

Leitlinien der Stadt Bocholt zur Nachverdichtung im unbeplanten und beplanten Innenbereich zur Schaffung von zusätzlichen Baumöglichkeiten auf Wohnbaugrundstücken

gem. Beschluss der Stadtverordnetenversammlung vom 16.03.2016

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	2
2.	Städtebauliche Zielsetzung und Bedeutung der Abwägung	2
3.	Vorgehen zur Erarbeitung der Leitlinien	4
4.	Fallgestaltungen der Nachverdichtung	4
	Fall A Bereich nach § 34 BauGB (kein Bebauungsplan vorhanden – kleiner überschaubarer Bereich)..	4
	Vorgehen Fall A	5
	Fall B Bereich nach § 34 BauGB (kein Bebauungsplan vorhanden – größerer Block, größere Anzahl von Grundstücken).....	5
	Vorgehen Fall B1	5
	Vorgehen Fall B 2	6
	Fall C Bereich nach § 30 BauGB (Bebauungsplan vorhanden – kleinerer überschaubarer Bereich)	7
	Vorgehen Fall C.....	7
	Fall D Bereich nach § 30 BauGB (Bebauungsplan vorhanden – größerer unüberschaubarer Block, größere Anzahl von Grundstück).....	7
	Vorgehen Fall D1	8
	Vorgehen Fall D 2	9
5.	Vorgehen zur Nachverdichtung in den jeweiligen Fallgestaltungen – Darstellung des Prüfschemas	9
6.	Definitionen und Glossar.....	13
	Innenentwicklung.....	13
	Nachverdichtung.....	13
	Städtebaulichen Ordnung	13
	Aufgaben, Begriffe und Grundsätze der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 BauGB)	14
	Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz (§ 1 a Abs. 2 BauGB)	14
	Definition der gesicherten Erschließung.....	14
	Städtebaulicher Missstand bei Pfeifenkopfgrundstücken	15

1. Einleitung

Traditionell hat die Stadt Bocholt in den vergangenen Jahren Bebauungsplanverfahren zur Nachverdichtung von Einfamilienhausgebieten befürwortet und zahlreiche Verfahren durchgeführt. Es gab Verfahren, in denen das nachbarliche Einvernehmen unter keinen Umständen hergestellt werden konnte. In umfangreichen schriftlichen Stellungnahmen und stellenweise sehr emotionalen persönlichen Vorsprachen wurden von den betroffenen Nachbarn die Gründe gegen eine geplante Nachverdichtung dargelegt. Die vorgetragenen Argumente bezogen sich unter anderem auf die Einschränkung bzw. Wertminderung des privaten Eigentums, Vernichtung von bestehenden grünen Freiräumen, Einsichtnahme der neuen Bewohner in vormals geschützte Grundstücksareale und Verschattungen von bisher besonnten Bereichen. Gerügt wurde auch, dass die zusätzlichen Baumöglichkeiten nicht für Familienangehörige genutzt, sondern einer stark verdichteten Bauträgerbebauung zugeführt werden sollten und somit nur den finanziellen Interessen Einzelner dienen würden. In diesem Spannungsfeld zwischen politisch gewollter und städtebaulich erforderlicher Innenentwicklung, den rechtlichen Erfordernissen sowie den individuellen privaten Belangen bewegt sich die Aufstellung der entsprechenden Bebauungspläne für die Blockinnenbereiche.

Aus Anlass eines eingeleiteten Bauleitplanverfahrens in Biemenhorst aus dem Jahre 2012 und der Stärkung der Innenentwicklung im Baugesetzbuch wurde der damals gefasste Grundsatzbeschluss von 2002 seitens der Politik als nicht mehr zeitgemäß angesehen und die Stadtverwaltung beauftragt, eine Leitlinie für den Umgang mit Nachverdichtungswünschen zu erarbeiten.

Die vorliegende Leitlinie der Stadt Bocholt zur Nachverdichtung im unbepflanzten und beplanten Innenbereich zur Schaffung von zusätzlichen Baumöglichkeiten auf Wohnbaugrundstücken hat die Aufgabe die rechtliche Ausgangslage zu schildern, die Vorgehensweise für die Betroffenen und Antragsteller systematischer und transparent darzustellen sowie eine Argumentationshilfe für die politischen Entscheidungsträger zu liefern.

Die Entscheidung über städtebauliche Planungen ist sehr individuell auf den Einzelfall bezogen zu treffen. Dennoch wurden in der vorliegenden Leitlinie Fallkonstellationen gewählt, die als typisch angesehen werden können und verschiedene Handlungsoptionen verdeutlichen sollen.

2. Städtebauliche Zielsetzung und Bedeutung der Abwägung

Die städtebauliche Zielsetzung der Innenentwicklung und Nachverdichtung ist in den 2000er Jahren ins Bauplanungsrecht aufgenommen worden. Die Stadt Bocholt hat diese Zielsetzung in ihrer Stadtentwicklungspolitik schon seit Jahren unter dem Slogan „Innenentwicklung vor Außenentwicklung“ und „kompakte Stadt der kurzen Wege“ verfolgt. Nachfragen und Bauwünsche von Bauherren und Grundstückseigentümern werden daher wohlwollend und lösungsorientiert geprüft und mit den Betroffenen erarbeitet.

