

# **Die Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum – Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden im bauplanerischen Kontext**

## **B a c h e l o r a r b e i t**

an der Hochschule für öffentliche Verwaltung und Rechtspflege (FH),  
Fortbildungszentrum des Freistaates Sachsen  
zum Erwerb des Hochschulgrades  
Bachelor of Laws (LL.B.)

Vorgelegt von  
**Justin Sven Pfrötzschner**  
aus Meißen

Meißen, 30. März 2020

## **Sperrvermerk**

In Folge der seit Anfang des Jahres 2020 weltweit anwachsenden Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und der dadurch hervorgerufenen Atemwegserkrankung COVID-19<sup>1</sup> wurden vielerorts Schutzmaßnahmen zur Eindämmung dieser Infektion im öffentlichen Raum ergriffen. Auf Grund dessen schlossen ad hoc zahlreiche öffentliche Einrichtungen und Institutionen, weshalb sich vornehmlich ab dem 13. März 2020 sowohl die Recherche nach weiterer Literatur als auch die Suche nach weiterführender Rechtsprechung zunehmend schwierig gestaltete und zudem ein dementsprechend hohes Zeitempensum beanspruchte. Des Weiteren wurde hierdurch ebenfalls der Kontakt zu externen Befragten oder Interviewteilnehmern deutlich erschwert. Der Seitenumfang dieser wissenschaftlichen Arbeit wurde angesichts des hieraus erwachsenen Zeitaufwands sowie des Mehrwerts für dieses Werk nach Absprache mit dem zuständigen Erstprüfer und Betreuer abgestimmt. Es sei in diesem Rahmen hierauf hingewiesen, weshalb in diesem Zusammenhang höflichst um Nachsicht gebeten wird.

---

<sup>1</sup> Vgl. Robert Koch-Institut, Merkblatt für Betroffene. Coronavirus-Infektion und häusliche Quarantäne, 2020.

## Inhaltsverzeichnis

Sperrvermerk.....	2
Inhaltsverzeichnis.....	3
Abkürzungsverzeichnis.....	5
1 Einleitung.....	6
2 Hinführung im städtebaulichen Kontext.....	10
2.1 Historische Betrachtung des Bauplanungsrechts.....	10
2.2 Heutige Herausforderungen in urbanen Gebieten.....	18
2.3 Abgrenzung der Innenbereichssatzungen gegenüber den Bebauungsplänen und dem Flächennutzungsplan.....	22
2.4 Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen.....	35
3 Materielle Betrachtung der Innenbereichssatzungen.....	36
3.1 Die drei Typen von Innenbereichssatzungen.....	41
3.1.1 Die Klarstellungssatzung.....	41
3.1.2 Die Entwicklungssatzung.....	42
3.1.3 Die Ergänzungssatzung.....	44
3.1.4 Gemeinsame materiell-rechtliche Voraussetzungen.....	47
3.1.5 Der Einsatz von Festsetzungen und nachrichtlichen Übernahmen.....	49
3.2 Einfluss der flächenmäßigen Ausdehnung und der Flächenanzahl innerhalb des Geltungsbereiches von Innenbereichssatzungen auf deren materielle Rechtmäßigkeit.....	50
3.2.1 Ausgangslage.....	50
3.2.2 Befragung von Gemeinden und der Rechtsaufsicht im Freistaat Sachsen....	51
3.2.2.1 Durchführung der Befragung.....	51
3.2.2.2 Resultate der Befragung.....	52
3.2.3 Auffassungen der Rechtsprechung.....	54
4 Formelle Betrachtung der Innenbereichssatzungen.....	58
4.1 Allgemeines Aufstellungsverfahren der Innenbereichssatzungen als örtliche Satzungen.....	58
4.2 Besonderheiten bei der Aufstellung von Innenbereichssatzungen.....	60
5 Relevanz der Innenbereichssatzungen am Beispiel einer sächsischen Gemeinde.....	64
5.1 Interview mit dem Fachdienst Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwick- lung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna.....	64
5.1.1 Durchführung des Interviews.....	64
5.1.2 Resultate des Interviews.....	66
5.2 Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichs- satzung.....	69
6 Abschließende Erkenntnisse.....	70

7	Kernsätze zur Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum.....	73
	Anhangsverzeichnis.....	75
	Literaturverzeichnis.....	101
	Rechtsprechungsverzeichnis.....	103
	Rechtsquellenverzeichnis.....	104
	Eidesstattliche Versicherung.....	105

## Abkürzungsverzeichnis

<b>Abkürzung</b>	<b>Erläuterung</b>
Abs.	Absatz
Alt.	Alternative
Art.	Artikel
Az.	Aktenzeichen
BGBI.	Bundesgesetzblatt
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
COVID-19	Coronavirus Disease 2019
Hs.	Halbsatz
i.V.m.	in Verbindung mit
lit.	Buchstabe
Nr.	Nummer
Rn.	Randnummer
(im Gebrauch von Fußnoten)	
S.	Satz
S.	Seite
(im Gebrauch von Fußnoten)	
SächsGVBl.	Sächsisches Gesetz- und Verordnungsblatt
SächsOVG	Sächsisches Oberverwaltungsgericht
SARS-CoV-2	Severe Acute Respiratory Syndrome Coronavirus 2
VGH Bayern	Bayerischer Verwaltungsgerichtshof
VGH Kassel	Hessischer Verwaltungsgerichtshof
VGH Mannheim	Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg

# 1 Einleitung

Seitdem die Erde von Menschen besiedelt wird, sind diese auf der Suche nach Schutz und Geborgenheit. Angesichts der Fähigkeit des Menschen als vernunftbegabtes Wesen war dieser bereits früh in der Lage diese Bedürfnisse durch das Bauen zu befriedigen. Indizien für die bauliche Tätigkeit des Menschen finden sich hierbei von der Steinzeit, über die Antike, hin zum Mittelalter und schließlich bis in die heutige Zeit. Der Schutz vor Witterung und Bedrohung mit Hilfe eines Daches über dem Kopf stellt ebenso wie Atmung, Wasser, Nahrung oder Schlaf ein Grundbedürfnis des Menschen dar. An jenem Ort, wo eine große Anzahl von Menschen gemeinsam ein abgrenzbares, urbanes Gebiet besiedelt, entstehen Konflikte über vorhandene Ressourcen, wie Boden oder Materialien. In Anbetracht der bereits in der Geschichte vielfältig aufgetretenen Antagonismen bezüglich der Bebauung und Nutzung von Land, war es folglich schon frühzeitig erforderlich das Bauen rechtlichen Regelungen zu unterwerfen.<sup>2</sup>

Im Rahmen des öffentlichen Baurechts wird die bauliche und sonstige Nutzung von Grund und Boden unter Einbeziehung des öffentlichen Interesses geregelt. Die Notwendigkeit des öffentlichen Baurechts wird insbesondere mit der Verhinderung einer schrankenlosen Bodennutzung aus privatnützigen Interesse heraus gerechtfertigt. Folglich dient diese Rechtsmaterie der Implementierung von notwendigen Anforderungen und Beschränkungen, welche im Interesse des allgemeinen Wohls an die Bodennutzung und Bebauung gestellt werden.<sup>3</sup>

Das öffentliche Baurecht trägt im Wesentlichen zu der Gestaltung der Umwelt und somit zugleich der Lebensverhältnisse der Bürger bei. Dies erfolgt vornehmlich über den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen nach Art. 20a des Grundgesetzes (GG). Hierdurch wird das Leben jedes einzelnen Bürgers hinsichtlich der vorherrschenden Wohn-, Arbeits- und Erholungsverhältnisse geprägt, wovon ebenfalls dessen wirtschaftliche Entwicklung abhängig ist. Des Weiteren realisiert der Gesetzgeber durch den Erlass und die Anwendung der Vorschriften des öffentlichen Baurechts ebenfalls die sozialstaatliche Verpflichtung im Sinne des Art. 20 Abs. 1 GG, „sich um einen gerechten Ausgleich der widerstreitenden öffentlichen und privaten Interessen und um die Herstellung menschenwürdiger Lebensverhältnisse für alle zu bemühen“<sup>4</sup>. Mit Hilfe der sich aus der Planungshoheit ergebenden Baulandplanung, als Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie gemäß Art 28 Abs. 2 GG, wird den Gemeinden ein Instrument zur Bestimmung von „Inhalt und Schranken des Grundeigentums“<sup>5</sup> nach

---

<sup>2</sup> Vgl. Finkelburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 1, Rn. 1.

<sup>3</sup> Vgl. ebenda, S. 1, Rn. 1; S. 6, Rn. 1.

<sup>4</sup> Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 2, Rn. 5.

<sup>5</sup> Ebenda.

dem Verständnis von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sowie zur Schaffung von „öffentlichen Raum zur Ausübung grundrechtlicher Freiheitsrechte“<sup>6</sup> zur Verfügung gestellt.<sup>7</sup>

Innerhalb des öffentlichen Baurechts werden zwei Teilrechtsgebiete differenziert betrachtet, welche das Bauplanungsrecht oder auch Städtebaurecht und das Bauordnungsrecht darstellen. Darüber hinaus wird es ebenfalls von dem so genannten Baunebenrecht partiell beeinflusst, worunter im Zusammenhang mit dem öffentlichen Baurecht insbesondere Regelungen bezüglich des Raumordnungsrechts, des Umwelt-, Boden- und Immissionsschutzrechts, des Wasserrechts, des Abfallrechts, des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts, des Denkmalschutzrechts sowie des Straßensrechts fallen.<sup>8</sup>

Das Bauplanungsrecht ist gemäß Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG Gegenstand der konkurrierenden Gesetzgebung in Gestalt des Bodenrechts und des städtebaulichen Grundstücksverkehrs. Der Bundesgesetzgeber hat durch Erlass des Baugesetzbuches von seiner Gesetzgebungszuständigkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG Gebrauch gemacht, wodurch eine eigene Gesetzgebung der Länder in den Bereichen des Bodenrechts und des städtebaulichen Grundstücksverkehrs ausgeschlossen ist.<sup>9</sup> Mit Hilfe des flächenbezogenen Bauplanungsrechts wird die bauliche und sonstige Nutzung von Grundstücken innerhalb einer Gemeinde durch diese eigenständig festgelegt<sup>10</sup>. Das Baugesetzbuch differenziert hierbei in das allgemeine und das besondere Städtebaurecht. Ersteres umfasst die Regelungen zur Gestaltung des örtlichen Raums mittels der städtebaulichen Planung in Gestalt der Bauleitplanung sowie die notwendigen Vorschriften bezüglich der Sicherung der Bauleitplanung, der baulichen und sonstigen Nutzung in Form der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben, der Entschädigung von Folgen eines Bebauungsplans, der Bodenordnung, der Enteignung und deren Entschädigung, der Erschließung sowie der Maßnahmen für den Naturschutz<sup>11</sup>. Zweiteres beinhaltet die Vorgaben zu städtebaulichen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, zum Stadtumbau, zu der Sozialen Stadt, zu privaten Initiativen, zu den Erhaltungssatzungen und den städtebaulichen Geboten, zu dem Sozialplan und dem Härteausgleich, zu Miet- und Pachtverhältnissen sowie zu städtebaulichen Maßnahmen im Zusammenhang mit Maßnahmen zur Verbesserung der Agrarstruktur.

Das Bauordnungsrecht hingegen ist gemäß Art. 70 GG Gegenstand der Landesgesetzgebung in Form einer „spezialgesetzliche[n] Ausprägung des Polizei- und Ordnungsrechts“<sup>12</sup> und dient somit primär der Gefahrenabwehr, da es keine bodenrechtli-

---

<sup>6</sup> Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 2, Rn. 5.

<sup>7</sup> Vgl. ebenda, S. 1 - 2, Rn. 5.

<sup>8</sup> Vgl. Büchner; Schlotterbeck, Baurecht. Band 1: Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften, 2008, S. V.

<sup>9</sup> Vgl. Battis, Einleitung, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 3 - 4, Rn. 10a.

<sup>10</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 1, Rn. 3.

<sup>11</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 17, Rn. 5.

<sup>12</sup> Ebenda, S. 16, Rn. 3.

che Relevanz aufweist und vordergründig auf die Sicherheit und die Gestaltung konkret-individueller baulicher Anlagen abzielt<sup>13</sup>. In allen 16 Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland wurden Bauordnungen von den zuständigen Landesgesetzgebern erlassen, welche dem Exempel der von einer Sachverständigenkommission aus Vertretern von Bund und Ländern gemeinsam erarbeiteten und fortgesetzt überarbeiteten Musterbauordnung folgen<sup>14</sup>. Der sächsische Landesgesetzgeber hat hierbei durch die Schaffung der Sächsischen Bauordnung von seiner Gesetzgebungszuständigkeit Gebrauch gemacht. Mittels des objektbezogenen Bauordnungsrechts werden die bauordnungsrechtlichen Anforderungen an konkret-individuelle Bauvorhaben sowie deren Ausführung geregelt<sup>15</sup>. Neben den Maßnahmen der oben genannten Gefahrenabwehr verfolgt das Bauordnungsrecht ebenfalls baugestalterische Aspekte sowie darüber hinaus sozialstaatliche und umweltpolitische Ziele<sup>16</sup>. Im Einzelnen fallen hierunter die Regelungen in Bezug auf das Grundstück und seine Bebauung sowie die Anforderungen an bauliche Anlagen hinsichtlich deren Gestaltung und Bauausführung, der Verwendung von Bauprodukten und technischen Gebäudeausrüstungen, dem Brandverhalten sowie den Rettungswegen, Öffnungen und Umwehungen. Darüber hinaus regelt das Bauordnungsrecht das Baugenehmigungsverfahren, mögliche bauaufsichtliche Maßnahmen und Befugnisse der Bauaufsichtsbehörden sowie die Bauüberwachung.

Im Rahmen dieser Bachelorarbeit werden im Bereich des Bauplanungsrechts innerhalb des allgemeinen Städtebaurechts die Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden zur Aufstellung und Nutzung von Innenbereichssatzungen im Konnex zu dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil betrachtet, wobei ebenfalls Abgrenzungen zu den Bebauungsplänen und dem Flächennutzungsplan vorgenommen werden. Hierfür erfolgen, neben einer Hinführung im städtebaulichen Kontext, welche sowohl die Historie des Bauplanungsrechts als auch heutige Herausforderungen im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen umfasst, eine materielle und formelle Betrachtung der drei Typen von Innenbereichssatzungen. In Bezug darauf findet die Untersuchung initial ausgehend von der materiellen Perspektive statt, um die Besonderheiten der einzelnen Satzungstypen in diesem Rahmen zu charakterisieren, welche Auswirkungen auf das Aufstellungsverfahren in Form von teils unterschiedlichen formellen Anforderungen an die einzelnen Satzungstypen haben. Angesichts der Analyse der praktischen Relevanz der Innenbereichssatzungen im Freistaat Sachsen finden sich ebenfalls empirische Komponenten, wie eine Befragung von Gemeinden und der Rechtsaufsicht sowie ein Interview mit dem Fachdienst Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna, in der wissenschaftlichen Arbeit wieder.

---

<sup>13</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 16, Rn. 3; S. 21 - 22, Rn. 14.

<sup>14</sup> Vgl. ebenda, S. 22, Rn. 14; Vgl. Battis, Einleitung, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 2, Rn. 6.

<sup>15</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 1, Rn. 4; Vgl. Battis, Einleitung, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 2, Rn. 6.

<sup>16</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 22, Rn. 14.



Des Weiteren werden mit Hilfe dieser empirischen Elemente ebenfalls der Einfluss der flächenmäßigen Ausdehnung und der Flächenanzahl innerhalb des Geltungsbereiches von Innenbereichssatzungen auf deren materielle Rechtmäßigkeit untersucht und mit der Auffassung der Rechtsprechung gegenübergestellt sowie ein Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung entwickelt, welches das Aufstellungsverfahren einer Innenbereichssatzung in Form einer Checkliste auf praxisnaher Art und Weise darstellt und hierdurch den Ablauf sowie die notwendigen Schritte zur Erstellung einer Innenbereichssatzung chronologisch auflistet, wobei es einer optimalen Verfahrensgestaltung bei der Erstellung einer Innenbereichssatzung dienen soll. Schlussendlich findet sich eine zusammenfassende Darstellung der Ergebnisse der genannten Betrachtungen, Untersuchungen und Analysen im Rahmen der abschließenden Erkenntnisse und den Kernsätzen zur Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum wieder.

## 2 Hinführung im städtebaulichen Kontext

Das Bauplanungsrecht oder auch Städtebaurecht findet sich derzeit in einem Diskurs von wachsenden öffentlichen Interesse wieder<sup>17</sup>. Die Relevanz der Rechtsmaterie ist jedoch keineswegs neuartig, auch wenn es sich in Gestalt eines relativ geschlossenen Rechtssystems um ein verhältnismäßig junges Rechtsgebiet handelt<sup>18</sup>. Die Spuren einzelner Teilbereiche des Bauplanungsrechts, wie beispielhaft das Anlegen von Baukomplexen, Straßen und Plätzen oder auch die Differenzierung verschiedener Baugebiete, finden sich jedoch bereits in Städten und Siedlungen der Antike oder auch des Mittelalters wieder<sup>19</sup>. Angesichts des Zusammenlebens von Menschen auf engem Raum erscheint es wenig verwunderlich, dass das Bauen seit jeher von mehr oder weniger umfangreichen hoheitlichen Regulierungen bestimmt und geordnet wird<sup>20</sup>. Insbesondere in heutigen Gesellschaften, welche davon geprägt sind, dass deren Mitglieder in vor allem stark urbanisierten Ballungsgebieten leben und dadurch auf eine funktionsfähige und reibungslose Infrastruktur zur Befriedigung derer Bedürfnisse angewiesen sind, kommt dem Bauplanungsrecht eine unabdingbare Signifikanz zu, wobei ebenfalls die wachsenden Belange des ökologischen Bewusstseins sowie der ökonomischen Entwicklung berücksichtigt werden müssen<sup>21</sup>.

### 2.1 Historische Betrachtung des Bauplanungsrechts

Der Besuch eines erhaltenen Kerngebiets einer mittelalterlichen Stadt offenbart, dass der begrenzte Raum innerhalb der Stadtmauern und Befestigungen durchaus planvoll genutzt wurde. Die damals noch recht kleinen und langsam wachsenden Städte wurden zum Teil nach geometrisch klar positionierten sowie verbindlichen Baumustern erschaffen. Allerdings betrifft dies vor allem die Residenz- und Fürstenstädte der damals herrschenden absolutistischen Monarchen im Übergang des Spätmittelalters zu der beginnenden Neuzeit, welche durch eine mithin strikte Planung der amtierenden Obrigkeit geschaffen wurden. In kleineren Städten und Siedlungen hingegen bedurfte es auf Grund des gemächlichen Wachstums zumeist keiner ordnenden städtebaulichen Planung, wodurch sich deren Bebauung lebhaft fortentwickeln konnte.<sup>22</sup>

Mit Hilfe des § 65 des Ersten Teils, Achter Titel des Preußischen Allgemeinen Landrechts (ALR) von 1794 erfolgte die erstmalige Verwirklichung des auf das liberale Gedankengut zurückzuführenden Grundsatzes der Baufreiheit, wonach „jeder Eigentümer seinen Grund und Boden mit Gebäuden zu besetzen oder seine Gebäude zu verändern wohl befugt“ ist. Durch die Pflicht des Bauwilligen nach § 67 des Ersten Teils, Ach-

---

<sup>17</sup> Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 1, Rn. 1.

<sup>18</sup> Vgl. Rabe, Überblick über das Bau- und Planungsrecht, In: Rabe; Pauli; Wenzel, Bau- und Planungsrecht, 2014, S. 2, Rn. 2.

<sup>19</sup> Vgl. ebenda.

<sup>20</sup> Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 6, Rn. 12.

<sup>21</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 2, Rn. 5.

<sup>22</sup> Vgl. ebenda, S. 3, Rn. 11; Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 76.

ter Titel ALR, vor Beginn der Bauausführung „der Obrigkeit zur Beurteilung Anzeige zu machen“, wurde der Einhaltung der im Rahmen der Gefahrenabwehr und der Verunstaltungsabwehr erschaffen behördlichen Befugnis der §§ 66 und 71 des Ersten Teils, Achter Titel ALR Rechnung getragen, wonach „zum Schaden oder Unsicherheit des Gemeinwesens oder zur Verunstaltung der Städte und öffentlichen Plätze“ führende Bauvorhaben im Zuge dessen untersagt werden konnten. Des Weiteren beinhaltete das Gesetz ebenfalls eine polizeiliche Generalklausel in § 10 des Zweiten Teils, Siebzehnter Titel ALR zur Durchsetzung der Gefahrenabwehr. Ebenfalls baupolizeirechtlicher Natur waren die auf die §§ 66 des Ersten Teils, Achter Titel sowie 67 des Ersten Teils, Achter Titel ALR gestützten Fluchtlinien, wodurch Straßenverläufe und die Lage von Plätzen bestimmt wurden, und Bauordnungen, womit wiederum die Bebauung hinter den Fluchtlinien geregelt wurde.<sup>23</sup>

Die Einführung einer umfassenden städtebaulichen Planung hielt Einzug mit Beginn des 19. Jahrhunderts durch die Stadterweiterungen auf Grund der rasant anwachsenden Zahl der Stadtbevölkerung im Zuge der Industrialisierung. Begünstigt wurde dies ebenfalls durch den Wegfall der Unverzichtbarkeit eines Schutzes der Städte durch massive Mauern und Wälle. Derartige Formen der Verteidigung waren inzwischen obsolet, da entsprechende Stadtmauern und Befestigungen dem Feuer moderner Artillerie und der Offensive gut ausgerüsteter Massenheere, wie sie im Zuge der Französischen Revolution erstmals aufgetreten sind, nicht standhalten konnten. Folglich bot sich hiermit die Möglichkeit einer Ausdehnung der Städte in die Fläche und über Flüsse hinaus, wodurch in wenigen Jahren die Städte und Siedlungen derartig wuchsen, wofür es einst Jahrzehnte oder gar Jahrhunderte benötigt hat. Um solch ein rasantes Wachstum koordiniert zu steuern, wurden Vorschriften erschaffen, welche zumindest Straßenverläufe und die Lage von Plätzen sowie die Verpflichtung der Eigentümer zum Bau entlang dieser vorschrieb. Solche Vorschriften stellen die süddeutschen Bauordnungen, welche auf die Mitte des 19. Jahrhunderts zurückzuführen sind, sowie das Preußische Fluchtliniengesetz von 1875 dar und können daher als die ersten städtebaulichen Planungsgesetze betitelt werden.<sup>24</sup> Diese Gesetze dienten somit vor allem der Einflussnahme der Gemeinden an der Planung und Setzung der Fluchtlinien innerhalb ihres Gebietes in eigener Zuständigkeit sowie der Entlastung der ohnehin überstrapazierten Gemeindegassen in Form der Erhebung von Anliegerbeiträgen, womit die Kosten für die Schaffung von Infrastrukturleistungen und die Erschließung der Grundstücke auf die Eigentümer umgelegt werden konnten<sup>25</sup>. Darüber hinaus war zum Bau-

---

<sup>23</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 7, Rn. 3; Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 4, Rn. 12.

<sup>24</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 76 - 77.

<sup>25</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 7, Rn. 14.

en lediglich derjenige berechtigt, dem eine entsprechende gemeindliche Anbaubescheinigung erteilt wurde<sup>26</sup>.

Des Weiteren fanden ebenfalls Bemühungen zur Regulierung der Bebauung im Außenbereich mit Hilfe des Preußischen Ansiedlungsgesetzes von 1876 statt. Demnach wurde es ermöglicht, neue Wohngebäude „außerhalb einer im Zusammenhang bebauten Ortschaft“ entlang gemeindlich festgesetzter Fluchtlinien zu errichten. Durch die Einführung einer Genehmigungspflicht im Rahmen der Gesetzesmodifizierung im Jahre 1904 knüpfte der Gesetzgeber die Errichtung von Wohngebäuden im Außenbereich zumindest an eine zulängliche Erschließung des betroffenen Grundstücks.<sup>27</sup>

Allerdings gaben weder die süddeutschen Bauordnungen noch das Preußische Fluchtliniengesetz Auskunft bezüglich Art und Maß der baulichen Nutzung, wodurch Objekte zur Wohnnutzung mit jenen zur gewerblichen Nutzung auf engstem Raum vermischt wurden und Grundstücke mittels Hinterhauskomplexen vollends überbebaut wurden<sup>28</sup>. Im Zuge der Industrialisierung und der industriellen Revolution wurde vielerorts die so genannte Landflucht ausgelöst, wobei sich große Teile der ländlichen Bevölkerung mit der Hoffnung auf eine bessere Arbeit zur Lebensunterhaltssicherung in die industrialisierten Städte aufmachten. Hierdurch und auf Grund der oben genannten Defizite der damaligen städtebaulichen Vorschriften entstand das Problem der unkontrollierten Verstädterung, welches mit Hilfe der bisherigen Regelungen zu Fluchtlinien und den baupolizeirechtlichen Befugnissen nicht gelöst werden konnte. Folglich wurden Vorschriften zur Regulierung der übermäßigen Bodenausnutzung erforderlich. Dies erfolgte anfangs durch die Schaffung von städtischen Bauordnungen oder auch Baupolizeiverordnungen, wie beispielsweise die Frankfurter Zonenbauordnung von 1891, wodurch die einzelnen Gebiete einer Stadt in differente Bauzonen gegliedert wurden. Innerhalb solcher Bauzonen waren jeweils lediglich Bauvorhaben von vordefinierter Höhe und Zweckbestimmung zulässig. Darüber hinaus wurden in diesem Rahmen ebenfalls Regelungen bezüglich der überbaubaren Grundstücksfläche eingeführt. Somit regelten die städtischen Bauordnungen, neben typischen bauordnungsrechtlichen Inhalten, erstmals Art und Maß der baulichen Nutzung. Die konkrete Bebaubarkeit von einzelnen Grundstücken wurde jedoch auf Grund so genannter gemeindlicher Fluchtlinien- und Freiflächenplänen, welche auf Grundlage des Preußischen Fluchtliniengesetzes und des Preußischen Ansiedlungsgesetzes ergangen sind, determiniert.<sup>29</sup>

Die städtischen Bauordnungen oder auch Baupolizeiverordnungen wurden im weiteren Verlauf systematisch durch Landesbauordnungen abgelöst und in diesem Rahmen weiter modifiziert, wodurch Rechtseinheit auf der Landesebene geschaffen wurde. Bei-

---

<sup>26</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 7, Rn. 14.

<sup>27</sup> Vgl. ebenda, S. 7, Rn. 15.

<sup>28</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 7, Rn. 4.

<sup>29</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 7 - 8, Rn. 16 - 17; Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 77.

spielhaft hierfür stehen die Hessische Allgemeine Bauordnung von 1881, die Braunschweigische Landesbauordnung von 1899, das Allgemeine Baugesetz für Sachsen von 1900 oder auch die Bayerische Bauordnung von 1901. Im Rahmen der Landesbauordnungen wurden „verschiedene Bauklassen oder Bauzonen und Baustufen und die Trennung von Industrie-, Geschäfts- und Wohngebieten“<sup>30</sup> eingeführt. Darüber hinaus wurde den Gemeinden im Rahmen der Modifizierung der Landesbauordnungen, welche von nun an „die Grundlage für eine gemeindliche Bauleitplanung“<sup>31</sup> sind, das Instrument der Baustufenpläne zu Verfügung gestellt, wodurch eine Festlegung der baulichen Nutzung der Grundstücke sowie deren Zweckbestimmung einheitlich ermöglicht wurde.<sup>32</sup>

Im Jahre 1918 erfolgte der Erlass des Preußischen Wohnungsgesetzes, welches den Gemeinden weitere bauplanerische Befugnisse im Bereich der Schaffung von Klein- und Mittelwohnungen einräumte<sup>33</sup>. Darüber hinaus „gab [es] den Gemeinden in Ergänzung des [Preußischen] Fluchtliniengesetzes das Recht zur planmäßigen Ausweisung von Gartenanlagen, Spiel- und Erholungsplätzen“<sup>34</sup>.

Im Gegensatz zum Deutschen Kaiserreich besaß der Reichsgesetzgeber in der Weimarer Republik gemäß Art. 10 der Weimarer Reichsverfassung (WRV) die Gesetzgebungskompetenz für ein einheitliches Reichsbaurecht. In diesem Zusammenhang erfolgten auch zahlreiche Versuche zur Vereinheitlichung der bis dahin geltenden Landesbaugesetze, zumindest im Bereich des Bauplanungsrechts. Hierfür wurden umfangreiche Vorbereitungen, etwa für den Entwurf des Preußischen Städtebaugesetzes von 1926 und dessen überarbeitete zweite Fassung von 1929 oder den von der Reichsregierung verabschiedeten Referentenentwurf des Reichsstädtebaugesetzes von 1931, unternommen, welche jedoch auf Grund der damaligen prekären politischen Gegebenheiten letztlich gescheitert sind.<sup>35</sup>

Im Zuge der so genannten Machtergreifung von Adolf Hitler am 30. Januar 1933 änderten sich die politischen Verhältnisse in Deutschland völlig. Die hierdurch entstandenen Machtpositionen und die damit einhergehende antidemokratische Regierung ermöglichten dem Regime eine Vielzahl baurechtlicher Gesetze und Verordnungen zu erlassen. Nichts desto trotz schuf der nationalsozialistische Reichsgesetzgeber, als Erster in der deutschen Geschichte, ein einheitliches und reichsübergreifendes Baurecht<sup>36</sup>. Die Entwicklung dieser Vorschriften erfolgte jedoch keineswegs stringent, sondern anhand

---

<sup>30</sup> Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 8, Rn. 17.

<sup>31</sup> Ebenda.

<sup>32</sup> Vgl. ebenda.

<sup>33</sup> Vgl. ebenda, S. 8, Rn. 18; Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 8, Rn. 5.

<sup>34</sup> Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 8, Rn. 18.

<sup>35</sup> Vgl. ebenda, S. 9, Rn. 20; Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 8, Rn. 5.

<sup>36</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 8, Rn. 6.

der „Erfordernisse der jeweiligen Zeitumstände“<sup>37</sup>, wodurch letztendlich ein Rechtssystem, welches von Rechtszersplitterung geprägt ist<sup>38</sup>, entstand. In Anbetracht des Wunsches nach der Komprimierung der Vorschriften in einem Gesamtwerk wurden Bestrebungen für das aus einem Referentenentwurf stammende Deutsche Baugesetzbuch von 1942 unternommen, welcher jedoch „im Hinblick auf die Kriegswirren nicht mehr veröffentlicht werden konnte“<sup>39</sup>. Das in dieser Periode geschaffene Reichsbaurecht ist fast ausschließlich frei von der nationalsozialistischen Ideologie, wodurch dessen Anwendung nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges in großen Teilen weiterhin bis zum Erlass des Bundesbaugesetzes im Jahre 1960 stattfand<sup>40</sup>. Im diesem Zusammenhang sind insbesondere das Gesetz über die Aufschließung von Wohnsiedlungsgebieten von 1933, welches die Aufstellung so genannter Wirtschaftspläne für einzelne Wohnsiedlungsgebiete ermöglichte und hierdurch die Steuerung der städtebaulichen Entwicklung sowie die Überwachung des Grundstücksverkehrs sicherstellte, das Gesetz über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens von 1934, welches als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass zahlreicher baurechtlicher Verordnungen fungierte, sowie das Gesetz über die Zahlung und Sicherung von Anliegerbeiträgen von 1936 und das Gesetz über die Neugestaltung Deutscher Städte von 1937 zu erwähnen<sup>41</sup>. Jene Verordnungen von herausragender Bedeutung sind unter anderem die Verordnung über die Zulässigkeit befristeter Bausperren von 1936, die Verordnung über die Regelung der Bebauung von 1936, die Verordnung über Baugestaltung von 1936, die Verordnung über den Abbruch von Gebäuden von 1937 sowie die Reichsgaragenverordnung von 1939<sup>42</sup>. Vornehmlich die auf der Grundlage des Gesetzes über einstweilige Maßnahmen zur Ordnung des deutschen Siedlungswesens erlassene Verordnung über die Regelung der Bebauung schaffte erstmals eine reichseinheitliche Regelung zur Begegnung der Problematik des ungeordneten Bauens, indem diese wiederum als Ermächtigungsgrundlage für Baupolizeiverordnungen fungierte, womit verschiedene Baugebiete ausgewiesen werden konnten und das Bauen im Außenbereich restriktiv geregelt wurde<sup>43</sup>. Im Rahmen solcher Baugebiete konnten, gemäß der Verordnung über die Regelung der Bebauung, ebenfalls die zu errichtenden Arten von Anlagen, eine Begrenzung der Geschossanzahl sowie die Festlegung einer Mindestgröße für Grundstücke vorgeschrieben werden.

