

# Baugesetzbuch (BauGB)

in der Fassung der Bekanntmachung vom 3. November 2017 (BGBl. I S. 3634)

Erstes Kapitel  
Allgemeines Städtebaurecht

Erster Teil  
Bauleitplanung

Erster Abschnitt  
Allgemeine Vorschriften

## § 1

### **Aufgabe, Begriff und Grundsätze der Bauleitplanung**

(1) Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuchs vorzubereiten und zu leiten.

(2) Bauleitpläne sind der Flächennutzungsplan (vorbereitender Bauleitplan) und der Bebauungsplan (verbindlicher Bauleitplan).

(3) Die Gemeinden haben die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht kein Anspruch; ein Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden.

(4) Die Bauleitpläne sind den Zielen der Raumordnung anzupassen.

(5) 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 unter Berücksichtigung der Wohnbedürfnisse der Bevölkerung gewährleisten. Sie sollen 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. Hierzu soll die städtebauliche Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen.

(6) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind insbesondere zu berücksichtigen:

1. die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung,
2. die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere auch von Familien mit mehreren Kindern, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung und die Anforderungen kostensparenden Bauens sowie die Bevölkerungsentwicklung,
3. die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung,
4. die Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und der Umbau vorhandener Ortsteile sowie die Erhaltung und Entwicklung zentraler Versorgungsbereiche,

5. die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege, die erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes,
6. die von den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge,
7. die Belange des Umweltschutzes, einschließlich des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere
  - a) die Auswirkungen auf Tiere, Pflanzen, Fläche, Boden, Wasser, Luft, Klima und das Wirkungsgefüge zwischen ihnen sowie die Landschaft und die biologische Vielfalt,
  - b) die Erhaltungsziele und der Schutzzweck der Natura 2000-Gebiete im Sinne des Bundesnaturschutzgesetzes,
  - c) umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt,
  - d) umweltbezogene Auswirkungen auf Kulturgüter und sonstige Sachgüter,
  - e) die Vermeidung von Emissionen sowie der sachgerechte Umgang mit Abfällen und Abwässern,
  - f) die Nutzung erneuerbarer Energien sowie die sparsame und effiziente Nutzung von Energie,
  - g) die Darstellungen von Landschaftsplänen sowie von sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts,
  - h) die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität in Gebieten, in denen die durch Rechtsverordnung zur Erfüllung von Rechtsakten der Europäischen Union festgelegten Immissionsgrenzwerte nicht überschritten werden,
  - i) die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Belangen des Umweltschutzes nach den Buchstaben a bis d,
  - j) unbeschadet des § 50 Satz 1 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, die Auswirkungen, die aufgrund der Anfälligkeit der nach dem Bebauungsplan zulässigen Vorhaben für schwere Unfälle oder Katastrophen zu erwarten sind, auf die Belange nach den Buchstaben a bis d und i,
8. die Belange
  - a) der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung,
  - b) der Land- und Forstwirtschaft,
  - c) der Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen,
  - d) des Post- und Telekommunikationswesens,
  - e) der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser, einschließlich der Versorgungssicherheit,
  - f) der Sicherung von Rohstoffvorkommen,
9. die Belange des Personen- und Güterverkehrs und der Mobilität der Bevölkerung, einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs und des nicht motorisierten Verkehrs, unter besonderer Berücksichtigung einer auf Vermeidung und Verringerung von Verkehr ausgerichteten städtebaulichen Entwicklung,
10. die Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes sowie der zivilen Anschlussnutzung von Militärliegenschaften,
11. die Ergebnisse eines von der Gemeinde beschlossenen städtebaulichen Entwicklungskonzeptes oder einer von ihr beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung,

12. die Belange des Küsten- oder Hochwasserschutzes und der Hochwasservorsorge, insbesondere die Vermeidung und Verringerung von Hochwasserschäden,
  13. die Belange von Flüchtlingen oder Asylbegehrenden und ihrer Unterbringung.
- (7) Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.
- (8) Die Vorschriften dieses Gesetzbuchs über die Aufstellung von Bauleitplänen gelten auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung.

