

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 671

**Isolierte Festsetzungen in
weiträumigen Textbebauungsplänen**

**Ein Beitrag zum Einsatz fachlich
beschränkter städtebaulicher Pläne**

Von

Michael Dolderer



Duncker & Humblot · Berlin

MICHAEL DOLDERER

**Isolierte Festsetzungen in
weiträumigen Textbebauungsplänen**

Schriften zum Öffentlichen Recht

Band 671

Isolierte Festsetzungen in weiträumigen Textbebauungsplänen

Ein Beitrag zum Einsatz fachlich
beschränkter städtebaulicher Pläne

Von

Michael Dolderer



Duncker & Humblot · Berlin

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Dolderer, Michael:

Isolierte Festsetzungen in weiträumigen Textbebauungsplänen :
ein Beitrag zum Einsatz fachlich beschränkter städtebaulicher
Pläne / von Michael Dolderer. – Berlin : Duncker und
Humblot, 1995

(Schriften zum öffentlichen Recht ; Bd. 671)

Zugl.: Konstanz, Univ., Diss., 1994

ISBN 3-428-08266-4

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1995 Duncker & Humblot GmbH, Berlin

Fotoprint: Werner Hildebrand, Berlin

Printed in Germany

ISSN 0582-0200

ISBN 3-428-08266-4

Gedruckt auf alterungsbeständigem (säurefreiem) Papier
gemäß der ANSI-Norm für Bibliotheken

Vorwort

Die vorliegende Arbeit wurde im Sommersemester 1994 von der Juristischen Fakultät der Universität Konstanz als Dissertation angenommen. Sie ist im Januar 1994 abgeschlossen worden.

Bedanken möchte ich mich an dieser Stelle zunächst und vor allem bei Herrn Prof. Dr. Winfried Brohm, der die Untersuchung des Themas angeregt und mit fachlichem Rat engagiert betreut hat. Dank gebührt auch Herrn Prof. Dr. Dieter Lorenz für weiterführende Ratschläge und für die zügige Erstellung des Zweitgutachtens.

Ich widme die Arbeit meiner Frau Verena.

Konstanz, im August 1994

Michael Dolderer

Inhaltsverzeichnis

Einleitung	13
§ 1 Der Gegenstand der Untersuchung	19
A. Weiträumiger Textbebauungsplan mit isolierten Festsetzungen ("Textbebauungsplan")	19
B. Eingrenzung des Untersuchungsgegenstandes: Ausscheidung der Änderungs- und der Ergänzungstextbebauungspläne	22
C. Mögliche Inhalte der Textbebauungspläne in der Planungspraxis	25
I. Katalogfestsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB	25
II. Planerisches Feinsteuerungsinstrumentarium	26
III. Landesrechtlich determinierte Festsetzungen	27
§ 2 Der Textbebauungsplan im planungsrechtlichen Begriffssystem	29
A. Bedeutung der begrifflichen Standortbestimmung	29
B. Planungsrechtliche Begriffssysteme	33
I. Begriff der Planung	33
II. Raumbezogene Gesamt- und Fachplanung	35
C. Standort der städtebaulichen Planung durch Textbebauungsplan	40
I. Standortbestimmung nach der Form des Textbebauungsplans	42
II. Standortbestimmung nach der materiellen Planungsaufgabe des Textbebauungsplans	44
1. Sektorale Planungsaufgabe des Textbebauungsplans durch Abwägungsbeschränkung?	44

2. Sektorale Planungsaufgabe des Textbebauungsplans durch Beschränkung der Planmotivation	47
a) Zusammenhang zwischen Planmotivation, Planlegitimation und Planungsaufgabe	47
b) Planungsaufgabe der Bebauungsplanung	50
aa) Gesetzliche (heteronome) Planungsaufgaben	50
bb) "Gewillkürte" (autonome) Planungsaufgaben des Textbebauungsplans	55
§ 3 Textbebauungsplan und Mindestinhalt städtebaulicher Planungen	61
A. Mindestinhalt und begrifflicher Standort des Textbebauungsplans	61
B. Planungsaufgabe und Mindestfestsetzungsdichte	64
C. Mindestinhalt und Planerfordernis	70
D. Mindestinhalt und Abwägung	73
E. Mindestinhalt und Bebauungsrecht	78
§ 4 Textbebauungsplan und städtebauliche Planermächtigung	81
1. <i>Unterschnitt:</i> Die städtebauliche Planermächtigung als Grundlage der Textbebauungspläne	81
A. Verfassungsrechtliche Vorfragen	81
I. Notwendigkeit der Planermächtigung	81
II. Gesetzgebungskompetenzen und der Einsatz der städtebaulichen Planermächtigung zur Textbebauungsplanung	84
III. Gemeindliches Selbstverwaltungsrecht und der Einsatz der städtebaulichen Planermächtigung zur Textbebauungsplanung	91
1. Befugnisbegrenzende Komponente des Selbstverwaltungsrechts	95
2. Befugniserweiternde Komponente des Selbstverwaltungsrechts	99

