

Gegendarstellung zum Rechtsgutachten von Wormser for Future zur Gewerbeflächenentwicklung in Worms

Städtebauliche Planung braucht konkrete Ziele, eine rechtliche Grundlage und einen tatsächlichen Nutzen – nicht nur zusätzliche Konzepte und Verwaltungsverfahren.

Das von Wormser for Future in Auftrag gegebene Rechtsgutachten von Matthias M. Möller vom Oktober 2026 beschreibt verschiedene Instrumente des Baugesetzbuchs zur Steuerung gewerblicher Nutzungen. Die grundsätzliche Darstellung dieser Instrumente ist in weiten Teilen zutreffend. Die daraus gezogenen Schlussfolgerungen für die Stadt Worms sind jedoch teilweise verkürzt, lassen wesentliche rechtliche Voraussetzungen außer Acht und unterschätzen die finanziellen und personellen Auswirkungen erheblich.

Insbesondere wird nicht ausreichend zwischen der abstrakten rechtlichen Möglichkeit einer Bauleitplanung und ihrer tatsächlichen Zulässigkeit und Zweckmäßigkeit im konkreten Einzelfall unterschieden.

1. Die planungsrechtliche Ausgangslage in der Klosterstraße ist eindeutig

Das Gutachten bestätigt ausdrücklich, dass für das Grundstück Klosterstraße 34 kein Bebauungsplan besteht und sich die planungsrechtliche Zulässigkeit nach § 34 BauGB richtet. Aufgrund der gewerblichen Prägung der näheren Umgebung ist nach den Ausführungen des Gutachtens von einem faktischen Gewerbegebiet im Sinne von § 8 BauNVO auszugehen. Dort sind Gewerbebetriebe aller Art grundsätzlich zulässig. Dazu können auch selbstständige Garagenanlagen gehören.

Das Gutachten bestätigt folgerichtig selbst, dass das Vorhaben zur Errichtung von 120 Garagen nach geltendem Recht grundsätzlich genehmigungsfähig ist.

Damit ist der entscheidende Ausgangspunkt geklärt: Ein Bauantrag ist nicht danach zu beurteilen, ob eine politische Initiative oder einzelne Stadtratsmitglieder die vorgesehene Nutzung wirtschaftspolitisch für wünschenswert halten. Maßgeblich ist vielmehr, ob das Vorhaben die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen erfüllt.

Sind diese Voraussetzungen erfüllt, besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung. Die Baugenehmigungsbehörde verfügt insoweit über kein politisches Ermessen.

2. Ein Bebauungsplan darf nicht ausschließlich der Verhinderung eines Vorhabens dienen

Richtig ist, dass der Stadtrat grundsätzlich auch für bisher unbeplante Innenbereiche einen Bebauungsplan aufstellen kann.

Nach § 1 Abs. 3 BauGB ist hierfür jedoch eine städtebauliche Erforderlichkeit Voraussetzung. Die Gemeinde muss ein hinreichend konkretes, positives städtebauliches Planungsziel verfolgen.

Das Bundesverwaltungsgericht hat mehrfach klargestellt, dass eine bloße Negativplanung, die sich in der Verhinderung eines bestimmten Vorhabens erschöpft, nicht ausreicht.

Hierzu ist insbesondere auf folgende Entscheidungen hinzuweisen:

- BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2004 – 4 CN 13.03: Eine Veränderungssperre setzt zumindest ein Mindestmaß konkreter positiver Planungsvorstellungen voraus.

- BVerwG, Beschluss vom 22. Januar 2013 – 4 BN 7.13: Lediglich vorgeschobene positive Planungsziele rechtfertigen keine Veränderungssperre.

- BVerwG, Beschluss vom 14. Oktober 2022 – 4 BN 12.22: Eine Planung, die sich ausschließlich im Ausschluss bestimmter Vorhaben erschöpft, genügt nicht.

Dabei ist ausdrücklich festzuhalten, dass eine Planung nicht bereits deshalb unzulässig ist, weil sie durch einen konkreten Bauantrag ausgelöst wird.

