

werden sollte. Demgegenüber ist dem Gesetzgeber und den Vollzugsträgern eine Rückbesinnung auf die produkt-, stoff-, anlagen- und medienbezogenen Bestimmungen des übrigen, allgemein für den gesamten Wirtschaftsprozess geltenden Umweltrechts anzuempfehlen. Die nötigen Instrumente für Schutz und Vorsorge vor entsorgungsbedingten Umweltbeeinträchtigungen sind darin vorhanden. Sie müssen nur auch benutzt werden. Innerhalb der rahmengebenden Umweltbelastungsgrenzen des geltenden Umweltordnungsrechts kann eine Optimierung der Stoffströme marktkonform nur mit flexibler indirekter

Steuerung erfolgen. Auch dafür stehen zahlreiche Instrumente, wie z. B. Rücknahmepflichten, Deponieabgaben, Haftungsregeln oder Entsorgungsgutscheine, zu Gebote, die es zur Förderung einer umweltverträglichen Kreislaufwirtschaft zu nutzen gilt⁶⁴.

64 Siehe ausführlich dazu der RSU (Fußn. 20), S. 250 ff. Ein Überblick findet sich auf S. 261.

Bauleitplanung Städtebaurecht 1999 – Rechtsprechungsbericht

Von Richter am Amtsgerichtshof NRW, Rechtsanwalt und Notar Professor Dr. *Bernhard Stüer*, Münster/Osnabrück, und Rechtsreferendar Dr. *Stefan Rude*, Berlin

Das Recht der städtebaulichen Planung ist weiterhin in Bewegung. Nach der Novelle durch das BauROG 1998 ist an der Gesetzgebungsfront allerdings vorläufig Ruhe eingeleitet. Nun hat vor allem die Rechtsprechung das Wort, die gesetzlichen Neuregelungen auszulegen und die inzwischen gewonnenen Erfahrungen der Praxis auszuwerten. Hierüber soll vor allem unter Auswertung der Entscheidungen des BVerwG berichtet werden¹.

Das Recht der städtebaulichen Planung wird vor allem durch die Bauleitplanung geprägt, die im Flächennutzungsplan und in den Bebauungsplänen ihren Ausdruck findet.

I. Bauleitplanung im Geflecht hoheitlicher Planungen

Die Bauleitplanung tritt in Konkurrenz zu anderen Planungen vor allem der Raumordnung und der Fachverwaltung. Deren Verhältnis zum Städtebau ist zwar vom Grundsatz her durch § 1 Abs. 4 BauGB/§ 1 Abs. 3 ROG und § 38 BauGB geklärt. Es bleibt aber noch eine Reihe von wichtigen Einzelaspekten, die das Verhältnis der verschiedenen Planungen mit ihren fachlichen Vorrängen und planerischen Abwägungsstrukturen bestimmen.

1. Vorrang höherrangigen Rechts

Das OVG Münster hat sich mit dem Verhältnis von Landschaftsplanung und Bauleitplanung nach nordrhein-westfälischem Recht befasst. Die Überlegungen des Gerichts sind freilich nicht ohne weiteres auf andere Bundesländer übertragbar, weil die Länder recht unterschiedliche Wege gegangen sind, um Landschaftsplanung und Bauleitpla-

nung miteinander zu verzahnen. Den Landschaftsplan i. S. des Landschaftsgesetzes NRW siedelt das Gericht in der Planungshierarchie unter dem Flächennutzungsplan und auf einer Stufe auf der Ebene des Bebauungsplans an. Der Landschaftsplan ist danach kein gegenüber der Bauleitplanung »höherrangiges Recht«, was insbesondere bei der Genehmigung von Flächennutzungsplänen nach § 6 Abs. 2 BauGB zu berücksichtigen ist. Die Genehmigung der Darstellung von Bauflächen im Flächennutzungsplan für Bereiche, die von einer Landschaftsschutzverordnung erfasst werden, darf nicht davon abhängig gemacht werden, dass die höhere Landschaftsbehörde die Aufhebung des Landschaftsschutzes zusagt².

Eine sonstige Rechtsvorschrift i. S. des § 6 Abs. 2 BauGB ist auch eine Verordnung über die Festsetzung eines Landschaftsschutzgebiets. Die Genehmigung eines Flächennutzungsplans ist zu versagen, soweit der Inhalt seiner Darstellungen einer Verordnung über die Festsetzung eines Landschaftsschutzgebiets widerspricht³. Nicht erheblich ist, ob der Gemeinde eine Änderung der Landschaftsschutzverordnung »verbindlich« in Aussicht gestellt worden ist⁴.

Bauplanungsrecht und Fachrecht können nebeneinander stehen und unabhängig voneinander zu prüfen sein. So ist bei einer Entscheidung über die beantragte Waldumwandlungsgenehmigung die Frage der baurechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens, das auf der auszustockenden Fläche verwirklicht werden soll, nicht zu prüfen⁵.

