

Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis

Grundlagen – Verfahren – Wirkungen

Von

Dr. Hans-Joachim Koppitz
Referatsleiter i. R.

Prof. Dr. Gunnar Schwarting
Beigeordneter a. D. und Geschäftsführer
des Städtetages Rheinland-Pfalz

mitbegründet von

Jörg Finkeldei
Referent im Ministerium für Infrastruktur
und Raumordnung des Landes Brandenburg

3., überarbeitete Auflage

ERICH SCHMIDT VERLAG

Bibliografische Information der Deutschen Bibliothek

Die Deutsche Bibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische
Daten sind im Internet über dnb.ddb.de abrufbar.

Weitere Informationen zu diesem Titel finden Sie im Internet unter

[ESV.info/3 503 08705 2](http://ESV.info/3_503_08705_2)

Kapitel	Bearbeiter
1	J. Finkeldei/Dr. H.-J. Koppitz (ab 3. Auflage)
1.6.4	Dr. H.-J. Koppitz
2	J. Finkeldei/Dr. H.-J. Koppitz (ab 3. Auflage)
3.1	J. Finkeldei/Dr. H.-J. Koppitz (ab 3. Auflage)
3.2	Dr. G. Schwarting
3.3	J. Finkeldei/Dr. H.-J. Koppitz (ab 3. Auflage)
3.4	Dr. H.-J. Koppitz
4	Dr. H.-J. Koppitz
5	Dr. H.-J. Koppitz
6	Dr. H.-J. Koppitz
7	Dr. H.-J. Koppitz

1. Auflage 1996

2. Auflage 2000

3. Auflage 2005

ISBN 3 503 08705 2

Alle Rechte vorbehalten

© Erich Schmidt Verlag GmbH & Co., Berlin 2005

www.ESV.info

Dieses Papier erfüllt die Frankfurter Forderungen
der Deutschen Bibliothek und der Gesellschaft für das Buch
bezüglich der Alterungsbeständigkeit und entspricht sowohl den
strengen Bestimmungen der US Norm Ansi/Niso Z 39.48-1992
als auch der ISO Norm 9706.

Satz: multitext, Berlin

Druck: Hubert & Co., Göttingen

Vorwort zur 3. Auflage

Seit dem Erscheinen der 2. Auflage des Handbuchs „Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis“ ist eine weitere Rechtsentwicklung erfolgt, die auch Auswirkungen auf die Flächennutzungsplanung hat. Insbesondere das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAGBau), das am 20. Juli 2004 in Kraft trat, hat wesentliche Neuregelungen gebracht. Das betrifft vor allem die Einführung der Umweltprüfung als Regelverfahren für alle Bauleitpläne, die Einführung eines sachlichen Teil-Flächennutzungsplans und die Rückstellungsmöglichkeit für Entscheidungen zu Baugesuchen in bestimmten Fällen auch auf Flächennutzungsplanebene und damit verbunden die Stärkung der Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans für Außenbereichsvorhaben u. a. m.

Gleichzeitig wurde in diesem Zeitraum das Naturschutzrecht novelliert, auch für die Vergabeverfahren hat es weitere Neuerungen gegeben.

Diese Neuregelungen berücksichtigt die 3. Auflage des Handbuchs. Es kann damit – wie bisher – den Städten und Gemeinden sowie den Planern und den interessierten Bürgern wertvolle Hilfe, Unterstützung und Anregungen beim Umgang mit dem Flächennutzungsplan geben.

Dabei ist zu beachten, dass weitere Rechtsentwicklungen auf diesem Gebiet anstehen, wie zum Hochwasserschutz oder zur Normenkontrolle mit nicht unbeachtlichen Folgen für die Flächennutzungsplanung.

Bernau, im Januar 2005

Die Verfasser

Vorwort zur 1. Auflage

Dem Flächennutzungsplan wird im Vergleich zum Bebauungsplan in der Fachliteratur nur wenig Aufmerksamkeit beigemessen. Begründet ist dies sicherlich darin, dass zum einen in den alten Bundesländern bereits Flächennutzungspläne flächendeckend für fast alle Gemeinden bestehen und zum anderen seine rechtlichen Wirkungen begrenzt sind. Damit bestand kein Anlass für eine aktuelle zusammenfassende Darstellung der mit der Aufstellung von Flächennutzungsplänen verbundenen Anforderungen und Probleme sowie ihrer Lösung in der kommunalen Planungspraxis.

