

Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Bauleitplanung

Zur Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung
auf der örtlichen Ebene

Von Privatdozent Dr.-Ing. habil. Stephan Mitschang



Carl Heymanns Verlag KG · Köln · Berlin · Bonn · München

Inhalt

Vorwort	V
Abbildungen	XXI
Abkürzungen	XXV
A. Einleitung	1
I. Einführung und Problemstellung	2
1. <i>Rahmenbedingungen künftiger städtebaulicher Entwicklung</i>	4
2. <i>Das städtebauliche Steuerungsinstrumentarium</i>	11
3. <i>Die Fragestellungen</i>	19
II. Ziel der Arbeit	23
III. Vorgehensweise und inhaltliche Strukturierung der Arbeit	26
B. Rahmenbedingungen für die künftige städtebauliche Entwicklung und planerische Instrumente zu ihrer Steuerung – unter besonderer Berücksichtigung der kommunalen Bauleitplanung	31
I. Bedeutsame Rahmenbedingungen der zukünftigen städtebaulichen Entwicklung in Deutschland	32
1. <i>Exogene Rahmenbedingungen</i>	33
1.1 Bevölkerungswachstum durch Zuwanderung	34
1.1.1 Bevölkerungsentwicklung	34
1.1.1.1 Schrumpfungs- und Alterungsprozess	34
1.1.1.2 Außenwanderungen	35
1.1.1.3 Binnenwanderungen	36
a) Interregionale Wanderungen	37
b) Intraregionale Wanderungen	37
1.1.2 Eckpunkte der demographischen Entwicklung	38
1.1.3 Räumliche Wirkungen	39
1.1.3.1 Disperse Siedlungsentwicklung	39
1.1.3.2 Soziale Integration	39
1.1.3.3 Infrastrukturausstattung	40
1.1.3.4 Wohnungsmarkt	40
1.2 Europäischer Binnenmarkt und Europäische Raumordnung	41
1.2.1 Die Schaffung des Binnenmarktes im Jahr 1993 und seine Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden	41
1.2.1.1 Das Binnenmarktprogramm	41

1.2.1.2	Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden	42
a)	Zunahme des Verkehrs	43
b)	Veränderung der Standortvoraussetzungen	44
c)	Verschärfung siedlungsstruktureller und sozialer Disparitäten	45
d)	Gestaltungsvielfalt und Leistungsliberalisierung	46
e)	Zunahme der Umweltbelastung	47
1.2.1.3	Sonderproblem: Wettbewerb der europäischen Metropolen	48
a)	Weltweiter sektoraler Strukturwandel und europäische Integration als Wettbewerbsmotoren	48
b)	Ausbildung eines horizontal und vertikal vernetzten europäischen Städtesystems	52
c)	Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden	58
aa)	Funktionale Spezialisierung	58
bb)	Entwicklung von Raummetaphern	58
cc)	Standortwettbewerb	61
dd)	Erfordernis zur Kooperation	63
1.2.2	Entwicklung einer Europäischen Raumordnung und ihre Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden	65
1.2.2.1	Entwicklung und derzeitiger Stand	65
1.2.2.2	Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden	70
a)	Direkte Auswirkungen	70
aa)	Europäisches Biotopverbundsystem »Natura 2000«	71
bb)	Strategische Umweltprüfung von Plänen und Programmen	74
b)	Indirekte Auswirkungen	77
aa)	Umweltschutzbezogene Ausrichtung der Strukturpolitik	78
bb)	Europäische Beihilfenpolitik und Wirtschaftsförderung	81
cc)	Verknüpfung von Umweltschutz und Vorhabenverwirklichung	82
1.3	Die Öffnung Osteuropas	84
1.3.1	Osterweiterungsbestrebungen der Europäischen Union	84
1.3.2	Auswirkungen auf die Städte und Gemeinden sowie Bedeutung für die Europäische Raumordnung	85
1.3.2.1	Verschärfung des Metropolenwettbewerbs	86
1.3.2.2	Bedeutung der Osterweiterung für die Europäische Raumordnung	87
2.	Endogene Rahmenbedingungen	90
2.1	Verkehrswachstum und zunehmende Umweltbelastung	91
2.1.1	Verkehr als wichtige Determinante der Stadtentwicklung	93
2.1.1.1	Wechselseitigkeit von Verkehrs- und Siedlungsstrukturentwicklung	93
2.1.1.2	Erreichbarkeit als zentrale Entwicklungsvoraussetzung	95
a)	Erreichbarkeit als wichtiger Standortfaktor	95
b)	Aktuelles Beispiel: »Renaissance« der Bahnhöfe	96
2.1.2	Europäische Verkehrspolitik im Überblick	99
2.1.3	Verkehrsentwicklung und Verkehrspolitik in Deutschland	102
2.1.4	Auswirkungen der Verkehrsentwicklung	103
2.1.4.1	Lärmbelastung, Luftverschmutzung und Energieverbrauch	103
2.1.4.2	Flächenverbrauch und Bodenversiegelung	107
2.1.4.3	Folgekosten	108
2.1.4.4	Räumliche Wirkungen	108
2.1.5	Handlungsfelder der Städte und Gemeinden	109
2.1.5.1	Integrierte Strategien als Lösungsansätze	109
2.1.5.2	Integrierte Siedlungs- und Verkehrsplanung als neues Leitziel?	112

