

Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung

Von Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stüer (Münster/Osnabrück) und Jan Schröder (Münster)

In Zeiten hoher Harmoniebedürfnisse hat auch die Konfliktbewältigung Konjunktur. Konfliktbewältigung ist vor allem gegenwarts- und zukunftsgerichtet. Und da verwundert es nicht, dass auch die städtebauliche Planung von dem Gebot der Konfliktbewältigung ergriffen wird. Die Bauleitplanung soll – so wird gefordert – einen sachgerechten Ausgleich divergierender Interessen leisten. Wird das Gebot der Konfliktbewältigung damit nicht überfordert und wird es damit nicht zu einem riskanten Drahtseilakt, der die Gefahr des jähen Absturzes zur unausweichlichen Gewissheit macht? Denn völlige Konfliktfreiheit ist nicht einmal im täglichen Miteinander allerorten gewährleistet. Wie sollte sie dann in der kommunalen Bauleitplanung gelingen? Oder steht die städtebauliche Konfliktbewältigung zwar auf dem Papier der idealen juristischen Paragraphenwelt, hat aber mit dem realen Städtebau nichts zu tun?

Bei einem Grundbestand zunehmender Konflikte und Widersprüche darf das Gebot der Konfliktbewältigung nicht überspannt werden, wenn das Theoriegebäude nicht in sich zusammenfallen soll. Konfliktbewältigung darf nicht mit völliger Konfliktfreiheit und vollständiger Harmonie verwechselt werden. Vielmehr muss dem Plangeber ein gerüttelt Maß an autonomer, kontrollfreier Interessenbewertung zukommen. Er darf – ja muss sogar einen erheblichen Anteil auseinander strebender Interessen in Kauf nehmen. Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung ist aber nichts anderes als die Kunst, ein vielfach labil erscheinendes Gleichgewicht zwischen den anerkannten Grundsätzen des Städtebaus einerseits sowie zunehmenden städtebaulichen Widersprüchen und Nutzungskonflikten andererseits herzustellen. Bauleitplanung wird damit zum Balanceakt zwischen der reinen Lehre einer konfliktfreien, idealisierenden Reißbrettarchitektur und den städtebaulichen Realitäten.

Die Bauleitplanung steht zudem in einem Stufensystem vertikaler und horizontaler Planungs- und Zulassungsentscheidungen, die im Sinne einer Lastenverteilung zusammenwirken. Raumordnung, Landesplanung und Gebietsentwicklungsplanung geben einen Rahmen, in den sich die gemeindliche Bauleitplanung einfügt (§ 1 Abs. 4 BauGB, § 1 Abs. 3 ROG). Über den Flächennutzungsplan und den aus diesen übergeordneten Planungsvorstellungen zu entwickelnden Bebauungsplan wird der kommunale Städtebau konkretisiert. Das konkrete Einzelvorhaben wird auf der Grundlage des städtebaulichen Planungsrechts traditionell in einem individuellen Genehmigungsverfahren zugelassen und gegebenenfalls durch andere Nachfolgeverfahren flankiert. Bei dem Gebot der Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung geht es vor allem auch um die Frage, auf welcher Stufe die städtebaulichen Probleme abgearbeitet werden und wie sich Raumordnung, Landesplanung, Gebietsentwicklungsplanung, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Einzelgenehmigung und gegebenenfalls anderwei-

tige Nachfolgeverfahren und auch die Fachplanung die Last der Konfliktbewältigung teilen. Konfliktbewältigung wird damit auch zu einem Problem der Lastenverteilung zwischen den verschiedenen Planungs- und Zulassungsebenen.

I. Der Begriff der Konfliktbewältigung

Das Gebot der Konfliktbewältigung verlangt von der Bauleitplanung im Idealfall, dass ein Bebauungsplan alle ihm anzurechnenden Konflikte bewältigt¹. Derartige Konflikte können etwa aus immissionsschutzrechtlichen Gemengelagen entstehen, in denen sich verschiedene Nutzungen auf engem Raum gegenseitig beeinträchtigen². Baumaßnahmen können auch mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sein, die eine naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung verlangen³. Konflikte können sich aber auch jenseits des Immissionsschutzrechts und des Naturschutzrechts aus den vielfältigen Formen des nachbarschaftlichen Gemeinschaftsverhältnisses ergeben, das durch das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme geprägt ist, oder schlicht auf unterschiedlichen städtebaulichen Konzepten, Nutzungen oder Nutzungswünschen beruhen.

Die bei der Planung auftretenden Interessenkonflikte dürfen nicht einfach unbewältigt bleiben. Besondere Bedeutung hat das BVerwG dem Gebot der Problem- und Konfliktbewältigung übrigens bei straßenrechtlichen und anderen fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen beigemessen⁴, die zu einer abschließenden und alle sonstigen Genehmigungen ersetzenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens führen. Auch hat das BVerwG seit dem Flachglas-Urteil⁵ auf den Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG) verwiesen, d.h. die räumliche Trennung von Wohnnutzung und emittierendem Gewerbe gefordert. Der Grundsatz der Konfliktbewältigung darf aber nicht überspannt werden. Es spricht nach Auffassung des BVerwG einiges dafür, dass es nicht Aufgabe der Bauleitplanung ist, Entscheidungen zu

1 BVerwG, Urt. v. 5. 7. 1974 – 4 C 50.72 –, BVerwGE 45, 309 = BayVBl. 1974, 405 – Delog-Detag; Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = BayVBl. 1975, 540 = Hoppe/Stüer, RzB RdNr. 50 – B 42; vgl. auch OVG Berlin, Urt. v. 29. 8. 1983 – OVG 2 A 3.81 –, NVwZ 1984, 188 = DVBl. 1984, 147/148. Zu präventiven Lösungen Oldiges, in: Steiner (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 6. Aufl. 1999, S. 11.

2 Allgemein zur Typologie der Nutzungskonflikte Müller, BauR 1994, 191; Breuer, in: Schmidt-Assmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, 11. Aufl. 1999, S. 507.

3 BVerwG, Beschl. v. 20. 1. 1992 – 4 B 71.90 –, Beschl. v. 31. 1. 1997 – 4 NB 27.96 –, BVerwGE 104, 68 = NVwZ 1997, 1213 = DVBl. 1997, 1112.

4 BVerwG, Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = BayVBl. 1975, 540 = Hoppe/Stüer, RzB RdNr. 50 – B 42; Urt. v. 21. 5. 1976 – 4 C 80.74 –, BVerwGE 51, 15 = BayVBl. 1976, 658 – Stuttgart-Degerloch; Hoppe, Festschrift für Ernst, 1980, S. 215.

5 BVerwG, Urt. v. 5. 7. 1974 – 4 C 50.72 –, BVerwGE 45, 309 = BayVBl. 1974, 405 – Delog-Detag.

treffen, die nach den Bestimmungen des BImSchG oder des AtG dem jeweiligen Genehmigungsverfahren, Vorbescheidungsverfahren oder Anordnungsverfahren vorbehalten sind. Eine zu starke Verfeinerung der planerischen Aussagen würde das Planverfahren übermäßig – ggf. bis zur Grenze, an der die Aufstellung eines Bebauungsplans scheitern muss – belasten. Auch könnten die Ratsmitglieder, die für die Abwägung des Planes verantwortlich sind, überfordert werden, wenn sie bereits im Bebauungsplan Festsetzungen treffen müssten, die den Regelungen entsprechen, die Fachbehörden auf der Grundlage umfangreicher wissenschaftlicher Erhebungen und Begutachtungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach dem BImSchG oder nach den maßgeblichen Fachgesetzen zu treffen haben. Darüber hinaus wirft die Festschreibung immissionsschutzrechtlicher Bestimmungen im Bebauungsplan die Frage auf, ob und unter welchen Voraussetzungen die für die Genehmigung nach § 4 BImSchG zuständige Behörde im Genehmigungs- oder Anhörungsverfahren höhere als die im Bebauungsplan festgesetzten immissionsschutzrechtlichen Anforderungen treffen darf. Eine solche Festschreibung der Emissionswerte kann der Anwendung des BImSchG – und zwar zulasten der Bürger – entgegenstehen. Insbesondere kann es nicht Aufgabe der Bauleitplanung sein, Änderungen des Standes der Technik fortlaufend durch Änderungen des Bebauungsplanes umzusetzen⁶.

Seinen einfachgesetzlichen Ursprung hat das bauplanungsrechtliche Gebot der Konfliktbewältigung im Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB. Die Zuordnung des Gebots der Konfliktbewältigung zum Regime der planerischen Abwägung besagt zwar, dass die Konfliktlösung sowohl im Abwägungsvorgang als auch im Abwägungsergebnis zu beachten ist⁷. Aber dies geschieht nicht, indem den durch die Abwägung überwundenen Rechtspositionen mit Hilfe der Konfliktbewältigung wieder volle Geltung verschafft werden muss. Das Gebot steht damit nicht über dem Abwägungsgebot, sondern verlangt im Einklang mit dem Planziel einen Ausgleich widerstreitender Interessen. Es stellt sich insbesondere als rechtliche Anforderung an den Planinhalt dar⁸. Die Konfliktlösung und ihr Instrumentarium dienen als generellem Planungsziel einer geordneten städtebaulichen Entwicklung⁹. Das Konfliktbewältigungsgebot kann allerdings auch strikt bindende Elemente haben, die durch Abwägung nicht überwindbar sind. Solche Bindungen können sich aus Gesetzen, Rechtsverordnungen oder einfachrechtlichen Interessenbewertungen ergeben, die vom Plangeber bei der Konfliktbewältigung als Planungsleitsätze zu beachten sind.

Der Grundsatz der Konfliktbewältigung überschneidet sich ferner mit dem ebenfalls im Abwägungsgebot beheimateten Gebot der sachgerechten Planung. Die Planung darf nicht nur einen isolierten Wirklichkeitsausschnitt regeln. Konstellationen, die aus der Natur der Sache und ihrem tatsächlichen Wesen nach zusammenhängen, muss der Plan auch im Zusammenhang bewältigen¹⁰. Das Erfordernis der planerischen Konfliktbewältigung ist auch in dem Prinzip rechtsstaatlicher Planung verankert und damit auf die Rechtsstaatlichkeit verpflichtet¹¹. Die rechtliche Notwendigkeit, widerstreitende In-

teressen mittels der Planung zum Ausgleich zu bringen, gilt auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Rahmgebung auch ohne eine einfachgesetzliche Positivierung. Das Gebot der Konfliktbewältigung und das Abwägungsgebot reichen sich daher auf der Ebene des Verfassungsrechts die Hand. Der mit der Konfliktbewältigung verknüpfte schonende Interessenausgleich wird auch aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns und dem Übermaßverbot abgeleitet. Denn eine Planung mit Raumrelevanz wirkt fast zwangsläufig auf die Grundrechte der Bürger ein. Die Planung muss sich daher in solchen Fällen auch angesichts möglicher Grundrechtseingriffe rechtfertigen.

Die historische Genese des Gebots der Konfliktbewältigung beginnt im Fachplanungsrecht. Von dort hat es seinen Siegeszug auch in die Bauleitplanung angetreten. Die erste Nennung des Begriffs in diesem Zusammenhang geht auf *Weyreuther* zurück¹². Die höchstrichterliche Rechtsprechung, an der er über Jahre mitwirkte, hat das Gebot der Konfliktbewältigung übernommen¹³. Der Begriff wird als Gebot der Problembewältigung variiert¹⁴. Im Baurecht wurde das Gebot als „Leitlinie, Prinzip und Richtpunkt“ für eine angemessene Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB gewertet¹⁵. Es wäre danach zwar in die Abwägung einzustellen, könnte aber dort überwunden werden. Das Konfliktbewältigungsgebot beinhaltet aber auch als Planungsleitsatz eine bindende Grenze für die Planung, über die sich die Abwägung nicht hinwegsetzen kann¹⁶. Die Bindungen werden durch den Gesetzgeber, den Verordnungsgeber oder durch Überschreitung der Zumutbarkeitsgrenze im Einzelfall bestimmt. Die Ausgestaltung der Konfliktlösung und die Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze gehört wiederum, soweit dafür keine bindenden gesetzlichen Vorgaben bestehen, in den Abwägungsspielraum.

