

Titel:

Unwirksamkeit eines Bebauungsplans

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 3, § 2 Abs. 4, § 2a S. 3, § 214 Abs. 1

VwGO § 47 Abs. 1

Leitsätze:

1. Der Umweltbericht ist das zentrale Element der in der SUP-Richtlinie vorgesehenen Umweltprüfung und bildet die wichtigste Grundlage für die Überwachung der erheblichen Auswirkungen, die mit der Durchführung des Plans verbunden sind. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

2. Eine Verletzung der Vorschriften über den Umweltbericht ist nur dann nicht beachtlich, wenn die Begründung nur in unwesentlichen Punkten unvollständig ist. Daraus lässt sich im Umkehrschluss entnehmen, dass ein Umweltbericht zwingend erforderlich ist und lediglich die Unvollständigkeit in wesentlichen Punkten der Begründung unbeachtlich bleibt. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

3. Es ist grundsätzlich der Einschätzung der Gemeinde und ihren eigenen städtebaulichen Vorstellungen überlassen, ob, wie und wann sie einen Bebauungsplan aufstellt, ändert oder aufhebt. Erforderlich ist eine Planung nicht nur, um eine Entwicklung in geordnete Bahnen zu lenken, sondern auch, wenn sie es ermöglichen soll, einer Bedarfsplanung, die sich erst für die Zukunft abzeichnet, gerecht zu werden. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

4. Eine Bauleitplanung zur Sicherung von Flächen, die nicht im unmittelbaren Bereich des Weltkulturerbes liegen, aber dennoch zum allgemeinen Charakter als Gärtnerstadt beitragen, ist zur Umsetzung der Planungsziele nicht überzogen. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

fehlender Umweltbericht, Normenkontrolle, Bauplanung, Plangebiet, Gärtnerfläche, Gärtnerstadt, Umweltbericht, Weltkulturerbe

Tenor

I. Der Bebauungsplan Nr. ... der Antragsgegnerin wird für unwirksam erklärt.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragssteller vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Antragsteller wenden sich gegen den Bebauungsplan Nr. ... für das Gebiet der O. zwischen E. H1.straße und N. H2. Straße der Antragsgegnerin, erneut bekannt gemacht am 23. August 2019.

2

Der Antragsteller zu 1. ist Eigentümer der Grundstücke FINr. ... und ... der Gemarkung B.. Die Antragstellerin zu 2. ist Eigentümerin der Grundstücke FINr. ... und ... der Gemarkung B.. Die Antragstellerin zu 3. ist Eigentümerin der Grundstücke FINr. ... und ... der Gemarkung B. Die Antragstellerin zu 4. ist Eigentümerin der Grundstücke FINr. ... und ... der Gemarkung B. Alle Grundstücke liegen ganz oder mit Teilflächen im Geltungsbereich des Bebauungsplans.

3

Der Bau- und Werkssenat der Antragsgegnerin hat in seiner Sitzung vom 18. April 2012 die Aufstellung des Bebauungsplans Nr. ... beschlossen. Der Aufstellungsbeschluss wurde am 1. Juni 2012 amtlich bekannt

gemacht. Mit Bekanntmachung vom 8. Mai 2015 erfolgte die frühzeitige Bürgerbeteiligung im Zeitraum vom 11. Mai 2015 bis 22. Juni 2015. Alle vier Antragsteller haben bereits im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung Einwendungen gegen die Planung erhoben. Mit Bekanntmachung vom 29. Januar 2016 erfolgte die öffentliche Auslegung in der Zeit vom 15. Februar 2016 bis 18. März 2016. Auch hier erhoben alle vier Antragsteller Einwendungen gegen die Planung. In seiner Sitzung vom 18. Januar 2017 beschloss der Bau- und Werksenat den Bebauungsplan Nr. ... als Satzung. Die Bekanntmachung erfolgte am 21. April 2017. Wegen eines Ausfertigungsmangels wurde der Bebauungsplan am 23. August 2019 mit Rückwirkung zum 21. April 2017 erneut bekannt gemacht.

