

**(Klimaschutz).** Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel sind in Anknüpfung an den Nachhaltigkeitsgrundsatz in § 1 V BauGB 2011 sozusagen als Programmsatz in das städtebauliche Leitbild integriert. Die Bauleitpläne sollen danach 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, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Der Grundsatz ist in der Abwägung nach § 1 VII BauGB zu berücksichtigen (§ 1 a V BauGB). Belange des Klimaschutzes sind daher bei der Aufstellung von Bauleitplänen verstärkt in die Abwägung einzustellen. Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, sind insbesondere die planungsrechtliche Absicherung und Unterstützung des Einsatzes erneuerbarer Energien sowie übergreifende Maßnahmen wie z. B. die Umsetzung eines Konzepts der „Stadt der kurzen Wege“. Hierdurch soll das Verkehrsaufkommen und damit der dadurch verursachte CO<sub>2</sub>-Ausstoß geringgehalten werden. Als Maßnahmen zur Anpassung an den Klimawandel kommen z. B. Kaltluftschneisen in Betracht, die als von der Bebauung freizuhaltenen Flächen (§ 9 I Nr. 10) festgesetzt werden. Ein von der Gemeinde beschlossenes Klimaschutz- oder Energiekonzept ist zwar nicht ausdrücklich in § 1 VI Nr. 11 BauGB aufgenommen worden. Als Abwägungselemente könnten derartige Konzepte jedoch etwa für die Energieversorgung und die Verteilung von Nahwärme auch ohne ausdrückliche Benennung von Bedeutung sein. Klimaschutz und Anpassung an den Klimawandel sind in Anknüpfung an den Nachhaltigkeitsgrundsatz in § 1 V BauGB sozusagen als Programmsatz in das städtebauliche Leitbild integriert. Die Bauleitpläne sollen danach 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, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. Der Grundsatz ist in der Abwägung nach § 1 VII BauGB zu berücksichtigen (§ 1 a V BauGB).

### **§ 1a BauGB (Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz)**

- 98 (1) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die nachfolgenden Vorschriften zum Umweltschutz anzuwenden.
- (2) <sup>1</sup>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 Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und andere Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. <sup>2</sup>Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. <sup>3</sup>Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 VII zu berücksichtigen.

sichtigen. <sup>4</sup>Die Notwendigkeit der Umwandlung landwirtschaftlich oder als Wald genutzter Flächen soll begründet werden; dabei sollen Ermittlungen zu den Möglichkeiten der Innenentwicklung zugrunde gelegt werden, zu denen insbesondere Brachflächen, Gebäudeleerstand, Baulücken und andere Nachverdichtungsmöglichkeiten zählen können.

(3) <sup>1</sup>Die Vermeidung und der Ausgleich voraussichtlich erheblicher Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes sowie der Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts in seinen in § 1 VI Nr. 7 Buchstabe a bezeichneten Bestandteilen (Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz) sind in der Abwägung nach § 1 VII zu berücksichtigen. <sup>2</sup>Der Ausgleich erfolgt durch geeignete Darstellungen und Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich. <sup>3</sup>Soweit dies mit einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist, können die Darstellungen und Festsetzungen auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen. <sup>4</sup>Anstelle von Darstellungen und Festsetzungen können auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 oder sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen getroffen werden. <sup>5</sup>§ 15 III des BNatSchG gilt entsprechend. <sup>6</sup>Ein Ausgleich ist nicht erforderlich, soweit die Eingriffe bereits vor der planerischen Entscheidung erfolgt sind oder zulässig waren.

(4) Soweit ein Gebiet im Sinne des § 1 VI Nr. 7 Buchstabe b in seinen für die Erhaltungsziele oder den Schutzzweck maßgeblichen Bestandteilen erheblich beeinträchtigt werden kann, sind die Vorschriften des BNatSchG über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen einschließlich der Einholung der Stellungnahme der Europäischen Kommission anzuwenden.

(5) <sup>1</sup>Den Erfordernissen des Klimaschutzes soll sowohl durch Maßnahmen, die dem Klimawandel entgegenwirken, als auch durch solche, die der Anpassung an den Klimawandel dienen, Rechnung getragen werden. <sup>2</sup>Der Grundsatz nach Satz 1 ist in der Abwägung nach § 1 VII zu berücksichtigen.