Für das Grundstück Klosterstraße bedeutet dies: Wenn die Fläche weiterhin gewerblich genutzt werden soll, muss nachvollziehbar dargelegt werden, welche konkrete andere städtebauliche Entwicklung angestrebt wird und weshalb die bislang zulässige Nutzung diesem Ziel entgegensteht. Eine Wohn- oder Industrienutzung dürfte aufgrund der umliegenden gewerblich genutzten Grundstücke voraussichtlich nicht möglich sein. Als positives Planungsziel bleibt daher im Wesentlichen nur eine gewerbliche Nutzung. In einem Gewerbegebiet wäre dann jedoch grundsätzlich auch ein Garagenpark zulässig – selbst dann, wenn ein Bebauungsplan die Nutzung als Gewerbegebiet festsetzt. Er wäre weiterhin zu genehmigen.

Die bloße Aussage, man wünsche sich dort mehr Arbeitsplätze, lässt sich nicht einfach als verbindliche Festsetzung in einem Bebauungsplan verankern.

3. Das zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts ist keine pauschale Ermächtigung zum Nutzungsausschluss

Das Gutachten verweist auf die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 10. September 2015 – 4 CN 8.14.

Diese Entscheidung bestätigt tatsächlich, dass bestimmte Nutzungsarten in einem Gewerbegebiet unter den gesetzlichen Voraussetzungen ausgeschlossen werden können. Sie erlaubt jedoch keineswegs einen beliebigen Eingriff in bestehende Nutzungsmöglichkeiten.

Voraussetzung sind zulässige städtebauliche Ziele und Festsetzungen, die zu deren Förderung geeignet sind. Darüber hinaus müssen die betroffenen öffentlichen und privaten Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB gerecht abgewogen werden.

Gerade die Eigentümerinteressen und die wirtschaftlichen Folgen einer Nutzungseinschränkung sind deshalb Bestandteil des gesetzlich vorgeschriebenen Abwägungsprozesses.

Das Bundesverwaltungsgericht hat in der genannten Entscheidung die Frage der Abwägung ausdrücklich von der grundsätzlichen städtebaulichen Rechtfertigung unterschieden und die Sache zur weiteren Prüfung zurückverwiesen.

Die Entscheidung stellt somit keinen Freibrief dar, beliebige Gewerbenutzungen zugunsten politisch bevorzugter Betriebsformen auszuschließen.

Auch § 1 Abs. 9 BauNVO verlangt besondere städtebauliche Gründe für die differenzierte Beschränkung bestimmter Anlagenarten. Diese müssen auf die konkrete Planung bezogen und entsprechend begründet werden.

4. Ein Bebauungsplan kann keine bestimmte Zahl von Arbeitsplätzen garantieren

Ein grundlegendes Problem des vorgelegten Gutachtens besteht darin, dass aus der Möglichkeit zur Steuerung bestimmter Nutzungsarten eine tatsächliche Steuerung der Arbeitsplatzentwicklung abgeleitet wird.

Das Bauplanungsrecht regelt in erster Linie, welche baulichen und sonstigen Nutzungen auf einem Grundstück zulässig sind.

Es bietet dagegen keine allgemeine Grundlage, Grundstückseigentümer zu einer bestimmten Arbeitsplatzdichte oder zur Ansiedlung eines bestimmten Unternehmens zu verpflichten.

Selbst wenn Garagenanlagen in einem Bebauungsplan ausgeschlossen würden, wäre keineswegs sichergestellt, dass sich auf der Fläche anschließend ein produzierendes Unternehmen ansiedelt.

Der Eigentümer könnte das Grundstück im Rahmen der verbleibenden gesetzlichen

Möglichkeiten anderweitig nutzen oder zunächst unbebaut lassen.

Ein Nutzungsausschluss schafft weder automatisch neue Arbeitsplätze noch zusätzliche Gewerbeflächen.

Im ungünstigsten Fall wird eine tatsächlich beabsichtigte und rechtlich zulässige Investition verhindert, ohne dass eine andere Nutzung umgesetzt wird.