Diese Stellung innerhalb der Abwägung beinhaltet auch, dass andere Prinzipien der Bauleitplanung mit dem Gebot zur Konfliktbewältigung konkurrieren können. So kann eine gebotene planerische Zurückhaltung die zeitliche Verschiebung oder kompetenzmäßige Verlagerung einer Konfliktbewältigung rechtfertigen. Diese Verlagerung der Konfliktbewältigung in ein anderes verwaltungsrechtliches Verfahren wird als Konflikttransfer bezeichnet¹⁷. Der Konflikttransfer stellt damit eine unter Umständen zulässige Abweichung vom Gebot der Konfliktbewältigung dar – ja in einem mehrstufigen Planungs- und Zulassungsgeschehen sind Konflikttransfer und Konfliktbewältigung so gesehen zwei Seiten derselben Medaille und aufeinander angewiesen. Konfliktbewältigung und Konflikttransfer stehen daher in keinem Regel-Ausnahme-Verhältnis, sondern ergänzen sich. Dies schließt allerdings auch ein, die planerische Konfliktlösung nicht grundlos zu verschieben und damit die Konflikte unbewältigt zu hinterlassen¹⁸. Dies gilt jedenfalls, insofern das Gebot der Problembewältigung eine einheitliche Planentscheidung verlangt. Einheitlich ist die Planentscheidung, wenn sie in einem einzigen Plan widerspruchsfrei und unter Ausschöpfung aller planungsrechtlichen Mittel erfolgt¹⁹, wie dies für

12 *Weyreuther*, BauR 1975, 1/5.

13 *BVerwG*, Beschl. v. 17. 2. 1984 – 4 B 191.83 –, *BVerwGE* 69, 30/31 = BayVBl. 1984, 342.

14 *Weyreuther*, *DÖV* 1980, 389/391; *ders.*, *DÖV* 1983, 575/576.

15 *Gierke* in seiner Anmerkung zu *OVG Berlin* (s. Fußn. 1), *DVBl.* 1984, 149/153.

16 *Weyreuther*, *DÖV* 1983, 575/576.

17 *Stüer*, in: *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, RdNr. 758.

18 *Hoppe*, in: *Festschrift für Ernst, S. 215/219*; *Stüer*, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, RdNr. 818.

19 *BVerwG*, Urt. v. 23. 1. 1983 – 4 C 68.78 –, *BVerwGE* 61, 307 = BayVBl. 1981, 307, für die Planfeststellung nach dem *FStrG* mit der Besonderheit, dass dort eine besonders ausgeprägte Konzentrationswirkung der Planfeststellung normiert ist.

6 *BVerwG*, Beschl. v. 17. 2. 1984 – 4 B 191.83 –, *BVerwGE* 69, 30 = BayVBl. 1984, 342 – Reuter-Kraftwerk.

7 *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 – 4 C 50.72 –, *BVerwGE* 45, 309/322 = BayVBl. 1974, 406, stellt dies für die Abwägung als solche fest.

8 *Söfker*, *ZfBR* 1979, 10/12.

9 *Hoppe*, in: *Festschrift für Ernst*, S. 215/229.

10 *Stüer*, in: *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, 2. Aufl. 1998, RdNr. 819.

11 *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, *BVerwGE* 48, 56, wo von einem für das Planungsrecht allgemein geltenden Grundsatz der gerechten Abwägung gesprochen wird.

die fachplanerische Planfeststellung kennzeichnend ist. Die Einheitlichkeit der Planentscheidung entspricht unter diesen Voraussetzungen dem Gebot der möglichsten Ausschöpfung des dem Planungsrecht innewohnenden Konfliktlösungspotenzials²⁰.

II. Inhalt und Grenzen des Gebots der Konfliktbewältigung

Das Gebot der Konfliktbewältigung erfordert vom Grundsatz her, dass der Plan durch seine Abwägung und mit deren Ergebnis die durch ihn aufgeworfenen Probleme löst. Es bereitet zunächst Schwierigkeiten, welche Probleme dem Plan überhaupt zugerechnet werden können. Grundsätzlich hat ein Bauleitplan die bereits vorgefundenen Konflikte nicht zu bewältigen. Sie wurden nicht von ihm ausgelöst und können ihm daher nicht angerechnet werden²¹. Zu der vorgefundenen Situation gehören nicht nur die tatsächlichen, sondern ebenfalls die plangegebenen Verhältnisse²². Es handelt sich um Festsetzungen einer früheren Planung. Diese müssen sich nicht realisiert haben. Wenn sie bereits die Gestalt einer verfestigten Planung angenommen haben, sind die Betroffenen zur Duldung verpflichtet²³, sodass der Planer auch nicht ganz allgemein zu ihrer Bewältigung aufgerufen ist.

1. Gebietet Konfliktbewältigung die Planaufstellung?

Wenn nur die Konflikte zu bewältigen sind, für deren Entstehung der Plan ursächlich wird, würde das Gebot der Konfliktbewältigung den Planer nicht zu einer optimalen Planung anhalten. Das Problem lässt sich auf die Frage pointieren, ob das Gebot der Konfliktbewältigung dem Planer lediglich Konfliktvermeidung auferlegt oder ob es sich in ein Optimierungsgebot verwandelt. Noch im Vorfeld einer beabsichtigten Planung ist zu fragen, ob der Ortsplaner verpflichtet ist, mit der Aufstellung eines Bebauungsplans vorhandene Konflikte zu entschärfen.

Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Diese Vorschrift normiert neben dem Verbot nicht erforderlicher Bebauungspläne auch ein Gebot zur Aufstellung erforderlicher Bebauungspläne und löst mithin eine objektive rechtliche Planungspflicht der Gemeinde aus²⁴. Es ist durchaus denkbar, dass eine Gemengelage im unbepflanzten Innenbereich eine Bauleitplanung erforderlich macht²⁵. Es kann daher ein Gebot zur planerischen Konfliktbewältigung bestehen, obwohl die Konflikte keinem Plan zugerechnet werden können²⁶. Ein Planungsverzicht hätte zur Konsequenz, dass die konkreten Genehmigungsverfahren die Last der Problemlösung tragen müssten²⁷, obwohl die Eigenart des Problems, nämlich die Verflechtung sich widersprechender Nutzungsarten, genuin in den Bereich städtebaulicher Planung fällt.

Allerdings ist diese Planungspflicht sehr schwach und kann wegen § 2 Abs. 3 BauGB nicht eingeklagt werden²⁸. Die Schwäche der Planungspflicht folgt aus dem Gestaltungsspielraum des gemeindlichen Planungsermessens bei der Auf-

stellung von Bebauungsplänen und daraus, dass der abstrakt bestehende Planungspflicht der Gemeinde kein subjektives Recht des Einzelnen auf die Aufstellung von Bauleitplänen entspricht²⁹. Da sich die Erforderlichkeit zur Aufstellung von Bebauungsplänen nach § 1 Abs. 3 BauGB an dem der Gemeinde eigenen städtebaulichen Konzept bemisst, hat sie es weit gehend selbst in der Hand, durch die Gestaltung des Konzepts eine Planungspflicht zu umgehen³⁰. Auch das Ausweichen auf andere Handlungsformen wie die des öffentlich-rechtlichen Vertrags kann einen Bebauungsplan entbehrlich machen³¹.

2. Pflichten während des Abwägungsvorgangs

Wenn die Gemeinde einen Bebauungsplan beabsichtigt, muss sie infolge des Gebots der Konfliktbewältigung die durch das Vorhaben ausgelösten Spannungen und Konflikte erkennen und bewältigen³². Die konfliktierenden Belange sind nach ihrer Ermittlung nach Maßgabe ihrer jeweiligen Bedeutung zu gewichten und anschließend zum Ausgleich zu bringen³³. Das Abwägungsgebot gilt für Planungsvorgang und Planungsergebnis gleichermaßen³⁴.

a) Umfang der Abwägung

Etwaige durch den Plan und seine Realisierung zu erwartende Konflikte sind zu ermitteln. Das Gebot der Konfliktbewältigung bestimmt damit den Umfang des abzuwägenden Materials. Der Ortsplaner muss im Ergebnis der Konfliktvermeidung den Vorzug vor der Konfliktreduzierung geben³⁵. Umso weiter ist das Abwägungsmaterial zu fassen³⁶. Indem die Bauleitplanung die nachteiligen Folgen eines Plans veranschlagt, legt sie dem Bebauungsplan eine Entwicklungsprognose zu Grunde³⁷. Die auf einer Prognose beruhende planerische Entscheidung ist nur dann rechtmäßig, wenn die Prognose unter Berücksichtigung aller verfügbaren Daten in einer der Sache angemessenen und methodisch einwandfreien Weise zu Stande gekommen ist³⁸.

Ein Bebauungsplan hat im Rahmen der Konfliktbewältigung umso mehr Abwägungsmaterial zusammenzutragen, je umfangreicher, konfliktträchtiger oder zukunftsweisender sein Planungsziel ist. Die Konfliktlösung stellt erhöhte Ansprüche, wenn die völlige Umstrukturierung eines Gebiets das Planziel darstellt³⁹. So kann die Gemeinde nicht nur dazu verpflichtet sein, die durch das Planziel entstehenden Konflikte mit anderen geplanten oder vorhandenen Nutzungen zu lösen, sondern sie kann die Lösung städtebaulicher Konflikte geradezu zum vorrangigen Planziel gemacht haben⁴⁰. Allerdings kann sich Bauleitplanung auf eine Auffangplanung beschränken; sie muss nicht zugleich Entwicklungspla-

29 *BVerwG*, Beschl. v. 26. 6. 1997 – 4 B 97.97 –, NVwZ-RR 1998, 357.

30 *Menge*, Bauleitplanung in städtischen Gemengelagen, S. 17.

31 So für den vorbeugenden Immissionsschutz *BVerwG*, Ur. v. 15. 12. 1989 – 7 C 6.88 –, BayVBl. 1990, 281 = NVwZ 1990, 665/666. Das *BVerwG* räumt den Gemeinden die Möglichkeit ein, diesen präventiven Schutz noch über dem vom BImSchG festgelegten Niveau und auch mit dem Instrumentarium schlichten Hoheitshandelns anzustreben.

32 *BVerwG*, Ur. v. 14. 2. 1975 – 4 C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = BayVBl. 1975, 540 – B 42.

33 *BVerwG*, Ur. v. 5. 7. 1974 – 4 C 50.72 –, BVerwGE 45, 309/314 = BayVBl. 1974, 405 – Delog-Detag.

34 *BVerwG*, Ur. v. 29. 9. 1978 – 4 C 30.76 –, DVBl. 1979, 151.

35 *Hoppe*, in: Festschrift für Ernst, S. 215/221.

36 *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 825.

37 *OVG Lüneburg*, Beschl. v. 15. 3. 1978 – 6 C 3.76 –, OVG 34, 348 = BauR 1979, 215.

38 *BVerwG*, Ur. v. 7. 7. 1978 – 4 C 79.76 –, BVerwGE 56, 110 = BayVBl. 1978, 674 = DVBl. 1978, 845 – Frankfurter Flughafen.

39 *Dolde*, NJW 1980, 1657/1659.

40 *Söfker*, ZfBR 1979, 12/13.