In den Fällen der Nachverdichtung sind die Bauwünsche (als privater Belang) auf der Seite der Antragsteller den aufgeführten Argumenten (als privater Belang) auf der Seite der betroffenen Nachbarn (dann ggf. Nachverdichtungsgegner) in einem Bauleitplanverfahren gegenüber zu stellen und gemäß § 1 Abs. 6 Baugesetzbuch untereinander zu gewichten und gerecht abzuwägen. Die Abwägung ist nachvollziehbar niederzulegen. Bei einer objektiven Betrachtung ist aber nicht zu erkennen, welchen Belangen das größere Gewicht beizumessen ist. Die Gewichtung ist immer auf den Einzelfall bezogen zu treffen, jedoch können nach derzeitiger Einschätzung keine gewichtigen öffentlichen Belange (allgemeines Ziel der Innenentwicklung) herangezogen werden, die trotz der widerstreitenden nachbarlichen Interessen die Festsetzung von Baurechten rechtfertigen würden. Insbesondere deswegen nicht, weil die Stadt in der Regel keinen Zugriff auf die hinteren Grundstücke hat und die Interessentenliste der Stadt Bocholt durch eine solche Entwicklung nicht unbedingt bedient werden kann.¹

Die Erfahrungen in der Vergangenheit haben gezeigt, dass solche Nachverdichtungsverfahren zu einem enormen Arbeitsaufwand führen und somit wichtige, städtebaulich relevante Bebauungspläne z.B. für neue Wohn- und Gewerbegebiete, deren Verfahren blockieren können. Der genannte Arbeitsaufwand bezieht sich insbesondere auf die umfangreiche Darlegung der Belange gegenüber den beteiligten Parteien in mündlichen oder schriftlichen Auseinandersetzungen und ist ggf. über das Bebauungsplanverfahren hinaus in der gerichtlichen Prozessbegleitung begründet.

Daneben sind Effekte für den Bau- und Immobilienmarkt mengenmäßig gering. Der zuständige Fachbereich hat ermittelt, dass eine Quote von ca. 50 % aller angefragten Nachverdichtungsplanungen in einen Bebauungsplan münden, allerdings die Baurechte zögerlich umgesetzt werden. Größere Planbereiche sind eher nicht von Erfolg gekrönt. Vermutlich ist die Begründung in der Nachbarschaft zu suchen, die sich in großen Baublöcken nicht ausreichend kennt und das Misstrauen vorherrscht, eine Entwicklung nicht absehen zu können und zu befürchten ist, dass große Bauvorhaben entstehen.

Erfahrungen haben gezeigt, dass derzeit noch für den Eigenbedarf von Familienmitgliedern gebaut wird und die Baugebiete über Jahrzehnte nicht vollständig bebaut werden. Die Abbildung zeigt ein Beispiel aus Biemenhorst. Der Bebauungsplan 2-N1 wurde 2000 rechtsverbindlich, bisher wurden nur 9 Bauflächen umgesetzt.



Bebauungsplan 2-N1, 23 Bauflächen geplant



Stadtgrundkarte, 9 Bauflächen umgesetzt

¹ Selbst bei Vorliegen eines besonderen Wohnungsbedarfs oder eines Engpasses auf den Wohnungsmarktes führt ein Projekt der Nachverdichtung nicht dazu, dass kurzfristig nennenswerte Baulandreserven mobilisiert werden können. Der besondere Wohnungsbedarf könnte als öffentlicher Belang demnach kaum als den privaten Belangen vorrangig in die Abwägung einfließen.

Für Nachverdichtungsprojekte kann festgehalten werden, dass:

- ein grundsätzlicher Anspruch auf Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplanes - § 1 Abs. 3 Baugesetzbuch – nicht besteht,
- es kaum möglich ist, in solchen Bebauungsplanverfahren eine objektive Abwägung vorzunehmen, da es hier fast ausschließlich um eine Gewichtung und Abwägung privater Belange untereinander geht,
- der öffentliche Belang der Innenentwicklung in der Regel nicht gegenübergestellt werden kann, da er für den Einzelfall nicht greift,
- dass der Arbeits- und Zeitaufwand bei allenfalls geringen Erfolgsaussichten nicht zu rechtfertigen ist,
- durch diese Bebauungspläne keine nennenswerten Effekte für den Immobilien- und Wohnungsmarkt entstehen, da in der Regel eher privaten Einzelbauwünschen Rechnung getragen wird und die Baugrundstücke erst über viele Jahre an den Markt gebracht werden bzw. bebaut werden.

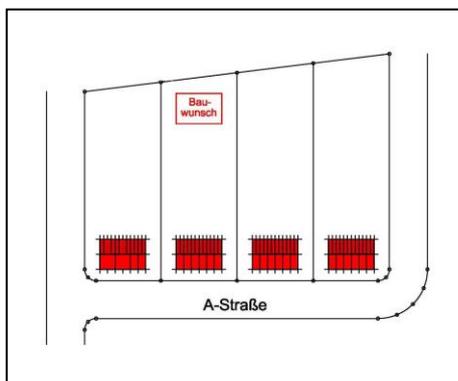
3. Vorgehen zur Erarbeitung der Leitlinien

Der Entwurf der Leitlinie wurde mit Vertretern aller Fraktionen am 04.07.2013 im Europahaus in Bocholt erarbeitet. Hierbei wurde nochmals die Vorgehensweise in der Vergangenheit mit den Erfolgen bzw. den Nichteinstellungen/ Ruhendstellungen (Einvernehmen lag nicht vor) dargelegt. Ein weiteres Treffen des Arbeitskreises Innenentwicklung fand am 03.11.2014, wiederum mit Vertretern aller Fraktionen, im Ratssaal der Stadt Bocholt statt.

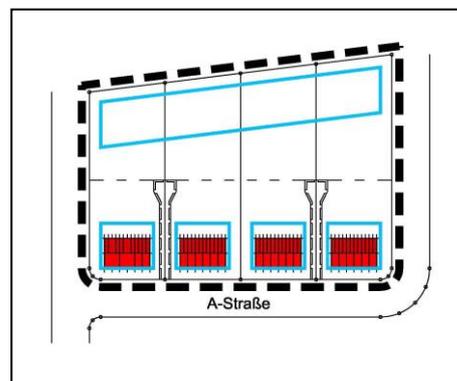
Um das zukünftige Vorgehen in Fällen der Nachverdichtung für alle Beteiligten transparent und nachvollziehbar abzubilden, wurde der Leitlinie für Bauwünsche privater Grundstückseigentümer im beplanten / unbeplanten Innenbereich gemeinsam von Politik und Verwaltung entwickelt. Die rechtlichen Grundlagen wurden dargestellt, dabei sind die Gerichtsurteile zum Thema gesicherte Erschließung und städtebauliche Ordnung eingehend dargelegt und besprochen worden.

