

Der Flächennutzungsplan Erschließung

Vorbereitender Bauleitplan · Teil (2)

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuches vorzubereiten und zu leiten. Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen, d.h. sie müssen sich in die vorgegebenen Strukturen einfügen.

Der FNP ist für das gesamte Gemeindegebiet in eigener Verantwortung aufzustellen und die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung ist nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde darzustellen.

Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Rechtsanspruch.

Obwohl der FNP als vorbereitende Bauleitplanung im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren keinerlei rechtliche Bedeutung hat, sondern ausschließlich die Gemeinde/Stadt bei der Aufstellung eines Bebauungsplanes an die Aussage des FNP hinsichtlich der Art der Nutzung bindet, erweist sich im praktizierten Verwaltungshandeln der FNP oftmals als Hindernis, wenn in nicht überplanten Bereichen die tatsächlich vollzogene Nutzung nicht mit der Festsetzung im FNP übereinstimmt und sich der Inhalt des Bauantrages nach Maßgabe von § 34 BauGB an der praktizierten Nutzung orientiert, um sich in die Umgebungsbebauung einzufügen.

Der für jeden Grundstückseigentümer verbindliche Bauleitplan ist also der Bebauungsplan. Er bildet die Grundlage für weitere zum Vollzug des Baugesetzbuches erforderliche Maßnahmen, insbesondere für die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 30 BauGB.

Kurz-Vita Erika Schindecker

Erika Schindecker, Jahrgang 1951, ist geschäftsführende Alleingesellschafterin der 1984 gegründeten Gesellschaft für Organisation, Vorbereitung und Betreuung von Bauobjekten mbH in München (vorher Einzelfirma).



Das seit 27 Jahren bestehende Unternehmen bewältigt erfolgreich Hürden auf dem Weg zur Baugenehmigung. Frau Schindecker ist Mitglied der Vollversammlung der IHK für München und Oberbayern, Mitglied im Dienstleistungsausschuss der IHK, Vorstandsmitglied im BFW Bayern, Mitglied im Hauptausschuss von Haus + Grund München und im Mittelstandsausschuss vbw (Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e. V.). Im Jahr 2005 Berufung zur Handelsrichterin. Als Fachjournalistin seit Jahren tätig für die Immobilienpresse.

Es gibt kaum eine Verwaltung, die bei der ersten Inhaltsprüfung eines Bauantrages – auch im nicht überplanten Innenbereich – die beantragte Nutzung nicht mit der Aussage des FNP vergleicht und bei fehlender Übereinstimmung dazu neigt, den Antrag bereits im Vorfeld der Prüfung aus diesem Grunde negativ zu beurteilen.

Fallbeispiel:

Innerstädtischer, nicht überplanter, im Zusammenhang bebauter Ortsteil mit nachstehenden Inhalten:

Wohngebäude (überwiegend)
Geschäfts- und Bürogebäude
Einzelhandelsbetriebe
Schank- und Speisewirtschaften
Beherbergungsbetriebe
Gewerbebetriebe

Die Vielzahl unterschiedlicher Nutzungen führt zur Bewertung des Bereiches als Mischgebiet (MI) im Sinne von § 6 BauNVO.

Rechtsgrundlage für die Beurteilung der Zulässigkeit hinzukommender Bauanträge ist § 34 BauGB.

Ausweisung im FNP: Allgemeines Wohngebiet (WA)

Antragsinhalt: Ärztehaus mit Apotheke, Behandlungseinrichtungen und Notfallambulanz.

Die Maßnahme wird als Gewerbebetrieb angesprochen, der im Hinblick auf die mit der Nutzungsart verbundenen möglichen Störungen (insbes. Kfz-Verkehr, An- und Ausfahrt von Krankenwagen mit akustischen und optischen Signaleinrichtungen etc.) im WA nicht zulässig erscheint und schon entwickelt sich die Aussage des FNP zum Hindernis, obwohl eine Ablehnung nicht darauf gestützt werden könnte. Hier gilt es die Diskrepanz zwischen Ist-Zustand und der Zielvorstellung des FNP aufzuzeigen und zu belegen, um die Voraussetzungen für eine Genehmigung nach § 34 BauGB zu schaffen.