20 *Hoppe*, in: Festschrift für Ernst, S. 215/219; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 858.

21 Anders versteht anscheinend *Müller*, BauR 1994, 191/192, den Inhalt des Konfliktbewältigungsgebots. Er zielt auf ein Verbesserungsgebot ab.

22 *Gierke* in seiner Anmerkung zu *OVG Berlin*, DVBl. 1984, 149/154.

23 *BVerwG*, Ur. v. 14. 12. 1979 – 4 C 10.77 –, DVBl. 1980, 301/302.

24 *Weyreuther*, DVBl. 1981, 369/371.

25 *Ziert*, BauR 1984, 138/142.

26 *Hoppe*, in: Festschrift für Ernst, S. 215/217.

27 *Müller*, BauR 1994, 191/192.

28 *Weyreuther*, DVBl. 1981, 369/371.

nung sein⁴¹. Die Entflechtung bestehender komplexer Gemengelage vermag das dem Bauplanungsrecht zu Gebote stehende Instrumentarium regelmäßig nicht zu leisten. Daher ist ein Bauleitplan, der sich eine solche Konfliktbewältigung zum Ziel setzt, unausgewogen, wenn seine Mittel dieses Ziel nicht in geeigneter Weise erreichen können. Die bauleitplanerische Absicht, auch diejenigen Konflikte zu bewältigen, die dem Plan selbst nicht zuzurechnen sind, kann sich mithin als Abwägungsfehler darstellen. Ja nicht einmal alle Konflikte, die der Bebauungsplan auslöst, können und müssen durch den Bauleitplan selbst bewältigt werden.

b) Abwägungserhebliche Belange

Es entspricht dem Zweck des Abwägungsgebots, den Kreis der in die Abwägung einzustellenden Belange nicht zu eng zu ziehen. So sind auch lediglich mittelbare Auswirkungen der Planung in die Prognose einzubeziehen⁴². Abwägungserheblich sind dabei solche Belange, die mehr als nur geringfügig, in ihrem Eintritt zumindest wahrscheinlich, schutzwürdig und für die planende Stelle erkennbar sind⁴³. Belange, die diese Kriterien nicht erfüllen, müssen nicht in die Abwägung eingestellt werden und unterfallen infolgedessen auch nicht dem Gebot der Konfliktbewältigung⁴⁴. Nur die dem Bebauungsplan zuzurechnenden Konflikte sowie die diesen zu Grunde liegenden Belange sind dazu geeignet, bei entsprechender Rechtsbetroffenheit⁴⁵ die Antragsbefugnis in einem Normenkontrollverfahren zu begründen⁴⁶. Das Ziel der Konfliktbewältigung liegt nicht in der restlosen Konfliktfreiheit⁴⁷. Die zum Ausgleich zu bringenden Konflikte bestehen vielmehr zwischen Belangen, die ohnehin in die Abwägung einzufügen sind. Denn die Konfliktbewältigung begründet keine generelle Pflicht zur Verbesserung einer vorgefundenen Situation⁴⁸. Vorbelastungen und Bestandsschutz finden ihren Niederschlag in der Abwägung und relativieren damit ebenfalls die gebotene Konfliktbewältigung⁴⁹.

Bei der Betrachtung privater Interessen muss die Gemeinde nicht für den Ausgleich von solchen Risiken sorgen, die sich aus der Wirtschaftlichkeit einer festgesetzten Nutzungsart ergeben. Es handelt sich vielmehr um Lasten des Privateigentums. Mögliche ökonomische Risiken können dem Bebauungsplan nicht zugerechnet werden. Der Plan muss allerdings realisierbar sein. Wenn die Umsetzung seiner Festsetzungen nahezu unmöglich oder erst langfristig möglich ist, ist der Planer der Konfliktbewältigung nur ausgewichen. Ein solcher Plan ist funktionslos, damit abwägungsfehlerhaft und nichtig⁵⁰. Auch eine unwirtschaftliche Festsetzung kann in eine totale Veränderungssperre umschlagen, wenn die einzige zulässige Nutzung des Grundstücks wegen ihrer Unwirt-

schaftlichkeit nicht in Frage kommt. Ein solches faktisch wirkendes Bauverbot kann unzumutbar sein⁵¹.

c) Der Umfang des beplanten Gebiets

Der Umfang des zu beplanenden Gebiets richtet sich auch nach der Bestimmung des § 1 Abs. 3 BauGB („so weit“) und unterliegt somit nicht der völlig ungebundenen Entscheidung der Gemeinde. Gleichwohl kann die Gemeinde durch eine eigene städtebauliche Konzeption die Erforderlichkeit einer Bauleitplanung selbst herbeiführen, modifizieren und präzisieren. Damit fällt die Bestimmung des Plangebiets weitgehend ihrem planerischen Ermessen anheim. Dabei sind allerdings nicht sämtliche einander unverträglichen Nutzungen in das Plangebiet einzubeziehen. Nur Nutzungen, deren Ausgleich Festsetzungen zur Konfliktlösung erfordern, sind in die Abwägung einzustellen. So muss die für ein Gewerbe- oder Industriegebiet vorgesehene absichernde Planung nicht auch immer den benachbarten Wohnbereich einbeziehen. Die Beplanung des Wohnbereichs erfordert aber regelmäßig die Eingliederung des emittierenden Betriebs in das Plangebiet, wenn sein Störungsgrad durch Festsetzungen verringert werden muss⁵². Die Konfliktbewältigung kann aber auch in mehreren Bebauungsplänen geschehen, die sich zu einem Ganzen zusammenfügen.

Durch eine Vielzahl nur segmental ausgerichteter Bebauungspläne vermag sich die Gemeinde aber nicht dem Gebot der Konfliktbewältigung zu entziehen. Wenn schutzwürdige Interessen außerhalb des Plangebiets berührt werden, gebietet die erforderliche Konfliktbewältigung die Integration dieser Interessen zumindest in die planerische Abwägung. So ist die Gemeinde bei der Planung eines neu anzulegenden Gewerbe- und Industriegebiets dazu verpflichtet, die Schutzbedürftigkeit der benachbarten Wohnbebauung in die Abwägung einzubeziehen⁵³.

Diese plangebietsübergreifende Wirkung des Gebots der Konfliktbewältigung endet nicht an der Gemeindegrenze⁵⁴. Die Abwägung muss auch die privaten Belange der Bürger benachbarter Gemeinden berücksichtigen. Diesen Schluss legt das interkommunale Abstimmungsgebot aus § 2 Abs. 2 BauGB nahe. Auch hier darf ein grundsätzlicher Interessenkonflikt nicht offen bleiben⁵⁵. Kommunale Grenzen haben daher für den Umfang der zu beachtenden privaten Belange keine begrenzende Wirkung.

Die Festsetzung des Geltungsbereichs eines Bebauungsplans ist schon deshalb ein wichtiger Teilaspekt der Konfliktbewältigung, weil ein Planvorhaben extreme Wirkungen möglicherweise erst in der Umgebung entfaltet. Schon der hohe Verbindlichkeitsgrad einer planerischen Entscheidung erfordert diese Konfliktbewältigung. Denn es wäre planerisch unausgewogen, wenn zwar das konfliktverursachende Vorhaben durch den Bebauungsplan normativ festgesetzt wird, dem

41 *Dolde*, DVBl. 1983, 732/739.

42 *BVerwG*, Urt. v. 15.4.1977 – IV C 100.74 –, BVerwGE 52, 237/245 = BayVBl. 1977, 570 für die Straßenplanung.

43 *BVerwG*, Beschl. v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = BayVBl. 1980, 88 = DVBl. 1980, 233.

44 *Stüer*, in: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 819.

45 Zum Recht auf Abwägung *BVerwG*, Urt. v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 –, BayVBl. 1999, 249 = NJW 1999, 592 = DVBl. 1999, 100.

46 *Stüer*, DVBl. 1985, 469/476.

47 *Stüer*, in: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 819.

48 *Stüer*, in: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 824.

49 *Müller*, BauR 1994, 191/196.

50 Zur Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen *BVerwG*, Urt. v. 29.4.1977 – 4 C 39.75 –, BVerwGE 54, 5 = BayVBl. 1978, 23; Beschl. v. 6.6.1997 – 4 NB 6.97 –, NVwZ-RR 1998, 415 = UPR 1997, 469; Urt. v. 17.6.1993 – 4 C 7.91 –, NVwZ 1994, 281 = ZfBR 1993, 304; Beschl. v. 7.2.1997 – 4 B 6.97 –, NVwZ-RR 1997, 513; Beschl. v. 17.2.1997 – 4 B 16.97 –, NVwZ-RR 1997, 512; Beschl. v. 25.8.1997 – 4 BN 4.97 –, BayVBl. 1998, 314; Beschl. v. 24.4.1998 – 4 B 46.98 –, NVwZ-RR 1998, 711; Urt. v. 3.12.1998 – 4 CN 3.97 –, BVerwGE 108, 71.

51 *BVerwG*, Urt. v. 29.9.1978 – 4 C 30.76 –, DVBl. 1979, 151/153.

52 *Müller*, BauR 1994, 191/194.

53 *BVerwG*, Beschl. v. 30.11.1992 – 4 NB 41.92 –, Buchholz 406.25 § 20 BImSchG Nr. 3.

54 Zur Bedeutung der Gemeindegrenzen für die kommunale Planung grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 8.9.1972 – 4 C 17.71 –, BVerwGE 40, 323 = BayVBl. 1973, 273 = DVBl. 1973, 34 = Krabbenkamp; Urt. v. 15.12.1989 – 4 C 36.86 –, BVerwGE 84, 209 = DVBl. 1990, 427; *OVG Koblenz*, Beschl. v. 8.1.1999 – B 12650/98 –, NVwZ 1999, 435; *BayVGH*, Beschl. v. 25.6.1998 Az. 1 NE 98.1022, UPR 1998, 467 – Abstimmungspflicht bei der Planung eines Factory Outlet Centers auch über die Gemeindegrenze hinweg; *Moench/Sander*, NVwZ 1999, 337; *Reidt*, NVwZ 1999, 45; *Werner*, ZfBR 2000, 21. Zur Bedeutung der Gemeindegrenze für die Vorhabenzulassung *BVerwG*, Urt. v. 3.12.1998 – 4 C 2.98 –, Urt. v. 3.12.1998 – 4 C 7.98 –, DVBl. 1999, 249 = BauR 1999, 232; nicht beplanter Innenbereich endet an der Gemeindegrenze.

55 *OVG Münster*, Urt. v. 10.11.1980 – 11 a NE 45.78 –, DVBl. 1981, 409.

dadurch betroffenen Natur- und Umweltschutz jedoch nur durch jederzeit widerrufliche Auflagen im Einzelgenehmigungsverfahren zur Durchsetzung verholten werden soll⁵⁶. Dies folgt zum einen aus dem Erfordernis, dass die Planung die von ihr geschaffenen Probleme vom Ansatz her mit denselben oder gleichwertigen Mitteln bereinigen muss. Zum anderen ergibt es sich aus dem Vorrang der Konfliktlösung durch vorausschauend-präventives und umweltgestaltendes Planungsrecht vor dem Einsatz rechtlicher Mittel repressiver Natur⁵⁷. Schließlich müssen die Maßnahmen zu Gunsten des Natur- und Umweltschutzes hinreichend konkret in die Planung aufgenommen worden sein.