4. Fallgestaltungen der Nachverdichtung

Fall A Bereich nach § 34 BauGB (kein Bebauungsplan vorhanden – kleiner überschaubarer Bereich)



Fall A Bauwunsch / § 34 BauGB



Fall A Umsetzung als B-Plan / separate Erschließung

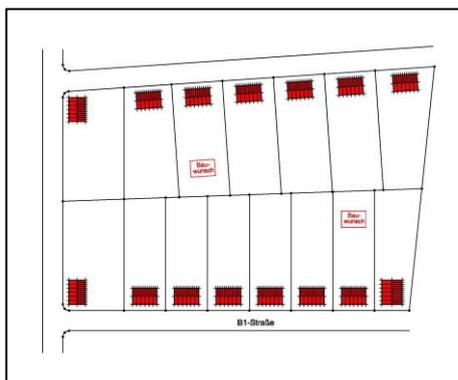
Vorgehen Fall A

- Antrag auf Einleitung eines Bauleitplanverfahrens liegt vor.
- Stadt erstellt Entwurf für den Bauleitplan und leitet diesen an den Antragsteller weiter.
- Antragsteller oder beauftragter Architekt besorgt die Unterschriften der angrenzenden Nachbarn auf dem Bebauungsplanentwurf.
- Bei Vorliegen aller Nachbarzustimmungen wird dem Ausschuss für Planung und Bau die Einleitung des Bauleitplanverfahrens empfohlen.
- Das Vorgehen für den Fall A ist nur anwendbar, wenn der Planbereich überschaubar ist, die Nachbarn (Antragsteller und betroffene Nachbarn) sich i.d.R. kennen und die Nachbarzustimmungen zum Bauleitplan vorliegen.
- Bei nicht erzielten Nachbarzustimmungen bietet der Geschäftsbereich Stadtplanung die Moderation (ein Gespräch mit allen Nachbarn) zwischen den Nachbarn an.
- Können die notwendigen Zustimmungen nicht vorgelegt werden, wird die Einleitung dem Ausschuss **nicht** empfohlen.

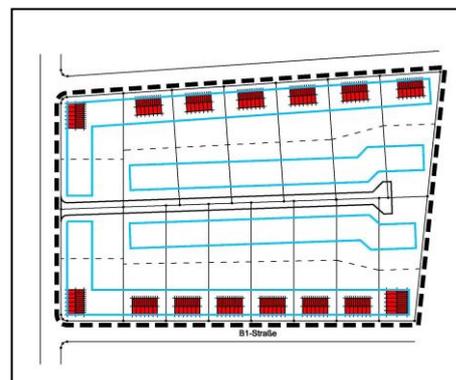
Fall B Bereich nach § 34 BauGB (kein Bebauungsplan vorhanden – größerer Block, größere Anzahl von Grundstücken)

- Antrag auf Einleitung eines Bauleitplanverfahrens liegt vor.
- Stadt erstellt Alternativkonzepte zur Bebauung (B1 – zentrale Erschließung / B2 – separate Erschließung) und führt mit diesen Konzepten eine Bürgerversammlung durch.

Fall B1 – zentrale Erschließung



Fall B1 Bauwunsch / § 34 BauGB



Fall B1 Umsetzung als B-Plan / zentrale Erschließung

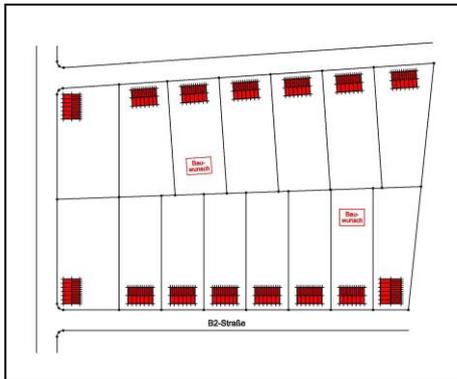
Vorgehen Fall B1

- Abwägungsmaterial sammeln, Erschließungsstraße wird als öffentliche Straße vorgesehen
- Umlegung als Durchführungsinstrument bewerten.
- Empfehlung zur Einleitung des Bauleitplanverfahrens an den Ausschuss für Planung und Bau, wenn die städtebauliche Ordnung gegeben ist (Meinungs- und In-

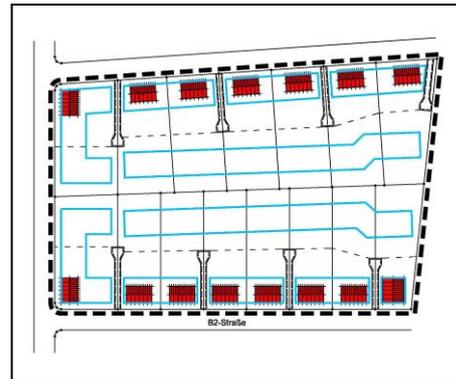
teressenausgleich zum städtebaulichen Konzept aus privater und öffentlicher Sicht).

oder

Fall B2 individuelle, separate Erschließung mit nachbarlichem Einvernehmen:



Fall B2 Bauwunsch / § 34 BauGB



Fall B2 Umsetzung als B-Plan / separate Erschließung

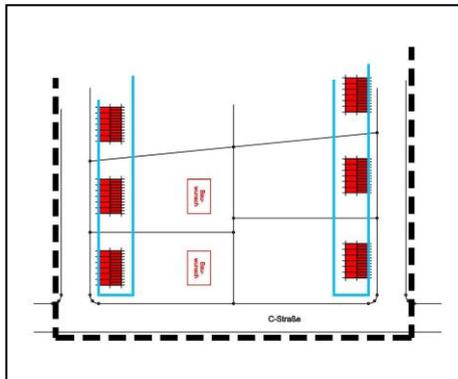
Vorgehen Fall B 2

- Abwägungsmaterial sammeln, Erschließungswege sind privat anzulegen und können zeitlich unabhängig voneinander entstehen.
- Umlegung als Durchführungsinstrument bewerten.
- Empfehlung zur Einleitung des Bauleitplanverfahrens an den Ausschuss für Planung und Bau, wenn der Meinungs- und Interessenausgleich zum städtebaulichen Konzept aus privater und öffentlicher Sicht gegeben ist.