2.2	Sicherung der natürlichen Ressourcen	113
2.2.1	Verknappung der natürlichen Ressourcen durch grenzenloses Stadtwachstum	114
2.2.2	Nachhaltige Entwicklung als globaler Handlungsansatz für die Ressourcensicherung	117
2.2.2.1	Entstehung und Bedeutung des Begriffs der »nachhaltigen Entwicklung«	117
2.2.2.2	Nachhaltige Entwicklung als Aufgabe der Städte und Gemeinden	119
2.2.2.3	Operationalisierungsansätze	122
2.2.3	Grundzüge einer nachhaltigen Stadt- und Siedlungsentwicklung	125
2.2.3.1	Ansatzpunkte und räumliche Ordnungsprinzipien	127
2.2.3.2	Handlungsfelder der Städte und Gemeinden	129
	a) Haushälterische Flächenpolitik	130
	b) Stadtverträgliche Verkehrspolitik	133
	c) Vorsorgende Umweltpolitik	134
	d) Partizipationspolitik	136
2.3	Informations- und Kommunikationstechniken	137
2.3.1	Der Wandel zur Informationsgesellschaft	138
2.3.2	Rahmenbedingungen der Telekommunikation	140
2.3.2.1	Europäische Entwicklungen	140
2.3.2.2	Nationale Entwicklungen	141
2.3.3	Auswirkungen der Telekommunikation auf die Städte und Gemeinden	143
2.3.3.1	Standortfaktor »Netzzugang«	144
2.3.3.2	Verkehrersparnis und Effizienzsteigerung des Verkehrsablaufs	146
2.3.3.3	Neue Einkaufsformen	148
2.3.3.4	Neue Siedlungsformen	148
2.3.4	Handlungsfelder der Städte und Gemeinden	150
2.3.4.1	Gründung kommunaler Telekommunikationsunternehmen	151
2.3.4.2	Steigerung der Wettbewerbsfähigkeit	152
2.3.4.3	Verbesserung des Informations- und Dienstleistungsangebotes	153
2.3.4.4	Unterstützung des Aufbaus einer bürgernahen Verwaltung und Verbesserung der Partizipationsmöglichkeiten	154
2.4	Kommunale Finanzausstattung	156
2.4.1	Die finanziellen Rahmenbedingungen und ihre künftige Entwicklung	157
2.4.1.1	Zur gegenwärtigen Situation	157
2.4.1.2	Die kommunalen Finanzhaushalte	159
	a) Kommunale Einnahmen	160
	b) Kommunale Ausgaben	164
2.4.2	Handlungsfelder der Städte und Gemeinden	166
2.4.2.1	»Sparen« als Leitziel	167
	a) Leistungsabsenkung und Rationalisierung	168
	b) Privatisierung und Ausgliederung	169
2.4.2.2	Intrakommunale Entwicklungsstrategie	171
	a) Bestimmung einer Rangfolge	171
	b) Fiskalorientierte Siedlungsstrukturpolitik?	172
	c) Kooperation von öffentlichen Aufgabenträgern und Kooperation mit Privaten	174
2.4.2.3	Interkommunale Entwicklungsstrategie	175