Damit bliebe das ursprüngliche wirtschaftspolitische Ziel unerreicht.

5. Veränderungssperren und Zurückstellungen sind keine Instrumente zur beliebigen Verzögerung von Bauvorhaben

Das Gutachten empfiehlt ausdrücklich, bei unerwünschten Bauvorhaben einen Bebauungsplan aufzustellen, eine Zurückstellung nach § 15 BauGB zu beantragen und anschließend gegebenenfalls eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB zu beschließen.

Diese Instrumente existieren selbstverständlich. Sie dienen jedoch ausschließlich der Sicherung einer hinreichend konkretisierten und rechtlich zulässigen Bauleitplanung.

Sie dürfen nicht dazu eingesetzt werden, Zeit zu gewinnen, um ein politisch unerwünschtes Vorhaben ohne tragfähige planerische Grundlage zu verhindern.

Auch die im Gutachten dargestellten zeitlichen Möglichkeiten sind missverständlich.

Nach § 17 Abs. 1 BauGB wird die Zeit einer vorausgegangenen Zurückstellung auf die anfängliche zweijährige Geltungsdauer der Veränderungssperre angerechnet. Eine Zurückstellung von zwölf Monaten und eine Veränderungssperre von bis zu vier Jahren können deshalb nicht einfach zu fünf Jahren addiert werden.

Die Veränderungssperre gilt zunächst höchstens zwei Jahre. Eine Verlängerung um ein Jahr ist möglich; eine weitere Verlängerung um ein Jahr setzt besondere Umstände voraus.

Insgesamt ist daher regelmäßig von einer Höchstdauer von vier Jahren auszugehen, wobei die Zeit einer vorausgegangenen Zurückstellung angerechnet wird.

Aufgrund der gesetzlichen Genehmigungsfristen kann ein Bauantrag außerdem nicht beliebig lange unbearbeitet bleiben. Eine allgemeine zwingende Genehmigung nach drei Monaten gilt jedoch nicht für jeden Bauantrag. Die maßgeblichen Fristen hängen insbesondere von der jeweiligen Landesbauordnung, der Verfahrensart und den Umständen des Einzelfalls ab. Eine Genehmigungsfiktion tritt nur ein, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen erfüllt sind; sie ersetzt keine Prüfung der materiellen Genehmigungsfähigkeit.

Zudem bleiben bereits vor Inkrafttreten einer Veränderungssperre baurechtlich genehmigte Vorhaben nach Maßgabe des § 14 Abs. 3 BauGB unberührt.

Ein Vorgehen, das ausschließlich auf die Verzögerung eines grundsätzlich genehmigungsfähigen Bauantrags abzielt, wäre daher mit erheblichen rechtlichen Risiken verbunden.

6. Die Aussagen zur Entschädigung sind unvollständig

Besonders kritisch ist die Darstellung der Entschädigungsfrage.

Das Gutachten führt aus, dass Bebauungspläne und Veränderungssperren keine Enteignung darstellen. Das ist grundsätzlich richtig.

Daraus kann jedoch keinesfalls abgeleitet werden, dass derartige Maßnahmen grundsätzlich entschädigungsfrei bleiben.

Das Baugesetzbuch enthält ausdrücklich Entschädigungsregelungen.

Nach § 42 BauGB können unter bestimmten Voraussetzungen Entschädigungsansprüche entstehen, wenn bislang zulässige Grundstücksnutzungen aufgehoben oder eingeschränkt werden und dadurch relevante Vermögensnachteile eintreten.

Auch § 18 BauGB sieht bei entsprechend lang andauernden Veränderungssperren eine Entschädigung für entstandene Vermögensnachteile vor.

Weitere Ansprüche können sich aus den jeweiligen Umständen und der Rechtmäßigkeit behördlichen Handelns ergeben.

Die pauschale Aussage im Gutachten, eine Entschädigung komme lediglich bei einem Baugebot oder einer echten Enteignung in Betracht, lässt damit wesentliche gesetzliche Entschädigungstatbestände außer Acht.

Dies ist keine theoretische Randfrage, sondern betrifft unmittelbar mögliche finanzielle Risiken für den städtischen Haushalt.