## ANMERKUNGEN:

Übersicht	Rdnr.
1. Gemeindliche Bauleitplanung (Abs. 1) . . . . .	1
2. Arten der Bauleitpläne (Abs. 2) . . . . .	4
2.1 Flächennutzungsplan . . . . .	4
2.2 Bebauungsplan . . . . .	8
3. Erforderlichkeit (Abs. 3 Satz 1) . . . . .	15
3.1 Allgemeines . . . . .	15
3.2 Städtebauliche Entwicklung und Ordnung. . . . .	27
3.3 Gebot der Konfliktbewältigung . . . . .	31
3.4 Verbot der Negativplanung. . . . .	47
4. Kein Anspruch auf Bauleitplanung (Abs. 3 Satz 2). . . . .	51
4.1 Inhalt der Regelung . . . . .	51
4.2 Fehlerfolgen . . . . .	55
5. Anpassung an Ziele der Raumordnung (Abs. 4) . . . . .	63
6. Abwägung (Abs. 5 bis 7) . . . . .	72
6.1 Struktur der Vorschrift . . . . .	72
6.2 Das Abwägungsgebot (Abs. 7) . . . . .	75
6.2.1 Allgemeines . . . . .	75
6.2.1.1 Planerische Gestaltungsfreiheit . . . . .	75
6.2.1.2 Allgemeine Grundsätze . . . . .	79
6.2.2 Abwägungsausfall und Abwägungsdefizit . . . . .	83
6.2.2.1 Allgemeines . . . . .	83
6.2.2.2 Einzelfragen . . . . .	89
6.2.2.2.1 Räumliche Grenzen des Abwägungszusammenhangs . . . . .	89
6.2.2.2.2 Bodenrechtliche Relevanz . . . . .	90
6.2.2.2.3 Schutzwürdigkeit . . . . .	91
6.2.2.2.4 Unmittelbarkeit . . . . .	95
6.2.3 Abwägungsfehlschätzung und Abwägungsdisproportionalität . . . . .	98
6.2.3.1 Allgemeines . . . . .	98
6.2.3.2 Bedeutung technischer Regeln . . . . .	100
6.2.3.3 Gleichheitssatz . . . . .	108
6.2.3.4 Trennungsgrundsatz . . . . .	109
6.2.3.5 Bedeutung des Eigentums . . . . .	113
6.2.4 Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis . . . . .	117
7. Einheitlichkeit des Bauleitplanverfahrens (Abs. 8) . . . . .	122

## 1. Gemeindliche Bauleitplanung (Abs. 1)

Nach § 1 Abs. 1 ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach näherer Maßgabe der Regelungen des BauGB vorzubereiten und zu leiten. Die Regelung ist einfachgesetzlicher Ausdruck der **gemeindlichen Planungshoheit**. Ob überhaupt und ggf. in welchem Umfang diese Pla-

nungshoheit zugleich durch Art. 28 GG, Art. 11 BV verfassungsrechtlich gewährleistet ist, ist in der Rechtsprechung des BVerfG offen (vgl. BVerfG, Urt. v. 9. 12. 1987 – 2 BvL 16/84 – [GG](#)<sub>0040</sub> – Stadtverband Saarbrücken).

- 2 Dass Bauleitplanung i. S. d. BauGB überhaupt möglich ist, setzt voraus, dass sie sich **im Gebiet einer Gemeinde** abspielt. Im gemeindefreien Gebiet gibt es daher keine Bauleitplanung (BVerwG, Beschl. v. 21. 8. 1995 – 4 N 1.95 – [GG](#)<sub>1043</sub>; ebenso schon *Zöllner*, Bauleitplanung im gemeindefreien Gebiet?, BayVBL. 1985, 597; a. A. BayVGh, Beschl. v. 10. 12. 1985 – 22 NE 85 A.2636 –<sub>3486</sub> zum Bebauungsplan für die Wiederaufarbeitungsanlage Wackersdorf).
- 3 Ausnahmsweise können auch **mehrere Gemeinden gemeinsam** Träger der Planungshoheit sein. Siehe zum **gemeinsamen Flächennutzungsplan** § 204 Abs. 1, zur Bildung von **Planungsverbänden** § 205. Diese Regelungen sind – auch gegenüber dem kommunalen Zweckverbandsrecht – abschließend.

## 2. Arten der Bauleitpläne (Abs. 2)

### 2.1 Flächennutzungsplan

- 4 Der Flächennutzungsplan ist ein **vorbereitender Bauleitplan**. In ihm ist für das gesamte Gemeindegebiet – abgesehen von den in § 5 Abs. 1 Satz 2 geregelten Ausnahmefällen – die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 Abs. 1 Satz 1; vgl. grundlegend BVerwG, Urt. v. 18. 8. 2005 – 4 C 13.04 – [GG](#)<sub>0563</sub>).
- 5 Im Unterschied zum Bebauungsplan (vgl. § 10) ist die **Rechtsnatur** des Flächennutzungsplans gesetzlich nicht geregelt. Im Umkehrschluss kann aus § 10 lediglich entnommen werden, dass der Flächennutzungsplan keine Satzung ist (BVerwG, Beschl. v. 20. 7. 1990 – 4 N 3.88 – [GG](#)<sub>1317</sub>), wie auch die gesetzliche Umschreibung seines Inhalts als „Darstellungen“ (§ 5 Abs. 1 Satz 1) im Gegensatz zu den „Festsetzungen“ des Bebauungsplans (§ 9 Abs. 1) nahe legt.
- 6 In ihrer rechtlichen Bedeutung stehen dem Flächennutzungsplan ähnliche Formen früheren Rechts gleich, insbesondere **Wirtschaftspläne**, soweit sie durch § 173 Abs. 1 und 2 BBauG übergeleitet worden sind (zu den Anforderungen an die Überleitung von Bauleitplänen s. unten § 1 Rdnr. 9 ff.).
- 7 Zu den **Rechtswirkungen** des Flächennutzungsplans s. § 34 Rdnr. 66, § 35 Rdnr. 190 ff., 271 ff.; zur Verknüpfung von Flächennutzungs- und Bebauungsplan durch das **Entwicklungsgebot** § 8 Abs. 2 bis 4 und § 8 Rdnr. 3 ff.

### 2.2 Bebauungsplan

- 8 Als **verbindlicher Bauleitplan** regelt der Bebauungsplan durch seine Festsetzungen im Rahmen des § 9 innerhalb seines jeweiligen Geltungsbereichs (§ 9 Abs. 7) die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben. Zur Unterscheidung von einfachen und qualifizierten Bebauungsplänen s. § 30 Rdnr. 8 ff.
- 9 Bebauungspläne mit Rechtsnormcharakter sind auch – als Verwaltungsakte erlassen – **Baulinienpläne** nach der Bayerischen Bauordnung 1901 (dazu BayObLG, Urt. v. 13. 12. 1990 – RReg. 1 Z 307/88 –<sub>5279</sub>). Nach § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG gelten bei Inkrafttreten des BBauG (also 1960) bestehende baurechtliche Vorschriften und festge-

stellte städtebauliche Pläne als Bebauungspläne i. S. d. BBauG und jetzt des BauGB fort, soweit sie verbindliche Regelungen der in § 9 BBauG – insoweit im Wesentlichen dem BauGB entsprechend – enthalten (haben). Diese Vorschrift stellt ihrem ausdrücklichen Wortlaut nach nicht darauf ab, welche Rechtsqualität die baurechtliche Regelung ursprünglich hatte. Das folgt daraus, dass § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG „baurechtliche Vorschriften“ – also Rechtsnormen – und „festgestellte städtebauliche Pläne“ – die Rechtsnormen sein können, aber nicht sein müssen – unterschiedslos nebeneinander gestellt und übergeleitet hat. Für beide Arten wurde mit Inkrafttreten des BBauG kraft Gesetzes fingiert, dass sie als Satzungen – als Rechtsnormen – zu behandeln sind. Dies entspricht auch dem Sinn und Zweck des (früheren) BBauG, das Bebauungsrecht – besonders die bis dahin umstrittene Rechtsnatur der Bebauungspläne – einheitlich zu regeln. Weiter spricht für diese Auslegung § 173 Abs. 6 BBauG, der die Änderung und Aufhebung nach § 173 Abs. 1 bis 3 BBauG übergeleiteter Pläne und Vorschriften den Verfahrensregelungen des BBauG – und damit bei Bebauungsplänen dem Normsetzungsverfahren – unterwirft (BVerwG, Beschl. v. 10. 2. 1983 – 4 B 15.83 – [GG](#)<sub>1638</sub>; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 16. 5. 2017 – 4 B 24.16 – [GG](#)<sub>0078</sub>).

Die Ersetzung des BBauG durch das BauGB hat an dieser Rechtslage nichts geändert. Die nach § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG übergeleiteten Bebauungspläne gelten unter dem BauGB ebenso fort wie nach den Vorschriften des BBauG zustande gekommene (OVG HB, Beschl. v. 13. 8. 1987 – 1 B 62/87 – [3914](#); OVG HB, Beschl. v. 21. 10. 1987 – 1 B 78/87 – [3912](#)).

Übergeleitet sind aber nur solche Pläne, die – wie § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG ausdrücklich vorschrieb – **„verbindliche Regelungen der in § 9 bezeichneten Art“** enthielten. Damit ist gemeint, dass der überzuleitende Plan einen Inhalt hatte, der nach dem Bauplanungsrecht des BBauG Inhalt eines Bebauungsplans sein konnte (BVerwG, Urt. v. 3. 6. 1971 – IV C 64.69 – [GG](#)<sub>1929</sub>; BVerwG, Urt. v. 20. 10. 1972 – IV C 14.71 – [GG](#)<sub>1903</sub>). Dabei ist der überzuleitende Plan ggf. nicht für sich allein genommen zu sehen, sondern im Zusammenhang mit anderen, die – etwa isoliert betrachtet abstrakt-generellen und deshalb einem Bebauungsplan nach BBauG/BauGB nicht typkonformen – Regelungen des Plans konkretisierenden Vorschriften (eingehend VGH BaWü, Urt. v. 25. 2. 1993 – 8 S 287/92 – [GG](#)<sub>2656</sub>; Gültigkeit der Stuttgarter Ortsbausatzung). Dies kann auch bei einem Bebauungsplan der Fall sein, der – soweit er nicht gegen das Verbot der Negativplanung verstößt – Festsetzungen enthält, die im Ergebnis dem Regelungsgehalt des § 35 entsprechen (BVerwG, Urt. v. 14. 3. 1975 – IV C 44.72 – [GG](#)<sub>1852</sub>).

Voraussetzung einer – in diesem Sinne – gelungenen Überleitung ist indessen **nicht**, dass die Festsetzung des Baugebiets nach der Art der baulichen Nutzung einem der **Baugebiete nach der BauNVO** entspräche, die im Übrigen auch bei Inkrafttreten des BBauG noch gar nicht erlassen war. Werden solche Bebauungspläne geändert, unterliegen sie zwar dem Typenzwang der Baugebiete nach der BauNVO und den für Gebietsgliederungen – etwa nach § 1 Abs. 9 BauNVO – geltenden Regeln; die Gemeinde ist indessen nicht gehindert, abweichend von der Terminologie der BauNVO (und namentlich anknüpfend an die Gebietscharakteristiken und -bezeichnungen in dem übergeleiteten Bebauungsplan) andere Gebietsbezeichnungen zu wählen, soweit nur materiell die sich aus BauGB und BauNVO ergebenden Vorgaben eingehalten sind (BVerwG, Beschl. v. 15. 8. 1991 – 4 N 1.89 – [GG](#)<sub>1265</sub>; im Anschluss daran die Zulässigkeit von Festsetzungen über die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten behandelnd VGH BaWü, Urt. v. 16. 12. 1991 – 8 S 14/89 – [2667](#)).

- 13 Im Übrigen richtet sich materiell- wie verfahrensrechtlich die Frage, ob der Bebauungsplan nach § 173 Abs. 3 Satz 1 BBauG übergeleitet worden ist, danach, ob die baurechtliche Vorschrift bzw. der städtebauliche Plan **dem zum Zeitpunkt des Inkrafttretens geltenden seinerzeitigen Recht entsprach** (BVerwG, Urt. v. 20. 10. 1972 – IV C 14.71 – [GG](#)<sub>1903</sub>; BVerwG, Urt. v. 14. 3. 1975 – IV C 44.72 – [GG](#)<sub>1852</sub>). Dazu gehört grundsätzlich auch, dass dem überzuleitenden Plan ein Abwägungsvorgang zugrunde liegt, der zu einem rechtsstaatlich vertretbaren Abwägungsergebnis führt. Dabei können allerdings die einschlägigen Maßstäbe für Inhalt und Verfahren nicht dem BBauG/BauGB, sondern müssen dem jeweiligen früheren Recht der Entstehungszeit des Plans entnommen werden; diese haben ihrerseits lediglich einem rechtsstaatlichen Minimalstandard zu genügen. So kann beispielsweise nicht verlangt werden, dass – entgegen der maßgeblichen Rechtslage – eine förmliche Auslegung des Plans i. S. d. § 2a Abs. 6 BBauG/§ 3 Abs. 2 BauGB 1987 hätte stattfinden müssen (BVerwG, Urt. v. 14. 3. 1975 – IV C 44.72 – [GG](#)<sub>1852</sub>; OVG HH, Urt. v. 27. 1. 1983 – Bf II 50/81 –<sup>3976</sup>; zurückhaltend auch VGH BaWü, Urt. v. 25. 2. 1993 – 8 S 287/92 – [GG](#)<sub>2656</sub>, zu der aus dem Dritten Reich stammenden Ortsbausatzung der Stadt Stuttgart; VGH BaWü, Urt. v. 7. 5. 1993 – 8 S 2487/92 –<sup>2654</sup>, zu einem Baulinienplan aus dem 19. Jahrhundert).
- 14 **Keine Bebauungspläne** sind die Satzungen nach § 34 Abs. 4, die Satzung nach § 35 Abs. 6, wohl aber der vorhabenbezogene Bebauungsplan nach § 12.

### 3. Erforderlichkeit (Abs. 3 Satz 1)

#### 3.1 Allgemeines

- 15 Gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Ordnung und Entwicklung erforderlich ist. Dieser Erforderlichkeitsgrundsatz erstreckt sich auch auf den Inhalt der Bauleitpläne im Einzelnen: Darstellungen der in § 5 Abs. 2 vorgesehenen Art sind in den Flächennutzungsplan aufzunehmen, soweit und sobald dies erforderlich ist; dasselbe gilt für die in § 9 Abs. 1 aufgezählten Arten möglicher Festsetzungen in Bebauungsplänen. Dass die Einleitungsformel der genannten Vorschriften jeweils nicht ein Müssen, sondern ein Können enthält, ändert an dieser (objektiv-rechtlichen) Verpflichtung nichts; denn auf diese Weise soll lediglich zum Ausdruck gebracht werden, dass die Entscheidung über die Aufnahme einzelner Darstellungen bzw. Festsetzungen in die Bauleitpläne ebenso grundsätzlich in der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinde steht wie die Entscheidung über die Erforderlichkeit der Aufstellung von Bauleitplänen überhaupt (vgl. Amtliche Begründung, BT-Drs. 10/4630, S. 67). Für Bebauungspläne der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren nach § 13a gelten im Übrigen keine besonderen Anforderungen an die städtebauliche Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 (BVerwG, Beschl. v. 31. 7. 2014 – 4 BN 12/14 –<sup>0179</sup>).
- 16 Das Prinzip der Erforderlichkeit enthält nicht nur eine Schranke der gemeindlichen Bauleitplanung, sondern kann sich in ganz besonderen städtebaulichen Situationen auch zu einer – ggf. kommunalaufsichtlich durchsetzbaren – **Verpflichtung der Gemeinde auf Aufstellung eines Bebauungsplans** verdichten. Voraussetzung ist dabei, dass qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen. Dies ist beispielsweise dann der Fall, wenn die Genehmigungspraxis auf der Grundlage von § 34 städtebauliche Konflikte auslöst oder auszulösen droht, die eine Gesamtkoordination der widerstreitenden öffentlichen und privaten Belange in einem förmlichen Planungsverfahren dringend erfordern. Es genügt nicht, wenn die Planung vernünftiger-

weise geboten ist, notwendig ist vielmehr, dass städtebauliche Missstände vorliegen oder in naher Zukunft einzutreten drohen. Die Planungspflicht nach § 1 Abs. 3 Satz 1 muss angesichts der gemeindlichen Planungshoheit die absolute Ausnahme bleiben (BVerwG, Urt. v. 17. 9. 2003 – 4 C 14.01 – [0636](#); grobe Fehlentwicklungen im Zusammenhang mit großflächigem Einzelhandel). Aber auch in diesen Fällen entsteht wegen § 1 Abs. 3 Satz 2 kein subjektiv-öffentliches Recht des Einzelnen auf Aufstellung eines Bebauungsplans (BVerwG, Beschl. v. 16. 1. 2017 – 7 B 1.16 – [0089](#)).

Für die Zulässigkeit eines Vorhabens ist Bauleitplanung im Übrigen dann erforderlich, wenn die planerischen Vorschriften der §§ 34 f. zur Bewältigung der von einem Vorhaben aufgeworfenen städtebaulichen Fragen nicht mehr ausreichen, das Vorhaben sich also entweder nicht einfügt oder öffentliche Belange beeinträchtigt bzw. solche dem Vorhaben entgegenstehen (zur Planungsbedürftigkeit als öffentlichem Belang i. S. d. § 35 Abs. 3 Satz 1s. § 35 Rdnr. 253 ff.), oder wenn nach dem planerischen Konzept der Gemeinde selbst (zu Letzterem BVerwG, Urt. v. 7. 5. 1971 – IV C 76.68 – [1934](#)) Bauleitplanung erforderlich wird; daher kann – weil es nur auf den Umfang und den Grad der Koordinierungsbedürftigkeit der von einem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange durch förmliche Bauleitplanung ankommt (vgl. BVerwG, Urt. v. 26. 11. 1976 – IV C 69.74 – [1819](#)) – ein Bebauungsplan auch für ein einzelnes Vorhaben auf einem einzelnen Baugrundstück erforderlich i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 sein (**Einzelfallbepauungsplan**, dazu beispielsweise BVerwG, Beschl. v. 16. 8. 1993 – 4 NB 29.93 – [1152](#); BayVGH, Urt. v. 21. 6. 2004 – 20 N 04.1201, 1221 – [3258](#); OVG NW, Urt. 27. 5. 2013 – 2 D 37/12.NE – [4449](#).). Auch ein Bebauungsplan für eine isolierte Straßenplanung kann städtebaulich erforderlich sein (BVerwG, Urt. v. 19. 9. 2002 – 4 CN 1.02 – [0682](#)) und auch auf einer eisenbahnrechtlich gewidmeten Fläche kann ein Bebauungsplan städtebaulich erforderlich sein, wenn die überplanten Flächen beispielsweise von anderweitiger Bebauung freigehalten werden sollen (BVerwG, Beschl. v. 26. 1. 2010 – 4 B 43/09 – [0389](#)).

Die Erforderlichkeit der Bauleitplanung wirkt sich auch darauf aus, welchen **Geltungsbereich** der künftige Bauleitplan haben muss. Dies ist für den Flächennutzungsplan gesetzlich geregelt, der nach § 5 Abs. 1 Satz 1 grundsätzlich das gesamte Gemeindegebiet umfassen muss. Im Übrigen steht die Frage nach der Erforderlichkeit der Bauleitplanung hinsichtlich ihrer jeweiligen räumlichen Erstreckung ebenso in einem engen sachlichen Zusammenhang mit der an anderer Stelle zu behandelnden Problematik des Gebots der Konfliktbewältigung wie die dritte Dimension des Erforderlichkeitsprinzips, nämlich die Frage, wie „dicht“ die planerische Aussage der Darstellungen des Flächennutzungsplans bzw. der Festsetzungen des Bebauungsplans sein muss, in welchem Umfange also der Plangeber von den ihm vom Gesetzgeber zur Verfügung gestellten Darstellungs- bzw. Festsetzungsmöglichkeiten Gebrauch zu machen hat. Grundsätzlich ist die Gemeinde hinsichtlich der Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans frei. Unter Beachtung der Grundregeln des § 1 – in Sonderheit des Abs. 3 – darf sie die Grenzen des Plangebiets nach ihrem planerischen Ermessen festsetzen und sich dabei auch von Zweckmäßigkeitserwägungen unter Berücksichtigung ihrer Planungs- und Durchführungskapazität und der Finanzierbarkeit der städtebaulichen Maßnahmen leiten lassen. Es ist anerkannt, dass die Gemeinde ihre planerische Tätigkeit auf diejenigen Bereiche beschränken darf, in denen ein „akuter“ planerischer Handlungsbedarf besteht. Selbst eine planerische Konzeption, die sich auf größere Teile des Gemeindegebiets auswirkt, muss grundsätzlich nicht not-

wendig auf einen Schlag realisiert werden, eine Planung in Abschnitten ist daher grundsätzlich zulässig (BVerwG, Beschl. v. 10. 10. 2013 – 4 BN 36/13 –<sup>0214</sup>).

- 19 Erforderlich i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 ist die Bauleitplanung dann und insoweit, wenn und wie sich dies **aus der planerischen Konzeption der Gemeinde** ergibt. Folgt das Erfordernis einer Bauleitplanung aus dieser Konzeption, kann ihr § 1 Abs. 3 Satz 1 nicht entgegenstehen. Diese Vorschrift verhindert folglich in aller Regel eine Bauleitplanung nur dann, wenn diese von keiner erkennbaren Konzeption getragen ist und also auch von dieser – fehlenden – Konzeption nicht getragen werden kann. Der Begriff der Erforderlichkeit der Bauleitplanung ist zwar an sich ein unbestimmter Rechtsbegriff, der grundsätzlich in vollem Umfange der gerichtlichen Kontrolle zugänglich ist; da aber das gemeindliche Planungskonzept seinerseits auf dem Gebrauchmachen von planerischer Gestaltungsfreiheit beruht, die ihrerseits nur einer beschränkten justiziellen Kontrolle unterliegt, kann das Kriterium der Erforderlichkeit der Planung ein Korrektiv nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen abgeben (BVerwG, Urt. v. 7. 5. 1971 – IV C 76.68 –<sup>01934</sup>; OVG NW, Beschl. v. 30. 12. 1997 – 10 a D 41/95.NE –<sup>4707</sup>). Deshalb ist ein Bebauungsplan auch dann städtebaulich erforderlich, wenn eine Gemeinde nicht alle denkbaren Maßnahmen festsetzt, die zur Erreichung des gewünschten städtebaulichen Ziels beitragen. Es genügt, wenn sie sich im Rahmen ihrer durch Planungsziele konkretisierten eigenen städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen hält und den Festsetzungen in Bezug auf diese Ziele Förderpotential zukommt. Auf eine vollständige Verwirklichung des Planungsziels kommt es nicht an. Folglich ist es im Hinblick auf § 1 Abs. 3 Satz 1 nicht zu beanstanden, wenn die Gemeinde im Hinblick auf ein von ihr formuliertes planerisches Ziel nur solche Festsetzungen trifft, für die in der gegebenen Planungssituation Anlass besteht, weitergehende, aber ebenfalls der Zielverwirklichung dienende Festsetzungen jedoch unterlässt, weil sie hierfür aktuell keinen Handlungsbedarf sieht (BVerwG, Urt. v. 10. 9. 2015 – 4 CN 8/14 –<sup>0139</sup>; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 27. 3. 2013 – 4 CN 6/11 –<sup>0242</sup>). Stützt sich die Gemeinde auf ein Planungskonzept – im konkreten Fall für Einzelhandel –, genügt es, wenn dessen Grundsätze im Bebauungsplan nur zum Teil umgesetzt werden, solange die Bauleitplanung jedenfalls geeignet ist, einen Beitrag zur Förderung des Planungskonzepts zu leisten, und die nur teilweise Umsetzung das Planungskonzept nicht konterkariert (BVerwG, Urt. v. 27. 3. 2013 – 4 C 13/11 –<sup>0241</sup>).
- 20 Voraussetzung für die Erforderlichkeit eines Bauleitplans i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 ist daher zunächst, dass der Planung **überhaupt ein städtebauliches Konzept** zugrunde liegt. Wie detailliert die Gemeinde ihre städtebauliche Konzeption zur Rechtfertigung ihrer Planung dabei darzutun hat, hängt von den Umständen des Einzelfalls ab (BVerwG, Beschl. v. 1. 7. 2013 – 4 BN 11.13 –<sup>0227</sup>). Die Konzeption muss auch – ohne dass damit die Grenze zu einer unstatthafter gerichtlichen Inhaltskontrolle überschritten würde – nach außen hin in einer nachvollziehbaren Weise in Erscheinung treten; daran fehlt es etwa, wenn ein Bebauungsplan, ohne einer erkennbaren Regel zu folgen, verschiedene Nutzungsmaße für die Grundstücke in seinem Geltungsbereich festsetzt (VGH BaWü, Beschl. v. 30. 5. 1994 – 5 S 2839/93 –<sup>2636</sup>). Auch wenn der Bebauungsplan nur in dem Sinne „Angebotsplanung“ ist, dass er zwar auf seine Realisierung hin angelegt ist, diese indessen regelmäßig nicht erzwungen werden kann, fehlt es an einem solchen Konzept jedenfalls dann, wenn der Gemeinde Ob, Wann und Wie der Planverwirklichung erkennbar mehr oder minder gleichgültig sind, beispielsweise dann, wenn sie sich eine abschnittsweise Erschließung des Plangebiets „entsprechend

dem Bedarf und der Finanzierbarkeit“ vorbehält (BVerwG, Urt. v. 22. 1. 1993 – 8 C 46.91 –<sub>1187</sub> – „Universelles Leben“; ähnlich BayVGh, Urt. v. 3. 4. 2000 – 14 N 98.3624 –<sub>3352</sub>: keine Erforderlichkeit einer Festsetzung „Fläche für die Landwirtschaft“, die nur einen geplanten zweiten Bauabschnitt eines Wohngebiets sichern soll; vgl. auch OVG Saar, Urt. v. 28. 1. 1997 – 2 N 2/96 –<sub>5091</sub>). Andererseits kann ein solches städtebauliches Konzept – als „Angebotsplanung“ – aber auch sehr weitmaschig ausgestaltet sein (dazu BayVGh, Urt. v. 18. 11. 1991 – 14 N 89.1153 –<sub>3441</sub> zur Bauleitplanung für die Universität Passau). Ein hinreichendes Konzept stellt etwa die Überlegung dar, in welchem Umfang die Gemeinde Gebietsteile zur Unterbringung von Gewerbebetrieben zur Verfügung stellt. Wünscht sie an einem bestimmten Standort keine Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Vergnügungstätten – etwa um das produzierende Gewerbe zu stärken –, ist es ihr nicht verwehrt, ein Gewerbegebiet unter Ausschluss dieser Nutzungstypen festzusetzen (vgl. dazu jüngst OVG RhPf, Urt. v. 7. 3. 2013 – 1 C 10544/12 –<sub>4905</sub>). Dabei ist der Nachweis der unmittelbaren Gefährdung des produzierenden Gewerbes nicht erforderlich (BVerwG, Beschl. v. 11. 5. 1999 – 4 BN 15.99 –<sub>0823</sub>; vgl. zu einem Fall des Ausschlusses von Einzelhandel in einem bestehenden Industriegebiet sehr instruktiv VGh BaWü, Urt. v. 21. 5. 2001 – 5 S 901/99 –<sub>2516</sub>; zu den Anforderungen an das zugrunde liegende Einzelhandelskonzept: OVG RhPf, Urt. v. 1. 6. 2011 – 8 A 10399/11 –<sub>4930</sub>). Verfolgt eine Gemeinde mit ihrer Planung gegenläufige Zielsetzungen, ist dies nur dann zu beanstanden, wenn dabei die Ausnutzung einer Festsetzung durch andere Festsetzungen wesentlich behindert oder gar ausgeschlossen wird (BayVGh, Urt. v. 3. 8. 2010 – 1 N 06.2438, 07.1114 –<sub>3098</sub>).

Von der Erforderlichkeit eines Bebauungsplans ist im Übrigen auch dann auszugehen, 21 wenn darin die Zulässigkeit von Vorhaben geregelt ist, die bereits über § 35 Abs. 1 vom Gesetzgeber generell dem Außenbereich zugewiesen worden sind. Diese „Ersatzplanung“ des Gesetzgebers gilt nur so lange, als die Gemeinden nicht eigene Planvorstellungen verbindlich vorgeben (vgl. VGh BaWü, Beschl. v. 26. 6. 1997 – 8 S 967/97 –<sub>2581</sub>).

Gemeinden ist es im Übrigen verwehrt, mit Mitteln der Bauleitplanung Ziele zu verfolgen, 22 die der Durchsetzung anderer Zwecke – etwa aus dem Bereich des Denkmalschutzes – dienen. Allerdings können sich die Bereiche der Ortsentwicklung und des Denkmalschutzes auch überschneiden; so überschreitet ein Bebauungsplan, der auf die Erhaltung eines historisch gewachsenen – denkmalgeschützten – Ortsteils gerichtet ist, den Rahmen städtebaulicher Zielsetzungen nicht, wenn er darauf zielt, die überkommene Nutzungsstruktur oder prägende Bestandteile des Orts- und Straßenbildes um ihrer städtebaulichen Qualität willen für die Zukunft festzuschreiben (BVerwG, Urt. v. 18. 5. 2001 – 4 CN 4.00 –<sub>0735</sub>). Zwar darf ein Bebauungsplan die Wettbewerbssteuerung nicht zu seinem Ziel machen, jedoch darf die Planung mittelbare Auswirkungen auf den Wettbewerb entfalten (OVG HB, Urt. v. 21. 9. 1999 – 1 A 186/99 –<sub>3899</sub>). Erforderlich kann ein Bebauungsplan sein, durch den der Verkehr auf einer stark belasteten innerörtlichen Straße teilweise auf eine parallel verlaufende Gemeindestraße verlagert werden soll (BayVGh, Urt. v. 9. 2. 2004 – 25 N 96.2982 –<sub>3269</sub>). Als städtebaulich gerechtfertigt anzusehen ist eine Bauleitplanung, die Mobilfunkanlagen aus Gründen des vorbeugenden Immissionsschutzes in Wohngebieten ausschließen möchte, soweit deren Versorgung mit Mobilfunkleistungen von anderen Standorten im Gemeindegebiet aus sichergestellt werden kann (BayVGh, Urt. v. 23. 11. 2010 – 1 BV 10.1332 –<sub>3080</sub>; BVerwG, Urt. v. 30. 8. 2012 – 4 C 1.11 –<sub>0274</sub>).