Auch der allgemeine baurechtliche Trennungsgrundsatz, der aus § 50 BImSchG abgeleitet wird, gibt der Gemeinde auf, das Nebeneinander von Wohn- und Industriegebiet möglichst schon planungsrechtlich zu vermeiden und nicht dem nachfolgenden gewerbe- oder immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren zu überlassen⁵⁸. So hat der Plangeber zu berücksichtigen, dass eine Abpufferung durch Sicherheitszonen zwischen Gebieten unterschiedlicher Nutzung erforderlich werden kann⁵⁹. Die planerische Festsetzung von Schutzabständen für störende und schutzbedürftige Bebauung zählt nämlich zu den Instrumenten der Konfliktmilderung⁶⁰. Da solche Abstandsflächen mitunter weiträumig anzulegen sind, darf sich das Plangebiet nicht auf die anzulegende Anlage beschränken, sondern muss auch das Umfeld entweder nur durch Einstellung in die Abwägung oder aber durch Einbeziehung in das Plangebiet berücksichtigen.

III. Konfliktbewältigung und Konflikttransfer – Grundsatz der Lastenverteilung

Die städtebauliche Planung kann nicht alle Konflikte bewältigen. Abgesehen davon, dass ein Bodensatz an Konflikten bewusst in Kauf genommen wird, gibt auch die Stufenfolge von verschiedenen Planungs- und Zulassungsebenen Entlastung.

1. Gebot der einheitlichen Planungsentscheidung im Fachplanungsrecht

Für das Fachplanungsrecht hat sich die Maxime der einheitlichen Planungsentscheidung herausgebildet. Der Planfeststellungsbeschluss soll alle mit dem Vorhaben verbundenen Probleme bewältigen. Dies folgt aus der umfassenden Wirkung der Planfeststellung, die sich in deren formeller Konzentrationswirkung ausdrückt⁶¹. Denn nach § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 2 VwVfG sind neben der Planfeststellung andere behördliche Entscheidungen, insbesondere öffentlich-rechtliche Genehmigungen, Verleihungen, Erlaubnisse, Bewilligungen, Zustimmungen und Planfeststellungen, nicht erforderlich. Die im Verhältnis zum Bebauungsplan größere rechtliche Verbindlichkeit eines Planfeststellungsbeschlusses im Sinne der konkreten Vorhabenzulassung fordert eine umfassendere Planung und damit auch eine detailliertere Abwägung, als dies in der Bauleitplanung erforderlich ist⁶².

56 OVG Berlin, Urt. v. 14. 12. 1982 – 2 A 10.81 –, OVG BE 16, 182 = NVwZ 1983, 419.

57 So auch Hoppe, in: Festschrift für Ernst, S. 215/219 und 221.

58 BVerwG, Urt. v. 5. 7. 1974 – 4 C 50.72 –, BVerwGE 45, 309/328 = BayVBl. 1974, 405; Beschl. v. 20. 1. 1992 – 4 B 71.90 –, BauR 1999, 344.

59 BVerwG, Beschl. v. 12. 12. 1990 – 4 NB 14.88 –, NVwZ 1991, 871, für die Planung einer kerntechnischen Anlage.

60 Hoppe, in: Festschrift für Ernst, S. 215/227.

61 BVerwG, Urt. v. 7. 9. 1979 – 4 C 58 und 59.76 –, BVerwGE 58, 281 = NJW 1980, 2266.

62 Bei notwendigen Folgemaßnahmen nach § 75 Abs. 1 Satz 1 Halbsatz 1 VwVfG oder bei der Bündelung von Planfeststellungsverfahren nach § 78 VwVfG können sich sogar Annexkompetenzen der Planfeststellungsbehörde ergeben, BVerwG, Urt. v. 9. 3. 1979 – 4 C 41.75 –, BVerwGE 57, 297/300 f. = BayVBl. 1979, 568; Wahl/Dreier, NVwZ 1999, 606.

2. Bauleitplanung im Stufensystem von Planung und Zulassung

Auch im Bauleitplanverfahren dürfen Konflikte allerdings nicht ohne Grund ausgeklammert werden, wenn sie mit den Mitteln der Bauleitplanung bewältigt werden können⁶³. Das Gebot der einheitlichen Planungsentscheidung ist also auch hier die Kehrseite des Verbots eines Konflikttransfers⁶⁴. Im Gegensatz zu der Besonderheit der unmittelbaren rechtsgestaltenden Wirkung der Planfeststellungsbeschlüsse steht die Bauleitplanung in einem Stufensystem verschiedener Planungs- und Zulassungsentscheidungen. Vor allem folgt auf die Bauleitplanung in der Regel noch ein Genehmigungsverfahren, in dem die Vereinbarkeit des konkreten Vorhabens mit öffentlich-rechtlichen Vorschriften geprüft wird. Die Bauleitplanung selbst gliedert sich in den für das ganze Gemeindegebiet aufzustellenden Flächennutzungsplan und Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind.

Vor dem Hintergrund der Vorgaben von Raumordnung, Landesplanung und Gebietsentwicklungsplanung auf der einen Seite und der Fachplanung auf der anderen Seite gliedert sich das öffentliche Bauplanungsrecht daher typischerweise in den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan, auf den die konkrete Vorhabenzulassung im Genehmigungsverfahren folgt. Die Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung muss diesem Stufenverhältnis zwischen Planung und Zulassung entsprechen. Der Flächennutzungsplan beschränkt sich auf Darstellungen, in denen die Konfliktbewältigung auf der Grundlage einer Grobanalyse in den wesentlichen Umrissen erkennbar wird. Der Bebauungsplan entwickelt aus diesem städtebaulichen Gesamtkonzept konkrete Festsetzungen. Im Einzelgenehmigungsverfahren werden die Vorgaben der Bauleitplanung in konkrete Zulassungsentscheidungen umgesetzt. Zu nennen sind hier die Baugenehmigung, das Zustimmungsverfahren, aber auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Gegebenenfalls werden diese durch andere Nachfolgeverfahren oder flankierende Maßnahmen begleitet. Dazu zählen etwa verkehrlenkende Maßnahmen, ordnungsbehördliche oder gewerberechtliche Erlaubnisse, naturschutzrechtliche oder umweltschutzrechtliche Gebote oder Verbote oder städtebauliche Verträge. Die Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung stellt sich daher als Kompetenz- und Verteilungsproblem dar, das der jeweiligen Planungs- und Zulassungsstufe angepasst ist. Dem entsprechen die jeweiligen Planungs- und Zulassungsinstrumente, die Breite und Tiefe der Sachverhalts- und Problemanalyse, die Grob- oder Feinkörnigkeit der Planung und ganz allgemein der Grad der Problembewältigung, der auf den jeweiligen Stufen geleistet werden kann und muss. Die Zuordnung der Konfliktbewältigung ist dabei den jeweiligen Ebenen nicht exakt vorgegeben, sondern verbindet sich mit der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinde. In einem gewissen Umfang kann daher die Gemeinde die Konfliktbewältigung den verschiedenen Planungs- und Zulassungsebenen zuweisen, soweit dies durch das Abwägungsgebot gerechtfertigt ist.

3. Planerische Zurückhaltung

Die Gemeinde kann etwa im Bebauungsplan bereits ein konkretes Vorhaben planen oder im Sinne einer Angebotsplanung größere planerische Zurückhaltung walten lassen. So ist eine planerische Festsetzung nach § 9 Abs. 1 BauGB zwar grundsätzlich konkret zu treffen. Eine größere Abstraktion der Festsetzungen und damit planerische Zurückhaltung kann

63 Ritter, NVwZ 1984, 609/611.

64 Hoppe, in: Festschrift für Ernst, S. 215/219.

aber geboten sein, wenn damit den von der Planung betroffenen Eigentümern ein gesteigertes Maß an eigenen Gestaltungsmöglichkeiten belassen wird⁶⁵. Die planerische Gestaltungsfreiheit erlaubt es der Gemeinde, selbst zu bestimmen, welches Maß an Konkretisierung von Festsetzungen der jeweiligen Situation angemessen ist und dem Gebot gerechter Abwägung entspricht⁶⁶. Damit ist es auch legitim, dass der Bebauungsplan nicht nur zum Zwecke größerer Gestaltungsfreiheit der privaten Eigentümer Zurückhaltung wahrte. Er ist nämlich nicht zur abschließenden Bewältigung aller Probleme verpflichtet, die sich durch die von ihm für zulässig erklärten Nutzungen im Plangebiet im Einzelfall ergeben können⁶⁷.

4. Planerischer Vorbehalt

Die planerische Zurückhaltung darf die Gemeinde aber nicht derart ausüben, dass sie zusagt, nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB erforderliche Festsetzungen für Lärmschutzvorkehrungen außerhalb des Bebauungsplans herzustellen⁶⁸. Die Einheitlichkeit einer Planungsentscheidung ist nur dann gewahrt, wenn ein ausdrücklicher Vorbehalt im ursprünglichen Plan die als regelungsbedürftig anerkannten Festsetzungen verbindlich im Bebauungsplan festschreibt. Dieser Grundsatz entstammt dem Fachplanungsrecht. Die fachplanungsrechtliche Konzentrationswirkung schließt es aus, dass für ein und dasselbe Vorhaben mehrere verschiedene und vielleicht widersprüchliche Planfeststellungen getroffen werden. Deshalb sind die Aufschiebung einer Problemlösung oder die Ausklammerung eines Planabschnitts nur dann zulässig, wenn sie ausdrücklich im Planfeststellungsbeschluss vorbehalten sind. Dieser Vorbehalt zu Gunsten eines Verzichts einer einheitlichen Planungsentscheidung muss seinerseits die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit wahren und unter Einhaltung des Abwägungsgebots erfolgen⁶⁹. Die mit dem Vorbehalt unberücksichtigt gebliebenen Belange dürfen nicht so gravierend sein, dass die Planungsentscheidung im Nachhinein unausgewogen erscheinen kann. Dabei kann ein Teil der Planungsentscheidung nur dann vorbehalten werden, wenn der Plangeber die später zu regelnde Konfliktlage wenigstens in Umrissen eingeschätzt hat⁷⁰. An diese Entscheidung werden die Anforderungen einer nach freiem Ermessen zu ermittelnden Prognose gestellt.

Der Vorbehalt kann auch nur dann die Entscheidung ersetzen, wenn sich im Zeitpunkt der Entscheidung die für die Problembewältigung notwendigen Kenntnisse nicht mit vertretbarem Aufwand verschaffen lassen. Die Zulässigkeit eines solchen Vorbehalts erfordert außerdem, dass die Konfliktlösung in einem Nachfolgeverfahren zumindest absehbar ist⁷¹. Dann ist ein Vorbehalt sogar zulässig, wenn sich das Nachfolgeverfahren nicht einmal automatisch anschließt.

5. Typisierende Betrachtungsweise und Normcharakter

Die planerische Zurückhaltung entspricht dem Wesen und der Eigenart des Bebauungsplans⁷². Der Normcharakter des Bebauungsplans setzt einer erschöpfenden und abschließen-

den konkreten Planung deutliche Grenzen⁷³. Der Charakter einer Norm ist ihr abstrakt-genereller Regelungsgehalt, der vom Einzelfall abhebt. Der Einzelfall beim Bebauungsplan ist die Zulässigkeit eines konkreten baulichen Vorhabens. Für die Bauleitplanung ist eine typisierende Betrachtungsweise charakteristisch⁷⁴. Der Bebauungsplan setzt daher typisierend Nutzungsmöglichkeiten fest⁷⁵. Er liefert aus traditioneller Sicht keine maßgeschneiderte Lösung, sondern verkörpert eine Angebotsplanung. Außerdem läuft ein durch seine Festsetzungen stark konkretisierter Bebauungsplan Gefahr, nicht vollziehbar zu werden⁷⁶. Nicht vollziehbare Festsetzungen eines Bebauungsplans haben aber in der Regel die Unwirksamkeit aller übrigen Festsetzungen des Bebauungsplans⁷⁷ zur Folge⁷⁸.