4

Der Bebauungsplan Nr. ... umfasst ein Gebiet im rückwärtigen Bereich zwischen der E. H1.straße und der N. H2. Straße nördlich und südlich der P.gasse. Ziel der Planung sei ausweislich der Begründung des Bebauungsplans die Sicherung der innerstädtischen Gärtnereiflächen im Gebiet der O.. Weiteres Ziel sei zudem, den Erwerbsgartenbau oder auch alternative Formen eines urbanen Gartenbaus in einem von Wohnen geprägten Umfeld planungsrechtlich zu sichern. Die umfassten Flächen sind mit Ausnahme einer Teilfläche des Grundstücks FINr. ... im Norden des Geltungsbereichs als „Flächen für die Landwirtschaft: gartenbauliche Erzeugung / Urbaner Gartenbau - Flächen zum Anbau von gartenbaulichen Erzeugnissen im Haupterwerb, Nebenerwerb oder zur Selbstversorgung“ festgesetzt. Diese Flächen sind von Bebauung freizuhalten. Dies gilt auch für privilegierte Gebäude gemäß § 35 BauGB, selbst wenn diese einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen. Ausgenommen sind nur Gewächshäuser bis zu einer Gesamtfläche von max. 50% der Grundstücksfläche und einer Firsthöhe von maximal 5 m. Je 500 m² Grundstücksfläche ist eine Nebenanlage (Geräteschuppen) mit max. 6 m² und einer max. Höhe von 2,50 m zulässig. Einfriedungen sind zu den öffentlichen Verkehrsflächen hin in Form von Maschendrahtzäunen oder offenen Gitterzäunen bis max. 1,50 m Höhe zulässig. Dieser Bereich ist durch die P.gasse als öffentlicher Verkehrsfläche - öffentlicher Fuß- und Radweg - in einen nördlichen und einen südlichen Teil getrennt. Im Norden auf dem Grundstück FINr. ... ist eine private Grünfläche „Bolzplatz mit Nutzungsrecht für die Öffentlichkeit“ festgesetzt.

5

Mit Schriftsatz vom 23. April 2018, eingegangen per Telefax am selben Tag, stellten die Antragsteller einen Normenkontrollantrag und beantragen,

6

der Bebauungsplan der Antragsgegnerin Nr. ... ist unwirksam.

7

Zur Begründung führen die Antragsteller aus, die erklärten Ziele des Bebauungsplans könnten nicht erreicht werden. Es bestünde daher kein Anlass für eine Planung im Sinn von § 1 Abs. 3 BauGB. Das Ziel, Gärtnereiflächen im Plangebiet zu sichern, weil diese elementarer Bestandteil des Weltkulturerbes seien, sei bereits im Ansatz verfehlt. Bis auf eine Teilfläche läge das Plangebiet bereits nicht im Bereich des Weltkulturerbes. Nur das Grundstück im Norden mit dem Bolzplatz sei im Bereich des Weltkulturerbes und solle gerade nicht gartenbaulich genutzt werden. Bei der weiteren Begründung, die charakteristische Struktur zu erhalten, weswegen die früher gärtnerisch genutzten Flächen langfristig von Bebauung freizuhalten seien, verkenne, dass im Plangebiet alle Flächen mit Ausnahme der P.gasse in privater Hand lägen und lediglich ein kleines Grundstück mit ca. 1.500 m² noch erwerbsgärtnerisch genutzt werde. Eine erwerbsgärtnerische Nutzung könne im Plangebiet heute unter wirtschaftlichen Gesichtspunkten nicht mehr durchgeführt werden. Darauf hätten im Planaufstellungsverfahren nicht nur die betroffenen Gärtner sondern auch das Amt für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten sowie der Bauernverband hingewiesen. Die Flächen seien zu klein für einen zeitgemäßen Maschineneinsatz und daher aus arbeitswirtschaftlicher Sicht nicht interessant. Zudem seien die Stadtwerke nicht bereit, Wasser für den Gartenbau zu einem verminderten Preis zu liefern. Außerdem seien Immissionen auf das angrenzende Wohnumfeld bei Pflanzenschutz- und Erntemaßnahmen - diese auch an Wochenenden - zu befürchten. Es sei fehlerhaft auf einen angeblichen Bestand landwirtschaftlicher Betriebe im Jahr 2009 zurückgegriffen worden. Auch der urbane Gartenbau sei nicht näher genannt oder realisierbar. Die Grundstücke seien nur über vorderliegende private Grundstücke erreichbar. Ein urbaner Gartenbau setze somit voraus, dass die privaten Grundstückseigentümer einen Durchgang gestatten würden. Das an die P.gasse angrenze Grundstück FINr. ... sei zudem an einen Kindergarten als Spielplatz vermietet und im übrigen Bereich verbuscht. Eine gärtnerische Nutzung sei nicht möglich. Auch für einen urbanen Gartenbau fehle es an einer wirtschaftlich