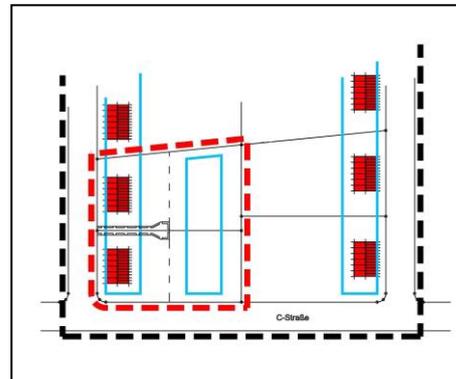
Bei keinem erzielbaren Konsens in den Fällen **B1** oder **B2** wird die Empfehlung für die Einleitung des Bauleitplanes an den Ausschuss für Planung und Bau **nicht** gegeben bzw. nur für die Festsetzung der vorhandenen Baurechte nach § 34 BauGB.

Das Vorgehen für den Fall **B1** / **B2** ist nur anwendbar, wenn ein größerer Bereich mit vielen Grundstücken betroffen ist, kein Bebauungsplan vorliegt und bei der Variante **B1** oder **B2** eine gemeinschaftliche Haltung der Nachbarn erzielt werden kann.

Fall C Bereich nach § 30 BauGB (Bebauungsplan vorhanden – kleinerer überschaubarer Bereich)



Fall C Bauwunsch / § 30 BauGB



Fall C Änderung des B-Planes in einem Teilbereich / separate Erschließung

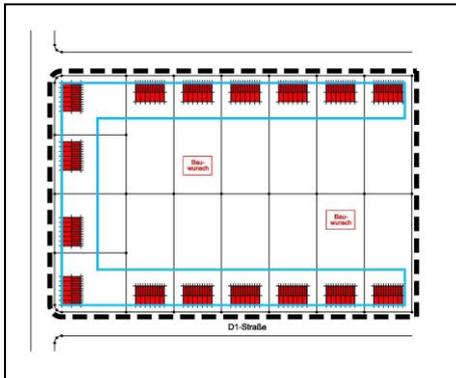
Vorgehen Fall C

- Antrag auf Änderung eines Bauleitplanes liegt vor.
- bei einem kleineren Planbereich Vorgehen wie im Fall A.
- Stadt erstellt Entwurf für die Bauleitplanänderung.
- Antragssteller oder beauftragter Architekt besorgt die Unterschriften der direkt betroffenen Nachbarn auf dem Änderungsentwurf.
- Bei Vorliegen aller Nachbarzustimmungen wird dem Ausschuss für Planung und Bau die Einleitung eines Bauleitplanänderungsverfahrens empfohlen.
- Bei nicht erzielten Nachbarzustimmungen bietet der Geschäftsbereich Stadtplanung eine Moderation zwischen den Nachbarn an.
- Können die notwendigen Zustimmungen nicht vorgelegt werden, wird die Änderung dem Ausschuss **nicht** empfohlen.

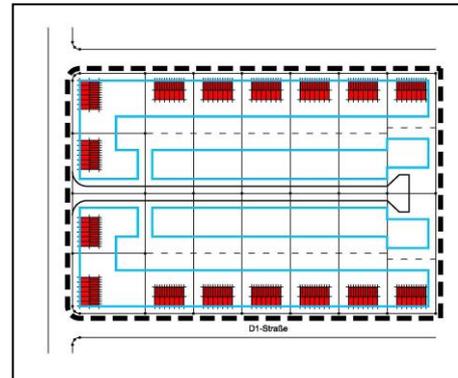
Fall D Bereich nach § 30 BauGB (Bebauungsplan vorhanden - größerer unüberschaubarer Block, größere Anzahl von Grundstück)

- Antrag auf Änderung eines Bauleitplanes liegt vor.
- bei Änderungen, die einen größeren Bereich oder den gesamten Block betreffen, Vorgehen wie im Fall B1 / B2.

Fall D1 zentrale Erschließung:



Fall D1 Bauwunsch / § 30 BauGB



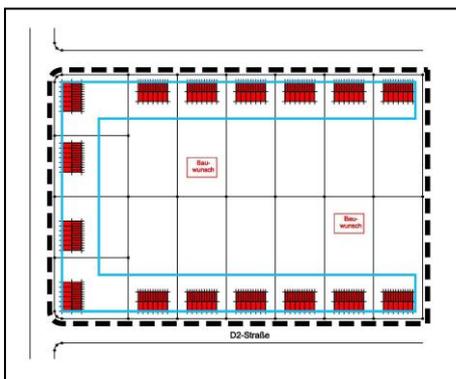
Fall D1 Änderung des B-Planes / zentrale Erschließung

Vorgehen Fall D1

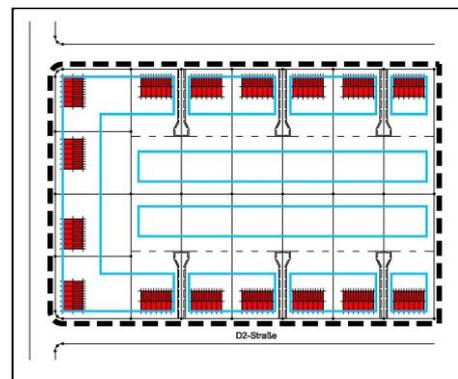
- Abwägungsmaterial sammeln, Erschließungsstraße wird als öffentliche Straße vorgesehen
- Umlegung als Durchführungsinstrument bewerten.
- Empfehlung zur Einleitung des Bauleitplanverfahrens an den Ausschuss für Planung und Bau, wenn die städtebauliche Ordnung gegeben ist (Meinungs- und Interessenausgleich zum städtebaulichen Konzept aus privater und öffentlicher Sicht).

oder

Fall D2 individuelle, separate Erschließung mit nachbarlichem Einvernehmen:



Fall D2 Bauwunsch / § 30 Baugesetzbuch



Fall D2 Änderung des B-Planes / separate Erschließung

Vorgehen Fall D 2

- Abwägungsmaterial sammeln, Erschließungswege sind privat anzulegen und können zeitlich unabhängig voneinander entstehen.
- Umlegung als Durchführungsinstrument bewerten.
- Empfehlung zur Einleitung des Bauleitplanverfahrens an den Ausschuss für Planung und Bau, wenn der Meinungs- und Interessenausgleich zum städtebaulichen Konzept aus privater und öffentlicher Sicht gegeben ist.