Nicht auszuschließen ist hierbei, daß die Gemeinde planungssichernde Maßnahmen ergreift und beschließt, einen Bebauungsplan aufzustellen. Damit ist dann der FNP bzw. dessen Aussage zum echten Hindernis geworden, denn es besteht keine Möglichkeit, den Aufstellungsbeschluß für einen Bebauungsplan kurzfristig wieder rückgängig zu machen.

Im Geltungsbereich eines qualifizierten rechtsverbindlichen Bebauungsplanes im Sinne von § 30 Abs. 1 BauGB ist der FNP generell bedeutungslos, da dessen Aussage bereits als Festsetzung in den Bebauungsplan aufgenommen wurde.

Ein Bebauungsplan nach Maßgabe von § 30 Abs. 1 BauGB und entwickelt aus dem FNP ist dann keine Hürde auf dem Weg zur Baugenehmigung, wenn seine Festsetzungen eingehalten werden, mit einer Ausnahme im Bereich der Landeshauptstadt München:

(FNP) und

Ausweisung im Bplan:

Gewerbegebiete (GE).

§ 8 Abs. 2 BauNVO = GE

setzt ohne Einschränkung und Vorbehalt fest, dass neben Gewerbebetrieben mit nicht erheblich belästigendem Inhalt auch Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude zulässig sind.

Nicht im Bereich der Landeshauptstadt München:

Hier wird man regelmäßig fordern, im GE den Anteil der Verwaltungsnutzung auf ca. 30 v.H. der Gesamtnutzung zu beschränken und der produzierenden Gewerbenutzung ca. 70 v.H. zuzuweisen.

- Für die Planung eines reinen oder überwiegenden Verwaltungsgebäudes wird also ein qualifizierter Bebauungsplan mit einer aus dem FNP entwickelten Ausweisung GE zum Hindernis.

Trotzdem kann diese Interpretation einer möglichen Nutzung in einem Gewerbegebiet (GE) tiefgreifende Einschnitte in die Zielvorstellungen eines Investors haben, der – mit der örtlichen Praxis nicht vertraut – aber in vollem Vertrauen auf die Aussage des FNP bzw. auf die BauNVO ein Grundstück im beplanten Bereich erworben hat und nun feststellen muß, daß Verwaltungs- und Büronutzung nur in dem Umfang zugelassen wird, als sie für die Verwaltung eines produzierenden Gewerbes erforderlich ist, maximal jedoch 30 v.H. Dramatischer wird es dann im unbeplanten Bereich, der sich nach FNP und nach praktizierter Nutzung als GE im Sinne von § 8 BauNVO darstellt. Dramatisch deshalb, weil es keinen echten und sicheren Fluchtweg gibt, da die Planungshoheit der Gemeinde es gestattet, planungssichernde Maßnahmen zu ergreifen, ohne diese besonders begründen zu müssen.

Dies beginnt mit der Zurückstellung des Bauantrages nach Maßgabe von § 15 Abs. 1 BauGB für einen Zeitraum von bis zu 12 Monaten, wenn zu befürchten ist, dass die Zielsetzung der Planung durch das Vorhaben unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert wird. Ergibt die Prüfung der Gemeinde im unbeplanten Bereich, dass sich die Zielvorstellung der Nutzungsbeschränkung für Verwaltungsnutzung nur durch Satzung erreichen läßt, wird sie die Aufstellung eines Bebauungsplanes beschließen und als planungssichernde Maßnahme anschließend eine Veränderungssperre im Sinne von § 14 Abs. 1 BauGB erlassen.