**Baurechtskompromiss.** Auch in der Bauleitplanung ist die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung der §§ 13 bis 17 BNatSchG abzarbeiten. Eingriffe in Natur und Landschaft sind danach zu vermeiden bzw. zu minimieren. Für nicht vermeidbare Eingriffe sind Ausgleichs- bzw. Ersatzmaßnahmen vorzusehen, die anders als bei der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nicht unterschieden werden. Im Gegensatz zur naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung bestehen in der Bauleitplanung keine festen Bindungen. Die bauplanerischen Entscheidungen sind vielmehr abwägungsdirigiert. Auch die Bauleitplanung beugt sich daher dem naturschutzrechtlichen Eingriffs-Ausgleichs-System, allerdings nicht i. S. strikter Bindungen, sondern nach Maßgabe der gemeindlichen Abwägung.

**Ökokonto.** Bereits vor dem Eingriff können naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen „angespart“ werden, die später den Eingriffen zugeordnet werden können. Die Maßnahme dient der zeitlichen Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich.

**BauGB § 1a III**

- 99 Sind aufgrund der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten, so verpflichtet § 8 a I 1 BNatSchG die Gemeinde zu ermitteln und zu entscheiden, ob vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu unterlassen sind und ob und wie unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen oder durch Ersatzmaßnahmen zu kompensieren sind. Ermittlung und Entscheidung müssen den Anforderungen des planungsrechtlichen Abwägungsgebots entsprechen.

Lässt sich die Gemeinde nicht von der normativen Wertung des § 1 V 1 BauGB in Verbindung mit § 8 a I BNatSchG leiten, so verfehlt sie das Gebot, die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege unter Einschluss der in § 8 a I 1 BNatSchG genannten Kompensationsmaßnahmen mit dem Gewicht in die Abwägung einzustellen, das ihnen objektiv zukommt. Eine Zurückstellung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt folglich nur zugunsten entsprechend gewichtiger anderer Belange in Betracht. Dies bedarf besonderer Rechtfertigung. Die Gemeinde muss die Belange, die sie für vorzugswürdig hält, präzise benennen.

Sie hat, auch wenn sie diese gegenläufigen Belange zu Recht als gewichtig einschätzen darf, dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Lässt die Verwirklichung ihrer Planung Eingriffe in Natur und Landschaft erwarten, so hat sie demgemäß zu prüfen, ob das planerische Ziel auf andere Weise mit geringerer Eingriffsintensität erreichbar ist. Auch der in § 8 a I 1 BNatSchG genannte Belang darf gegenüber kollidierenden Belangen nicht weiter als erforderlich zurückgestellt werden.

*BVerwG, B. v. 31.1.1997 – 4 NB 27.96 – BVerwGE 104, 68 = DVBl 1997, 1112, Bunzel, BauR 1999, 3, Klaus Joachim Grigoleit, NJ 1997, 578, Michael Uechtritz, NVwZ 1997, 1182, Thorsten Garbe, ZUR 1997, 309, Randi Thum, ZUR 2004, 278 (Eingriffsregelung)*

§ 8 a II BNatSchG stellt ausdrücklich klar, dass auf Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans § 8 II 1 BNatSchG und die Vorschriften über Ersatzmaßnahmen im Sinne des § 8 IX BNatSchG (nur) anzuwenden sind, soweit der Bebauungsplan entsprechende Festsetzungen enthält. § 8 III BNatSchG ist dagegen nicht anzuwenden.

Mit dieser Regelung ist gegenüber der Rechtslage vor Inkrafttreten des § 8 a BNatSchG zunächst in zwei Bereichen Klarheit geschaffen: Über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft ist bereits im Bebauungsplan, also nicht erst im Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden. Eine Verpflichtung zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen über die im Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen hinaus besteht nicht. Der Bebauungsplan trifft dazu eine abschließende Regelung.

§ 8 a I 1 BNatSchG verweist bei Bebauungsplänen, die Eingriffe in Natur und Landschaft erwarten lassen, für die Entscheidung über die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot in § 1 BauGB. Damit bringt der Gesetzgeber zum Ausdruck, dass die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege keinen abstrakten Vorrang vor den in der

Bauleitplanung zu berücksichtigenden anderen Belangen haben. Das gilt sowohl für die Vermeidung von Beeinträchtigungen als auch für den Ausgleich unvermeidbarer Beeinträchtigungen oder den Ersatz für nicht ausgleichbare Beeinträchtigungen. Vielmehr müssen sich die Belange von Naturschutz und Landschaftspflege mit den gegenläufigen Erfordernissen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung messen lassen, und zwar entsprechend dem ihnen in der konkreten Planungssituation zukommenden Gewicht.