II. Bauleitplanung als wichtigstes planerisches Instrument zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung	177
1. <i>Der Standort der Bauleitplanung im System der räumlichen Planung</i>	177
1.1 Das System der deutschen Raumplanung	178
1.2 Landes- und regionalplanerische Zielsetzungen und ihre Wechselbeziehungen mit der kommunalen Bauleitplanung	185
1.2.1 Grundsätze und Ziele der Raumordnung	185
1.2.2 Wechselbeziehungen mit der Bauleitplanung	186
2. <i>Der Standort der Bauleitplanung im System der städtebaulichen Planungen</i>	189
3. <i>Die »klassische« Bauleitplanung</i>	191
3.1 Bauleitplanung als kommunale Aufgabe	191
3.2 Aufgaben der Bauleitplanung	192
3.2.1 Grundsätzliches	192
3.2.2 Steuerungsfunktion	193
3.2.3 Entwicklungs- und Ordnungsfunktion	194
3.3 Schranken der Bauleitplanung	195
3.3.1 Planungserfordernis	195
3.3.2 Anpassungsgebot	196
3.3.3 Planungsziele und Abwägungsgebot	199
3.3.3.1 Bindung an planerische Zielvorgaben	199
a) Bauleitplanerische Oberziele	200
b) Planungsleitlinien	201
3.3.3.2 Abwägungsgebot	202
a) Phasen der Abwägung	204
aa) Ermittlungs- und Feststellungsvorgang	204
bb) Bewertungsvorgang	205
cc) Abwägungsvorgang (Ausgleich der Belange)	206
b) Abwägungsfehler	208
3.3.4 Abstimmungsgebot	210
3.3.5 Vorgaben der Fachplanung	211
3.3.5.1 Planfeststellungs- und Plangenehmigungsverfahren	212
3.3.5.2 Verbindliche Nutzungsregelungen	213
3.3.5.3 Sonstige räumliche Fachplanungen	214
3.3.6 Typenzwang bei Bauflächen und Baugebieten	214
3.3.7 Verfahrensrechtliche Bindungen	215
3.4 Instrumente der Bauleitplanung	215
3.4.1 Flächennutzungsplanung	217
3.4.1.1 Funktion	217
3.4.1.2 Inhalt	219
a) Darstellungen	219
b) Kennzeichnungen	221
c) Vermerke und nachrichtliche Übernahmen	222
3.4.1.3 Bestandteile	223
3.4.1.4 Wirkungen	223
a) Selbstbindung der Gemeinde	224
b) Anpassungspflicht öffentlicher Planungsträger	224
c) Beeinflussung des Grundstückswerts	225