Dem Bauplanungsrecht kam nach dem Ende des Zweiten Weltkrieges eine überragende Bedeutung zu, da sich die meisten der industrialisierten Gemeinden, in Anbetracht

---

<sup>37</sup> Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 9, Rn. 19.

<sup>38</sup> Vgl. ebenda.

<sup>39</sup> Ebenda, S. 9, Rn. 20.

<sup>40</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 8, Rn. 6.

<sup>41</sup> Vgl. ebenda, S. 8 - 9, Rn. 6; Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 9, Rn. 19.

<sup>42</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 8 - 9, Rn. 6; Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 9, Rn. 19.

<sup>43</sup> Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 10, Rn. 21.

der Zerstörung durch Luftangriffe oder Gefechte, vor einem völligen bauplanerischen Neubeginn<sup>44</sup> wiederfanden. Allerdings bestand zum damaligen Zeitpunkt kein „ausreichendes rechtliches Instrumentarium zum Wiederaufbau Deutschlands“<sup>45</sup>. Insbesondere die bisher angewandten Gesetze und Vorschriften genügten bei weitem nicht den vorherrschenden Anforderungen<sup>46</sup> an eine Rekonstruktion ganzer Städte oder einzelner Stadtgebiete. Um die Aufbauarbeiten in Gang zu setzen und die Kriegsfolgen möglichst zügig zu beseitigen, erließen die meisten der inzwischen neugebildeten Ländern in den westlichen Besatzungszonen im Zeitraum von 1948 bis 1950 zuerst so genannte Trümmergesetze und im Anschluss daran die so genannten Aufbaugesetze<sup>47</sup>. Angesichts der Übertragung der Aufbauplanung an die Gemeinden beziehungsweise Gemeindeverbände in Form einer Selbstverwaltungsaufgabe, wurde es diesen ermöglicht, die Bauplanung und Stadtentwicklung in ihrem Zuständigkeitsbereich eigenständig mit Hilfe mehrstufiger Pläne weitestgehend verbindlich festzusetzen<sup>48</sup>. In diesem Zusammenhang beinhalteten die damaligen Aufbaugesetze bereits die wesentlichen städtebaulichen Instrumente des späteren Bundesbaugesetzes<sup>49</sup>.

Erst nach der Gründung der Deutschen Demokratischen Republik auf dem Gebiet der ehemaligen sowjetischen Besatzungszone erließ der Gesetzgeber zunächst das Aufbaugesetz im Jahre 1950, welches schließlich durch die Schaffung der Deutschen Bauordnung von 1958 das ostdeutsche Städtebaurecht abrundete<sup>50</sup>. Bereits das soeben erwähnte Aufbaugesetz enthielt ein „Verfügungsrecht der Gesellschaft für Grund und Boden“<sup>51</sup> im Sinne des sozialistischen Weltbildes. Die Deutsche Bauordnung beinhaltete sowohl bauordnungsrechtliche als auch bauplanungsrechtliche Inhalte und wurde im weiteren Verlauf mehrfach novelliert und durch zahlreiche separate verbindliche technische Standards ergänzt<sup>52</sup>. „Die in der [Deutschen Bauordnung] normierten Strukturen des Städtebaurechts kamen, was etwa die Bauleitplanung anbetrifft, den geltenden bundesdeutschen relativ nahe, auch wenn bereits eine planwirtschaftliche Bedarfsprüfung für Bauvorhaben vorgesehen war und eine gerichtliche Überprüfungsmöglichkeit von Entscheidungen fehlte. [...] Kennzeichnend wurde der Primat zentraler Vorgaben, das der Bezirks- und insbesondere der gemeindlichen Ebene nur wenig Spielraum ließ“<sup>53</sup>. Im Gegensatz zu dem Baurecht der Bundesrepublik Deutschland fehlte es in der Deutschen Demokratischen Republik an einer gemeindlichen Bauleitplanung auf der Grundlage einer kommunalen Selbstverwaltung sowie an der Möglich-

---

<sup>44</sup> Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 12, Rn. 24.

<sup>45</sup> Ebenda.

<sup>46</sup> Vgl. ebenda.

<sup>47</sup> Vgl. ebenda, S. 12, Rn. 25; Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 5, Rn. 18.

<sup>48</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 6, Rn. 18.

<sup>49</sup> Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 12, Rn. 25.

<sup>50</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 8, Rn. 27.

<sup>51</sup> Ebenda.

<sup>52</sup> Vgl. ebenda.

<sup>53</sup> Ebenda.

keit private Investitionen auf der Grundlage des Privateigentums zu tätigen<sup>54</sup>. Erst mit dem Staatsvertrag über die Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik vom 18. Mai 1990 wurden die ersten Maßnahmen zur Angleichung des ostdeutschen Baurechts an das westdeutsche, beispielsweise durch Erlass der Bauplanungs- und Zulassungsverordnung (BauZVO), geschaffen<sup>55</sup>. Diese Verordnung beinhaltete noch zu Zeiten der Existenz der Deutschen Demokratischen Republik umfangreiche, dem Baugesetzbuch angelehnte Regelungen bezüglich der Bauleitplanung, der Zulässigkeit von Bauvorhaben sowie der städtebaulichen Sanierung<sup>56</sup>. In Folge des Beitritts der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland, im Rahmen der Wiedervereinigung am 3. Oktober 1990, fand das westdeutsche Baugesetzbuch von nun an ebenfalls in den neuen Bundesländern Anwendung<sup>57</sup>. Mit Hilfe des durch den Einigungsvertrag eingefügten § 246a des Baugesetzbuches (BauGB) wurden übergangsweise Sonderregelungen, welche in 18 Nummern untergliedert waren, befristet bis zum 31. Dezember 1997 für das ostdeutsche Gebiet hinzugefügt<sup>58</sup>, um dem „Neuaufbau einer kommunal verantworteten, rechtsstaatlichen städtebaulichen Planung“<sup>59</sup> Gerecht zu werden.

Die in den späten 1940er Jahren von den Ländern erlassenen Aufbaugesetze halfen bei einem zügigen und geordneten Wiederaufbau der Gemeinden in der mittlerweile auf dem Gebiet der drei westlichen Besatzungsmächte erschaffenen Bundesrepublik Deutschland. Trotz der Zweckmäßigkeit dieser Aufbaugesetze existierten in den Bundesländern unterschiedliche und zum Teil stark voneinander abweichende Vorschriften bezüglich der Bauplanung. Infolgedessen forderte der Bundestag die Bundesregierung bereits im Jahre 1950 dazu auf, die Gesetzesinitiative für den Erlass eines bundeseinheitlichen Baurechts zu ergreifen und somit Rechtseinheit zu schaffen<sup>60</sup>. Hierfür offeriert das Grundgesetz in Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 dem Bund die Gesetzgebungszuständigkeit im Sinne des Art. 72 Abs. 1 GG für die Materie des Bodenrechts im Rahmen der konkurrierenden Gesetzgebung. Allerdings war zum damaligen Zeitpunkt noch umstritten, welche Bereiche der Materie des Bodenrechts konkret angehören<sup>61</sup>. In Anbetracht dessen machte die Bundesregierung von dem heute nicht mehr existenten Instrument des Gutachtens des Bundesverfassungsgerichts Gebrauch, um einen eventuellen Verstoß gegen die Verfassung zu verhindern<sup>62</sup>. Das Bundesverfassungsgericht machte in einem Rechtsgutachten<sup>63</sup> deutlich, dass sich die Materie des Bodenrechts dadurch

---

<sup>54</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 8, Rn. 27.

<sup>55</sup> Vgl. ebenda, S. 8 - 9, Rn. 27.

<sup>56</sup> Vgl. Battis, Einleitung, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 8, Rn. 34.

<sup>57</sup> Vgl. ebenda, S. 8, Rn. 35.

<sup>58</sup> Vgl. Scheytt; Otto, Der Einigungsvertrag in der kommunalen Praxis, 1991, S. 106.

<sup>59</sup> Battis, Einleitung, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 8, Rn. 35.

<sup>60</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 77.

<sup>61</sup> Vgl. ebenda.

<sup>62</sup> Vgl. ebenda.

<sup>63</sup> Vgl. BVerfG, Gutachten vom 16. Juni 1954 - 1 PBvV 2/52 - (Juris).



charakterisiert, dass es „den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung“<sup>64</sup> hat und es dadurch „die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regel[t]“<sup>65</sup>. Angesichts dessen umfasst der unbestimmte Rechtsbegriff des Bodenrechts aus Art. 74 Abs. 1 Nr. 18 GG vornehmlich das Recht der städtebaulichen Planung, da dieses Recht die Bestimmung der rechtlichen Qualität des Bodens vorsieht und ordnet<sup>66</sup>. Das Bauordnungsrecht hingegen ist nach Auffassung des Bundesverfassungsgerichts, in Anbetracht einer historischen Auslegung, dem materiellen Polizeirecht zuzuordnen und deshalb traditionell ein Teil der Gesetzgebungskompetenz der Länder<sup>67</sup>. Infolgedessen löste das Bundesbaugesetz (BBauG) vom 23. Juni 1960 die Aufbaugesetze der Länder ab und schaffte hierdurch die langersehnte Rechtseinheit<sup>68</sup> in den Bereichen der städtebaulichen Planung, der Bodenordnung, der Enteignung sowie der Erschließung<sup>69</sup>.

Der Themenbereich der Stadtsanierung und -erneuerung wurde im Jahre 1971 erstmalig in einem gesonderten Gesetz, namentlich dem Städtebauförderungsgesetz, festgelegt, wobei hierin ebenfalls erstmals die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen kodifiziert wurden.<sup>70</sup>

Das Bundesbaugesetz und das Städtebauförderungsgesetz wurden unter teilweiser Modifikation mit Wirkung zum 1. Juli 1987 in einem einheitlichen Werk, dem Baugesetzbuch (BauGB), zusammengefasst<sup>71</sup>, wodurch das Baugesetzbuch nicht als grundlegende Neuschöpfung anzusehen ist und folglich die Rechtsprechung zu den vorangegangenen Gesetzen noch immer vielfach von großer Bedeutung ist<sup>72</sup>.

Das Baugesetzbuch hat im Laufe seiner bisherigen Existenz zahlreiche Novellierungen, beispielsweise im Rahmen der Verwirklichung der deutschen Einheit, der Anpassung an umweltrechtliche oder europarechtliche Standards, der Stärkung der Innenentwicklung sowie der Schaffung von Maßnahmen zur Erleichterungen der Unterbringung von Flüchtlingen, erfahren. Auf Grund der schwerpunktmäßigen Betrachtung der Innenbereichssatzungen im Rahmen dieser wissenschaftlichen Arbeit und den bereits eingangs erwähnten allgemeinen Informationen soll in diesem Zusammenhang speziell die Entwicklung des Baugesetzbuches hinsichtlich der Innenbereichssatzungen in den Fokus genommen werden. Hierzu finden sich im weiteren Verlauf bei der Einführung zur materiellen Betrachtung der Innenbereichssatzungen Aussagen wieder.

---

<sup>64</sup> BVerfG, Gutachten vom 16. Juni 1954 - 1 PBvV 2/52 - (Juris), Rn. 75.

<sup>65</sup> Ebenda.

<sup>66</sup> Vgl. ebenda, Rn. 76.

<sup>67</sup> Vgl. ebenda, Rn. 119; Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 78.

<sup>68</sup> Vgl. Rabe, Überblick über das Bau- und Planungsrecht, In: Rabe; Pauli; Wenzel, Bau- und Planungsrecht, 2014, S. 2, Rn. 2.

<sup>69</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 78.

<sup>70</sup> Vgl. ebenda; Vgl. Küppers; Reinartz, Das Städtebauförderungsgesetz, In: Neue Juristische Wochenschrift. 2. Halbband, 1971, S. 2041 - 2045.

<sup>71</sup> Vgl. Hoppenberg, Das Baugesetzbuch, In: Neue Juristische Wochenschrift. 1. Halbband, 1987, S. 748.

<sup>72</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 10, Rn. 8.

## 2.2 Heutige Herausforderungen in urbanen Gebieten

Als im Jahre 1987 das aus dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz neugebildete Baugesetzbuch erstmalig in Kraft trat, war der damalige westdeutsche Städtebau von nahezu perfekten Bedingungen geprägt. Resultierend aus einer umfassenden Gewährleistung der Versorgung der Bevölkerung mit Wohnraum, einer seit Anfang der 1970er Jahre stagnierten Geburtenzahl sowie einer ausgeglichenen und wachsenden Wirtschaft, welche ohne übermäßigen Flächenbedarf auskam, schienen der städtebaulichen Entwicklung und dem Städtebau, im Vergleich zu den vorangegangenen Jahrzehnten, verhältnismäßig ruhige Zeiten bevorzustehen<sup>73</sup>. Dieser trügerische Eindruck wurde jedoch bereits im Zuge der Wiedervereinigung destruiert, in deren Folge die Stadtentwicklung vor völlig neue Herausforderungen gestellt wurde.

Die heutigen Herausforderungen in urbanen Gebieten haben ihren Ursprung mit unter schon seit dem oben genannten Erlass des Baugesetzbuches, finden ihren Niederschlag jedoch teilweise erst im Zuge der jetzigen Diskurse. In diesem Zusammenhang sind die aktuellen Herausforderungen auf Strukturveränderungen, vornehmlich in den Bereichen Demographie, Wirtschaft, Umweltbewusstsein und Urbanisierung, zurückzuführen und stellen somit die Basis für heutige städtebauliche Maßnahmen dar.

Der demographische Wandel und der damit einhergehende Strukturwandel<sup>74</sup> zu einer schrumpfenden Bevölkerungszahl sind Ausgangspunkt für den strukturbezogenen Stadtumbau<sup>75</sup>, wodurch sich die Beseitigung der hieraus entstandenen Folgen zu eines der Hauptaufgabenfelder<sup>76</sup> der heutigen Stadtplanung entwickelte. Mit Beginn der 1970er Jahre fiel die zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland auf ein seither anhaltendes Tief von durchschnittlich 1,4 Geburten pro Frau<sup>77</sup>. Demgegenüber steht ein durchschnittliches Bestandserhaltungsniveau von 2,1 Geburten pro Frau<sup>78</sup>, welches erforderlich wäre, um die derzeitige Bevölkerungszahl zu erhalten. Hieraus resultiert, dass die seit 1970 anhaltende zusammengefasste Geburtenziffer weit unterhalb des Bestandserhaltungsniveaus liegt und dies folglich zu einer Reduzierung der Bevölkerungszahl jeder neuen Generation führt. In Anbetracht dessen verändert sich zwangsläufig ebenfalls der Bedarf an die Bebauung in jeglicher Art. Die Herausforderung für die Stadtplanung, welche bisher Wohnraum für den Bevölkerungswachstum schaffen sollte, stellt nun vielerorts eine bauliche Koordinierung der Bevölkerungsschrumpfung dar<sup>79</sup>. In diesem Zusammenhang führen der Bevölkerungsrückgang und die Überalte-

---

<sup>73</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 105 - 106.

<sup>74</sup> Vgl. ebenda, S. 470.

<sup>75</sup> Vgl. Reidt, Stadtumbau, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 1302, Rn. 2.

<sup>76</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 470.

<sup>77</sup> Vgl. Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung, Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland, 1871 bis 2016, 2020, verfügbar unter: <https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/F08-Zusammengefasste-Geburtenziffer-ab-1871.html?nn=9991998> [Zugriff am 02.03.2020].

<sup>78</sup> Vgl. ebenda.

<sup>79</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 470.

rung der Gesellschaft zu Wohnungsleerständen, welche insbesondere das Stadtbild zahlreicher Gemeinden in Ostdeutschland bis heute prägt<sup>80</sup>. Ursächlich für das Auftreten derartiger Tendenzen, vor allem in den neuen Bundesländern, ist die Wanderung großer Teile der Bevölkerung von Ost nach West<sup>81</sup>, welche im Zuge der Wiedervereinigung rapide anstieg und wiederum den westdeutschen Städtebau zeitweise vor neuartige Koordinierungsaufgaben stellte. „Während die Bevölkerung in den westlichen Bundesländern seit 1990 um [circa] vier Millionen Einwohner zunahm, ging sie im Osten Deutschlands um über eine Millionen zurück“<sup>82</sup>. Die kumuliert betrachtete Bevölkerungszunahme in den alten Bundesländern resultiert jedoch nicht nur aus der deutschen Binnenwanderung, sondern ist ebenfalls mit der vermehrten Zuwanderung von Ausländern zu begründen<sup>83</sup>. In Anbetracht der eingangs erwähnten und bisher vornehmlich in den neuen Bundesländern spürbaren Tendenz des prognostizierten Bevölkerungsrückganges könnte sich dieser Trend jedoch in absehbarer Zeit deutschlandweit etablieren<sup>84</sup>, wobei ebenfalls zusätzliche Faktoren, wie die Zuwanderung, eine nicht zu vernachlässigende Position einnehmen.

Des Weiteren werden der Bevölkerungsrückgang und die Überalterung der Gesellschaft durch das Auftreten des ökonomischen Strukturwandels, welcher das Zusammenbrechen ganzer Industrie- und Handelszweige beinhaltet, nochmals verstärkt<sup>85</sup>. Ökonomische Entwicklungen solcher Art dauern bis heute an, was jüngst an den Diskussionen zum so genannten Kohleausstieg und den Folgen für betroffene Regionen, wie die Lausitz oder das Ruhrgebiet, ersichtlich ist, und haben den massenhaften Wegzug junger Menschen zur Folge, womit sich wiederum die demographische Situation in diesen Regionen abermals zuspitzt<sup>86</sup>.

Die Folgen und die damit einhergehenden Herausforderungen für die Stadtentwicklung und den Städtebau sind jedoch sowohl im Bereich von demographischen als auch im Falle von ökonomischen Strukturveränderungen weitestgehend gleich: Der Leerstand von Wohnungen und ganzen Häuserzeilen auf Grund des Bevölkerungsrückganges und die damit einhergehende Unterauslastung der Versorgungsinfrastruktur<sup>87</sup>, vor allem in den Bereichen der Abwasserentsorgung sowie der Wasserversorgung. In Anbetracht dessen entstand in den betroffenen Gemeinden ein zunehmendes Überangebot an Wohnraum<sup>88</sup>, wodurch wiederum der Immobilienmarkt erheblich beeinträchtigt<sup>89</sup> und für Investitionen unattraktiv wurde. Folglich benötigt es umfangreiche städtebauliche

---

<sup>80</sup> Vgl. Reidt, Stadtbau, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 1302, Rn. 1.

<sup>81</sup> Vgl. Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 666, Rn. 1.

<sup>82</sup> Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 770, Rn. 2046.

<sup>83</sup> Vgl. ebenda, S. 769, Rn. 2046.

<sup>84</sup> Vgl. ebenda, S. 770, Rn. 2047.

<sup>85</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 470.

<sup>86</sup> Vgl. ebenda.

<sup>87</sup> Vgl. ebenda.

<sup>88</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 770, Rn. 2047.

<sup>89</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 470.

Maßnahmen, welche oftmals den Abriss der betroffenen Gebäude bedeuten und eine Umwidmung der daraus entstandenen Flächen ermöglichen<sup>90</sup>. Dies schafft neue städtebauliche Perspektiven und Möglichkeiten, wobei jedoch neben umfangreichen planerischen Maßnahmen im Bereich der Bauleitplanung ebenfalls kreative Ideen zur Klärung der Frage nach der künftigen Nutzung gefragt sind.

Darüber hinaus stellt sich in diesem Zusammenhang auch die Frage nach der Realisierung beziehungsweise Erhaltung einer homogenen Einwohnerstruktur<sup>91</sup> in den einzelnen Gemeindegebieten. Ein unbehagliches Wohnumfeld, welches von zahlreichen leerstehenden oder gar dem Verfall preisgegebenen Gebäuden geprägt ist, führt zwangsläufig zu einem Wegzug derjenigen Personen, welche es sich finanziell leisten können<sup>92</sup>. Die Folgen hieraus sind noch mehr Leerstand, als zuvor, sowie das Zurückbleiben sozial benachteiligter Personengruppen<sup>93</sup>, woraus sich das Risiko der Bildung sozialer Brennpunkte erhöht, welche sich durch Perspektivlosigkeit, soziale Missstände und ungünstige Lernbedingungen auszeichnen<sup>94</sup>. Um dem entgegenzutreten ist die zuständige Stadtplanung gefragt, entsprechende Gegenmaßnahmen des Stadtumbaus sowie der Sozialen Stadt zu ergreifen und zu realisieren.

Seit Anfang der 2000er Jahre stieg das Umweltbewusstsein großer Teile der deutschen Bevölkerung kontinuierlich an, woraus das Interesse an nachhaltiger Entwicklung und umweltschonendem Verhalten des Menschen sowie die Bewusstwerdung der Gefährdung der natürlichen Lebensgrundlage durch das Handeln des Menschen selbst zunehmend erwuchs<sup>95</sup>. Gleichwohl erkannte ebenfalls der Gesetzgeber weiterführenden Handlungsbedarf im Rahmen der Umweltpolitik und veranlasste daraufhin, auch im Rahmen des Bauplanungsrechts, zahlreiche Novellierungen zum Schutz der Umwelt im bauplanerischen Kontext. Angesichts dieser Entwicklungen trat neben den bisher etablierten strukturbezogenen Stadtumbau zusätzlich der klimaschutzbezogene Stadtumbau, welcher auf Grund der Klimaschutz-Novelle im Jahre 2011 in das Baugesetzbuch aufgenommen wurde<sup>96</sup>. Mit Hilfe dieser neuen Regelungen werden den Gemeinden im Rahmen der Stadtplanung zahlreiche Möglichkeiten zur klimagerechten Stadtentwicklung offeriert, welche darüber hinaus ebenfalls hinsichtlich der Wahrung der Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse im urbanen Raum, im Sinne des § 34 Abs. 1 S. 2 1. Alt. BauGB bei der Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile sowie des § 1 Abs. 6 Nr. 1 1. Alt. BauGB bezüglich

---

<sup>90</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 462, Rn. 4.

<sup>91</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 770, Rn. 2047.

<sup>92</sup> Vgl. ebenda.

<sup>93</sup> Vgl. ebenda.

<sup>94</sup> Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 470 - 471.

<sup>95</sup> Vgl. Bundeszentrale für politische Bildung, Umweltbewusstsein und Umweltverhalten, 2008, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/izpb/8971/umweltbewusstsein-und-umweltverhalten?p=all> [Zugriff am 03.03.2020].

<sup>96</sup> Vgl. Reidt, Stadtumbau, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 1302, Rn. 2.

der Berücksichtigung bei der Aufstellung von Bauleitplänen, zunehmend erforderlich sind. Angesichts der Tatsache, dass Städte derzeit weltweit circa 70 Prozent der klimawirksamen Treibhausgase emittieren und somit maßgeblich den globalen Klimawandel vorantreiben<sup>97</sup>, wird die Wichtigkeit der klimagerechten Stadtentwicklung sowie die Komplexität dieser aktuellen Herausforderung nochmals untermauert.

Sowohl der strukturbezogene Stadtumbau als auch der Klimaschutzbezogene Stadtumbau folgen dem räumlichen Leitbild der kompakten Stadt, wodurch mit Hilfe der Regelungen über den Stadtumbau in den §§ 171a ff. BauGB insgesamt eine umfassende Stärkung der Innenentwicklung angestrebt wird<sup>98</sup>. Zur Realisierung der sich hieraus ergebenden städtebaulichen Aufgaben verfügen die Gemeinden einerseits über die Instrumente des Allgemeinen Städtebaurechts, wie beispielsweise die Bauleitplanung und deren Sicherung, sowie andererseits über die Maßnahmen des Besonderen Städtebaurechts, insbesondere in Form der Regelungen bezüglich des Stadtumbaus sowie der Sozialen Stadt<sup>99</sup>. Im Hinblick darauf soll sich die künftige Stadtentwicklung durch eine raumsparende städtebauliche Anordnung auszeichnen und hierbei, soweit möglich, insbesondere freigewordene Flächen im Innenbereich nutzen, um, in Anlehnung an § 1a Abs. 2 S. 1 1. Alt. BauGB, mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen. In diesem Zusammenhang manifestiert ebenfalls § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB, dass die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll.

„Das 21. Jahrhundert ist schon heute das Jahrhundert der Städte“<sup>100</sup>. Bereits derzeit leben weltweit über 50 Prozent der Menschen in Städten und bis zum Jahre 2050 soll diese Quote noch auf mehr als zwei Drittel ansteigen<sup>101</sup>. In diesem Zusammenhang stellt die Urbanisierung eine weitere, angesichts der bereits im Zuge der Industrialisierung hervorgerufenen Landflucht jedoch keineswegs vollkommen neuartige, Herausforderung für die heutige Stadtplanung dar. Mit Hilfe des Begriffes der Urbanisierung lässt sich die stattfindende Verstädterung beschreiben, wobei sich insbesondere Teile der Bevölkerung aus ländlich geprägten Gebieten mit der Hoffnung auf bessere Zukunftschancen im beruflichen oder studentischen Bereich in Großstädte oder Metropolregionen aufmachen und diese hierdurch zu ihrem zentralen Lebensraum werden lassen. In Anbetracht dessen, dass in heutigen Städten derzeit weltweit bis zu 80 Prozent des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaftet wird, stellen diese einen wesentlichen Antrieb des ökonomischen Wachstums dar und nehmen somit eine Schlüsselrolle hinsichtlich

---

<sup>97</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Perspektiven der Urbanisierung – Städte nachhaltig gestalten, 2014, 10 Gründe für Stadtentwicklung, 5. Klimawandel und Biodiversität: Städte sind an Entscheidungen über globale Klimaziele beteiligt und haben bedeutenden Einfluss auf Ökosysteme.

<sup>98</sup> Vgl. Reidt, Stadtumbau, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 1303, Rn. 2.

<sup>99</sup> Vgl. ebenda, S. 1303, Rn. 3.

<sup>100</sup> Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Perspektiven der Urbanisierung – Städte nachhaltig gestalten, 2014, Vorwort.

<sup>101</sup> Vgl. ebenda.

der Bereitstellung sowie des Transfers von Gütern, Dienstleistungen und Informationen ein<sup>102</sup>. Um dies fortlaufend und reibungslos zu gewährleisten, sind derartige Städte von ausreichend Humankapital abhängig, welches auf Grund derer wirtschaftlichen Attraktivität durch die Urbanisierung zur Verfügung gestellt wird. Schlussendlich führt dies zu einer Bevölkerungszunahme in den präferierten Gegenden, wodurch im Gegensatz zu den oben erwähnten Gemeinden, welche von Leerstand geprägt sind, mittels geeigneter städtebaulicher Maßnahmen benötigter Wohnraum und entsprechende Infrastruktur wiederum erst geschaffen beziehungsweise erweitert werden muss. In diesem Zusammenhang offeriert das Baugesetzbuch neben den umfangreichen Maßnahmen der Bauleitplanung ebenfalls die Möglichkeit der vielfältigen Nutzung von Innenbereichssatzungen, worauf im Einzelnen an späterer Stelle näher eingegangen wird.

### **2.3 Abgrenzung der Innenbereichssatzungen gegenüber den Bebauungsplänen und dem Flächennutzungsplan**

Das Baugesetzbuch offeriert den Gemeinden ein breites Spektrum verschiedenster bauplanerischer Instrumente zur Festsetzung diverser Rahmenbedingungen für die Gestaltung des urbanen Raums. Vornehmlich durch gemeindliche Satzungen kann hierbei Einfluss auf die Bautätigkeit und die Bebauung innerhalb des jeweiligen Geltungsbereiches genommen werden. In diesem Zusammenhang sind insbesondere die im Rahmen der gemeindlichen Bauleitplanung relevanten Bebauungspläne und der Flächennutzungsplan sowie die zur Festsetzung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils relevanten Innenbereichssatzungen von großer Bedeutung hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets, wobei es, auf Grund der vorliegenden Unterschiede bezüglich der Rechtsqualität, bei der Betrachtung dieser städtebaulichen Satzungen einer entsprechenden Abgrenzung bedarf, welche in Abhängigkeit des zur Gesamthematik gebotenen Umfangs erfolgt.

Auf dem Gebiet der Planung wird grundsätzlich zwischen der überörtlichen und der örtlichen Planung unterschieden. Im Rahmen der überörtlichen Planung befasst sich die so genannte Raumordnung „mit der räumlichen Entwicklung des Landes“<sup>103</sup> und gewährleistet hiermit „überörtlich und fachübergreifend [den] Ausgleich der vielfältigen Nutzung[smöglichkeiten] und Funktionen des Gesamttraums der Bundesrepublik Deutschland und seiner Teilräume“<sup>104</sup> unter dem Blickwinkel einer nachhaltigen Raumentwicklung im Sinne der Leitvorstellung der Raumordnung aus § 1 Abs. 2 des Raumordnungsgesetzes (ROG). Hierfür stehen das eben erwähnte Raumordnungsgesetz des Bundes sowie komplettierend die Raumordnungsgesetze der Bundesländer, wel-

---

<sup>102</sup> Vgl. Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, Perspektiven der Urbanisierung – Städte nachhaltig gestalten, 2014, 10 Gründe für Stadtentwicklung, 2. Prosperität: Produktive Städte sind die Basis wirtschaftlicher Entwicklung.

<sup>103</sup> Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat, Raumordnung und -entwicklung: Was ist das eigentlich?, 2020, verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/was-ist-das/was-ist-das.html> [Zugriff am 05.03.2020].

<sup>104</sup> Ebenda.

ches im Freistaat Sachsen das Gesetz zur Raumordnung und Landesplanung des Freistaates Sachsen (SächsLPIG) darstellt, als rechtliche Grundlagen zur Verfügung. Zur Realisierung der eingangs erwähnten Aufgabe verfügen die Raumordnungsbehörden nach § 1 Abs. 1 S. 1 ROG über die Möglichkeit des Einsatzes von Raumordnungsplänen, raumordnerischen Zusammenarbeiten sowie Abstimmungen raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums der Bundesrepublik Deutschland sowie seiner Teilräume. In diesem Zusammenhang charakterisieren sich die Raumordnungspläne als Kerninstrument der deutschen Raumplanung, wobei diese wiederum einerseits in die Raumordnungspläne des Bundes und andererseits in die Raumordnungspläne der Länder untergegliedert werden. Die örtliche Planung hingegen stellt die auf das Gemeindegebiet bezogene Bauleitplanung dar, welche die raumordnerische Gesamtplanung hinsichtlich der städtebaulichen Entwicklung konkretisiert<sup>105</sup>. Verbindendes Element zwischen der überörtlichen und der örtlichen Planung ist die Pflicht zur Anpassung der gemeindlichen Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung gemäß § 1 Abs. 4 BauGB, wobei die Gemeinden von den Zielen der Raumordnung nach § 6 Abs. 2 ROG im Rahmen eines so genannten Zielabweichungsverfahrens<sup>106</sup> abweichen können, soweit diese Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung hierdurch nicht berührt werden. Allerdings begründet § 1 Abs. 4 BauGB ebenfalls eine Erstplanungspflicht der Gemeinde im unbeplanten Innenbereich, wenn „die Verwirklichung von Zielen der Raumordnung bei Fortschreiten einer ‚planlosen‘ städtebaulichen Entwicklung auf unüberwindbare tatsächliche oder rechtliche Hindernisse [stößt] oder wesentlich erschwert würde“<sup>107</sup>.

Die Aufgabe der Bauleitplanung ist gemäß § 1 Absatz 1 BauGB die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe des Baugesetzbuches vorzubereiten und zu leiten. In diesem Zusammenhang weist die Bauleitplanung zum einen die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion hinsichtlich der Vorbereitung und Leitung einer geordneten Stadtentwicklung auf<sup>108</sup>. Zum anderen beinhaltet sie die Koordinierungs- und Integrationsfunktion bezüglich der Berücksichtigung aller für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung relevanten Belange aus § 1 Abs. 5 bis 7 BauGB<sup>109</sup>. Darüber hinaus nimmt die Bauleitplanung eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG vor, soweit sich diese Bestimmung auf die Regelung des Art. 14 Abs. 2 GG, insbesondere durch das Aufweisen hinreichender städtebaulicher Allgemeinbelange, stützen lässt<sup>110</sup>.

---

<sup>105</sup> Vgl. Büchner; Schlotterbeck, Baurecht. Band 1: Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften, 2008, S. 8, Rn. 18; S. 9, Rn. 20.

<sup>106</sup> Vgl. ebenda.

<sup>107</sup> BVerwG, Urteil vom 17. September 2003 - 4 C 14/01 - (Juris), 2. Leitsatz.