Gegenüber anderen öffentlichen, beispielhaft in § 1 V 2 BauGB benannten Belangen haben die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege allerdings eine herausgehobene Bedeutung: In der Bauleitplanung ist nicht nur darüber zu entscheiden, ob sich die Eingriffe in Natur und Landschaft im Planbereich überhaupt rechtfertigen lassen, sondern auch darüber, ob und in welchem Umfang für – angesichts vorrangiger städtebaulicher Erfordernisse – unvermeidbare Beeinträchtigungen Ausgleich und Ersatz zu leisten ist. Das Besondere des § 8 a I 1 BNatSchG besteht darin, dass die in der Abwägung zu berücksichtigenden Naturschutzbelange über das Integritätsinteresse hinaus, falls dieses nicht gewahrt werden kann, auf das Kompensationsinteresse erweitert werden. § 8 a BNatSchG verdeutlicht unter gleichzeitigem Verweis auf § 8 II 1 BNatSchG, dass beispielsweise die Leistungsfähigkeit des Naturlandhaushalts als Bestandteil der natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen ist (vgl. § 1 V 1 BauGB). Es ist der Auftrag der planenden Gemeinde, dem Kompensationsinteresse gerade schon planerisch nachzugehen. Deshalb betont der Gesetzgeber, dass die Belange der Natur und der Landschaftspflege bereits in der vorbereitenden Bauleitplanung Gegenstand planerischer Entscheidung sein müssen.

Damit wird die Gemeinde verpflichtet, in Wahrnehmung ihres Planungsauftrags nach § 1 III BauGB zugleich über ein Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmenkonzept für die Bewältigung der antizipierten Eingriffsfolgen zu entscheiden. Der Gesetzgeber will erreichen, dass auf den sich anbahnenden Konflikt unterschiedlicher Interessen konzeptionell geantwortet wird. In seiner Vorstellung ist damit eine effektivere Beachtung der Belange von Naturschutz und Landschaftspflege verbunden als es in einem „nachgeschalteten“ Baugenehmigungsverfahren bei realistischer Betrachtungsweise noch der Fall sein könnte. Durch die „Vorverlagerung“ der Entscheidung über ein Ausgleichskonzept in die Planungsphase sollen die Belange nicht geschwächt, sondern vielmehr gestärkt werden. Folgt man dieser gesetzgeberischen Zielsetzung, so erfährt das allgemeine bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot in § 8 a I 1 BNatSchG eine spezifisch fachrechtliche Anreicherung. Zwar wird die „abwägende“ Struktur nicht geändert. Diese bleibt dadurch gekennzeichnet, dass das Gewicht der von der Planung berührten und in sie einzustellenden Belange in der konkreten Planungssituation zu ermitteln ist (Urt. v. 1.11.1974 – 4 C 38.71 – BVerwGE 47, 144 <148>; B. v. 5.4.1993 – 4 NB 3.91 – DVBl 1993, 662 <664>). Gleichwohl verpflichtet § 8 a I 1 BNatSchG die Gemeinde, die von der Bauleitplanung berührten Naturschutzbelange in der Abwägung in spezifischer, nämlich den Kompensationsgedanken einschließender Weise zu behandeln.

Das bedeutet nicht, dass § 8 a I BNatSchG Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege als solchen in der planerischen Abwägung abstrakt einen höheren Rang gegenüber anderen Belangen zuweist. Der Gesetzgeber will in § 8 a I BNatSchG nicht die Grundprinzipien des § 1 BauGB verlassen. Er will vielmehr in

das Abwägungskonzept des § 1 V und 6 BauGB die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege in der spezifischen Anreicherung um den Vermeidungs- und Kompensationsgrundsatz verfahrensmäßig und inhaltlich integriert sehen. Deshalb verpflichtet § 8 a BNatSchG die Gemeinde, bei planerischen Eingriffen in Natur und Landschaft ein gesetzlich vorgeprägtes Entscheidungsprogramm abzuarbeiten und über ein Folgenbewältigungsprogramm abwägend zu entscheiden (ebenso OVG NW, Urt. v. 28.6.1995 – 7 a D 44/94.NE –, DVBl 1996, 58). Damit die Belange von Natur und Landschaft möglichst effektiv zur Geltung kommen, erfordert die Entscheidung über ein Vermeidungs- und Folgenbewältigungsprogramm auf der Planungsebene eine differenzierende Betrachtung. Wie das Integritätsinteresse zu bewerten ist und welche Kompensation möglich ist, ergibt sich vor dem Hintergrund es § 1 III BauGB aus der konkreten Situation.

### BauGB § 1a III

- 100 Ein planbedingter Eingriff im Sinne des § 8 a I BNatSchG kann durch Maßnahmen außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans ausgeglichen werden. Zur Sicherung und zur Durchführung dieser Maßnahmen ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag zwischen Gemeinde und staatlicher Naturschutzbehörde ein zulässiges Mittel.**

**Ein einheitlich erlassener Bebauungsplan kann sich auf zwei voneinander räumlich getrennte Gebiete, also jeweils Teilgebiete eines räumlichen Geltungsbereichs, erstrecken.**

*BVerwG, B. v. 9.5.1997 – 4 N 1.96 – BVerwGE 104, 353 = DVBl 1997, 1121, Peter Gielen, JR 1997, 410, Klaus Joachim Grigoleit, NJ 1997, 578, Hans Walter Louis, NuR 1997, 449, Michael Uechtritz, NVwZ 1997, 1182, Thorsten Garbe, ZUR 1997, 309 (städtebaulicher Vertrag)*

Jede Bauleitplanung fordert die Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Das ergibt sich nicht nur aus dem Berücksichtigungsgebot des § 1 V 2 Nr. 7 BauGB, sondern vor allem aus dem Planungsgrundsatz des § 1 V 1 BauGB. Danach soll jeder Bauleitplan dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Damit wird der Schutz von Natur, Landschaft und Umwelt als eine hochrangige Aufgabe der Bauleitplanung bestimmt. Die natürlichen Lebensgrundlagen sind – wie § 1 I BNatSchG verdeutlicht – insbesondere die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes, aber auch die Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft.

§ 8 a BNatSchG nimmt diesen gesetzgeberischen Grundgedanken der Bauleitplanung in Verbindung mit der Eingriffsregelung des § 8 I BNatSchG auf. Ist durch Umsetzung der Bauleitplanung ein Eingriff in Natur und Landschaft zu erwarten, so sind die besonderen Voraussetzungen des § 8 a I BNatSchG zu beachten. Dazu verlangt § 8 a I 1 BNatSchG die entsprechende Anwendung des § 8 II 1 BNatSchG. Soll ein Bebauungsplan erlassen werden, gehören dazu gemäß § 8 a I 2 BNatSchG auch Entscheidungen über Festsetzungen im Sinne des § 9 BauGB, „die dazu dienen, die zu erwartenden Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts oder des Landschaftsbildes auszugleichen, zu ersetzen oder zu mindern“. Die zu treffenden Maßnahmen können entweder für Grundstücksflächen vorgesehen

werden, auf denen Eingriffe zu erwarten sind (Eingriffsgrundstücke), oder für Flächen im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans.

§ 8 a I 2 BNatSchG geht von einem Geltungsbereich des Bauleitplans aus. Das wirft für einen Flächennutzungsplan kaum Fragestellungen auf, da ein derartiger vorbereitender Bauleitplan grundsätzlich für das gesamte Gemeindegebiet zu erlassen ist (vgl. § 5 I 1 BauGB). Bei einem Bebauungsplan ist dies anders. Sein räumlicher Geltungsbereich ist formal nicht vorgegeben (vgl. § 9 VII BauGB). Zwar setzt der Bebauungsplan die Grenzen seines Geltungsbereiches selbst fest. Das ist rechtsstaatlich selbstverständlich. Dies beantwortet indes nicht die Frage, nach welchen Maßstäben die Gemeinde diese Grenzen zu bestimmen hat. Als Grundsatz gilt hier, dass die in § 1 III BauGB umschriebenen Erfordernisse maßgebend zu sein haben. Die räumlichen Grenzen sind – aus der Sicht des § 1 III BauGB – danach planerisch so zu bestimmen, dass den mit dem Bebauungsplan verfolgten städtebaulichen Erfordernissen entsprochen werden kann. Damit derartige Plangebiete nicht beziehungslos zueinander stehen, soll der verbindliche Bauleitplan gerade aus dem Flächennutzungsplan entwickelt werden (vgl. § 8 II 1 BauGB).

Diese städtebaulichen Vorgaben können mit der naturschutzrechtlichen Zielsetzung des § 8 a I 1 BNatSchG in einen gewissen Widerspruch geraten. Die durch § 8 a I 2 BNatSchG in Verbindung mit § 8 II 1 BNatSchG gesetzlich gewollte Kompensationsplanung wird vielfach eine großflächige Betrachtungsweise erfordern. Das gilt vor allem dann, wenn die durch den Bebauungsplan zugelassenen Vorhaben die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild intensiv belasten werden und daher gemäß § 8 a I 1 BNatSchG in Verb. mit § 8 II 1 BNatSchG ausgleichsbedürftig sind. Lokale, städtebaulich veranlasste Eingriffslage und naturschutzrechtliche Kompensationsbedürftigkeit werfen neben Fragen der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung im Sinne des § 1 III BauGB die zusätzliche Frage auf, ob und wo ein Ausgleich oder eine Ersatzmaßnahme zu verwirklichen ist, die den naturschutzrechtlichen Anforderungen des § 8 II 1 BNatSchG entspricht.

Erreichbar ist die Zielsetzung des § 8 a I 1 BNatSchG dann, wenn der räumliche Geltungsbereich eines Bebauungsplans auch jene Gebiete der Gemeinde erfasst, welche als geeignete Ausgleichs- oder Ersatzflächen (Kompensationsflächen) für den planbedingten Eingriff in Betracht kommen. Das ist in dem Gebiet, das für eine bauliche Nutzung und einen damit verbundenen Eingriff in Natur und Landschaft beplant werden soll, oder in den unmittelbar angrenzenden Bereichen häufig nicht möglich, insbesondere dann nicht, wenn die angrenzenden Bereiche bereits bebaut oder beplant sind und sich hier eine städteplanerische Neuordnung nicht anbietet oder gar verfehlt wäre. Vielmehr steht nichts entgegen, dass sich ein einheitlich erlassener Bebauungsplan auf zwei voneinander räumlich getrennte Gebiete, also jeweils Teilgebiete eines räumlichen Geltungsbereichs, erstreckt. § 9 VII BauGB steht dem nicht entgegen. Der von § 8 a I Sätze 1 und 2 BNatSchG verfolgten und nach den Maßstäben des Abwägungsgebots des § 1 Absätze 5 und 6 BauGB umzusetzenden Zielsetzung nach Ausgleich und Ersatz kann damit unschwer genügt werden. Ein effektiver Schutz des Naturhaushalts und der Landschaftspflege ist gesetzlich gewollt. § 8 a I BNatSchG will durch eine Vorverlagerung der Entscheidung über einen zu erwartenden Eingriff auf die Planungsebene nicht nur für das nachfolgende Baugenehmigungsverfahren eine investive Sicherheit geben. Damit soll

gleichzeitig die Erwägung beachtet werden, dass ein auf Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen bedachter Naturschutz planerische, also konzeptionelle Vorgaben erfordert. Daher bezieht § 8 a I Sätze 1 und 2 BNatSchG ausdrücklich auch den das gesamte Gemeindegebiet erfassenden Flächennutzungsplan ein. Nur dies wird auch der in § 8 a I 4 BNatSchG eröffneten Möglichkeit der Zuordnung gerecht (ebenso E. Gasser NuR 1993, 252 <255>; Louis ZUR 1993, 146 <150>; Blume NVwZ 1993, 941 <943>; ders., NVwZ 1994, 973 <974>; Kuchler LKV 1994, 101; Enderle ZUR 1994, 70 <73>; Dürr NVwZ 1994, 460 <466 ff.>; de Witt DAB 1993, 1352; ders., in: Hoppenberg <Hrsg.>, Handbuch des öffentlichen Baurechts, 4. Lfg. 1996, X. Abschn. Rn. 126 a. E.; Steinfort, VerwArch 86 <1995> S. 107 ff. <121 ff.>; Stollmann UPR 1994, 170 ff. <173>; Schink UPR 1995, 281 <286, 287>; W. Schrödter, in: H. Schrödter <Hrsg.>, BauGB, 5. Aufl., § 9 Rdn. 99, 202; Nachtrag zum InWoBauLG § 8 a BNatSchG Rn. 9; Messerschmidt, BNatSchG, § 8 a Rn. 50; einschränkend Bunzel NVwZ 1994, 960 ff.; Schmidt-Eichstaedt DVBl 1994, 1165 <1174>; J. Busse BayVBl 1996, 9 <13>; a. A. Stich, in: Berl. Komm. zum BauGB, 2. Aufl., § 8 a Rn. 42; Löhr, in: Battis u. a., BauGB, 5. Aufl., § 9 Rdn. 57 a; ders., LKV 1994, 324; Runkel NVwZ 1993, 1136 <1140>; Portz, StuG 1994, 167 <172>; Mitschang ZfBR 1995, 240 <242 f.>; Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlass zum Investitions- und Wohnbaurleichterungsgesetz vom 20.7.1993, Nr. 11.44.3 S. 115 unter Hinweis auf die Gegenmeinung der Länderarbeitsgemeinschaft für Naturschutz, Landschaftspflege und Erholung <LANA>).

## Einführung zu § 2 BauGB

- 101 Planaufstellungsverfahren.** Die Aufstellung von Bauleitplänen hat das im BauGB geregelte Verfahren zu beachten, das für Flächennutzungsplan und Bebauungsplan weitgehend identisch ist. Wesentliches Kennzeichen des Aufstellungsverfahrens ist die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, die sich jeweils in eine frühzeitige und förmliche Beteiligung gliedern (§§ 3, 4 BauGB), die Bescheidung der Stellungnahmen (§ 3 II BauGB), der Feststellungsbeschluss (Flächennutzungsplan) bzw. Satzungsbeschluss (Bebauungsplan) sowie die Genehmigung (§§ 6, 10 BauGB) und die Bekanntmachung, mit der der Bauleitplan wirksam bzw. rechtsverbindlich wird. Der Bebauungsplan bedarf nur der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde, wenn er nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind. Für Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen entfällt ein Genehmigungserfordernis.

**(Kommunale Planungshoheit nach Art. 28 II GG).** Nach Art. 28 II GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft im Rahmen der Gesetze in eigener Verantwortung zu regeln. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung. Der Begriff der Selbstverwaltung umfasst die eigenverantwortliche Erfüllung gemeindlicher öffentlicher Aufgaben im eigenen Namen durch in den Staat einbezogene rechtsfähige öffentliche Verbände mit eigenen Organen unter der Aufsicht des Staates und mit eigenen Finanzmitteln. Die Selbstverwaltungsträger sind in den ihnen von der Rechtsordnung zugestanden Bereichen selbstständig und führen als Rechtssubjekte, als Vermögensträger und als Verwaltungskörper in gewissem Umfang ein allerdings in den Staat eingebundenes Eigenleben. Art. 28 II GG enthält dabei eine dreifache Garantie:

Der Gesetzgeber darf die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht institutionell beseitigen. Die Gemeinden haben für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine Allzuständigkeit und erfüllen diese Aufgaben in Eigenverantwortung. Bei staatlichen Eingriffen in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung entwickeln sich entsprechende Abwehrkräfte (*Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2015, Rn. 184).

**(Gemeindenachbarliche Abstimmung).** Das gemeindenachbarliche Abstimmungsgebot in § 2 II 1 BauGB ist durch das EAG Bau 2004 um eine Bestimmung ergänzt worden, wonach die der Gemeinde durch die Raumordnung zugewiesenen Funktionen von ihr auch gerichtlich geltend gemacht werden können (§ 2 II 2 BauGB). Nach § 2 II 1 BauGB sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Die Regelung ist Ausdruck des Gebots der gegenseitigen gemeindenachbarlichen Rücksichtnahme (BVerwGE 40, 323; BVerwGE 84, 209). Sie verpflichtet zur Beteiligung der Nachbargemeinde und Berücksichtigung ihrer Belange bei der planerischen Entscheidung.

**(Kommunale Belange in der Abwägung).** Eine Gemeinde ist nicht Sachwalterin ihrer Bürger und muss sich hinsichtlich des Rechtsschutzes gegen eine fachplanerische Zulassungsentscheidung auf ihre eigenen Belange beschränken. Auch über die Eigentumsgarantie ist die Gemeinde nicht in einer dem Privateigentümer vergleichbaren Lage. Eine Gemeinde kann daher einen Planfeststellungsbeschluss wegen dessen enteignungsrechtlicher Vorwirkung nicht mit der Begründung angreifen, öffentliche, sie nicht in ihrer Planungshoheit schützende Belange seien nicht oder nicht mit dem ihr zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden, da sie nicht Grundrechtsträgerin ist und sich deshalb nicht wie Private auf Art. 14 III GG berufen kann.