B. Fachplanung durch Textbebauungsplan auf der Grundlage der städtebaulichen Planermächtigung?	102
2. <i>Unterabschnitt:</i> Das städtebauliche Planerfordernis des Textbebauungsplans nach § 1 Abs. 3 BauGB	109
A. Das Planerfordernis als Komponente der städtebaulichen Planermächtigung	109
B. Anwendung besonderer Erforderlichkeitsklauseln auf Textbebauungspläne?	112
C. Erfordernis des weiträumigen Umgriffs der Textbebauungspläne	118
D. Folgerungen für das Planerfordernis in der kommunalen Planungspraxis besonders bedeutsamer Textbebauungspläne	121
I. Luftreinhalteplanung durch Textbebauungspläne	122
1. Städtebaurechtliches Planerfordernis der Textbebauungspläne zur Luftreinhaltung	122
2. Vorbeugender Umweltschutz durch Textbebauungspläne zur Luftreinhaltung	125
3. Erfordernis der Luftreinhalteplanung durch Textbebauungsplan im Hinblick auf kommunale Konkurrenzinstrumentarien	138
a) Luftreinhalteplanung durch Ortsbausatzung	138
b) Anschluß- und Benutzungszwang für Fernwärme	145
c) Verordnungsermächtigungen der Landesimmissionsschutzgesetze ..	151
II. Maßnahmeplanungen (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB) durch Textbebauungspläne	153
III. Grünbestandsplanung (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB) durch Textbebauungspläne	157
1. Städtebaurechtliches Planerfordernis der Textbebauungspläne zum Grünbestandsschutz	157
2. Erfordernis der Grünbestandsplanung durch Textbebauungsplan im Hinblick auf kommunale Konkurrenzinstrumentarien	160
IV. Städtebauliche Verkehrsplanungen durch Textbebauungspläne	162

3. Unterabschnitt: Der Textbebauungsplan als "Plan" im Sinne des § 1 Abs. 1 BauGB	167
A. Formaler Planbegriff und Textbebauungsplan	168
B. Materieller Planbegriff und Textbebauungsplan: Das Gebot konkret-individueller Planaussagen	169
C. Herleitung des Gebots konkret-individueller Planaussagen	171
I. Das Gebot konkret-individueller Planaussagen und der Rechtscharakter des Bebauungsplans	171
II. Das Gebot konkret-individueller Planaussagen und die Eigenart der Abwägungsentscheidung	175
1. Nachvollziehende Abwägungsentscheidung	176
2. Normgeberische Abwägungsentscheidung	178
3. Planerisch-gestaltende Abwägungsentscheidung (nach § 1 Abs. 6 BauGB)	180
a) Abwägungsentscheidung und Abwägungsvorgang	180
b) Städtebauliche Planermächtigung als Finalprogramm	182
c) Finalprogramm und Rechtsstaatsprinzip	184
d) Anwendung des Art. 80 GG auf die städtebauliche Planermächtigung beim Erlass von Textbebauungsplänen?	188
D. Besonderheiten des Erlasses von Textbebauungsplänen: Legitimation des Übergangs von der konkret-individuellen Planaussage zur abstrakt-generellen Vorschrift	191
I. Vergleich mit den Ermächtigungen zum Erlass von Ortsbausatzungen ..	193
1. Bauordnungsrechtliche Satzungermächtigung als Planermächtigung? 194	
2. Bauordnungsrechtliche Satzungermächtigung als allgemeine Normsetzungsermächtigung	195
II. Eigenart der Festsetzungsinhalte als Legitimationskriterium?	201