- 23 Erforderlich kann eine Bebauungsplanung im Übrigen auch dann sein, wenn zwar eine naturschutzrechtliche Schutzgebietsverordnung existiert, aber begründete Aussicht besteht, dass den vom Bebauungsplan zugelassenen Vorhaben eine Befreiung erteilt werden kann, sodass die Gemeinde gleichsam in diese „Befreiungslage“ hineinplant (BVerwG, Urt. v. 17. 12. 2002 – 4 C 15.01 – [GG](#)<sub>0666</sub>; vgl. auch BVerwG, Beschl. v. 9. 2. 2004 – 4 BN 28.03 – [GG](#)<sub>0620</sub>; VGH BaWü, Urt. v. 12. 10. 2010 – 3 S 1873/09 –<sub>2414</sub>; OVG Nds, Urt. v. 14. 4. 2011 – 1 KN 356/07 –<sub>4178</sub>; a. A. BayVGh, Beschl. v. 28. 3. 2002 – 1 NE 01.2074 – [GG](#)<sub>3308</sub>; BayVGh, Urt. v. 14. 1. 2003 – 1 N 01.2072 – [GG](#)<sub>3289</sub>; HessVGh, Urt. v. 2. 12. 2002 – 9 N 3208/98 –<sub>3654</sub>; jedoch ausdrücklich aufgegeben in HessVGh, Urt. v. 5. 5. 2003 – 9 N 640/00 – [GG](#)<sub>3648</sub>; für ein festgesetztes Überschwemmungsgebiet vgl. BayVGh, Urt. v. 30. 7. 2007 – 15 N 06.741 – [GG](#)<sub>3185</sub>). Zu der Problematik der „speziellen artenschutzrechtlichen Prüfung“ (SAP) vgl. OVG RhPf, Urt. v. 13. 2. 2008 – 8 C 10368/07 – [GG](#)<sub>4954</sub>; HessVGh, Urt. v. 21. 2. 2008 – 4 N 869/07 – [GG](#)<sub>3619</sub>.
- 24 Erforderlich i. S. d. § 1 Abs. 3 Satz 1 ist ein Bebauungsplan ferner dann nicht, wenn zwar ein städtebauliches Konzept vorliegt, der Bebauungsplan aber **nicht der Verwirklichung dieses Konzepts dient und dienen kann**, etwa dann, wenn der Verwirklichung des Bauungsplans unüberwindliche Hindernisse entgegenstehen (hier Artenschutzrecht: HessVGh, Urt. v. 29. 1. 2012 – 4 C 694/10.N<sub>3594</sub>). So ist die Änderung eines Bebauungsplans nicht erforderlich, durch die ursprünglich als Bauland ausgewiesene Grundstücke nunmehr als nicht bebaubare private Grünfläche ausgewiesen werden sollen, weil diese Grundstücke aus einer Baulandumlegung herausgenommen wurden; denn die Umlegung dient – wie § 45 Abs. 1 zeigt – der Verwirklichung von Bauungsplänen, nicht umgekehrt (VGH BaWü, Urt. v. 8. 9. 1975 – III 765/75 –<sub>2805</sub>). Ebenso ist – ohne dass es sich zugleich um eine unzulässige Negativplanung handeln müsste – die Festsetzung einer landwirtschaftlichen Nutzfläche inmitten eines Wohngebietes nicht erforderlich, wenn sich weder aus der Planbegründung noch aus den sonstigen Unterlagen des Planaufstellungsverfahrens irgendeine Anhaltspunkte dafür entnehmen lassen, dass auf diese Weise Belange der Landwirtschaft gefördert werden sollten und überdies die fragliche Fläche wegen ihrer Beschaffenheit (stellenweise felsiger Steilhang, geringe Größe) für eine landwirtschaftliche Nutzung teilweise überhaupt nicht und insgesamt allenfalls mit Einschränkungen in Betracht kommt (OVG Saar, Urt. v. 28. 9. 1993 – 2 R 50/92 – [GG](#)<sub>5095</sub>). Ebenso ist eine Festsetzung nicht erforderlich, wenn die Gemeinde an ihr nur deshalb festhält, um das Bebauungsplanverfahren ohne weitere Auslegung zu Ende bringen zu können, deren Änderung sie aber bereits zugesagt hat (OVG Nds, Urt. v. 21. 4. 1998 – 1 K 1087/96 – [GG](#)<sub>4340</sub>). Eine Bauleitplanung, die die Gemeinde gar nicht verwirklichen will (etwa Festsetzung eines Gewerbegebiets, obwohl in Wirklichkeit die Ansiedlung eines großflächigen Einzelhandels geplant ist), ist niemals städtebaulich erforderlich (OVG SchlH, Urt. v. 11. 11. 2003 – 1 KN 30/03 –<sub>5226</sub>). Ebenfalls nicht erforderlich ist ein Bebauungsplan, wenn seine Verwirklichung an den geltenden Vorschriften des Abstandsflächenrechts scheitern würde (OVG Nds, Urt. v. 22. 10. 2008 – 1 KN 215/08 –<sub>4207</sub>) oder wenn die von der Gemeinde benutzten Festsetzungen nicht der wirklichen Planungsabsicht der Gemeinde entsprechen (BayVGh, Beschl. v. 19. 7. 2010 – 14 ZB 09.1123 –<sub>3101</sub>). An der städtebaulichen Erforderlichkeit fehlt es auch, wenn ein Bebauungsplan zur Erweiterung einer Seniorenresidenz keine Bauräume festsetzt (BayVGh, Urt. v. 30. 6. 2009 – 9 N 07.541 – [GG](#)<sub>3137</sub>). Steht von vornherein zweifelsfrei fest, dass die Voraussetzungen für eine zur Planverwirklichung erforderliche Enteignung auf Dauer ausgeschlossen