Bei keinem erzielbaren Lösungskonsens in den Fällen **D1** oder **D2** wird die Empfehlung für die Änderung des Bauleitplanes an den Ausschuss für Planung und Bau **nicht** gegeben.

5. Vorgehen zur Nachverdichtung in den jeweiligen Fallgestaltungen – Darstellung des Prüfschemas

Als Ergebnis kann - im Zusammenhang bebauter Ortsteile gemäß § 34 Baugesetzbuch (Fälle A und B1 / B2) und für überplante Bereiche nach § 30 Baugesetzbuch (Fälle C und D1 / D2) – zusammengefasst werden:

- Mündliche oder schriftliche Anfrage bei der Stadtverwaltung einen Bauwunsch betreffend:
- Prüfung, ob ein verbindlicher Bauleitplan vorhanden ist (§ 30 BauGB):
 - wenn ja: Auskunft aus dem Bebauungsplan
 - Vorhaben zulässig = Genehmigungsfreistellung nach § 67 BauO NW oder Baugenehmigung
 - Vorhaben nicht zulässig = Prüfung, ob Befreiung möglich ist; wenn nein, Antrag auf Änderung des Bebauungsplanes (**Fall C** und **Fall D1 / D2**)
 - wenn nein: Zulässigkeit nach § 34 BauGB prüfen:
 - Vorhaben zulässig = Bauvoranfrage / Bauantrag stellen
 - Vorhaben nicht zulässig = Antrag auf Einleitung eines Bauleitplanes (**Fall A** und **Fall B1 / B2**)

Ausführliche Darstellung der Vorgehensweise bei Nachverdichtungsanträgen in der Stadt Bocholt gem. der anliegenden schematischen Darstellung der Leitlinien für die Innenentwicklung für die Fälle A – B1 / B2 – C – D1 / D2

Prüfvorgang:

Das Prüfschema startet mit einer Nachverdichtungsanfrage / eines –antrages eines Bürgers/ einer Bürgerin. Anschließend wird die Lage des betreffenden Flurstückes sowie das anzuwendende Baurecht (§ 34 BauGB – Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile – bzw. § 30 BauGB – Zulässigkeit von Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes) ermittelt.

Im Falle eines unbeplanten Innenbereiches (§ 34 BauGB – **Fall A** und **Fall B1 / B2**) hat sich das Vorhaben nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung einzufügen. Sollte dieses zutreffen, wird die Baugenehmigung nach § 34 BauGB erteilt und der Antragsteller kann seinen Bauwunsch umsetzen.

Wenn sich das Vorhaben jedoch nach Art und Maß nicht einfügt, kann die Aufstellung eines Bebauungsplanes zur Erfüllung des Bauwunsches geprüft werden, in dem für den betreffenden Bereich ein städtebauliches Konzept erarbeitet wird.

Dabei ist zu prüfen, ob von der Bebauungsplanaufstellung ein kleinerer, überschaubarer Bereich oder ein größerer Bereich, womöglich ein gesamter Baublock, betroffen ist. Im Fall des kleineren Bereiches (**Fall A**) wird von der Stadtverwaltung ein Bebauungsplanentwurf erstellt, auf dem der Antragsteller bzw. sein beauftragter Architekt die Unterschriften der betroffenen Nachbarn als Zustimmung für die vorgesehene Bauleitplanung einholt. Sobald alle Unterschriften vorliegen, wird dem Ausschuss für Planung und Bau die Einleitung des Bauleitplanverfahrens gem. § 13 a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung) empfohlen. Sollten nicht alle Unterschriften eingeholt werden können, bietet sich der Geschäftsbereich Stadtplanung als Moderator an, um die noch fehlenden Unterschriften zu erlangen. Sollte trotz der Moderation des Geschäftsbereiches Stadtplanung kein Konsens erzielt werden können, wird dem Ausschuss für Planung und Bau die Einleitung des Bauleitplanverfahrens zur Aufstellung eines Bebauungsplanes **nicht** empfohlen.