Doch gerade bei der Entflechtung von sich beeinträchtigenden Nutzungen stößt die Bauleitplanung oft an ihre Grenzen. Statt die Entflechtung anzustreben, bleibt dann nur noch die Möglichkeit zur konkret anlagebezogenen Festsetzung gemäß § 9 Abs. 1 Nrn. 23 und 24 BauGB sowie nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO⁷⁹. Der Versuch, durch anlagebezogene Bauleitplanung Schadensbegrenzung in einer Gemengelage zu betreiben, gerät dabei in Konflikt mit spezialgesetzlichen Genehmigungsverfahren.

6. Konfliktbewältigung und gemeindliche Planungsautonomie

Dem Bebauungsplan kommt aber als kommunales Satzungsrecht eine wichtige Steuerungsfunktion zu, die sich mit einer entsprechenden Gestaltungsbefugnis verbindet. Die Leitlinien für die Konfliktbewältigung aufzustellen, ist Sache des Gesetzgebers. Er kann hierzu auch durch Rechtsverordnung den Verordnungsgeber ermächtigen. Fehlt eine solche konkrete Vorgabe, ist die Konfliktbewältigung unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelfallumstände vorzunehmen. Bei dieser Interessenbewertung kommt dem Satzungsgeber eine wichtige Aufgabe zu. Er kann unter Abwägung der jeweiligen betroffenen Belange einen sachgerechten Interessenausgleich leisten. An die Wertungen des Satzungsgebers sind Genehmigungsbehörden und Rechtsprechung gebunden, wenn die Wertungen nicht gegen bindende Vorgaben in Gesetzen oder Verordnungen verstoßen oder grob unangemessen, disproportional und eindeutig fehlsam erscheinen. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich daher auf die sachgerechte Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und eindeutige Fehler in der Bewertung oder in der Ausgleichsentscheidung. Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung ist daher mit autonomer planerischer Gestaltungsbefugnis verbunden. Die Wertentscheidung des kommunalen Satzungsgebers kann übrigens auch in das Nachbarschaftsverhältnis hineinwirken und das Maß der nachbarlichen Rücksichtnahme neu bestimmen. Denn die öffentlich-rechtliche und die zivilrechtliche Bewertung des Nachbarschaftsverhältnisses sind auf Harmonisierung angelegt⁸⁰.

73 Gierke, DVBl. 1984, 149/151.

74 Söfker, ZRP 1980, 321/323.

75 OVG Lüneburg, Urt. v. 12. 3. 1980 – 6 OVG C 12.78 –, DVBl. 1980, 962 = BauR 1980, 539.

76 Söfker, ZRP 1980, 321/323.

77 BVerwG, Beschl. v. 8. 8. 1989 – 4 NB 2.89 –, DVBl. 1989, 1103/1104.

78 BVerwG, Urt. v. 14. 7. 1972 – IV C 8.70 –, BVerwGE 40, 258/262 f. = BayVBl. 1973, 216, 360.

79 Söfker, BBauBl. 1980, 628/632.

80 Das Tennisplatz-Urteil BGH, Urt. v. 17. 12. 1982 – V ZR 55/82 –, NJW 1983, 751 = Hoppe/Stüer, RzB RdNr. 92, gilt daher allgemein zu Gunsten eines auf Harmonisierung zwischen öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Bewertung angelegten Nachbarschutzes als überwunden. Was öffentlich-rechtlich zumutbar ist, muss es auch zivilrechtlich sein, vgl. etwa BGH, Urt. v. 23. 3. 1990 – V ZR 58/89 –, DVBl. 1990, 771 = UPR 1990, 261 = Hoppe/Stüer, RzB RdNr. 76 – Volksfest; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 2330.

65 BVerwG, Urt. v. 30. 1. 1976 – IV C 26.74 –, BVerwGE 50, 114/120 = BayVBl. 1976, 500 = BauR 1976, 175; Urt. v. 4. 10. 1974 – IV C 62 – 64.72 –, Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 15 S. 34/35 f.

66 BVerwG, Urt. v. 11. 3. 1988 – 4 C 56.84 –, BayVBl. 1988, 568 = NVwZ 1989, 659.

67 BVerwG, Beschl. v. 13. 7. 1989 – 4 B 140.88 –, NVwZ 1990, 459 = UPR 1989, 438.

68 OVG Berlin, Urt. v. 22. 4. 1983 – 2 A 6.81 –, NVwZ 1983, 416/418.

69 BVerwG, Urt. v. 23. 1. 1983 – 4 C 68.78 –, BVerwGE 61, 307/311 = BayVBl. 1981, 664.

70 BVerwG, Beschl. v. 17. 12. 1985 – 4 B 214.85 –, NVwZ 1986, 640 = UPR 1986, 146.

71 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 825.

72 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 828.

7. Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Eine Ausnahme könnte der Vorhaben- und Erschließungsplan sein. Er entstammt dem DDR-Recht (§ 55 Bauplanungs- und Zulassungsverordnung) und wurde durch § 246 a BauGB für die neuen Länder mit Wirkung bis zum 31. 12. 1997 übergeleitet und durch § 7 BauGB-MaßnG auch in den alten Ländern eingeführt. Das BauROG 1998 hat ihn in § 12 BauGB als vorhabenbezogenen Bebauungsplan in ein neues Gewand gekleidet. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan, der dem Vorhaben- und Erschließungsplan satzungsrechtliche Weihen verleiht, tritt in Verbindung mit dem Durchführungsvertrag auf, für den als städtebaulicher Vertrag § 11 BauGB gilt. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan bezieht sich auf ein konkretes bauliches Vorhaben, das ohne Planung nicht zulässig wäre. Nun könnte man der Ansicht sein, dass diese den Plan prägende Konkretisierung auf den Einzelfall den Plangeber in den Stand setzt, Erfordernisse des baurechtlichen oder immissionschutzrechtlichen Einzelgenehmigungsverfahrens verbindlich vorwegzunehmen. Die Vorhabenbezogenheit könnte ihm vielleicht ein größeres Maß an planerischer Feinkörnigkeit erlauben.

Diese größere planerische Freiheit existiert allerdings nur in der Wahl der Mittel und nicht auch in der Wahl der Ziele: Der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist zwar, soweit er den Geltungsbereich des Vorhaben- und Erschließungsplans betrifft⁸¹, nicht an die Festsetzungen aus dem enumerativen Katalog des § 9 BauGB und an die BauNVO gebunden, darf aber nur bodenrechtliche Regelungen treffen und baugestalterische Festsetzungen nur nach Maßgabe des § 9 Abs. 4 BauGB. Auch ein vorhabenbezogener Bebauungsplan darf sich somit nicht in die Kompetenz der Sonderbehörden einmischen. Zugleich wird aber auch die Variationsbreite deutlich, die der planenden Gemeinde bei der Aufstellung von Bebauungsplänen von einer nur allgemeinen Angebotsplanung bis zu einer konkreten Projektplanung zur Verfügung steht. Auch ist das Abwägungsgebot im Sinne der Berücksichtigung betroffener Belange einzuhalten⁸².

8. Städtebaulicher Vertrag

Als Instrument der Lastenverteilung hat sich auch der städtebauliche Vertrag bewährt⁸³. Er kann planbegleitend sicherstellen, dass die planerische Konzeption umgesetzt wird. Denn die Bauleitplanung hat von Natur aus eine Schwäche: Sie unterbreitet zwar ein städtebauliches Angebot, verpflichtet aber nicht zu dessen Umsetzung. Bauleitplanung ist aber auf Umsetzung angewiesen. So kann auch vom Prinzip her nicht ausgeschlossen werden, dass lediglich einzelne Teile des Bebauungsplans realisiert werden, während andere Teile nicht verwirklicht werden. Hier kann stärker noch als Auflagen in der Baugenehmigung der städtebauliche Vertrag Abhilfe schaffen. Er ermöglicht nicht nur, die zeitnahe Realisierung eines Vorhabens zu gewährleisten, sondern auch, zwischen verschiedenen Teilen eines als Einheit begriffenen Vorhabens eine verbindliche Klammer herzustellen. Dies ist nicht nur für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, die an anderer Stelle als der des Eingriffs verwirklicht werden sollen, von unschätzbarem Wert. Die vertraglichen Regelungen können daher die satzungsrechtlichen Festsetzungen entlasten, wie der vorhabenbezogene Bebauungsplan deutlich macht. Hier wird durch den Durchführungsvertrag die Um-

setzung der Planung sichergestellt (§ 12 Abs. 1 BauGB). Die vertraglichen Regelungen müssen allerdings nach § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB angemessen in dem Sinne sein, dass sie bei einer Gesamtbetrachtung vor dem Hintergrund des Städtebaurechts und der jeweils übernommenen Verpflichtungen sachgerecht erscheinen. Auf dieser Grundlage der Angemessenheit kann sich daher der städtebauliche Vertrag als eigenständige Legitimationsquelle des Städtebaus und der Konfliktbewältigung entwickeln, der neben die gesetzlichen Regelungen tritt, ja diese durchaus auch modifizieren kann.

9. Verbot des enteignungsrechtlichen Konflikttransfers

Und noch eine inhaltliche Anforderung wird aus dem Gebot der Konfliktbewältigung abgeleitet: Wenn der Plan den Eigentümer in seiner wirtschaftlichen Existenz bedroht oder das Grundstück sonst ohne eine direkte Inanspruchnahme schwer und unerträglich entwertet, hat der Plan eine hinsichtlich der Schwere enteignungsgleiche Wirkung⁸⁴. In einer solchen Konstellation muss das betroffene Grundstück in die Planung einbezogen werden⁸⁵ und der mit der Planung verbundene Konflikt durch Planung gelöst werden⁸⁶. Die Pflicht zur Vorprüfung einer enteignenden Wirkung ergibt sich aus der erforderlichen Prognose, die der Plangeber seinem Konzept zu Grunde legen muss. Eine solche Vorprüfung kann aber nur die Ausnahme sein. Denn grundsätzlich hat der Bebauungsplan keine enteignungsrechtliche Vorwirkung. Der Bebauungsplan bewirkt nämlich keine Rechtsbindung für ein sich anschließendes Enteignungsverfahren⁸⁷. Der Bebauungsplan bestimmt und gestaltet zwar regelmäßig den Inhalt des auf seinem Gebiet liegenden Grundeigentums⁸⁸. Gleichwohl sind die Enteignungsvoraussetzungen nach Auffassung des BVerwG nicht und nicht einmal pauschal im Bebauungsplan zu prüfen⁸⁹. Wird das Grundstück in dem beschriebenen Sinne entwertet, kann die planende Gemeinde dies nicht übersehen. Sie hat vielmehr zwei Möglichkeiten: Sie muss entweder die Auswirkungen der Planung auf ein zumutbares Maß reduzieren oder das Grundstück mit der Folge einer Entschädigung in Anspruch nehmen⁹⁰.

10. Planung in Gemengelage

Stoßen unterschiedliche Nutzungen auf engem Raum zusammen, gelten für solche Gemengelage besondere Grundsätze der Konfliktbewältigung. Die reine Lehre der Trennung unterschiedlicher Nutzungen ist hier zumeist nicht zu verwirklichen. Auch zu einer Verbesserung der vorgefundenen Situation ist die planende Gemeinde im Allgemeinen nicht verpflichtet⁹¹. In vorhandenen Gemengelage ist daher das Gebot der Konfliktbewältigung auf der Grundlage der „Mittelwertrechtsprechung“⁹² nach Maßgabe des Rücksichtnahmegebotes⁹³ i.S. gesteigerter Duldungspflichten und vermin-

84 OVG Lüneburg, Beschl. v. 15. 3. 1978 – 6 C 3.76 –, UPR 1979, 215/216.

85 Schlichter, NuR 1982, 121/125.

86 BVerwG, Urt. v. 1. 11. 1974 – 4 C 38.71 –, BVerwGE 47, 144/155 f. = BayVBl. 1975, 538; Beschl. v. 14. 7. 1994 – 4 NB 25.94 –, NVwZ 1995, 130; Wahl/Dreier, NVwZ 1999, 606.