tragbaren Wasserversorgung. Zudem seien die privaten Grundstückseigentümer nicht bereit ihre Grundstücke für einen solchen urbanen Gartenbau zur Verfügung zu stellen. Ein Publikumsverkehr über die privaten Vorderliegergrundstücke sei diesen nicht zuzumuten. Dieser würde auch am Wochenende stattfinden. Im Plangebiet seien bereits jetzt zahlreiche Gewächshäuser, Werk- und Maschinenhallen sowie Garagen bestandsgeschützt vorhanden, die aber insbesondere im Fall der Gewächshäuser nicht mehr genutzt würden. Eine Zulassung von Gewächshäusern bis zu 50% der Grundstücksfläche würde zudem eine erhebliche Bodenversiegelung darstellen. Sinnvoller wäre es eine Bebauung in dritter Reihe zuzulassen. Dies würde dazu führen, dass die brachliegenden Gewächshäuser abgerissen würden, was auch dem Stadtbild zu Gute kommen würde. In B. bestehe ein ganz erheblicher Wohnungsbedarf, der damit auch gemildert werden könnte. Die Planung von erwerbsgärtnerischen Grünflächen habe nichts mit einer sozialen und wirtschaftlichen Stadtentwicklung zu tun. Sie stelle eine unverhältnismäßige Einschränkung des Eigentumsrechts dar. Zudem liege ein nach § 215 BauGB beachtlicher Fehler nach § 214 Abs. 1 Nr. 3 BauGB vor. Der Leiter des Planungsamts habe vor dem Bau- und Werksenat fehlerhafte Angaben gemacht und damit die Grundlagen für die Entscheidung verfälscht. Der Bau- und Werksenat habe damit nicht das Abwägungsmaterial in seine Entscheidung einbeziehen können, was nötig gewesen wäre. Der Leiter des Planungsamts habe insbesondere behauptet, dass auf den Flächen des Plangebiets noch mehrere Betriebe als Erwerbslandwirte tätig seien, dass nur eine Familie mit den Neuregelungen unzufrieden sei und die Stellungnahmen des Amts für Landwirtschaft, Ernährung und Forsten sowie des Bauernverbands verschwiegen. Der Gartenbetrieb G stünde altersbedingt vor der Aufgabe. Ein Nachfolger sei nicht vorhanden. Daneben existiere nur noch die Kräutergärtnerei. Diese bewirtschafte nur eine Fläche von ca. 1.500 m² von einer Gesamtfläche von ca. 30.000 m². Zudem seien mehrfach bei den Erläuterungen zu den Planunterlagen Grundstücke falsch beschrieben und veraltete Unterlagen gezeigt worden. Von den etwa 17 Eigentümern hätten sich 13 Eigentümer gegen die Planung ausgesprochen mit einem Schreiben vom 25. Januar 2016.

8

Mit Schriftsatz vom 25. November 2020 legte der Bevollmächtigte der Antragsteller ein Einwendungsschreiben einer anderen Anwaltskanzlei vom 9. Juni 2017 vor mit zahlreichen weiteren Einwendungen gegen den Bebauungsplan. Unter anderem wird das Fehlen eines Umweltberichts gerügt.

9

Die Antragsgegnerin beantragt,

10

den Antrag abzulehnen.