7. Ein zusätzliches Baulandkataster schafft keine neuen Gewerbeflächen

Das Gutachten fordert die Einführung eines Baulandkatasters nach § 200 Abs. 3 BauGB. Dabei wird weitgehend ausgeblendet, welche Informationen und Untersuchungen der Stadt Worms bereits zur Verfügung stehen.

Über das vorhandene Geoinformationssystem der Stadt sind zahlreiche planungsrelevante Informationen abrufbar. Dazu gehören insbesondere Bebauungspläne, die Flächennutzungsplanung und weitere Geodaten.

Darüber hinaus verfügt die Wirtschaftsförderungsgesellschaft über detaillierte Informationen zu Gewerbegrundstücken und Gewerbeimmobilien. Sie hat sich bereits umfangreich mit vorhandenen Gewerbeflächen und deren Entwicklungsmöglichkeiten beschäftigt.

Die vorhandenen Grundlagen sollten deshalb zunächst ausgewertet werden, bevor die Verwaltung mit der Erstellung eines weiteren Katasters beauftragt wird.

Hinzu kommt: Ein Kataster macht private Flächen nicht automatisch verfügbar.

Ob ein Grundstück tatsächlich für eine Ansiedlung zur Verfügung steht, hängt nicht allein vom Planungsrecht ab, sondern insbesondere von den Absichten des Eigentümers, vorhandenen Nutzungen, Vertragsverhältnissen, der Erschließung und den wirtschaftlichen Rahmenbedingungen.

Auch der Beschlussvorschlag, sämtliche Eigentümer sowie gegebenenfalls Miet- und Pachtverhältnisse zu erfassen, geht deutlich über die ausdrücklich in § 200 Abs. 3 BauGB beschriebenen Grundinformationen eines Baulandkatasters hinaus. Die Erforderlichkeit und die datenschutzrechtlichen Grundlagen einer solchen weitergehenden Erfassung wären gesondert zu prüfen.

Ein Kataster ist allenfalls ein Informationsinstrument. Es ersetzt weder die Wirtschaftsförderung noch die Bereitschaft privater Eigentümer, ihre Flächen zu entwickeln. Mehr Daten bedeuten nicht automatisch mehr verfügbare Gewerbegrundstücke. Zudem sind hier insbesondere das Liegenschaftsamt und die Wirtschaftsförderung im Bereich 7 gefordert und nicht die Bauverwaltung.

8. Städtebauliche Verträge funktionieren nur auf Grundlage gegenseitiger Interessen

Das Gutachten benennt zudem städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB als Instrument zur Steuerung der Gewerbeflächenentwicklung.

Auch hierbei werden die praktischen Grenzen deutlich.

Städtebauliche Verträge setzen grundsätzlich eine freiwillige Vereinbarung zwischen den Vertragsparteien voraus.

Nach § 11 Abs. 2 BauGB müssen die vereinbarten Leistungen angemessen sein. Leistungen dürfen insbesondere nicht zur Voraussetzung einer behördlichen Gegenleistung gemacht werden, auf die ohnehin ein Anspruch besteht.

Eine rechtlich zulässige Baugenehmigung kann daher nicht davon abhängig gemacht werden, dass ein Grundstückseigentümer zusätzliche wirtschaftspolitische Verpflichtungen übernimmt, für die keine entsprechende Rechtsgrundlage besteht.

Städtebauliche Verträge können sinnvoll sein, wenn eine gemeinsame Entwicklung angestrebt wird und die Beteiligten daraus einen Nutzen ziehen.

Sie sind jedoch kein Instrument, um private Eigentümer einseitig zur Umsetzung kommunaler Ansiedlungswünsche zu verpflichten.

Ergänzend ist auf eine weitere Ungenauigkeit des Gutachtens hinzuweisen: Das dort als freiwilliges Kooperationsinstrument angeführte Baugebot nach § 176 BauGB ist gerade kein gewöhnlicher freiwilliger Vertrag, sondern unter den gesetzlichen Voraussetzungen eine hoheitliche Anordnung. Auch für dieses Instrument gelten eigenständige und enge rechtliche Voraussetzungen.