87 BVerwG, Beschl. v. 25. 8. 1997 – 4 BN 4.97 –, BayVBl. 1998, 314 = BauR 1997, 981/982. Zur Fachplanung Sauthoff, BauR 2000, 195.

88 BVerwG, Urt. v. 1. 11. 1974 – IV C.38.71 – BVerwGE 47, 144 = BayVBl. 1975, 538.

89 BVerwG, Beschl. v. 21. 2. 1991 – 4 NB 16.90 –, UPR 1991, 235/235.

90 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 860.

91 BVerwG, Beschl. v. 13. 7. 1989 – 4 B 140.88 –, DVBl. 1989, 1065 = NVwZ 1990, 263 = Hoppe/Stüer, RzB RdNr. 67 – Schefenacker; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 850.

92 BVerwG, Urt. v. 12. 12. 1975 – 4 C 71.73 –, BVerwGE 50, 49 = BayVBl. 1976, 248 = Hoppe/Stüer, RzB RdNr. 60 – Tunnelofen.

93 BVerwG, Urt. v. 23. 2. 1977 – 4 C 22.75 –, BVerwGE 52, 122 = BayVBl. 1977, 639 – Rücksichtnahme Außenbereich; Urt. v. 26. 5. 1978 – 4 C 9.77 –, BVerwGE 55, 369 = BayVBl. 1979, 152 – Harmonie.

81 Soweit einzelne Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans einbezogen werden (§ 12 Abs. 4 BauGB), besteht die Bindung an den Katalog der Festsetzungen in § 9 BauGB; vgl. auch Bielenberg, ZfBR 1996, 6.

82 OVG Münster, Urt. v. 22. 6. 1998 – 7 a D 108/96. NE –, BauR 1998, 1198 – IKEA.

83 Stüer, DVBl. 1995, 649; ders., DVBl. 1997, 1201.

derer Einwirkungsmöglichkeiten modifiziert. Die tatsächlichen Vorbelastungen des Plangebiets sind zu berücksichtigen und mindern die gebotene Konfliktbewältigung. Das Gebot der Konfliktbewältigung kann die Gemeinde zu einer Nachforschung verpflichten, ob die bestehenden Vorbelastungen von der Rechtsordnung gedeckt werden⁹⁴. Auch kann das zu erwartende Konfliktpotenzial im unbeplanten Bereich dann ein Planungserfordernis begründen, wenn ein Vorhaben sich in einer Gemengelage nicht gemäß § 34 BauGB in die Umgebung einfügt, weil es bodenrechtliche Spannungen verschärfen könnte⁹⁵. Konfliktbewältigung bedeutet vor allem aber Folgenbewältigung⁹⁶. Es besteht allenfalls insofern ein Verbesserungsgebot, als die vorgefundene Lage nach Maßgabe einer Gesamtbilanz zu verbessern ist. Die Ausrichtung an einer Gesamtbilanz bedeutet, dass nicht die Verbesserung jedes einzelnen Belangs erforderlich ist⁹⁷. Wenn der Komplexität der Gemengelage auch durch ein derart reduziertes Verbesserungsgebot nicht begegnet werden kann, schlägt das Verbesserungsgebot in ein Verschlechterungsverbot um.

Bei der Überplanung gewachsener Baugebiete gilt das Gebot der Konfliktlösung nur mit Einschränkungen. So sind auch Konstellationen möglich, in denen das Verschlechterungsverbot ausnahmsweise durch die Planung durchbrochen werden darf⁹⁸. Die Bauleitplanung muss zwar vom Grundsatz her das Trennungsgebot beachten. Wenn aber eine gegebene Gemengelage, die sich durch Bestandsschutz und Duldungspflichten rechtlich behauptet, vollendete Tatsachen schafft, ist die gebotene Verbesserung der städtebaulichen Situation zunächst eine Verbesserung innerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen⁹⁹. Gleichwohl kann sich gerade auch im Zusammenhang mit dem Umweltschutz eine Pflicht für die Gemeinde ergeben, sich entwickelnde Umweltkonflikte durch den Einsatz von Planungsmitteln zu vermeiden oder zu mildern¹⁰⁰. Schlichtes Hoheitshandeln ließe hier den erforderlichen Grad an Verbindlichkeit vermissen. Das Konfliktvermeidungsgebot gilt dann nicht nur für die aus der Planung entstehenden Konflikte. Dieses Vorsorgeprinzip im Umweltbereich ist § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB in Verbindung mit § 1 Abs. 3 BauGB zu entnehmen. Zwar ist die Bauleitplanung auch nur Rahmenplanung, aber das Vorsorgeprinzip verlangt eine frühzeitige Vorbeugung von Umweltschäden¹⁰¹. Die traditionell rein reaktive Auffangplanung wandelt sich so unter dem Eindruck des Umweltschutzes in eine zukunftsorientierte Entwicklungsplanung.

11. Zeitschiene

Erfolgt die Konfliktbewältigung auf mehreren Ebenen, stellt sich die Frage nach der zeitlichen Abfolge der Planungs-, Zulassungs- und Nachfolgeverfahren. Vor allem geht es darum, ob die Bauleitplanung bereits zu einem Zeitpunkt abgeschlossen werden darf, in dem die Konfliktlösung in Nachfolgeverfahren noch nicht abgeschlossen ist und sich die genaue Form der Konfliktbewältigung dort auch noch nicht absehen lässt. Das Abwägungsgebot zwingt nicht dazu, die Satzung erst zu beschließen, wenn zugleich die Bewältigung dieser Probleme durch anderweitiges Verwaltungshandeln rechtlich

gesichert ist. Vielmehr kann die Gemeinde die Durchführung entsprechender Maßnahmen dem späteren, dem Vollzug der Festsetzungen dienenden Verwaltungsverfahren überlassen, wenn sie im Rahmen der Abwägung berechtigterweise davon ausgehen kann, dass die Probleme in diesem Zusammenhang gelöst werden können¹⁰². Allerdings birgt ein solches Vorgehen Probleme: Der Konflikttransfer in ein Nachfolgeverfahren darf nicht dazu führen, dass die der Planung zuzurechnenden Konflikte am Ende ungelöst bleiben. Erweist sich die Prognose der Gemeinde als fehlerhaft und gelingt die Konfliktbewältigung im Nachfolgeverfahren nicht, ist die Gemeinde gegebenenfalls zur Reparatur verpflichtet¹⁰³. Sie darf nicht zulassen, dass der lösungsbedürftige Konflikt sich auf einem Im-Nichts-Verschiebebahnhof wieder findet. Unter diesen Voraussetzungen können sich bei entsprechender Rechtsbetroffenheit auch Ansprüche von belasteten Dritten auf entsprechende Ausgleichsmaßnahmen oder eine ergänzende Bauleitplanung ergeben. In der Regel wird diese Problematik allerdings dadurch entschärft, dass der Bebauungsplan das Vorhaben zwar planungsrechtlich absichert, die eigentliche Gestattungswirkung erst mit der nachfolgenden Zulassungsentscheidung verbunden ist, sodass vor der endgültigen Konfliktbewältigung in der Regel noch keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden. Anders könnte sich die Lage schon in der Fachplanung darstellen, wenn der Planfeststellungsbeschluss die Lösung der aufgeworfenen Fragen in ein Nachfolgeverfahren verschiebt und mit der Verwirklichung des planfestgestellten Vorhabens bereits begonnen werden soll.

IV. Nachfolgendes Verwaltungshandeln

Die gemeindliche Bauleitplanung kann auch die Möglichkeiten des nachfolgenden Verwaltungshandelns in ihre Abwägung einstellen. Dieses nachfolgende Verwaltungshandeln hat zumeist ein weitaus spezielleres und feinkörnigeres Instrumentarium zur Verfügung, als es dem Bebauungsplan mit der Möglichkeit von Festsetzungen zu Gebote steht.

1. Baugenehmigung

Traditionell erfolgt die konkrete Vorhabenzulassung in einem Baugenehmigungsverfahren. Dies kann in der Bauleitplanung berücksichtigt werden. So muss der Bebauungsplan nicht schon alle Nutzungen ausschließen, die in der Nachbarschaft eines ausgewiesenen Gewerbegebiets unverträglich wären¹⁰⁴. § 15 BauNVO enthält vielmehr mit dem in ihm niedergelegten Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme ein taugliches Instrument, um im Einzelfall auftretende Konflikte zu lösen. Denn im Einzelgenehmigungsverfahren ist zu prüfen, ob ein bauliches Vorhaben, das den Rahmen der Festsetzungen des Bebauungsplans einhält, ausnahmsweise unzulässig ist, weil es gegen das baurechtliche Rücksichtnahmegebot verstößt¹⁰⁵. Der Bebauungsplan kann daher einen größeren Rahmen von zulässigen Nutzungen festsetzen, aus dem im nachfolgenden Genehmigungsverfahren über das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme lediglich ein Teilausschnitt realisiert werden kann. Im nachfolgenden Genehmigungsverfahren können allerdings die Festsetzungen des Bebauungsplans zwar im Sinne einer Nachsteuerung verfeinert und konkretisiert, nicht

94 *BVerwG*, Beschl. v. 23.6.1989 – 4 B 100.89 –, *NVwZ* 1990, 263; *Urt.* v. 20.10.1993 – 4 B 170.93 –, *DVBl.* 1994, 344.

95 *Söfker*, *BBauBl.* 1980, 628/631. Diese Fallgestaltungen treten nach der Streichung des § 34 Abs. 3 BauGB 1986 durch das *BauROG* 1998 verstärkt auf; zur bisherigen Rechtslage *BVerwG*, *Urt.* v. 15.2.1990 – 4 C 23.86 –, *BVerwGE* 84, 322 = *Hoppe/Stürer*, *RzB RdNr.* 388 – Unikat.

96 Zum Begriff der Folgenbewältigung *Gassner*, *DVBl.* 1981, 355/357.

97 *Dolde*, *DVBl.* 1983, 732/739.

98 *Sendler*, *UPR* 1983, 73/74.

99 *Ritter*, *NVwZ* 1984, 609/611.

100 *Schlichter*, *NuR* 1982, 121.

101 *OVG Bremen*, *Urt.* v. 15.8.1989 – 1 BA 4/89 –, *UPR* 1990, 112/112f.

102 So *BVerwG*, Beschl. v. 25.8.1997 – 4 BN 4.97 –, *BayVBl.* 1998, 314 = *NVwZ* 1998, 953; Beschl. v. 30.3.1988 – 4 BN 2.98 –, *NVwZ-RR* 1998, 711. Die Gemeinde muss allerdings die dem Bebauungsplan zugrunde liegende Abwägung nicht ständig „unter Kontrolle“ halten; *VGH Mannheim*, Beschl. v. 23.12.1997 – 8 S 627/97 –, *BauR* 1998, 750.

103 *BVerwG*, Beschl. v. 7.9.1988 – 4 N 1.87 –, *BVerwGE* 80, 184 = *BayVBl.* 1989, 87.

104 *Stürer*, *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*, *RdNr.* 825.

105 *BVerwG*, *Urt.* v. 11.3.1988 – 4 C 56.84 –, *BayVBl.* 1988, 568 = *BauR* 1988, 448/450.

aber korrigiert werden. Denn der Bebauungsplan enthält durch seine Festsetzungen einen verbindlichen Rahmen, der im Nachfolgeverfahren nicht verlassen werden darf¹⁰⁶.