Im beplanten Bereich, der GE zum Inhalt hat, wird die Gemeinde beschließen, den bestehenden Bebauungsplan zu ändern und ebenfalls eine Veränderungssperre erlassen. Ist eine Veränderungssperre erlassen, um die Aussage des FNP (GE) auf die Zielvorstellung der Gemeinde 70/30 v.H. zu reduzieren, liegt als Voraussetzung für die Veränderungssperre stets der Aufstellungsbeschluß für einen Bebauungsplan vor und damit „das Kind ziemlich tief im Brunnen“, vor allem auch deshalb, weil keine der so handelnden Gemeinden bereit ist, aus Gründen der Gleichbehandlung, mehr jedoch noch zur Vermeidung von Schadenersatzforderungen, eine uneingeschränkte Nutzung nach Maßgabe von § 8 Abs. 2 Ziff 1 BauNVO (Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude) zuzulassen, wenn diese bereits einmal versagt wurde.

Unberücksichtigt bleibt im einschlägigen Verwaltungshandeln auch, dass durch kontinuierlich fortschreitende Automatisierung im Fertigungsbereich die benötigten Flächen für die Produktion geringer werden, der Verwaltungsaufwand jedoch steigt, selbst wenn hier ebenfalls automatisiert wird. Als Konsequenz einer Nutzungsbeschränkung wie vorher beschrieben, wird mancher Großgewerbesteuerzahler abwandern in eine Gemeinde, in deren Planungshoheit er bauen kann, was das Gesetz gestattet. Dass er dort auch noch mit offenen Armen aufgenommen wird, bedarf keiner besonderen Erwähnung.

Die Bebaubarkeit eines Grundstückes hängt nicht nur von der planungsrechtlichen Situation ab; zusätzlich muss die Erschließung gesichert sein. Diesem Problem begegnet man vorwiegend bzw. ausschließlich in Neubaugebieten und hier vornehmlich wieder im ländlichen Raum oder in Außenbereichen, da in den im Zusammenhang bebauten Ortsteilen die Erschließung in der Regel gesichert ist.

Nach Art. 4 BayBO dürfen Gebäude nur unter folgenden Voraussetzungen errichtet werden:

1. das Grundstück muss nach Lage, Form, Größe und Beschaffenheit für die beabsichtigte Bebauung geeignet sein.
2. **Das Grundstück muß in einer angemessenen Breite an einer befahrbaren öffentlichen Verkehrsfläche liegen und im jeweils notwendigem Umfang mit Strom und Wasser versorgt werden.**

Die Bauordnung '94 enthielt als weitere Errichtungsvoraussetzung: „Bis zum Beginn der Benutzung des Gebäudes müssen Zufahrtswege, Wasserversorgungs- und Abwasserbeseitigungsanlagen in dem erforderlichen Umfang benutzbar sein. „ Die Übernahme dieser Voraussetzung in die Bauordnung '98 war entbehrlich, da ohne diese Voraussetzung ein Gebäude nicht benutzbar ist und darüber hinaus die Erschließung im BauGB – Sechster Teil – §§ 123 – 135 umfassend geregelt ist.

Unter Erschließung sind alle Maßnahmen zu verstehen, die erforderlich sind, um die Grundstücke im gemeindlichen Bereich sowohl nach § 30 als auch nach § 33 und 34 BauGB für die Nutzung als Baugrundstücke geeignet zu machen. Gleiches gilt im Außenbereich für privilegierte Nutzungen nach Maßgabe von § 35 BauGB; in diesem Fall sind die Anforderungen etwas geringer. § 35 Abs. 1 BauGB verlangt lediglich, daß die ausreichende Erschließung gesichert sein muß (z.B. für die Erreichbarkeit landwirtschaftlicher Betriebe genügt ein geschotterter Weg ohne Teerdecke). Einer besonderen Erwähnung bedürfen die sogenannten Hinterlieger- und die Hammergrundstücke. Während das Hinterliegergrundstück nur über ein anderes erreichbar ist, reicht das Hammergrundstück mit einem schmalen Streifen bis an die öffentliche Verkehrsfläche. Ob und wann hier auch bauordnungsrechtlich von einer gesicherten Zufahrt gesprochen werden kann, bestimmen die Länderbauordnungen.

