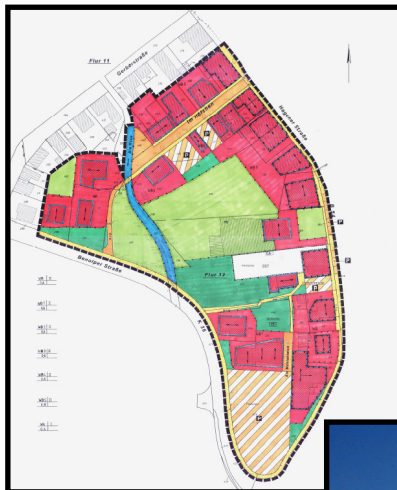


FACHBERICHT

zum öffentlichen Bauplanungs-, Umwelt- und Bauordnungsrecht

Bewertung von Innenbereichssatzungen nach § 34 BauGB und älteren Bebauungsplänen nach §§ 12 und 30 BauGB im Stadtgebiet der Stadt Drolshagen

(Stand: Oktober 2009 i. d. F. vom November 2013)



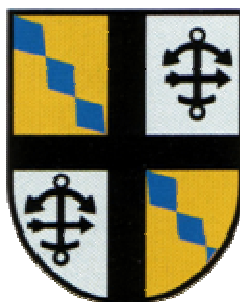
Bebauungsplan Nr. 8a „Klosterwiese/Im Höfchen“
aus 1983 in der Neufassung von 2006

Bildperspektive
aus 2011



Erzählt ein Stück Architektur nur Weltläufiges und Visionäres, ohne ihren konkreten Ort zum Mitschwingen zu bringen, vermisste ich die sinnliche Verankerung des Bauwerks an seinem Ort, das spezifische Gewicht des Lokalen.

Peter Zumthor, denkmalgeprägter Architekt aus der Schweiz



Stadt Drolshagen

INHALTSVERZEICHNIS

1. Vorwort

2. Einleitung

TEIL A

3. Innenbereichssatzungen nach § 34 BauGB

- 3.1 Entstehungsgeschichte**
- 3.2 Ausgangssituation in der Stadt Drolshagen**
- 3.3 Bewertungskriterien im Einzelnen**
- 3.4 Bedeutung externer Fachplanungen**
- 3.5 Grundsätzliches zur Baulückenerfassung**
- 3.6 Verwaltungsrecht und Rechtsprechung**

TEIL B

4. Ältere Bebauungspläne nach § 30 BauGB

- 4.1 Entstehungsgeschichte**
- 4.2 Ausgangssituation in der Stadt Drolshagen**
- 4.3 Festsetzungsinhalte im Einzelnen**
- 4.4 Bedeutung externer Fachplanungen**
- 4.5 Grundsätzliches zur Baulückenerfassung**
- 4.6 Verwaltungsrecht und Rechtsprechung**

TEIL C

5. Zwischenbilanz

6. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

7. Anlage Baulückenkataster

8. Quellennachweis

1. Vorwort

Der vorliegende Fachbericht richtet sich an Leserinnen und Leser, die Interesse an bauplanungsrechtlichen Zusammenhängen nach dem Baugesetzbuch (BauGB) besitzen.

Im vorliegenden Fachbericht werden die Bereiche des öffentlichen Bauplanungs-, Umwelt- und Bauordnungsrechtes, ausschließlich in Bezug auf umgesetzte Beispiele bei der Stadt Drolshagen, kumulativ beschrieben.

Eine Vertiefung des nationalen Umweltrechtes wird darüber hinaus in einem weiteren Fachbericht, welcher sich konkret mit der landschaftsökologischen Eingriffs- und Ausgleichsthematik und deren konkreten bauplanungsrechtlichen Umsetzung bei der Stadt Drolshagen auseinandersetzt, behandelt. Die hiermit auch im indirekten Zusammenhang stehende Thematik des europäischen Umweltrechtes wird in einem gesonderten und primär geschichtlich geprägten Fachbericht behandelt.

Viel Freude und neue interessante Erkenntnisse beim Lesen wünscht Ihnen

Ihr



Theo Hilchenbach
(Bürgermeister)

2. Einleitung

Die nachfolgend aufgeführte Thematik erfolgt mit dem Ziel, den Altbestand von (verbindlichen) Bauleitplänen hinsichtlich notwendiger Änderungen und/oder Anpassungen zu überprüfen. Die Überprüfung erfolgt, um nicht zuletzt auch auf ein auf Dauer angelegtes Baulückenkataster zurückgreifen zu können. Ebenso auch aufgrund neuerer gesetzlicher Bestimmungen nach dem Baugesetzbuch (BauGB), wonach Bebauungspläne hinsichtlich ihrer Umweltauswirkungen kontinuierlich zu überwachen sind. Das BauGB, zuletzt geändert am 11.06.2013, dient als Grundlage der weiteren Betrachtung.

Hierzu im Einzelnen:

(Auszug aus § 4c BauGB)

Die Gemeinden überwachen die erheblichen Umweltauswirkungen, die auf Grund der Durchführung der Bauleitpläne eintreten, um insbesondere unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen frühzeitig zu ermitteln und in der Lage zu sein, geeignete Maßnahmen zur Abhilfe zu ergreifen ...

Die eingangs erwähnte Überprüfung erfolgt darüber hinaus aus rein festsetzungsspezifischen Gründen (z. B. Veränderung hinsichtlich der Art und dem Maß der baulichen Nutzung, Anzahl von Befreiungen und Planänderungen), um den heutigen Wirkungsgrad der einzelnen Festsetzungen und den daraus resultierenden Handlungsbedarf zu ermitteln.

Hierzu im Einzelnen:

(Auszug aus § 1 Abs. 3 i. V. m Abs. 8 BauGB)

Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist ... Die Vorschriften dieses Gesetzbuchs über die Aufstellung von Bauleitplänen gelten auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung.

Die Überprüfung bezieht sich konkret auf Bebauungspläne bis 1998 und sämtliche planersetzende Innenbereichssatzungen seit 1979. Eine sinnvolle Fortschreibung dieses Projektes erfolgt demnach sukzessive, zumal es sich bei der Bauleitplanung dem Wesen nach stets um einen dynamischen Entwicklungsprozess handelt.

Hierbei sei insbesondere auch auf die mittlerweile nicht zu unterschätzende Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplanes hingewiesen. Kernaufgabe einer jeden Kommune muss es daher sein, über eine angemessene Neugebietsausweisung hinaus in gleicher Weise auch bestimmte Entwicklungstendenzen (z. B. Demographie, Einzelhandel, Barrierefreiheit usw.) planerisch und/oder gutachterlich zu begleiten.

In den nun nachfolgenden Darstellungen (Teil A und Teil B) wird auf die Unterschiede zwischen den (verbindlichen) Planungsinstrumenten eingegangen.

TEIL A

3. Innenbereichssatzungen nach § 34 BauGB

3.1 Entstehungsgeschichte

Die Einführung von Satzungen für den sog. „unbeplanten Innenbereich“ erfolgte erstmals 1960 durch das frühere Bundesbaugesetzbuch (BBauG). Ziel war es, hierdurch eine Art Auffangvorschrift für eine Übergangszeit zu schaffen. Dieses Ziel wurde jedoch nicht wirklich erreicht, so dass die heute geltenden Nachfolgesatzungen letztendlich als *eigenständige* Satzungen fester Bestandteil der kommunalen Bauleitplanung geworden sind.

(§ 34 BBauG in der Fassung von 1960)

In Gebieten, für die die Gemeinde noch nicht beschlossen hat, einen Bebauungsplan im Sinne des § 30 aufzustellen, oder für die die Aufstellung eines solchen Bebauungsplanes nicht erforderlich ist, ist innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ein Vorhaben zulässig, wenn es nach der vorhandenen Bebauung und Erschließung unbedenklich ist.

Seit Einführung dieser *planersetzen*den Rechtsvorschrift wurde das BauGB mehreren Änderungs novellen unterworfen, wobei jedoch bis heute nur zum Teil gravierende (Beurteilung der Einzelhandelsentwicklung) aber keinesfalls nachteilige Veränderungen stattgefunden haben. Vielmehr wurde die in Rede stehende Rechtsvorschrift durch drei unterschiedliche Satzungstypen weiter differenziert. Demnach existiert heute gemäß § 34 Abs. 4 BauGB die sog. „Klarstellungssatzung (1.)“, Entwicklungssatzung (2.) und Einbeziehungssatzung (3.)“.

(§ 34 Abs. 4 BauGB)

Die Gemeinde kann durch Satzung

1. die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen,

2. bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind,

3. einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.