Diese kompetenzmäßige Aufgabentrennung zwischen Bauleitplanung und Zulassungsverfahren kommt auch dem Rechtsschutz des Bürgers zugute. Die Baugenehmigung ist eine Kombination aus Kontrollerlaubnis und Planungsentscheidung¹⁰⁷. Während der Bürger auf die reine Planentscheidung des Bebauungsplans keinen Anspruch hat, ist ihm die Baugenehmigung zu erteilen, wenn dem Vorhaben öffentlich-rechtliche Vorschriften nicht entgegenstehen (vgl. etwa § 75 Abs. 1 Satz 1 BauO NW). Eine Verlagerung der Einzelfallwürdigung im Rahmen des Genehmigungsverfahrens auf die Ebene der Planentscheidung würde also den Rechtsschutz des Bürgers verkürzen.

2. Immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren

Die Bauleitplanung kann die Einzelheiten der Konfliktbewältigung auch in das nachfolgende immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verweisen¹⁰⁸. Der größere Sachverstand der Sonderbehörden weist ihnen die Entscheidungskompetenz zu. Divergierende Entscheidungen der Bauleitplanung und der Fachbehörde können Rechtsunsicherheit verursachen. Daher sind die eigens normierten Genehmigungsverfahren im Anschluss an den Bebauungsplan als Indiz für die vorrangige Zuständigkeit der Sonderbehörden hinsichtlich der fachlichen Detailfragen zu werten. Dies gilt auch und insbesondere für das Verhältnis von Bebauungsplan einerseits und einzelfallbezogener Baugenehmigung andererseits. Das Bauplanungsrecht fußt auf der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG. Durch das BauGB hat der Bund von dieser Kompetenz Gebrauch gemacht. Das Einzelgenehmigungsverfahren ist im Landesrecht angesiedelt, weil das Bauordnungsrecht traditionell Gefahrenabwehrrecht ist. Für das Gefahrenabwehrrecht wird die Gesetzgebungskompetenz gemäß Art. 70 Abs. 1 GG mangels einer ausdrücklichen Bundeskompetenz den Ländern zugewiesen. Festsetzungen eines Bebauungsplans sind daher nur gerechtfertigt, wenn sie es sich zum Ziel setzen, die bauliche Nutzung der Grundstücke aus Gründen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung festzulegen und eine sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten¹⁰⁹.

3. Freistellungstendenzen

Die verstärkten Bestrebungen der Landesgesetzgeber, Bauvorhaben von einer Genehmigungspflicht freizustellen, könnten indessen geeignet sein, das Bild zu verändern. Wenn das Baugenehmigungsverfahren nur noch in verschlankter Form als vereinfachtes Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren auftritt oder ganz ausfällt, dann entfällt auch die Möglichkeit einer Nachsteuerung des durch Typisierung offen gehaltenen Bebauungsplans im Genehmigungsverfahren. Der unmöglich gewordene Konflikttransfer müsste auf das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung in dem Sinne zurückschlagen, dass die Konfliktbewältigung in diesen Fällen bereits abschließend im Bebauungsplan geleistet werden muss und nicht auf ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren verschoben werden kann.

Das Baugenehmigungsverfahren ist zwar nicht mit einer formellen Konzentrationswirkung ausgestattet, doch setzt die

Baugenehmigung nach Maßgabe des Landesrechts den zeitlichen Schlusspunkt für die verschiedenen Genehmigungsverfahren des Baunebenrechts¹¹⁰. Denn es ist Sache des Landesbauordnungsrechts zu bestimmen, was Prüfungsgegenstand des Baugenehmigungsverfahrens ist¹¹¹. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dem Bebauungsplan nunmehr auch die Sicherstellung der mit diesen baunebenrechtlichen Verwaltungsverfahren verfolgten Ziele zuzuordnen.

Die Planungskonformität des Vorhabens ist jedenfalls Voraussetzung seiner Zulässigkeit, auch wenn das Vorhaben genehmigungsfrei gestellt ist. Auch das § 15 BauNVO entnommene Rücksichtnahmegebot liegt bereits dem Bebauungsplan zu Grunde und gilt so ebenfalls für genehmigungsfreie Vorhaben. Auch werden die baunebenrechtlichen Vorschriften nicht dadurch unbeachtlich, dass ein Genehmigungsverfahren nicht stattfindet. Infolgedessen bleibt der Maßstab der bauplanungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit derselbe. Es ändert sich lediglich die Art und Weise der Bauaufsicht. Aus der präventiven Baugenehmigung wird eine repressive Baukontrolle. Die Bindungen, die sich hinsichtlich der Feinsteuerung und des Austarierens des Rücksichtnahmegebots ergeben, stellen sich daher so gesehen nicht erst im nachfolgenden Genehmigungsverfahren, sondern sind bereits im Bebauungsplan angelegt mit der Folge, dass sie auch dann gelten, wenn ein Genehmigungsverfahren nicht nachfolgt.

Es hieße die Ziele der Novellierung der Landesbauordnungen einer Deregulierung und Verfahrensbeschleunigung auf den Kopf stellen, wollte man den Bebauungsplan mit Fragen des Baunebenrechts bis in die Regelstiefen des Einzelfalls belasten. Dasselbe muss für die Feinsteuerungsmöglichkeiten gelten, die sich aus § 15 BauNVO und dem Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme ergeben. Das BauROG 1998 hat den Freistellungstendenzen der Länder im Übrigen dadurch Rechnung getragen, dass die Geltung der planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in §§ 29 bis 37 BauGB nicht von der Durchführung eines landesrechtlich angeordneten Genehmigungs-, Zulassungs- oder Anzeigeverfahrens abhängig ist¹¹². Die Abnahme der bauaufsichtsrechtlichen Kontrolldichte ist daher nicht mit einer vertieften Regelungskompetenz der Bauleitplanung verbunden. Allerdings könnte es sich für die planende Gemeinde empfehlen, in der Begründung des Bebauungsplans sich auch der Frage zuzuwenden, welche Einschränkungen in der Nutzbarkeit der Grundstücke etwa wegen des Gebotes der nachbarlichen Rücksichtnahme bestehen. Der Bauherr und betroffene Nachbarn könnten daraus zusätzliche Erkenntnisse für die nachbarliche Interessenbewertung gewinnen.

4. Anlagenbezogene Bauleitplanung

Ein Grenzfall könnte die anlagenbezogene Bauleitplanung sein¹¹³. Wenn sich schon der Bebauungsplan auf eine konkrete Anlage bezieht, werden mit den Festsetzungen bereits Anforderungen gestellt, die den Auflagen und Erfordernissen eines Einzelgenehmigungsverfahrens gleichkommen. Gemäß § 29 Abs. 2 BauGB bleiben allerdings die Vorschriften des Bauordnungsrechts sowie des öffentlichen Rechts im Allgemeinen auch dann unberührt, wenn ein Bebauungsplan durch

106 BVerwG, Beschl. v. 6. 3. 1989 – 4 NB 8.89 –, BauR 1989, 306 = DVBl. 1989, 661.

107 Zu dieser Doppelnatur der Baugenehmigung Wahl, DVBl. 1982, 51/56.

108 BVerwG, Beschl. v. 17. 2. 1984 – 4 B 191.83 –, BVerwGE 69, 30/35 = Bay-VBl. 1984, 274 – Reuter-Kraftwerk.

109 BVerwG, Beschl. v. 22. 5. 1987 – 4 N 4.86 –, BVerwGE 77, 308/312.

110 Orloff, NVwZ 1995, 112/113; vgl. auch Ritter, Bauordnungsrecht in der Deregulierung, S. 9.

111 BVerwG, Beschl. v. 25. 10. 1995 – 4 B 216.95 –, ZfBR 1996, 55/56.

112 Stüer/Ehebrecht-Stüer, Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder. Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesbauministeriums, Zentralinstitut für Raumplanung, Münster 1996; Wagner, UPR 1997, 387/389.

113 BVerwG, Beschl. v. 17. 2. 1984 – 4 B 191.83 –, BVerwGE 69, 30/34 = Bay-VBl. 1984, 274.

bindende Festsetzungen in die Regelungskompetenzen anderer Behörden eingegriffen haben sollte. Damit bleiben Einzelfallentscheidungen den nachgeordneten Genehmigungsverfahren und dem Bauordnungsrecht vorbehalten. Die durch den Bebauungsplan in Angriff genommene Problembewältigung kann dann nur eingeschränkt erfolgen. So ist bei den Anforderungen des Immissionsschutzes im Übergang von der Bauleitplanung zum immissionsschutzrechtlichen Verfahren schrittweise zu konkretisieren, welche Schutzhöhe in welcher Art erforderlich ist¹¹⁴.

Die Aufgabenverteilung zwischen Bauleitplanung und baurechtlichem Genehmigungsverfahren darf auch nicht insofern verschoben werden, als der Bebauungsplan eigene Befreiungsvoraussetzungen normiert, die mit den gesetzlichen Regelungen in § 31 BauGB konkurrieren¹¹⁵. Der Bebauungsplan würde damit ein eigenes Genehmigungsverfahren ermöglichen, obwohl die gesetzliche Regelung abschließend ist.

Der Konflikt zwischen divergierenden Erfordernissen im Bebauungsplan und im Immissionsschutzrecht ist dann von Bedeutung, wenn der Bebauungsplan auf Grund seiner Festsetzungen die immissionsschutzrechtlichen Anforderungen unterschreitet. Damit wird wegen des Vorrangs des Immissionsschutzrechts die Vollziehbarkeit des Bebauungsplans in Frage gestellt¹¹⁶. Die Geltung des Bebauungsplans stünde auf dem Spiel. Allerdings wird auch die Auffassung vertreten, dass eine durch den Bebauungsplan nach Maßgabe des Rücksichtnahmegebots angehobene Zumutbarkeitsschwelle für Immissionen bei der immissionsschutzrechtliche Prüfung zu beachten ist. Die planerische Grenzwertbestimmung ist Ausdruck einer planerischen Definition der Erheblichkeit von Nachteilen oder Belästigungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG¹¹⁷. Das BImSchG setzt sogar planerische Entscheidungen voraus¹¹⁸. Die Immissionsschutzbehörde würde bei Nichtbeachtung dieser Wertung den unbestimmten Rechtsbegriff der schädlichen Umwelteinwirkung fehlerhaft bestimmen¹¹⁹. Immissionsschutzrecht und Bauungsrecht stehen nämlich in einem Wechselwirkungsverhältnis, sodass sich die Schutzwürdigkeit eines Gebiets auch nach planungsrechtlichen Vorgaben bemisst¹²⁰. Bei der Versagung einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung könnte daher in diesem Fall der Klageweg beschritten werden, sodass dem Bebauungsplan wegen mangelnder Realisierbarkeit seiner Festsetzungen auch nicht die Nichtigkeit droht¹²¹.

Der umgekehrte Fall stößt dagegen auf weniger Bedenken. Wenn es städtebauliche Erfordernisse etwa in Gemengelage gebieten, kann der Bebauungsplan schärfere Anforderungen verlangen, als sie das Immissionsschutzrecht stellt¹²². Die Ermächtigungsgrundlage für solche Festsetzungen findet der Bebauungsplan in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, wenn sich die Festsetzungen auf Vorkehrungen an der emittierenden Anlage selbst beziehen¹²³.

Das fachbehördliche nachfolgende Verwaltungshandeln geht ebenso beim Verhältnis einer Bauleitplanung zur Stra-

ßenverkehrsplanung vor. Ein Bebauungsplan, dessen von ihm zugelassene Nutzung zu unzumutbaren Verkehrsproblemen führen kann, muss nicht die straßenrechtliche Situation selbst regeln¹²⁴. Auch ist seine Gültigkeit nicht davon abhängig, dass ein weiteres Verwaltungsverfahren zur Verkehrssteuerung zwingend folgt. Die Regelung im Bereich des Straßenverkehrsrechts ist also Bestandteil der verwaltungsrechtlichen Nachsteuerung. Auch die detaillierte Klärung von Lärm- und Abgasemissionen der zu erwartenden Besucher kann selbst bei der Festsetzung eines Hotel-Appartement-Sondergebiets dem nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren zur Prüfung überlassen werden¹²⁵.