III. Legitimation der Textbebauungspläne durch Verknüpfung der Erfordernis- und der Plankomponente der städtebaulichen Planermächtigung . . .	206
E. Anwendung auf einzelne Festsetzungsarten - spezifische Vereinzelfähigkeit der Festsetzungen	208
I. Katalogfestsetzungen des § 9 Abs. 1 BauGB	209
II. Festsetzungen des planerischen Feinsteuerungsinstrumentariums	212
1. Ausschlußtextbebauungspläne als unzulässige Negativplanung	213
2. Sonstige Textbebauungspläne zur Feinsteuerung	221
3. § 2a BauGBMaßnG	222
F. Besonderheiten der Bebauungspläne mit isolierten zeichnerischen Festsetzungen	226
§ 5 Textbebauungsplan und konkurrierende Kompetenzen staatlicher Instanzen	230
A. Konkurrenzlagen zum Naturschutzrecht	232
I. Naturschutzrechtliche Maßnahmeplanungen durch Textbebauungsplan	232
II. Grünbestandsschutz durch Textbebauungsplan und naturschutzrechtlicher Flächenschutz	236
B. Konkurrenzlagen zum Immissionsschutzrecht	239
§ 6 Verfahrensfragen beim Erlaß von Textbebauungsplänen	244
A. Baurechtliches Verfahrensrecht	244
B. Gemeinderechtliches Verfahrensrecht	247
I. Gemeinderechtliche Mitwirkungsverbote	247
II. Mitwirkungsverbote und vorbereitender Bauleitplan	251
III. Mitwirkungsverbote und Textbebauungsplan	254
1. Restriktive Interpretation der kommunalrechtlichen Mitwirkungsverbote beim Erlaß weiträumiger Textbebauungspläne	256

2. Räumliche Aufteilung weiträumiger Textbebauungspläne	258
C. Formellrechtliches Gebot der Normenklarheit	264
§ 7 Grundrechtsfragen	268
A. Textbebauungsplan und Eigentumsschutz	268
I. Standort des Textbebauungsplans in der Eigentumsdogmatik	271
II. Folgerungen aus dem Eigentumsschutz für Planlegitimation und Abwägung des Textbebauungsplans	275
III. Faktische Eigentumsbeeinträchtigungen durch Textbebauungsplan	281
B. Textbebauungsplan und Berufsfreiheit	287
§ 8 Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse	293
Literaturverzeichnis	318

Einleitung

Die städtebauliche Planung der Gemeinden - vor allem durch den Erlaß von Bebauungsplänen als verbindliche Bauleitpläne¹ - nimmt seit langem eine zentrale Stellung im Recht der raumbezogenen Planung² ein. Ihre - dafür nicht zuletzt ursächliche - praktische Bedeutung für die planende Gemeinde einerseits³ und für den planbetroffenen Bürger andererseits⁴ liegt auf der Hand. Aber auch die Wissenschaft, soweit sie sich mit dem Planungsrecht und dabei vornehmlich mit dem rechtlich am besten durchgebildeten⁵ Raumplanungsrecht befaßt, widmet der gemeindlichen Bauleitplanung im Hinblick auf deren Standort im Gefüge raumbezogener Planungen - an der Schnittstelle zwischen Staat, Gemeinde und Bürger - besondere Aufmerksamkeit. Ähnliches gilt für den Gesetzgeber, der das Instrumentarium des städtebaulichen Planungsrechts mehr und mehr inhaltlich erweitert und dabei in erster Linie den der planenden Gemeinde zu Gebote stehenden „Festsetzungskatalog“ des § 9 BauGB ausgebaut hat. Beispielhaft sei insoweit auf die „Rüstung“ des Bauleitplanungsrechts für den Einsatz auf

¹ Vgl. §§ 1 Abs. 2, 8 Abs. 1 BauGB.

² Zum Begriff der raumbezogenen Planung vgl. etwa § 2 Abs. 1 ROG und Ronellenfisch, Planungsrecht, § 1 I 2; Kühling, Fachplanungsrecht, RNr. 1; Forsthoff/Blümel, Raumordnungsrecht und Fachplanungsrecht, S. 17 (mit Nachw. bei Fn. 1); Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 1 II 1; Brohm, JuS 1986,776; zur historischen Entwicklung des städtebaulichen Planungsrechts ausführlich Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Einl. und Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 1 RNm. 1 ff.

³ Hierzu nur etwa Widera, Gemeindliche Planungshoheit, S. 106 ff.

⁴ Zur „unmittelbaren“ Wirkung des Bebauungsplans schon Forsthoff, DVBl 1957,113, der auf die Veränderungen des Grundstückswerts im Gefolge städtebaulicher Planungen verweist; auch Brohm, Rechtsschutz im Bauplanungsrecht, S. 57; Obermayer, VVDStRL 18,144,174; zusammenfassend Osthof, Nutzungsgehalt und Ordnungsgehalt des Bebauungsplans, S. 14 ff.; vgl. auch BVerfG DVBl 1985,1126 zur Anwendbarkeit des Art. 19 Abs. 4 GG auf den Bebauungsplan.

⁵ Vgl. Battis, Allgemeines Verwaltungsrecht, RNr. 298.

dem Feld des (örtlichen) Umwelt- und Immissionsschutzes⁶ im Gefolge der Erkenntnis verwiesen, daß der Effizienz reagierenden „repressiven“ Umwelt- und Immissionsschutzes durch den Einsatz ordnungsrechtlich geprägter Instrumentarien Grenzen gesetzt sind und dementsprechend ein wachsender Bedarf nach (prospektiv-) „agierendem“ - planerischem - Umwelt- (und Immissionsschutz) besteht.⁷ Mit der Stärkung des im städtebaulichen Planungsrecht angelegten Planungspotentials der Gemeinde verbindet sich allerdings als notwendige Folge, daß auch das in der Konkurrenz zu anderen Planungsträgern und zu anderen Planungsinstrumenten begründete Konfliktpotential vermehrt wird.⁸

Hieran anknüpfend ist Gegenstand dieser Untersuchung eine Erscheinungsform planerischen Handelns der Gemeinden, die sich in besonders ausgeprägter Weise innerhalb dieses Konfliktpotentials bewegt und der bislang - von einigen Fallgestaltungen und wenigen Gerichtsentscheidungen abgesehen - nur geringe Aufmerksamkeit geschenkt worden ist. Gemeint ist

⁶ In erster Linie handelt es sich dabei um planerische Handlungsmittel, die es der Gemeinde erlauben sollen, in verstärktem Maße (vorbeugenden) Umweltschutz auf örtlicher Ebene zu betreiben; vgl. hierzu etwa die Verpflichtung der Bauleitpläne in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB auf einen Beitrag zum Schutz und zur Entwicklung der natürlichen Lebensgrundlagen (i.e. BT-Drucks. 10/4630 zu § 1 Abs. 5, S. 60,61) und die Bodenschutzklausel des § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB - eingehend dazu und zur „Umwidmungssperreklause“ Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 1 RNr. 7 unter Hinweis auf die Begründung des Regierungsentwurfs; Brügelmann-Gierke, BauGB, § 9 RNr. 1; Gaentzsch, BauGB, § 1 RNr. 43; Schlichter, in: Berliner Kommentar zum Baugesetzbuch, Einführung RNm. 34,39; auch Battis, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 3 IV 2a; Schmidt-Aßmann, DÖV 1979,1,5; Grooterhorst, DVBl 1987,654,658; Stelkens, UPR 1987,241,244; Battis, NuR 1988,57; Gassner, NVwZ 1991,26; VGH Bad.-Württ. NK-Urt. v. 15.12.1987 - 5 S 1444/86 - ; zur „vorsorgenden“ Zielsetzung im besonderen des § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB/BBauG a.F. etwa Stich, DÖV 1981,645,652; Dolde, DVBl 1983,732,734; kritisch dazu Selmer, BB, Beilage 15 zu Heft 30/1988, S. 9.

⁷ Hierzu etwa Kraft, Immissionsschutz und Bauleitplanung, S. 18; Selmer, BB, Beilage 15 zu Heft 30/1988, S. 3 auch zur Annahme (teilweise) gegenläufiger Tendenzen bei der Neufassung etwa des § 9 Abs. 1 Nr. 23 BauGB (aaO, S. 4,5); zur Notwendigkeit speziell „aktiv-gestaltenden“ Naturschutzes etwa auch Baumeister, Die Integration der örtlichen Landschaftsplanung in die Bauleitplanung, S. 37 ff.; Zwanzig, Die Fortentwicklung des Naturschutzrechts in Deutschland nach 1945, S. 1 ff.; Pielow, NuR 1979,15.

⁸ Speziell zur „Verschränkung“ des Bauleitplanungsrechts mit dem Umweltrecht Selmer, BB, Beilage 15 zu Heft 30/1988, S. 3 und die dort unter Fn. 4 genannten Nachweise.

die Beschränkung des von der Gemeinde als Satzung⁹ zu beschließenden Bebauungsplans auf einzelne planerische Elemente, im besonderen auf isolierte textliche Festsetzungen¹⁰, wobei der Geltungsbereich des Plans regelmäßig - weiträumig - große Teile des Gemeindegebiets oder das Gemeindegebiet als Ganzes erfaßt.

Aus der Sicht der gemeindlichen Planungspraxis bieten in dieser Weise auf Einzelfragen „zugeschnittene“ und sachlich-sektoral beschränkte einfache Bebauungspläne¹¹ vielerlei Vorzüge¹². Der Gemeinde steht mit diesem planerischen Handlungsmittel ein Instrument zur Verfügung, das einfach zu handhaben¹³ ist, mit dem sie ohne allzu großen planerischen Aufwand (städtebauliche) Einzelprobleme lösen kann und das sie außerdem in die Lage versetzt, flexibel und schnell auf Veränderungen der tatsächlichen Planungsgrundlagen zu reagieren.¹⁴ Es zeigt sich damit auch in dieser Entwicklung letztendlich die vom Gesetzgeber mit der Regelung des § 30 Abs. 2 BauGB vollzogene „Leitbildänderung“ weg vom lange Zeit als Ideal bevorzugten qualifizierten¹⁵ Bebauungsplan mit möglichst hoher Festset-

⁹ § 10 BauGB.

¹⁰ Das auf den „Planungsraum“ bezogene „Vereinzelnungsphänomen“, als welches man den Erlaß von Bebauungsplänen für einzelne Grundstücke oder für Grundstücksteile („Briefmarkenplanung“) begreifen könnte, ist nicht Gegenstand der Untersuchung - dazu etwa aus der Rechtsprechung BVerwG DVBl 1969,276; OVG Lüneburg DÖV 1966,246; OVG Saarland BBauBl 1966,463; OVG Berlin BRS 32 Nr. 2; OVG Saarland BRS 22 Nr. 5; HessVGH BRS 20 Nr. 13; OVG Münster BRS 20 Nr. 6; Fickert/Fieseler, BauNVO, § 1 RNr. 34; Brügelmann-Gierke, BauGB, § 9 RNr. 91; Gelzer/Birk, Bauplanungsrecht, RNr. 246; Mamczyk, BauGB, § 1 RNr. 4; eine andere Auffassung vertritt etwa Rößler, BauNVO (1966), § 1 Anm. 1; zur „bestandsorientierten Planung“ nach Maßgabe des § 1 Abs. 10 BauNVO 90 etwa Leder/Scholtissek, BauNVO, § 1 RNr. 29 oder Müller/Weiss, Die Bauutzungsverordnung, S. 70 ff.

¹¹ Vgl. die Definition des einfachen Bebauungsplans in § 30 Abs. 2 BauGB.

¹² Hierzu im einzelnen die nachfolgenden Anwendungsbeispiele.

¹³ Möglich sind etwa Regelungen gleichsam „mit einem Federstrich“ - so die Formulierung des Bundesverwaltungsgerichts in seiner Entscheidung BVerwGE 50,114.

¹⁴ Vgl. etwa Breuer, Umweltschutzrecht, in: von Münch/Schmidt-Aßmann (Hrsg.), Besonderes Verwaltungsrecht, RNr. 59, der zu Recht darauf hinweist, daß mit der „Globalität die Operationalität und Durchsetzbarkeit der Planung“ schwinde, was sich in den Erfahrungen mit den Modellen und Versuchen einer integrierten staatlichen Gesamt-, Aufgaben- oder Entwicklungsplanung zeige; hierzu auch Wagener, DÖV 1977,587, 589 ff.

¹⁵ § 30 Abs. 1 BauGB.