9. Die Umweltargumentation muss am tatsächlichen Bauvorhaben ansetzen

Das Gutachten unterstellt, dass ein Garagenhof auf rund 7.500 Quadratmetern nahezu eine vollständige Versiegelung bedeute und Ölabscheider zwingend erforderlich seien.

Solche Schlussfolgerungen lassen sich nicht allein aus der Bezeichnung des Vorhabens ableiten.

Entscheidend sind die tatsächliche Planung, die befestigten Flächen, die Niederschlagswasserbewirtschaftung und die jeweilige Nutzung.

Ob und in welchem Umfang Abscheideranlagen erforderlich sind, richtet sich nach den konkret einschlägigen wasserrechtlichen und technischen Anforderungen.

Ebenso müssen die tatsächlichen Versiegelungsgrade sowie mögliche Begrünungs- und Versickerungsmaßnahmen anhand der Bauunterlagen bewertet werden.

Pauschale Annahmen ersetzen keine fachliche Prüfung.

Zudem gelten zahlreiche umwelt- und baurechtliche Anforderungen unabhängig davon, ob für das Grundstück ein Bebauungsplan besteht.

Ein zusätzlicher Bebauungsplan ist daher nicht automatisch erforderlich, um bereits geltende gesetzliche Umweltstandards durchzusetzen.

10. Der vorgeschlagene Musterbebauungsplan ersetzt kein ordnungsgemäßes Planverfahren

Besonders wenig überzeugend ist die Darstellung, ein Bebauungsplan könne auf Grundlage des beigelegten Mustertextes praktisch ohne relevanten Verwaltungs- und Kostenaufwand erstellt werden.

Ein Bebauungsplan besteht nicht nur aus einigen textlichen Festsetzungen.

Er erfordert abhängig von der konkreten Planung unter anderem die Ermittlung und Bewertung der betroffenen Belange, eine rechtssichere Begründung, die vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren, gegebenenfalls fachliche Untersuchungen und eine ordnungsgemäße Abwägung.

Auch vereinfachte oder beschleunigte Verfahren setzen voraus, dass ihre jeweiligen gesetzlichen Anforderungen erfüllt sind.

Im vorgelegten Musterbebauungsplan werden beispielsweise eine Grundflächenzahl von 0,6, eine Gebäudehöhe von zehn Metern und konkrete Einschränkungen für Stellplätze vorgeschlagen.

Weshalb diese Werte für das Grundstück Klosterstraße städtebaulich erforderlich und angemessen sein sollen, wird nicht anhand einer Untersuchung der örtlichen Verhältnisse nachgewiesen.

Auch die vorgesehene Begrenzung auf maximal einen Stellplatz je 40 Quadratmeter Nutzfläche bedarf einer tragfähigen planerischen Herleitung.

Ein Mustertext ist keine abgeschlossene städtebauliche Planung.

Wer einen Bebauungsplan aufstellen will, muss die dafür notwendigen Untersuchungen,

Beteiligungen, Abwägungen und gegebenenfalls gerichtlichen Überprüfungen berücksichtigen.

Die Behauptung, dies sei praktisch ohne zusätzlichen Aufwand zu leisten, geht an der Verwaltungsrealität vorbei.

11. Der Vorschlag erzeugt zusätzliche Bürokratie, ohne die Wirtschaftsförderung unmittelbar zu verbessern

Besonders deutlich wird das Problem im dritten Beschlussvorschlag des Gutachtens.

Danach sollen Bauvorhaben auf gewerblichen Grundstücken mit mehr als 5.000 Quadratmetern Fläche, die einem noch zu erstellenden Entwicklungskonzept widersprechen, zusätzlich geprüft und dem Bauausschuss zur Entscheidung über mögliche Planungsmaßnahmen vorgelegt werden.

Damit würde eine weitere Prüfebene geschaffen, obwohl für jeden Bauantrag bereits gesetzlich definierte Verfahren und Zuständigkeiten bestehen.