3.4.2	Bebauungsplanung	226
3.4.2.1	Funktion	226
3.4.2.2	Inhalt	227
	a) Festsetzungen	227
	aa) Zeichnerische und textliche Festsetzungen	229
	bb) Der Festsetzungskatalog in § 9 Abs. 1 bis 3 BauGB	229
	cc) Rechtliche Anforderungen an Festsetzungen	231
	(1) Zwang zur typisierenden Betrachtung	231
	(2) Grundsatz der Bestimmtheit	232
	(3) Bodenrechtlicher Bezug	233
	dd) Das Verhältnis unterschiedlicher Festsetzungen zueinander	236
	b) Kennzeichnungen	238
	c) Nachrichtliche Übernahmen	238
	d) Übernahme landesrechtlicher Regelungen	238
3.4.2.3	Bestandteile	240
3.4.2.4	Bebauungsplanformen	243
	a) Der qualifizierte Bebauungsplan	243
	b) Der einfache Bebauungsplan	244
3.5	Bedeutung und Inhalt der Baunutzungsverordnung	244
3.5.1	Entwicklung und zeitlicher Geltungsbereich	244
3.5.2	Aufbau und Inhalt	248
3.6	Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan	251
3.6.1	Der aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungsplan	252
3.6.2	Der im Parallelverfahren entwickelte Bebauungsplan	255
3.6.3	Der vorzeitige Bebauungsplan	255
3.6.4	Der unecht vorzeitige Bebauungsplan	257
3.6.5	Der selbständige Bebauungsplan	257
3.7	Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne	258
3.7.1	Der Aufstellungsbeschluss	262
3.7.2	Die Bürgerbeteiligung	263
3.7.2.1	Die frühzeitige Bürgerbeteiligung (1. Stufe)	263
3.7.2.2	Die Auslegung der Planentwürfe (2. Stufe)	264
3.7.3	Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange	265
3.7.4	Die Beschlussfassung	267
3.7.5	Das Genehmigungsverfahren	268
3.7.6	Die öffentliche Bekanntmachung	269
3.7.7	Die Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen	270
3.7.7.1	Das vereinfachte Verfahren	270
3.7.7.2	Das ergänzende Verfahren	271
3.8	Sonstige formelle städtebauliche Satzungen	273
3.8.1	Innenbereichs-Satzungen	273
3.8.1.1	Klarstellungssatzung	274
3.8.1.2	Entwicklungssatzung	275
3.8.1.3	Ergänzungssatzung	275
3.8.2	Außenbereichs-Bausatzung	276
3.9	Informelle städtebauliche Planungen zur Vorbereitung der Bauleitplanung ..	277
3.9.1	Stadtentwicklungsplanung	279
3.9.1.1	Kommunale und städtebauliche Entwicklungsplanung	279
3.9.1.2	Stadtentwicklungsplanung heute	283
3.9.2	Städtebauliche Rahmenplanung	286

4. Alternative: Der »vorhabenbezogene« Bebauungsplan	288
4.1 Einordnung in das System der städtebaulichen Planungen	289
4.1.1 Entstehungsgeschichte	290
4.1.2 Bedeutsame Gemeinsamkeiten und Unterschiede zwischen dem »vorhabenbezogenen« und dem »klassischen« Bebauungsplan	292
4.2 Beteiligte	295
4.2.1 Vorhabenträger	295
4.2.2 Gemeinde	296
4.3 Elemente des vorhabenbezogenen Bebauungsplans	297
4.3.1 Der Vorhaben- und Erschließungsplan	297
4.3.1.1 Begriff	297
4.3.1.2 Form und Inhalt	298
4.3.2 Der vorhabenbezogene Bebauungsplan als Satzung der Gemeinde	299
4.3.2.1 Entstehung und Voraussetzung	299
4.3.2.2 Inhalt	299
4.3.2.3 Rechtswirkungen	301
4.3.3 Der Durchführungsvertrag	302
4.3.3.1 Funktion und Einstufung	302
4.3.3.2 Inhalt	303
4.3.3.3 Grenzen des Vertragsinhalts	305
4.3.3.4 Zeitpunkt des Vertragsabschlusses und Vertragsform	306
4.4 Aufstellungsverfahren	306
4.4.1 Vorverfahren	307
4.4.2 Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplan- verfahrens und gegebenenfalls gemeindlicher Aufstellungsbeschluss	308
4.4.3 Verfahren über die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes	309
C. Funktionsbezogener Steuerungsanspruch und instrumentbezogene Steuerungsdiskrepanz der Bauleitplanung	311
I. Rahmenbedingungen der künftigen städtebaulichen Entwicklung und Steuerungskompetenz der Bauleitplanung	312
1. Die funktionale Determinante: Bauleitplanung als flächenbezogene Bodennutzungsplanung	313
1.1 Die exogenen Rahmenbedingungen und ihre Steuerbarkeit durch Bauleitplanung	314
1.2 Die endogenen Rahmenbedingungen und ihre Steuerbarkeit durch Bauleitplanung	316
2. Zwischenergebnis	318
3. Der weitere Untersuchungsbedarf	319
II. Instrumentbezogene Steuerungsdiskrepanz der Bauleitplanung	321
1. Die instrumentelle Determinante: »Vorhabenbezogener« Bebauungsplan contra »klassische« Bauleitplanung?	321
1.1 Vorhabenbezogener Bebauungsplan als Bauleitplan?	321
1.1.1 Formale Zuordnung	322