11

Zur Begründung führt die Antragsgegnerin aus, auch die Freihaltung von Bebauung stelle ein städtebauliches Ziel dar, dessen Umsetzung Inhalt eines Bebauungsplans sein könne. Dies stehe hier jedoch nicht im Vordergrund sondern die Erhaltung und Förderung der vorhandenen gärtnerischen Nutzung. Dies müsse nicht notwendig eine erwerbsgärtnerische sein. Der sogenannte urbane Gartenbau setze auf den Trend zur Gründung neuer Gemeinschaften, welche größere Grundstücke einer gemeinschaftlichen Bewirtschaftung als Genossenschaften oder ähnlichem zuführen wolle. In B. seien inzwischen mindestens sechs alternative Initiativen konkret damit beschäftigt, solche Flächen zu betreiben oder aufzubauen. An anderer Stelle habe ein Gärtner seine Flächen bereits zur Verfügung gestellt und berate die bewirtschaftende Initiative. Es sei nicht ausgeschlossen, dass dies auf den Flächen der O. ... ebenfalls erfolge. Der Weltkulturerbe-Status habe sehr stark auch damit zu tun, dass straßenständige Gärtnerhäuser in ihren Hinterhöfen große Außenbereichsinseln bilden, in denen Gartenbau betrieben werde. Dies sei ein wesentliches stadtstrukturelles Merkmal des alten B. Dies zu erhalten stelle ein erstrebenswertes stadtplanerisches Ziel dar. Es könne auch nicht eingewandt werden, dass der Grundsatz der bevorzugten Innenentwicklung verletzt würde. Die Antragsteller würden verkennen, dass es sich bei den vorhandenen oder ehemaligen Gärtnerflächen um eine sogenannte Außenbereichsinsel handle. Der Wohnungsbau in B. werde in vielen Bereichen zugelassen, aktuell in Form der Konversion von militärischen in nicht militärische Flächen. Die Hoffnung der Grundstückseigentümer, dass die Flächen Bauland werden könnten, genieße nicht den Schutz des Eigentumsgrundrechts. Für die angeblichen Vorgänge in der Sitzung vom 18. Januar 2017 legten die Antragsteller keinen Beweis vor. Es würden keine Wortprotokolle geführt sondern nur Beschlussprotokolle. Das Ergebnis der Abwägung sei in den Anlagen und in der Sitzungsvorlage dokumentiert und entsprechend beschlossen worden.

12

Wegen des Sach- und Streitstands im Übrigen wird auf die Gerichtsakte, die vorgelegten Behördenakten sowie das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 18. Februar 2021 verwiesen.

Entscheidungsgründe

13

Der zulässige Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 VwGO hat Erfolg.

14

1. Der Antrag ist begründet, weil der Bebauungsplan Nr. ... an einem zu seiner Ungültigkeit führenden Fehler leidet.

15

a) Der angegriffene Bebauungsplan ist bereits wegen eines beachtlichen formellen Fehlers unwirksam, weil der nach § 2 Abs. 4 Satz 1, § 2a Satz 3 BauGB erforderliche Umweltbericht fehlt.

16

Gemäß § 2 Abs. 4 Satz 1 BauGB wird im Rahmen des Bauleitplanverfahrens für die Belange der Umwelt eine Umweltprüfung durchgeführt und in einem Umweltbericht beschrieben und bewertet. Der Umweltbericht bildet nach § 2a Satz 3 BauGB einen gesonderten Teil der Begründung. Nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist die Verletzung der Formvorschrift des § 2a BauGB grundsätzlich beachtlich. Dazu zählt auch das grundsätzliche Vorhandensein des in § 2a Satz 3 BauGB genannten Umweltberichts. Nach Halbsatz 3 ist im Hinblick auf den Umweltbericht nur unbeachtlich, wenn dieser nur in unwesentlichen Punkten unvollständig ist. Dies setzt jedoch voraus, dass ein Umweltbericht als solcher überhaupt vorhanden ist.

17

Ausweislich der Ziffer 8. der im Übrigen nicht unterschriebenen Begründung zum Bebauungsplan Nr. ... ist nach Rechtsauffassung der Antragsgegnerin ein Umweltbericht nicht nötig. Es sei im Rahmen der Unterrichtung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange ersichtlich geworden, dass durch die planungsrechtliche Sicherung der Freiflächen im fraglichen Bereich keine die Schutzgüter (Klima und Lufthygiene, Boden, Grundwasser und Oberflächenwasser, Landschaft, Mensch, Kultur- und Sachgüter) betreffenden Auswirkungen zu erwarten seien. Gleichzeitig nimmt die Begründung zum Bebauungsplan Nr. ... aber zum Artenschutz (in Ziffer 7.) oder zu Lärm und Immissionen (in Ziffer 9.) Stellung. Auf einen gesonderten Umweltbericht, wie in § 2a Satz 3 BauGB gefordert, hat die Antragsgegnerin aber ausdrücklich verzichtet. Die Forderung einen solchen zu erstellen, stellt nach Auffassung der Antragsgegnerin eine bloße Förmerei dar. Der Umweltbericht bestünde nur aus einem Deckblatt und sei sonst inhaltslos. Auch § 214 Abs. 1 Nr. 3 BauGB lasse es ausreichen, dass ein Scoping durchgeführt werde, fordere aber ausdrücklich keinen förmlichen Umweltbericht.