Ein städtebauliches Entwicklungskonzept ist zudem kein Bebauungsplan und entfaltet gegenüber Bauherren nicht dieselbe unmittelbare rechtliche Bindungswirkung.

Es kann nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB bei der Bauleitplanung berücksichtigt werden. Es stellt jedoch keinen eigenständigen Versagungsgrund für einen ansonsten zulässigen Bauantrag dar.

Die vorgeschlagene Vorgehensweise würde zusätzlichen Abstimmungsbedarf zwischen Bauaufsicht, Stadtplanung, Wirtschaftsförderung und politischen Gremien auslösen.

Hinzu kämen gegebenenfalls weitere Bebauungsplanverfahren, rechtliche Prüfungen und mögliche Auseinandersetzungen mit betroffenen Eigentümern.

Das bindet personelle Kapazitäten, die dringend für die Bearbeitung tatsächlicher Investitionsvorhaben, die Entwicklung neuer Baugebiete und die Beschleunigung laufender Verfahren benötigt werden.

Gerade in Zeiten knapper Haushaltsmittel und begrenzter Personalressourcen muss sich jede zusätzliche Aufgabe der Verwaltung an einem konkreten Mehrwert messen lassen.

Ein weiteres Konzept allein verbessert weder die Verfügbarkeit von Gewerbeflächen noch beschleunigt es Unternehmensansiedlungen.

12. Die Wirtschaftsförderung ist der richtige Ansprechpartner für die Mobilisierung von Gewerbeflächen

Wenn es darum geht, vorhandene Gewerbeflächen einer wirtschaftlichen Nutzung zuzuführen, ist die Wirtschaftsförderungsgesellschaft der Stadt Worms bereits heute die zentrale Anlaufstelle.

Sie berät Unternehmen, begleitet Ansiedlungen und Erweiterungen, vermittelt Kontakte zu Eigentümern und verfügt über Informationen zu verfügbaren privaten und kommunalen Gewerbeimmobilien.

Unternehmen können sich unmittelbar an die Wirtschaftsförderung wenden und erhalten dort Unterstützung bei der Standortsuche.

Die Aktivierung privater Gewerbeflächen ist deshalb in erster Linie eine wirtschaftspolitische und immobilienwirtschaftliche Aufgabe.

Die Stadtplanung schafft und sichert den rechtlichen Rahmen, soweit hierfür eine städtebauliche Notwendigkeit besteht. Sie ersetzt jedoch weder Grundstücksverhandlungen noch eine aktive Ansiedlungsstrategie.

Wer zusätzliche Arbeitsplätze schaffen will, muss Unternehmen gewinnen, Bestandsbetriebe unterstützen, Flächen verfügbar machen und Investitionen ermöglichen.

Dafür braucht es eine enge Zusammenarbeit zwischen Wirtschaftsförderung, Eigentümern

und Verwaltung – nicht vorrangig neue Kontroll- und Prüfverfahren.

Fazit

Das von Wormser for Future vorgelegte Gutachten beschreibt zwar eine Reihe tatsächlich vorhandener Instrumente des Baugesetzbuchs. Es erweckt jedoch den Eindruck, dass deren Anwendung nahezu zwangsläufig zu einer besseren Nutzung vorhandener Gewerbeflächen führen würde.

Dieser Zusammenhang besteht so nicht.

Ein Baulandkataster schafft keine zusätzlichen Flächen. Ein Entwicklungskonzept verpflichtet keine Eigentümer zur Investition. Eine Veränderungssperre schafft keine Arbeitsplätze. Und ein Bebauungsplan führt nicht automatisch dazu, dass sich auf einem privaten Grundstück ein produzierendes Unternehmen ansiedelt.

Auch die vom Gutachten selbst bestätigte grundsätzliche Zulässigkeit des Vorhabens in der Klosterstraße - und damit kann es kein Stadtrat oder eine Bauverwaltung aufhalten.

Nicht jedes rechtlich mögliche Instrument ist im konkreten Fall auch erforderlich oder zielführend.

Timo Horst

Beigeordneter der Stadt Worms

Dipl.-Ing. (FH)