Ferner wurde mit Novelle des BauGB im Jahre 2004 die Genehmigungspflicht dieser Satzungen abgeschafft. Dies erhöht sinnvoller Weise den Anspruch an die kommunale Planungshoheit und beinhaltet gleichsam einen angemessenen Bürokratieabbau.

Darüber hinaus besteht nach wie vor auch die Möglichkeit, Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich auch ohne Satzung gemäß § 34 Abs. 1 BauGB und somit ausschließlich aufgrund der konkreten örtlichen Verhältnisse (z. B. Bestandsbebauung, Geländesituation, Wegeführungen usw.) zu beurteilen. Eine solche Beurteilung erfolgt jedoch besonders restriktiv, um nicht zuletzt auch sog. „negative Vorbildwirkungen“ zu unterbinden.

Die Rechtsprechung hat nicht zuletzt auch im Laufe der Zeit eine Vielzahl von Grundsatzentscheidungen zu Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich getroffen, die inzwischen auch sehr differenzierte Beurteilungen von Bauvorhaben erlauben. Unter dem später folgenden Punkt 6 erfolgen hierzu konkretere Darstellungen.

3.2 Ausgangssituation in der Stadt Drolshagen

Die Stadt Drolshagen verfügt derzeit über 24 Ortslagenabgrenzungen. In den Ortschaften Benolpe, Berlinghausen, Bleche, Brachtpe, Drolshagen, Dumicke, Eichen, Essinghausen, Fohrt, Frenkhausen, Germinghausen-Junkernhöh, Halbhusten, Herpel, Husten, Hützmert, Iseringhausen, Lüdespert, Öhringhausen, Scheda, Schlade, Schreibershof, Schürholz, Sendschotten und Wegeringhausen.

Hierbei handelt es sich ausnahmslos um sog. „Klarstellungssatzungen“ gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB die in den Jahren 1979 bis 1989 entwickelt wurden. Im Laufe der nachfolgenden Jahre konnten darüber hinaus in den einzelnen Ortschaften immer wieder auch Einzelgrundstücke durch Einbeziehungssatzungen gemäß § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB, mit oder ohne bebauungsplanähnlichen Festsetzungen, einbezogen werden.

Darüber hinaus besitzt die Stadt Drolshagen auch sog. „Außenbereichssatzungen“ gemäß § 35 Abs. 6 BauGB für die Ortschaften Feldmannshof, Simonspike, Heiderhof und Beul sowie eine Vielzahl von älteren und neueren Bebauungsplänen.

Die Außenbereichssatzungen stellen eine Sonderform des Planungsrechtes dar und regeln ausschließlich die Abgrenzung des bestehenden und i. d. R. geringen Siedlungsbesatzes (Anzahl von Gebäuden) gegenüber dem angrenzenden Landschaftsraum. Satzungserweiterungen scheiden hierbei naturgemäß aus, insofern sind ggf. nur noch innerörtliche Gebäudeverdichtungen möglich. Auf weitere Einzelheiten zu diesem Sondertyp an Satzung, sowie zu Bebauungsplänen soll nicht bzw. an anderer Stelle eingegangen werden.

3.3 Bewertungskriterien im Einzelnen

Ein Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB ist vom Grundsatz her nur dann allgemein zulässig, wenn es bestimmte bauliche Merkmale beinhaltet die sich in der näheren Umgebung widerspiegeln. Hierbei ist stets auf das vorhandene Siedlungs- und Freiraumgefüge der einzelnen Ortschaft abzustellen, insofern variiert stets auch der Beurteilungsmaßstab. Zudem besteht seit 2006 bzw. 2013 eine abweichende Zulässigkeit bei baulichen Veränderungen in der Art, dass Gewerbe- und Handwerksbetriebe erweitert und zu Wohnzwecken umgewidmet werden können, sofern der Aspekt der *städtebaulichen Verträglichkeit* hinreichend gesichert bleibt.

Der Gesetzgeber umschreibt die Rahmenbedingungen wie folgt:

(§ 34 Abs. 1 BauGB i. V. m. Abs. 3a BauGB)

Innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile ist ein Vorhaben zulässig, wenn es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist. Die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse müssen gewahrt bleiben; das Ortsbild darf nicht beeinträchtigt werden ... Vom Erfordernis des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach Absatz 1 Satz 1 kann im Einzelfall abgewichen werden, wenn die Abweichung der Erweiterung, Änderung, Nutzungsänderung oder Erneuerung eines zulässigerweise errichteten Gewerbe- oder Handwerksbetriebs, einschließlich der Nutzungsänderung zu Wohnzwecken, oder der Erweiterung, Änderung oder Erneuerung einer zulässigerweise errichteten, Wohnzwecken dienenden baulichen Anlage dient, städtebaulich vertretbar ist und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Grundsätzlich ist zu beachten, dass jedes einzelne Prüfkriterium für sich zu bewerten ist. Ein Sammeln und Ausgleichen durch andere und womöglich günstigere Prüfkriterien ist grundsätzlich nicht vorgesehen. Dies bleibt bedingt nur dem (qualifizierten) Bauleitplanverfahren vorbehalten.

Definition der bauplanungsrechtlichen Ausgangssituation

Bei der Beurteilung von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich ist zu beachten, dass keine absoluten Zahlenwerte, entgegen möglichen parzellenscharfen Festsetzungen in Bebauungsplänen, gelten. Infrage kommt vielmehr das Bauvolumen, die Gebäudehöhe, die First- und/oder Traufhöhe, die Bautiefe, die Gebäudeflucht, die Grundstücksbreite einschl. den seitlichen Grenzabständen und die Nutzungsart selbst. Hierbei ist gleichsam nochmals zwischen Haupt- und Nebengebäuden zu differenzieren.

Ausdrücklich ist in diesem Zusammenhang noch zu erwähnen, dass die Darstellung einer Baufläche im Flächennutzungsplan bei der Prüfung von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich keine verbindliche Rechtswirkung entfaltet. Gebietsausweisungen in Bebauungsplänen müssen hingegen aus den Darstellungen im Flächennutzungsplan abgeleitet werden.

Definition der Erschließungsvoraussetzungen

Die Voraussetzungen für eine ausreichende grundstücksbezogene Verkehrserschließung ergeben sich im Wesentlichen aus der Breite der Grundstückszufahrt und der dazugehörigen Gesamtgrundstücksbreite im Vergleich zu den umliegenden Grundstücksbreiten.

Was die verkehrliche Erschließung für die Allgemeinheit anbetrifft, reicht die vorhandene Straße aus, wenn sie im Regelfall den anfallenden Verkehr bewältigen kann.

Ist eine Grundstückszufahrt die durch unterschiedliche Eigentumsverhältnisse und/oder separate Parzellen nicht automatisch gesichert, oder gar keine ausreichende Erschließung vorhanden, kann dies im Einzelfall durch eine Baulasteintragung im Baulastenverzeichnis, eine Eintragung einer Grunddienstbarkeit im Grundbuch und/oder Abschluss eines Erschließungsvertrages sichergestellt werden.

Ferner ist seit 1996 eine ausreichende Versickerungsfähigkeit des Untergrundes, bedingt durch das anfallende unbelastete Niederschlagswasser, erforderlich.

Sofern der je nach Gebietsart notwendige Löschwassergrundsatz gemäß § 44 Landesbauordnung (BauO NRW) gegeben ist (min. 48 cbm/2h), ein Bauvorhaben im Einzelfall aber eines erhöhten Löschwasserbedarf bedarf, ist dieser im Rahmen des Objektschutzes vom jeweiligen Betriebsinhaber auf dem eigenen Grundstück sicherzustellen.

Hinsichtlich der Versickerung des anfallenden Niederschlagswassers auf dem eigenen Grundstück gemäß § 51 a Landeswassergesetz (LWG) sind die Erschließungsvoraussetzungen nur dann gegeben, wenn eine Versickerung nach den Regeln der Technik gewährleistet ist und ggf. auch ein Zwangsanschluss an den öffentlichen Regen- oder Mischwasserkanal erfolgen kann. Seit Ende 2007 ist zudem eine gesplittete Abwassergebühr (Schmutz- und Niederschlagswasser) zu erheben. Der hiermit verbundene Leitgedanke, Niederschlagswasser möglichst direkt wieder dem natürlichen Wasserkreislauf zuzuführen, wird dadurch gestärkt.

Definition des Ortsbildes

Ob sich ein Bauvorhaben in das jeweilige Ortsbild einfügt, ergibt sich allein aufgrund eines sehr weiträumigen und nicht nur innerörtlich abgegrenzten Betrachtungsraumes. Insofern können nur Bauvorhaben, die eine erhebliche (nachteilige) Fernwirkung aufweisen, für unzulässig erklärt werden. Hierzu kann u. a. eine farblich grelle Dacheindeckung an prädestinierter Stelle (z. B. Kuppenlage) gehören.

Weitere Detailpunkte an Gebäuden können jedoch nur durch örtliche Gestaltungssatzungen gemäß § 86 BauO NRW oder § 9 Abs. 4 BauGB geregelt werden.

Verhältnis zum Beitragsrecht

Die Beitragspflicht im unbeplanten Innenbereich ergibt sich nach den einschlägigen Regelungen des kommunalen Abgabengesetzes (KAG NRW).

Straßenbaubeiträge ergeben sich nur dann, wenn bestehende Erschließungsstraßen entweder verbessert oder erneuert werden. Instandhaltungsmaßnahmen hingegen sind beitragsfrei. Über genauere Details zur Maßnahmenklassifizierung soll jedoch an dieser Stelle nicht weiter eingegangen werden.

Eine Beitragsermäßigung aufgrund der Lage (Eckgrundstücke) ist zwar theoretisch denkbar, aber aufgrund rechtlicher Bedenken nicht in der Straßenbaubeitragsatzung der Stadt Drolshagen verankert.

Kanalanschluss- und Wasseranschlussbeiträge werden grundsätzlich erhoben und sind unabhängig von der Frage, ob eine Baulücke vorliegt oder nicht, zu bewerten.

Der Ausbau von klassifizierten Straßenverkehrsflächen (Bundes-, Land- und Kreisstraßen) wirkt sich mit Ausnahme von begleitenden Gehwegen und Beleuchtungskörpern beitragsfrei aus.

Verhältnis zum Landschafts-, Artenschutz- und Forstrecht

Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich unterliegen grundsätzlich nicht dem landschaftsökologischen Eingriffs- und Ausgleichserfordernis nach dem BauGB. Dies gilt auch dann, wenn Bereiche im unbeplanten Innenbereich gemäß § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB nachträglich durch einen qualifizierten Bebauungsplan überplant werden. Unter bestimmten Voraussetzungen kann jedoch das Artenschutzrecht Anwendung finden, z. B. im Rahmen von Altbausanierungen. Hierdurch begründete artenschutzrechtliche Maßnahmen, z. B. in Form der temporären Verlegung von Winterquartieren für Fledermäuse, setzen deren Funktionsfähigkeit, bedingt durch Voruntersuchungen, zwingend voraus.

Eine Waldumwandlungsgenehmigung gemäß § 39 Landesforstgesetz (LFoG) ist hingegen erforderlich, wenn eine im baulichen Außenbereich liegende Waldfläche unmittelbar an ein im unbeplanten Innenbereich befindliches Wohnhaus angrenzt. Gleichzeitig kann ein Wohnhaus im unbeplanten Innenbereich, aufgrund eines besonders geringen Waldabstandes und somit einer erhöhten Gefahr durch umstürzende Bäume ausgesetzt, unzulässig sein. Ebenso kann aber auch im Rahmen der Ermessensentscheidung ein Wohnhaus besonders dicht an die im baulichen Außenbereich befindliche Waldfläche angrenzen. Solche Extremfälle kommen jedoch erfahrungsgemäß sehr selten vor. Der seinerzeit angewandte sog. „Waldabstandserlass“ von 1975, der einen grundsätzlichen Abstand von 35 m zwischen dauerhaft genutzten Gebäuden und Waldflächen empfahl, wurde im Rahmen der Erlassbereinigung im Jahr 2003 aufgehoben. Die Frage nach möglichen Schadenersatzforderungen wird hierdurch jedoch nicht eingeschränkt; auf die notwendige Verkehrssicherungspflicht wird hingewiesen.

Ein wirkungsvoller Schutz der innerörtlichen Grün- und Waldstrukturen, welche aus städtebaulichen Gründen i. d. R. als unverzichtbare Bestandteile erachtet werden, kann darüber hinaus nur durch eine Baumschutzsatzung nach dem Landschaftsgesetz (LG NRW) oder einen (qualifizierten) Bebauungsplan erfolgen.

Verhältnis zum qualifizierten Bauplanungsrecht

In den unbeplanten Innenbereichen kommt es immer wieder vor, dass sich unterschiedliche Nutzungen über Jahrzehnte hinweg räumlich so annähern, dass im Grunde nicht mehr die Voraussetzungen für eine geordnete städtebauliche Entwicklung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB vorliegen. Hier spricht man von sog. „Gemengelagen“, die nur noch durch (qualifiziertes) Bauplanungsrecht verbessert werden können. Wann ein Bebauungsplan zwingend erforderlich wird ergibt sich aus den nachfolgenden Ausführungen unter Punkt 5.

3.4 Bedeutung externer Fachplanungen

Im Laufe der Jahrzehnte haben sich immer wieder neue gesellschaftliche Entwicklungstendenzen abgezeichnet, die jedoch oftmals weder gesetzlich noch gerichtlich in angemessener Art und Weise berücksichtigt wurden. Aus den eigenen Erfahrungen kann daher festgestellt werden, dass Gesetzgebungen und/oder deren Änderungen oftmals leider nur das Ergebnis bereits schon lang anhaltender Gegebenheiten widerspiegeln. Für die Bauleitplanung beinhaltet dieser Sachverhalt immer wieder erhebliche Konsequenzen, die sich bis heute u. a. in massiver und relativ unkontrollierter Einzelhandelsentwicklung auf der „grünen Wiese“, durch zunehmende Gebäudeleerstände bei Wohn- und Geschäftsbauten und dem allmählichen Rückgang der Bevölkerungsdichte niederschlagen.

Die Rechtslage zu Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich kann diesen Entwicklungen leider nur bedingt entgegenreten. Es wird jedoch insbesondere auf die inzwischen durch Rechtsprechungen verbesserte Einzelhandelssteuerung gemäß § 34 Abs. 3 BauGB hingewiesen. Insofern empfiehlt sich das Vorliegen eines Einzelhandelskonzeptes gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB, welches stets auch als Grundlage für qualifizierte Bebauungspläne

und deren Änderungen dienen kann. Die Stadt Drolshagen verfügt seit Anfang 2009 über solch ein Konzept und hat es bisher verbindlich bei älteren gewerblich geprägten Bebauungsplänen, durch textliche Änderungen, umgesetzt.

Weitere Fachplanungen und deren Fortschreibungen die zu Aufarbeitung bestimmter Sachverhalte dienen, sind auch immer wieder notwendig. Diese beinhalten in der Funktion als städtebauliche Rahmenplanungen jedoch i. d. R. nur indirekte Wirkungen auf rechtsverbindliche Prüfungen von Bauvorhaben, u. a. eben auch im unbeplanten Innenbereich. Hierzu zählen z. B. Stadtmarketingkonzepte, Fachuntersuchungen zur demografischen Entwicklung im eigenen Stadtgebiet, Dorferneuerungsplanungen, usw.

3.5 Grundsätzliches zur Baulückenerfassung

Eine genaue Anzahl von Baulücken im unbeplanten Innenbereich zu ermitteln, ist nur annähernd möglich. Ausschlaggebend hierfür ist die Tatsache, dass solche Ortsteile, entgegen Neugebietsausweisungen, sich sukzessive über Jahrzehnte entwickelt haben. Demzufolge finden sich dort auch keine regelhaften Ortsgrundrisse. Darüber hinaus ergibt sich bekanntlich die Zulässigkeit eines Bauvorhabens anhand der maßgeblichen bzw. näheren Umgebungsbebauung. Dies hat zur Folge, dass bei einer eher diffusen Ortsstruktur auch große Differenzen hinsichtlich möglicher Grundstücksgrößen, etc. bestehen. Insofern erfolgt bei den kartographischen Darstellungen eine entsprechende Differenzierung bei der Beurteilung von Baulücken.

3.6 Verwaltungsrecht und Rechtsprechung

Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB werden grundsätzlich als Bauantrag behandelt.

Durch das Bürokratieabbaugesetz I vom April 2007 ist die zuständige Baugenehmigungsbehörde (Kreis Olpe) erstmals in die Lage versetzt worden, ein rechtswidrig versagtes Einvernehmen der Kommune gemäß § 36 Abs. 2 BauGB unmittelbar zu ersetzen. Hierdurch hat sich gleichsam auch die Frage der Amtshaftung alleinig auf die Ebene der Baugenehmigungsbehörde verlagert. Das Bürokratieabbaugesetz I ist seit dem 31.12.2012 ausgelaufen. Dessen Inhalt wird seit dem 26.07.2013 zumindest hinsichtlich der behördlichen Zuständigkeit, bedingt durch eine Änderung der *Verordnung zur Durchführung des Baugesetzbuches*, wieder gleichrangig ersetzt. Eine dauerhafte Übernahme der ursprünglichen Gesamtregelungen in die BauO NRW ist für Sommer 2014 geplant.

Wie bereits in den vorangegangenen Ausführungen angedeutet, werden nun Grundsatzentscheidungen zum Bauplanungsrecht, die in der Vergangenheit für die Stadt Drolshagen von größerer Bedeutung waren, konkret dargestellt. Die Auflistung wird im Bedarfsfall fortgeschrieben.

(Ortschaft Frenkhausen)

Überschreitet das Vorhaben den Rahmen, fügt es sich ausnahmsweise in seine Umgebung dann ein, wenn die Überschreitung nicht in der Weise erfolgt, die – sei es wegen des Vorhabens selbst oder sei es in Folge der ihr zukommenden Vorbildwirkung – geeignet ist, bodenrechtlich beachtliche und erst noch ausgleichsbedürftige Spannungen zu begründen.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand der Ablehnung war die beabsichtigte Schaffung eines massiveren rückwärtigen Gebäudeanbaus im Bereich einer einheitlichen Gebäudeflucht. Auf einen traufseitigen Gebäudeanbau wurde letztendlich verzichtet, stattdessen giebelseits eine Umnutzung im Gebäudebestand durchgeführt.

(Ortschaft Hützemert)

Ein Vorhaben bedarf wegen seines Umfangs einer förmlichen Bauleitplanung, wenn die Koordinierung der in seinem Gebiet potentiell betroffenen Interessen nicht mehr – wie typischerweise bei einem einzelnen Gebäude – dem Bauherrn überlassen bleiben kann, sondern eine spezifisch planerische und für das Ergebnis auch gleichsam amtlich einstehende Abwägung erfordert.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand der Ablehnung war eine beabsichtigte Hallenerweiterung eines metallverarbeitenden Gewerbebetriebes inmitten von Wohnbebauung und kleingewerblichen Nutzungen (Gemengelage). Inzwischen wird der in Rede stehende Bereich durch einen aufwendig erarbeiteten vorhabenbezogenen Bebauungsplan gesteuert.

(Zentralort Drolshagen)

Das die Frage, ob Nachbarschutz auf Grundlage des § 34 Abs. 1 BauGB enthaltenen Rücksichtnahmegebots ausgeschlossen ist, wenn die landesrechtlichen Abstandsflächenvorschriften eingehalten worden sind, hat der Senat bereits wiederholt entschieden (November 1984 und Dezember 1985) ... Bereits in seinem Urteil vom 23. Mai 1986 hat der Senat jedoch entschieden, dass das im Begriff des Einfügens im Sinne von § 34 BBauG aufgehende Rücksichtnahmegebot auch dann verletzt sein könne, wenn die landesrechtlichen Abstandsvorschriften eingehalten werden ... Die Traufhöhe kann, muss aber nicht prägend sein ... Umgekehrt kann selbst eine relativ unscheinbare Straße die Zäsur zwischen zwei baulich unterschiedlich strukturierten Bereichen (Maß der baulichen Nutzung) verdeutlichen.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand des Bauantrages ist ein Dreifamilienhaus mit einer überhöhten Trauf- und Firsthöhe. Die bergseitige Gebäudeabwicklung im Straßenraum unterscheidet sich höhenmäßig deutlich von der talseitigen Gebäudeabwicklung im Straßenraum. Unter Berücksichtigung der laufenden Rechtsprechung müsste das geplante Bauvorhaben abgelehnt werden, die Baugenehmigung wurde dennoch erteilt.

(Ortschaft Halbhusten)

Nach der ständigen Rechtsprechung des Senats ist ausschlaggebend für das Bestehen eines Bebauungszusammenhangs, inwieweit die aufeinanderfolgende Bebauung trotz etwa vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche selbst diesem Zusammenhang angehört ... Grundlage und Ausgangspunkt einer solchen wertenden und bewertenden Beurteilung sind jedoch die tatsächlichen Gegebenheiten, also insbesondere die vorhandenen baulichen Anlagen ...

(Quelle BVerwG)

Gegenstand der Baugenehmigung war eine zuvor seitens der Bezirksregierung Arnsberg beanstandete Einbeziehungssatzung. Aus Gründen der Erschließung durften anstatt 3 Bauvorhaben nur noch 2 Bauvorhaben realisiert werden; die Satzung wurde entsprechend angepasst. Nach Umsetzung der beiden Bauvorhaben wurde eine Bauvoranfrage für die zuvor planungsrechtlich geschaffene Baulücke gestellt. Diese wurde aufgrund der bis dahin vorhandenen Bebauung positiv beschieden, anschließend die Baugenehmigung erteilt. Heute sind alle ursprünglich vorgesehenen Bauvorhaben umgesetzt und bilden einen in sich geschlossenen und harmonischen Übergang zur freien Landschaft.

(Zentralort Drolshagen)

Die Zulässigkeit eines Einzelhandelsbetriebes nach § 11 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauNVO hängt prinzipiell nicht von anderen Betrieben ab. Diese Regel kann im Einzelfall durchbrochen werden, wenn es der Sinn und Zweck des § 11 Abs. 3 BauNVO gebietet. Die Verkaufsflächen baulich-funktionell selbstständiger Einzelhandelsbetriebe wesentlich unterschiedlicher Größe mit einem sich ergänzenden Warensortiment, die benachbart, aber nicht in einem Gebäude untergebracht sind, können nur dann zusammengerechnet werden, wenn die beiden nebeneinander angesiedelten Betriebe im Sinne eines gemeinsamen Nutzungskonzepts planvoll zusammenwirken und die Verteilung der Betriebe auf zwei Gebäude als künstliche Aufspaltung und Umgehung der Regelungen des § 11 Abs. 3 BauNVO erscheint.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand der Bauvoranfrage und der nachfolgenden Bauanträge war schlussendlich die Errichtung eines Einkaufszentrums. Erst im Mai 2011 wurde höchststrichterlich die maßgebliche Frage geklärt, unter welchen Bedingungen eine Agglomeration (Anhäufung) von nicht im baulichen Verbund aber räumlich nahestehenden kleinflächigen Einzelhandelsbetrieben als großflächiges Einzelhandelsagglomerat (Einkaufszentrum) betrachtet werden kann. Aufgrund der unterschiedlich angenommenen Wirkungszusammenhänge wurde das in Rede stehende Gesamtbauvorhaben dennoch Anfang 2012 genehmigt.

(Zentralort Drolshagen)

Auf Grundlage des Senatsurteils vom ... ist geklärt, dass ein Vorhaben infolge seiner Vorbildwirkung geeignet sein kann, bodenrechtlich beachtliche ausgleichsbedürftige Spannungen zu erzeugen oder zu erhöhen. Die bloß abstrakte oder entfernte Möglichkeit, dass ein Vorhaben Konflikte im Hinblick auf die zukünftige Nutzung benachbarter Grundstücke auslöst, schließt die Zulässigkeit nach § 34 Abs. 1 BauGB freilich nicht aus. Dagegen fügt sich ein Vorhaben nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es die Gefahr heraufbeschwört, dass der gegebene Zustand in negativer Richtung in Bewegung gebracht wird. Davon ist regelmäßig auszugehen, wenn der von der Bebauung bisher eingehaltene Rahmen überschritten wird, ohne das dies durch irgendeine Besonderheit begründet wäre, durch die sich das Baugrundstück von den Nachbargrundstücken unterscheidet. Die nähere Umgebung ist für jede der in § 34 Abs.1 Satz 1 BauGB genannten Merkmale gesondert zu ermitteln, weil diese jeweils eine Prägung mit ganz unterschiedlicher Reichweite und Gewichtung entfalten können. Insbesondere bezüglich des Merkmals der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, mit dem konkrete Größe und Grundfläche der baulichen Anlage und ihre räumliche Lage innerhalb der vorhandenen Bebauung gemeint ist, wird die nähere Umgebung im Regelfall enger als z. B. bei dem Merkmal der Art der baulichen Nutzung zu bemessen sein. Denn die von den überbauten Grundflächen ausgehende Prägung bleibt in ihrer Reichweite im Allgemeinen hinter den von der Art der baulichen Nutzung ausgehenden Wirkungen zurück. Maßgeblich ist, wie weit die wechselseitigen Auswirkungen im Verhältnis von Vorhaben und Umgebung reichen.

(Quelle BVerwG und OVG NRW)

Gegenstand des Bauantrages war ein Mehrfamilienhaus, welches sich in Bezug zur bauplanungsrechtlich definierten Grundstücksgröße (Überbauungsgrad) außer proportional verhielt. Aufgrund einer unterschiedlich angenommenen Abgrenzung der maßgeblichen Umgebungsbebauung wurde das in Rede stehende Bauvorhaben dennoch (ersatzweise) genehmigt.

TEIL B

4. Ältere Bebauungspläne nach § 30 BauGB

4.1 Entstehungsgeschichte

Die Anwendungsbereiche von Bebauungsplänen haben sich gerade im Laufe des letzten Jahrzehntes erheblich gewandelt. Dies betrifft im Wesentlichen die unterschiedlichen Arten an Bebauungsplänen. Waren bis rd. 1990 nur „städtische Bebauungspläne (Angebotsplanungen)“ gemäß § 10 BauGB der Standard, so existieren heute noch „vorhabenbezogene Bebauungspläne einschl. Vorhaben- und Erschließungspläne“ gemäß § 12 BauGB, „Bebauungspläne der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren“ gemäß § 13a BauGB und „Bebauungspläne zur Abwehr von zentrenschädigenden Einzelhandelsansiedlungen und Vergnügungsstätten in unbeplanten Innenbereichen“ gemäß § 9 Abs. 2a BauGB“.

Der Vorhaben- und Erschließungsplan wurde 1990 auf Rechtsgrundlage des ostdeutschen Planungsrechtes entwickelt und 1993, zunächst befristet bis 1998, in einheitliches Bundesrecht überführt. Seinerzeitiges Ziel war es, hierdurch dringende Planvorhaben innerhalb sehr kurzer Zeit bei gleichzeitiger Senkung des Verwaltungs- und Finanzierungsaufwandes zu ermöglichen. 1998 erfolgte die dauerhafte Übernahme des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes gemäß § 12 BauGB einschl. Vorhaben- und Erschließungsplan in das BauGB.

Bebauungspläne der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren wurden erstmals bei der Novellierung im Jahre 2006 in das BauGB eingeführt. Erklärtes Ziel ist es, hierdurch den zunehmenden Zerfall der innenstädtischen Infrastruktur entgegen zu wirken und gleichzeitig Investitionsanreize zu schaffen. Für die Stadt Drolshagen besitzt dieses neue Planungsinstrument jedoch keine besondere Relevanz, zumal es hierfür kaum geeignete Innenstadtf Flächen gibt und sich zudem dahinter erhebliche Rechtsunsicherheiten verbergen, z. B. Stellungnahmen im Rahmen des einstufigen Beteiligungsverfahrens deren Inhalte zu einer erneuten förmlichen Beteiligung führen können.

Bebauungspläne zur Abwehr zentrenschädigender Einzelhandelsansiedlungen und zum Ausschluss von Vergnügungsstätten in unbeplanten Innenbereichen wurden ebenfalls bei der Novellierung im Jahre 2006 bzw. 2013 eingeführt. Dieses Planungsinstrument setzt u. a. das Vorliegen eines qualifizierten Einzelhandelskonzeptes voraus.

Die seit 1998 in § 1a BauGB erstmals verbindlich festgelegten Umweltprüfungen waren bis dahin nur in § 8a bis 8c Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) verankert.

(Auszug aus § 8a BNatSchG in der Fassung vom 21.09.1998)

Sind auf Grund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen oder von Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 des Baugesetzbuchs Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, ist über die Vermeidung, den Ausgleich und den Ersatz nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs zu entscheiden ... Auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 des Baugesetzbuchs, während der Planaufstellung nach § 33 des Baugesetzbuchs und im Innenbereich nach § 34 des Baugesetzbuchs sind die Vorschriften der Eingriffsregelung nicht anzuwenden.

4.2 Ausgangssituation in der Stadt Drolshagen

Die Stadt Drolshagen verfügt aktuell über 21 städtische und 26 rechtskräftige vorhabenbezogene Bebauungspläne mit vereinzelt Änderungen. Ziel und Zweck des vorliegenden Handlungskonzeptes ist es die älteren Bebauungspläne hinsichtlich ihrer Zielkonzeption zu überprüfen, um ggf. planerisch agieren zu können. Dies ist seit Ende 2006 durch 11 Planaufhebungsverfahren, 1 Planneuaufstellungsverfahren und 4 Planänderungsverfahren im Zentralort Drolshagen geschehen. Ab 2014 erfolgt die notwendige Aufhebung weiterer älterer Bebauungspläne, welche sich über einzelne Ortschaften von Drolshagen erstrecken.

Zu qualifizierten Bebauungsplänen gehört seit 2004 eine separate Umwelt- und Artenschutzprüfung, die Auskunft über die räumliche Bestandssituation und die möglichen Folgewirkungen bei einer Überplanung geben. Dieser inzwischen fest verankerte Prüfungsmechanismus gilt gleichermaßen auch für qualifizierte Planaufhebungsverfahren.

4.3 Festsetzungsinhalte im Einzelnen

Zunächst zu den grundsätzlichen Unterschieden beider Planungsinstrumente, dem städtischen und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan:

Bebauungspläne (Kommune)

Städtische Bebauungspläne haben von ihrer Rechtsnatur her die Aufgabe, i. d. R. großflächigere Gebietsentwicklungen nach den einschlägigen Regelungen der Stadtplanung zu ordnen. Entgegen Innenbereichssatzungen gemäß § 34 Abs. 4 BauGB besteht hier die Möglichkeit, eine Vielzahl von Festsetzungen zu treffen. Hierfür bedarf es jedoch stets einer in sich schlüssigen städtebaulichen Argumentation, die sich auch in der Örtlichkeit widerspiegeln muss bzw. sich logisch nachvollziehen lässt.

Städtische Bebauungspläne stellen eine *Angebotsplanung zugunsten der Öffentlichkeit* dar, was bedeutet, dass aus einer Palette zulässiger Nutzungen (z. B. Wohnen, Hand-

werksbetriebe und Verwaltungsgebäude) gewählt werden kann. Die Angebotspalette ergibt sich abschließend aus dem Festsetzungskatalog gemäß § 9 BauGB i. V. m. der BauNVO. Die Frage nach den eigentumsrechtlichen Voraussetzungen spielt hierbei eine mittelbare Rolle und ist ggf. im Vorfeld durch einen städtebaulichen Vertrag gemäß § 11 BauGB zu sichern.

Städtische Bebauungspläne sind insbesondere dort aufzustellen, wo dies geboten erscheint (z. B. Gemengelage). Gleichmaßen sind diese aufzuheben oder zu ändern, sofern sich die ursprüngliche Zielkonzeption von der Örtlichkeit grob abweichend verhält.

Bebauungspläne (Vorhabenträger)

Vorhabenbezogene Bebauungspläne haben von ihrer Rechtsnatur her die Aufgabe, *private Einzelbauvorhaben* zu entwickeln und zu steuern. Der vom Vorhabenträger zunächst zu erarbeitende Vorhaben- und Erschließungsplan, der den Charakter eines Logistikplanes aufweist, wird erst in einem zweiten Planungsschritt durch einen entweder integrierten oder separat aufgeführten vorhabenbezogenen Bebauungsplan rechtsverbindlich. Eine zwingende Bindung an den Festsetzungskatalog gemäß § 9 BauGB i. V. m. der BauNVO besteht nicht.

Die Frage nach den eigentumsrechtlichen Rahmenbedingungen spielt aber eine wesentliche Rolle. Demnach dürfen nur einzelne Flächen, die zwar nicht im Besitz des Vorhabenträgers stehen, aber für die Plankonzeption notwendig erscheinen, z. B. Einmündungsbereiche von öffentlichen Straßenverkehrsflächen, einbezogen werden. Die Inanspruchnahme von Veränderungssperren während der Planaufstellung oder temporären Festsetzungen finden darüber hinaus keine Anwendung. Die mit der Planung anfallenden Kosten werden vom Vorhabenträger übernommen; die geplante Baumaßnahme ist innerhalb einer bestimmten Frist umzusetzen. Die einzelnen Regelungen erfolgen in einem Durchführungsvertrag.

Gerade bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen hat sich erst im Laufe der letzten 10 Jahre eine zunehmend solide Rechtsprechung ergeben. Die hier entwickelten Grundsätze konnten daher erst bei den neueren Bauleitplänen dieser Art berücksichtigt werden.

Der Gesetzgeber umschreibt die wesentlichen Rahmenbedingungen, die gleichermaßen für beide Planungsinstrumente gelten, wie folgt:

(Auszug aus § 8 Abs. 1 und 2 BauGB)

Der Bebauungsplan enthält die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung. Er bildet die Grundlage für weitere, zum Vollzug dieses Gesetzbuchs erforderliche Maßnahmen ... Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln.

Auch wenn vorhabenbezogene Bebauungspläne nicht der Verpflichtung unterliegen Festsetzungen unmittelbar nach dem BauGB zu treffen, so erfolgt bei der Stadt Drolshagen dennoch seit 2004/2005 eine konsequente Umsetzung in Anlehnung an städtische Bebauungspläne. Hierdurch wird ein leicht verständliches und vertrautes Schrift- und Zeichenbild garantiert, sowie nicht zuletzt auch Rechtsunsicherheiten weiter minimiert.

Entgegen der Beurteilung bei Bauvorhaben im unbeplanten Innbereich gemäß § 34 BauGB gelten die getroffenen *parzellenscharfen* Festsetzungen jedoch als verbindlich, ohne Berücksichtigung des *natürlich gewachsenen* Siedlungsbestandes. Mögliche Abweichungen hiervon ergeben sich demnach ausschließlich unter dem Blickwinkel, ob hierdurch die *Grundzüge der Planung* berührt werden oder nicht.

Über die Prüfkriterien bei Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB hinaus gelten bei qualifizierten Bebauungsplänen insbesondere auch immissionsschutzrechtliche und naturräumliche Festsetzungen sowie die Absicherung von Erschließungsan-

lagen. Ebenso sind auch zweigeteilte Bebauungspläne (Eingriffs- und Ausgleichsbebauungsplan) durch die sog. „Zuordnungsfestsetzung“ gemäß § 9 Abs. 1a BauGB möglich.

Auf die Darstellung weiterer Differenzierungsmöglichkeiten soll an dieser Stelle nicht eingegangen werden.

Verhältnis zum Beitragsrecht

Die Beitragspflicht innerhalb von Bebauungsplänen ergibt sich nach § 127 ff. Baugesetzbuch (BauGB).

Straßenbaubeiträge ergeben sich bei einem Neubau nach der Grundstücksgröße sowie nach der Art und dem Maß der baulichen Nutzung.

Kanalanschluss- und Wasseranschlussbeiträge werden fällig, wenn die technischen Einrichtungen betriebsfertig hergestellt sind.

Die übrigen Angaben wie unter Punkt 3.3 aufgeführt, Teil A des Fachberichtes, bleiben hiervon berührt.

Verhältnis zum Umweltrecht

Durch Bebauungsplan ausgelöste Baurechte außerhalb von Siedlungsbereichen unterliegen grundsätzlich den landschaftsökologischen Eingriffs- und Ausgleichsregelungen und ggf. auch einer Artenschutzprüfung. Eine konkrete Berücksichtigung erfolgt durch landschaftspflegerische Begleitpläne und Artenschutzgutachten. Eine landschaftsökologische Bilanzierung kann durch unterschiedliche Bewertungsverfahren erfolgen und ist gegenüber artenschutzrechtlichen Belangen einer flexibleren Abwägung zugänglich. Artenschutzrechtlich begründete Ersatzmaßnahmen müssen hingegen in ihrer Funktionsfähigkeit zunächst nachgewiesen werden. Ein Eingriff in Natur und Landschaft gilt nicht aufgrund mathematischer Werte als ausgeglichen; vielmehr gilt auch der *Grundsatz der Verhältnismäßigkeit* gegenüber anderen Belangen.

Eine Waldumwandlungsgenehmigung gemäß § 39 LForG ist nicht erforderlich, sofern z. B. eine angrenzende Waldparzelle mit in den Geltungsbereich eines Bebauungsplanes aufgenommen und überplant wird.

Die Gesetzgebung umschreibt diesen Sachverhalt wie folgt:

(Auszug aus § 42 Landesforstgesetz NRW)

Einer Umwandlungsgenehmigung nach §§ 39 und 40 bedarf es nicht bei Waldflächen, für die in einem Bebauungsplan nach § 30 Baugesetzbuch oder innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile nach § 34 Baugesetzbuch eine anderweitige Nutzung vorgesehen ist.

Die Inanspruchnahme von Teilen eines Landschaftsplanes im Planaufstellungsverfahren ist grundsätzlich möglich, sofern im förmlichen Beteiligungsverfahren keine Bedenken geltend gemacht werden.

Die Gesetzgebung umschreibt diesen Sachverhalt wie folgt:

(Auszug aus § 29 Abs. 4 des Landschaftsgesetzes NRW)

Bei der Aufstellung, Änderung und Ergänzung eines Bebauungsplanes treten mit dessen Rechtsverbindlichkeit widersprechende Darstellungen und Festsetzungen des Landschaftsplanes außer Kraft, soweit der Träger der Landschaftsplanung im Beteiligungsverfahren diesem Plan nicht widersprochen hat ...

Durch die Novellierung des BauGB im Jahr 1998 wurde § 1a BauGB erstmals eingeführt. Ab diesem Zeitpunkt unterliegt die Bauleitplanung der grundsätzlichen Abwägungsver-

pflichtung gegenüber allen umweltrelevanten Belangen. Insofern erübrigen sich weiterführende Ausführungen an dieser Stelle.

Verhältnis zum planeretzenden Bauplanungsrecht (unbeplanter Innenbereich)

Entgegen der Beurteilung von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB besitzt bei der verbindlichen Planaufstellung die Darstellung im Flächennutzungsplan grundsätzliche Relevanz. Auch wenn heutige Flächennutzungspläne kartographisch sehr genau abzulesen sind, besitzen sie keine parzellenscharfe Steuerungsfunktion. Bebauungspläne müssen demnach lagemäßig nicht exakt mit den Darstellungen im Flächennutzungsplan übereinstimmen. Hier spricht man vom sog. „Entwicklungsgebot“.

4.4 Bedeutung externer Fachplanungen

Bebauungspläne müssen sich zunächst an den Zielen der Raumordnung und Landesplanung orientieren. Konkret bedeutet dies, dass sie aus den übergeordneten Fachplanungen wie Landesentwicklungsplan, Regionalplan und Flächennutzungsplan abgeleitet werden müssen. Bebauungspläne sind zudem nicht genehmigungspflichtig, wenn sie hinreichend aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind.

Im Rahmen der verbindlichen Bauleitplanung werden regelmäßig immer wieder umweltbezogene Einzelgutachten erforderlich, um somit im Sinne der Umweltprüfung einschl. Umweltbericht gemäß § 2 Abs. 4 BauGB eine fachgerechte Abwägung durchführen zu können. Ebenso sind die im Rahmen der förmlichen Beteiligung eingegangenen umweltrelevanten Äußerungen/Anregungen in die Abwägung einzustellen und in den öffentlichen Bekanntmachungen näher darzulegen. Hierdurch kann es im Einzelfall durchaus möglich sein, dass Bauvorhaben nur durch qualifiziertes Bauplanungsrecht umgesetzt werden können, die ansonsten nach den Beurteilungskriterien des § 34 BauGB unzulässig wären. Hier besteht u. a. auch die indirekte Gefahr des planungsrechtlichen Missbrauchs. Hinsichtlich weiterer Fachplanungen und ihrer Bedeutung wird auf die Ausführungen unter Punkt 4 letzter Absatz, Teil A des Fachberichtes verwiesen.

4.5 Grundsätze zur Baulückenerfassung

Eine genaue Anzahl von Baulücken in qualifizierten Bebauungsplänen zu ermitteln ist ebenfalls nur annähernd möglich. Ausschlaggebend hierfür ist die Tatsache, dass es sich entweder um Erweiterungsflächen (z. B. Gewerbebestand) oder um zusammenhängende Baubänder bzw. größere Einzelbauflächen handelt, die sich in Privatbesitz befinden und von daher eine genaue Grundstücksteilung nicht vorhersehbar ist. Insofern findet im Zusammenhang mit der annähernden Baulückenerfassung vor allem eine Überprüfung der bestehenden Festsetzungen hinsichtlich ihre Funktionsfähigkeit statt.

4.6 Verwaltungsrecht und Rechtsprechung

Wohnbauvorhaben in qualifizierten Bebauungsplänen können vom Grundsatz her in der sog. „Genehmigungsfreistellung“ einschl. ihrer Nebengebäude gemäß § 67 BauO NRW errichtet werden. Die Kommune kann jedoch ohne Angabe von Gründen solche Anträge zurückweisen oder direkt in ein (vereinfachtes) Baugenehmigungsverfahren umwandeln. Die Anwendung eines Baugenehmigungsverfahrens ist z. B. dann gegeben, wenn sich entweder ein Zwang aus der vorangegangenen Abwägung ergibt oder planfestgesetzte Ausnahmetatbestände vorliegen.

Alle anderen Arten an Bauvorhaben müssen als Bauanträge gemäß § 68 ff. BauO NRW behandelt werden.

Seit der Novellierung des BauGB im Jahr 2004 sind darüber hinaus Fachbehörden erstmals dazu verpflichtet, Informationen über nachteilige Umweltveränderungen den Kommunen dauerhaft und nicht nur im förmlichen Bauleitplanverfahren zur Verfügung stellen müssen. Hierdurch kann eine potentiell mögliche Wissens- und Fehlerquelle bei der Beurteilung von zukünftigen Bau- und Planvorhaben geschlossen werden.

Hinsichtlich des § 42 BauGB ist zu erwähnen, dass durch Planaufhebungen i. d. R. keine Grundlagen für Schadensersatzansprüche geschaffen werden, wenn der jeweilige Bebauungsplan nach dem 01.01.1984 in Kraft getreten und älter als 7 Jahre ist. Bei einer nachfolgenden Planneuaufstellung ist zudem zu beachten, dass die neuen Festsetzungen zu keiner wesentlichen Wertminderung beitragen. Hierbei muss im Vorfeld darauf geachtet werden in welchem Umfang altes Baurecht beschnitten wird, ob eine aktive Bestandschutzregelung gemäß § 1 Abs. 10 BauNVO festgesetzt werden muss und wo noch gänzlich unbebaute Grundstücke vorhanden sind. Schadensersatzforderungen auf Grundlage von *funktionslosen* Bebauungsplänen können hingegen nicht geltend gemacht werden.

Wie bereits in den vorangegangenen Ausführungen angedeutet, werden nun folgende Grundsatzentscheidungen zum Bauplanungsrecht, die in der Vergangenheit für die Stadt Drolshagen von größerer Bedeutung waren, konkreter dargestellt. Die Auflistung wird im Bedarfsfall fortgeschrieben.

(Ortschaft Scheda / BP Nr. 33 „Gewerbepark Scheda“)

Der sog. „flächenbezogene Schalleistungspegel“ als auch der sog. „immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel“ steuern die von einem Flächenelement emittierte Schalleistung, indem dieser Fläche ein Kontingent an den zulässigen Gesamtimmissionen für das Schutzobjekt zugewiesen wird. In beiden Fällen werden die durch die Distanz zwischen Schallquelle und Immissionsort eintretende Luft- und Bodenabsorption (Abstandsmaß) berücksichtigt ... Unter Zugrundelegung dieses Verständnisses der hier streitigen Festsetzungen ist auch der sog. „immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel“ ein zulässiger Maßstab für das Emissionsverhalten eines Betriebes oder einer Anlage, der in einem Bebauungsplan festgesetzt werden kann.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand der Planaufstellung war die Ansiedlung eines Gewerbegebietes in unmittelbarer Nähe zur Wohnbebauung. Die darin erstmals festgesetzten Immissionsschutzfestsetzungen haben zum Ziel, einzelne und vom Emissionsgrad her abgestufte Flächenkontingente, unter Einbeziehung variabler Maßnahmen am Gewerbeobjekt anstatt geschätzter Zusatzdämpfungen, zu bilden. Das Plangebiet ist inzwischen überwiegend bebaut.

(Ortschaft Frenkhausen / VBB Nr. 20 „Auf der Heide“)

Abweichungen des Bebauungsplanes vom Flächennutzungsplan sind insoweit vom Begriff des „Entwickelns“ im Sinne des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB gedeckt, als sie sich aus dem – im Verhältnis zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan vorliegenden – Übergang in eine stärker verdeutlichende Planstufe rechtfertigen und der Bebauungsplan trotz der Abweichung der Grundkonzeption des Flächennutzungsplanes nicht widerspricht.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand der Planaufstellung war die bauliche Arrondierung eines Straßenzuges unter Berücksichtigung einer landwirtschaftlichen Hofstelle. Die einstig vorgesehene Überschreitung der im Flächennutzungsplan dargestellten Wohnbaufläche wird jedoch ggf. zu einem späteren Zeitpunkt unter Einbeziehung einer weiteren Freifläche und Änderung des Flächennutzungsplanes behandelt.

(Drolshagen Zentralort / BP Nr. 17 „Gartenstraße“)

Eine bauplanungsrechtliche Festsetzung kann funktionslos sein, wenn und soweit die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, ihre Verwirklichung auf unabsehbare Zeit ausschließen und die Tatsache so offensichtlich ist, dass ein in ihre Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient ... Erst wenn die tatsächlichen Verhältnisse vom Planinhalt so massiv und offenkundig abweichen, dass der Bebauungsplan insoweit seine städtebauliche Gestaltungsfunktion unmöglich zu erfüllen vermag, kann von einer Funktionslosigkeit die Rede sein.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand der Planaufhebung waren erhebliche eigentumsrechtliche Veränderungen sowie die damit verbundene fehlende Umsetzungsmöglichkeit der ursprünglichen Plankonzeption.

Das ehemalige Plangebiet wurde inzwischen durch die Ausweitung und Aufwertung privater Grünflächen neu geordnet und kann als ausgewogene Gebietskulisse betrachtet werden. In den Jahren 2010 bis 2011 wurden 5 weitere Bebauungspläne im Zentralort mit einem nur noch sehr geringen Anteil an Baulücken ersatzlos aufgehoben.

(Drolshagen Zentralort / BP Nr. 8a „Klosterwiese - Im Höfchen“)

Das Planungsermessen einer Gemeinde verdichtet sich im unbeplanten Innenbereich zur strikten Planungspflicht, wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen ... Die Planungspflicht setzt besonders gewichtige Gründe voraus und besitzt Ausnahmecharakter.

(Quelle BVerwG)

Gegenstand dieser Planaufhebung und gleichzeitig Neuaufstellung waren ebenfalls eigentumsrechtliche Veränderungen, vor allem aber ein eindeutig nicht vorhandener Gebiets-typ (Besonderes Wohngebiet anstatt bisher Kerngebiet) sowie die notwendige Sicherstellung innerstädtischer Grünflächen als Übergangszone in einen sich unmittelbar anschließenden Grünraum. Die Überplanung sieht nunmehr eine Festschreibung des Bau- und Freiraumbestandes mit geringfügigen Erweiterungsmöglichkeiten vor.

(Ortschaft Germinghausen / BP Nr. 45 „Gewerbegebiet Buchholz“)

Der Ausgleich kann auf dem Eingriffsgrundstück, an anderer Stelle im Geltungsbereich des Bebauungsplanes, oder an anderer Stelle im Geltungsbereich eines anderen Bebauungsplanes durchgeführt werden ... Dazu bedarf es der Zuordnung der Ausgleichsfläche oder der Ausgleichsmaßnahmen zu den einzelnen betroffenen Grundstücken.

(Quelle VG Minden)

Gegenstand dieser Planaufstellung war die erstmalige Zuordnung unterschiedlich festgesetzter Ausgleichsmaßnahmen gemäß § 9 Abs. 1a BauGB, ausgelöst durch den baulichen Eingriff im Gewerbegebiet (Eingriffsbebauungsplan). Durch die laufende Rechtsprechung wird klargestellt, dass eine Zuordnung in der Form, dass der bauliche Eingriff externen Ausgleichsflächen zugeordnet wird (Ausgleichsbebauungsplan), nicht zulässig ist. Ausgleichsflächen sind somit Bauflächen zuzuordnen und nicht umgekehrt.

Die sich hieran anschließenden Hochbaumaßnahmen einschl. der landschaftsökologischen bzw. weiteren umweltrechtlichen Belange wurden im BImSchG- Verfahren genehmigt.

(Ortschaft Frenkhausen / VBB Nr. 20 „Auf der Heide“)

Das Vorliegen eines Vorhaben- und Erschließungsplanes ist Wirksamkeitsvoraussetzung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplanes ... Vorhaben- und Erschließungsplan, Durchführungsvertrag und vorhabenbezogener Bebauungsplan müssen aufeinander abgestimmt sein und dürfen sich nicht widersprechen.

(Quelle OVG Münster)

Gegenstand dieser Planaufstellung ist ein im vorhabenbezogenen Bebauungsplan integrierter (überlagernder) Vorhaben- und Erschließungsplan. Durch eine separate Linien-signatur wird gekennzeichnet, was zum räumlichen Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplanes gehört und der Durchführungsvertrag nachfolgend übernommen muss.

Auch wenn durch die Novellierung des BauGB im Jahre 2006 erstmals eine ganze Gebietskategorie nach der BauNVO für zulässig erklärt werden kann (Rechtskraft erst durch Übernahme in den Durchführungsvertrag), wurde im vorliegenden Fall stattdessen ein „Reines Wohngebiet“ auf Wohngebäude beschränkt. Diese Kombination verhält sich ebenfalls im Sinne des § 12 Abs. 3a BauGB rechtsfehlerfrei.