18

Insoweit erkennt die Antragsgegnerin die Funktion und die Bedeutung des Umweltberichts. Der Umweltbericht ist das zentrale Element der in der SUP-Richtlinie vorgesehenen Umweltprüfung. Er bildet außerdem die wichtigste Grundlage für die Überwachung der erheblichen Auswirkungen, die mit der Durchführung des Plans oder Programms verbunden sind (Krautzberger/Kment in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: August 2020, § 2 Rn. 374). Im Umweltbericht sind die Angaben zu machen, die für die Durchführung der Umweltprüfung im Aufstellungsverfahren für einen Bauleitplan erforderlich sind. Er dokumentiert die Ergebnisse der Umweltprüfung und belegt zugleich, dass die Gemeinde den besonderen verfahrensrechtlichen Anforderungen, die sich aus dem deutschen und dem europäischen Recht ergeben, nachgekommen ist. Die Dokumentationspflicht bezieht sich auf das gesamte Verfahren der Bauleitplanung. Sie erfasst alle relevanten Umweltauswirkungen, damit die ökologische Belastungssituation in ihrem ganzen Umfang bei der Entscheidungsfindung bekannt ist. Er begleitet als fortschreibungspflichtiges Dokument das gesamte Bauleitplanverfahren von Anfang bis zum Ende. Dabei muss der Umweltbericht gemäß § 2 Abs. 4 Satz 3 BauGB bestimmten Anforderungen entsprechen. Er soll sich auf das beziehen, was nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann (Krautzberger/Kment in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2020, § 2 Rn. 510). Dabei stehen die Tatbestandsmerkmale des gegenwärtigen Wissensstands, der allgemein anerkannten

Prüfmethoden sowie die Beachtung des Inhalts und Detaillierungsgrads unter dem Vorbehalt des angemessenen Maßes (Krautzberger/Kment in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2020, § 2 Rn. 519). Entsprechend kann der Umweltbericht weniger ausführlich ausfallen, wenn bereits das erste Scoping ergibt, dass keine umweltbezogenen Belange betroffen sind oder nur eine geringfügige Betroffenheit besteht. Aber auch der Dokumentation eines solchen Ergebnisses dient der Umweltbericht als unverzichtbarer Teil der Begründung des Bebauungsplans. Es handelt sich gerade nicht um eine bloße Förmerei.

19

Auch aus § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB lässt sich nicht erkennen, dass lediglich das Scoping durchgeführt werden müsse, der Umweltbericht aber nicht zwingend notwendig sein solle. Hier verkennt die Antragsgegnerin das Regel-Ausnahme-Verhältnis dieser Vorschrift. Halbsatz 1 der Nr. 3 erklärt gerade die Verletzung der Formvorschrift des § 2a BauGB für beachtlich. Eine Ausnahme - und damit eine Unbeachtlichkeit der Verletzung der in Halbsatz 1 genannten Formvorschriften - stellt grundsätzlich Halbsatz 2 auf. Dieser bezieht sich jedoch nur auf die Unvollständigkeit der Begründung. Halbsatz 3 schränkt die in Halbsatz 2 genannte Unbeachtlichkeit wieder ausdrücklich für den Umweltbericht ein. Hiernach ist eine Verletzung der Vorschriften über den Umweltbericht nur dann nicht beachtlich, wenn die Begründung hierzu nur in unwesentlichen Punkten unvollständig ist. Daraus lässt sich im Umkehrschluss entnehmen, dass ein Umweltbericht zwingend erforderlich ist und lediglich die Unvollständigkeit in unwesentlichen Punkten der Begründung unbeachtlich bleibt.

20

Nach allem kann auf den Umweltbericht nicht vollständig verzichtet werden, auch wenn ein erstes Scoping keine Betroffenheit ergeben hat, weil bereits die entsprechende Dokumentation des Verfahrens fehlt. Da dieser Formfehler nach § 214 BauGB gerade nicht unbeachtlich ist, führt er bereits zur Unwirksamkeit des hier angegriffenen Bebauungsplans Nr. ... Dieser Fehler ist auch nicht unbeachtlich, da er mit Einwendungsschreiben vom 9. Juni 2017 von anderen Einwendern innerhalb der Rügefrist des § 215 Abs. 1 BauGB geltend gemacht wurde.