1.1.2	Funktionale Zuordnung	323
1.2	Vorhabenbezogener Bebauungsplan als Produkt der zunehmenden Bedeutung kooperativer Elemente im Rahmen von städtebaulichen Planungen	324
1.2.1	Von der imperativen zur kooperativen Städtebaupolitik	325
1.2.1.1	Kommunale Angebotsplanung und private Investitionen	326
1.2.1.2	Vorhabenbezogener Bebauungsplan und städtebauliche Verträge zur Erleichterung privater Investitionen	328
1.2.1.3	Einschaltung Dritter in das Bauleitplanverfahren	330
1.2.2	Gewichtsverschiebungen zugunsten privater Investitionen	331
2.	<i>Zwischenergebnis</i>	332
3.	<i>Der weitere Untersuchungsbedarf</i>	334
D. Sicherung der natürlichen Ressourcen und Kooperation mit Privaten – Anforderungen und Auswirkungen		337
I. Ressourcensicherung als planerische Aufgabe		338
1.	<i>Die zunehmende Bedeutung von Umweltbelangen bei der Bauleitplanung</i>	341
1.1	Die Berücksichtigung von Umweltbelangen als althergebrachte Aufgabe der Bauleitplanung	341
1.2	Stand umweltbezogener Anforderungen an die Bauleitplanung	347
1.2.1	Verankerung des Grundsatzes der Nachhaltigkeit in den Oberzielen der Bauleitplanung	347
1.2.1.1	Umweltschutzbedeutsame Zielerweiterung	347
1.2.1.2	Intergenerative Verantwortung der Gemeinden	350
1.2.1.3	Grenzen der Nachhaltigkeitsforderungen	351
1.2.2	Konkretisierung der Belange des Umweltschutzes durch § 1 a BauGB	352
1.2.2.1	Belange des Bodenschutzes	354
1.2.2.2	Darstellungen in Umweltfachplanungen	356
1.2.2.3	Planerische Eingriffsregelung	361
1.2.2.4	Umweltverträglichkeitsprüfung	364
1.2.2.5	Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutz-Richtlinie der EG	372
1.3	Der Stellenwert von Umweltschutzbelangen in der bauleitplanerischen Abwägung	377
1.4	Das umweltschutzbezogene Darstellungs- und Festsetzungsinstrumentarium	379
2.	<i>Umweltanforderungen und ihre planungsbezogenen Auswirkungen</i>	384
2.1	Umweltanforderungen im Wandel	384
2.2	Konkrete Betrachtung anhand einzelner Konfliktfelder	386
2.2.1	Konfliktfeld: Europäisches Biotopverbundsystem	387
2.2.1.1	Fauna-Flora-Habitat- und Vogelschutz-Richtlinie der EG	388
a)	Ziele und Inhalt	388
b)	Zweistufiges Schutzregime	390
aa)	Verschlechterungs- und Störungsverbot	390