Dieses hat sich jedoch mittlerweile geändert. In den fünf neuen Bundesländern sind in den Gemeinden erstmals nach dem Beitritt Flächennutzungspläne aufzustellen und in den alten Bundesländern haben sich die ausgewiesenen Flächenpotentiale erschöpft, wichtige Fachplanungen haben sich geändert. Grundlegende Rahmenbedingungen stellen sich neu.

Insgesamt haben Umweltfragen eine höhere Bedeutung erlangt, vereinigungs- und europabedingt ändern sich Anforderungen an viele Städte. Damit stehen auch in den alten Bundesländern Fragen der Aktualisierung oder Neuaufstellung von Flächennutzungsplänen verstärkt auf der Tagesordnung.

Das Handbuch „Die Flächennutzungsplanung in der kommunalen Praxis“ will bei dieser Aufgabe Hilfe und Unterstützung geben. Es wendet sich vor allem an die Kommunalverwaltungen, die Fachbehörden, Planer und gewählten Mitglieder der Gemeindevertretungen. Es soll aber gleichzeitig dem interessierten Bürger Auskunft darüber ermöglichen, wie er an der Flächennutzungsplanung der Gemeinde mitwirken kann und welche Bedeutung diese Planung für die Gemeinde und ihre Bürger hat.

Potsdam, im Dezember 1995

Die Verfasser

Inhaltsverzeichnis

	Seite	Randnummer
Vorwort zur 3. Auflage	5	
Vorwort zur 1. Auflage	6	
Abkürzungsverzeichnis	15	
1		
Allgemeine Bedeutung des Flächennutzungs-		
plans für die Gemeinde	21	1–63
1.1 Aufgabe des Flächennutzungsplans	21	2– 5
1.2 Erfordernis des Flächennutzungsplans.....	24	6– 7
1.3 Verantwortung für den Flächennutzungsplan .	25	8
1.4 Plangebiet, Ausnahmen von Flächen und		
sonstigen Darstellungen, Planzeitraum.	27	9–11
1.5 Planform.	28	12
1.6 Planinhalt.	29	13–57
1.6.1 Darstellungen	29	14–27
1.6.2 Kennzeichnungen	44	28–29
1.6.3 Nachrichtliche Übernahmen und Vermerke ..	48	30
1.6.4 Umweltschutz in der Flächennutzungsplanung	49	31–57
1.6.4.1 Umweltprüfung	50	32–46
1.6.4.1.1 Prüfpflicht	50	32
1.6.4.1.2 Zu prüfende Belange	51	33–34
1.6.4.1.3 Ermittlung der erheblichen Umwelt-		
auswirkungen.....	53	35–42
1.6.4.1.4 Beschreibung der Ermittlungsergebnisse	58	43
1.6.4.1.5 Bewertung der Ermittlungsergebnisse	59	44
1.6.4.1.6 Umweltbericht.	60	45–46
1.6.4.2 Bodenschutz und Altlasten	62	47
1.6.4.3 Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung		
in der Flächennutzungsplanung.....	64	48–56
1.6.4.3.1 Zuordnung von Ausgleichsflächen	68	55
1.6.4.3.2 Flächenpool (Ökokonto)	70	56
1.6.4.4 Fauna-Flora-Habitat-Gebiete	71	57
1.7 Begründung	74	58–60
1.8 Detaillierungs- bzw. Generalisierungsgrad		
des Flächennutzungsplans	77	61–62
1.9 Teil-Flächennutzungspläne	80	63