21

b) Im Rahmen der von den Antragstellern vorgetragenen Gründe vermag der Senat im Übrigen bei überschlüssiger Prüfung keine zur Unwirksamkeit des angegriffenen Bebauungsplans führenden materiellen Fehler zu erkennen.

22

aa) Die Antragsteller rügen die fehlende Erforderlichkeit der Planung (§ 1 Abs. 3 BauGB). Insbesondere das wesentliche Planungsziel der Sicherung der Flächen für die gärtnerische Erzeugung könne nicht erreicht werden, so dass es am Anlass für die Planung fehle. Die Flächen seien zu klein. Es gebe nur noch einen aktiven erwerbsgärtnerischen Betrieb. Eine wirtschaftliche Nutzung sei insbesondere im Hinblick auf die hohen Kosten für die Bewässerung nicht möglich. Die betroffenen Eigentümer seien nicht bereit, die Grundstücke für Initiativen des urbanen Gartenbaus zur Verfügung zu stellen. Zudem sei das Ziel des Erhalts der Gärtnerflächen als elementarem Bestandteil des Weltkulturerbes nicht erreichbar, da lediglich ein Grundstück im Norden im ausgewiesenen Weltkulturerbe-Bereich liege und das sei als private Grünfläche festgesetzt.

23

Bauleitpläne sind erforderlich im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB, soweit sie der Verwirklichung der städtebaulichen Konzeption der Gemeinde dienen (vgl. BVerwG, U.v. 7.5.1971 - 4 C 76.68 - NJW 1971, 1626). Es ist Sache der Gemeinde, wie sie ihre Planungshoheit handhabt und welche Konzeption sie ihr zu Grunde legt, dass die Entscheidung über planerische Zielsetzungen eine Frage der Gemeindepolitik und nicht bloße Rechtsanwendung ist und dass sich die geordnete städtebauliche Entwicklung im Einzelfall nach den vorhandenen, hinreichend konkretisierten planerischen Willensbetätigungen der Gemeinde bestimmt (ständ. Rechtsprechung seit BVerwG, U.v. 29.4.1964 - 1 C 30.62 - BVerwGE 18, 247). Es ist grundsätzlich der Einschätzung der Gemeinde, ihren eigenen städtebaulichen Vorstellungen überlassen, ob, wie und wann sie einen Bebauungsplan aufstellt, ändert oder aufhebt (vgl. BVerwG, U.v. 17.9.2003 - 4 C 14.01 - BVerwGE 119, 25). Die Gemeinde besitzt dazu ein sehr weites planerisches Ermessen; einer „Bedarfsanalyse“ bedarf es insoweit nicht (vgl. BVerwG, B.v. 14.8.1995 - 4 NB 21.95 - juris). Erforderlich ist daher eine Planung nicht nur, wenn sie dazu dient, Entwicklungen, die bereits im Gange sind, in geordnete

Rahmen zu lenken, sondern auch, wenn die Gemeinde die planerischen Voraussetzungen schafft, die es ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich erst für die Zukunft abzeichnet (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 BN 15.99 - BayVBl 2000, 23).