<sup>108</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 46, Rn. 129.

<sup>109</sup> Vgl. ebenda.

<sup>110</sup> Vgl. Finkelburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 57 - 58, Rn. 62.

Des Weiteren findet durch § 1 Abs. 5 und 6 BauGB eine Konkretisierung der oben genannten Aufgabe der Bauleitplanung aus § 1 Abs. 1 BauGB in Form der Charakterisierung der bauleitplanerischen öffentlichen Belange statt. In diesem Rahmen benennt § 1 Abs. 5 BauGB die allgemeinen Ziele der Bauleitplanung, welche in Form der Planungsgrundsätze zusammengefasst worden sind<sup>111</sup>. Diese allgemeinen Ziele werden durch die in § 1 Abs. 6 BauGB enthaltenen Planungsleitlinien nochmals präzisiert, wobei die Reihenfolge des Kataloges keinerlei Aufschluss über deren Gewichtung gibt, sondern vielmehr auf redaktionelle Gründe zurückzuführen ist<sup>112</sup>.

Zur Gewährleistung einer umfassenden rechtsstaatlichen Planung dient das Abwägungsgebot<sup>113</sup> aus § 1 Abs. 7 BauGB, wonach bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. Das hierfür erforderliche Abwägungsmaterial ist gemäß § 2 Abs. 3 BauGB zu ermitteln und zu bewerten und umfasst diejenigen Belange, welche bei der Aufstellung der Bauleitpläne für die Abwägung von Bedeutung sind. Daraus ergibt sich folglich für jede gemeindliche Bauleitplanung die Pflicht zur Durchführung eines Abwägungsvorganges, welcher aus der Ermittlung des Abwägungsmaterials, der anschließenden Bewertung des Abwägungsmaterials sowie letztlich der eigentlichen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange besteht. In diesem Rahmen können Mängel im Abwägungsvorgang sowie Mängel im Abwägungsergebnis auftauchen, welche ebenfalls im Rahmen der Planerhaltungsvorschriften des §§ 214 und 215 BauGB, welche die Beachtlichkeit der Verletzung von Vorschriften über die Aufstellung von Bauleitplänen sowie sonstiger Satzungen nach dem Baugesetzbuch regeln, unterschieden werden<sup>114</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht stellt in diesem Zusammenhang klar, dass „[a]uch ein vollständiger Abwägungsausfall [...] ein Mangel im Abwägungsvorgang im Sinne der §§ 214, 215 BauGB“<sup>115</sup> darstellt. Darüber hinaus existiert jedoch kein allgemeiner Grundsatz, welcher festlegt, „dass ein vollständiger Abwägungsausfall unabhängig von den Planerhaltungsvorschriften stets zur Unwirksamkeit der Satzung führt“<sup>116</sup> und hierdurch automatisch „zugleich das Abwägungsergebnis mit einem Mangel behaftet ist“<sup>117</sup>. Im Hinblick auf die Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB, welche eine der Typen von Innenbereichssatzungen darstellt, führt hierzu das Bundesverwaltungsgericht aus, dass „[d]ie im Baugesetzbuch ausdrücklich normierten Voraussetzungen für den Erlass einer [solchen Ergänzungssatzung] insoweit nicht abschließend“<sup>118</sup> aufgeführt sind und in diesem Zusammenhang ebenfalls Ergänzungssatzungen mit den Vorschriften bezüglich der gerechten Abwägung öffentlicher und privater

---

<sup>111</sup> Vgl. Battis, § 1, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 35, Rn. 44.

<sup>112</sup> Vgl. ebenda, S. 38, Rn. 47, 49.

<sup>113</sup> Vgl. ebenda, S. 59, Rn. 87.

<sup>114</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. September 2010 - 4 CN 2/10 - (Juris), Rn. 21.

<sup>115</sup> Ebenda, Rn. 22.

<sup>116</sup> Ebenda.

<sup>117</sup> Ebenda.

<sup>118</sup> Ebenda, Rn. 15.



Belange vereinbar sein müssen und der Erlass einer solchen Satzung folglich einer entsprechenden Abwägung bedarf<sup>119</sup>.

Die Gemeinden haben die Bauleitpläne gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Gleichwohl besteht auf die Aufstellung von Bauleitplänen und weiteren städtebaulichen Satzungen nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB weder ein Anspruch noch kann dieser durch Vertrag begründet werden. Hiermit soll „[d]ie Gemeinde [...] insoweit von äußeren Zwängen freigehalten werden“<sup>120</sup>. Auf Grund des Zusatzes „und städtebaulichen Satzungen“ umfasst der Grundsatz des § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB gleichermaßen die drei Typen von Innenbereichssatzungen aus § 34 Abs. 4 BauGB, wodurch ein Anspruch auf Aufstellung derartiger Satzungen ebenfalls nicht begründet werden kann, wie auch das Sächsische Obergericht stellvertretend für die Klarstellungssatzung ausführte<sup>121</sup>. Allerdings besteht die Möglichkeit, dass § 1 Abs. 3 BauGB eine Rechtsgrundlage für die Erstplanungspflicht der Gemeinde im unbeplanten Innenbereich darstellt, wenn entsprechende „qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen“<sup>122</sup> und hierdurch „das Planungsermessen der Gemeinde [...] sich zur strikten Planungspflicht [verdichtet]“<sup>123</sup>.

Allumfassend manifestiert § 1 Abs. 8 BauGB, dass die Vorschriften des Baugesetzbuches bezüglich der Aufstellung von Bauleitplänen ebenfalls für deren Änderung, Ergänzung, sowie Aufhebung Anwendung finden.

Die verfassungsrechtlich abgesicherte Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2 GG gewährleistet den Gemeinden das Recht, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Dies umfasst im Einzelnen neben der Planungshoheit ebenfalls die Gebiets-, Organisations-, Finanz-, Personal- und Rechtsetzungshoheit der Gemeinde. Die im Rahmen des Rechts auf kommunale Selbstverwaltung aus Art. 28 Abs. 2 GG garantierte gemeindliche Planungshoheit findet sich in § 2 Abs. 1 BauGB wieder, wonach die Bauleitpläne von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen sind. In Anbetracht der Tragweite des Rechtsinstruments der Bauleitplanung wird diese auch als wichtigster Bestandteil der gemeindlichen Planungshoheit betitelt<sup>124</sup>. Darüber hinaus stellt die Bauleitplanung eine weisungsfreie Pflichtaufgabe der Gemeinde im Sinne des § 2 Abs. 2 der Sächsischen Gemeindeordnung (SächsGemO) dar.

---

<sup>119</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. September 2010 - 4 CN 2/10 - (Juris), Rn. 7, 15.

<sup>120</sup> BVerwG, Urteil vom 30. April 2004 - 4 CN 1/03 - (Juris), Rn. 13.

<sup>121</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 23. Oktober 2000 - 1 D 33/00 - (Juris), Rn. 22.

<sup>122</sup> BVerwG, Urteil vom 17. September 2003 - 4 C 14/01 - (Juris), 1. Leitsatz.

<sup>123</sup> Ebenda.

<sup>124</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 46, Rn. 130.

In engem Zusammenhang mit der Planungshoheit der Gemeinde steht das materielle interkommunale Abstimmungsgebot<sup>125</sup> aus § 2 Abs. 2 BauGB, wonach die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen sind. Das formelle interkommunale Abstimmungsgebot<sup>126</sup> findet sich hingegen in § 4 BauGB wieder, wonach die benachbarten Gemeinden, in Form von Trägern öffentlicher Belange, im gemeindlichen Bauleitplanverfahren entsprechend zu beteiligen sind.

Mit Hilfe der §§ 1 Abs. 6 Nr. 7, 1a, 2 Abs. 4 sowie 2a BauGB wird ebenfalls den Belangen des Umweltschutzes im Rahmen der Bauleitplanung umfassend Rechnung getragen. Hierbei finden sich die Umweltprüfung sowie der daraus resultierende Umweltbericht, welcher nach § 2 Abs. 4 S. 1 BauGB die im Zuge der Umweltprüfung ermittelten voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen beschreibt und bewertet, als Hauptinstrumente zum Schutze der Umwelt im Baugesetzbuch wieder.

Der Gesetzgeber differenziert in § 1 Absatz 2 BauGB zwischen zwei Stufen der Bauleitplanung<sup>127</sup> und somit zugleich zwischen zwei Arten von Bauleitplänen – namentlich dem Flächennutzungsplan sowie dem Bebauungsplan. Einerseits stellt der Flächennutzungsplan in Form des vorbereitenden Bauleitplanes nach § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dar. Andererseits enthält der Bebauungsplan in Gestalt des verbindlichen Bauleitplanes nach § 8 Abs. 1 BauGB die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung und bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug des Baugesetzbuches erforderliche Maßnahmen. Anhand der terminologischen Abweichung zwischen den „Darstellungen“ bei dem Flächennutzungsplan und den „Festsetzungen“ bei Bauleitplänen wird der Unterschied im Hinblick auf den Flächennutzungsplan als vorbereitenden Bauleitplan und den Bebauungsplänen als verbindliche Bauleitpläne deutlich<sup>128</sup>.

Der Flächennutzungsplan stellt als vorbereitender Bauleitplan die erste Stufe der Bauleitplanung<sup>129</sup> dar und unterliegt einem Aufgabendualismus, welcher sich zum einen auf die Umsetzung der überörtlichen Planung bezieht und zum anderen die Schaffung einer Grundlage für weiterführende Planungsmaßnahmen, wie beispielsweise die Aufstellung von Bebauungsplänen oder Entwicklungssatzungen, bezweckt<sup>130</sup>. Als wesentlichen Bestandteil des Flächennutzungsplans sind seine Darstellungen anzusehen,

---

<sup>125</sup> Vgl. Jäde, § 2, In: Jäde; Dirnberger; Weiß, Baugesetzbuch. Baunutzungsverordnung. Kommentar, 2013, S. 87, Rn. 4.

<sup>126</sup> Vgl. ebenda.

<sup>127</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 45, Rn. 128.

<sup>128</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 116, Rn. 15.

<sup>129</sup> Vgl. ebenda, S. 112, Rn. 2.

<sup>130</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 112, Rn. 299.

welche den bauplanerischen Willen einer Gemeinde hierdurch konkretisieren<sup>131</sup>. Der Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB enthält eine Auflistung denkbarer Darstellungen, welche von der Gemeinde in einem Flächennutzungsplan insbesondere getroffen werden können. Von großer praktischer Bedeutung sind hierbei unter anderem die Darstellung der für die Bebauung vorgesehenen Flächen oder auch die Darstellung der Ausstattung des Gemeindegebiets. Hinsichtlich der für die Bebauung vorgesehenen Flächen kann nach § 5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB eine Bestimmung nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung in Form der Bauflächen, nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung in Gestalt der Baugebiete sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung erfolgen. Im Zusammenhang mit der Darstellung der Ausstattung des Gemeindegebiets sind die in § 5 Abs. 2 Nr. 2 BauGB benannten Anlagen, Einrichtungen und sonstigen Maßnahmen ausschlaggebend. Die getroffenen Darstellungen sowie die weiteren, im Nachfolgenden beschriebenen, Kennzeichnungen, nachrichtlichen Übernahmen und Vermerke werden einerseits in einer Karte nach der der Planzeichenverordnung (PlanZV), unter Verwendung der hierin enthaltenen Planzeichen, eingetragen und andererseits zusätzlich im Rahmen eines Textteils beschrieben, wodurch letztendlich die Darstellungen den materiell-inhaltlichen Kern eines Flächennutzungsplans verkörpern und somit die Basis für die rechtliche Bindung im Zusammenhang mit dem Erlass von Bebauungsplänen schafft<sup>132</sup>. Gleichwohl müssen sich jedoch sämtliche Darstellungen auf die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung der Gemeinde anhand deren voraussehbaren Bedürfnissen beziehen und dürfen hierbei lediglich in den Grundzügen erfolgen. Folglich offeriert ein Flächennutzungsplan ein Bildnis einer prognostischen, anhand objektiver Kriterien ermittelten, grobmaschigen Planung, welche auf die geordnete städtebauliche Entwicklung des gesamten gemeindlichen Gebiets abzielt<sup>133</sup>. Des Weiteren soll ein Flächennutzungsplan neben den eben beleuchteten Darstellungen auch Kennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 BauGB, nachrichtliche Übernahmen gemäß § 5 Abs. 4 S. 1 sowie Abs. 4a S. 1 BauGB und Vermerke in Anlehnung an § 5 Abs. 4 S. 2 sowie Abs. 4a S. 2 BauGB enthalten, soweit diese im konkreten Einzelfall jeweils von Nöten sind. Hiermit wird nicht etwa der bauplanerische Wille einer Gemeinde zum Ausdruck gebracht oder die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung konzipiert, sondern vielmehr ein vorliegender städtebaulicher Befund beschrieben, welcher im Rahmen der weiteren Planung zu berücksichtigen ist<sup>134</sup>. Darüber hinaus ist gemäß § 5 Abs. 5 BauGB dem Flächennutzungsplan im Aufstellungsverfahren eine Begründung zum Entwurf sowie ein Umweltbericht, welcher einen gesonderten Teil dieser Begründung darstellt, mit den jeweiligen Angaben aus § 2a BauGB beizufügen.

---

<sup>131</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 116, Rn. 15.

<sup>132</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 63, Rn. 174.

<sup>133</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 117, Rn. 17 - 19.

<sup>134</sup> Vgl. ebenda, S. 123, Rn. 39.

Im Gegensatz zu einem Bebauungsplan, welcher gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung erlassen wird, findet der Erlass eines Flächennutzungsplans lediglich in Form eines Gemeinderatsbeschlusses statt. Aus diesem Grund ist er auch keine Rechtsnorm, sondern vielmehr ein planungsbindender Plan, womit eine Dokumentation der gemeindlichen Absichten hinsichtlich der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung sowie eine Bestimmung der oben erwähnten Darstellungen erfolgt.<sup>135</sup> Der Flächennutzungsplan erzeugt dem Bürger gegenüber zumeist keine Rechtswirkung, ist jedoch verwaltungsintern rechtsverbindlich<sup>136</sup>. Im Ausnahmefall der Aufstellung von sachlichen Teilflächennutzungsplänen und der damit einhergehenden Darstellung von so genannten Konzentrationszonen nach § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB i.V.m. § 5 Abs. 2b BauGB, wodurch die Ansiedlung bestimmter privilegierter Vorhaben im Außenbereich auf definierte Teile im Gemeindegebiet konzentriert wird, entfaltet der Flächennutzungsplan auch gegenüber den betroffenen Privaten rechtliche Außenwirkung und wird daher auch als Außenrechtssatz bezeichnet<sup>137</sup>.

Bebauungspläne sind gemäß § 8 Abs. 2 S. 1 BauGB im Rahmen des Entwicklungsgebots aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln und stellen somit grundsätzlich die zweite Stufe der Bauleitplanung<sup>138</sup> dar. Eine Ausnahme hiervon bilden der selbstständige Bebauungsplan aus § 8 Abs. 2 S. 2 BauGB, wonach ein Flächennutzungsplan nicht erforderlich ist, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen, der vorzeitige Bebauungsplan nach § 8 Abs. 4 S. 1 BauGB, wobei ein Bebauungsplan aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden kann, bevor der Flächennutzungsplan aufgestellt ist, wenn dringende Gründe es erfordern und wenn der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets nicht entgegenstehen wird, sowie das Parallelverfahren gemäß § 8 Abs. 3 BauGB, wo mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans gleichzeitig auch der Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt werden kann. Im Rahmen des Parallelverfahrens kann der Bebauungsplan nach § 8 Abs. 3 S. 2 BauGB auch vor dem Flächennutzungsplan bekannt gemacht werden, wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der Bebauungsplan aus den künftigen Darstellungen des Flächennutzungsplans entwickelt sein wird und somit eine gewisse Planreife aufweist. Die eben genannten Ausnahmen vom Entwicklungsgebot sind jene Fälle des § 10 Abs. 2 BauGB, welche, im Gegensatz zu aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplänen, einer Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bedürfen. Im Vergleich zu dem Flächennutzungsplan, welcher für das ganze Gemeindegebiet aufgestellt wird, findet die Aufstellung ei-

---

<sup>135</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 124 - 125, Rn. 45.

<sup>136</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 151, Rn. 389.

<sup>137</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 64, Rn. 179; Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 112, Rn. 2.

<sup>138</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 130, Rn. 2.

nes Bebauungsplanes lediglich für einen Teil des Gemeindegebietes, allerdings parzellenscharf, statt, wobei jedoch keine Bestimmungen bezüglich der Größe oder Begrenzung des Geltungsbereiches bestehen<sup>139</sup>. Gleichwohl setzt ein Bebauungsplan nach § 9 Abs. 7 BauGB die Grenzen seines räumlichen Geltungsbereiches fest. Des Weiteren enthält ein Bebauungsplan, in Form des verbindlichen Bauleitplan, als wesentliches Element rechtsverbindliche Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung, welche rechtliche Außenwirkung entfalten. Diese Festsetzungen bringen, wie auch die Darstellung bei einem Flächennutzungsplan, den bauplanerischen Willen einer Gemeinde zum Ausdruck<sup>140</sup>. Der Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB regelt hierbei, im Unterschied zu den möglichen Darstellungen in einem Flächennutzungsplan nach § 5 Abs. 2 BauGB, abschließend diejenigen Festsetzungen, welche die Gemeinde aus städtebaulichen Gründen in einem Bebauungsplan aufnehmen darf. Weitere Festsetzungsmöglichkeiten offerieren in diesem Rahmen die ebenfalls abschließenden Bestimmungen in § 9 Abs. 1a bis 4 BauGB. Darüber hinaus soll ein Bebauungsplan neben den eben beschriebenen Festsetzungen auch Kennzeichnungen nach § 9 Abs. 5 BauGB, nachrichtliche Übernahmen gemäß § 9 Abs. 6 sowie Abs. 6a S. 1 BauGB und Vermerke in Anlehnung an § 9 Abs. 6a S. 2 BauGB enthalten, soweit diese im konkreten Einzelfall jeweils notwendig sind. Während die Kennzeichnungen die „Wiedergabe eines vorgefundenen Zustands“<sup>141</sup> umfassen, wohnt den nachrichtlichen Übernahmen und Vermerken eine „vorgefundene rechtliche Gegebenheit“<sup>142</sup> inne, wodurch sowohl die Kennzeichnungen als auch die nachrichtlichen Übernahmen und Vermerke nicht, wie etwa die oben beschriebenen Festsetzungen, den bauplanerischen Willen einer Gemeinde zum Ausdruck bringen<sup>143</sup>. Die getroffenen rechtsverbindlichen Festsetzungen sowie die weiteren Kennzeichnungen, nachrichtlichen Übernahmen und Vermerke werden gemäß der Planzeichenverordnung (PlanZV), unter Verwendung der hierin enthaltenen Planzeichen, in einer Karte eingetragen. Zusätzlich können im Rahmen eines Textteils ergänzende Festsetzungen oder Beschreibungen vorgenommen werden<sup>144</sup>. Des Weiteren ist gemäß § 9 Abs. 8 BauGB einem Bebauungsplan im Aufstellungsverfahren eine Begründung zum Entwurf sowie ein Umweltbericht, welcher einen gesonderten Teil dieser Begründung darstellt, mit den jeweiligen Angaben aus § 2a BauGB beizufügen.

Im Rahmen der Bebauungspläne unterscheidet man darüber hinaus bezüglich ihrem Inhalt zwischen qualifizierten, vorhabenbezogenen sowie einfachen Bebauungsplänen<sup>145</sup>. Ein qualifizierter Bebauungsplan zeichnet sich dadurch aus, dass dieser in An-

---

<sup>139</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 121, Rn. 324.

<sup>140</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 133, Rn. 10.

<sup>141</sup> Ebenda, S. 136, Rn. 18.

<sup>142</sup> Ebenda, S. 137, Rn. 21.

<sup>143</sup> Vgl. ebenda, S. 136, Rn. 18.

<sup>144</sup> Vgl. ebenda, S. 131, Rn. 3.

<sup>145</sup> Vgl. ebenda, S. 138, Rn. 27.

lehnung an § 30 Abs. 1 BauGB allein oder gemeinsam mit sonstigen baurechtlichen Vorschriften mindestens Festsetzungen über die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die überbaubaren Grundstücksflächen sowie die örtlichen Verkehrsflächen enthält. Daraus resultiert, dass diese Mindestfestsetzungen ausschlaggebend und ausreichend für den Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans sind und eine Gemeinde hierfür nicht etwa sämtliche Festsetzungsmöglichkeiten aus dem Katalog des § 9 BauGB gänzlich ausschöpfen muss<sup>146</sup>. In § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB findet sich die Festsetzungsmöglichkeit von Art und Maß der baulichen Nutzung wieder. Eine Konkretisierung dieser Begriffe ist bezüglich der Art der baulichen Nutzung im Ersten Abschnitt der Baunutzungsverordnung (BauNVO) und hinsichtlich dem Maß der baulichen Nutzung im zweiten Abschnitt der Baunutzungsverordnung anzutreffen. In diesem Zusammenhang ist unter der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung in einem Bebauungsplan die Festsetzung der in § 1 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) benannten und nachfolgend erläuterten Baugebiete zu verstehen. Mit deren Festsetzung werden die Vorschriften der §§ 2 bis 14 BauNVO Bestandteil des jeweiligen Bebauungsplans, soweit nicht auf Grund von § 1 Abs. 4 bis 10 BauNVO durch die Gemeinde etwas anderes bestimmt wird. Die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung in einem Bebauungsplan umfasst hingegen gemäß § 16 Abs. 2 und 3 BauNVO die Festsetzung der Grundflächenzahl, der Zahl der Vollgeschosse und der Höhe der baulichen Anlagen sowie wahlweise der Geschossflächenzahl unter weiterer Berücksichtigung des Zweiten Abschnitts der Baunutzungsverordnung. Die Festsetzungsmöglichkeit der überbaubaren Grundstücksflächen ist in § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB wiederzufinden und wird im Rahmen von § 23 BauNVO konkretisiert, wonach die überbaubaren Grundstücksflächen durch die Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen im Bebauungsplan bestimmt werden können. Die letzte Mindestanforderung an einen qualifizierten Bebauungsplan stellt die Festsetzung der örtlichen Verkehrsflächen dar, welche in § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB offeriert wird. Hiervon sind vor allem die öffentlichen und privaten Straßen, Wege und Plätze sowohl für den fließenden als auch für den ruhenden Straßenverkehr im vorgesehenen Plangebiet umfasst<sup>147</sup>.

„Da [bereits die Mindestfestsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplans] ausreichen, um die Nutzung der Grundstücke des Plangebiets hinreichend zu leiten, ist der qualifizierte Bebauungsplan in seinem räumlichen Geltungsbereich der alleinige Maßstab für die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben“<sup>148</sup> im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB, welche nach § 30 Abs. 1 BauGB zulässig sind, wenn diese den oben genannten Mindestfestsetzungen nicht widersprechen und die Erschließung gesichert ist. Von den Festsetzungen des qualifizierten Bebauungsplans können jedoch Ausnahmen und

---

<sup>146</sup> Vgl. Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, 2007, S. 307, Rn. 813.

<sup>147</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 9, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 224, Rn. 57 - 58.

<sup>148</sup> Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 138, Rn. 28.

Befreiungen nach Maßgabe des § 31 BauGB zugelassen werden oder auch eine Einschränkung der Zulässigkeit von Anlagen im Einzelfall, in Abhängigkeit von deren Anzahl, Lage, Umfang oder Zweckbestimmung, aber auch von dem Hervorrufen von Belästigungen oder Störungen, gemäß § 15 BauNVO vorgenommen werden.

Ein vorhabenbezogener Bebauungsplan kann nach § 12 Abs. 1 S. 1 BauGB die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn ein Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Vorhaben- und Erschließungsplans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen bereit sowie in der Lage ist und sich mittels eines Durchführungsvertrages zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist sowie zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Satzungsbeschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB verpflichtet. Nach § 12 Abs. 2 BauGB hat die Gemeinde auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird gemäß § 12 Abs. 3 BauGB Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, wobei im Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans die Gemeinde bei der Bestimmung der Zulässigkeit der Vorhaben nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und nach der Baunutzungsverordnung gebunden ist. Wird jedoch gemäß § 12 Abs. 3a BauGB in einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan für den Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans durch Festsetzung eines Baugebiets auf Grund der Baunutzungsverordnung oder auf sonstige Weise eine bauliche oder sonstige Nutzung allgemein festgesetzt, so ist unter entsprechender Anwendung des § 9 Abs. 2 BauGB festzusetzen, dass im Rahmen der festgesetzten Nutzungen nur solche Vorhaben zulässig sind, zu deren Durchführung sich der Vorhabenträger im Durchführungsvertrag verpflichtet.

Nach § 30 Abs. 2 BauGB ist ein Vorhaben im Sinne von § 29 Abs. 1 BauGB im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 12 BauGB zulässig, wenn es dem Bebauungsplan nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. Im Vergleich zum Wortlaut des § 30 Abs. 1 BauGB, wonach ein Vorhaben zulässig ist, wenn es den Festsetzungen des qualifizierten Bebauungsplans nicht widerspricht, darf ein Vorhaben nach § 30 Abs. 2 BauGB dem gesamten vorhabenbezogenen Bebauungsplan nicht widersprechen, um zulässig zu sein<sup>149</sup>. Folglich wird der vorhabenbezogene Bebauungsplan im Ganzen und nicht nur dessen Festsetzungen Maßstab der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung von Vorhaben, wodurch eine Erweiterung des Tatbestands erfolgt, welche auf den Umstand zurück zu führen ist, dass ein vorhabenbezogener Bebauungsplan neben Festsetzungen ebenfalls den oben genannten Vorhaben- und Erschließungsplan enthält, wodurch der Gemeinde die Möglichkeit offe-

---

<sup>149</sup> Vgl. Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 286, Rn. 18.

riert wird, Bestimmungen in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzunehmen, welche nicht zwingend der Qualifizierung einer Festsetzung entsprechen<sup>150</sup>.

Ein einfacher Bebauungsplan charakterisiert sich in Anlehnung an die Negativabgrenzung des § 30 Abs. 3 BauGB darin, dass dieser nicht die in § 30 Abs. 1 BauGB benannten Mindestfestsetzungen für einen qualifizierten Bebauungsplan enthält. Die Zulässigkeit von Vorhaben im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB richtet sich nach § 30 Abs. 3 BauGB im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans nach den Regelungen der §§ 34 oder 35 BauGB. Des Weiteren können auch im Rahmen eines einfachen Bebauungsplans von dessen Festsetzungen Ausnahmen und Befreiungen nach Maßgabe des § 31 BauGB zugelassen werden sowie eine Einschränkung der Zulässigkeit von Anlagen im Einzelfall gemäß § 15 BauNVO vorgenommen werden.

In Anbetracht der unterschiedlichen Maßstäbe bezüglich der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsprüfung von Vorhaben zwischen den qualifizierten, vorhabenbezogenen sowie einfachen Bebauungsplänen ergibt sich hieraus eine Differenzierung der bauplanungsrechtlichen Bereiche. Im Rahmen des qualifizierten Bebauungsplans werden seine Festsetzungen als Maßstab zu Grunde gelegt, wohingegen der vorhabenbezogene Bebauungsplan im Ganzen den Maßstab für die Zulässigkeit von Vorhaben in dessen Geltungsbereich bildet. Daraus resultierend bilden die Geltungsbereiche der qualifizierten und der vorhabenbezogenen Bebauungspläne den so genannten beplanten Innenbereich. Der Maßstab für die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans sowie im Falle des Nichtvorhandenseins eines Bebauungsplans richtet sich dem hingegen nach den Vorschriften über die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile gemäß § 34 BauGB oder dem Bauen im Außenbereich nach § 35 BauGB. Infolgedessen bilden die Geltungsbereiche der einfachen Bebauungspläne sowie diejenigen Bereiche, welche nicht über verbindliche Regelungen für die städtebauliche Ordnung in Form von rechtsverbindlichen Festsetzungen im Rahmen eines Bebauungsplan verfügen, zum einen den so genannten unbeplanten Innenbereich, soweit sich die Zulässigkeit von Vorhaben im konkreten Einzelfall nach § 34 BauGB richtet und zum anderen den unbeplanten Außenbereich, soweit sich die Zulässigkeit von Vorhaben im konkreten Einzelfall nach § 35 BauGB richtet.

Sowohl der Flächennutzungsplan als auch der Bebauungsplan dienen in Anlehnung an § 1 Abs. 3 BauGB der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebiets, sind hierdurch aufeinander bezogen und müssen folglich im Rahmen des zweistufigen System der Bauleitplanung als ein Gesamtsystem der gemeindlichen Planung betrachtet werden<sup>151</sup>. Die in Anhang 1 beigefügte Übersicht soll die Merkmale von Flä-

---

<sup>150</sup> Vgl. Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 286, Rn. 18.

<sup>151</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 66, Rn. 187; Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 109, Rn. 290.



chennutzungsplänen und Bebauungsplänen gegenüberstellen und hierdurch die maßgeblichen Unterschiede nochmals prägnant sichtbar machen.

In Anbetracht der Zielsetzung dieser Abgrenzung der Innenbereichssatzungen gegenüber den Bebauungsplänen und dem Flächennutzungsplan, welche in Abhängigkeit des zur Gesamthematik gebotenen Umfangs erfolgt, findet sich das Aufstellungsverfahren der Bauleitpläne im Rahmen der Übersicht in Anhang 2 wieder.

Der durch das Baugesetzbuch verfolgte Anspruch der Leitung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebiets umfasst ebenfalls die bauplanerische Regulierung der Bebauung in unbeplanten, jedoch bereits bebauten Gebieten im Innenbereich. Dies geschieht mit Hilfe des § 34 BauGB, welcher die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile planungsrechtlichen Beschränkungen unterwirft.<sup>152</sup> Der Anwendungsbereich des § 34 BauGB erstreckt sich folglich auf Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, „für die kein qualifizierter oder vorhabenbezogener Bebauungsplan [...] besteht“<sup>153</sup>. Ebenfalls für Vorhaben, welche sich im Geltungsbereich eines einfachen Bebauungsplans im unbeplanten Innenbereich befinden, findet § 34 BauGB Anwendung, wobei jedoch dessen Festsetzungen, soweit vorhanden, den Regelungen des § 34 BauGB vorgehen<sup>154</sup>. Im Gegensatz dazu umfasst der Außenbereich denjenigen „Teil des Gemeindegebiets, der nicht qualifiziert oder vorhabenbezogen beplant [...] ist und auch keinen im Zusammenhang bebauten Ortsteil [...] bildet“<sup>155</sup>. Die Zulässigkeit von Vorhaben in diesen Teilen der Gemeinde, welche in der Summe auch als unbeplanter Außenbereich bezeichnet wird, richtet sich nach den Regelungen zum Bauen im Außenbereich nach § 35 BauGB. Allerdings ist hierbei zu beachten, dass die Zuordnung eines Grundstücks zum Innenbereich dessen prinzipielle Bebaubarkeit begründet, wohingegen Grundstücke im Außenbereich grundsätzlich von der Bebauung freizuhalten sind<sup>156</sup>. Im Zuge der bauplanerischen Abgrenzung des Innenbereichs vom Außenbereich treten in der Praxis häufig umfangreiche Komplikationen auf<sup>157</sup>, welche zu erheblichen Unsicherheiten im Umgang mit Baugesuchen führen können. Zurückzuführen ist dies auf die Vorgehensweise bei der genannten Abgrenzung, welche sich ausschließlich an den tatsächlich vorherrschenden Gegebenheiten orientiert<sup>158</sup>. Um den benannten Problematiken Einhalt zu bieten, offeriert der Gesetzgeber den Gemeinden das weitreichende Instrumentarium der Innenbereichssatzungen in § 34 Abs. 4 BauGB. In diesem Rahmen unterscheidet man die Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB, die Ent-

<sup>152</sup> Vgl. Finkelburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 367, Rn. 2.

<sup>153</sup> Ebenda, S. 368, Rn. 3.

<sup>154</sup> Vgl. ebenda.

<sup>155</sup> Ebenda, S. 391, Rn. 3.

<sup>156</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 562, Rn. 79.

<sup>157</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 131, Rn. 383; Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 904, Rn. 2404.