Auch einer Gemeinde, deren Entwicklungsmöglichkeiten bereits durch andere Flächeninanspruchnahmen erheblich eingeschränkt sind, kann zugemutet werden, sich bei ihrer weiteren Planung auf eine wichtigen überörtlichen Belangen dienende Bundesautobahn einzustellen. Die vom BVerwG zugunsten potentiell grundrechtsbetroffener Anwohner entwickelte Rechtsprechung zur Berücksichtigung von Lärmgesichtspunkten kann daher auf eine Gemeinde nicht übertragen werden. Auch hat eine Gemeinde keinen Anspruch darauf, dass die Planfeststellung ein vollständiges und fehlerfreies Vermeidungs-, Ausgleichs- und Ersatzkonzept beinhaltet.

Eine Gemeinde kann mit eigenen Planungen eine Fachplanung grundsätzlich nur abwehren, wenn ihre eigene Planung hinreichend konkretisiert und verfestigt ist. Gleichwohl muss die Planfeststellungsbehörde auf noch nicht verfestigte, aber konkrete Planungsabsichten einer Gemeinde abwägend Rücksicht nehmen. Je stärker eine Gemeinde jedoch schon von ihrer geografischen Lage oder ihrem sonstigen Ausstattungspotenzial her einer Situationsgebundenheit unterliegt, desto eher sind ihr Eingriffe zumutbar. So kann eine Gemeinde in landschaftlich wertvollem Gebiet durch diese Lage ebenso an weiterer Planung gehindert sein, wie eine andere Kommune, die sich in der Nähe eines Flughafens oder einer Industriezone befindet.

**Planaufstellungsverfahren – Verhältnis Bundesrecht und Landesrecht.** Die rechtlichen Anforderungen an die Aufstellung von Bebauungsplänen sind im BauGB und in der BauNVO geregelt. Die Regelungen sind jedoch nicht abschließend. Das Landesrecht bestimmt im Einzelnen die rechtlichen Anforderungen, soweit das Bundes-



recht darauf verweist (z. B. bei dem Zustandekommen eines Satzungsbeschlusses oder den Bekanntmachungsanforderungen). Das Landesrecht kann jedoch nicht zusätzliche Anforderungen an die Wirksamkeit der Bauleitplanung stellen, wohl aber die Anforderungen für das landesrechtlich begründete Satzungsrecht im Bereich seiner Gesetzgebungszuständigkeiten regeln (Denkmalschutzsatzung, Gestaltungssatzung).

## § 2 BauGB (Aufstellung der Bauleitpläne)

- 102 (1) <sup>1</sup>Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. <sup>2</sup>Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen, ist ortsüblich bekannt zu machen.
- (2) <sup>1</sup>Die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden sind aufeinander abzustimmen. <sup>2</sup>Dabei können sich Gemeinden auch auf die ihnen durch Ziele der Raumordnung zugewiesenen Funktionen sowie auf Auswirkungen auf ihre zentralen Versorgungsbereiche berufen.
- (3) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten.
- (4) <sup>1</sup>Für die Belange des Umweltschutzes nach § 1 VI Nr. 7 und § 1a wird eine Umweltprüfung durchgeführt, in der die voraussichtlichen erheblichen Umweltauswirkungen ermittelt werden und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet werden; die Anlage 1 zu diesem Gesetzbuch ist anzuwenden. <sup>2</sup>Die Gemeinde legt dazu für jeden Bauleitplan fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Belange für die Abwägung erforderlich ist. <sup>3</sup>Die Umweltprüfung bezieht sich auf das, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethode sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann. <sup>4</sup>Das Ergebnis der Umweltprüfung ist in der Abwägung zu berücksichtigen. <sup>5</sup>Wird eine Umweltprüfung für das Plangebiet oder für Teile davon in einem Raumordnungs-, Flächennutzungs- oder Bebauungsplanverfahren durchgeführt, soll die Umweltprüfung in einem zeitlich nachfolgend oder gleichzeitig durchgeführten Bauleitplanverfahren auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen beschränkt werden. <sup>6</sup>Liegen Landschaftspläne oder sonstige Pläne nach § 1 VI Nr. 7 Buchstabe g vor, sind deren Bestandsaufnahmen und Bewertungen in der Umweltprüfung heranzuziehen.

**Aufstellungsbeschluss.** Er leitet das förmliche Bauleitplanverfahren ein. Für die Wirksamkeit der Bauleitplanung ist ein Aufstellungsbeschluss nicht erforderlich (vgl. auch § 214 I 1 Nr. 2 BauGB). Eine Veränderungssperre oder die Zurückstellung des Bausuches setzen einen wirksamen Aufstellungsbeschluss allerdings voraus.

**Umweltbericht.** Teil der Plan- oder Programmdokumentation, der die umweltrelevanten Informationen enthält. Der Umweltbericht ist Bestandteil der Begründung und wird durch die zusammenfassende Erklärung sowie das Monitoring ergänzt. Im Umweltbericht sind alle umweltrelevanten Auswirkungen des geplanten Vorhabens festzuhalten. Die UP ermittelt, beschreibt und bewertet die Auswirkungen eines Vorhabens entsprechend dem Planungsstand auf Menschen einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen

und die biologische Vielfalt, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie die Wechselwirkungen zwischen den vorgenannten Schutzgütern. Der Umweltbericht enthält feste Bestandteile, die vor allem die Umweltauswirkungen der Planung bzw. des geplanten Vorhabens beschreiben. Darüber hinaus sind nach dem jeweiligen Planungsstand zusätzliche Angaben über die verwendeten technischen Verfahren, über die zu erwartenden Umweltauswirkungen der Anlage und über Schwierigkeiten bei der Zusammenstellung der Angaben erforderlich (§ 2 a BauGB und Anlage 1 zum BauGB).

**(Umwelterklärung).** Bauleitpläne enthalten eine zusammenfassende Erklärung (Umwelterklärung), in der das Gewicht der Umweltbelange und das Ergebnis der Beteiligung berücksichtigt und dokumentiert wird, aus welchen Gründen der beschlossene Plan nach Abwägung mit den geprüften, vernünftigen anderweitigen Planungsmöglichkeiten gewählt worden ist (§§ 6 V 3, 10 IV BauGB). Die Umwelterklärung, die wie eine Presseerklärung gestaltet sein kann, wird im Zusammenhang mit der abschließenden Abwägung und Beschlussfassung über den Bauleitplan erstellt und unterliegt nicht der Öffentlichkeits- oder Behördenbeteiligung.

## BauGB § 2

**Es ist nicht erforderlich, dass der Planaufstellungsbeschluss (einschließlich seiner Anlagen) selbst Aussagen über den Inhalt der beabsichtigten Planung macht (Abweichung BGH, Urt. v. 10.2.1972 – III ZR 188/69 BGHZ 58, 124).** 103

*BGH, Urt. v. 17.12.1981 – III ZR 88/80 – BGHZ 82, 361 – WM IV 1982, 455 = BauR 1982, 235 = DVBl 1982, 536 = MDR 1982, 464 = NJW 1982, 1281 = NVwZ 1982, 332 = NVwZ 1982, 397 = BRS 38 Nr. 3 = VR 1982, 324 = DB 1982, 2688 = VR 1983, 120 = ZfBR 1982, 131 = UPR 1982, 199 = StT 1983, 33 = LM Nr. 6 zu § 2 BBauG BRS 45 Nr. 12 = BRS 45 Nr. 28 (Inhalt Planaufstellungsbeschluss)*

Der in § 41 I Buchst b OBG NW normierte Ersatzanspruch wegen rechtswidrigen Verhaltens einer Ordnungsbehörde geht den allgemeinen Grundsätzen über den enteignungsgleichen Eingriff, der allerdings die Beeinträchtigung einer Rechtsposition des Betroffenen voraussetzt, vor (Anschluss BGH, Urt. v. 12.10.1978 – III ZR 9/77 – BGHZ 72, 273).

## BauGB § 2

**Art. 84 I GG erlaubt dem Bundesgesetzgeber die Zuweisung von Aufgaben an die Gemeinden als Selbstverwaltungsaufgaben, wenn es sich um eine punktuelle Annexregelung zu einer zur Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers gehörenden materiellen Regelung handelt und wenn diese Annexregelung für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig ist (im Anschluss an BVerfGE 22, 180 <209f>).** 104

Der Bund hat mit § 2 I, § 4 und § 147 BBauG von seiner Kompetenz zur Regelung der Trägerschaft der Bauleitplanung umfassend Gebrauch gemacht; die Zuständigkeit für die Bauleitplanung ist in diesen Vorschriften erschöpfend geregelt.