1 Einen aktuellen Überblick über die Rechtsprechung des BVerwG zum Städtebaurecht gibt *Günter Gaentzsch* in seinen jährlichen Rechtsprechungsberichten für das Institut der Deutschen Akademie für Städtebau und Landesplanung, Berlin; vgl. auch *Stüer/Rude*, DVBl. 1999, 210; *dies.* DVBl. 1999, 299 – zum Städtebaurecht; *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 513 – zum Fachplanungsrecht; *Stüer/Hönig*, DVBl. 1999, 1325 – zum Umweltrecht.

2 OVG Münster, Urteil vom 11. 1. 1999 – 7 A 2377/96 –, BauR 2000, 63 = NuR 1999, 704. Zur Befreiung von dem Aufforstungsverbot in einem Landschaftsschutzgebiet OVG Münster, Urteil vom 3. 3. 1999 – 7 A 2883/92 –, NWVBl. 2000, 15.

3 Etwa Wohnbauflächen dem Verbot der Errichtung baulicher Anlagen.

4 BVerwG, Urteil vom 21. 10. 1999 – 4 C 1.99 –.

5 VGH Mannheim, Urteil vom 18. 3. 1999 – 5 S 328/99 –, UPR 1999, 316.

2. Planfeststellung ersetzender Bebauungsplan

Ersetzt die Bauleitplanung die Fachplanung, muss sie gleichwohl deren grundsätzlichen Vorrang beachten (§ 38 BauGB). Soweit eine Gemeinde nach Landesrecht auch Landes- oder Kreisstraßen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB zulässigerweise zum Gegenstand der Festsetzung in einem Bebauungsplan macht, darf sie dem Straßenbaulastträger eine von diesem nicht gewünschte Straßenplanung nicht aufdrängen⁶.

Die Rechtsgrundsätze der Abschnittsbildung im Fernstraßenrecht sind auch auf die Straßenplanung durch Bebauungsplan übertragbar. Die Gemeinde darf daher eine Straße, die sie in Abschnitten als Ersatz für eine als Ortszentrum durchfahrende Landesstraße plant, zunächst als Gemeindestraße planen, auch wenn später beabsichtigt ist, die Ortsumgehung nach vollständiger Fertigstellung aller Abschnitte als Landesstraße zu widmen⁷.

Auch soweit der Bebauungsplan die Planfeststellung für den Bau einer Straße ersetzt, ist eine Planung in Abschnitten zulässig. Jedoch muss – wie bei der Planfeststellung⁸ – jeder Abschnitt grundsätzlich eine eigene Verkehrsfunktion haben, um zu gewährleisten, dass die Teilplanung auch dann nicht sinnlos wird, wenn das Gesamtkonzept später nicht verwirklicht werden kann. Ferner muss die Prognose ergeben, dass der Verwirklichung des Gesamtvorhabens in den Folgeabschnitten keine von vornherein unüberwindbaren Schwierigkeiten entgegenstehen⁹.

II. Inhalt und Rechtsnatur der Bauleitpläne

Bei der Überprüfung der Bauleitpläne standen vor allem praktische Fragen im Vordergrund: Wie können Bauleitpläne handwerklich ordnungsgemäß erarbeitet und in sachgerechten Darstellungen und Festsetzungen ihren Ausdruck finden? Welche Anforderungen stellt die BauNVO? Daneben traten Lärmschutzfragen und planerische Anforderungen an die Ausweisung von Einkaufszentren.

1. Planungserfordernis und Planungspflicht

Nach § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nicht erforderlich sind Bauleitpläne, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des BauGB nicht bestimmt sind. Eine planerische Festsetzung darf nicht lediglich privaten Interessen dienen oder nur vorgeschoben sein, um eine in Wahrheit auf bloße Verhinderung gerichtete Planung zu verdecken¹⁰. Verfolgt eine Gemeinde mit der Festsetzung einer

Fläche für die Landwirtschaft maßgeblich auch landschaftspflegerische und kleinklimatologische Zwecke, so liegt allein darin noch keine sog. Negativplanung, die – weil lediglich »vorgeschoben« – nach § 1 Abs. 3 BauGB unzulässig wäre¹¹. Erforderlich kann auch eine bauleitplanerische Regelung sein¹², die es der Gemeinde im Vorgriff auf künftige Entwicklungen ermöglichen soll, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich zwar noch nicht konkret abzeichnet, aber bei vorausschauender Betrachtung in absehbarer Zeit erwartet werden kann. Unzulässig ist hingegen ein Bebauungsplan, der aus zwingenden Gründen nicht vollzogen werden kann oder der auf unabsehbare Zeit aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklicht werden kann¹³. Städtebauliche Gründe können sich nur aus öffentlichen Belangen, nicht ausschließlich aus privaten Interessen ergeben¹⁴.