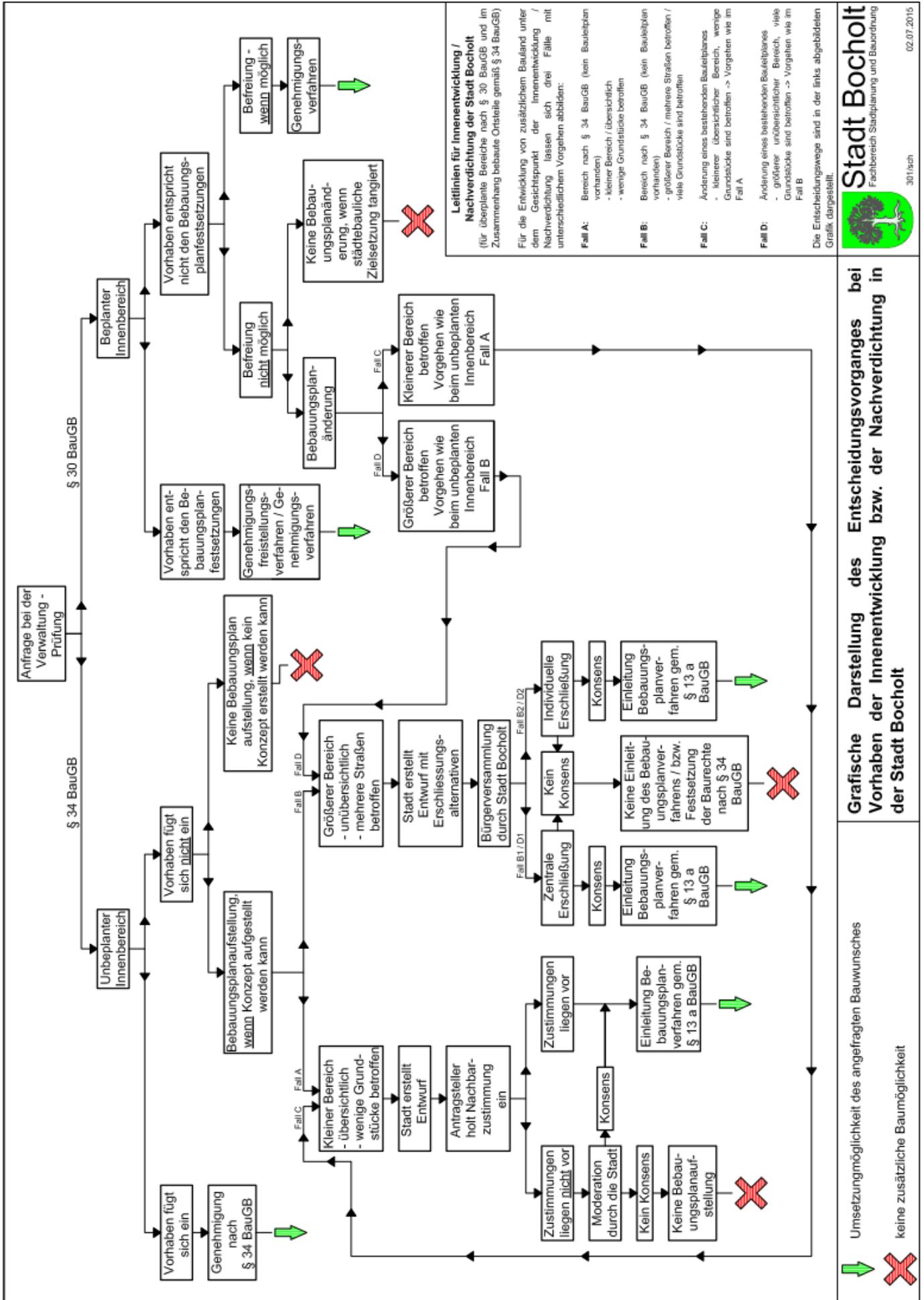
Für einen größeren Bereich (**Fall B1 / B2** – viele Grundstücke, größerer Planbereich) erstellt der Geschäftsbereich Stadtplanung städtebauliche Entwürfe mit alternativen Erschließungskonzepten (zentrale Erschließung / separate Erschließung). Mit diesen Alternativen wird seitens des Geschäftsbereiches Stadtplanung zu einer Bürgerversammlung eingeladen, in der den betroffenen Grundstückseigentümern die Planung (-salternativen) durch den Geschäftsbereich Stadtplanung der Stadt Bocholt vorgestellt wird / werden.

In der Bürgerversammlung ist wegen der städtebaulichen Ordnung immer die Umsetzung einer zentralen Erschließung (**Fall B1**) intensiv zu diskutieren und die Vorteile gegenüber anderer Erschließungsalternativen darzustellen. Bei einem Konsens hinsichtlich einer individuellen separaten Erschließung unter allen Anliegern kann auch diese Erschließungsform (**Fall B2**) mitgetragen werden. Sollte die Abstimmung der betroffenen Grundstückseigentümer untereinander nicht erfolgreich verlaufen, wird die Empfehlung für die Einleitung eines Bauleitplanverfahrens an den Ausschuss für Planung und Bau **nicht** gegeben. Bei einem Konsens über eine tragfähige Erschließung wird dem Ausschuss für Planung und Bau die Einleitung des Bauleitplanverfahrens gem. § 13 a BauGB (Bebauungspläne der Innenentwicklung) empfohlen.

Im Falle eines beplanten Innenbereiches (§ 30 BauGB – **Fall C** und **Fall D1 / D2**) ist zu prüfen, ob das beantragte Vorhaben den Festsetzungen des betreffenden Bebauungsplanes entspricht. Ist hier die Einhaltung der planungsrechtlichen Festsetzungen festgestellt worden, kann das Vorhaben im bauaufsichtlichen Verfahren genehmigt/freigestellt werden. Sobald das Verfahren von den Festsetzungen des Bebauungsplanes abweicht, ist zu prüfen, ob die Abweichung befreit werden kann. Bei einer

möglichen Befreiung kann das Vorhaben im bauaufsichtlichen Verfahren genehmigt werden.

Geht das beantragte Vorhaben mit den städtebaulichen Zielsetzungen konform, kann der Bebauungsplan geändert werden. In diesem Fall hängt das weitere Vorgehen wieder von der Größe des zu ändernden Bereiches ab. Bei einem kleineren Bereich (**Fall C**) erfolgt das Vorgehen analog zu dem vorstehend beschriebenen Fall A. Bei einem größeren Bereich (**Fall D1 / D2**) kommt das Vorgehen wie im Fall B1 / B2 zum Tragen.



Grafische Darstellung des Entscheidungsvorganges bei Vorhaben der Innenentwicklung bzw. der Nachverdichtung in der Stadt Bocholt

Umsetzungsmöglichkeit des angefragten Bauwunsches
 keine zusätzliche Baumöglichkeit

6. Definitionen und Glossar

Zur Vertiefung sollen an dieser Stelle die städtebaulichen Begriffe erläutert werden.

Innenentwicklung

Der Begriff der Innenentwicklung bezeichnet im Städtebau die Strategie, den zukünftigen Flächenbedarf durch die Nutzung von innerörtlichen, bereits erschlossenen Flächen zu decken und auf die Umwandlung bisher unbebauter Flächen (z.B. Land- oder Forstwirtschaft) im bisherigen Außenbereich weitgehend zu verzichten.

Obwohl das Thema der Innenentwicklung schon lange als wesentliche Zielsetzung im Städtebau/ Baurecht definiert ist und umgesetzt wird, hat sich die Intensität des Flächenverbrauches im Außenbereich in den letzten Jahren weiter gesteigert. In Anbetracht des demografischen Wandels und den damit verbundenen gesellschaftlichen Herausforderungen, aber auch hinsichtlich ökonomischer Faktoren bedarf es einer qualifizierten Auseinandersetzung mit Vorgehensweisen und in der kommunalen Praxis anwendbaren Instrumenten und Steuerungsmöglichkeiten zur Innenentwicklung, um das im Baugesetzbuch definierte Ziel „Innen- vor Außenentwicklung“ umsetzen zu können.