V. Instrumente der Konfliktbewältigung im Bebauungsplan

Die Bauleitplanung verfügt mit dem städtebaulichen Instrumentarium des BauGB nur über beschränkte Mittel zur Konfliktlösung. Sie dienen zur Lösung von Konflikten, die dem Bebauungsplan zuzurechnen sind¹²⁶. Konflikte, zu deren Lösung dem Plangeber keine zulässige Festsetzung zur Verfügung steht, muss der Bebauungsplan auch nicht lösen¹²⁷. Wenn verwaltungsrechtliche Nachfolgeverfahren möglich sind, ist ein Konflikttransfer in dem Umfang zulässig, wie diese Verfahren geeignet sind, die auftretenden Konflikte zu bewältigen.

1. Festsetzung von Grenzwerten

Vor allem in Gemengelage stellt sich die Frage, ob die Konfliktbewältigung durch die Festsetzung von Emissions- und Immissionswerten im Bebauungsplan vorgenommen werden kann. Gerade hier kommt es zu einer Annäherung der Bauleitplanung an das immissionsschutzrechtliche Einzelverfahren¹²⁸. Die Festsetzung so genannter Zaunwerte, die auf die Summe der Emissionen eines Plangebiets abstellen, wird für unzulässig gehalten¹²⁹. Die Festsetzung flächenbezogener Schalleistungspegel hält das BVerwG demgegenüber für zulässig¹³⁰. Wenn § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB nicht die dazu erforderliche Rechtsgrundlage abgibt, findet sie sich jedenfalls in § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 BauNVO¹³¹.

2. Festsetzung von Schutzvorkehrungen

Durch Festsetzungen, die auf § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB fußen, kann die Gemeinde Schutzflächen ausweisen, die von der Bebauung freizuhalten sind. Sie kann auf Grund dieser Ermächtigungsgrundlage auch Flächen festsetzen, die für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG vorgesehen sind. Schließlich kann die Gemeinde auch diese Schutzvorkehrungen selbst im Bebauungsplan ausweisen. Die beiden letztgenannten Festsetzungsmöglichkeiten haben einen anlagenbezogenen Charakter und gehen mit der dadurch zulässigen Konkretheit in die Regelungstiefe der durch Schutzauflagen flankierten Genehmigung von Einzelvorhaben ein¹³². Das durch die Festsetzungen eröffnete Instrumentarium muss sich jedoch zusätzlich im Rahmen der vorgese-

114 Gierke, DVBl. 1984, 149/151.

115 BVerwG, Urt. v. 30.1.1976 – IV C 26.74 –, BVerwGE 50, 114/124 = BayVBl. 1976, 500 = BauR 1976, 175.

116 BVerwG, Urt. v. 14.7.1972 – IV C 8.70 –, BVerwGE 40, 258/262 = BayVBl. 1973, 216, 360.

117 Müller, BauR 1994, 294/295.

118 Salzwedel, UPR 1985, 210/211.

119 Menke, Bauleitplanung in städtebaulichen Gemengelage, S. 219 f.

120 BVerwG, Urt. v. 24.9.1992 – 7 C 7.92 –, DVBl. 1993, 111 = UPR 1993, 215/216.

121 Menke, Bauleitplanung in städtebaulichen Gemengelage, S. 220.

122 Dold, DVBl. 1983, 732/735 f.; von Holleben, UPR 1983, 76/79.

123 Gierke, DVBl. 1984, 149/152.

124 BVerwG, Beschl. v. 28.8.1987 – 4 N 1.86 –, BayVBl. 1988, 213 = DVBl. 1987, 1273/1275 = NVwZ 1988, 351.

125 VGH Mannheim, Urt. v. 8.5.1990 – 5 S 3064/88 –, UPR 1990, 400.

126 Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, RdNr. 819.

127 Söfker, ZfBR 1979, 10/12 f.

128 von Holleben, UPR 1983, 76/77.

129 OVG Münster, Urt. v. 15.10.1992 – 7 a D 80/91.NE –, UPR 1993, 152; Müller, UPR 1994, 294/296.

130 BVerwG, Beschl. v. 18.12.1990 – 4 N 6.88 –, BayVBl. 1991, 310 = NVwZ 1991, 881/882.

131 Zur Relevanz der Festlegung auf eine dieser Normen Müller, UPR 1994, 294/297.

132 Menke, Bauleitplanung in städtebaulichen Gemengelage, S. 165.

henen Aufgabenteilung von Planungen und nachfolgendem Verwaltungshandeln halten. Nur die Konflikte von Nutzungen im Zusammenhang mit der Bodennutzung oder dem Standort können vom Bebauungsplan gelöst werden.

3. Gliederung des Plangebiets und Ausschlussformen

Auch die Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 bis 9 BauNVO dient der Konfliktmilderung vor allem auch in Gemengelage. Durch Nutzungseinschränkungen können benachbarte Gebiete vor Beeinträchtigungen geschützt werden. § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO ermöglicht stufenweise verfeinert den Ausschluss von allgemein zulässigen Nutzungen der Baugebiete der §§ 2, 4 bis 9 und 13 BauNVO (Abs. 5), von einzelnen oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungen in den Baugebieten der §§ 2 bis 9 BauNVO (Abs. 6), von bestimmten Nutzungen in Teilen des Baugebiets (Abs. 8) sowie von Anlagenarten (Abs. 9)¹³³.

4. Naturschutzrechtliche Festsetzungen

Der Bauleitplanung ist seit dem Baurechtskompromiss aus dem Jahre 1993¹³⁴ auch die naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung aufgetragen. Eingriffe in Natur und Landschaft müssen nach Maßgabe der §§ 1 a, 135 a bis c, 200 a BauGB, § 8 a BNatSchG in der Bauleitplanung bewältigt werden. Hierzu stellt das BauROG 1998 neben den bereits bekannten Instrumenten in § 5 Abs. 2 a BauGB, § 9 Abs. 1 a BauGB neue Zuordnungsdarstellungen und -festsetzungen für Flächen und Maßnahmen zum naturschutzrechtlichen Ausgleich zur Verfügung. Der Gedanke einer einheitlichen naturschutzrechtlichen Problembewältigung wird dadurch gestärkt, dass die Trennung von naturschutzrechtlichem Ausgleich und Ersatz aufgegeben worden ist (§ 200 a BauGB) und auch in zeitlicher Hinsicht eine sachgerechte Zuordnung von Eingriffen

¹³³ Söfker, ZRP 1980, 321/323; ders., ZfBR 1979, 10/13.

¹³⁴ Eingeführt durch das InvWoBauG 1993; Stüter, Bau- und Fachplanungsrecht, RdNr. 734.

und Ausgleich ermöglicht wird. Gerade bei der Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte kommt aber auch dem städtebaulichen Vertrag erhöhte Bedeutung zu (§ 1 a Abs. 3 Satz 3 BauGB).

VI. Konfliktbewältigung als Querschnittsaufgabe

Die Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung bleibt aktuell, solange es städtebauliche Planung gibt. Konfliktbewältigung gehört zwar zum Abwägungsgebot, versteht sich aber nicht von selbst aus der Abwägung heraus. Denn genauso wie Planung zukunftsorientiert ist, muss sich auch der Interessenausgleich vor der Kontrastfolie der Zukunft bewähren. Es werden nicht nur Interessen gegeneinander abgewogen, sondern Szenarien entworfen und Alternativen geprüft. Als eigenständige Kategorie des Abwägungserfordernisses hat die Konfliktbewältigung ihren dogmatischen Stellenwert. Sie ermöglicht die notwendige Balance zwischen ihrem Wesen nach weit ausgreifender Planung und der begrenzten Kompetenz der Gemeinde. Die grundsätzlichen Wertungen sind dabei in der Bauleitplanung vorzuzeichnen¹³⁵. Einzelfragen und fachliche Details können der Nachsteuerung durch Genehmigungsverfahren oder andere Parallel- und Nachfolgeverfahren überlassen werden.

Seine städtebauliche Aktualität behält das Konfliktbewältigungsgebot schon angesichts der Vielzahl planungsbedürftiger Gemengelage. Die Bodenschutzklausel des § 1 a Abs. 1 BauGB, wonach die Planung zum schonenden und sparsamen Umgang mit der natürlichen Ressource Boden verpflichtet ist, führt vor allem in Gemengelage zu Problemen. Die naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung stellt zudem neue Herausforderungen an Planung und Abwägung. Wenn sich die Dinge in der Enge des Raumes stoßen, wird die planerische Konfliktbewältigung zum labilen Hochseilakt.

¹³⁵ Stüter, DVBl. 1992, 1147/1150.

Abwehransprüche von Gemeinden bei der Ansiedlung von Factory-Outlets

Anmerkungen zu BayVGH, Urteil vom 3. 5. 1999, BayVBl. 2000, 273 ff.

Von Rechtsanwalt Dr. Ralf Jahn, Industrie- und Handelskammer Würzburg-Schweinfurt

A. Das Problem: Die Gemeinde als Nachbar

Im Rahmen des kommunalen Selbstverwaltungsrechtes (Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 11 Abs. 2 BayVerf) ist die Bauleitplanung der Gemeinde auf das eigene Gemeindegebiet beschränkt. Dennoch hat die Bauleitplanung häufig Auswirkungen auf benachbarte Gemeinden. Dies gilt namentlich bei der planerischen Zulassung bestimmter Anlagentypen wie Einzelhandelsgroßprojekten (Einkaufszentren, großflächigen Handelsbetrieben und sog. Factory-Outlet-Center) i.S. des § 11 Abs. 3 BauNVO. Solche Einzelhandelsgroßprojekte können sich erheblich auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nicht nur der Standortgemeinde und deren zentralen Versorgungsbereiche auswirken, sondern auch auf die Funktionsfähigkeit der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung in Nachbargemeinden. Dies erklärt, dass gerade bei der Errichtung von Einzelhandelsgroßprojekten vorab nach § 1 Nr. 19 der Raumordnungsverordnung (ROV) ein Raumordnungsverfahren durchgeführt werden soll. Im Übrigen unterliegen Bebauungspläne, die der Errichtung solcher

Einzelhandelsgroßprojekte mit einer Geschossfläche ab 5.000 qm dienen, der Verpflichtung, eine Umweltverträglichkeitsprüfung durchzuführen (Anlage zu § 3 UVPG, Ziff. 18). Schließlich ist in Bayern die planerische Zulassung und Genehmigung von Einzelhandelsgroßprojekten im Einzelfall Beschränkungen durch die entsprechende ministerielle Gemeinsame Bekanntmachung vom 6. 7. 1992 unterworfen¹.

Mit Rücksicht auf die Ausstrahlungswirkung sog. Factory-Outlets² müssen im Verfahren der Bauleitplanung deshalb nicht nur die intrakommunalen Interessen gegeneinander und untereinander gerecht abgewogen werden (§ 1 Abs. 6 BauGB), sondern auch die Interessen benachbarter Gemeinden, also interkommunale Interessen. Im Standortwettbewerb der Kommunen um entsprechende Investitionen führt

¹ Vgl. Bekanntmachung „Beurteilung von Einzelhandelsgroßprojekten in der Landesplanung und der Bauleitplanung“ vom 6. 7. 1992 (AllMBl. S. 645).

² Zur Begriffsdefinition und den Wesensmerkmalen dieser neuen Betriebsform im Handel siehe näher unter C.I.