Inhaltsverzeichnis

2	Vorlaufende und übergeordnete Planungen und Konzeptionen	81	64– 77
2.1	Bedeutung der Landes- und Regionalplanung für den Flächennutzungsplan.	81	64– 68
2.1.1	Gegenstromprinzip/Anpassungspflicht/Beteiligungsrecht.	81	65– 66
2.1.2	Anpassung des Flächennutzungsplans an die Ziele der Raumordnung.	83	67– 68
2.2	Bedeutung informeller städtebaulicher Planungen für den Flächennutzungsplan	84	69– 73
2.2.1	Anlaß und Umfang der städtebaulichen Rahmenplanung	85	70
2.2.2	Rückgriff bei der Erarbeitung des Flächennutzungsplans auf die Inhalte der Rahmenplanung	86	71
2.2.3	Rückgriff bei der Erarbeitung des Flächennutzungsplans auf das Verfahren zur Rahmenplanung	87	72
2.2.4	Städtebauliche Entwicklungsplanung	87	73
2.3	Bedeutung von Ideenwettbewerben für die Flächennutzungsplanung	89	74
2.4	Bedeutung von Fachplanungen und -konzeptionen für die Flächennutzungsplanung	90	75– 77
3	Ausarbeitung des Flächennutzungsplans.	93	78–280
3.1	Inhaltliche Planungsschritte	93	78– 92
3.1.1	Bestandsaufnahme	93	78– 79
3.1.2	Entwicklungsvorstellungen.	96	80
3.1.3	Prognose und Bedarfsermittlung.	97	81– 89
3.1.3.1	Aktualität und Fortschreibung der Datenbasis	98	82
3.1.3.2	Organisatorische Einbindung	99	83
3.1.3.3	Grundlagen für die Bauflächenbedarfsermittlung	99	84– 89
3.1.4	Einsatz der EDV in der Flächennutzungsplanung	108	90– 92
3.2	Planungsleistungen durch Dritte	109	93–159
3.2.1	Organisatorische Grundüberlegungen	109	93–101
3.2.1.1	Personalkapazität und Spezialisierung	110	94– 96
3.2.1.2	Qualität der Planung.	113	97– 98

Inhaltsverzeichnis

3.2.1.3	Interne und externe Leistungen.	113	99–101
3.2.2	Haushaltsrechtliche Voraussetzungen	115	102–107
3.2.2.1	Veranschlagungsgrundsätze.	115	102–103
3.2.2.2	Deckungsfähigkeit und zeitliche Bindung von Mitteln.	116	104–107
3.2.3	Inanspruchnahme von Fördermitteln.	121	108–119
3.2.3.1	Gegenstand und Umfang der Förderung	121	108–113
3.2.3.2	Antrag und Bewilligung	125	114–116
3.2.3.3	Auszahlung und Verwendungsnachweis.	127	117–119
3.2.4	Ausschreibung und Vergabe	130	120–141
3.2.4.1	Rechtsgrundlagen für die Vergabe	130	120–127
3.2.4.1.1	VOL und VOF	130	120–121
3.2.4.1.2	Bedeutung von Schwellenwerten.	131	122–123
3.2.4.1.3	Öffentliche Auftraggeber.	132	124–125
3.2.4.1.4	Vergabeverfahren	133	126–127
3.2.4.2	Vergaben nach der VOL	134	128–136
3.2.4.2.1	Ausschreibung.	134	128–131
3.2.4.2.2	Wertung der Angebote und Vergabe	136	132–134
3.2.4.2.3	Bekanntmachung und Nachprüfung.	138	135–136
3.2.4.3	Vergaben nach der VOF	138	137–141
3.2.4.3.1	Verhandlungsverfahren	138	137–138
3.2.4.3.2	Wettbewerbe	140	139–141
3.2.5	Honorar und Vertrag	141	142–150
3.2.5.1	Grundlagen der Honorarbemessung.	141	142–144
3.2.5.2	Festlegung des Honorars	143	145–148
3.2.5.3	Vertragsschluss und Vertragsabwicklung	144	149–150
3.2.6	Bewirtschaftung der Mittel.	145	151–159
3.2.6.1	Verfügbarkeit von Haushaltsmitteln.	145	151–154
3.2.6.2	Bewirtschaftungsprinzipien	147	155–159
3.3	Nachbargemeindliche Zusammenarbeit in der Flächennutzungsplanung.	149	160–194
3.3.1	Gemeinsamer Flächennutzungsplan.	150	161–180
3.3.1.1	Voraussetzungen für einen gemeinsamen Flächennutzungsplan	150	162–163
3.3.1.2	Wahrung der Planungshoheit	151	164
3.3.1.3	Öffentlich-rechtliche Vereinbarungen	152	165–166
3.3.1.4	Pflicht zur gemeinsamen Planung.	153	167
3.3.1.5	Verfahren der Aufstellung des gemeinsamen Flächennutzungsplans.	153	168–170

Inhaltsverzeichnis

3.3.1.6	Aufhebung, Änderung oder Ergänzung des gemeinsamen Flächennutzungsplans	155	171
3.3.1.7	Änderung oder Ergänzung bei Wegfall der Voraussetzungen	155	172
3.3.1.8	Fortgeltung von Flächennutzungsplänen bei Änderung der Planungsträgerschaft	156	173
3.3.1.9	Methodische und organisatorische Herangehensweise	157	174–175
3.3.1.10	Regionaler Flächennutzungsplan	158	176–180
3.3.2	Planungsverbände	160	181–194
3.3.2.1	Zweck und Aufgabe des Verbandes	160	182–183
3.3.2.2	Mitglieder des Verbandes	162	184–185
3.3.2.3	Freiwilliger Zusammenschluss	163	186
3.3.2.4	Zwangszusammenschluss	163	187–188
3.3.2.5	Auflösung des Verbandes	165	189
3.3.2.6	Zusammenschluss nach Zweckverbandsrecht oder durch besondere Landesgesetze	166	190–192
3.3.2.7	Beteiligung der Gemeinden	168	193–194
3.4	Formelles Verfahren	171	195–280
3.4.1	Planerfordernis	171	195
3.4.2	Aufstellungsbeschluss	172	196–202
3.4.2.1	Notwendigkeit und Zeitpunkt eines Aufstellungsbeschlusses	172	196
3.4.2.2	Zuständigkeit für den Aufstellungsbeschluss . .	173	197–198
3.4.2.3	Verfahrensanforderungen an den Aufstellungsbeschluss	175	199–200
3.4.2.4	Inhalt und Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses	176	201–202
3.4.3	Anfrage nach den Zielen der Raumordnung . .	179	203–206
3.4.3.1	Information über die Ziele der Raumordnung	179	203
3.4.3.2	Beachtung der Ziele der Raumordnung	181	204–206
3.4.4	Beteiligung der Öffentlichkeit	185	207–230
3.4.4.1	Frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung	185	208–215
3.4.4.1.1	Zeitpunkt der frühzeitigen Beteiligung	185	209
3.4.4.1.2	Gegenstand der frühzeitigen Öffentlichkeits- beteiligung	186	210–212
3.4.4.1.3	Form der frühzeitigen Beteiligung	189	213
3.4.4.1.4	Verantwortung für die frühzeitige Beteiligung	190	214
3.4.4.1.5	Verwertung der Ergebnisse der frühzeitigen Beteiligung	190	215

Inhaltsverzeichnis

3.4.4.2	Förmliches Teilnahmeverfahren.	191	216–230
3.4.4.2.1	Auslegungsbeschluss.	191	216
3.4.4.2.2	Auslegung des Planentwurfes	192	217–222
3.4.4.2.3	Behandlung der Stellungnahmen aus der öffentlichen Auslegung.	199	223–227
3.4.4.2.4	Änderung des Planentwurfs aufgrund der öffentlichen Auslegung	203	228–230
3.4.5	Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange	205	231–243
3.4.5.1	Kreis der zu Teilnehmenden	205	232–233
3.4.5.2	Frühzeitige Beteiligung	216	234–235
3.4.5.3	Förmliche Beteiligung	218	236–243
3.4.5.3.1	Stellungnahmefrist	219	238–241
3.4.5.3.2	Inhalt und Form der Stellungnahmen	222	242–243
3.4.6	Abstimmung mit den Nachbargemeinden	226	244–245
3.4.7	Grenzüberschreitende Unterrichtung.	228	246
3.4.8	Einschaltung eines Dritten.	230	247
3.4.9	Abwägung	232	248–256
3.4.9.1	Abwägungsstufen	233	249–252
3.4.9.2	Abwägungsgebote/gerechte Abwägung	237	253–255
3.4.9.3	Abschließender Beschluss über den Flächennutzungsplan	240	256
3.4.10	Genehmigung des Flächennutzungsplanes.	242	257–268
3.4.10.1	Genehmigungsbehörde.	242	257
3.4.10.2	Genehmigungsantrag	243	258–259
3.4.10.3	Genehmigungsfrist	245	260
3.4.10.4	Genehmigungsentscheidung	246	261–268
3.4.11	Ausfertigung, Bekanntmachung, Inkrafttreten	251	269–273
3.4.11.1	Ausfertigung des Planes	251	269–270
3.4.11.2	Bekanntmachung und In-Kraft-Treten.	253	271–273
3.4.12	Änderungsverfahren	256	274–278
3.4.13	Überprüfung des Flächennutzungsplanes	260	279
3.4.14	Überwachung erheblicher Umwelt- einwirkungen	261	280
4	Wirkungen des Flächennutzungsplans.	267	281–335
4.1	Selbstbindung der Gemeinde.	268	283–284
4.1.1	Interne Bedeutung des Flächennutzungsplanes	268	283
4.1.2	Reihenfolge der Planverwirklichung.	268	284

Inhaltsverzeichnis

4.2	Anpassungspflicht öffentlicher Planungsträger	269	285–300
4.2.1	Beteiligung öffentlicher Planungsträger	269	286–288
4.2.2	Zeitpunkt des Widerspruches eines öffentlichen Planungsträgers	271	289–290
4.2.3	Reaktion auf den Widerspruch durch die Gemeinde	273	291–294
4.2.4	Folgen eines Widerspruches eines Fachplanungsträgers.	275	295
4.2.5	Folgen der Nichteinlegung eines Widerspruches.	276	296–299
4.2.6	Ersatz von Kosten und Aufwendungen der Gemeinde bei nachträglichem Widerspruch	279	300
4.3	Entwicklungsgebot für Bebauungspläne.	280	301–318
4.3.1	Inhalt und Grenzen des Entwicklungsgebotes.	281	302–304
4.3.2	Folgen eines unwirksamen Flächen- nutzungsplanes für das Entwicklungsgebot	283	305–306
4.3.3	Folgen eines Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot	285	307
4.3.4	Gewährleistung des Entwicklungsgebotes durch Rahmenpläne	285	308
4.3.5	Ausnahmen vom Entwicklungsgebot	285	309–310
4.3.6	Wahrung des Entwicklungsgebotes bei fehlendem Flächennutzungsplan.	286	311–318
4.3.6.1	Parallele Aufstellung eines Flächen- nutzungsplanes mit einem Bebauungsplan.	287	312
4.3.6.2	Vorzeitige Aufstellung eines Bebauungsplanes.	288	313–317
4.3.6.3	Durchbrechung des Entwicklungsgebotes	292	318
4.4	Flächennutzungsplan als öffentlicher Belang im Außenbereich.	293	319–326
4.5	Flächennutzungsplan als Grundlage/ Voraussetzung für Entwicklungssatzungen nach § 34 Abs. 4 Nr. 2 BauGB	301	327–328
4.6	Flächennutzungsplan als Grundlage/ Voraussetzung von Vorkaufsrechten der Gemeinde bei Wohnnutzungen	303	329–332
4.6.1	Bedeutung des Flächennutzungsplanes für das allgemeine Vorkaufsrecht	304	330

Inhaltsverzeichnis

4.6.2	Bedeutung des Flächennutzungsplanes für das besondere Vorkaufsrecht	304	331–332
4.7	Wirkungen des Flächennutzungsplans auf den Grundstückswert	305	333–335
5	Rechtsfolgen von Mängeln der Flächennutzungsplanung.	309	336–346
5.1	Stets beachtliche Fehler	310	338
5.2	Nach Fristablauf unbeachtliche Fehler.	311	339–342
5.3	Generell unbeachtliche Fehler	317	343
5.4	Möglichkeiten der Gemeinde	320	344–346
6	Rechtsschutzfragen.	323	347–350
6.1	Rechtsschutz des Bürgers.	323	347
6.2	Rechtsschutz öffentlicher Planungsträger	324	348
6.3	Rechtsschutz der Gemeinde gegen abweichende Fachplanungen.	324	349
6.4	Rechtsschutz der Gemeinde gegen Flächen- nutzungspläne benachbarter Gemeinden.	324	350
	Verzeichnis der Tabellen	327	
	Verzeichnis der Schaubilder.	328	
	Verzeichnis der Übersichten	329	
	Verzeichnis der verwendeten Muster	330	
	Verzeichnis der Erlasse.	331	
	Literaturverzeichnis.	333	
	Stichwortverzeichnis	337	