<sup>158</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 562, Rn. 79.

wicklungssatzung aus § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB sowie die Ergänzungssatzung gemäß § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB. Mit Hilfe der Innenbereichssatzungen kann die Gemeinde eine eindeutige rechtliche Bestimmung treffen, welche eine zweifelsfreie Zuordnung der betroffenen Flächen in den Innenbereich oder den Außenbereich ermöglicht. Hierdurch kann einerseits eine möglichst präzise Grenzziehung zwischen den beiden Bereichen geschaffen werden sowie andererseits bestimmte Flächen des Außenbereichs durch eine Verschiebung dieser Grenze dem Innenbereich zugeordnet werden<sup>159</sup>. Zentrales Element bei der rechtlichen Betrachtung jedweder Art von Innenbereichssatzung ist der im Zusammenhang bebaute Ortsteil, welchen die Gemeinde durch Satzung festlegen, entwickeln oder ergänzen kann. Hierauf wird jedoch im Anschluss im Rahmen der materiellen Betrachtung der Innenbereichssatzungen näher eingegangen.

„Der Erlass [von Innenbereichssatzungen] steht im Ermessen der Gemeinde“<sup>160</sup>. Das Sächsische Obergericht führte stellvertretend für die Klarstellungssatzung aus, dass wie auch auf die Aufstellung von Bauleitplänen ebenfalls für die Aufstellung von Innenbereichssatzungen nach § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB kein Anspruch besteht und dieser auch nicht durch Vertrag begründet werden kann<sup>161</sup>. Zurückzuführen ist dies auf den Zusatz „und städtebaulichen Satzungen“ im Wortlaut des § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB, welcher gleichermaßen die drei Typen von Innenbereichssatzungen umfasst.

Während sowohl die Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB als auch die Bebauungspläne gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung erlassen werden und daher Rechtscharakter aufweisen, findet der Erlass des Flächennutzungsplans lediglich in Form eines Gemeinderatsbeschlusses statt, weshalb dieser im Gegensatz zu den Innenbereichssatzungen und den Bebauungsplänen auch nicht den Charakter einer Rechtsnorm aufweist. Auf Grund dieser gemeinsamen Eigenschaft der Innenbereichssatzungen und der Bebauungspläne erzeugen diese dem Bürger gegenüber Rechtswirkung und sind daher für jedermann rechtsverbindlich. Die Frage nach der direkten Abgrenzung zwischen Bebauungsplänen und Innenbereichssatzungen wird mit deren Rechtswirkung beantwortet. Wohingegen die Festsetzungen eines qualifizierten Bebauungsplans sowie der vorhabenbezogene Bebauungsplan im Ganzen jeweils den alleinigen Maßstab für die Zulässigkeit von Vorhaben in deren Geltungsbereichen bilden und hierdurch wiederum grundsätzlich Baurecht geschaffen wird, richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich einer Innenbereichssatzung, unabhängig von ihrem Typus, stets nach den Regelungen über die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile<sup>162</sup> nach § 34 Abs. 1 bis 3a Bau-

<sup>159</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 370, Rn. 9.

<sup>160</sup> Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563, Rn. 79.

<sup>161</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 23. Oktober 2000 - 1 D 33/00 - (Juris), Rn. 22.

<sup>162</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563, Rn. 81.

GB. Im Falle der Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB und der Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB sind im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung eines Vorhabens jedoch zusätzlich eventuelle Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 sowie Abs. 4 BauGB zu beachten, welche gemäß § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB bei deren Aufstellung getroffen werden können. In Abhängigkeit von dem jeweiligen Innenbereichssatzungstyp können diese Satzungen entweder deklaratorisch Baurecht bestätigen<sup>163</sup>, wo es ohnehin schon besteht, oder durch Zuordnung von Außenbereichsflächen, jedoch unter bestimmten Zulässigkeitsbedingungen aus Schutzgründen des Außenbereichs<sup>164</sup>, konstitutiv Baurecht schaffen<sup>165</sup>. Unabhängig davon treffen Innenbereichssatzungen, abgesehen von der begrenzten Möglichkeit der Festlegung einzelner Festsetzungen, jedoch nur Aussagen über die Lage der Grenze zwischen dem Innenbereich und dem Außenbereich und dienen somit der Inhaltsbestimmung<sup>166</sup> der im Zusammenhang bebauten Ortsteile in Form der ersten Voraussetzung des § 34 Abs. 1 BauGB.

Des Weiteren sind die Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB gegenüber der Außenbereichssatzung<sup>167</sup> aus § 35 Abs. 6 BauGB abzugrenzen, welche im Gegensatz dazu „kein Baurecht schafft, sondern lediglich bewirkt, dass einem Vorhaben einzelne öffentliche Belange nicht entgegengehalten werden können“<sup>168</sup>.

## **2.4 Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen**

Eine Innenbereichssatzung ist rechtmäßig, wenn sie sowohl formell als auch materiell rechtmäßig und insoweit mit höherrangigem Recht vereinbar sowie auf Grund einer Ermächtigungsgrundlage ergangen ist. Die entsprechenden Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass von Innenbereichssatzungen werden den Gemeinden im Rahmen des § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 bis 3 und S. 2 BauGB offeriert. Demnach stehen der planenden Gemeinde der Erlass einer Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB, einer Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB sowie einer Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB zur Verfügung. Diese Satzungen können gemäß § 34 Abs. 4 S. 2 BauGB ebenfalls miteinander verbunden werden. Obschon eine Gemeinde über die grundsätzliche Rechtsetzungshoheit verfügt, bedürfen Satzungen aus Gründen der Rechtsstaatlichkeit stets einer einfachgesetzlichen Ermächtigungsgrundlage. Die konkreten Inhalte zu der formellen und materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen werden im Rahmen der nachfolgenden Betrachtungen in den Gliederungspunkten 3 und 4 umfassend beleuchtet.

---

<sup>163</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 131 - 132, Rn. 385.

<sup>164</sup> Vgl. Koch; Hendl, Baurecht. Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, S. 614, Rn. 53.

<sup>165</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 562 - 563, Rn. 79.

<sup>166</sup> Vgl. Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, 2007, S. 343, Rn. 923.

<sup>167</sup> Vgl. Stürer; Stürer, Bauen im Außenbereich, In: baurecht (BauR), 2018, S. 918.

<sup>168</sup> Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563, Rn. 79.

### 3 Materielle Betrachtung der Innenbereichssatzungen

Die Regelungen des § 34 BauGB stellen bei der Beurteilung der im Zusammenhang bebauten Ortsteile grundsätzlich auf die tatsächlich vorherrschenden Bedingungen ab und ermöglichen lediglich in diesem Rahmen eine Bebauung der vorhandenen Flächen<sup>169</sup>. Gleichwohl offeriert der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit in deren Ermessen Innenbereichssatzungen nach Maßgabe des § 34 Abs. 4 bis 6 BauGB zu erlassen und hiermit deklaratorisch oder konstitutiv Bauland festzulegen. Realisiert wird dies mit Hilfe der drei Typen von Innenbereichssatzungen aus § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB, welche allesamt keiner Umweltprüfung im Sinne des § 2 Abs. 4 BauGB bedürfen<sup>170</sup>. Die Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB dient der Festlegung der Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile, wodurch kein Baurecht geschaffen, sondern vielmehr deklaratorisch klargestellt wird und hierdurch potentiellen Unsicherheiten im Umgang mit Baugesuchen sowie weiterführenden Konflikten mit Bauherren vorgebeugt werden sollen. Mit Hilfe der Entwicklungssatzung aus § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB werden bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgelegt, soweit die betroffenen Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind. Hierdurch können bebaute Außenbereichsflächen zum im Zusammenhang bebauten Ortsteil erklärt werden, womit insoweit konstitutiv Baurecht in den jeweiligen Bereichen geschaffen wird und hiermit diese Flächen der im Vergleich zu § 35 BauGB günstigeren Regulierung des § 34 BauGB zugeführt werden<sup>171</sup>. Die Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB ermöglicht es der Gemeinde einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einzubeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Hiermit können, im Gegensatz zu der Ergänzungssatzung, einzelne unbebaute Außenbereichsflächen in den im Zusammenhang bebauten Ortsteil einbezogen werden, um diesen hierdurch abzurunden beziehungsweise zu ergänzen, wodurch die betroffenen Flächen konstitutiv Baulandqualität erhalten<sup>172</sup>.

Der Maßstab für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens richtet sich infolge des Erlasses einer Innenbereichssatzung, unabhängig von ihrem Typus, in deren Geltungsbereich stets nach den Regelungen des § 34 Abs. 1 bis 3a BauGB sowie im Falle einer Satzung gemäß § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 oder 3 BauGB zusätzlich nach den, auf Grund von § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB bei deren Aufstellung eventuell getroffenen, einzelnen Festsetzungen aus § 9 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 sowie Abs. 4 BauGB.

---

<sup>169</sup> Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 212, Rn. 91.

<sup>170</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 566, Rn. 93.

<sup>171</sup> Vgl. Büchner; Schlotterbeck, Baurecht. Band 1: Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften, 2008, S. 296, Rn. 659.

<sup>172</sup> Vgl. ebenda.

Bei der Betrachtung der Innenbereichssatzungen fällt unschwer auf, dass deren zentrales Element bei der rechtlichen Begutachtung typenübergreifend der im Zusammenhang bebaute Ortsteil darstellt, welchen die Gemeinde durch diese Satzungen festlegen, entwickeln oder ergänzen kann. In diesem Rahmen zerfällt das Tatbestandsmerkmal des im Zusammenhang bebauten Ortsteils in die beiden Komponenten Ortsteil und Bebauungszusammenhang, welche durch die ständige und gefestigte Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts in dessen Auslegung konkretisiert wurden.

Ein Ortsteil ist demnach „jeder Bauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur ist“<sup>173</sup>, wodurch letztendlich eine „Abgrenzung zur unerwünschten Splittersiedlung erreicht werden“<sup>174</sup> soll. Eine Befürchtung der Entstehung von Splittersiedlungen ist jedoch nur dann begründet, wenn im Zuge der Vorhabensausführung ein Zersiedlungsvorgang eingeleitet oder breites vollzogen wird<sup>175</sup>. Von dem Begriff der Bebauung beziehungsweise der Bauten sind in diesem Zusammenhang alle Hauptgebäude erfasst, welche nach den §§ 2 bis 11 BauNVO zulässig sind, aber nicht die in den §§ 12 und 14 BauNVO erfassten Stellplätze, Garagen und Nebenanlagen<sup>176</sup>. Hinsichtlich der Frage, „[o]b ein Bauungskomplex nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und deshalb dieser Anforderung an das Vorliegen eines Ortsteiles genügt, hängt insbesondere von seinem Verhältnis zur bereits vorhandenen Bebauung ab“<sup>177</sup>, wobei es hierbei ebenfalls „auf die [individuelle] Siedlungsstruktur der jeweiligen Gemeinde“<sup>178</sup> ankommt. In Bezug auf das Kriterium der organischen Siedlungsstruktur erfordert dies nicht, dass es sich um eine einheitliche Bebauung hinsichtlich ihrer Art und Zweckbestimmung handeln muss oder die vorhandene Bebauung auf eine homogene Entstehungsweise zurückzuführen ist<sup>179</sup>. Hierbei ist ebenfalls nicht erforderlich, dass „die Bebauung einem bestimmten städtebaulichen Ordnungsbild entspricht, eine bestimmte städtebauliche Ordnung verkörpert oder als eine städtebauliche Einheit in Erscheinung tritt“<sup>180</sup>.

Die Komponente des Bebauungszusammenhangs erfordert eine tatsächlich aufeinanderfolgende und eben hierdurch zusammenhängende Bebauung<sup>181</sup>. In diesem Zusammenhang taucht die Frage auf, wie eng diese Aufeinanderfolge der Bebauung auszulegen ist und inwieweit unbebaute Flächen, welche zwischen den bebauten

---

<sup>173</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 23.

<sup>174</sup> BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1998 - 4 C 7/98 - (Juris), Rn. 12.

<sup>175</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Mai 1967 - IV C 25.66 - (Juris), 2. Leitsatz.

<sup>176</sup> Vgl. Hauth, Überzeugt die Rechtsprechung zum Bebauungszusammenhang (§ 34 BauGB) noch?, In: baurecht (BauR), 2016, S. 1264.

<sup>177</sup> BVerwG, Urteil vom 17. November 1972 - IV C 13.71 - (Juris), 1. Leitsatz.

<sup>178</sup> BVerwG, Beschluss vom 19. September 2000 - 4 B 49/00 - (Juris), Rn. 7.

<sup>179</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 23.

<sup>180</sup> Ebenda.

<sup>181</sup> Vgl. ebenda, Rn. 20; Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

Grundstücken wiederzufinden sind, diese Aufeinanderfolge unterbrechen<sup>182</sup>. Solche unbebauten Flächen sind vornehmlich Baulücken oder „freie Flächen, die wegen ihrer natürlichen Beschaffenheit (stehendes oder fließendes Gewässer) oder wegen ihrer besonderen Zweckbestimmung (Sportplätze, Erholungsflächen) einer Bebauung entzogen sind“<sup>183</sup>. Eine Unterbrechung des Bebauungszusammenhangs „läßt [sic!] sich dabei nicht unter Anwendung von geographisch-mathematischen Maßstäben bestimmen“<sup>184</sup>, sondern „bedarf [...] vielmehr einer echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts“<sup>185</sup>, wobei „[a]usschlaggebend ist, inwieweit die aufeinanderfolgende Bebauung trotz vorhandener Baulücken [oder freien Flächen] den Eindruck der Geschlossenheit (Zusammengehörigkeit) vermittelt“<sup>186</sup>. Des Weiteren ist bei der Beurteilung einer zusammenhängenden Bebauung „nur auf die Bebauung im jeweiligen Gemeindegebiet abzustellen“<sup>187</sup>, wodurch somit kein Bebauungszusammenhang über Gemeindegrenzen hinaus verlaufen kann<sup>188</sup>.

Die Innenbereichssatzungen können nach § 34 Abs. 4 S. 2 BauGB miteinander verbunden werden, wobei sich jedoch das Aufstellungsverfahren in solchen Fällen stets nach demjenigen Satzungstyp richtet, welcher die weitestgehenden Verfahrensanforderungen aufweist<sup>189</sup>. Sollte es jedoch einmal nicht eindeutig sein, um welchen Typus der drei städtebaulichen Satzungen es sich vorliegend handelt, so kommen „bei der Auslegung der Satzung die bundesrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass der jeweiligen Satzung sowie die Rechtsfolgen einer Verletzung der jeweils einschlägigen Vorschriften“<sup>190</sup> zur Anwendung, wobei unter bestimmten Bedingungen „sogar eine Umdeutung fehlerhafter Satzungen in einen anderen Satzungstyp“<sup>191</sup> in Betracht kommt.

Die Geburtsstunde der Innenbereichssatzungen ist auf die Einführung der Klarstellungssatzung und der sogenannten Abrundungssatzung, im Zuge der Novellierung des Bundesbaugesetzes im Jahre 1976, in Gestalt des damaligen § 34 Abs. 2 des Bundesbaugesetzes (BBauG) zurückzuführen. Mit Hilfe dieser Satzungsarten, in der damaligen Form, konnten durch die Gemeinde die Grenze des im Zusammenhang be-

---

<sup>182</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>183</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>184</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>185</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>186</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>187</sup> BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1998 - 4 C 7/98 - (Juris), 1. Leitsatz.

<sup>188</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 26. Mai 1967 - IV C 25.66 - (Juris), 1. Leitsatz.

<sup>189</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563, Rn. 80; Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 4. Mai 2010 - 4 C 1742/08.N - (Juris), Rn. 35; Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 29.

<sup>190</sup> Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563, Rn. 80.

<sup>191</sup> Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 313, Rn. 10.

bauten Ortsteils festgelegt, um die eindeutige Anwendbarkeit des § 34 BBauG in derartigen Gebieten sicherzustellen, sowie dieser Innenbereich um einzelne Grundstücke des bisherigen Außenbereichs erweitert werden, um hierdurch eine Abrundung der Grenze des im Zusammenhang bebauten Ortsteils zu erreichen.<sup>192</sup> Die Intension des Gesetzgebers lag bei der Einführung dieser Satzung darin, „Zweifel gegen das Vorliegen von Ortsteilen oder ihre Reichweite in Richtung auf den Außenbereich vorab normativ auszuräumen und dadurch die Baugenehmigungsverfahren vom Streit über die Zulässigkeit des Baugrundstücks zum Innenbereich zu entlasten“<sup>193</sup>. Die eingangs erwähnte Abrundungssatzung stellt den frühen Vorläufer der heutigen Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB dar, wohingegen, wie der Name bereits verrät, die Klarstellungssatzung der jenen von heute in § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB entspricht<sup>194</sup>.

Im Zuge der so genannten Beschleunigungsnovelle im Jahre 1979 wurde durch die Erweiterung des § 34 Abs. 2a BBauG den Gemeinden die Möglichkeit offeriert, ebenfalls historisch entstandene, bebaute Außenbereichsflächen mittels Satzung dem im Zusammenhang bebauten Ortsteil einzuverleiben<sup>195</sup>. Hierdurch verfolgte der Gesetzgeber die Ermöglichung der baulichen Weiterentwicklung von historisch gewachsener Bebauung, welche weder ein gewisses Gewicht aufweist noch über eine entsprechende organische Siedlungsstruktur verfügt und daher dem Außenbereich zuzuordnen wäre<sup>196</sup>. Daher ist dieser Satzungstyp auch als Vorgänger der heutigen Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB anzusehen<sup>197</sup>.

Diese ersten Formen von Innenbereichssatzungen wurden im Jahre 1987, unter geringfügiger Modifikation, in das aus dem Bundesbaugesetz und dem Städtebauförderungsgesetz zusammengefasste und überarbeitete Baugesetzbuch in § 34 Abs. 4 und 5 BauGB übernommen, wobei eine teilweise verfahrensrechtliche sowie inhaltliche Angleichung der Satzungen an die Bauleitpläne erfolgte<sup>198</sup>. Hierdurch erhielten die Satzungen „eine eigenständige Funktion für die städtebauliche Ordnung in ihrem Anwendungsbereich, nämlich im Grenzbereich zwischen Innenbereich und Außenbereich“<sup>199</sup>.

Mit der Einführung des § 4 Abs. 2a des Maßnahmengesetzes zum Baugesetzbuch (BauGB-MaßnahmenG), im Zuge des Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandge-

---

<sup>192</sup> Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 212, Rn. 91; Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 326 - 327.

<sup>193</sup> Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 212, Rn. 91.

<sup>194</sup> Vgl. ebenda, S. 242, Rn. 125, 127.

<sup>195</sup> Vgl. ebenda, S. 212, Rn. 91; Vgl. Schmidt-Eichstaedt; Weyrauch; Zemke, Städtebaurecht. Einführung und Handbuch, 2014, S. 327.

<sup>196</sup> Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 212, Rn. 91.

<sup>197</sup> Vgl. ebenda, S. 242, Rn. 126.

<sup>198</sup> Vgl. ebenda, S. 212 - 213, Rn. 91.

<sup>199</sup> Ebenda, S. 213, Rn. 91.

setzes von 1993<sup>200</sup>, erhielten die Gemeinden zusätzlich die Möglichkeit, ebenfalls Außenbereichsflächen in entsprechende Abrundungssatzungen einzubeziehen, auch wenn hierdurch nicht nur eine bloße Abrundung geschaffen wurde, soweit diese Einbeziehung der jeweiligen Außenbereichsflächen zu Wohnzwecken erfolgte<sup>201</sup>.

In Folge des Bau- und Raumordnungsgesetzes von 1998 wurden die Sonderregelungen des § 4 BauGB-MaßnahmenG wieder aufgehoben, die Voraussetzungen an das Gebiet der damaligen Abrundungssatzung hin zu der heutigen Ergänzungssatzung aus § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB erweitert und fortentwickelt sowie eine noch stärkere Angleichung der Verfahrensschritte bei der Aufstellung von Innenbereichssatzungen an die Bauleitpläne vorgenommen<sup>202</sup>.

Im Rahmen der BauGB-Änderungsgesetze der Jahre 2004, 2013 und 2017 erfolgten umfangreiche Anpassungen der damaligen Vorschriften zu Innenbereichssatzungen, welche letztendlich zu der heute bekannten Struktur des § 34 BauGB und dessen Inhalten führten. Demnach wurden unter anderem eine Umstrukturierung des bisherigen § 34 BauGB hin zu dem heute noch verwendeten Muster vorgenommen, eine Ergänzung der heute noch vorhandenen umweltrechtlichen Vorschriften durchgeführt, die entsprechende Anwendung des § 31 BauGB ermöglicht sowie die übrigen materiellrechtlichen Voraussetzungen in § 34 Abs. 5 BauGB für die Aufstellung der Satzungen hinzugefügt.<sup>203</sup> In Anbetracht der Zielsetzung dieser wissenschaftlichen Arbeit hinsichtlich der praktischen Relevanz von Innenbereichssatzungen soll hierauf jedoch nicht weiter vertieft eingegangen werden.

Ältere Innenbereichssatzungen, welche auf der Grundlage bisheriger Fassungen des Baugesetzbuches wirksam erlassen oder übergeleitet worden sind, gelten nach Maßgabe des § 233 Abs. 3 BauGB weiterhin fort. Dementsprechend bestehen auch die Rechtsfolgen, vornehmlich in Gestalt der Anwendung des § 34 Abs. 1 bis 3a BauGB, derartiger Satzungen fort, soweit die Satzungen wirksam bleiben<sup>204</sup>.

Im Nachfolgenden soll nun eine getrennte Betrachtung der drei Typen von Innenbereichssatzungen durchgeführt werden, worin hierbei jeweils eine Beschreibung der Funktion und des Anwendungsbereiches, eine Beleuchtung der materiell-rechtlichen Voraussetzungen sowie eine Darstellung der Rechtsfolgen erfolgen.

---

<sup>200</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 11, Rn. 11.

<sup>201</sup> Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 213, Rn. 91.

<sup>202</sup> Vgl. ebenda.

<sup>203</sup> Vgl. ebenda, S. 213 - 214, Rn. 91.

<sup>204</sup> Vgl. ebenda, S. 241, Rn. 124.



### **3.1 Die drei Typen von Innenbereichssatzungen**

#### **3.1.1 Die Klarstellungssatzung**

Die Möglichkeit zum Einsatz einer Klarstellungssatzung wird der Gemeinde in § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB offeriert. Hierbei steht der Erlass dieser Satzung im Ermessen der Gemeinde, womit letztendlich die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Planungshoheit, als spezielle Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG, gewährleistet wird. Allerdings räumt § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB der Gemeinde keinerlei planerisches Ermessen ein, wodurch der Satzungsgeber bei der Aufstellung von Klarstellungssatzungen strikt an die Regelungen des § 34 Abs. 1 BauGB gebunden ist<sup>205</sup>.

Die Funktion und der Anwendungsbereich dieses Satzungstyps sind § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB zu entnehmen, wonach die Gemeinde durch die Klarstellungssatzung die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen kann. Folglich muss für die Aufstellung einer solchen Satzung ein entsprechender Ortsteil vorliegen, dessen Grenzen sich aus dem Bebauungszusammenhang ergeben. Hierbei kann sich die Klarstellungssatzung sowohl auf den gesamten Ortsteil als auch nur auf einen Teil eines Ortsteils beziehen. Dieser Satzungstyp hat lediglich deklaratorischen Charakter, indem er die tatsächlichen Grenzen eines bestehenden im Zusammenhang bebauten Ortsteils festlegt und an diese auch zwingend gebunden ist.<sup>206</sup> Der Gebrauch von Klarstellungssatzungen ermöglicht somit weder eine Erweiterung des Innenbereichs noch einen Ausschluss der Anwendbarkeit des § 34 BauGB für Innenbereichsgrundstücke<sup>207</sup>. Durch den Einsatz einer Klarstellungssatzung wird kein Baurecht geschaffen, sondern vielmehr deklaratorisch klargestellt, wo ohnehin Bauland vorzufinden ist. Sie dient somit der Vorbeugung potentieller Unsicherheiten im Umgang mit Baugesuchen sowie der Unterbindung weiterführender Konflikte mit Bauherren.

Die Voraussetzung für die Aufstellung einer Klarstellungssatzung aus der materiellrechtlichen Sicht ist das eingangs bereits erwähnte Vorhandensein eines Ortsteils. Hinsichtlich der Begutachtung eines Gebietes für die Festlegung der Ortsteilsgrenzen ist die planende Gemeinde an die tatsächlich vorliegenden Bedingungen gebunden. Zur konkreten Beurteilung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils ist auf die einschlägige Rechtsprechung in der Einführung des Gliederungspunktes 3 zu verweisen. Des Weiteren legt die Gemeinde im Rahmen einer Klarstellungssatzung nicht mehr als die Grenzen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils in Abgrenzung zum Außenbereich fest, wodurch sie weder konstitutive noch planerische Festlegungen trifft. Dies hat zur Folge, dass eine Klarstellungssatzung, im Gegensatz zu den übrigen Typen

---

<sup>205</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 23. Oktober 2000 - 1 D 33/00 - (Juris), 4. Leitsatz.

<sup>206</sup> Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 215 - 216, Rn. 96.

<sup>207</sup> Vgl. Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 905, Rn. 2406.

von Innenbereichssatzungen, verhältnismäßig geringe Vorgaben, sowohl aus materiel-  
ler als auch aus formeller Sicht, erfüllen muss. Demnach benötigt eine Klarstellungs-  
satzung weder die Durchführung der Abwägung im Sinne von § 1 Abs. 7 BauGB noch  
die Erfüllung der Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 BauGB.<sup>208</sup>

Darüber hinaus muss bei der Aufstellung einer Klarstellungssatzung, aus den eben ge-  
nannten Gründen, laut dem § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB keine Öffentlichkeits- und Behör-  
denbeteiligung entsprechend dem § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 sowie S. 2 BauGB  
durchgeführt werden, welche im Vergleich zur Aufstellung der anderen beiden Typen  
von Innenbereichssatzungen zwingend erforderlich ist. Lediglich die Vorschriften des  
§ 10 Abs. 3 BauGB bezüglich der Bekanntmachung und dem In-Kraft-Treten von bau-  
planerischen Satzungen sind nach § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB auch entsprechend für  
Klarstellungssatzungen anzuwenden. Hierauf wird jedoch im Rahmen der formellen  
Betrachtung näher eingegangen.

Die Rechtsfolge einer Klarstellungssatzung stellt die Anwendung der Regelungen des  
§ 34 Abs. 1 bis 3a BauGB für die bauplanerische Zulässigkeitsbeurteilung von Bauvor-  
haben innerhalb des Geltungsbereiches dieser Satzung dar. Der Geltungsbereich um-  
fasst somit einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil, dessen Grenze die Klarstel-  
lungssatzung in Abgrenzung zum Außenbereich verbindlich festlegt.<sup>209</sup> Hierbei findet  
im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 5 S. 3 BauGB ebenfalls die ent-  
sprechende Anwendung des § 31 BauGB hinsichtlich dem Gebrauch von Ausnahmen  
und Befreiungen statt. Über die Zulässigkeit von Vorhaben in einer Klarstellungssat-  
zung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB entscheidet gemäß § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB  
im bauaufsichtlichen Verfahren die zuständige untere Bauaufsichtsbehörde nach § 57  
Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Abs. 2 der Sächsischen Bauordnung (SächsBO) i.V.m. § 57  
Abs. 1 S. 2 SächsBO im Einvernehmen mit der Gemeinde.

Nach § 34 Abs. 4 S. 2 BauGB kann eine Klarstellungssatzung, wie bereits oben erläu-  
tert, mit den anderen beiden Satzungstypen verbunden werden, wobei sich jedoch das  
Aufstellungsverfahren in solchen Fällen stets nach demjenigen Satzungstyp richtet,  
welcher die weitestgehenden Verfahrensanforderungen aufweist<sup>210</sup>.

### **3.1.2 Die Entwicklungssatzung**

Der Einsatz einer Entwicklungssatzung steht ebenfalls im Ermessen der Gemeinde  
und wird dieser im Rahmen des § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB offeriert. Hieraus sind  
auch die Funktion und der Anwendungsbereich dieses Satzungstyps zu entnehmen,  
wonach die planende Gemeinde durch eine Entwicklungssatzung bebaute Bereiche im

---

<sup>208</sup> Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I,  
2019, S. 217, Rn. 97.

<sup>209</sup> Vgl. ebenda, S. 219, Rn. 99.

<sup>210</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563,  
Rn. 80; Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 4. Mai 2010 - 4 C 1742/08.N - (Juris), Rn. 35; Vgl. VGH Mannheim,  
Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 29.

Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen kann, wenn die entsprechenden Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind. Der Ausgangspunkt dieses Satzungstyps ist folglich das Vorhandensein von Flächen, welche zwar bereits bebaut sind, aber an sich, nach der oben erläuterten ständigen und gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, keinen im Zusammenhang bebauten Ortsteil darstellen und deshalb dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen sind<sup>211</sup>. Diese bebauten Bereiche müssen jedoch zumindest eine gewisse Ansammlung von Gebäuden umfassen, welche „in einem bestimmten räumlichen Zusammenhang“<sup>212</sup> zueinander stehen sowie „nach [deren] Umfang und Struktur eine bestimmte Quantität und Qualität aufweisen“<sup>213</sup>. Da der Gesetzestext in § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB von Flächen spricht, ist in diesem Rahmen sowohl die Berücksichtigung ganzer Grundstücke als auch nur Teile dieser Grundstücke in einer solchen Satzung möglich<sup>214</sup>. Mit Hilfe einer Entwicklungssatzung können also bebaute Außenbereichsflächen zum im Zusammenhang bebauten Ortsteil erklärt werden, womit insoweit konstitutiv Baurecht in den jeweiligen Bereichen geschaffen wird und hiermit diese Flächen letztlich dem Innenbereich nach § 34 BauGB zugeführt werden.

Die Aufstellung einer Entwicklungssatzung unterliegt, auf Grund ihrer konstitutiven und planerischen Wirkung, mehreren materiell-rechtlichen Voraussetzungen. Vordergründig muss der entsprechende bebaute Bereich im Außenbereich zumindest Ansätze eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils vorweisen, wonach primär eine Bebauung vorliegen muss, welche entweder geeignet ist, um den Maßstab für die zukünftige Bebauung im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB zu verkörpern oder gar einem Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung in Anlehnung an § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 2 BauNVO entspricht<sup>215</sup>. Insoweit muss der jeweilige Bereich zumindest „ein Mindestmaß an prägender Wirkung aufweisen“<sup>216</sup>, wobei jedoch „eine einheitliche Nutzung [...] nicht vorausgesetzt“<sup>217</sup> wird. Darüber hinaus müssen die betroffenen bebauten Außenbereichsflächen, welche als im Zusammenhang bebauter Ortsteil festgelegt werden sollen, im Flächennutzungsplan als Baufläche im Sinne des § 1 Abs. 1 BauNVO dargestellt sein. Eine solche Darstellung im Flächennutzungsplan dient zugleich der Sicherstellung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, welche der Satzung im Rahmen des § 34 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 BauGB abverlangt wird<sup>218</sup>. Die weiteren materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 S. 1 BauGB, welche sowohl für die Auf-

---

<sup>211</sup> Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 221, Rn. 100; Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 371, Rn. 11.

<sup>212</sup> Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 221, Rn. 101.

<sup>213</sup> Ebenda.

<sup>214</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 564, Rn. 84.

<sup>215</sup> Vgl. Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 314 - 315, Rn. 15.

<sup>216</sup> Ebenda, S. 315, Rn. 15.

<sup>217</sup> Ebenda.

<sup>218</sup> Vgl. ebenda.

stellung von Entwicklungssatzungen als auch für die Aufstellung von Ergänzungssatzungen gelten, werden im Rahmen des Gliederungspunktes 3.1.4 gemeinsam betrachtet.

Des Weiteren muss bei der Aufstellung einer Entwicklungssatzung gemäß § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung entsprechend dem § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 sowie S. 2 BauGB durchgeführt werden, da dieser Satzungstyp auf Grund seiner Festlegung sowohl konstitutive als auch planerische Wirkung entfaltet. Ebenfalls die Vorschriften des § 10 Abs. 3 BauGB bezüglich der Bekanntmachung und dem In-Kraft-Treten von bauplanerischen Satzungen sind nach § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB auch entsprechend für Entwicklungssatzungen anzuwenden. Hierauf wird jedoch im Rahmen der formellen Betrachtung näher eingegangen.

Infolge der konstitutiven Festlegung bebauter Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile findet im Geltungsbereich einer Entwicklungssatzung die Anwendung der Regelungen des § 34 Abs. 1 bis 3a BauGB für die bauplanerische Zulässigkeitsbeurteilung von Bauvorhaben statt. Des Weiteren sind hierbei eventuell getroffene einzelne Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 und 3 S. 1 sowie Abs. 4 BauGB zu beachten, welche die Gemeinde in einer Entwicklungssatzung laut § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB treffen darf. Darüber hinaus findet im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 5 S. 3 BauGB ebenfalls die entsprechende Anwendung des § 31 BauGB hinsichtlich dem Gebrauch von Ausnahmen und Befreiungen statt. Über die Zulässigkeit von Vorhaben in einer Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB entscheidet gemäß § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB im bauaufsichtlichen Verfahren die zuständige untere Bauaufsichtsbehörde nach § 57 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Abs. 2 SächsBO i.V.m. § 57 Abs. 1 S. 2 SächsBO im Einvernehmen mit der Gemeinde.