bb)	Verträglichkeitsgrundsatz	391
(1)	Zulässigkeitssschranken für Pläne und Projekte	395
(2)	Ausnahmetatbestände	396
(3)	Alternativlösung	397
(4)	Zwingende Gründe des überwiegenden öffentlichen Interesses ..	398
(5)	Entscheidungshoheit der Gemeinde	400
2.2.1.2	Planungsanforderungen	400
a)	Summationswirkung	400
b)	Durchführung und Einbindung von Ausgleichsmaßnahmen	401
c)	Adressat: Gesamtgemeindliche Planungsebene	403
2.2.1.3	Planungsbezogene Auswirkungen	405
a)	Ergänzung des nationalen Schutzgebietssystems	405
b)	Gemeindenachbarliche Zusammenarbeit	406
2.2.2	Konfliktfeld: Planerische Eingriffsregelung	407
2.2.2.1	Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung	408
a)	Sinn und Zweck der Eingriffsregelung	409
b)	Das Folgenbewältigungssystem bei Eingriffen in Natur und Landschaft ..	409
aa)	Die formelle Seite	410
bb)	Die materielle Seite	411
1.	Stufe: Vermeidung	414
2.	Stufe: Ausgleich	414
3.	Stufe: Abwägung	416
4.	Stufe: Ersatz	417
5.	Stufe: Ersatzzahlung	418
2.2.2.2	Verhältnis zu städtebaulichen Planungen	418
a)	Der Baurechtskompromiss von 1993	419
b)	Ausgestaltung einer planerischen Eingriffsregelung durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998	422
aa)	Neuer »Ausgleichsbegriff«	424
bb)	Räumliche und zeitliche Flexibilisierung	426
2.2.2.3	Planungsanforderungen	428
a)	Eingriffsbewältigung in der Bauleitplanung	428
aa)	Instrumentalalternativen	429
(1)	Darstellungen und Festsetzungen zum Ausgleich von Eingriffen	430
(2)	Eingriffskompensation durch vertragliche Vereinbarungen	432
(3)	Sonstige geeignete Maßnahmen	433
bb)	Alternativen im Hinblick auf den Ort des Ausgleichs	434
(1)	Ausgleichsmaßnahmen auf den vom Eingriff betroffenen Grundstücksflächen	434
(2)	Ausgleichsmaßnahmen im sonstigen Geltungsbereich des Eingriffsbebauungsplans, auch in einem räumlich getrennten Teilgeltungsbereich	435
(3)	Ausgleichsmaßnahmen auf Flächen im Geltungsbereich eines räumlich getrennten Ausgleichs- oder Kompensationsbebauungsplans (planexterner Ausgleich)	436
(4)	Ausgleichsmaßnahmen auf Flächen in der Region	436
(5)	Ausgleichsmaßnahmen auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen	437
b)	Voraussetzungen und Grenzen für den Ausgleich »an anderer Stelle« ..	437
aa)	Vereinbarkeit mit einer »geordneten städtebaulichen Entwicklung« ..	437
bb)	Vereinbarkeit mit den Zielen der Raumordnung	438

cc) Vereinbarkeit mit den Zielen des Naturschutzes und der Landschaftspflege	439
c) Adressat: Gesamtgemeindliche Planungsebene	439
d) Einbeziehung informeller Planungen	442
aa) Eingriffs-/Ausgleichskonzeption	443
bb) Flächenpools und Öko-Konten	444
2.2.2.4 Planungsbezogene Auswirkungen	447
a) Notwendigkeit einer interkommunalen Kooperation	448
b) Beeinflussung des Bodenmarktes	449
aa) Räumliche Flexibilisierung und Grundstücksmarkt	449
bb) Entstehung eines Ausgleichsflächenbodenmarktes?	452
II. Kooperation mit Privaten – Auf dem Weg zur investorengesteuerten städtebaulichen Entwicklung	454
<i>1. Zunehmende Bedeutung kooperativer Elemente für die städtebauliche Entwicklung</i>	<i>454</i>
1.1 Handlungsformen der Verwaltung in den Bereichen der städtebaulichen Entwicklung	456
1.1.1 Satzung und Verwaltungsakt als die althergebrachten administrativen Handlungsformen zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklung	457
1.1.2 Konsensuale Handlungsformen	459
1.1.2.1 Verträge	461
1.1.2.2 Absprachen	461
1.2 Städtebauliche Verträge	462
1.2.1 Struktur städtebaulicher Verträge	463
1.2.1.1 Vertragstypen	467
a) Maßnahmenverträge	469
b) Planbegleitende Verträge	471
c) Folgekostenverträge	471
1.2.1.2 Andere städtebauliche Verträge	472
1.2.2 Grenzen des Vertragshandelns	473
1.2.2.1 Einordnung städtebaulicher Verträge	474
1.2.2.2 Anforderungen an die Rechtmäßigkeit	475
1.3 Rechtsverbindliche Steuerung der Bodennutzung in der Gemeinde durch Satzungen und Verträge	477
1.3.1 Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch Festsetzungen in Bebauungsplänen	478
1.3.2 Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch vertragliche Vereinbarungen	479
1.3.3 Steuerung der städtebaulichen Entwicklung durch die Kombination von Vertrag und Satzung	481
1.3.3.1 Allgemeines	481
1.3.3.2 Grundsätzliche Zulässigkeit von Absprachen und vertraglichen Vorwegbindungen	482
1.3.3.3 Städtebauliche Verträge in der Abwägung und bei der Beurteilung der Wirksamkeit der Satzung	483
<i>2. Zunehmende Kooperation mit Privaten und ihre Auswirkungen</i>	<i>485</i>
2.1 Von der Obrigkeits- zur Dialogplanung	485