Nachverdichtung

Als Nachverdichtung bezeichnet man die Zuführung mindergenutzter Flächen innerhalb einer bereits bestehenden Bebauung zu Zwecken der baulichen Entwicklung. Sie kann durch das Schließen von Baulücken, dem Aufstocken bereits vorhandener Gebäude bzw. Dachgeschossausbau, dem Rückbau bestehender Gebäude und Errichtung neuer, größerer Bauten und der Nutzung von Gärten aus tiefen Grundstücken (Hinterlandbebauung) erfolgen. Ein Vorteil der Nachverdichtung ist die Nutzung bereits vorhandener Infrastruktureinrichtungen, da zusätzliche Bauflächen nicht erst strukturell erschlossen werden müssen und vorhandene Einrichtungen genutzt werden können. Aus Perspektive der Stadtverwaltungen dienen Nachverdichtungen der Innenentwicklung, der städtebaulichen Aufwertung von Quartieren sowie der besseren Auslastung der vorhandenen Infrastrukturen.

Aus der Perspektive der Eigentümer kann zusätzliche Nutzfläche in vorhandenen Immobilien bzw. auf eigenen Grundstücken wirtschaftlich erstellt werden. Die neuen Nutzer der zusätzlichen geschaffenen Baumöglichkeiten bewerten die Wohnqualität in den gewachsenen Quartieren oft besser als in Neubaugebieten.

Allerdings haben Nachverdichtungsvorhaben häufig mit Bürgerinitiativen zu kämpfen, welche sich gegen die geplante Nachverdichtung oftmals aus ökologischer oder verkehrlicher Sicht, positionieren.

Städtebaulichen Ordnung

Städtebauliche Ordnung bedeutet vor allem Ausgleich unterschiedlicher öffentlicher und privater Interessen sowie Abwehr und Verhinderung städtebaulicher Unzuträglichkeiten. Das Ordnungsprinzip ist im Wesentlichen Ausdruck einer Reaktion auf die bauliche Entwicklung. Danach soll die städtebauliche Planung dazu dienen, einer sich im gesellschaftlichen Bereich anbahnenden und vollziehenden „autonomen“ Entwicklung des Baugeschehens den Weg zu ebnen und den Rahmen zu setzen. Dieser Plantyp wird als „Auffangplanung“ bezeichnet, als Versuch, „die in der Gemeinde und im größeren Rahmen wirksamen sozialen und wirtschaftlichen Kräfte zu

erkennen, ihre räumlichen Bedürfnisse vorausschauend abzuschätzen und mit der darauf bezogenen Planung gleichsam aufzufangen“².

Aufgaben, Begriffe und Grundsätze der Bauleitplanung (§ 1 Abs. 5 BauGB)

Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln.

Ergänzende Vorschriften zum Umweltschutz (§ 1 a Abs. 2 BauGB)

Mit Grund und Boden soll sparsam umgegangen werden; dabei sind zur Verringerung der zusätzlichen Inanspruchnahme von Flächen für bauliche Nutzungen die Möglichkeiten der Gemeinde insbesondere durch Wiedernutzbarmachung von Flächen, Nachverdichtung und anderen Maßnahmen zur Innenentwicklung zu nutzen sowie Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen sollen nur im notwendigen Umfang umgenutzt werden. Die Grundsätze nach den Sätzen 1 und 2 sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen.

Definition der gesicherten Erschließung

Die Zulässigkeit von Vorhaben in Gebieten mit qualifizierten Bebauungsplänen setzt ebenso die gesicherte Erschließung voraus (§ 30 Abs. 1 BauGB), wie die Zulässigkeit von Vorhaben in den nach § 34 und § 35 BauGB zu beurteilenden Gebieten, auch soweit hier ein einfacher Bebauungsplan beachtlich ist (§ 30 Abs. 3 BauGB). Das gleiche gilt auch für die Zulässigkeit von Vorhaben in vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (Vorhaben- und Erschließungsplänen) nach § 12 BauGB und für die Zulässigkeit von Vorhaben während der Aufstellung von Bebauungsplänen (§ 33 BauGB). Das Erfordernis der gesicherten Erschließung ist in allen Fällen gleich geregelt, lediglich für privilegierte zulässige Vorhaben im Außenbereich nach § 35 Abs. 1 BauGB gilt eine „ausreichende“ Erschließung als zulässig. Die gesicherte Erschließung ist eine eigenständige Zulässigkeitsvoraussetzung, die zu den bauplanungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen im engeren Sinne (in Gebieten mit qualifizierten Bebauungsplänen: kein Widerspruch zu seinen Festsetzungen) kumulativ hinzutritt. Baurechtsansprüche, die an sich nach den planungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen im engeren Sinne gegeben sind, sind damit so lange „gesperrt“ („suspendiert“), bis die Erschließung gesichert ist. Der Begriff der gesicherten Erschließung ist in § 30 BauGB wie in den §§ 33 bis 35 BauGB ein bundesrechtlicher Begriff, der nicht durch Landesrecht modifiziert wird.

Zweck der Bindung an die gesicherte Erschließung ist die Gewährleistung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung auch in Bezug auf die Erschließung der Baugrundstücke. Einer geordneten städtebaulichen Entwicklung widerspräche es, wenn

² BT-Drucksache 7/2496; Ernst/ Zinkhahn/ Bielenberg, Kommentar zum Baugesetzbuch, § 1 Rn 14

Grundstücke bebaut werden könnten, ohne dass die für ihre Benutzung erforderlichen Erschließungsanlagen vorhanden wären.

Das Gesetz sieht hiervon Ausnahmen und Befreiungen nicht vor. Die Sicherung der Erschließung wird in den §§ 30, 33-35 BauGB gefordert. Sie ist für die Bebauung nach jeder dieser Vorschriften schlechterdings unverzichtbar und gehört schon aus diesem Grund nicht zu den Festsetzungen i.S.d. § 31 Abs. 1 und 2 BauGB, von denen Ausnahmen und Befreiungen erteilt werden können.

Städtebaulicher Missstand bei Pfeifenkopfgrundstücken

Auszug aus dem Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 24.03.2006 – 10 B 2133/05.NE

„Jede Bauleitplanung muss auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet sein und diese gewährleisten. Das ist nicht der Fall, wenn ein Bebauungsplan zur Erschließung der Hinterliegergrundstücke die Entwicklung einer Vielzahl so genannter Pfeifenkopfgrundstücke vorsieht und dadurch städtebauliche Missstände hervorruft.

Sachverhalt

Der Antragsteller wandte sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan, der durch die Festsetzungen überbaubarer Grundstücksflächen die Bebauung von etwa 30 Hinterliegergrundstücken ermöglichen sollte. Die vorwiegend in den vorderen Grundstücksbereichen bereits vorhandene Wohnbebauung wird über die in Nord-Süd-Richtung verlaufende Straße erschlossen. Zur Erschließung der rückwärtigen Baufenster sah der Bebauungsplan keine Flächen für Erschließungsanlagen vor. Die überbaubaren Grundstücksflächen im östlichen Plangebiet befinden sich in einem Abstand von fünf Metern zu einer Eisenbahntrasse. Der Antrag, den Vollzug des Bebauungsplanes vorläufig auszusetzen, hatte Erfolg.

Aus den Gründen

...Der Bebauungsplan verstößt gegen die Vorschriften des § 1 Abs. 1 und 3 BauGB. Gemäß § 1 BauGB ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke im Gemeindegebiet nach Maßgabe des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Die in diesen Bestimmungen vorausgesetzte Leitfunktion des Bebauungsplanes verlangt, dass der jeweilige Planinhalt objektiv geeignet sein muss, dem Entwicklungs- und Ordnungsbild zu dienen. Eine Bauleitplanung, die zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung nicht in Beziehung steht, verletzt § 1 BauGB und kann schon aus diesem Grund kein Bestand haben.

Der Ordnung der städtebaulichen Entwicklung dienen Bauleitpläne nur, wenn überhaupt hinreichend gewichtige städtebaulich beachtliche Allgemeinbelange für eine bestimmte Planung sprechen.

Entsprechendes folgt aus § 1 Abs. 3 und 5 BauGB. Bauleitpläne dürfen nur aufgestellt werden, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB). Sie bedürfen einer Rechtfertigung durch Belange des Allgemeinwohls, die auf eine sozialgerechte und vielfältige öffentliche und auch private Belange Rechnung tragende Bodennutzung gerichtet sein müssen. Die „städtebaulich beachtlichen Allgemeinbelange“ müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Festsetzungen die Befugnisse eines Eigentümers einschränken. Hierin liegt vor

allein die Bekräftigung des mit Art. 14 Abs. 1 GG verfassungsrechtlich vorgegebenen Ansatzes, dass im Verhältnis zwischen der Bauleitplanung und den durch die betroffenen individuellen Positionen die von der Planung ausgehenden Eigentumsbeschränkung rechtfertigungsbedürftig ist und keinesfalls gleichsam bis zum Beweis des Gegenteils ihre Rechtfertigung schon in sich trägt.

Auch wenn das Merkmal der Erforderlichkeit für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen eine wirksame Schranke der gemeindlichen Planungshoheit bietet, bleibt es doch wesentlich erhalten, dass jede Bauleitplanung auf eine geordnete städtebauliche Entwicklung ausgerichtet zu sein und diese zu gewährleisten hat.

Der Bebauungsplan der Antragsgegnerin ist mit den aufgeführten städtebaulichen Grundsätzen nicht vereinbar. Er trägt nicht zur städtebaulichen Ordnung bei. Vielmehr werden durch die Planung städtebauliche Missstände hervorgerufen. Der Bebauungsplan setzt durchgehende Baufenster für die rückwärtigen Bereiche der Straße fest. In den vorderen Grundstücksbereichen befinden sich bereits durchgehend Wohngebäude. Für die damit erstmals ermöglichte Bebauung „in zweiter Reihe“ liegt kein den Anforderungen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung genügendes Erschließungskonzept vor. Zur Erschließung der zwischen 36 m und 52 m von der Straßenbegrenzungslinie entfernten Baufenster setzt der Bebauungsplan weder öffentliche Verkehrsflächen noch mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zu belastende Flächen fest. Ausweislich der Stellungnahme der Verwaltung zu den Anregungen der Bürger und der Träger öffentlicher Belange, denen der Rat gefolgt ist, sollen die hinteren Baufenster jeweils über die „seitlichen Bauwiche“ erschlossen und das Zufahrtsrecht ggf. über eine Baulast gesichert werden. Dieses stellt einen offensichtlichen planerischen Missgriff dar. Auf diese Weise wird eine Vielzahl so genannter Pfeifenkopfgrundstücke ermöglicht, die erhebliche städtebauliche Unruhe stiften würden. In den rückwärtigen Grundstücksbereichen lassen sich etwa 30 Vorhaben verwirklichen, die jeweils einzeln oder ggf. gemeinsam mit einem weiteren Vorhaben auf dem benachbarten Grundstück über eine zwischen 36 m und 52 m lange Zufahrt entlang den seitlichen Grundstücksgrenzen erschlossen werden müssten. Dadurch würden erheblich Konflikte in den bislang gärtnerisch genutzten rückwärtigen Bereich getragen.

Die kammartige Erschließung hat zugleich einen Mangel in der Abwägung zur Folge. Das Anlegen von Zufahrten zu den rückwärtigen Baufenstern hat zur Folge, dass die jeweils seitlich angrenzenden Grundstücke in eine Art Insellage geraten. Neben der vorgelagerten Straße können an beiden Nachbargrenzen Zufahrten entstehen. Für die Grundstücke östlich der Straße kommen noch Lärmimmissionen durch den Schienenverkehr aus der Gleisanlage der Verkehrsbetriebe AG auf der rückwärtigen Seite hinzu. Das Interesse der Grundstückseigentümer, zumindest Teile des Gartens als Ruhebereich nutzen zu können, wird dadurch unverhältnismäßig hinter sonstige öffentliche oder private Belange zurückgesetzt...“