TEIL C

5. Zwischenbilanz

Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich

Aus den gegebenen gesetzlichen Rahmenbedingungen und Erfahrungen der täglichen Praxis kann festgehalten werden, dass die Beurteilung von Bauvorhaben bei restriktiver Handhabung sämtlicher an der Baugenehmigung beteiligten Fachabteilungen und Behörden ein hohes Maß an Zuverlässigkeit, im Sinne der städtebaulichen Ordnung, garantieren kann. Der zulässige Ermessensspielraum bei der Beurteilung von Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich wird jedoch vereinzelt als Nachteil betrachtet. Dies gilt z. B. im Zusammenhang mit der Frage wo endet bzw. beginnt der faktische Innenbereich und was gilt noch als *nicht wesentlich* im Sinne von Gebäudeerweiterungen. In solch spezifischen und seltenen Fällen kann es von Nachteil sein, wenn die Kommune nicht selbst Baugenehmigungsbehörde ist.

Konkrete Handlungsempfehlungen können der beigelegten Anlage entnommen werden, dabei wird gleichzeitig auch näher auf die städtebaulichen Fehlentwicklungen und Qualitäten der einzelnen Ortsteile eingegangen.

Bauvorhaben in Bebauungsplangebieten

Die zuvor benannten neueren Gesetzesänderungen haben auf ältere Bebauungspläne insofern Auswirkungen, dass diese hinsichtlich ihrer Funktionsfähigkeit und der damit ggf. verbundenen *Planungspflicht* überprüft werden müssen.

Ob nach einer Planaufhebung automatisch eine Planneuaufstellung erforderlich ist hängt auch davon ab, ob im jeweiligen Plangebiet sog. „Fremdkörper“ in Form atypischer Gebäude, die bei einer Beurteilung von Bauvorhaben gemäß § 34 BauGB beachtlich sein können, vorhanden sind oder nicht. In solch einem speziellen Fall kann auch ein (einfacher) Bebauungsplan gemäß § 30 Abs. 3 BauGB als adäquater Planersatz dienen.

Es erscheint im Falle von Planneuaufstellungen zudem erforderlich, mindestens die jeweilige bauliche Bestandssituation festzuschreiben und nur dort, wo erhebliche Risiken für die Allgemeinheit zu erwarten sind, eine (textliche) Negativplanung vorzusehen.

6. Zusammenfassung der Handlungsempfehlungen

Bauvorhaben im unbeplanten Innenbereich

Die umfängliche Bestandserfassung und Bewertung zeigt ganz offenkundig auf, dass die Ortschaften im Drolshagener Land insgesamt sehr ähnliche und somit vergleichbare Rahmenbedingungen aufweisen. Es gibt so gut wie keine Bereiche die eine atypische Bauungscharakteristik und somit einen deutlich abweichenden (strenger) Beurteilungsmaßstab nach den einschlägigen Regelungen des § 34 BauGB erfordern.

Zudem haben sich bis heute nur in einem begrenzten Maße siedlungsstrukturelle Fehlentwicklungen ergeben (bandartige- anstatt zentrische Ortsausdehnungen), die jedoch zum Teil aufgrund topographischer Gegebenheiten nicht ganz zu vermeiden waren bzw. zum Teil auch korrigierbar sind. Die überwiegend natürlich gewachsenen Ortsgrundrisse werden aus historischer und heutiger Sicht als Qualitätsmerkmal betrachtet und bieten eine in der Regel hohe Aufenthaltsqualität, die es zu bewahren gilt.

Die zum Teil hohe Anzahl an Baulücken lässt darüber hinaus erkennen, dass kein dringender Handlungsbedarf für weitere umfangreiche Ortslagerweiterungen besteht. In

diesem Zusammenhang wird auch offenkundig auf die demografischen Entwicklungstendenzen hingewiesen. Insofern sollte sich Stadtentwicklung zukünftig verstärkt auf innerörtliche Verdichtungen konzentrieren. Unter Berücksichtigung sämtlicher Bestandsmerkmale ist kein Handlungsbedarf ersichtlich, bestehende Ortsstrukturen nachträglich durch qualifiziertes Planungsrecht zu überplanen.

Bauvorhaben in Bebauungsplangebieten

Die Stadt Drolshagen verfügt noch über eine geringere Anzahl an älteren Bebauungsplänen nebst Einzeländerungen, die entweder ein konsequentes Handlungsmuster vermissen lassen oder förmlich nie abgeschlossen wurden. Dies erweist sich vom Handling her als nachteilig. Die im Jahr 2006 angefangenen Neuaufstellungs-, Aufhebungs- und tlw. Änderungsverfahren konnten im Rahmen des vorliegenden Handlungskonzeptes bis heute fortgesetzt und überwiegend abgeschlossen werden.

Die nachfolgende Auflistung dokumentiert die bis heute durchgeführten oder noch laufenden Planungsmaßnahmen. Die in Rede stehenden und numerisch aufgelisteten Bauleitplanverfahren werden daher je nach Verfahrensstand mit dem zusätzlichen Vermerk **erledigt** oder **laufend** markiert.

(Städtische Bebauungspläne)

- BP Nr. 2 „Auf'm Dreisch", Hützemert (erledigt)*
- BP Nr. 4 „Vor der Wahlert", Wegeringhausen (laufend)*
- BP Nr. 7 „In der Trift/Lohmühle", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 8a „Klosterwiese/Im Höfchen", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 8b „Breite Wiese", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 8c „Südstraße/Alte Landstraße", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 10/10a „Am Herrnscheid", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 13 „In der Sengenau", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 14 „Thomaswiese-Ober der Lohmühle", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 15 „Auf'm Beul", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 17 „Gartenstraße", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 18 „Hüsterberg", Drolshagen (erledigt)*
- BP Nr. 20 „Auf'm Kalper", Hützemert (erledigt)*
- BP Nr. 21 „Oberm Brinke", Schreibershof (erledigt)*
- BP Nr. 24 „Herrnscheid/Stupper", Drolshagen (laufend)*
- BP Nr. 26 „Frenkhausen/Frenkhauserhöh", Frenkhausen (erledigt)*
- BP Nr. 27 „Spechtweg/Finkenweg", Heimicke (erledigt)*
- BP Nr. 28 „Am Nocken", Iseringhausen (laufend)*
- BP Nr. 29 „Grüner Weg", Halbhusten (laufend)*
- BP Nr. 31 „Vorm Bahnhof", Hützemert (erledigt)*
- BP Nr. 32 „Zum Laufhagen", Bleche (laufend)*
- BP Nr. 35 „Auf'm Kampe", Scheda (laufend)*

(Vorhabenbezogene Bebauungspläne)

VBB Nr. 6 „Raiffeisenmarkt“, Drolshagen **(erledigt)**

VBB Nr. 9 „Ober der Sengenau“, Drolshagen **(erledigt)**

7. Anlage Baulückenkataster

Das jährlich fortgeschriebene Baulückenkataster kann voraussichtlich ab 2013 über ein Geoinformationssystem (GIS) eingesehen werden.

8. Quellennachweis

- Fachgesetze zum Umwelt- und Planungsrecht (Landesforstgesetz NRW, Landschaftsgesetz NRW, Bundesnaturschutzgesetz, Landesbauordnung NRW, Kommunales Abgabengesetz, Bürokratieabbaugesetz I, Landesentwicklungsprogramm)
- Erfahrungen aus der Berufspraxis sowie aus Fortbildungen seit September 1997
- Bildband: „Drolshagen von oben und unten“ aus 1998 (Bernd Heintze), Bad Fredeburg
- Seminarunterlage: „Eingriff – Ausgleich – Finanzen“ aus 2005 (Rolf Lutz Weidemann), Münster
- Seminarunterlage: „Artenschutzrechtliche Beispiele anhand konkreter Arten und Praxisfälle“ aus 2011 (Matthias Simon), Bonn
- Kommentierung: „Das neue Baugesetzbuch im Bild“ aus 1986 i. d. F. von 2009 (Helmut Bröll und Henning Jäde), Kissing
- Kommentierung: „BauGB“ aus 1988 i. d. F. von 2009 (Werner Ernst, Willy Zinkhan und Walter Bielenberg), München
- Beispielvorlage: „Planerfordernis in unbeplanten Wohngebieten – Kurzprüfung der Verdachtsgebiete mit ggf. vorhandenem Veränderungsdruck -“ aus 2008, Eckernförde
- Bestandsaufnahmen in den Ortschaften, Drolshagen
- Fachbuch: „Der sachgerechte Bebauungsplan“ aus 2010 (Ulrich Kuschnerus), Bonn



IMPRESSUM

Herausgeber: Bürgermeister der Stadt Drolshagen, Fachbereich 4. Planen, Bauen, Wohnen, Bereich 4.1 Stadtplanung,
Dechant-Fischer-Straße 7, 57489 Drolshagen, Telefon 02761/970-170, Fax 02761/970-201, E-Mail: h.ackva@drolshagen.de

Gestaltung, Textverfassung: Helmut Ackva, Dipl.- Ing. (FH) für Städtebau und Regionalplanung
Druck: Stadt Drolshagen