2.2	Planungsbezogene Auswirkungen	485
2.2.1	»Ausverkauf von Hoheitsrechten?«	485
2.2.1.1	Zwischen Kooperation und Korruption	487
2.2.1.2	Vorrang investiver Interessen	489
2.2.2	Unterschiedliche Interessenlagen	491
2.2.2.1	Das Verhältnis zwischen öffentlichen und privaten Akteuren	491
2.2.2.2	Gefahr der Nichtberücksichtigung von Dritt- und Öffentlichkeitsinteressen	492
2.2.3	Neue Anforderungen an die öffentliche Verwaltung	494
2.2.3.1	Hoheitliche und kooperative Planung	495
2.2.3.2	Verfahrensmanagement	496
E.	Schlussfolgerungen für die räumliche Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene und Ansätze für ihre Weiterentwicklung	499
I.	Schlussfolgerungen für die räumliche Gesamtplanung auf der örtlichen Ebene	500
1.	<i>Sicherung der natürlichen Ressourcen – Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Planungssystem und die Planungsinstrumente</i>	<i>500</i>
1.1	Neue Raumnutzungsansprüche und Akzentuierung des Freiraumschutzes ..	500
1.2	Stärkung der vorbereitenden Bauleitplanung	504
1.3	Erfordernis zur Flächenbevorratung auf örtlicher und/oder überörtlicher Ebene	507
1.4	Einschränkung der kommunalen Planungsbefugnis	510
2.	<i>Kooperation mit Privaten – Schlussfolgerungen im Hinblick auf das Planungssystem und die Planungsinstrumente</i>	<i>513</i>
2.1	Bedeutungsverlust der hoheitlichen Gesamtplanung	514
2.1.1	Exkurs: Stellenwert der Flächennutzungsplanung in der Planungspraxis der Gemeinden	516
2.1.1.1	Zur Situation der Flächennutzungsplanung	516
2.1.1.2	Ursachenanalyse	518
2.1.1.3	Auswirkungen	520
	a) Steuerungsdefizite im Hinblick auf die Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung	520
	b) Defizite im Hinblick auf die Datenqualität	521
	c) Defizite im Hinblick auf die Berücksichtigung von Umweltbelangen	522
	d) Defizite im Hinblick auf den Nachhaltigkeitsgrundsatz	523
2.1.2	Effektuiierung durch vorhabenbezogene Planung	524
2.1.2.1	»Inselplanung« – Verstärkung stadtstruktureller Defizite	524
2.1.2.2	»Solitär-Bauwerke« – Verstärkung stadtgestalterischer Defizite	526
2.1.3	Informelle Konzeptionen als Auffangplanungen?	527
2.2	Vorhabenbezogene Planung und Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung	530
2.3	Standortentscheidungen und Nachhaltigkeitsgrundsatz	532

II. Ansätze für die Weiterentwicklung der räumlichen Gesamtplanung auf örtlicher Ebene	534
1. <i>Nachhaltige städtebauliche Entwicklung auf der gesamtgemeindlichen Planungsebene</i>	535
1.1 Verknüpfung von Freiraumschutz und Siedlungsentwicklung als Grundelement einer durch Planung gesteuerten nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung	535
1.2 Rechtliche Stärkung der gesamtgemeindlichen Planungsebene	537
1.3 Etablierung eines kommunalen Flächenmanagements	539
2. <i>Planerisch flankierte Kooperation – Einbindung des Kooperationsprozesses in eine planerisch gesteuerte nachhaltige städtebauliche Entwicklung</i>	540
2.1 Aufstellung informeller Planungen als Vorstufe des vorhabenbezogenen Bebauungsplans	540
2.2 Informelle Planungen als Substitut	542
2.3 Einschaltung eines neutralen Mediators	542
3. <i>Aufbau eines Verfahrensmanagements in den öffentlichen Verwaltungen</i>	543
Literatur	545
Sachregister	605