Ebenfalls die Entwicklungssatzung kann nach § 34 Abs. 4 S. 2 BauGB, wie bereits oben erläutert, mit den anderen beiden Satzungstypen verbunden werden, wobei sich jedoch das Aufstellungsverfahren in solchen Fällen stets nach demjenigen Satzungstyp richtet, welcher die weitestgehenden Verfahrensanforderungen aufweist<sup>219</sup>.

### **3.1.3 Die Ergänzungssatzung**

Durch § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB wird der Gemeinde der Einsatz einer Ergänzungssatzung offeriert, deren Erlass ebenfalls im Ermessen der Gemeinde steht. Die Funktion und der Anwendungsbereich dieses Satzungstyps sind auch dieser Norm zu entnehmen, wonach die planende Gemeinde einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen kann, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Hieraus resultiert, dass für die Aufstellung einer solchen Satzung einzelne Au-

---

<sup>219</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563, Rn. 80; Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 4. Mai 2010 - 4 C 1742/08.N - (Juris), Rn. 35; Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 29.

ßenbereichsflächen vorliegen müssen, deren bauliche Nutzung bisher § 35 BauGB unterliegt, welche jedoch der Prägung der baulichen Nutzung des angrenzenden Innenbereichs entsprechen. Da der Gesetzestext, wie auch bei der Entwicklungssatzung, von Flächen spricht, ist hierbei sowohl die Einbeziehung ganzer Grundstücke als auch nur Teile dieser Grundstücke in einer Ergänzungssatzung möglich. Auf eine Abrundung der im Zusammenhang bebauten Ortsteile, wie sie ursprünglich noch im Bundesbaugesetz vorgesehen war, kommt es inzwischen nicht mehr an<sup>220</sup>. Es bedarf vielmehr einer entsprechenden Prägung der einzubeziehenden Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Innenbereichs<sup>221</sup>. Mit Hilfe einer Ergänzungssatzung können also einzelne Außenbereichsflächen auf Grund ihrer Prägung in die angrenzenden im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbezogen werden, womit insoweit konstitutiv Baurecht in den jeweiligen Bereichen geschaffen wird und hiermit diese Flächen letztlich dem Innenbereich nach § 34 BauGB zugeführt werden.

Ebenfalls die Aufstellung einer Ergänzungssatzung unterliegt, auf Grund ihrer konstitutiven und planerischen Wirkung, mehreren materiell-rechtlichen Voraussetzungen. Zunächst müssen die einzubeziehenden einzelnen Außenbereichsflächen an einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil angrenzen<sup>222</sup>. Die Regelung des § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB verlangt des Weiteren, „dass der baulichen Nutzung des angrenzenden Bereichs ein Maßstab zu entnehmen ist, der als Grundlage für die Prägung der einbezogenen Flächen herangezogen werden kann“<sup>223</sup>. Eine Konkretisierung liefert hierzu der Verwaltungsgerichtshof des Landes Baden-Württemberg, wonach die geforderte Prägung der einzubeziehenden Außenbereichsflächen voraussetzt, „dass dem angrenzenden (Innen-)Bereich im Hinblick auf Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche die erforderlichen Zulässigkeitsmerkmale für die Bebaubarkeit dieser Flächen entnommen werden können“<sup>224</sup>. Insoweit muss der angrenzende Bereich im Rahmen der Beurteilung der Prägung entweder geeignet sein, um den Maßstab für die zukünftige Bebauung im Sinne des § 34 Abs. 1 BauGB zu verkörpern oder gar einem Baugebiet, inklusive dessen Maß der baulichen Nutzung sowie dessen Bauweise und überbaubaren Grundstücksflächen, nach der Baunutzungsverordnung<sup>225</sup> in Anlehnung an § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 1 Abs. 2 BauNVO entsprechen. Allerdings ist eine solche Übereinstimmung mit einem entsprechenden Baugebiet nach der Baunutzungsverordnung nicht erforderlich, da die Beurteilung der Prägung auch auf die Regelung des § 34 Abs. 1 BauGB gestützt werden kann, was insbesondere im Falle von historisch entstandenen Gemengelagen notwendig ist<sup>226</sup>. Sollten sich die vorgefundenen Außenbereichsflächen nicht in den prägenden Innenbereich

<sup>220</sup> Vgl. Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 315, Rn. 16.

<sup>221</sup> Vgl. ebenda.

<sup>222</sup> Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 42.

<sup>223</sup> BVerwG, Beschluss vom 3. Dezember 2008 - 4 BN 26/08 - (Juris), Rn. 10.

<sup>224</sup> VGH Mannheim, Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 42.

<sup>225</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 3. Dezember 2008 - 4 BN 26/08 - (Juris), Rn. 11.

<sup>226</sup> Vgl. ebenda.

einfügen oder durch eine zukünftige Bebauung städtebauliche Spannungen auftreten oder gar ein weiterführendes Planungsbedürfnis erzeugen, so muss von dem Einsatz einer Ergänzungssatzung Abstand genommen werden<sup>227</sup>. Hinsichtlich der Größe von Ergänzungssatzungen und die damit in Verbindung stehende Möglichkeit der Einbeziehung einzelner Außenbereichsflächen stellt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof klar, dass die Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB in Bezug auf deren Größe kein Instrument darstellt, „um den Außenbereich zum nicht überplanten Innenbereich umzuwidmen, sondern [lediglich] zu einer *m a ß v o l l e n* Erweiterung des Innenbereichs in den Außenbereich hinein [ermächtigt]“<sup>228</sup>. Hierauf wird jedoch im Rahmen der Befragung und der Rechtsprechungsanalyse in Gliederungspunkt 3.2 näher eingegangen. Die weiteren materiell-rechtlichen Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 S. 1 BauGB, welche sowohl für die Aufstellung von Entwicklungssatzungen als auch für die Aufstellung von Ergänzungssatzungen gelten, werden im Rahmen des Gliederungspunktes 3.1.4 gemeinsam betrachtet.

Des Weiteren muss bei der Aufstellung einer Ergänzungssatzung gemäß § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung entsprechend dem § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 sowie S. 2 BauGB durchgeführt werden, da dieser Satzungstyp auf Grund der Einbeziehung von einzelnen Außenbereichsflächen sowohl konstitutive als auch planerische Wirkung entfaltet. Ebenfalls die Vorschriften des § 10 Abs. 3 BauGB bezüglich der Bekanntmachung und dem In-Kraft-Treten von bauplanerischen Satzungen sind nach § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB auch entsprechend für Ergänzungssatzungen anzuwenden. Darüber hinaus sind gemäß § 34 Abs. 5 S. 4 Hs. 1 BauGB ergänzend § 1a Abs. 2 und 3 BauGB sowie § 9 Abs. 1a BauGB bei der Aufstellung einer Ergänzungssatzung entsprechend zu berücksichtigen. Hierauf wird jedoch im Rahmen der formellen Betrachtung näher eingegangen.

Auf Grund der konstitutiven Einbeziehung einzelner Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile finden im Geltungsbereich einer Ergänzungssatzung die Regelungen des § 34 Abs. 1 bis 3a BauGB für die bauplanerische Zulässigkeitsbeurteilung von Bauvorhaben Anwendung. Des Weiteren sind hierbei eventuell getroffene einzelne Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 und 3 S. 1 sowie Abs. 4 BauGB zu beachten, welche die Gemeinde in einer Ergänzungssatzung laut § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB treffen darf. Darüber hinaus findet im Rahmen der Zulässigkeitsprüfung gemäß § 34 Abs. 5 S. 3 BauGB ebenfalls die entsprechende Anwendung des § 31 BauGB hinsichtlich dem Gebrauch von Ausnahmen und Befreiungen statt. Über die Zulässigkeit von Vorhaben in einer Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB entscheidet gemäß § 36 Abs. 1 S. 1 BauGB im bauaufsichtlichen Verfahren die zuständi-

---

<sup>227</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 372, Rn. 12.

<sup>228</sup> VGH Bayern, Urteil vom 13. März 2019 - 15 N 17.1194 - (Juris), Rn. 26.

ge untere Bauaufsichtsbehörde nach § 57 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und Abs. 2 SächsBO i.V.m. § 57 Abs. 1 S. 2 SächsBO im Einvernehmen mit der Gemeinde.

Auch die Ergänzungssatzung kann nach § 34 Abs. 4 S. 2 BauGB, wie bereits oben erläutert, mit den anderen beiden Satzungstypen verbunden werden, wobei sich jedoch das Aufstellungsverfahren in solchen Fällen stets nach demjenigen Satzungstyp richtet, welcher die weitestgehenden Verfahrensbedingungen aufweist<sup>229</sup>.

### **3.1.4 Gemeinsame materiell-rechtliche Voraussetzungen**

An die Aufstellung von Entwicklungssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB und Ergänzungssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB werden auf Grund des Einsatzes konstitutiver und planerischer Festlegungen zusätzliche materiell-rechtliche Voraussetzungen aus § 34 Abs. 5 S. 1 BauGB geknüpft, welche daher im Nachfolgenden gemeinsam betrachtet werden.

Gemäß § 34 Abs. 5 S. 1 Nr. 1 BauGB müssen die Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein. Vordergründig ist unter der Vereinbarkeit der Satzungen mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu verstehen, dass diese den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht widersprechen dürfen. Im Falle der Aufstellung einer Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB ist die geordnete städtebauliche Entwicklung demnach bereits schon durch das Erfordernis aus § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB sichergestellt, wonach die bebauten Außenbereichsflächen, welche im Rahmen der Entwicklungssatzung als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festgelegt werden sollen, im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sein müssen. Darüber hinaus sind die beiden Satzungen den Zielen der Raumordnung in Anlehnung an § 1 Abs. 4 BauGB anzupassen. Eine geordnete städtebauliche Entwicklung ist jedoch nicht gewährleistet, „wenn die Maßstäbe des [§ 34 Abs. 1 BauGB] unzureichend sind [...], um die bauliche Entwicklung zu lenken und zu ordnen“<sup>230</sup> und hierdurch vielmehr die Aufstellung eines Bebauungsplans in Anlehnung an § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB erforderlich ist.<sup>231</sup> Hiermit sollen inhomogene Siedlungsstrukturen und diffuse Gebietscharakter, welche der städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde widersprechen, vermieden werden<sup>232</sup>. Vor allem von den, an sich nach § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB zulässigen, Festsetzungen der Art und des Maßes der baulichen Nutzung ist im Bezug hierauf abzuraten, denn diese sollten aus der Umgebungsbebauung zwingend ablesbar sein. Derartige Festsetzungen begründen vielmehr einen qualifizierten Bebauungsplan, weshalb dies ebenfalls dafür spricht, dass auch kein Maßstab oder keine Prägung durch die

<sup>229</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 563, Rn. 80; Vgl. VGH Kassel, Urteil vom 4. Mai 2010 - 4 C 1742/08.N - (Juris), Rn. 35; Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 29.

<sup>230</sup> Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 316, Rn. 17.

<sup>231</sup> Vgl. ebenda.

<sup>232</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 566, Rn. 92.

vorhandene oder angrenzende Umgebung vorliegt und somit eine geordnete städtebauliche Entwicklung nicht sichergestellt ist. Ebenfalls die Einverleibung von größeren Außenbereichsflächen wird im Rahmen der Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung ausscheiden, da es hierfür vielmehr der Aufstellung eines Bebauungsplans bedarf<sup>233</sup>. In diesem Zusammenhang darf bei der Aufstellung derartiger Innenbereichssatzungen ebenfalls die Notwendigkeit einer zusätzlichen Erschließung nicht gegeben sein<sup>234</sup>. Hierzu führt der Hessische Verwaltungsgerichtshof, stellvertretend für die Entwicklungssatzung aus, dass es „mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung [auch] nicht vereinbar [ist], wenn die [...] ermöglichten baulichen Nutzungen zu einer nicht ausreichenden verkehrlichen Erschließung des [...] im Zusammenhang bebauten Ortsteils führen“<sup>235</sup>.

Des Weiteren beinhaltet § 34 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB die weitere Voraussetzung mit Bezug zum Umweltschutz<sup>236</sup> für die Aufstellung von Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB. Demnach darf einerseits nicht die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach Anlage 1 zum Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) oder nach Landesrecht unterliegen, begründet werden. Außerdem dürfen andererseits keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung der in § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. b BauGB genannten Schutzgüter, in Form der Erhaltungsziele und dem Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes, vorliegen oder für die Beachtung von Pflichten zur Vermeidung oder Begrenzung der Auswirkungen von schweren Unfällen nach § 50 S. 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) bei der Planung bestehen.

Darüber hinaus erfordert sowohl die Aufstellung einer Entwicklungssatzung als auch die die Aufstellung einer Ergänzungssatzung die Durchführung einer sachgerechten Abwägung<sup>237</sup>, da diese Satzungen konstitutive und planerische Festlegungen treffen und somit einen Vorgang der bodenrechtlichen Planung darstellen<sup>238</sup>. Die Folge hieraus ist die Pflicht zur Wahrnehmung einer umfangreichen Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange im Sinne von § 1 Abs. 6 und 7 BauGB i.V.m. § 2 Abs. 3 BauGB, wonach die abwägungsrelevanten öffentlichen und privaten Belange primär zu ermitteln und zu bewerten und im Anschluss daran gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind. „Das Gebot der gerechten Abwägung der von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange [...] gilt als Grundsatz jeder rechtsstaatli-

---

<sup>233</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 566, Rn. 92.

<sup>234</sup> Vgl. ebenda, S. 565, Rn. 90; Vgl. Söfker, § 34, In: Ernst; Zinkahn; Bielenberg; Krautzberger, Baugesetzbuch. Kommentar. Band I, 2019, S. 225 - 226, Rn. 106.

<sup>235</sup> VGH Kassel, Urteil vom 4. Mai 2010 - 4 C 1742/08.N - (Juris), 1. Leitsatz.

<sup>236</sup> Vgl. Jarass; Kment, Baugesetzbuch, 2013, S. 316, Rn. 18.

<sup>237</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. September 2010 - 4 CN 2/10 - (Juris), Rn. 15; Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 32; Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 566, Rn. 94.

<sup>238</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. September 2010 - 4 CN 2/10 - (Juris), Rn. 15.



chen Planung allgemein, also auch für die [Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB]<sup>239</sup>.

### **3.1.5 Der Einsatz von Festsetzungen und nachrichtlichen Übernahmen**

Gemäß § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB können sowohl in einer Entwicklungssatzung als auch in einer Ergänzungssatzung aus städtebaulichen Gründen einzelne Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 und 3 S. 1 sowie Abs. 4 BauGB getroffen werden. In Abhängigkeit zu den Gegebenheiten vor Ort sowie nach Ermittlung der abwägungsrelevanten Belange im Zuge der Bestandsaufnahme ist auch der Einsatz einzelner Festsetzungen im Rahmen dieser Satzungstypen hilfreich, um aus städtebaulichen Gründen ausstehendem Regelungsbedarf nachzukommen. Allerdings sollten derartige einzelne Festsetzungen im Rahmen von Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 oder 3 BauGB mit Bedacht eingesetzt werden und hierbei nicht Regelungen in einer Dichte enthalten, wodurch eine solche Innenbereichssatzung einem qualifizierten Bebauungsplan zu nahe käme<sup>240</sup>. In diesem Zusammenhang führte das Bundesverwaltungsgericht stellvertretend für die Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB aus, dass „die Satzung umso eher zu Bedenken Anlass geben [wird], je höher ihre Regelungsdichte ist und je mehr sie die Funktion eines Bebauungsplans übernimmt“<sup>241</sup>, wobei jedoch „[d]ie Grenzen [...] fließend und ihr Verlauf vom jeweiligen Einzelfall abhängig [sind]“<sup>242</sup>. Durch den Einsatz von Festsetzungen in Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 oder 3 BauGB darf darüber hinaus ebenfalls nicht die in § 1 Abs. 3 BauGB verankerte Planungspflicht der Gemeinde, infolge der Schaffung einer zu hohen Regelungsdichte, welche derjenigen eines Bebauungsplans entspricht, leer laufen<sup>243</sup>.

Darüber hinaus sollen nach § 34 Abs. 5 S. 3 BauGB in die drei Typen von Innenbereichssatzungen ebenfalls nachrichtliche Übernahmen entsprechend § 9 Abs. 6 BauGB aufgenommen werden, soweit diese für das Verständnis der Satzungen oder für die städtebauliche Beurteilung von Baugesuchen notwendig oder zweckmäßig sind. Derartige nachrichtliche Übernahmen im Rahmen des § 9 Abs. 6 BauGB umfassen nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen, gemeindliche Regelungen zum Anschluss- und Benutzungszwang sowie Denkmäler nach Landesrecht.

---

<sup>239</sup> Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 566, Rn. 94.

<sup>240</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3.

<sup>241</sup> Ebenda.

<sup>242</sup> Ebenda.

<sup>243</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

## **3.2 Einfluss der flächenmäßigen Ausdehnung und der Flächenanzahl innerhalb des Geltungsbereiches von Innenbereichssatzungen auf deren materielle Rechtmäßigkeit**

### **3.2.1 Ausgangslage**

Mit Hilfe der drei Typen von Innenbereichssatzungen offeriert der Gesetzgeber den Gemeinden die Möglichkeit, in deren Ermessen, bestimmten Flächen nach Maßgabe des § 34 Abs. 4 bis 6 BauGB deklaratorisch oder konstitutiv Baulandqualität zukommen zu lassen. Allerdings bestehen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen keine einheitlichen oder gesetzlich normierten Werte hinsichtlich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der beabsichtigten städtebaulichen Satzungen innerhalb des Freistaates Sachsen. Gleichwohl vertritt die Rechtsprechung die Meinung, dass durch den Einsatz von Innenbereichssatzungen jedoch keine Regelungsdichte geschaffen werden darf, welche deren eines Bebauungsplans gleicht<sup>244</sup> oder gar dessen Funktion übernimmt<sup>245</sup> und hierdurch das Risiko entstände, dass die gemeindliche Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB leer läuft<sup>246</sup>. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof geht in diesem Zusammenhang nach dessen jüngster Rechtsprechung noch weiter und stellt klar, dass die Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB in Bezug auf deren Größe kein Instrument darstellt, „um den Außenbereich zum nicht überplanten Innenbereich umzuwidmen, sondern [lediglich] zu einer m a ß v o l l e n Erweiterung des Innenbereichs in den Außenbereich hinein [ermächtigt]“<sup>247</sup>. Folglich bestehen einerseits keine verbindlichen Regelungen oder Maßstäbe bezüglich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der Innenbereichssatzungen, jedoch wird andererseits von einer materiell rechtmäßigen Innenbereichssatzung eine verbal als maßvoll bezeichnete Größe abverlangt, welche in ihrem Ausmaß keineswegs die Regelungsdichte eines Bebauungsplans enthalten oder gar dessen Funktion übernehmen darf. Daher wurde im Rahmen dieser materiellen Betrachtung der drei Typen von Innenbereichssatzungen eine Befragung der einwohnerstärksten Gemeinden sowie der oberen und obersten Rechtsaufsicht des Freistaates Sachsen durchgeführt, um Kenntnisse bezüglich des praktischen Umgangs mit dieser Problematik zu erlangen. Die Durchführung dieser Befragung und deren Ergebnisse sind im nachfolgenden Gliederungspunkt wiederzufinden. Die Resultate hieraus werden im Anschluss daran, im Rahmen des Gliederungspunktes 3.2.3, abschließend den Auffassungen der oben genannten Rechtsprechung prägnant gegenübergestellt.

---

<sup>244</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3; Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

<sup>245</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3.

<sup>246</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

<sup>247</sup> VGH Bayern, Urteil vom 13. März 2019 - 15 N 17.1194 - (Juris), Rn. 26.

## **3.2.2 Befragung von Gemeinden und der Rechtsaufsicht im Freistaat Sachsen**

### **3.2.2.1 Durchführung der Befragung**

Die Befragung der einwohnerstärksten Gemeinden sowie der oberen und obersten Rechtsaufsicht des Freistaates Sachsen, in Form einer empirischen Komponente im Rahmen der praktischen Betrachtung der Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum, dient der Erlangung von Kenntnissen im bauplanerischen Umgang mit der in Gliederungspunkt 3.2.1 beschriebenen Problematik.

Die Auswahl der einwohnerstärksten Gemeinden des Freistaates Sachsen, im Rahmen dieser sachsenweiten Befragung, dient der Sicherstellung und Gewährleistung einer dementsprechend umfangreichen bauplanerischen Sachkunde und Erfahrung im praktischen Einsatz von Innenbereichssatzungen und erfolgte daher in Abhängigkeit zu deren Bevölkerungszahl. Demnach wurden diejenigen Gemeinden befragt, welche zum Stichtag des 30. Novembers 2019, gemäß der Erfassung des Statistischen Landesamtes des Freistaates Sachsen<sup>248</sup>, eine Bevölkerung von größer gleich 30.000 Personen aufwiesen. Die Befragung der Rechtsaufsicht im Freistaat Sachsen beschränkt sich auf Grund der Genehmigungsfreiheit von Innenbereichssatzungen auf die obere Rechtsaufsichtsbehörde in Form der Landesdirektion Sachsen, Referat 35L Baurecht, Denkmalschutz sowie die oberste Rechtsaufsichtsbehörde in Gestalt des neuerschaffenen Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung, Referat 41 Grundsatzfragen, Recht. Diese befragten Gemeinden sowie die obere und oberste Rechtsaufsichtsbehörde können unter zusätzlicher Nennung des zuständigen Amtes beziehungsweise der zuständigen Organisationseinheit im Rahmen des Anhangs 3 eingesehen werden.

Auf Grund der eben beschriebenen Auswahlmethode ergab sich somit ein Befragungsumfang von zwölf Gemeinden sowie zwei Rechtsaufsichtsbehörden. Die Versendung der vorab umfangreich vorbereiteten Befragung erfolgte einheitlich am 5. Februar 2020 mit der Bitte um Rückmeldung bis zum 26. Februar 2020 per E-Mail. Hierfür wurden den Befragten jeweils ein Anschreiben, worin wesentliche Informationen zu dieser Bachelorarbeit und die Hintergründe beschrieben sowie die Ausgangslage entsprechend dargestellt wurde, und ein Fragebogen übersandt. Der Unterschied zwischen der Befragung der Gemeinden und der der Rechtsaufsicht liegt einerseits, auf Grund inhaltlicher Abweichungen in deren Aufgabenbereichen, im Umfang des Fragebogens sowie andererseits an der Art der Auswertung, worin im nachfolgenden Gliederungspunkt eingegangen wird. Das Anschreiben an die Gemeinden ist in Anhang 4 und der Fragebogen an die Gemeinden in Anhang 5 einzusehen. Das entsprechende Anschreiben an die obere Rechtsaufsicht ist in Anhang 6 und der Fragebogen an die obere Rechtsaufsicht in Anhang 7 wiederzufinden, wohingegen das Anschreiben an die

---

<sup>248</sup> Vgl. Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen, Bevölkerung des Freistaates Sachsen jeweils am Monatsende ausgewählter Berichtsmonate nach Gemeinden, 2019, verfügbar unter: [https://www.statistik.sachsen.de/download/010\\_GB-Bev/Bev\\_Z\\_Gemeinde\\_akt.pdf](https://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/Bev_Z_Gemeinde_akt.pdf) [Zugriff am 22.03.2020].

oberste Rechtsaufsicht in Anhang 8 und der Fragebogen an die oberste Rechtsaufsicht in Anhang 9 betrachtet werden können. Die Versendung der Befragung an die oberste Rechtsaufsichtsbehörde erfolgt am 5. Februar 2020 an das bisher hierfür zuständige Sächsische Staatsministerium des Innern. Auf Grund der jüngst stattgefundenen Bildung des Sächsischen Staatsministeriums für Regionalentwicklung ist nach Aussage des Sächsischen Staatsministeriums des Innern, unmittelbar vor der Versendung der Befragung, die Zuständigkeit für die Wahrnehmung der obersten Rechtsaufsicht in diesem fachlichen Bereich auf das neugebildete Ministerium übergegangen, weshalb die Versendung an das Sächsische Staatsministeriums für Regionalentwicklung erst am 13. Februar 2020 stattfand.

Des Weiteren erfolgte am 18. Februar 2020 die Versendung eines entsprechenden Dank- und Erinnerungsschreibens, unter Bezugnahme auf die Versendung der Befragung vom 5. Februar 2020, an die entsprechenden Gemeinden per E-Mail. Diese Maßnahme diente zum einen dem Dank der bis dahin bereits teilgenommenen Befragten sowie zum anderen der Erinnerung zur weiterhin bestehenden Teilnahmemöglichkeit für alle weiteren Gemeinden, welche bis zu diesem Zeitpunkt noch nicht auf die Befragung reagiert hatten. Hierdurch sollte ein Anreiz zur Teilnahme geschaffen werden, um gleichzeitig die Repräsentativität der Befragung im Rahmen derer späteren Auswertung zu erhöhen. Dieses Erinnerungsschreiben für die Befragung der Gemeinden ist im Anhang 10 wiederzufinden.

Die Integration der bauplanerischen Sachkunde und Erfahrung der kreisfreien Städte stellte im Rahmen dieser Befragung, auf Grund der besonderen Komplexität der Stadtplanung in kreisfreien Städten, ein besonderes Anliegen dar. Deshalb wurden diejenigen beiden kreisfreien Städte, welche auch nach Ablauf der Frist zur Rückmeldung noch nicht auf die Befragung reagiert hatten, nach Absprache mit dem zuständigen Erstprüfer, erneut, mit der Bitte zur Teilnahme an der Befragung, am 2. März 2020 per E-Mail kontaktiert. Dieses zweite Erinnerungsschreiben für die Befragung der Gemeinden ist im Anhang 11 einzusehen.

Glücklicherweise zeigten beide Erinnerungsmaßnahmen Wirkung, da infolge deren Versendung insgesamt weitere drei Gemeinden an der Befragung teilgenommen haben, als im Vergleich zuvor.

### **3.2.2.2 Resultate der Befragung**

Im Gegensatz zu der Auswertung der Befragung der Rechtsaufsicht, fand die Auswertung der Befragung der Gemeinden anonym statt, worauf in den entsprechenden Anschreiben vorab hingewiesen wurde.

Der Umfang des Rücklaufs der Befragung der Gemeinden betrug sechs von zwölf Befragten und umfasst somit 50 Prozent des Gesamtumfangs aller kontaktierten Gemeinden, wohingegen der Umfang des Rücklaufs der Befragung der Rechtsaufsicht

auf zwei von zwei Befragten zu beziffern ist und dementsprechend 100 Prozent des Gesamtumfangs aller befragten Rechtsaufsichtsbehörden beinhaltet.

Die Auswertung der Ergebnisse der Befragung der Gemeinden, welche die Antworten auf die fünf Fragen des Fragebogens in Anhang 5 zu der eingangs in Gliederungspunkt 3.2.1 beschriebenen Problematik darstellen, fand zur Wahrung des Datenschutzes anonym statt und ist dementsprechend anonymisiert in Anhang 12 wiederzufinden. Demnach haben die Gemeinderäte von fünf der sechs teilgenommenen Befragten im Zeitraum von 2015 bis 2019 Innenbereichssatzungen, unter Nennung der Anzahlen von einmal vier Satzungen, zweimal drei Satzungen sowie zweimal eine Satzung, erlassen. Darüber hinaus lässt sich der Auswertung der Befragung eine eindeutige Resonanz bezüglich des fehlenden Vorhandenseins von Maximalwerten entnehmen, wonach alle sechs teilgenommenen Gemeinden einstimmig weder über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung noch über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit verfügen. Sie sind sich ebenfalls einig bezüglich der Durchführung einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung zur Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen hinsichtlich deren Gebietsgröße und erachten diese separate Betrachtungsweise der Rechtmäßigkeitsprüfung zweckmäßiger als deren Durchführung anhand einheitlicher Maximalwerte. Hierbei betonte eine der sechs Gemeinden im Rahmen der Durchführung der situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung insbesondere die Wahrung der „Einheitlichkeit des Anwendungsmaßstabes“ bei der Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen. Hinsichtlich der Frage nach den Kriterien für die Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen führten zwei der teilgenommenen Gemeinden recht allgemeine Aussagen hierzu aus, wohingegen ebenfalls zwei der teilgenommenen Gemeinden gar keine Aussagen hierzu trafen. Lediglich eine der sechs teilgenommenen Gemeinden machte sehr gute und umfangreiche separate Ausführungen zu dieser Thematik, welche jedoch auf Grund des Umfangs und zur Wahrung des Datenschutzes der betroffenen Gemeinde nicht mit abgedruckt wurden.

Auf Grund der Abfrage einer entsprechenden Stellungnahme der Rechtsaufsichtsbehörden, anhand der vier Fragen der Fragebögen in Anhang 7 beziehungsweise Anhang 9 zu der eingangs in Gliederungspunkt 3.2.1 beschriebenen Problematik, können deren Antworten sowie einzelne Ergänzungen im Rahmen der Auswertung der Befragung in Anhang 13 eingesehen werden. Es lässt sich hieraus entnehmen, dass sowohl die obere als auch die oberste Rechtsaufsichtsbehörde weder über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung noch über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei

der Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit verfügen. Des Weiteren sind sich beide Rechtsaufsichtsbehörden ebenfalls einig bezüglich der Durchführung einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung zur Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen hinsichtlich deren Gebietsgröße und erachten diese separate Betrachtungsweise der Rechtmäßigkeitsprüfung zweckmäßiger als deren Durchführung anhand einheitlicher Maximalwerte. Hinsichtlich der Frage nach den Kriterien für die Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen führte die obere Rechtsaufsichtsbehörde eine gut strukturierte sowie umfangreiche Prüffolge aus, wohingegen die oberste Rechtsaufsichtsbehörde auf die „Vorschriften des Baugesetzbuches unter Beachtung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Planungshoheit“ verwies.

### **3.2.3 Auffassungen der Rechtsprechung**

Die Resultate der Befragung zeigen eindeutig und einstimmig, dass sowohl die an der Befragung teilgenommenen Gemeinden als auch die obere und oberste Rechtsaufsicht weder über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung noch über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit verfügen. Des Weiteren sind sich alle Teilnehmer der Befragung ebenfalls einig, dass die Durchführung situationsbezogener Einzelfallbetrachtungen zur Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen hinsichtlich deren Gebietsgröße zweckmäßiger ist, als die Durchführung der Rechtmäßigkeitsprüfung anhand einheitlicher Maximalwerte. Die Ergebnisse der Befragung werden nun im Nachfolgenden den Auffassungen der Rechtsprechung prägnant gegenübergestellt.

Zum einen vertritt die Rechtsprechung bezüglich der Satzungsgröße die Meinung, dass durch den Einsatz von Innenbereichssatzungen keine Regelungsdichte geschaffen werden darf, welche deren eines Bebauungsplans gleicht<sup>249</sup> oder gar dessen Funktion übernimmt<sup>250</sup> und hierdurch das Risiko entstünde, dass die gemeindliche Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB leer läuft<sup>251</sup>. Diese Auffassung beziehen unter anderem das Bundesverwaltungsgericht und das Sächsische Oberverwaltungsgericht vornehmlich auf die Schaffung einer zu hohen Regelungsdichte in Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB durch die in § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB offerierte Möglichkeit des Einsatzes von einzelnen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 und Abs. 3 S. 1 sowie Abs. 4 BauGB in den eben genannten Satzungstypen. Allerdings kann eine solche zu hohe Regelungsdichte in einer Innenbereichssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB auch durch das übermäßige Einbeziehen von Außenbereichs-

---

<sup>249</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3; Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

<sup>250</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3.