24

Gemessen an diesen Grundsätzen kann vorliegend die Erforderlichkeit der Planung nicht ausgeschlossen werden. Es ist nicht von vornherein vollständig ausgeschlossen, dass die Planung realisiert werden kann. Dabei ist es nicht erheblich, dass die derzeitigen Grundstückseigentümer aktuell nicht bereit sind, ihre Grundstücke einer Initiative des urbanen Gartenbaus zur Verfügung zu stellen oder selbst wieder einen erwerbsgärtnerischen Betrieb zu führen. Der Bauleitplanung ist immanent, dass ein Plan nicht immer umgehend umgesetzt wird, sondern auch einen längerfristigen Umsetzungszeitraum vorsieht. Ohne Sicherung der Flächen durch die Bauleitplanung ist eine Umsetzung dieser Ziele aber gänzlich ausgeschlossen. Auch wenn das Gelände mit Ausnahme eines Grundstücks nicht im unmittelbaren Bereich des Weltkulturerbes liegt, so ist dennoch der Charakter als Gärtnerstadt Bestandteil des Weltkulturerbes. Eine Sicherung von Flächen, die nicht unmittelbar im Gebiet liegen, aber dennoch zum allgemeinen Charakter beitragen, erscheint daher nicht überzogen. Zudem handelt es sich gerade um Flächen am Rand des ausgewiesenen Weltkulturerbe-Gebiets in dessen sog. Pufferzone. Die Wirtschaftlichkeit des Erwerbsgartenbaus hängt unter anderem von einer günstigen Bewässerungsmöglichkeit ab. Auch die derzeitige Haltung der Stadtwerke kann sich ändern und damit den Anbau wieder wirtschaftlich attraktiver machen. Zudem ist nicht ausgeschlossen, dass mehrere kleine Flächen von einem Erwerbsgärtner wirtschaftlich genutzt werden können, indem dieser Nachbarflächen pachtet und gemeinsam bewirtschaftet.

25

bb) Auch Fehler in der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) können nach überschlägiger Prüfung nicht erkannt werden.

26

Der Sitzung des Bau- und Werksenats vom 18. Januar 2017 lag eine umfangreiche Sitzungsvorlage zugrunde. Als Anlage zur Sitzungsvorlage gab es eine 71-seitige tabellarische Aufstellung aller im Rahmen der Auslegung erfolgten Einwendungen sowohl der Bürger als auch der Träger öffentlicher Belange sowie eine Bewertung der Verwaltung zu den Einwendungen. Es kann also bereits nicht davon gesprochen werden, dass die Mitglieder des Bau- und Werksenats nicht ausreichend oder gar falsch informiert gewesen seien. Die Einwendungen auch der Fachbehörden zur Wirtschaftlichkeit des Erwerbsgartenbaus wurden in der tabellarischen Anlage korrekt dargestellt. Selbst wenn der Leiter des Planungsamts bei der Ortsbegehung oder der Sitzung - wie von den Antragstellern behauptet - falsche Angaben gemacht haben sollte, so wurden die Angaben in den Sitzungsunterlagen jedenfalls nach überschlägiger Prüfung korrekt dargestellt. Dem Bau- und Werksenat stand das Abwägungsmaterial vollständig zur Verfügung. Eine Verletzung von Verfahrensvorschriften ist in diesem Zusammenhang weder erkennbar noch hinreichend dargelegt.

27

Eine unzumutbare Einschränkung der Eigentumsrechte der Antragsteller und übrigen Grundstückseigentümer vermag der Senat ebenfalls nicht zu erkennen. Selbst wenn der bisherige Flächennutzungsplan in Teilbereichen eine Baufläche dargestellt hätte, so stellte die Fläche in ihrer Gesamtheit aufgrund ihrer Größe einen Außenbereich im Innenbereich dar, die als solche nicht ohne weitere Bauleitplanung bebaubar gewesen wäre. Die Antragsteller tragen selbst vor, dass der Flächennutzungsplan überwiegend eine Grünfläche darstellte, was einen Erwerbsgartenbau im Übrigen nicht ausschließen würde. Die Darstellungen im Flächennutzungsplan sind deutlich weniger detailliert als in einem Bebauungsplan. Die bloße Hoffnung der Grundstückseigentümer, dass die Gartenflächen Bauland werden könnten, ist noch nicht durch das Eigentumsgrundrecht des Art. 14 Abs. 1 GG geschützt.

28

Soweit die Antragsteller andeuten, dass das landesplanerische Ziel der Innenstadtentwicklung und -verdichtung nicht gewahrt sei, so könnte dies allenfalls einer Bauleitplanung von Wohnbauflächen auf der grünen Wiese entgegengehalten werden, nicht aber der gezielten Freihaltung von Freiflächen im innerstädtischen Bereich. Andernfalls müssten alle Grünflächen wie Parks, öffentliche Grünflächen oder Frischluftschneisen im innerstädtischen Bereich bevorzugt mit Wohnbauflächen überplant werden.

29

2. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

30

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff ZPO.

31

Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

32

Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO ist die Ziffer I. der Entscheidungsformel allgemein verbindlich und muss von der Antragsgegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des Normenkontrollurteils in derselben Weise veröffentlicht werden wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB).