

Kapitel 1: Grundlagen

I. Stellung des Bebauungsplans im zweistufigen System der Bauleitplanung

1. Das System der räumlichen Planung im Überblick

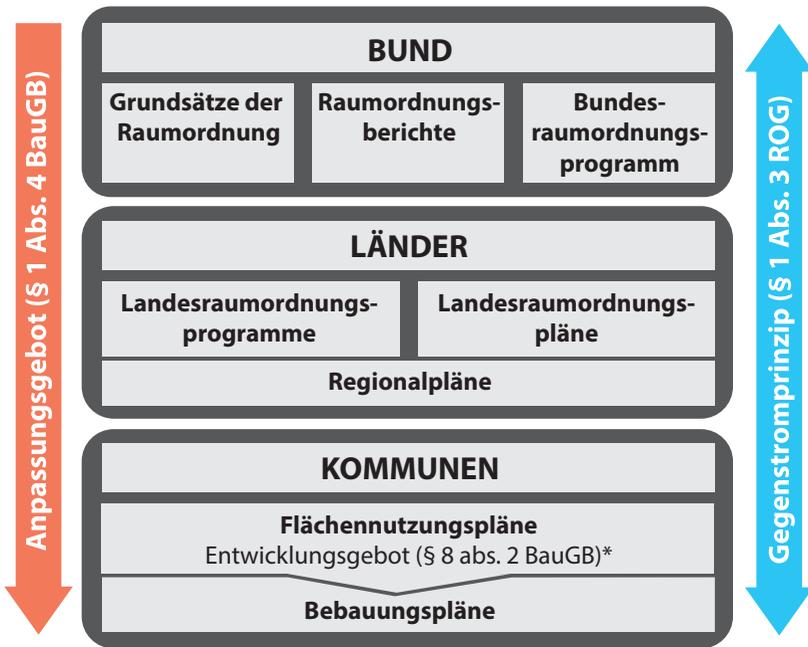
Bauleitplanung im Allgemeinen und Bebauungsplanung als verbindlicher Teil der Bauleitplanung im Besonderen findet nicht im luftleeren Raum statt, sondern ist in ein Geflecht von Planungsebenen eingebettet, dessen Stufen aufeinander bezogen sind. Dieses „aufeinander bezogen sein“ heißt „**Gegenstromprinzip**“ und hat seinen rechtlichen Niederschlag in § 1 Abs. 3 Raumordnungsgesetz (ROG)¹ gefunden.

Dahinter steht ein rechtlich verankerter Anspruch auf Koordination zwischen den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung von Bund, Ländern und Gemeinden, dass sich nämlich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume einerseits in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamttraums einfügen soll; andererseits soll die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamttraums auch die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen.

Dieses im Raumordnungsgesetz verankerte Prinzip ist kein bundesrechtlicher Plan, sondern muss von den in den Ländern und Regionen aufzustellenden Raumordnungsplänen, z. B. den Landes- und Regionalplänen, noch konkretisiert und zu verbindlichen Zielen verdichtet werden, an die sich die örtliche Bauleitplanung wiederum durch das in § 1 Abs. 4 BauGB formulierte „**Anpassungsgebot**“ halten muss (s. nachfolgenden Punkt).

¹ Raumordnungsgesetz (ROG) vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986), zuletzt geändert durch Artikel 5 Satz 2 des Gesetzes vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1245).

Kapitel 1: Grundlagen



Quelle: Eigene Grafik nach BauGB und ROG

*zu den Einzelheiten des Entwicklungsgebotes vgl. Kap. 1.1.3.

Abbildung 1: System der räumlichen Planung

Eher raumordnungspolitisch sind hingegen die von der Ministerkonferenz für Raumordnung (MKRO) 2006 verabschiedeten neuen Leitbilder zur Raumentwicklung in Deutschland zu verstehen, die die raumrelevanten Fachpolitiken von Bund und Ländern sowie die kommunale Bauleitplanung auffordern, die Inanspruchnahme neuer Flächen für Siedlungs- und Verkehrszwecke in Anlehnung an die Nachhaltigkeitsstrategie des Bundes bis zum Jahr 2020 deutlich zu reduzieren.²

Bereits 1998 wurden die Aufgaben und Leitvorstellungen des Raumordnungsgesetzes unter Aufnahme des Prinzips der Nachhaltigkeit grundlegend überarbeitet sowie die Grundsätze der Raumordnung neu definiert

2 Vgl. hierzu u. a.: Die Bundesregierung (Hrsg.) 2002: Perspektiven für Deutschland. Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, Berlin. Ferner Beschlüsse der MKRO seit 2000, z. B. Beschluss 143: Umsetzung der nationalen Nachhaltigkeitsstrategie/Teilziel Reduktion der Flächeninanspruchnahme (13.10.2003), Stellungnahme 153: Instrumente zur Reduktion der Flächeninanspruchnahme (11.6.2004), Entschließung 180: Flächensparen als Aufgabe der Raumordnung (10.6.2009), Beschluss 200: Stellungnahme zu den Handlungsvorschlägen zur Reduzierung der Flächenneuinanspruchnahme (15.10.2013).

I. Stellung des Bebauungsplans im System der Bauleitplanung

(§§ 1, 2 ROG),³ was nach dem Mustereinführungserlass die Integrationswirkung der räumlichen Planung im Sinne einer nachhaltigen Raumentwicklung erhöhen und die Region als räumliche Planungsebene stärken sollte.⁴ Auch im Baugesetzbuch wurde zeitgleich in § 1 Abs. 5 eingeführt, dass die Bauleitpläne zu einer nachhaltigen Entwicklung beitragen sollen (vgl. Kap. 1.I.4).

2. Das Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung

„Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen,“ so bestimmt es § 1 Abs. 4 BauGB.

Das Raumordnungsgesetz unterscheidet in seinem § 3 Abs. 1 zwei verschiedene Arten von Festlegungen, nämlich Ziele (Nr. 2) und Grundsätze der Raumordnung (Nr. 3). Die Beurteilung der Grundsatzfestlegungen umfasst gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen. Sie können – im Unterschied zu den Zielen der Raumordnung – bei sachgerechter Abwägung zurückgestellt werden (zu den Abwägungsgrundsätzen vgl. Kap. 1.III).

Zielfestlegungen hingegen sind gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes. Ziele der Raumordnung sind gemäß § 4 Abs. 1 ROG bei raumbedeutsamen Planungen zu beachten. Die hieraus resultierende strikte Anpassungspflicht bewirkt, dass das Ziel in der Abwägung auf kommunaler Ebene als „Letztentscheidung“ nicht überwunden werden kann.⁵ Verstößt bereits der Flächennutzungsplan gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB, so kann daraus folglich auch kein rechtswirksamer Bebauungsplan mehr entwickelt werden.⁶

Der Plangeber des Raumordnungsplans kann Ausnahmen von Zielfestlegungen formulieren, die möglichst konkret zu beschreiben sind oder zumindest durch Beispielfälle konkretisiert werden sollten. Dabei dürfen Ausnahmen von einer raumordnerischen Zielfestlegung zusätzlich von der Durchführung eines Verfahrens abhängig gemacht werden, wenn die Voraussetzungen und Bindungen eines solchen Verfahrens hinreichend be-

3 Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

4 Fachkommission Städtebau der ARGEBAU 1997: Muster-Einführungserlass zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 (BauROG) – Vorschriften mit Bezug zum allgemeinen Städtebaurecht, 6.

5 Vgl. hierzu auch BVerwG, U. v. 18.9.2003 – 4 CN 20.02 –, in: BRS 66 Nr. 5 (S. 33–40).

6 vgl. Kuschnerus, Ulrich 2010: Der sachgerechte Bebauungsplan, 4. Aufl., Rn. 280.

Kapitel 1: Grundlagen

stimmt oder wenigstens bestimmbar sind.⁷ Gerade bei Zielfestlegungen der Raumordnung ist auf sorgfältige Abwägung zu achten. Gemeindliche Belange sind dabei in der landesplanerischen Abwägung zu berücksichtigen. Eine Beschränkung der gemeindlichen Planungshoheit kann daher nur damit gerechtfertigt werden, dass für die betreffende Zielfestlegung erhebliche übergemeindliche landesplanerische Interessen gegeben sind.

Nach Art. 28 Abs. 2 Grundgesetz (GG)⁸ muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Der kommunalen Bauleitplanung, die u. a. Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft räumlich steuert, werden also durch die Ziele der Raumordnung und Landesplanung gewisse Grenzen gesetzt. Insgesamt kommt es im Ergebnis darauf an, kommunale Eigenentwicklung zu gewährleisten und dennoch eine koordinierte Landes- und Regionalplanung zu ermöglichen.

3. Das Entwicklungsgebot aus dem Flächennutzungsplan

Die örtliche Bauleitplanung ist ein zweistufiges System, das aus einem vergrößerten Konzept für die ganze Gemeinde, dem Flächennutzungsplan, und den kleinräumlichen Bebauungsplänen besteht, die nach § 1 Abs. 3 BauGB aufzustellen sind, sobald und soweit sie erforderlich sind (zum Planerfordernis vgl. Kap. 1.II).

Die Beziehung beider Bauleitpläne zueinander wird in § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB formuliert: „Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Dieses Beziehung heißt **„Entwicklungsgebot“**.“

Hierbei steht der Gemeinde jedoch nach früher Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes⁹ ein gewisser Gestaltungsspielraum zu, denn auch wenn von der im Flächennutzungsplan dargestellten Grundkonzeption – nur unwesentlich – abgewichen wird, kann diese Grundkonzeption noch gewahrt sein. Die Schwelle, die im Einzelfall nicht überschritten werden darf, ist die sich aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung, die durch den hieraus entwickelten Bebauungsplan nicht beeinträchtigt werden darf. Innerhalb einer flächenmäßig großen gemischten Baufläche, die gleichermaßen der Entwicklung der Wohnfunktion und der Entwicklung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören dient, ist es völlig unproblematisch, für den Geltungsbereich eines deutlich kleineren Bebauungsplans auch ein Allgemeines Wohngebiet (§ 4 BauNVO), ein Kerngebiet (§ 6 BauNVO) oder, neu seit 2017, ein Urbanes Gebiet nach § 6a BauNVO zu entwickeln. Aus einer gewerblichen Baufläche lässt sich hingegen kein

7 Vgl. BVerwG, U. v. 22.6.2011 – 4 CN 4.10 –, in: BauR 2011, S. 1771.

8 BGBl. III, Glied-Nr. 100-1, zuletzt geändert durch Art. 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438).

9 BVerwG, U. v. 28.2.1975 – 4 C 74.72 –, in: BVerwGE 48, 70.

I. Stellung des Bebauungsplans im System der Bauleitplanung

(Allgemeines) Wohngebiet mehr entwickeln, weil dies nicht mehr der beabsichtigten geordneten städtebaulichen Entwicklung entspricht.

Eher großzügig wurde in diesem Zusammenhang in der Fachwelt¹⁰ die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts aus dem Jahr 2003¹¹ empfunden, nach der in einem Bebauungsplan festgesetzte Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB aus einer im Flächennutzungsplan als Wald dargestellten Fläche möglich sein soll.

Die Frage nach der Beeinträchtigung der geordneten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebiets spielt im Zusammenhang mit dem Bebauungsplan der Innenentwicklung nach § 13a und dem Bebauungsplan zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen in das beschleunigte Verfahren nach dem neuen § 13b BauGB eine besondere Rolle (vgl. Kap. 1.II.4./5), da diese Pläne vom Entwicklungsgebot nach § 8 Abs. 2 BauGB ausgenommen wurden, solange keine solche Beeinträchtigung zu befürchten ist.

Um auch für Bebauungspläne, die im „Normalverfahren“ aufgestellt werden (vgl. hierzu Kap. 3.II), eine zeitnahe Option zu eröffnen, nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelbare Inhalte des Bebauungsplans möglich zu machen, kann der Flächennutzungsplan nach § 8 Abs. 3 Satz 1 BauGB ggf. parallel zum Bebauungsplan so geändert werden, das die Entwicklung hiernach möglich ist. Dieses **Parallelverfahren** ist nach Auffassung des BVerwG dadurch gekennzeichnet, dass die einzelnen Abschnitte beider Planverfahren in einem angemessenen zeitlichen Bezug stehen und dass eine dem Entwicklungsgebot entsprechende inhaltliche Abstimmung der Planentwürfe möglich und gewollt ist. Die einzelnen Verfahrensschritte müssen nicht im zeitlichen Gleichschritt stattfinden. Der Bebauungsplan kann sogar in einzelnen Verfahrensabschnitten einen Vorlauf haben, wenn er inhaltlich auf den Entwurf des Flächennutzungsplans abgestimmt ist.

Für den Fall, dass die Anforderungen des § 8 Abs. 3 BauGB nicht hinreichend beachtet worden sind, enthält § 214 Abs. 2 Nr. 4 BauGB eine so genannte Heilungsvorschrift. Danach ist ein solcher Fehler unbeachtlich, wenn durch ihn die geordnete städtebauliche Entwicklung nicht beeinträchtigt wird bzw. wurde.

4. Die Planungsgrundsätze und ihre Bedeutung

Nach § 1 Abs. 5 BauGB sollen die Bauleitpläne vieles gewährleisten, nämlich

- eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, (NEU 1998)¹²

¹⁰ Vgl. z. B. Schmidt-Eichstaedt, Weyrauch, Zemke 2014: Städtebaurecht, 5. Aufl., 235.

¹¹ BVerwG, B. v. 12.2.2003 – 4 BN 9.03 –, in: ZfBR 2003, 381.

¹² Gesetz zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 – BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl. I S. 2081).

Kapitel 1: Grundlagen

- die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen
- auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen (NEU 2004)¹³ miteinander in Einklang bringt,
- und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleistet (NEU 2017).¹⁴
- Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen (NEU 2013).¹⁵

Die Bauleitpläne sollen dazu beitragen,

- eine menschenwürdige Umwelt zu sichern,
- die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln
- sowie den Klimaschutz und die Klimaanpassung, insbesondere auch in der Stadtentwicklung, zu fördern, (NEU 2011)¹⁶
- sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.

Der Gemeinde wird also die Aufgabe übertragen, zwischen all diesen gleichwertigen Grundsätzen in jedem einzelnen Planungsfall immer wieder einen gerechten Ausgleich zu finden und dabei vom **Prinzip der Nachhaltigkeit** auszugehen. Sie ist dadurch aber nicht zu einem bestimmten Ergebnis verpflichtet.¹⁷

Die §§ 1 Abs. 5 Satz 2 und 1a Abs. 5 BauGB bestätigen seit 2011, dass klimawandelgerechte Festsetzungen eines Bebauungsplans stets von einem städtebaulichen Grund getragen werden. Auf einen Ortsbezug der Regelungen kommt es nach überwiegender Auffassung mithin nicht (mehr) an. Örtliche Verhältnisse können danach klimawandelgerechte Festsetzungen im Einzelfall beschränken; diese sind allerdings nicht relevant, wenn es darum geht, überhaupt Festsetzungen aus Anlass des Klimawandels zu begründen.¹⁸

Die mit dem BauGB 2013¹⁹ eingeführte so genannte „Umwidmungssperreklause“ stellt klar, dass die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen begründet werden soll.

13 Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359).

14 Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt und zu weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs (BGBl. I S. 1057).

15 Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden und weiteren Fortentwicklung des Städtebaurechts (BGBl. I S. 1548).

16 Gesetz zur Förderung des Klimaschutzes bei der Entwicklung in den Städten und Gemeinden vom 22. Juli 2011 (BGBl. I S. 1509).

17 Vgl. BVerwG, B. v. 15.10.2002 – 4 BN 51.02. –, in: ZfBR 2004, 287–288.

18 Vgl. Hageböiling, Clemens: Wesentliche Grenzen klimagerechter Bauleitplanung, in: BauR 2016, 452.

19 BGBl. 2013 I S. 1548.

I. Stellung des Bebauungsplans im System der Bauleitplanung

Dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können. Die Neuregelung ist zusammen mit § 1a Abs. 2 Satz 2 und 3 BauGB zu sehen, wonach landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden sollen und wonach dies in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen ist. Sie stellt insoweit klar, dass ohne eine plausible und nachvollziehbare Begründung für die Inanspruchnahme von landwirtschaftlichen oder als Wald genutzten Flächen eine Verletzung der Anforderungen des Abwägungsgebots vorliegt.²⁰

Allerdings muss nach der Auffassung des OVG Nordrhein-Westfalen ein konkreter aktueller Bauflächenbedarf für ein stimmiges städtebauliches Konzept regelmäßig nicht vorliegen. Die Gemeinde darf vielmehr auch für einen Bedarf planen, der sich erst für die Zukunft abzeichnet.²¹

Um diesen instrumentellen Charakter des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB zum Ausdruck zu bringen, ist der neue Satz 3 also wie folgt zu verstehen: „Die Bauleitpläne sollen dabei vorrangig der **Innenentwicklung** dienen“. Einen Vorrang der Innenentwicklung im Verhältnis zu Maßnahmen des Klimaschutzes oder zu anderen der Planungsgrundsätze des § 1 Abs. 5 BauGB lässt sich daraus jedoch wiederum nicht ableiten. Denn zu den Aufgaben, die durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfüllt werden sollen, gehören auch der **Klimaschutz** und die **Klimaanpassung** im Sinne von § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB.²²

Auch wenn es sich bei § 1 Abs. 5 BauGB um eine „Soll-Vorschrift“ handelt, also eine Vorschrift mit gegebenem Ermessensspielraum bei gleichzeitig vorgegebener Ermessensrichtung,²³ ist in jedem Bebauungsplanverfahren ein argumentativer Rückgriff auf die Planungsgrundsätze anzuraten, um die eigene Planung zu rechtfertigen, denn die Planungsgrundsätze und ihre weitere Ausgestaltung haben in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB besonderes Gewicht.

20 Vgl. hierzu z. B. Mitschang, Stephan: Städtebauliche Planungsinstrumente für die Innenentwicklung, in: ZfBR 2013, 324 (330).

21 So OVG Nordrhein-Westfalen, B. v. 14.7.2014 – 2 B 581/14.NE –, in: BauR 2014, 2031–2042.

22 Vgl. Otto, Christian-W.: Innenentwicklung und Klimaschutz – Besteht ein Vorrang? In: ZfBR 2013, 434.

23 Zu diesem und zu weiteren Grundzügen des Verwaltungsrechts vgl. z. B. Storr, Stephan; Schröder, Rainer 2009: Allgemeines Verwaltungsrecht.

II. Vom Planerfordernis zum Bebauungsplanentwurf

1. Die zeitliche und sachliche Komponente des Planerfordernisses

Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.“

Dieses so genannte **Planerfordernis** enthält mit dem Begriff „sobald“ eine zeitliche und mit dem Begriff „soweit“ auch eine sachliche Komponente im Hinblick auf den Detaillierungsgrad der anstehenden Planung. Beide Anforderungen sind darüber hinaus an die städtebauliche Entwicklung und Ordnung gebunden, d. h. ein Plan, mit dem andere als städtebauliche Ziele im Sinne des Baugesetzbuches verfolgt werden, wäre von vornherein nicht erforderlich und würde im Fall der gerichtlichen Überprüfung genauso für unwirksam erklärt, wie einer, der aus tatsächlichen Gründen in absehbarer Zeit nicht umsetzbar wäre.²⁴

Zusätzlich ist zu beachten, dass sich diese städtebauliche Erforderlichkeit nicht nur auf den gesamten Plan an sich, sondern auch auf seine einzelnen rechtsverbindlichen Regelungen – die Festsetzungen – bezieht, die jede für sich genommen erforderlich sein müssen, um das angestrebte Planungsziel zu erreichen.²⁵ Festsetzungen, die über dieses Ziel hinausgehen, wären gleichfalls unzulässig. Die Ausweisung eines Kerngebiets in einem Bebauungsplan ist städtebaulich beispielsweise nicht erforderlich, wenn die Gemeinde tatsächlich beabsichtigt, innerhalb des gesamten Plangebiets ausschließlich einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb unter Ausschluss jeglicher sonstiger kerngebietstypischer Nutzungen anzusiedeln (sog. Etikettenschwindel).²⁶

Das dieser aus mehreren Komponenten bestehende Maßstab der Erforderlichkeit jedoch weit gefasst ist, belegen die §§ 1 Abs. 5 und 6 und 1a Abs. 2 und 3 BauGB, die eine Aufzählung der Planungsgrundsätze enthalten, die durch die Bauleitplanung befördert werden sollen (§ 1 Abs. 5 BauGB).²⁷ Darüber hinaus werden hier beispielhaft weitere rund 100 Belange genannt, die bei der Bauleitplanung insbesondere zu berücksichtigen sind.²⁸ Allein der Katalog des § 1 Abs. 6 BauGB reicht von den gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen (Nr. 1) über die Wohnbedürfnisse der Be-

24 Vgl. BVerwG, U. v. 18.3.2004 – 4 CN 4/03 –, in: NVwZ 2004, 856 = ZfBR 2004, 563 (ein Plan, der die innerörtliche Trasse einer Landesstraße festsetzt, kann innerhalb der nächsten zehn Jahre nicht verwirklicht werden); BVerwG, U. v. 30.8.2001 – 4 CN 9.00 –, in: ZfBR 2002, 164 (ein Plan ist nur dann erforderlich, wenn seine Vollzugsfähigkeit dauerhaft gesichert ist).

25 Vgl. BVerwG, B. v. 11.5.1999 – 4 BN 15/99 –, in: BauR 1999, 1136–1140.

26 So OVG Rheinland-Pfalz, U. v. 29.1.2015 – 1 C 10442/14.OVG –, in: BauR 2015, 787–789.

27 So auch Stürer, Bernhard 2015: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Aufl., München, Rn. 375.

28 Vgl. hierzu die Exzerpierung bei Schmidt-Eichstaedt, Weyrauch, Zemke 2014: Städtebaurecht, 5. Aufl., 126 ff.

II. Vom Planerfordernis zum Bebauungsplanentwurf

völkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern (Nr. 2, NEU 2017),²⁹ die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung (Nr. 3), die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege (Nr. 7), über die Belange der Wirtschaft (Nr. 8) bis hin zu den Belangen von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung (Nr. 13), womit auch die Eckpunkte des Nachhaltigkeitsdreiecks umrissen wären.

Auch wenn das Baugesetzbuch weder zwischen diesen beispielhaft aufgezählten Belangen noch den Planungsgrundsätzen des § 1 Abs. 5 BauGB eine Rangfolge kennt, sei an dieser Stelle doch auf die seit 2001/2004³⁰ stetig gestiegene Bedeutung der Umweltbelange hingewiesen, was sich auch in ihrer stetig gestiegenen Anzahl und Ausdifferenzierung wieder spiegelt: Allein 40 von rund 100 der in den §§ 1 Abs. 5 und 6 sowie 1a Abs. 2 und 3 genannten Planungsgrundsätze und Belange sind Umweltbelange.

Hieraus wird auch deutlich, dass „städtebauliche Gründe“ im planungsrechtlichen Sinne deutlich vielgestaltiger und weiter zu fassen sind als beispielsweise im engeren architektonischen Sinne, nach dem zwar nicht immer, aber doch überwiegend eher objektbezogene städtebauliche Aspekte im Zusammenhang mit einem näheren Umfeld im Vordergrund stehen.

Genauso vielgestaltig können die Gründe für die Aufstellung eines Bebauungsplans sein, wenn auch die Hauptquellen regelmäßig der eigene Flächennutzungsplan, eigene andere städtebauliche Planungen, wie integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder Einzelhandels- und Zentrenkonzepte, oder auch der Bauwunsch eines Investors sein dürften – letzterer aber nur dann, wenn dieser zu den städtebaulichen Entwicklungsvorstellungen der Gemeinde passt. Letztendlich geht es in der Folge darum, diesen Beweggründen einen städtebaulich-freiraumplanerischen Ausdruck zu verleihen, bei dem die Erschließung – falls nicht schon vorhanden – als Rückgrat fungiert. Diese Entwurfsgrundlage ist dann in die eher abstrakte Sprache des Planungsrechts zu übersetzen (s. Abbildung 2) und ordnungsgemäß durch das Verfahren zu führen (vgl. Kap. 3).

29 BGBl. I S. 1057.

30 Spätestens mit dem Inkrafttreten des Europarechtsanpassungsgesetz Bau – EAG Bau vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359), mit dem u. a. nicht mehr nur Projekte – dies galt schon seit 2001 – sondern auch die diesen Projekten vorausgehenden Pläne und Programme im Hinblick auf ihre Umweltauswirkungen zu prüfen sind.

Kapitel 1: Grundlagen



Quelle: Eigene Darstellung

* Integriertes Stadtentwicklungskonzept

** Einzelhandels- und Zentrenkonzept

Abbildung 2: Entwicklung eines Bebauungsplans – methodisches Vorgehen