<sup>251</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

flächen hervorgerufen werden<sup>252</sup>. Demnach stellt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof in seiner jüngsten Entscheidung klar, dass „[d]ie einbezogenen Außenbereichsflächen [...] nach Zahl, Lage und / oder Größe kein solches städtebauliches Gewicht haben [dürfen], dass eine Bebauung dieser Flächen das Erfordernis der Aufstellung eines Bebauungsplans im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB auslösen würde“<sup>253</sup>. Allerdings lässt sich „[e]ine feste zahlenmäßige Begrenzung [...] nicht allgemeinverbindlich definieren“<sup>254</sup>, wodurch letztendlich in Anbetracht von „Sinn und Zweck der gesetzlichen Ermächtigung zum Erlass einer [...] Ergänzungssatzung [...] nach Maßgabe der [...] zu würdigenden konkreten Umstände die städtebauliche Relevanz der einzubeziehenden Flächen nach Größe und Zahl ausschlaggebend“<sup>255</sup> ist. Resümierend stellt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof weiterhin klar, dass die Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB in Bezug auf deren Größe kein Instrument darstellt, „um den Außenbereich zum nicht überplanten Innenbereich umzuwidmen, sondern [lediglich] zu einer m a ß v o l l e n Erweiterung des Innenbereichs in den Außenbereich hinein [ermächtigt]“<sup>256</sup>. In diesem Zusammenhang „setzt der Gesetzgeber schon mit dem Wortlaut der Satzungsermächtigung [in § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB] den Gemeinden eine ausdrückliche rechtliche Grenze für das Gebiet, das von einer [Ergänzungssatzung] erfasst werden darf“<sup>257</sup>. Der Hintergrund für eine solche restriktive Auslegung des § 34 Abs. 4 BauGB liegt schlichtweg in der Tatsache, dass dieser „die Gemeinden [dazu ermächtigt], unter Verzicht auf den Erlass von Bebauungsplänen Satzungen zu erlassen, um hierüber – klarstellend oder regelnd [...] – Bereiche zu definieren, die sich hinsichtlich der planungsrechtlichen Zulässigkeit baulicher Anlagen nach § 34 BauGB richten sollen“<sup>258</sup>. Hierfür können speziell nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB lediglich einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbezogen werden, wenn die einzubeziehenden Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind, wobei jedoch „die Satzungsermächtigung in § 34 Abs. 4 [S.] 1 Nr. 3 BauGB den Gemeinden kein freies Ermessen in der Festlegung des Geltungsbereichs ihrer Satzung“<sup>259</sup> verleiht, sondern „diese weitergehende Planungsfreiheit [...] ihr vielmehr nur beim Erlass eines Bebauungsplans [zusteht]“<sup>260</sup>. Gleichwohl steht jedoch der Erlass von Innenbereichssatzungen im Ermessen der Gemeinde, um die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Planungshoheit, als spezielle Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG, zu gewährleisten. Die Intension des Gesetzgebers in § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB, in Gestalt der Satzungsanforderungen hinsichtlich der Einbe-

---

<sup>252</sup> Vgl. VGH Bayern, Urteil vom 13. März 2019 - 15 N 17.1194 - (Juris), Rn. 26.

<sup>253</sup> Ebenda.

<sup>254</sup> Ebenda.

<sup>255</sup> Ebenda.

<sup>256</sup> Ebenda.

<sup>257</sup> Ebenda.

<sup>258</sup> Ebenda, Rn. 21.

<sup>259</sup> Ebenda, Rn. 24.

<sup>260</sup> Ebenda.

ziehung einzelner Außenbereichsflächen sowie der Erforderlichkeit einer Prägung durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs, ist nach der Auslegung des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs auf die Begrenzung der Schaffung neuen Bau-lands mittels einer schlichten Satzung zurückzuführen<sup>261</sup>. Die jeweiligen „Außenbe-reichsflächen sollen auch hiernach in Abgrenzung zur Erforderlichkeit einer förmlichen Bauleitplanung nur ‚sinn- und maßvoll‘ in Ortsteile [im Sinne von] von § 34 BauGB ein-bezogen werden können“<sup>262</sup>.

Zum anderen lehnt das Bundesverwaltungsgericht in seiner ständigen und infolge des- sen gefestigten Rechtsprechung die Verwendung geographisch-mathematischer Maß- stäbe oder Werte für die Beurteilung eines Gebietes im bauplanerischen Kontext strin- gent ab<sup>263</sup>. Diese Auffassung wurde erstmalig infolge der höchstrichterlichen Konkreti- sierung des Begriffes des im Zusammenhang bebauten Ortsteils vertreten<sup>264</sup> und hat sich seither im Rahmen der bauplanerischen Beurteilung von Gebieten in jedweden Bereichen umfassend manifestiert. Demnach wurde ursprünglich klargestellt, dass sich eine Unterbrechung des Bebauungszusammenhanges nicht anhand derartiger geo- graphisch-mathematischer Maßstäbe bestimmen lässt<sup>265</sup>, sondern es in diesem Zu- sammenhang „vielmehr einer echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachver- halts“<sup>266</sup> bedarf, wodurch letztendlich entsprechende Ortsbesichtigungen und daraus resultierende Einzelfallbewertungen die Basis für die Beurteilung bauplanerischer Sat- zungen themenübergreifend darstellen. Hieraus lässt sich eine eindeutige Ablehnung einheitlicher Maximalwerte jeglicher Art ableiten, da diese derartigen geographisch-ma- thematischen Maßstäben entsprechen würden.

Folglich darf sich die Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichs- satzung einerseits nicht auf etwaige verbindliche Regelungen, Maßstäbe oder ander- weitige geographisch-mathematische Maßstäbe bezüglich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der Innenbereichssatzungen stüt- zen, aber andererseits auch nicht die verbal als maßvoll bezeichnete Größe, insbe- sondere bei der Einbeziehung von Außenbereichsflächen oder bei der Festlegung be- bauter Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile, über- schreiten und in ihrem Ausmaß keineswegs die Regelungsdichte eines Bebauungs- plans enthalten oder gar dessen Funktion übernehmen. Demnach verfahren insoweit sowohl die an der Befragung teilgenommenen Gemeinden als auch die obere und oberste Rechtsaufsichtsbehörde, laut deren Aussagen, ordnungsgemäß bei der

---

<sup>261</sup> Vgl. VGH Bayern, Urteil vom 13. März 2019 - 15 N 17.1194 - (Juris), Rn. 24.

<sup>262</sup> Ebenda.

<sup>263</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>264</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>265</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>266</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.



Rechtmäßigkeitsprüfung von Innenbereichssatzungen hinsichtlich der Beurteilung deren Gebietsgröße anhand jeweils separat durchgeführter, situationsbezogener Einzel-fallbetrachtungen, denn diese entsprechen einer solchen, von dem Bundesverwaltungsgericht beschriebenen, „echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts“<sup>267</sup>.

---

<sup>267</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

## **4 Formelle Betrachtung der Innenbereichssatzungen**

Das Aufstellungsverfahren von Innenbereichssatzungen richtet sich nach dem allgemeinen Aufstellungsverfahren örtlicher beziehungsweise kommunaler Satzungen, welches durch die spezifischen Verfahrensvorschriften des § 34 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 sowie Abs. 6 BauGB ergänzt wird. Daraus resultierend erfolgt die formelle Betrachtung der Innenbereichssatzungen zum einen anhand des allgemeinen Aufstellungsverfahrens von Satzungen und zum anderen anhand der spezialgesetzlichen Regelungen aus dem Baugesetzbuch. Angesichts des Fokus dieser wissenschaftlichen Arbeit auf die materiellen Inhalte von Innenbereichssatzungen, welche bereits im Zuge der Abgrenzung der Innenbereichssatzungen gegenüber den Bebauungsplänen und dem Flächennutzungsplan sowie der materiellen Betrachtung der Innenbereichssatzungen näher beleuchtet wurden, findet die formelle Betrachtung der Innenbereichssatzungen in Abhängigkeit des zur Gesamthematik gebotenen Umfangs statt. Hinsichtlich des Aufstellungsverfahrens von Innenbereichssatzungen ist hierbei ergänzend auf das, im Rahmen der Betrachtung der Relevanz von Innenbereichssatzungen am Beispiel einer sächsischen Gemeinde erstellte, Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung in Gliederungspunkt 5.2 zu verweisen, welches als Grundlage für eine optimale Verfahrensgestaltung bei der Erstellung einer Innenbereichssatzung dienen soll.

### **4.1 Allgemeines Aufstellungsverfahren der Innenbereichssatzungen als örtliche Satzungen**

Die Aufstellung von Innenbereichssatzungen erfolgt anhand des allgemeinen Aufstellungsverfahrens örtlicher beziehungsweise kommunaler Satzungen. Demnach ist eine Satzung formell rechtmäßig, wenn im gesamten Verfahren sämtliche Vorschriften über das ordnungsgemäße Zustandekommen von Satzungen eingehalten wurden. Im Einzelnen handelt es sich hierbei um die Zuständigkeit der planenden Gemeinde, die fehlerfreie Durchführung des Verfahrens sowie die Einhaltung der vorgeschriebenen Form.

Eine Satzung kann von einer Gemeinde nur dann formell rechtmäßig erlassen werden, wenn sie hierfür im Rahmen der Verbandskompetenz, in Form einer rechtsfähigen Gebietskörperschaft des öffentlichen Rechts, zuständig ist sowie das zuständige Organ der Gemeinde die entsprechende Satzung im Zuge der Organkompetenz beschließt.

Die Verbandskompetenz besagt, dass die Gemeinde grundsätzlich nur für ihre eigenen Angelegenheiten zuständig ist. Im Falle des Erlasses von Innenbereichssatzungen liegt der planenden Gemeinde eine ausdrückliche Satzungsbefugnis in § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB in Form einer spezialgesetzlichen Grundlage vor. Diese Satzungsbefugnis ist auf die Planungshoheit der Gemeinde zurückzuführen, welche ihre Wurzeln in der verfassungsrechtlich verankerten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 Abs. 2

GG hat. Entschließt sich die Gemeinde in diesem Zuge eine entsprechende Satzung auf dieser Grundlage zu erlassen, so ergibt sich die Verbandskompetenz im vorliegenden Fall aus dem Baugesetzbuch.

Mit Hilfe der Organkompetenz wird zum Ausdruck gebracht, dass die Satzung durch das zuständige Gemeindeorgan beschlossen werden muss, um formell rechtmäßig zu sein. Gemäß § 1 Abs. 4 SächsGemO sind der Gemeinderat und der Bürgermeister die beiden Organe der sächsischen Gemeinden. Der Gemeinderat legt gemäß § 28 Abs. 1 SächsGemO, in seiner Funktion als Vertretung der Bürger und als Hauptorgan der Gemeinde nach § 27 Abs. 1 SächsGemO, die Grundsätze für die Verwaltung der Gemeinde fest und entscheidet über alle Angelegenheit der Gemeinde, soweit nicht der Bürgermeister kraft Gesetzes zuständig ist oder ihm der Gemeinderat bestimmte Angelegenheiten überträgt. Die ausschließliche Zuständigkeit für die Entscheidung über den Erlass, die Änderung oder auch die Aufhebung von Satzungen obliegt nach § 28 Abs. 2 Nr. 4 SächsGemO dem Gemeinderat und kann demnach weder auf den Bürgermeister noch auf einen Ausschuss übertragen werden. Folglich ist der Gemeinderat für den formell rechtmäßigen Beschluss von Satzungen das alleinig zuständige Organ der Gemeinde.

Des Weiteren muss eine fehlerfreie Durchführung des Verfahrens vorliegen, wonach eine Satzung auf der Grundlage eines formell rechtmäßigen Gemeinderatsbeschlusses beruhen muss. In diesem Zusammenhang sind die Vorschriften über die ordnungsgemäße Einberufung der Sitzungen durch den Bürgermeister, die Öffentlichkeit der Sitzungen, die Verhandlungsleitung und den Geschäftsgang, den Ausschluss wegen Befangenheit, die Beschlussfassung und Beschlussfähigkeit des Gemeinderats sowie die Niederschrift der Verhandlung der Sächsischen Gemeindeordnung ausschlaggebend.

Schließlich muss die Einhaltung der vorgeschriebenen Form gewahrt sein, um eine Satzung formell rechtmäßig zu beschließen. Hierfür ist die Satzung in schriftlicher Form zu erlassen sowie vom Bürgermeister nach § 4 Abs. 3 S. 1 SächsGemO, unter Nennung des Ausfertigungsdatums<sup>268</sup>, ordnungsgemäß auszufertigen und bekanntzumachen. Auf die Bekanntmachung und das In-Kraft-Treten von Innenbereichssatzungen findet gemäß § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB die Regelung des § 10 Abs. 3 BauGB entsprechend Anwendung. Folglich tauchen hinsichtlich der Satzungsbekanntmachung und dem In-Kraft-Treten der Satzung in diesem Zusammenhang Besonderheiten in Bezug auf die spezialgesetzlichen Regelungen des Baugesetzbuches gegenüber den allgemeinen Regeln der Sächsischen Gemeindeordnung und der Kommunalbekanntmachungsverordnung auf, worauf im Zuge der Besonderheiten bei der Aufstellung von Innenbereichssatzungen im nachfolgenden Gliederungspunkt eingegangen wird. Darüber hinaus unterliegen Innenbereichssatzungen der Genehmigungsfreiheit, weshalb diese bei der zuständigen unteren Rechtsaufsicht im Sinne des § 111 Abs. 1 und 3

---

<sup>268</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 23. Oktober 2000 - 1 D 33/00 - (Juris), 3. Leitsatz.

SächsGemO i.V.m. § 112 SächsGemO unverzüglich nach ihrem Erlass in vollem Wortlaut nach § 4 Abs. 3 S. 3 SächsGemO anzuzeigen sind.

Daraus resümierend ist eine Satzung demnach formell rechtmäßig, wenn im gesamten Verfahren sämtliche, beschriebenen Vorschriften und Schritte über das ordnungsgemäße Zustandekommen von Satzungen, im Einzelnen hinsichtlich der Zuständigkeit der planenden Gemeinde, der fehlerfreien Durchführung des Verfahrens sowie der Einhaltung der vorgeschriebenen Form, eingehalten wurden.

#### **4.2 Besonderheiten bei der Aufstellung von Innenbereichssatzungen**

Bei der Aufstellung von Innenbereichssatzungen sind in deren Verfahren ebenfalls die zusätzlichen spezialgesetzlichen Vorschriften des Baugesetzbuches aus § 34 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 sowie Abs. 6 BauGB zwingend zu beachten.

Demnach sieht § 34 Abs. 5 S. 4 BauGB die entsprechende Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung des § 1a Abs. 2 und 3 BauGB sowie des § 9 Abs. 1a BauGB bei dem Erlass einer Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB vor. Gerechtfertigt wird diese entsprechende Anwendung der genannten Vorschriften durch die Tatsache, dass mit Hilfe einer Ergänzungssatzung einzelne Außenbereichsflächen, in Folge deren Erlass, Baulandqualität erhalten und somit dem Außenbereichsschutz entzogen werden.<sup>269</sup> „Aus dem Umstand, dass die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bei der Entwicklungssatzung [nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB] keine Anwendung findet, folgt, dass auch dann der Vorbehalt der Bauleitplanung greift, wenn es aufgrund der planerischen Abwägung der Gemeinde an sich zur Festsetzung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen [im Sinne der §§ 1 Abs. 7 sowie 1a Abs. 3 BauGB] bedarf“<sup>270</sup>. Folglich sind die Regelungen des § 1a Abs. 2 und 3 BauGB sowie des § 9 Abs. 1a BauGB im Rahmen der erforderlichen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB i.V.m. § 2 Abs. 3 BauGB bei der Aufstellung einer Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB zwingend zu berücksichtigen<sup>271</sup>. Des Weiteren ist gemäß § 34 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 BauGB bei der Aufstellung einer solchen Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB dem Satzungsentwurf eine Begründung nach § 2a S. 2 Nr. 1 BauGB beizufügen, welche entsprechend dem Stand des Verfahrens die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen der entsprechenden Satzung darlegt und hierbei eine verbale Einschätzung der Auswirkungen der Planung auf Umweltbelange enthält.

Die übrigen zusätzlichen Anforderungen an das Aufstellungsverfahren sind für alle drei Typen von Innenbereichssatzungen in § 34 Abs. 6 BauGB geregelt. Demnach sind bei

---

<sup>269</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 567, Rn. 97.

<sup>270</sup> Ebenda.

<sup>271</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 22. September 2010 - 4 CN 2/10 - (Juris), Rn. 7, 15; Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - (Juris), Rn. 32.

der Aufstellung einer Entwicklungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauGB sowie einer Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB gemäß § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB die Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 sowie S. 2 BauGB entsprechend anzuwenden. Die Durchführung einer entsprechenden Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist bei der Aufstellung einer Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB nicht vorgesehen und angesichts der Tatsache, dass diese „Satzung in keine Rechte eingreifen darf, sondern [vielmehr] nur bestehende Rechte klarstellend festsetzt“<sup>272</sup>, auch nicht erforderlich<sup>273</sup>.

Nach § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 BauGB ist entweder eine Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit unter Gewährleistung der Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist oder wahlweise die Durchführung der Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB durchzuführen. Eine solche Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit ist aus Gründen derer vollumfänglichen Gewährleistung nur bei einem eindeutig und vollständig abgrenz- und ermittelbaren Personenkreis der Betroffenen rechtssicher anwendbar. Im Zweifelsfall sollte folglich die Durchführung der Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB bevorzugt werden. Zu dieser betroffenen Öffentlichkeit gehören vornehmlich Eigentümer und Nachbarn, welche durch die Planung der Gemeinde berührt sein können<sup>274</sup>. Wird die betroffene Öffentlichkeit dementsprechend beteiligt, so gilt gemäß § 13 Abs. 2 S. 2 BauGB die Hinweispflicht des § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB entsprechend, wonach darauf hinzuweisen ist, dass Stellungnahmen während der Frist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über die Innenbereichssatzung unberücksichtigt bleiben können.

Gemäß § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 BauGB ist entweder eine Anhörung der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange unter Gewährleistung der Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist oder wahlweise die Durchführung der Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB durchzuführen. Der Unterschied zwischen der Anhörung der berührten Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange und der Durchführung der Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB liegt im Umfang des Personenkreises. Im Falle der Anhörung nach § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 1. Alt. BauGB werden nur diejenigen Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange beteiligt, welche von der Planung der Gemeinde in ihrem Aufgabenbereich berührt werden, wohingegen bei der Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB alle Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange beteiligt werden, welche von der Planung der Gemeinde in ihrem Aufgabenbereich berührt werden können.

---

<sup>272</sup> Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 568, Rn. 98.

<sup>273</sup> Vgl. ebenda.

<sup>274</sup> Vgl. ebenda.

Zum Verfahren der Durchführung der Auslegung und der Beteiligung ist, in Anbetracht der Relevanz für die Gesamthematik, weiterführend auf die Regelungen des § 3 Abs. 2 BauGB und des § 4 Abs. 2 BauGB sowie entsprechend auf die einschlägige Stelle des Aufstellungsverfahrens der Bauleitpläne im Rahmen der Übersicht in Anhang 2 zu verweisen. Der § 4a Abs. 2 2. Alt. BauGB offeriert in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, dass die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB und die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB gleichzeitig durchgeführt werden können, wenn sich die Gemeinde für die Durchführung dieser Verfahren im Rahmen des § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB entscheidet. Des Weiteren sind in diesem Falle der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen gemäß § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen.

Gemäß § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB findet auf die Bekanntmachung und das In-Kraft-Treten von Innenbereichssatzungen § 10 Abs. 3 BauGB entsprechend Anwendung. Die Formulierung im Baugesetzbuch hinsichtlich der ortsüblichen Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses in § 10 Abs. 3 S. 1 BauGB sowie jene in der Sächsischen Gemeindeordnung und in der Kommunalbekanntmachungsverordnung bezüglich der öffentlichen Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses aus § 4 Abs. 3 SächsGemO i.V.m. § 2 der Kommunalbekanntmachungsverordnung (KomBekVO) sind in diesem Zusammenhang jedoch nicht zwingend deckungsgleich und somit ebenfalls nicht inhaltsgleich<sup>275</sup>. „Die ortsübliche Bekanntmachung im Sinne des Baurechts stellt keine gesonderte Bekanntmachungsform dar“<sup>276</sup>, wodurch es bei dem Vollzug des Baugesetzbuches letztendlich darauf ankommt, „wie die Gemeinde ihre amtlichen Mitteilungen üblicherweise bekanntgibt“<sup>277</sup>. Gleichwohl erörterte bereits das Sächsische Obergericht in seiner Rechtsprechung, dass die Bekanntmachung von Satzungen nach dem Baugesetzbuch unter Beachtung der landes- und ortsrechtlichen Vorschriften zu erfolgen hat<sup>278</sup>. Demnach finden für die Bekanntmachung von Innenbereichssatzungen „die besonderen Bestimmungen in § 4 Abs. 3 SächsGemO i.V.m. § 2 KomBekVO [Anwendung], wobei nach § 10 Abs. 3 [S.] 5 BauGB die Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses [...] an die Stelle der sonst für Satzungen vorgeschriebenen Veröffentlichung tritt“<sup>279</sup>. In welcher Form letztendlich die Bekanntmachung stattfindet, „ergibt sich aus der nach § 6 KomBekVO zu erlassenen Bekanntmachungssatzung“<sup>280</sup>

---

<sup>275</sup> Vgl. Sächsisches Staatsministerium des Innern, Förmliche Anforderungen an die ortsübliche Bekanntmachung nach dem Baugesetzbuch (BauGB). Erlass vom 2. Februar 2016. Aktenzeichen 41-2511.30/59, 2016, verfügbar unter: [https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen\\_und\\_Wohnen/Erlass\\_S-MI\\_Anforderungen\\_Bekanntmachungen\\_BauGB.pdf](https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Erlass_S-MI_Anforderungen_Bekanntmachungen_BauGB.pdf) [Zugriff am 21.03.2020].

<sup>276</sup> Ebenda.

<sup>277</sup> Ebenda.

<sup>278</sup> Vgl. ebenda; Vgl. SächsOVG, Urteil vom 8. Juni 2000 - 1 D 63/99 - (Juris), Rn. 28.

<sup>279</sup> Sächsisches Staatsministerium des Innern, Förmliche Anforderungen an die ortsübliche Bekanntmachung nach dem Baugesetzbuch (BauGB). Erlass vom 2. Februar 2016. Aktenzeichen 41-2511.30/59, 2016, verfügbar unter: [https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen\\_und\\_Wohnen/Erlass\\_S-MI\\_Anforderungen\\_Bekanntmachungen\\_BauGB.pdf](https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Erlass_S-MI_Anforderungen_Bekanntmachungen_BauGB.pdf) [Zugriff am 21.03.2020].

<sup>280</sup> Ebenda.

einer jeden Gemeinde. Dennoch muss die ortsübliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses nach § 10 Abs. 3 S. 1 BauGB einen Hinweis gemäß § 10 Abs. 3 S. 3 BauGB enthalten, wo die Satzung eingesehen werden kann. Mit der Bekanntmachung tritt gemäß § 10 Abs. 3 S. 4 BauGB die Innenbereichssatzung in Kraft. Die Gemeinde ist dazu verpflichtet, die Satzung gemeinsam mit deren Begründung zu jedermanns Einsicht nach § 10 Abs. 3 S. 2 BauGB bereitzuhalten und auf Verlangen über deren Inhalt Auskunft zu geben. „Eine zusammenfassende Erklärung [gemäß § 10a Abs. 1 BauGB] ist jedoch entbehrlich“<sup>281</sup>.

Darüber hinaus unterliegen, wie bereits oben erwähnt, die Innenbereichssatzungen der Genehmigungsfreiheit, weshalb diese keiner Genehmigung bedürfen<sup>282</sup>, sondern lediglich bei der zuständigen unteren Rechtsaufsicht im Sinne des § 111 Abs. 1 und 3 SächsGemO i.V.m. § 112 SächsGemO unverzüglich nach ihrem Erlass in vollem Wortlaut nach § 4 Abs. 3 S. 3 SächsGemO anzuzeigen sind. Den Ländern wird im Rahmen des § 246 Abs. 1a BauGB die Möglichkeit offeriert, dass Bebauungspläne, die nicht der Genehmigung bedürfen, und Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 BauGB, § 35 Abs. 6 BauGB und § 165 Abs. 6 BauGB vor ihrem In-Kraft-Treten im Rahmen eines Anzeigeverfahrens der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind. Hiervon hat jedoch „bislang kein Land Gebrauch gemacht“<sup>283</sup>.

---

<sup>281</sup> Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 568, Rn. 99.

<sup>282</sup> Vgl. ebenda, S. 568, Rn. 100.

<sup>283</sup> Ebenda.

## **5 Relevanz der Innenbereichssatzungen am Beispiel einer sächsischen Gemeinde**

Im Rahmen dieses Gliederungspunktes wird analysiert, inwieweit das durch das Baugesetzbuch offerierte bauplanerische Instrumentarium der Innenbereichssatzungen in der gemeindlichen Praxis wiederzufinden ist und wie es optimalerweise im Bauplanungsgeschehen einer Gemeinde Einklang finden kann. Hierfür wurde ein Interview mit dem Fachdienst Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna durchgeführt, welches Aufschluss über die Relevanz der Innenbereichssatzungen am Beispiel dieser sächsischen Gemeinde bringen soll.

### **5.1 Interview mit dem Fachdienst Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna**

#### **5.1.1 Durchführung des Interviews**

Im Zuge und dank der Kontaktvermittlung durch den zuständigen Erstprüfer dieser wissenschaftlichen Arbeit wurde mir die Möglichkeit zur Wahrnehmung eines Interviews, als weitere empirische Komponente im Rahmen der praktischen Betrachtung der Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum, mit dem Fachdienst Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna offeriert. Mit Freude nahm ich diese Gelegenheit an und suchte am 6. März 2020 den telefonischen Kontakt zu dem genannten Interviewpartner, stellvertretend durch Frau Meißner als Bedienstete des Fachdienstes Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung. Im Rahmen dieses Telefonats wurden die Bachelorarbeit sowie der hiesige Gliederungspunkt von mir vorgestellt und ein Termin für das persönliche Interview am 16. März 2020, um 13 Uhr in der zuständigen Dienststelle in Borna vereinbart. Des Weiteren erfolgte noch am 6. März 2020 der Versand eines entsprechenden Anschreibens per E-Mail, worin unter Bezugnahme auf das genannte Telefonat das Vorhaben nochmals dargestellt und die wesentlichen Fragen und Informationen für das Interview am 16. März 2020 vorab übersendet wurden. Dieses Anschreiben kann in Anhang 14 eingesehen werden. Die im Rahmen des Anschreibens verwiesenen fünf Fragen entsprechen denjenigen Fragen, welche bereits im Zuge der sachsenweiten Befragung der Gemeinden zum Einsatz kamen, weshalb hierbei erneut auf den Fragebogen in Anhang 5 zu verweisen ist.

In Folge der seit Anfang des Jahres 2020 weltweit anwachsenden Ausbreitung des neuartigen Coronavirus SARS-CoV-2 und der dadurch hervorgerufenen Atemwegserkrankung COVID-19<sup>284</sup> wurden vielerorts Schutzmaßnahmen zur Eindämmung dieser Infektion im öffentlichen Raum ergriffen. Daher konnte auch der für den 16. März 2020 vereinbarte persönliche Termin zur Durchführung des Interviews in Borna nicht durch-

---

<sup>284</sup> Vgl. Robert Koch-Institut, Merkblatt für Betroffene. Coronavirus-Infektion und häusliche Quarantäne, 2020.



geführt werden und wurde in Folge dessen kurzfristig abgesagt. Alternativ bot sich jedoch die Möglichkeit zur Wahrnehmung des Interviews per Telefon, was auch noch am selbigen Tag, zur vorab vereinbarten Uhrzeit, erfolgte.

Das Interview gliederte sich in zwei Teilbereiche. Zum einen fand, aufbauend auf der bisherigen Befragung der zwölf einwohnerstärksten Gemeinden des Freistaates Sachsen sowie der oberen und obersten Rechtsaufsicht im Rahmen der materiell-inhaltlichen Betrachtung der drei Typen von Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 und 5 BauGB, ebenfalls eine Befragung des Fachdienstes Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna, zur Problematik der für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen fehlenden, einheitlichen oder gesetzlich normierten, Werte hinsichtlich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der beabsichtigten städtebaulichen Satzungen innerhalb des Freistaates Sachsen, statt. Daher wurde der entsprechende Fragebogen, welcher die fünf Fragen enthielt, die bereits im Rahmen der sachsenweiten Befragung der Gemeinden abgefragt wurden sind, als Anlage des Anschreibens vom 6. März 2020 vorab übersandt und in Folge dessen von Frau Meißner im Vorfeld des Interviews beantwortet sowie mir zur Verfügung gestellt. Hierauf aufbauend wurden im Rahmen des Interviews ausgewählte Antworten der durchgeführten Einzelbefragung nochmals hinterfragt und durch weitere Anmerkung von Frau Meißner ergänzt. Die Resultate und die damit einhergehende Auswertung dieser Fragen sind im nachfolgenden Gliederungspunkt 5.1.2 wiederzufinden.

Zum anderen erfolgte ein Austausch über die formellen Verfahrensschritte zur Erstellung einer Innenbereichssatzung auf praxisnaher Art und Weise. Hierfür wurde ein von mir vorab erstellter Entwurf des Exposés zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung, welcher ausschließlich aus den im Baugesetzbuch normierten Verfahrensschritten bestand, als Grundlage für den zweiten Teil des Interviews eingesetzt. Nach der Vorstellung dieses Entwurfs wurden im Austausch mit Frau Meißner weitere Randinformationen und einzelne Schritte eingearbeitet, welche letztendlich zur Schaffung einer umfänglichen Checkliste führten. Die im Rahmen des Gesprächs erlangten Aussagen sowie die verfahrensrechtlichen Regelungen in § 34 Abs. 5 S. 4 und Abs. 6 BauGB bilden die Basis für das hierfür von mir erstellte Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung. Dieses Exposé hat den Anspruch, das Aufstellungsverfahren einer Innenbereichssatzung in Form einer Checkliste auf praxisnaher Art und Weise darzustellen und hierdurch den Ablauf sowie die notwendigen Schritte zur Erstellung einer Innenbereichssatzung chronologisch aufzulisten, wobei es, nicht zuletzt durch die Integration der bauplanerischen Sachkunde und Erfahrung des Fachdienstes Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna, einer optimalen Verfahrensgestaltung bei der Erstellung einer Innenbereichssatzung dienen soll. Das vollständige Exposé zu

den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung ist im Gliederungspunkt 5.2 wiederzufinden.

### **5.1.2 Resultate des Interviews**

Im Rahmen des ersten Teilbereichs des Interviews wurden die von Frau Meißner im Vorfeld zur Verfügung gestellten Antworten nochmals hinterfragt und durch weitere Anmerkung ergänzt. Die Ergebnisse hieraus sind im Nachfolgenden wiederzufinden, wobei sich die aufgeführten Fragen auf jene des Fragebogens in Anhang 5 beziehen.

*1. Frage: Wie viele Innenbereichssatzungen beschloss Ihr Gemeinderat in Ihrem Zuständigkeitsbereich in dem Zeitraum von 2015 bis 2019?*

Der Gemeinderat der Großen Kreisstadt Borna beschloß im genannten Zeitraum insgesamt zwei Innenbereichssatzungen. Hierbei handelt es sich um die Klarstellungs- und Ergänzungssatzung „Luckaer Straße“, welche seit dem 26. Oktober 2017 rechtskräftig ist, sowie die Klarstellungs- und Ergänzungssatzung „Benndorfer Weg“, welche seit dem 30. August 2018 rechtskräftig ist.

*2. Frage: Nach welchen Kriterien beurteilen Sie die materielle Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen?*

Hinsichtlich der von der Großen Kreisstadt Borna erlassen miteinander verbundenen Klarstellungs- und Ergänzungssatzungen sind primär das Vorhandensein von Flächen eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils (Innenbereich), deren Grenzen einerseits im Rahmen der Satzung klargestellt werden, sowie ein Angrenzen derjenigen einzelnen Außenbereichsflächen an den Innenbereich, welche andererseits in den Innenbereich einbezogen werden sollen, ausschlaggebend. Des Weiteren müssen die einzubeziehenden Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sein und hierfür eine beurteilungsfähige Prägung durch die umgebende Bebauung aufweisen, so dass eine Ablesbarkeit der zukünftigen Bebauung ermöglicht wird. Außerdem darf bei der Aufstellung einer solchen Innenbereichssatzung die Notwendigkeit einer zusätzlichen Erschließung nicht gegeben sein. Im Rahmen der Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 S. 1 BauGB ist insbesondere die Vereinbarkeit der Satzung mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung zu prüfen, wobei diese den Darstellungen des Flächennutzungsplans nicht widersprechen darf. Zudem müssen bei der Aufstellung einer Klarstellungs- und Ergänzungssatzung die weiteren Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB berücksichtigt werden.

In Abhängigkeit zu den Gegebenheiten vor Ort sowie nach Ermittlung der abwägungsrelevanten Belange im Zuge der Bestandsaufnahme ist auch der Einsatz einzelner Festsetzungen im Rahmen einer Klarstellungs- und Ergänzungssatzung hilfreich, um aus städtebaulichen Gründen ausstehendem Regelungsbedarf nachzukommen. Die Möglichkeit des Einsatzes derartiger Festsetzungen nach § 9 Abs. 1, Abs. 3 S. 1 sowie Abs. 4 BauGB wird in § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB offeriert. Je mehr Regelungsbedarf je-

doch besteht, welcher durch den Einsatz von Festsetzungen befriedigt werden soll, um so weniger liegt auch eine Prägung durch die umgebende Bebauung vor, wodurch die Innenbereichssatzung umso mehr einem Bebauungsplan ähnelt. Dies darf nicht eintreten, denn Innenbereichssatzungen dürfen kein Ersatz für einen Bebauungsplan sein. Folglich sollten Festsetzungen in Innenbereichssatzungen nicht zu einer Regelungsdichte führen, die der eines qualifizierten Bebauungsplans gleich kommt. Die Große Kreisstadt Borna hat in den bisher erstellten Satzungen in der Regel jeweils vier Festsetzungen aufgenommen, welche unter anderem die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksflächen mittels Baugrenze, der Errichtung von Nebenanlagen, von Grünanlagen sowie die Festsetzung des Schutzes vor schädlichen Umwelteinflüssen betreffen. Vor allem von der Festsetzung der Art und des Maßes der baulichen Nutzung ist abzuraten, denn diese sollten aus der Umgebungsbebauung zwingend ablesbar sein. Darüber hinaus begründen derartige Festsetzungen eher einen qualifizierten Bebauungsplan, weshalb dies ebenfalls dafür spricht, dass auch keine Prägung durch die vorhandene Umgebung vorliegt. Nichts desto trotz werden Festsetzungen zunehmend an Bedeutung gewinnen, insbesondere in Gebieten, die komplexe Gegebenheiten aufweisen. Grundsätzlich gilt, je weniger Festsetzungen zu treffen sind, umso klarer ist die bereits vorhandene Prägung des angrenzenden Bereiches und umso sicherer die Anwendung einer Ergänzungssatzung.

*3. Frage: Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit? Wenn ja, bis zu welcher flächenmäßigen Ausdehnung eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?*

In der Großen Kreisstadt Borna gibt es keinen Maximalwert der flächenmäßigen Ausdehnung. Bisher wurden maximal neun Flurstücke mit einer Satzungsgebietsgröße von einem Hektar in eine Satzung einbezogen. Auch hierbei ist zu beachten: Je mehr Regelungsinhalt notwendig ist, desto eher neigt die Tendenz zu einem Bebauungsplan.

*4. Frage: Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebietes einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit? Wenn ja, bis zu welcher Flächenanzahl innerhalb eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?*

In der Großen Kreisstadt Borna gibt es ebenfalls keinen einheitlichen Maximalwert der Flächenanzahl. Bisher wurden maximal neun Flurstücke mit einer Satzungsgebietsgröße von einem Hektar in eine Satzung einbezogen. Auch hierbei ist zu beachten: Je mehr Regelungsinhalt notwendig ist, desto eher neigt die Tendenz zu einem Bebauungsplan.

*5. Frage: Ist es Ihrer Auffassung nach zweckmäßiger die Rechtmäßigkeitsprüfung bezüglich der Gebietsgröße einer Innenbereichssatzung anhand von einheitlichen Maximalwerten oder anhand einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung jeweils separat durchzuführen und weshalb?*

Es ist, der Auffassung der Großen Kreisstadt Borna nach, jeweils eine situationsbezogene Einzelfallbetrachtung notwendig, da auf Grund der in Frage 2 genannten Rechtmäßigkeitskriterien keine pauschale Einstufung möglich ist. Folglich bedarf es jeweils einer Einzelfallprüfung anhand den Antworten von Frage 2.

*Ergänzungen:*

Für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen wäre, laut der Aussage des Interviewpartners, ein bundeseinheitlicher Kriterienkatalog, welcher auf der Grundlage von Fallbeispielen erarbeitet wurde, hilfreich und sinnvoll, um eine Einheitlichkeit des Anwendungsmaßstabs gemeindeübergreifend zu gewährleisten.

Eine Alternative zu dem Einsatz von Innenbereichssatzungen bot der § 13b BauGB, wonach befristet bis zum 31. Dezember 2019 die Regelungen zur Aufstellung von Bebauungsplänen der Innenentwicklung nach § 13a BauGB entsprechend für die Einbeziehung von Außenbereichsflächen im Rahmen des beschleunigten Verfahrens Anwendung fanden. Hierdurch wurde die Möglichkeit eröffnet, Bebauungspläne mit einer Grundfläche im Sinne des § 13a Abs. 1 S. 2 BauGB von weniger als 10.000 Quadratmetern aufzustellen, durch die die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf Flächen begründet wird, welche sich an im Zusammenhang bebaute Ortsteile anschließen.

Allerdings führte die Einführung des § 13b BauGB im Zuge der Städtebaurechtsnovelle im Jahr 2017 zu äußerst kontroversen Diskussionen, insbesondere im Hinblick auf eine durch Kritiker gerügte Durchkreuzung der bisherigen Bestrebungen des Gesetzgebers in Bezug auf die Reduzierung des Flächenverbrauchs sowie die Förderung der Innenentwicklung. Entgegnet wird diesem Vorwurf mit dem Argument, dass die Anwendung dieses Verfahrens sowohl an sachliche als auch an räumliche sowie zeitliche Voraussetzungen geknüpft wurde und inzwischen auch auf gerichtliche Entscheidungen zurückgegriffen werden kann.<sup>285</sup>

Darüber hinaus erfolgte im Rahmen des zweiten Teilbereichs des Interviews ein gemeinsamer Austausch mit Frau Meißner über die formellen Verfahrensschritte zur Erstellung einer Innenbereichssatzung. Hierbei diente der von mir vorab erstellte Entwurf des Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung, welcher ausschließlich die im Baugesetzbuch normierten Verfahrensschritten beinhaltete, als Grundlage für das Gespräch. Im Anschluss an die Vorstellung dieses Entwurfs wurden im Dialog mit Frau Meißner zusätzliche Informationen sowie einzelne Schritte

---

<sup>285</sup> Vgl. Arndt; Mitschang, Bebauungspläne nach § 13b BauGB, In: Der Landkreis. Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung. Bauen & Wohnen im ländlichen Raum, 2019, S. 132.

hierin eingearbeitet. Das Resultat hieraus, in Form des vollständigen Exposés zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung, kann im nachfolgenden Gliederungspunkt 5.2 eingesehen werden.

## **5.2 Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung**

Die Ergebnisse des Interviews hinsichtlich der formellen Verfahrensschritte zur Erstellung einer Innenbereichssatzung finden ihren Niederschlag im Rahmen des Exposés zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung. Die im Zuge des Interviews erlangten Aussagen sowie die einschlägigen verfahrensrechtlichen Regelungen des Baugesetzbuches bilden die Grundlage für das hierfür von mir erstellte Exposé, wobei eine Checkliste erarbeitet wurde, welche den Ablauf sowie die notwendigen Schritte zur Erstellung einer Innenbereichssatzung chronologisch auflistet und hierbei ebenfalls Umstände berücksichtigt, welche nicht zwingend im Baugesetzbuch vorgeschrieben, aber trotzdem Teil des Aufstellungsverfahrens sind. Auf diese Weise dient dieses Exposé nicht nur der Berücksichtigung aller gesetzlich vorgeschriebenen Schritte, sondern vielmehr auch einer optimalen Verfahrensgestaltung bei der Erstellung einer Innenbereichssatzung. Das Exposé beinhaltet hierbei die Anforderungen an die Erstellung aller drei Typen von Innenbereichssatzungen, wodurch ein umfassender Gesamtüberblick gewährleistet wird. Spezielle Anforderungen, welche nur für einzelne Satzungen Anwendung finden, sind in der Auflistung des Exposés entsprechend gekennzeichnet. Das Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung ist in Anhang 15 einzusehen.

## 6 Abschließende Erkenntnisse

Der durch das Baugesetzbuch verfolgte Anspruch der Leitung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung des Gemeindegebiets umfasst neben dem reichhaltigen Instrumentarium der Bauleitplanung ebenfalls die bauplanerische Regulierung der Bebauung in unbeplanten, jedoch bereits bebauten Gebieten im Innenbereich. Realisiert wird dies mit Hilfe des § 34 BauGB, welcher die Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile planungsrechtlichen Beschränkungen unterwirft.<sup>286</sup> Im Zuge der bauplanerischen Abgrenzung des Innenbereichs vom Außenbereich treten in der Praxis häufig umfangreiche Komplikationen auf<sup>287</sup>, welche zu erheblichen Unsicherheiten im Umgang mit Baugesuchen führen können. Zurückzuführen ist dies auf die Vorgehensweise bei der genannten Abgrenzung, welche sich ausschließlich an den tatsächlich vorherrschenden Gegebenheiten orientiert<sup>288</sup>. Um den benannten Problematiken Einhalt zu bieten, offeriert der Gesetzgeber den Gemeinden das weitreichende Instrumentarium der Innenbereichssatzungen in § 34 Abs. 4 BauGB.

Mit Hilfe der Innenbereichssatzungen wird den Gemeinden die Möglichkeit geboten, in deren Ermessen, nach Maßgabe des § 34 Abs. 4 bis 6 BauGB eine eindeutige rechtliche Bestimmung zu treffen, welche eine zweifelsfreie Zuordnung der betroffenen Flächen in den Innenbereich oder den Außenbereich ermöglicht. Hierdurch kann einerseits eine möglichst präzise Grenzziehung zwischen den beiden Bereichen geschaffen werden sowie andererseits bestimmte Flächen des Außenbereichs durch eine Verschiebung dieser Grenze dem Innenbereich zugeordnet werden<sup>289</sup>. In Abhängigkeit von dem jeweiligen Innenbereichssatzungstyp können diese Satzungen somit entweder deklaratorisch Baurecht bestätigen<sup>290</sup>, wo es ohnehin schon besteht, oder durch die Zuordnung von Außenbereichsflächen zum Innenbereich, welche jedoch an bestimmte Zulässigkeitsbedingungen zum Schutz des Außenbereichs geknüpft ist<sup>291</sup>, konstitutiv Baurecht schaffen<sup>292</sup>. Unabhängig davon treffen Innenbereichssatzungen, abgesehen von der begrenzten Möglichkeit der Festlegung einzelner Festsetzungen, jedoch nur Aussagen über die Lage der Grenze zwischen dem Innenbereich und dem Außenbereich und dienen somit der Inhaltsbestimmung<sup>293</sup> der im Zusammenhang bebauten Ortsteile in Form der ersten Voraussetzung des § 34 Abs. 1 BauGB.

---

<sup>286</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 367, Rn. 2.

<sup>287</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 131, Rn. 383; Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 904, Rn. 2404.

<sup>288</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 562, Rn. 79.

<sup>289</sup> Vgl. Finkelnburg; Ortloff; Kment, Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht, 2017, S. 370, Rn. 9.

<sup>290</sup> Vgl. Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 2014, S. 131 - 132, Rn. 385.

<sup>291</sup> Vgl. Koch; Hendl, Baurecht. Raumordnungs- und Landesplanungsrecht, 2015, S. 614, Rn. 53.

<sup>292</sup> Vgl. Mitschang; Reidt, § 34, In: Battis; Krautzberger; Löhr, Baugesetzbuch. Kommentar, 2016, S. 562 - 563, Rn. 79.

<sup>293</sup> Vgl. Birk, Bauplanungsrecht in der Praxis, 2007, S. 343, Rn. 923.

Die empirischen Elemente dieser wissenschaftlichen Arbeit geben Aufschluss darüber, inwieweit das durch das Baugesetzbuch offerierte bauplanerische Instrumentarium der Innenbereichssatzungen in der gemeindlichen Praxis wiederzufinden ist und wie es optimalerweise im Bauplanungsgeschehen einer Gemeinde Einklang finden kann. Dabei wurde vornehmlich die Problematik des Einflusses der flächenmäßigen Ausdehnung und der Flächenanzahl innerhalb des Geltungsbereiches von Innenbereichssatzungen auf deren materielle Rechtmäßigkeit, im Rahmen der sachsenweiten Befragung der zwölf einwohnerstärksten Gemeinden sowie der oberen und obersten Rechtsaufsicht, untersucht. Ebenfalls das Interview mit dem Fachdienst Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna, im Zuge der Untersuchung der Relevanz von Innenbereichssatzungen am Beispiel einer sächsischen Gemeinde, lieferte Aussagen zu dieser Problematik sowie zu den formellen Verfahrensschritten zur Erstellung einer Innenbereichssatzung auf praxisnaher Art und Weise, woraus letztendlich das Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung resultierte. Hierbei wurde deutlich, dass sowohl die an der Befragung teilgenommenen Gemeinden und die Große Kreisstadt Borna als auch die obere und oberste Rechtsaufsicht weder über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung noch über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit verfügen. Des Weiteren sind sich alle Teilnehmer der Befragung und ebenfalls die Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna darüber einig, dass die Durchführung situationsbezogener Einzelfallbetrachtungen zur Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen hinsichtlich deren Gebietsgröße zweckmäßiger ist, als die Durchführung der Rechtmäßigkeitsprüfung anhand einheitlicher Maximalwerte.

Die in diesem Zusammenhang vorliegende Rechtsprechung signalisiert, dass durch den Einsatz von Innenbereichssatzungen keine Regelungsdichte geschaffen werden darf, welche deren eines Bebauungsplans gleicht<sup>294</sup> oder gar dessen Funktion übernimmt<sup>295</sup> und hierdurch das Risiko entstünde, dass die gemeindliche Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB leer läuft<sup>296</sup>. Allerdings lässt sich „[e]ine feste zahlenmäßige Begrenzung [der Gebietsgröße von Innenbereichssatzungen] nicht allgemeinverbindlich definieren“<sup>297</sup>, wodurch letztendlich „nach Maßgabe der [...] zu würdigenden konkreten Umstände die städtebauliche Relevanz der [jeweiligen] Flächen nach Größe und Zahl ausschlaggebend“<sup>298</sup> ist. Den Gebrauch von geographisch-mathematischen Maßstä-

---

<sup>294</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3; Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

<sup>295</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3.

<sup>296</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

<sup>297</sup> VGH Bayern, Urteil vom 13. März 2019 - 15 N 17.1194 - (Juris), Rn. 26.

<sup>298</sup> Ebenda.

ben oder Werten für die Beurteilung eines Gebietes im bauplanerischen Kontext lehnt die Rechtsprechung ab<sup>299</sup>, sondern verweist in diesem Zusammenhang vielmehr auf die Anwendung „einer echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts“<sup>300</sup>, woraus sich eine eindeutige Ablehnung einheitlicher Maximalwerte jeglicher Art ableiten lässt, da diese derartigen geographisch-mathematischen Maßstäben entsprechen würden.

Die heutigen Herausforderungen in urbanen Gebieten haben ihren Ursprung mit unter schon seit dem Erlass des Baugesetzbuches im Jahre 1987, finden ihren Niederschlag jedoch teilweise erst im Zuge der jetzigen Diskurse. In diesem Zusammenhang zeigt sich, dass auch durch den Einsatz von Innenbereichssatzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB eine Lösung der betrachteten aktuellen Herausforderungen zumindest partiell gefördert werden kann. Vornehmlich die Bewältigung der daraus resultierenden städtebaulichen Aufgaben, welche auf Strukturveränderungen in den Bereichen Demographie, Umweltbewusstsein und Urbanisierung zurückzuführen sind, kann hierbei durch eine maßvolle Zuordnung bestimmter Außenbereichsflächen zum Innenbereich insoweit unterstützt werden, dass hierdurch einerseits Bauland konstitutiv geschaffen sowie andererseits der Grenzverlauf zwischen Innenbereich und Außenbereich deklaratorisch festgelegt wird, soweit nicht der Bedarf für die Aufstellung eines Bebauungsplans in Anlehnung an § 1 Abs. 3 BauGB besteht. In diesem Rahmen können zum einen bisherige Außenbereichsflächen Baulandqualität zur späteren Nutzung erhalten und zum anderen, infolge einer kontrollierten und maßvollen Ausdehnung des Innenbereichs auf nur einzelne Außenbereichsflächen, eine verantwortungsvolle und verhältnismäßige Nutzung des grundsätzlich geschützten Außenbereichs, im Hinblick auf die Erhaltung von Umwelt, Natur und Landschaft sowie den sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden, sicherstellen. Folglich sind und bleiben die Innenbereichssatzungen aus § 34 Abs. 4 BauGB ein wichtiges Instrumentarium zur deklaratorischen Festlegung der Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile, der konstitutiven Festlegung bebauter Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile sowie der konstitutiven Einbeziehung einzelner Außenbereichsflächen in die angrenzenden im Zusammenhang bebauten Ortsteile. Allerdings soll bei dem Einsatz von konstitutiven Innenbereichssatzungen, welche den Außenbereich durch die Schaffung von Bauland tangieren, mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden sowie den Belangen des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Erhaltung des Landschaftsbildes umfassend Rechnung getragen werden.

---

<sup>299</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>300</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.



## 7 Kernsätze zur Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum

1. Die Innenbereichssatzungen aus § 34 Abs. 4 BauGB sind und bleiben ein wichtiges Instrumentarium zur deklaratorischen Festlegung der Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile, der konstitutiven Festlegung bebauter Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile sowie der konstitutiven Einbeziehung einzelner Außenbereichsflächen in die angrenzenden im Zusammenhang bebauten Ortsteile.
2. Bei dem Einsatz von konstitutiven Innenbereichssatzungen, welche den Außenbereich durch die Schaffung von Bauland tangieren, soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen sowie den Belangen des Umwelt- und Naturschutzes sowie der Erhaltung des Landschaftsbildes umfassend Rechnung getragen werden.
3. Der Erlass von Innenbereichssatzungen steht im Ermessen der Gemeinde, womit letztendlich die verfassungsrechtlich garantierte kommunale Planungshoheit, als spezielle Ausprägung der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG, gewährleistet wird.
4. Für die Aufstellung von Innenbereichssatzungen bedarf es keiner Umweltprüfung im Sinne des § 2 Abs. 4 BauGB.
5. Die Innenbereichssatzungen unterliegen der Genehmigungsfreiheit.
6. Durch den Einsatz von Innenbereichssatzungen darf keine Regelungsdichte geschaffen werden, welche deren eines Bebauungsplans gleicht<sup>301</sup> oder gar dessen Funktion übernimmt<sup>302</sup> und hierdurch das Risiko entstünde, dass die gemeindliche Planungspflicht aus § 1 Abs. 3 BauGB leer läuft<sup>303</sup>.
7. Eine befristete Alternative zu dem Einsatz von Innenbereichssatzungen bot der bis zum 31. Dezember 2019 geltende § 13b BauGB, wonach Bebauungspläne zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen im Rahmen des beschleunigten Verfahrens aufgestellt werden konnten.
8. Sowohl die an der Befragung teilgenommenen Gemeinden als auch die obere und oberste Rechtsaufsicht verfügen weder über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung noch über einen einheitlichen Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der materiellen Rechtmäßigkeit.

---

<sup>301</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3; Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

<sup>302</sup> Vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. März 2003 - 4 BN 20/03 - (Juris), Rn. 3.

<sup>303</sup> Vgl. SächsOVG, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - (Juris), Rn. 45.

9. Alle Teilnehmer der Befragung sind sich einig, dass die Durchführung situationsbezogener Einzelfallbetrachtungen zur Prüfung der materiellen Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen hinsichtlich deren Gebietsgröße zweckmäßiger ist, als die Durchführung der Rechtmäßigkeitsprüfung anhand einheitlicher Maximalwerte.
10. „Eine feste zahlenmäßige Begrenzung [der Gebietsgröße von Innenbereichssatzungen] lässt sich nicht allgemeinverbindlich definieren“<sup>304</sup>, wodurch letztendlich „nach Maßgabe der [...] zu würdigenden konkreten Umstände die städtebauliche Relevanz der [jeweiligen] Flächen nach Größe und Zahl ausschlaggebend“<sup>305</sup> ist.
11. Von der Verwendung geographisch-mathematischer Maßstäbe oder Werte für die Beurteilung eines Gebietes im bauplanerischen Kontext ist abzusehen<sup>306</sup>, wobei es in diesem Zusammenhang vielmehr „einer echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts“<sup>307</sup> bedarf.

---

<sup>304</sup> VGH Bayern, Urteil vom 13. März 2019 - 15 N 17.1194 - (Juris), Rn. 26.

<sup>305</sup> Ebenda.

<sup>306</sup> Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; Vgl. BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

<sup>307</sup> BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 31.66 - (Juris), Rn. 20; BVerwG, Urteil vom 6. November 1968 - IV C 2.66 - (Juris), Rn. 17.

# Anhang

## Anhangsverzeichnis

Anhang 1: Merkmale von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan.....	76
Anhang 2: Aufstellungsverfahren der Bauleitpläne.....	77
Anhang 3: Umfang der Befragung.....	79
Anhang 4: Anschreiben für die Befragung der Gemeinden.....	80
Anhang 5: Fragebogen für die Befragung der Gemeinden.....	81
Anhang 6: Anschreiben für die Befragung der oberen Rechtsaufsicht.....	82
Anhang 7: Fragebogen für die Befragung der oberen Rechtsaufsicht.....	83
Anhang 8: Anschreiben für die Befragung der obersten Rechtsaufsicht.....	84
Anhang 9: Fragebogen für die Befragung der obersten Rechtsaufsicht.....	85
Anhang 10: Erinnerungsschreiben für die Befragung der Gemeinden.....	86
Anhang 11: Zweites Erinnerungsschreiben für die Befragung der Gemeinden.....	87
Anhang 12: Auswertung der Befragung – Resonanz der Gemeinden.....	88
Anhang 13: Auswertung der Befragung – Resonanz der Rechtsaufsicht.....	92
Anhang 14: Anschreiben für das Interview.....	97
Anhang 15: Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichs- satzung.....	98

## Anhang 1: Merkmale von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan<sup>308</sup>

### Flächennutzungsplan

- gesamtes Gemeindegebiet
- grobkörnig
- Darstellungen (§ 5 BauGB)
- Grundzüge
- Begründung
- [Plan in Folge eines Gemeinderatsbeschlusses, welcher zumeist nur verwaltungsintern rechtsverbindlich ist]
- Inzidentkontrolle

### Bebauungsplan

- Teil des Gemeindegebietes
- feinkörnig – parzelle[n]scharf
- Festsetzungen (§ 9 BauGB)
- konkrete Bodennutzung
- Begründung
- Satzung mit Außenwirkung
  
- Inzident- und Normenkontrolle

<sup>308</sup> Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 163, Rn. 421.

## Anhang 2: Aufstellungsverfahren der Bauleitpläne<sup>309</sup>

Flächennutzungsplan	Bebauungsplan
<i>Aufstellungsbeschluss (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB)</i>	
<i>Ortsübliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses (§ 2 Abs. 1 S. 2 BauGB)</i>	
<i>Ausarbeitung eines Planentwurfs inklusive Begründung mit einem Umweltbericht als gesonderten Teil dieser Begründung nach § 2a BauGB i.V.m. § 2 Abs. 4 BauGB</i>	
<i>Billigungs- und Offenlegungsbeschluss mit ortsüblicher Bekanntmachung</i>	
<i>Vorgezogene Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung</i> (§§ 3 Abs. 1, 4 Abs. 1, 4a Abs. 2 BauGB)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Unterrichtung der Öffentlichkeit und der Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebietes in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung</li> <li>- Gelegenheit der Öffentlichkeit zur Äußerung und Erörterung</li> <li>- Abstimmung des erforderlichen Umfangs der Beteiligung und des Detaillierungsgrades der Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB mit den betroffenen Behörden und sonstigen Trägern öffentlicher Belange</li> </ul>	
<i>Förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung</i> (§§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2, 4a Abs. 2 und 4 BauGB)	
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ort und Dauer der Auslegung, Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, sowie der Hinweis, dass Stellungnahmen während der Frist abgegeben werden können und dass nicht fristgerecht abgegebene Stellungnahmen bei der Beschlussfassung über den Bauleitplan unberücksichtigt bleiben können, sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekannt zu machen</li> <li>- die Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange sollen von der Auslegung benachrichtigt werden (§ 3 Abs. 2 S. 3 BauGB)</li> <li>- die Entwürfe der Bauleitpläne sind mit der Begründung und dem Umweltbericht nach § 2a BauGB i.V.m. §§ 5 Abs. 5 und 9 Abs. 8 BauGB sowie den nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen für die Dauer von mindestens 30 Tagen öffentlich auszulegen</li> <li>- der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen sind zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen (§ 4a Abs. 4 BauGB)</li> <li>- Einholung der Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann, zu dem Planentwurf und der Begründung innerhalb der Dauer von mindestens 30 Tagen</li> </ul>	

<sup>309</sup> Vgl. Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2005, S. 326, Rn. 851.

<b>Flächennutzungsplan</b>	<b>Bebauungsplan</b>
<i>Entgegennahme von Stellungnahmen</i>	
<i>Prüfung der abgegebenen Stellungnahmen (§ 3 Abs. 2 S. 4 Hs. 1 BauGB)</i>	
<i>Fertigung der Beschlussvorlagen für die Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der Abwägung</i>	
<i>Durchführung der separaten Abwägungsbeschlüsse für jede einzelne Stellungnahme</i>	
<i>Gesamtabwägungsbeschluss</i>	
<i>Mitteilung des Ergebnisses über den Verbleib mit den eingereichten Stellungnahmen (§ 3 Abs. 2 S. 4 Hs. 2 BauGB)</i>	
<i>Erneute Auslegung des Entwurfes des Bauleitplanes sowie erneute Einholung von Stellungnahmen, wenn dieser nach dem Verfahren nach §§ 3 Abs. 2, 4 Abs. 2 BauGB geändert oder ergänzt wird (§ 4a Abs. 3 BauGB)</i>	
<i>Feststellungsentwurf</i>	<i>Satzungsentwurf</i>
<i>Feststellungsbeschluss</i>	<i>Satzungsbeschluss</i>
<i>Ausfertigung des Flächennutzungsplans</i>	<i>Ausfertigung der Satzung</i>
<i>Genehmigungsverfahren – Vorlage des Flächennutzungsplans bei der höheren Verwaltungsbehörde (§ 6 BauGB)</i>	<i>Genehmigungsfreiheit bei Bebauungsplänen, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind – unverzügliche Anzeige des Bebauungsplans bei der unteren Rechtsaufsichtsbehörde in vollem Wortlaut</i>  <i>Genehmigungsverfahren bei Bebauungsplänen, die <u>nicht</u> aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind – Vorlage des Bebauungsplans bei der höheren Verwaltungsbehörde</i>  <i>(§ 10 Abs. 2 S. 1 BauGB)</i>
<i>Ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigungserteilung (§ 6 Abs. 5 S. 1 BauGB)</i>	<i>Im Falle eines Bebauungsplans, der der Genehmigungsfreiheit unterliegt: Ortsübliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses</i>  <i>Im Falle eines Bebauungsplans, der dem Genehmigungsverfahren unterliegt: Ortsübliche Bekanntmachung der Genehmigungserteilung</i>  <i>(§ 10 Abs. 3 S. 1 BauGB)</i>
<i>Wirksamwerden mit der ortsüblichen Bekanntmachung der Genehmigungserteilung (§ 6 Abs. 5 S. 2 BauGB)</i>	<i>In-Kraft-Treten mit der ortsüblichen Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses oder der Genehmigungserteilung</i>  <i>(§ 10 Abs. 3 S. 4 BauGB)</i>
<i>Bereithalten der Bauleitpläne mit deren Begründung nach § 2a BauGB i.V.m. § 2 Abs. 4 BauGB und deren zusammenfassenden Erklärung nach § 10a Abs. 1 BauGB / § 6a Abs. 1 BauGB zu jedermanns Einsicht (§§ 10 Abs. 3 S. 2, 6 Abs. 5 S. 3 BauGB)</i>	

### Anhang 3: Umfang der Befragung

<b>Name der Gemeinde</b>	<b>Amt/Zuständige Organisationseinheit</b>
Bautzen	Bauverwaltungsamt Abteilung Stadtplanung
Chemnitz	Stadtplanungsamt
Dresden	Stadtplanungsamt Abteilung Verwaltung und Recht
Freiberg	Stadtentwicklungsamt Sachgebiet Stadtentwicklung
Freital	Stadtplanungsamt Sachgebiet Bauleitplanung, Stadtentwicklung
Görlitz	Amt für Stadtentwicklung Sachgebiet Städtebau
Hoyerswerda	Fachgruppe Stadtentwicklung Fachdienst Stadtplanung
Leipzig	Stadtplanungsamt Sachgebiet Verfahren der Bauleitplanung
Pirna	Fachgruppe Stadtentwicklung Fachdienst Stadtplanung
Plauen	Fachbereich Bau und Umwelt Fachgebiet Stadtplanung und Umwelt
Radebeul	Stadtplanungs- und Bauaufsichtsamt Sachgebiet Stadtplanung
Zwickau	Stadtplanungsamt Sachgebiet Stadtplanung

<b>Name der oberen Rechtsaufsicht</b>	<b>Zuständige Organisationseinheit</b>
Landesdirektion Sachsen	Referat 35L Baurecht, Denkmalschutz

<b>Name der obersten Rechtsaufsicht</b>	<b>Zuständige Organisationseinheit</b>
Sächsisches Staatsministerium für Regionalentwicklung	Referat 41 Grundsatzfragen, Recht

## **Anhang 4: Anschreiben für die Befragung der Gemeinden**

### **Betreff: Befragung zu Innenbereichssatzungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin Student an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum im 6. Semester des Bachelor-Studienganges Allgemeine Verwaltung und verfasse derzeit meine Bachelorarbeit zum Thema „Die Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum – Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden im bauplanerischen Kontext“.

Hierbei soll unter anderem, als Bestandteil dieser wissenschaftlichen Arbeit, eine materiell-inhaltliche Betrachtung der drei Typen von städtebaulichen Satzungen nach § 34 Absätze 4 und 5 BauGB durchgeführt werden.

Bei meinen Recherchen bin ich darauf aufmerksam geworden, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen keine einheitlichen oder gesetzlich normierten Werte hinsichtlich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der beabsichtigten städtebaulichen Satzungen innerhalb des Freistaates Sachsen vorliegen.

Deshalb habe ich bezüglich der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen an Sie fünf Fragen, welche in der Anlage zu finden sind.

Ich würde mich ausgesprochen sehr darüber freuen, wenn Sie mir die aufgeführten Fragen in der Anlage jeweils kurz beantworten. Hierfür ist von einer Dauer von höchstens 15 Minuten auszugehen.

Zur Wahrung des Datenschutzes findet die Auswertung der Ergebnisse in der wissenschaftlichen Arbeit selbstverständlich anonym statt.

Ich bedanke mich bereits vorab vielmals für Ihre Bemühungen und würde mich über eine Rückmeldung bis zum 26. Februar 2020 freuen.

Mit freundlichen Grüßen

Justin Sven Pfrötzschner



## Anhang 5: Fragebogen für die Befragung der Gemeinden

### Befragung der Gemeinden zu Innenbereichssatzungen im Rahmen der Bachelorarbeit „Die Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum – Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden im bauplanerischen Kontext“

**1.**  
Wie viele Innenbereichssatzungen beschloss Ihr Gemeinderat in Ihrem Zuständigkeitsbereich in dem Zeitraum von 2015 bis 2019?

**2.**  
Nach welchen Kriterien beurteilen Sie die materielle Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen?

**3.**  
Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der *flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes* einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit?  
Wenn ja, bis zu welcher *flächenmäßigen Ausdehnung* eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?

**4.**  
Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der *Flächenanzahl innerhalb des Gebietes* einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit?  
Wenn ja, bis zu welcher *Flächenanzahl* innerhalb eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?

**5.**  
Ist es Ihrer Auffassung nach zweckmäßiger die Rechtmäßigkeitsprüfung bezüglich der Gebietsgröße einer Innenbereichssatzung anhand von einheitlichen Maximalwerten oder anhand einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung jeweils separat durchzuführen und weshalb?

## **Anhang 6: Anschreiben für die Befragung der oberen Rechtsaufsicht**

### **Betreff: Befragung der oberen Rechtsaufsicht zu Innenbereichssatzungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin Student an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum im 6. Semester des Bachelor-Studienganges Allgemeine Verwaltung und verfasse derzeit meine Bachelorarbeit zum Thema „Die Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum – Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden im bauplanerischen Kontext“.

Hierbei soll unter anderem, als Bestandteil dieser wissenschaftlichen Arbeit, eine materiell-inhaltliche Betrachtung der drei Typen von städtebaulichen Satzungen nach § 34 Absätze 4 und 5 BauGB durchgeführt werden.

Bei meinen Recherchen bin ich darauf aufmerksam geworden, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen keine einheitlichen oder gesetzlich normierten Werte hinsichtlich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der beabsichtigten städtebaulichen Satzungen innerhalb des Freistaates Sachsen vorliegen.

Deshalb habe ich bezüglich der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen an Sie, als zuständige obere Rechtsaufsichtsbehörde, vier Fragen, welche in der Anlage zu finden sind.

Ich würde mich ausgesprochen sehr darüber freuen, wenn Sie mir die aufgeführten Fragen in der Anlage jeweils kurz beantworten. Hierfür ist von einer Dauer von höchstens 15 Minuten auszugehen.

Ich bedanke mich bereits vorab vielmals für Ihre Bemühungen und würde mich über eine Rückmeldung bis zum 26. Februar 2020 freuen.

Mit freundlichen Grüßen

Justin Sven Pfrötzschner



## **Anhang 8: Anschreiben für die Befragung der obersten Rechtsaufsicht**

### **Betreff: Befragung der obersten Rechtsaufsicht zu Innenbereichssatzungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

ich bin Student an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum im 6. Semester des Bachelor-Studienganges Allgemeine Verwaltung und verfasse derzeit meine Bachelorarbeit zum Thema „Die Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum – Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden im bauplanerischen Kontext“.

Hierbei soll unter anderem, als Bestandteil dieser wissenschaftlichen Arbeit, eine materiell-inhaltliche Betrachtung der drei Typen von städtebaulichen Satzungen nach § 34 Absätze 4 und 5 BauGB durchgeführt werden.

Bei meinen Recherchen bin ich darauf aufmerksam geworden, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen keine einheitlichen oder gesetzlich normierten Werte hinsichtlich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der beabsichtigten städtebaulichen Satzungen innerhalb des Freistaates Sachsen vorliegen.

Deshalb habe ich bezüglich der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen an Sie, als zuständige oberste Rechtsaufsichtsbehörde, vier Fragen, welche in der Anlage zu finden sind.

Ich würde mich ausgesprochen sehr darüber freuen, wenn Sie mir die aufgeführten Fragen in der Anlage jeweils kurz beantworten. Hierfür ist von einer Dauer von höchstens 15 Minuten auszugehen.

Ich bedanke mich bereits vorab vielmals für Ihre Bemühungen und würde mich über eine Rückmeldung bis zum 26. Februar 2020 freuen.

Mit freundlichen Grüßen

Justin Sven Pfrötzschner

## Anhang 9: Fragebogen für die Befragung der obersten Rechtsaufsicht

### Befragung der obersten Rechtsaufsicht zu Innenbereichssatzungen im Rahmen der Bachelorarbeit „Die Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum – Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden im bauplanerischen Kontext“

**1.**  
Nach welchen Kriterien beurteilen Sie die materielle Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen?

**2.**  
Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der *flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes* einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit?  
Wenn ja, bis zu welcher flächenmäßigen Ausdehnung eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?

**3.**  
Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der *Flächenanzahl innerhalb des Gebietes* einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit?  
Wenn ja, bis zu welcher Flächenanzahl innerhalb eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?

**4.**  
Ist es Ihrer Auffassung nach zweckmäßiger die Rechtmäßigkeitsprüfung bezüglich der Gebietsgröße einer Innenbereichssatzung anhand von einheitlichen Maximalwerten oder anhand einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung jeweils separat durchzuführen und weshalb?

## **Anhang 10: Erinnerungsschreiben für die Befragung der Gemeinden**

### **Betreff: Befragung zu Innenbereichssatzungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf die Versendung der oben genannten Befragung vom 5. Februar 2020 möchte ich mich hiermit bei all denjenigen recht herzlich bedanken, welche bereits an der Befragung teilgenommen haben. Auf diese Weise helfen Sie mir bei der Verwirklichung einer empirischen Komponente in meiner Bachelorarbeit und somit zugleich bei der repräsentativen Integration der bauplanerischen Sachkunde der einwohnerstärksten Gemeinden des Freistaates Sachsen in diese wissenschaftliche Arbeit.

Gleichwohl möchte ich hierbei an die Möglichkeit zur Teilnahme für alle weiteren Gemeinden bis zum 26. Februar 2020 erinnern. Ihre Sachkunde und Informationen sind für mich von großer Bedeutung, da die Resultate dieser Befragung umso genauer und repräsentativer werden, je mehr Fragebögen ausgefüllt werden. In diesem Zusammenhang möchte ich nochmals betonen, dass zur Wahrung des Datenschutzes die Auswertung der Ergebnisse in der wissenschaftlichen Arbeit selbstverständlich anonym stattfindet.

Für Ihre Unterstützung und Bemühungen bedanke ich mich vielmals.

Mit freundlichen Grüßen

Justin Sven Pfrötzschner

## **Anhang 11: Zweites Erinnerungsschreiben für die Befragung der Gemeinden**

### **Betreff: Befragung zu Innenbereichssatzungen**

Sehr geehrte Damen und Herren,

bezugnehmend auf die Versendung der oben genannten Befragung vom 5. Februar 2020 möchte ich mich, nach Absprache mit dem zuständigen Prüfer, nochmals mit der Bitte zur Teilnahme an Sie wenden. Ihre Sachkunde und Informationen sind für mich von herausragender Bedeutung, da Ihre Stellungnahme die Resonanzen aller kreisfreien Städte des Freistaates Sachsen vervollständigen würde. In diesem Zusammenhang möchte ich nochmals betonen, dass zur Wahrung des Datenschutzes die Auswertung der Ergebnisse in der wissenschaftlichen Arbeit selbstverständlich anonym stattfindet. Auf diese Weise helfen Sie mir bei der Verwirklichung einer empirischen Komponente in meiner Bachelorarbeit und somit zugleich bei der repräsentativen Integration der bauplanerischen Sachkunde der einwohnerstärksten Gemeinden des Freistaates Sachsen in diese wissenschaftliche Arbeit. Auf Grund der besonderen Komplexität der Stadtplanung in kreisfreien Städten ist die Integration deren Position hierbei umso wichtiger.

Für Ihre Unterstützung und Bemühungen bedanke ich mich vielmals.

Mit freundlichen Grüßen

Justin Sven Pfrötzschner

## Anhang 12: Auswertung der Befragung – Resonanz der Gemeinden

### Auswertung der Befragung – Resonanz der Gemeinden

Umfang des Rücklaufs: 6 von 12 Befragten						
Fragen	Gemeinde 1	Gemeinde 2	Gemeinde 3	Gemeinde 4	Gemeinde 5	Gemeinde 6
1. Wie viele Innenbereichssatzungen beschlossen Ihr Gemeinderat in Ihrem Zuständigkeitsbereich in dem Zeitraum von 2015 bis 2019?	4	1	3	1	3	0
2. Nach welchen Kriterien beurteilen Sie die materielle Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen?	„§ 34 Abs. 4, 5 und 6 i.V.m. § 13 BauGB“	keine Antwort	umfangreiche separate Ausführungen	„BauGB“	„§ 34 Abs. 4 und 5 BauGB“	keine Antwort



Fragen	Gemeinde 1	Gemeinde 2	Gemeinde 3	Gemeinde 4	Gemeinde 5	Gemeinde 6
<p>3. Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit? Wenn ja, bis zu welcher flächenmäßigen Ausdehnung eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?</p>	nein	nein	nein	nein	nein	nein

Fragen	Gemeinde 1	Gemeinde 2	Gemeinde 3	Gemeinde 4	Gemeinde 5	Gemeinde 6
<p>4. Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der <i>Flächenanzahl innerhalb des Gebietes</i> einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit? Wenn ja, bis zu welcher Flächenanzahl innerhalb eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?</p>	nein	nein	nein	nein	nein	nein

Fragen	Gemeinde 1	Gemeinde 2	Gemeinde 3	Gemeinde 4	Gemeinde 5	Gemeinde 6
<p>5. Ist es Ihrer Auffassung nach zweckmäßiger die Rechtmäßigkeitsprüfung bezüglich der Gebietsgröße einer Innenbereichssatzung anhand von einheitlichen Maximalwerten oder anhand einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung jeweils separat durchzuführen und weshalb?</p>	<p>situationsbezogene Einzelfallbetrachtung</p>	<p>situationsbezogene Einzelfallbetrachtung</p>	<p>situationsbezogene Einzelfallbetrachtung</p>	<p>situationsbezogene Einzelfallbetrachtung</p>	<p>situationsbezogene Einzelfallbetrachtung unter Wahrung der „Einheitlichkeit des Anwendungsmaßstabes“</p>	<p>situationsbezogene Einzelfallbetrachtung</p>

## Anhang 13: Auswertung der Befragung – Resonanz der Rechtsaufsicht

Auswertung der Befragung – Resonanz der Rechtsaufsicht		
Umfang des Rücklaufs: 2 von 2 Befragten		
Fragen	Stellungnahme der Landesdirektion Sachsen (obere Rechtsaufsicht)	Stellungnahme des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung (oberste Rechtsaufsicht)
<p>1. Nach welchen Kriterien beurteilen Sie die materielle Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen?</p>	<p>„§ 34 (4) 1: Liegt ein Ortsteil vor? Hat die Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht? Sind sie Ausdruck einer organischen Siedlungsstruktur? Sind wirklich nur Gebäude einbezogen, die Teil des im Zusammenhang bebauten Ortsteils sind? Sind Fremdkörper oder illegale Nutzungen vorhanden? Gibt es topographische Abgrenzungen oder Unterbrechungen wie Straßen usw.? Sind Nebenanlagen einbezogen? Haben diese bauakzessorische Funktion oder sind sie sonst auszuschließen? Sind Bebauungspläne in der Umgebung? ...“</p>	<p>„Wir beurteilen die materielle Rechtmäßigkeit von Satzungen nach den Vorschriften des Baugesetzbuches unter Beachtung der verfassungsrechtlich garantierten kommunalen Planungshoheit, die den Gemeinden weitreichende Möglichkeiten bietet.“</p>

Fragen	Stellungnahme der Landesdirektion Sachsen (obere Rechtsaufsicht)	Stellungnahme des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung (oberste Rechtsaufsicht)
weiter zu <b>1.</b>	<p>...</p> <p>§ 34 (4) 2:</p> <p>Wird die Ausweisung durch eine Bauflächen-Darstellung im Flächennutzungsplan gedeckt?</p> <p>Reicht die Anzahl der Gebäude zumindest als Ansatz zur Bildung eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils oder ist die Gefahr der Bildung einer Splitteriedlung zu befürchten?</p> <p>Entspricht die Satzung den Zielen der Raumordnung?</p> <p>Ist eine geordnete städtebauliche Entwicklung zu erwarten ohne Konflikte zu privilegierten Außenbereichsnutzungen?</p> <p>Sprechen andere öffentliche oder private Belange gegen die Satzung?</p> <p>...</p>	

Fragen	Stellungnahme der Landesdirektion Sachsen (obere Rechtsaufsicht)	Stellungnahme des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung (oberste Rechtsaufsicht)
weiter zu 1.	<p>...</p> <p>§ 34 (4) 3:</p> <p>Schließt sich die Satzung an einen Ortsteil an? Ist der angrenzende Bereich im Sinne eines Baugebietes nach BauNVO geprägt oder liegt eine Gemengelage vor, in die sich nichts einfügen kann und keine organische Siedlungsstruktur vorhanden ist? Hat die Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht?</p> <p>Ist die Erweiterung maßvoll?</p> <p>Werden nur einzelne Festsetzungen vorgenommen? Bleibt die Regelungsdichte unterhalb eines qualifizierten Bebauungsplans?"</p>	

Fragen	Stellungnahme der Landesdirektion Sachsen (obere Rechtsaufsicht)	Stellungnahme des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung (oberste Rechtsaufsicht)
<p><b>2.</b> Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der <i>flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes</i> einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit?</p> <p>Wenn ja, bis zu welcher flächenmäßigen Ausdehnung eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?</p>	<p>„nein“</p>	<p>„Es besteht weder ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes noch ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit.“</p>
<p><b>3.</b> Besteht in Ihrer Behörde ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der <i>Flächenanzahl innerhalb des Gebietes</i> einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit?</p> <p>Wenn ja, bis zu welcher Flächenanzahl innerhalb eines Gebietes erachten Sie eine Innenbereichssatzung als zulässig?</p>	<p>„nein“</p>	<p>„Es besteht weder ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes noch ein einheitlicher Maximalwert bezüglich der Flächenanzahl innerhalb des Gebiets einer beabsichtigten Innenbereichssatzung bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit.“</p>

Fragen	Stellungnahme der Landesdirektion Sachsen (obere Rechtsaufsicht)	Stellungnahme des Sächsischen Staatsministerium für Regionalentwicklung (oberste Rechtsaufsicht)
<p>4. Ist es Ihrer Auffassung nach zweckmäßiger die Rechtmäßigkeitsprüfung bezüglich der Gebietsgröße einer Innenbereichssatzung anhand von einheitlichen Maximalwerten oder anhand einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung jeweils separat durchzuführen und weshalb?</p>	<p>„Eine situationsbezogene Einzelfallbetrachtung ist einheitlichen Maximalwerten vorzuziehen, weil die Rechtsprechung (nahezu mantraartig) „geographisch-mathematische“ Maßstäbe ablehnt. Die Suchabfrage des Begriffs im Zusammenhang mit § 34 BauGB ergab in Juris 268 Treffer.“</p>	<p>„Nach unserer Auffassung ist die Rechtmäßigkeitsprüfung bezüglich der Gebietsgröße einer Innenbereichssatzung anhand einer situationsbezogenen Einzelfallbetrachtung jeweils separat durchzuführen.“</p>
Ergänzungen	-	<p>„Ergänzend möchte ich anmerken, dass Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Das heißt aber auch, dass die Ziele der Raumordnung bei der Aufstellung von Bebauungspläne zu berücksichtigen sind. Dies kann dazu führen, dass manche Planungen an bestimmen Standorten nicht zulässig sein können, weil die Gemeinden z. B. keine zentralen Orte sind.“</p>



## **Anhang 14: Anschreiben für das Interview**

### **Betreff: Interview zu Innenbereichssatzungen**

Sehr geehrte Frau Meißner,

bezugnehmend auf das Telefonat vom 6. März 2020 möchte ich Ihnen anbei mein Vorhaben kurz vorstellen und Ihnen die wesentlichen Fragen und Informationen für das Interview am 16. März 2020 vorab übersenden.

Ich bin Student an der Hochschule Meißen (FH) und Fortbildungszentrum im 6. Semester des Bachelor-Studienganges Allgemeine Verwaltung und verfasse derzeit meine Bachelorarbeit zum Thema „Die Relevanz der Innenbereichssatzungen im urbanen Raum – Möglichkeiten und Grenzen der Gemeinden im bauplanerischen Kontext“.

Hierbei soll unter anderem, als Bestandteil dieser wissenschaftlichen Arbeit, ein Interview bezüglich der Relevanz der Innenbereichssatzungen am Beispiel einer sächsischen Gemeinde durchgeführt werden. Dank der Kontaktvermittlung durch meinen zuständigen Ersthelfer, [REDACTED], bin ich in diesem Rahmen auf Sie und somit auf den Fachdienst Bauordnung, Bauplanung und Stadtentwicklung der Stadtverwaltung der Großen Kreisstadt Borna aufmerksam geworden.

Das Ergebnis des Interviews soll in Form eines *Exposés zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung* in die Bachelorarbeit einfließen, wobei Ihre Informationen für mich von großer Bedeutung sind. Es soll somit eine Checkliste erarbeitet werden, welche den Ablauf und die notwendigen Schritte zur Erstellung einer Innenbereichssatzung chronologisch auflistet, wobei ebenfalls Umstände berücksichtigt werden sollen, die sich im laufenden Verfahren ergeben. Auf diese Weise helfen Sie mir bei der Verwirklichung dieser empirischen Komponente in meiner Bachelorarbeit durch die Integration Ihrer bauplanerischen Sachkunde und Erfahrung auf praxisnahe Art und Weise.

Des Weiteren wurde bereits als Teilbereich einer materiell-inhaltlichen Betrachtung der drei Typen von städtebaulichen Satzungen nach § 34 Absätze 4 und 5 BauGB eine Befragung der 12 einwohnerstärksten Gemeinden des Freistaates Sachsen sowie der oberen und obersten Rechtsaufsicht durchgeführt. Gegenstand dieser Befragung war, dass für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen keine einheitlichen oder gesetzlich normierten Werte hinsichtlich der Anzahl von Flächen oder der flächenmäßigen Ausdehnung des Gebietes der beabsichtigten städtebaulichen Satzungen innerhalb des Freistaates Sachsen vorliegen.

Deshalb habe ich bezüglich der Rechtmäßigkeit von Innenbereichssatzungen ebenfalls an Sie fünf Fragen, welche in der Anlage zu finden sind.

Ich würde mich ausgesprochen sehr darüber freuen, wenn Sie die aufgeführten Fragen in der Anlage jeweils kurz beantworten und im Rahmen des Interviews mit mir gemeinsam erörtern. Darüber hinaus bin ich auf Ihre Informationen bezüglich des oben erwähnten Aufstellungsverfahrens von Innenbereichssatzungen aus einem praktischen Blickwinkel gespannt.

Ich bedanke mich bereits vorab vielmals für Ihre Bemühungen und freue mich bereits jetzt auf das Interview am 16. März 2020. Für Rückfragen oder Anmerkungen stehe ich gern zur Verfügung.

Mit freundlichen Grüßen

Justin Sven Pfrötzschner

**Anhang 15: Exposé zu den Anforderungen an die Erstellung einer Innenbereichssatzung**

<b>Maßnahmen</b>		
<p><i>Ausgangspunkt und Anlass</i> für die Aufstellung einer Innenbereichssatzung ist häufig ein Baugesuch bezüglich eines Bauvorhabens – Soll dieses Bauvorhaben im Außenbereich errichtet werden, wobei dessen Fläche und die angrenzenden Flächen ein Einbeziehungspotential auf Grund ihrer Prägung aufweisen, so kommt beispielsweise die Aufstellung einer Satzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB in Betracht</p>		
<i>Aufstellungsbeschluss</i>		
<i>Ortsübliche Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses</i>		
<p><i>Vorabfrage</i> der von der Planung berührten Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange und Medienträger bezüglich notwendiger Informationen zu den betroffenen Flächen im beabsichtigten Geltungsbereich einer Satzung bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>		
<i>Ausarbeitung eines Planentwurfs</i>		
<p><i>Ausarbeitung einer Begründung</i> inklusive einer verbalen Einschätzung der Auswirkungen der Planung auf Umweltbelange, welche entsprechend dem Stand des Verfahrens die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen der Satzung darlegt (§ 2a S. 2 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 5 S. 4 Hs. 2 BauGB), bei dem Erlass einer Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB</p>		
<p><i>Billigungs- und Offenlegungsbeschluss mit ortsüblicher Bekanntmachung</i>, welcher das Einverständnis des Gemeinderats zu dem Planentwurf und der Offenlegung der Unterlagen zum Ausdruck bringt, bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>		
<p><i>Billigungsbeschluss mit ortsüblicher Bekanntmachung</i>, welcher das Einverständnis des Gemeinderats zu dem Planentwurf zum Ausdruck bringt, bei dem Erlass einer Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 1 BauGB</p>		
<p><i>Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit</i> unter Gewährleistung der Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 1. Alt. BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB), bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>	<p>O D E R</p>	<p><i>Durchführung der Auslegung</i> nach § 3 Abs. 2 BauGB (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 2. Alt. BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB), bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>

Achtung! Eine Anhörung der betroffenen Öffentlichkeit ist aus Gründen derer vollumfänglichen Gewährleistung nur bei einem eindeutig und vollständig abgrenz- und ermittelbaren Personenkreis der Betroffenen rechtssicher anwendbar! Wird die betroffene Öffentlichkeit dementsprechend beteiligt, so gilt die Hinweispflicht des § 3 Abs. 2 S. 2 Hs. 2 BauGB entsprechend (§ 13 Abs. 2 S. 2 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB).

<b>Maßnahmen</b>		
<p><i>Anhörung der berührten Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange</i> unter Gewährleistung der Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 1. Alt. BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB), bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>	O D E R	<p><i>Durchführung der Beteiligung</i> nach § 4 Abs. 2 BauGB (§ 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 2. Alt. BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 1 BauGB), bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>

Achtung! Der Unterschied zwischen der Anhörung der berührten Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange und der Durchführung der Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB liegt im Umfang des Personenkreises. Im Falle der Anhörung nach § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 3 1. Alt. BauGB werden nur diejenigen Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange beteiligt, welche von der Planung der Gemeinde in ihrem Aufgabenbereich berührt werden, wohingegen bei der Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB alle Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange beteiligt werden, welche von der Planung der Gemeinde in ihrem Aufgabenbereich berührt werden können.

Nach § 4a Abs. 2 2. Alt. BauGB können die Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB und die Beteiligung nach § 4 Abs. 2 BauGB gleichzeitig durchgeführt werden, wenn sich die Gemeinde für die Durchführung dieser Verfahren im Rahmen des § 13 Abs. 2 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB entscheidet. Des Weiteren sind in diesem Falle der Inhalt der ortsüblichen Bekanntmachung und die auszulegenden Unterlagen gemäß § 4a Abs. 4 S. 1 BauGB zusätzlich in das Internet einzustellen und über ein zentrales Internetportal des Landes zugänglich zu machen.

<p><i>Entgegennahme von Stellungnahmen</i> der Öffentlichkeit und der Behörden sowie sonstigen Träger öffentlicher Belange bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>
<p><i>Prüfung der abgegebenen Stellungnahmen</i> bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>
<p><i>Fertigung der Beschlussvorlagen</i> für die Berücksichtigung der Stellungnahmen im Rahmen der Abwägung bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>
<p><i>Durchführung der separaten Abwägungsbeschlüsse</i> für jede einzelne Stellungnahme bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>
<p><i>Gesamtabwägungsbeschluss</i> bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>
<p><i>Mitteilung des Ergebnisses</i> über den Verbleib mit den eingereichten Stellungnahmen bei dem Erlass von Satzungen nach § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 und 3 BauGB</p>

Achtung! Wird der Planentwurf nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 BauGB oder § 4 Abs. 2 BauGB geändert oder ergänzt, so ist er gemäß § 4a Abs. 3 BauGB erneut auszulegen und sind die Stellungnahmen erneut einzuholen.

<b>Maßnahmen</b>
<i>Satzungsentwurf</i>
<i>Satzungsbeschluss</i>
<i>Satzungsausfertigung nach § 4 Abs. 3 S. 1 SächsGemO</i>
<i>Ortsübliche Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses nach § 10 Abs. 3 S. 1 BauGB, worin nach § 10 Abs. 3 S. 3 BauGB ein Hinweis enthalten sein muss, wo die Satzung eingesehen werden kann (§ 10 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB)</i>
<i>In-Kraft-Treten mit der ortsüblichen Bekanntmachung des Satzungsbeschlusses nach § 10 Abs. 3 S. 4 BauGB (§ 10 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB)</i>
Innenbereichssatzungen unterliegen der <i>Genehmigungsfreiheit</i> , weshalb diese lediglich bei der unteren Rechtsaufsicht unverzüglich nach ihrem Erlass in vollem Wortlaut nach § 4 Abs. 3 S. 3 SächsGemO anzuzeigen sind
<i>Bereithalten der Satzung mit deren Begründung zu jedermanns Einsicht nach § 10 Abs. 3 S. 2 BauGB (§ 10 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 6 S. 2 BauGB)</i>

## Literaturverzeichnis

**Arndt**, Malte; Mitschang, Stephan: Bebauungspläne nach § 13b BauGB. *Der Landkreis. Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung. Bauen & Wohnen im ländlichen Raum*. 89. Jahrgang, März 2019, S. 132

**Battis**, Ulrich; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf: *Baugesetzbuch. Kommentar*. 13. Auflage, Berlin, 2016

**Battis**, Ulrich: *Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht*. 6. Auflage, Berlin, 2014

**Birk**, Hans-Jörg: *Bauplanungsrecht in der Praxis*. 5. Auflage, Stuttgart, 2007

**Büchner**, Hans; Schlotterbeck, Karlheinz: *Baurecht. Band 1: Städtebaurecht einschließlich örtlicher Bauvorschriften*. 4. Auflage, Ludwigsburg, 2008

**Bundesinstitut für Bevölkerungsforschung**: *Zusammengefasste Geburtenziffer in Deutschland, 1871 bis 2016*. Wiesbaden, 2020, verfügbar unter: <https://www.bib.bund.de/DE/Fakten/Fakt/F08-Zusammengefasste-Geburtenziffer-ab-1871.html?nn=9991998> [Zugriff am 02.03.2020]

**Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat**: *Raumordnung und -entwicklung: Was ist das eigentlich?*. Berlin, 2020, verfügbar unter: <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/heimat-integration/raumordnung-raumentwicklung/grundlagen/was-ist-das/was-ist-das.html> [Zugriff am 05.03.2020]

**Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung**: *Perspektiven der Urbanisierung – Städte nachhaltig gestalten*. Neuauflage, Berlin, Bonn, 2014

**Bundeszentrale für politische Bildung**: *Umweltbewusstsein und Umweltverhalten*. Bonn, 2008, verfügbar unter: <https://www.bpb.de/izpb/8971/umweltbewusstsein-und-umweltverhalten?p=all> [Zugriff am 03.03.2020]

**Ernst**, Werner; Zinkahn, Willy; Bielenberg, Walter; Krautzberger, Michael: *Baugesetzbuch. Kommentar. Band I*. 135. Ergänzungslieferung, Stand: 1. September 2019, Bonn, 2019

**Finkelburg**, Klaus; Ortloff, Karsten Michael; Kment, Martin: *Öffentliches Baurecht. Band I: Bauplanungsrecht*. 7. Auflage, Augsburg, 2017

**Hauth**, Michael: Überzeugt die Rechtsprechung zum Bebauungszusammenhang (§ 34 BauGB) noch?. *baurecht (BauR)*. 47. Jahrgang, 2016, S. 1264

**Hoppenberg**, Michael: Das Baugesetzbuch. *Neue Juristische Wochenschrift*. 40. Jahrgang, 1. Halbband, 1987, S. 748

**Jäde**, Henning; Dirnberger, Franz; Weiß, Josef: *Baugesetzbuch. Baunutzungsverordnung. Kommentar*. 7. Auflage, Stuttgart, 2013

- Jarass**, Hans D.; Kment, Martin: *Baugesetzbuch*. Augsburg, Bochum, Münster, 2013
- Koch**, Hans-Joachim; Hendler, Reinhard: *Baurecht. Raumordnungs- und Landesplanungsrecht*. 6. Auflage, Hamburg, 2015
- Küppers**, Hans; Reinartz, Bertold: Das Städtebauförderungsgesetz. *Neue Juristische Wochenschrift*. 24. Jahrgang, 2. Halbband, 1971, S. 2041 – 2045
- Rabe**, Klaus; Pauli, Felix; Wenzel, Gerhard: *Bau- und Planungsrecht*. 7. Auflage, Stuttgart, 2014
- Robert Koch-Institut**: *Merkblatt für Betroffene. Coronavirus-Infektion und häusliche Quarantäne*. Berlin, 2020
- Sächsisches Staatsministerium des Innern**: *Förmliche Anforderungen an die ortsübliche Bekanntmachung nach dem Baugesetzbuch (BauGB). Erlass vom 2. Februar 2016. Aktenzeichen 41-2511.30/59*. Dresden, 2016, verfügbar unter: [https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen\\_und\\_Wohnen/Erlass\\_SMI\\_Anforderungen\\_Bekanntmachungen\\_BauGB.pdf](https://www.bauen-wohnen.sachsen.de/download/Bauen_und_Wohnen/Erlass_SMI_Anforderungen_Bekanntmachungen_BauGB.pdf) [Zugriff am 21.03.2020]
- Scheytt**, Oliver; Otto, Hans-Christian: *Der Einigungsvertrag in der kommunalen Praxis*. 2. Auflage, Köln, 1991
- Schmidt-Eichstaedt**, Gerd; Weyrauch, Bernhard; Zemke, Reinhold: *Städtebaurecht. Einführung und Handbuch*. 5. Auflage, Stuttgart, 2014
- Statistisches Landesamt des Freistaates Sachsen**: *Bevölkerung des Freistaates Sachsen jeweils am Monatsende ausgewählter Berichtsmonate nach Gemeinden*. Kamenz, 2019, verfügbar unter: [https://www.statistik.sachsen.de/download/010\\_GB-Bev/Bev\\_Z\\_Gemeinde\\_akt.pdf](https://www.statistik.sachsen.de/download/010_GB-Bev/Bev_Z_Gemeinde_akt.pdf) [Zugriff am 22.03.2020]
- Stüer**, Bernhard: *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts*. 3. Auflage, Münster, Osnabrück, 2005
- Stüer**, Eva-Maria; Stüer, Bernhard: Bauen im Außenbereich. *baurecht (BauR)*. 49. Jahrgang, 2018, S. 918

## **Rechtsprechungsverzeichnis**

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**, Urteil vom 13. März 2019 (Az. 15 N 17.1194)

**Bundesverfassungsgericht**, Gutachten vom 16. Juni 1954 (Az. 1 PBvV 2/52)

**Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 3. Dezember 2008 (Az. 4 BN 26/08)

**Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 13. März 2003 (Az. 4 BN 20/03)

**Bundesverwaltungsgericht**, Beschluss vom 19. September 2000 (Az. 4 B 49/00)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 22. September 2010 (Az. 4 CN 2/10)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 30. April 2004 (Az. 4 CN 1/03)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 17. September 2003 (Az. 4 C 14/01)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 3. Dezember 1998 (Az. 4 C 7/98)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 17. November 1972 (Az. IV C 13.71)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 6. November 1968 (Az. IV C 2.66)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 6. November 1968 (Az. IV C 31.66)

**Bundesverwaltungsgericht**, Urteil vom 26. Mai 1967 (Az. IV C 25.66)

**Hessischer Verwaltungsgerichtshof**, Urteil vom 4. Mai 2010 (Az. 4 C 1742/08.N)

**Sächsisches Oberverwaltungsgericht**, Urteil vom 23. Oktober 2000 (Az. 1 D 33/00)

**Sächsisches Oberverwaltungsgericht**, Urteil vom 4. Oktober 2000 (Az. 1 D 683/99)

**Sächsisches Oberverwaltungsgericht**, Urteil vom 8. Juni 2000 (Az. 1 D 63/99)

**Verwaltungsgerichtshof Baden-Württemberg**, Urteil vom 8. April 2009  
(Az. 5 S 1054/08)

## Rechtsquellenverzeichnis

**Baugesetzbuch** in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

**Baunutzungsverordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 21. November 2017 (BGBl. I S. 3786)

**Bundes-Immissionsschutzgesetz** in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 8. April 2019 (BGBl. I S. 432) geändert worden ist

**Bundesnaturschutzgesetz** vom 29. Juli 2009 (BGBl. I S. 2542), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 4. März 2020 (BGBl. I S. 440) geändert worden ist

**Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 24. Februar 2010 (BGBl. I S. 94), das zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 12. Dezember 2019 (BGBl. I S. 2513) geändert worden ist

**Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland** in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 15. November 2019 (BGBl. I S. 1546) geändert worden ist

**Kommunalbekanntmachungsverordnung** vom 17. Dezember 2015 (SächsGVBl. S. 693)

**Landesplanungsgesetz** vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 706)

**Planzeichenverordnung** vom 18. Dezember 1990 (BGBl. 1991 I S. 58), die zuletzt durch Artikel 3 des Gesetzes vom 4. Mai 2017 (BGBl. I S. 1057) geändert worden ist

**Raumordnungsgesetz** vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), das zuletzt durch Artikel 2 Absatz 15 des Gesetzes vom 20. Juli 2017 (BGBl. I S. 2808) geändert worden ist

**Sächsische Bauordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. Mai 2016 (SächsGVBl. S. 186), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Dezember 2018 (SächsGVBl. S. 706) geändert worden ist

**Sächsische Gemeindeordnung** in der Fassung der Bekanntmachung vom 9. März 2018 (SächsGVBl. S. 62), die zuletzt durch Artikel 5 des Gesetzes vom 2. Juli 2019 (SächsGVBl. S. 542) geändert worden ist



## **Eidesstattliche Versicherung**

Ich versichere hiermit an Eides Statt, dass ich die vorgelegte Bachelorarbeit selbstständig verfasst, nur die angegebenen Quellen und Hilfsmittel benutzt sowie alle Stellen der Arbeit, die wörtlich oder sinngemäß aus anderen Quellen übernommen wurden, als solche kenntlich gemacht habe und die Bachelorarbeit in gleicher oder ähnlicher Form noch keiner Prüfungsbehörde vorgelegt wurde.

Die gedruckte und digitalisierte Version der Bachelorarbeit sind identisch.

Meißen, 30. März 2020

Unterschrift