

Das Spannungsverhältnis zwischen Flächensparen und Planungshoheit

Forum Planen Bauen
Freiburg, 11.12.2014

Rechtsanwalt Dr. Björn Reith

Gliederung

- I. Planungshoheit der Gemeinde**
(Inhalt und Schranken)
- II. Genehmigung eines Bauleitplans**
(Anforderungen im Hinblick auf das „Flächensparen“)
- III. Bedeutung des Hinweispapiers des MVI**
(im Bauleitplan- bzw. Genehmigungsverfahren)
- IV. Zusammenfassung in Thesen**

I. Planungshoheit der Gemeinde

1. Schutzbereich der Planungshoheit

- Bestandteil der verfassungsrechtlich verbürgten kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 Abs. 2 GG)
- Umfasst die Befugnis zur eigenverantwortlichen Ordnung und Gestaltung des Gemeindegebietes bzgl. der Verwendung und Nutzung von Grund und Boden
„Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen.“ (§ 2 Abs. 1 S. 1 BauGB)
- Die Planungshoheit umfasst auch die Ermittlung und Darstellung des erforderlichen Baulandbedarfs nach den Zielvorstellungen der Gemeinde über die städtebauliche Entwicklung des Gebiets
*„Im FNP ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus **der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung** ergebende Art der Bodennutzung **nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde** in den Grundzügen darzustellen.“ (§ 5 Abs. 1 S. 1 BauGB)*

I. Planungshoheit der Gemeinde

2. Schranken

- Die Planungshoheit der Gemeinden ist nicht unbeschränkt gewährleistet, sondern nur „im Rahmen der Gesetze“, § 28 Abs. 2 S. 1 GG.
- Unter „Gesetze“ fallen dabei nicht nur Parliamentsgesetze (z.B. BauGB, BNatSchG, WHG), sondern auch Rechtsverordnungen und Satzungen (Landschafts- oder Naturschutzgebietsverordnungen).
- Im Hinblick auf das Hinweispapier des MVI zur „**Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise**“ vom 23.05.2013 stellen sich damit Fragen:
 - *Welche Bedeutung kommt dem Hinweispapier im Bauleitplan- bzw. Genehmigungsverfahren zu?*
 - *Kann das Hinweispapier die planerische Entscheidung der Gemeinde einschränken?*

II. Genehmigung eines Bauleitplans

1. Prüfungsmaßstab

- Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Bauleitplan **gegen Rechtsvorschriften verstößt** (vgl. § 6 Abs. 2 BauGB).
- Die Genehmigung ist somit auf eine **reine Rechtskontrolle** beschränkt. Eine Zweckmäßigkeitprüfung findet nicht statt.
- Steht der FNP im Einklang mit den Rechtsvorschriften, hat die Gemeinde einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung.

II. Genehmigung eines Bauleitplans

2. Rechtsvorschriften

Im Hinblick auf das Gebot des Flächensparens bzw. den geplanten Bedarf an Bauflächen erlangen insbesondere folgende Rechtsvorschriften Relevanz:

- **Plansatz 3.1.9 LEP 2002** (i.V.m. der Anpassungspflicht nach § 1 Abs. 4 BauGB)
- **Vorrang der Innenentwicklung**, § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB
- **Bodenschutzklausel** (Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme), § 1a Abs. 2 BauGB
- **Ist das Hinweispapier eine „Rechtsvorschrift“?**

Nein! Auch keine Verwaltungsvorschrift. Es handelt sich lediglich um „Empfehlungen“ bzw. eine „Richtschnur“ für die Genehmigungsbehörden

II. Genehmigung eines Bauleitplans

2. Rechtsvorschriften

2.1 Plansatz 3.1.9 Landesentwicklungsplan 2002 BW (LEP 2002)

- § 1 Abs. 4 BauGB:

„Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.“

- Plansatz 3.1.9 LEP 2002:

„Die Siedlungsentwicklung ist vorrangig am Bestand auszurichten. Dazu sind Möglichkeiten der Verdichtung und Arrondierung zu nutzen, Baulücken und Baulandreserven zu berücksichtigen sowie Brach-, Konversions- und Altlastenflächen neuen Nutzungen zuzuführen. Die Inanspruchnahme von Böden mit besonderer Bedeutung für den Naturhaushalt und die Landwirtschaft ist auf das Unvermeidbare zu beschränken.“

II. Genehmigung eines Bauleitplans

2. Rechtsvorschriften

2.1 Plansatz 3.1.9 Landesentwicklungsplan 2002 BW (LEP 2002)

- Inhalt und Bedeutung von Plansatz 3.1.9 LEP 2002
 - Bei Ps. 3.1.9 LEP handelt es sich um ein **Ziel** der Raumordnung mit sog. „Regel-Ausnahme-Struktur“ (vgl. VGH BW, Urteil vom 05.03.2014 – 8 S 808/12)
 - Bauleitpläne sind aktiv an die Ziele des Ps. 3.1.9 LEP anzupassen
 - Gemeinde kann sich nicht im Wege der Abwägung über Ps. 3.1.9 hinwegsetzen; die „Regel-Ausnahme-Struktur“ ermöglicht nur in atypischen Fällen eine Ausnahme (ähnlich einer „Soll“-Vorschrift)
 - Plansatz 3.1.9 enthält aber **keine konkreten Berechnungsvorgaben zur Ermittlung des geplanten Bedarfs an Bauflächen**, sondern Vorgaben zur „räumlichen Anordnung“ der Flächenausweisung. Bei der Konkretisierung der Ziele besteht hinsichtlich der Ermittlung des Bedarfs gemeindliches Planungsermessen.

II. Genehmigung eines Bauleitplans

2. Rechtsvorschriften

2.2 Vorrang der Innenentwicklung, § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB:

„Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.“

- Planungsleitlinie des § 1 Abs. 5 S. 3 BauGB ist in der Abwägung zu berücksichtigen und gilt damit nicht strikt, sondern ist überwindbar.
- Vom „Vorrang der Innenentwicklung“ kann die Gemeinde durch Abwägung mit hinreichend gewichtigen gegenüberstehenden Belangen abweichen.
- Die Abwägung steht im planerischen Ermessen der Gemeinde. Die Prüfung der Genehmigungsbehörde ist auf Abwägungsfehler beschränkt.

II. Genehmigung eines Bauleitplans

2. Rechtsvorschriften

2.3 Bodenschutzklausel, § 1a Abs. 2 BauGB:

„Mit Grund und Boden soll sparsam und schonend umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Entwicklung der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbar-machung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. [...].“

- Die „Bodenschutzklausel“ ist in der Abwägung zu berücksichtigen und setzt der Gemeinde somit keine strikten, unüberwindbaren Grenzen.
- Die Abwägung steht im planerischen Ermessen der Gemeinde. Die Prüfung der Genehmigungsbehörde ist auf Abwägungsfehler beschränkt.

III. Bedeutung des Hinweispapiers

■ Rechtsqualität des Hinweispapiers:

- die „Hinweise“ sind nicht rechtsverbindlich, sondern „Empfehlungen“
- keine Planungsvorgabe für die Gemeinden
- da keine „Rechtsvorschriften“ mit konkreten Vorgaben hinsichtlich der Darstellung bzw. Ermittlung des Bedarfs an Bauflächen existieren, sollen die Hinweise den Genehmigungsbehörden als Konkretisierung der gesetzlichen Vorgaben an das Flächensparen dienen.

■ Konsequenzen für das Bauleitplan- bzw. Genehmigungsverfahren:

- Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, den geplanten Bedarf an Bauflächen entsprechend den Berechnungsmethoden der „Hinweise“ nachzuweisen.

III. Bedeutung des Hinweispapiers

- Die **Gemeinde ist nicht verpflichtet**, den Genehmigungsbehörden **sämtliche Daten und Angaben vorzulegen**, die für die „Plausibilitätsprüfung“ gemäß dem Hinweispapier erforderlich sind.
- Die Genehmigungsbehörde ist **beschränkt auf die Prüfung der Vereinbarkeit mit Rechtsvorschriften**, d.h. Anpassungspflicht an Ps. 3.1.9 LEP 2002; Prüfung auf Abwägungsfehler bei der Berücksichtigung der Belange nach § 1 Abs. 5 S. 3 und § 1a Abs. 2 BauGB
- Zur Überprüfung der Vereinbarkeit der planerischen Entscheidung der Gemeinde mit den „Rechtsvorschriften“ benötigen die Genehmigungsbehörden jedoch **gewisse „Unterlagen“**. Manche der im Hinweispapier angesprochenen Angaben wird die Genehmigungsbehörde daher brauchen.
- Dem genehmigungspflichtigen Bauleitplan müssen **zumindest Ermittlungen der Flächenpotenziale und der Gründe für die Flächenneuausweisung** zugrunde gelegt werden.

IV. Zusammenfassung in Thesen

1. Die „Hinweise“ des MVI zur Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise sind keine Rechtsnormen oder Verwaltungsvorschriften. Es handelt sich um „Empfehlungen“.
2. Der formelle Rahmen für die Plausibilitätsprüfung der Bauflächenbedarfsnachweise im Flächennutzungsplan ergibt sich aus § 6 Abs. 2 BauGB. Die Genehmigung des Bauleitplans kann danach nur versagt werden, wenn ein Verstoß gegen Rechtsvorschriften vorliegt.
3. Die Genehmigungsprüfung ist auf eine reine Rechtskontrolle beschränkt. Eine darüber hinausgehende Zweckmäßigkeitprüfung findet nicht statt.
4. Ps. 3.1.9 LEP 2002 ist i.V.m. § 1 Abs. 4 BauGB kein rechtlicher Anknüpfungspunkt für eine Bindungswirkung der „Hinweise“. Ps. 3.1.9 ist nach der Rechtsprechung zwar ein Ziel der Raumordnung. Verbindliche Vorgaben für die Ermittlung des konkreten Bauflächenbedarfs enthält der Plansatz jedoch nicht.

IV. Zusammenfassung in Thesen

5. Rechtlicher Anknüpfungspunkt für die Einbeziehung der „Hinweise“ in die Genehmigung ist die Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB.
6. Hinsichtlich des Flächenbedarfs ist die Abwägung gem. § 5 Abs. 1 S. 1 BauGB an den „Bedürfnissen der Gemeinde“ auszurichten. Dabei sind der Grundsatz des Vorrangs der Innenentwicklung (§ 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB) und die Bodenschutzklausel (Reduzierung der Flächenneuanspruchnahme, § 1a Abs. 2 S. 1 BauGB) zu berücksichtigen.
7. Die Hinweise können die Ermittlung des Bauflächenbedarfs durch die Gemeinde nicht verbindlich konkretisieren, indem sie feste Berechnungsfaktoren und Berechnungsmethoden vorgeben. Dies ist ein Verstoß gegen die in Art. 28 Abs. 2 GG verankerte Planungshoheit der Gemeinde.
8. Die Genehmigungsbehörde darf die Genehmigung nicht versagen, weil die Gemeinde den geplanten Bedarf an Wohn- und Gewerbeflächen nicht anhand der Plausibilitätsprüfung des MVI nachgewiesen hat.

IV. Zusammenfassung in Thesen

9. Gemeinde müssen den geplanten (zusätzlichen) Flächenbedarf nachvollziehbar darlegen und begründen.
10. Gemeinde kann eigene Berechnung anstellen. Bei Abweichung vom Hinweispapier ist eine entsprechende Begründung ratsam.
11. Die Genehmigungsbehörde benötigt zur Überprüfung der Vereinbarkeit der planerischen Entscheidung mit den gesetzlichen Vorgaben in Plansatz 3.1.9 LEP, in § 1 Abs. 5 sowie § 1a Abs. 2 BauGB gewisse „Unterlagen“ (zumindest Darlegungen zu Flächenpotenzialen bzw. der Gründe, aus denen die Neuausweisung für erforderlich gehalten wird).

Haben Sie noch Fragen?

Rechtsanwalt Dr. Björn Reith

WURSTER WEISS KUPFER

Rechtsanwälte Partnerschaft mbB • Freiburg Stuttgart

• Kaiser-Joseph-Straße 247 • 79098 Freiburg • Tel. 0761/ 21 11 49-0 • Fax 0761/ 21 11 49-45

E-Mail: reith@w2k.de • Homepage: www.w2k.de