Als Beispiele notwendiger und beitragsfähiger Erschließungsanlagen sind u.a. zu nennen:

- die öffentlichen zum Ausbau bestimmten Straßen, Wege und Plätze;
- die öffentlichen, mit Kraftfahrzeugen nicht befahrbaren Verkehrsanlagen in einem Baugebiet (Fußwege, Wohnwege);
- Sammelstraßen innerhalb der Baugebiete, die selbst nicht zum Anbau bestimmt, aber zur Erschließung der Baugebiete notwendig sind;
- Parkflächen und Grünanlagen – ohne Kinderspielplätze – als Bestandteile vorgenannter Verkehrsanlagen;
- Anlagen zum Schutz von Baugebieten gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes, auch wenn sie nicht Bestandteil der Erschließungsanlagen sind.

Die notwendigen Erschließungsanlagen brauchen zwar bei der Erteilung der Baugenehmigung im erforderlichen Umfang noch nicht vorhanden sein, es müssen jedoch die planerischen, rechtlichen, technischen und finanziellen Voraussetzungen dafür vorliegen, daß sie bis zur Fertigstellung des Vorhabens funktionsgerecht benutzbar sind und auf Dauer zur Verfügung stehen.

Die Erschließung ist eine Pflichtaufgabe der Gemeinde, soweit sie nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften einem anderen obliegt. Für die Erschließung wird ein Erschließungsbeitrag erhoben. Ein Rechtsanspruch auf Erschließung besteht nicht.

Die Gemeinde kann die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen, bleibt jedoch für die Erschließung selbst verantwortlich.

Erschließungsverträge, die sich auf Erschließungsanlagen jeder Art beziehen können, bedürfen der Schriftform. Darüber hinaus muß gewährleistet sein (z. B. durch Bankbürgschaft), daß die von Dritten (ggf. vom Bauherrn) übernommenen Verpflichtungen ordnungsgemäß erfüllt werden.

Hinsichtlich der straßenmäßigen Erschließung besteht die Möglichkeit, vom Bauherrn Vorausleistungen auf den Erschließungsbeitrag zu verlangen, wenn der Bauantrag öffentlich-rechtlich genehmigungsfähig ist.

Eine weitere rechtlich zulässige Möglichkeit zur Sicherung der Erschließung als Genehmigungsvoraussetzung für den Bauantrag ist die Übernahme der Erschließungsleistungen durch den Bauherrn in einem Erschließungsvertrag mit der Gemeinde.

Ein etwaiger Verzicht des Bauherrn auf die Herstellung oder den Ausbau der Erschließungsanlagen – wozu dieser oft zur Erlangung der Baugenehmigung bereit sein wird – ist rechtlich nicht möglich und kann weder die Gemeinde von ihren Erschließungsverpflichtungen befreien, noch werden dadurch erforderliche Erschließungsanlagen entbehrlich.

Das gemeindliche Einvernehmen kann rechtlich auch nicht mit dem Vorbehalt erteilt werden, daß Erschließungslasten für die Gemeinde nicht entstehen dürfen oder vom Bauherrn getragen werden müssen, da damit die Erschließung nicht gesichert ist.

Eine ohne gesicherte Erschließung erteilte Baugenehmigung ist rechtswidrig und nicht bestandskräftig. Verfahrensunterstützend und -verkürzend ist im Bedarfsfall eine zeitgerechte Kontaktaufnahme mit der Gemeinde mit fundierten Vertragsvorschlägen, die sowohl öffentliche Belange als auch private Interessen ausgewogen berücksichtigen. ■