2. Festsetzungen im Bebauungsplan

§ 9 BauGB – für Baugebiete ergänzt durch die BauNVO – bestimmt abschließend, welche Festsetzungen im Bebauungsplan getroffen werden können. § 9 BauGB fordert nicht, dass im Bebauungsplan die jeweilige Nr. in § 9 Abs. 1 BauGB bezeichnet wird, auf welche die einzelne Festsetzung gestützt wird¹⁵. Die Festsetzung von Flächen, auf denen bauliche Anlagen nicht errichtet werden dürfen, ist eine besonders einschneidende Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums i. S. des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. § 9 Abs. 1 Nr. 18 a BauGB allein ermächtigt nicht zum Ausschluss baulicher Anlagen, die der Landwirtschaft dienen. Allerdings kann auf Grund von § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB auch für Flächen der Landwirtschaft festgesetzt werden, dass sie von Bebauung freizuhalten

6 BVerwG, Urteil vom 28. 1. 1999 – 4 CN 5.98 –, DVBl. 1999, 1288 = BVerwGE 108, 248.

7 Zu den Anforderungen an den Planfeststellungsbeschluss, wenn bei einer Abschnittsbildung ein Abschnitt durch einen Bebauungsplan geregelt wird: OVG Lüneburg, Urteil vom 18. 11. 1998 – 7 K 912/98 –, NuR 1999, 522.

8 BVerwG, Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238; Urteil vom 7. 3. 1997 – 4 C 10.96 –, BVerwGE 104, 144.

9 BVerwG, Urteil vom 10. 4. 1997 – 4 C 5.96 –, BVerwGE 104, 236.

10 St. Rspr., siehe nur BVerwG, Beschluss vom 11. 5. 1999 – 4 BN 15.99 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = BauR 1999, 1136 = NVwZ 1999, 1338 = UPR 1999, 352 = ZfBR 1999, 279, insbesondere zum Zusammenhang zwischen § 1 Abs. 3 BauGB und § 1 Abs. 5 BauNVO; Beschluss vom 16. 2. 1999 – 4 BN 2.99 –.

11 BVerwG, Beschluss vom 27. 1. 1999 – 4 B 129.98 –, UPR 1999, 191 = BauR 1999, 611 = DVBl. 1999, 800 = NVwZ 1999, 878 = BBauBl. 1999, 85 = ZfBR 1999, 159 = UPR 1999, 191 = NuR 1999, 326 – Streuobstwiese zur Sicherung einer Kaltluftschneise.

12 Beispielsweise der Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben und Vergnügungsstätten in einem Gewerbegebiet, um dort Flächen für die Ansiedlung von produzierendem Gewerbe vorzuhalten.

13 BVerwG, Beschluss vom 8. 9. 1999 – 4 BN 14.99 –, mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 25. 8. 1997 – 4 NB 12.97 –, DÖV 1998, 71 = NVwZ-RR 1998, 162 = Buchholz 406.11 § 6 Nr. 7 = BauR 1997, 978 = ZfBR 1997, 320 = UPR 1998, 69 = NuR 1998, 135.

14 Etwa die Sicherung der Nutzungsstruktur eines Gewerbegebiets durch Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben, Vergnügungsstätten und Gaststätten gemäß § 1 Abs. 5 BauNVO, BVerwG, Beschluss vom 11. 5. 1999 – 4 BN 15.99 –, ZfBR 1999, 279 = UPR 1999, 352 = NuR 1999, 577 = GewArch. 1999, 389.

15 BVerwG, Beschluss vom 17. 12. 1998 – 4 NB 4.97 –, DVBl. 1999, 780 = DÖV 1999, 562 = NVwZ 1999, 984 = BauR 1999, 608 = BBauBl. 1999, 78 = ZfBR 1999, 157 = UPR 1999, 188 = NuR 1999, 324; Beschluss vom 27. 1. 1999 – 4 B 129.98 –, DVBl. 1999, 800 (LS) = UPR 1999, 191 = BauR 1999, 611 = NVwZ 1999, 878 = BBauBl. 1999, 85 = ZfBR 1999, 159 = UPR 1999, 191 = NuR 1999, 326.

sind¹⁶. Eine solche Festsetzung schließt auch bauliche Anlagen aus, die i. S. des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen¹⁷.

Ein Bebauungsplan kann sich nach Maßgabe städtebaulicher Gründe auf Festsetzungen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft beschränken¹⁸. Die Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 a BauGB sagt als solche über die Zulässigkeit oder Unzulässigkeit baulicher Anlagen, die einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen, weder positiv zulassend noch negativ ausschließend etwas Abschließendes aus¹⁹.

§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB ermächtigt nicht nur, zur Umsetzung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung Flächen zum Ausgleich für bauliche Eingriffe an anderer Stelle festzusetzen, sondern auch dazu, eine bisher zulässige landwirtschaftliche oder sonstige Bodennutzung aus städtebaulichen Gründen durch Festsetzung von Pflege- und Entwicklungsmaßnahmen mit dem Ziel zu beschränken, die Erholungseignung eines Gebiets zu erhalten und zu entwickeln und auf diese Weise ein Erholungsgebiet mit örtlicher oder überörtlicher Anziehungskraft zu schaffen²⁰.

Die auf § 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB gestützte Festsetzung einer Fläche, die mit einem Gehrecht zu Gunsten der Allgemeinheit zu belasten ist, begründet ein solches Recht noch nicht²¹. Die Festsetzung einer Pflanzgebotsfläche (§ 9 Abs. 1 Nr. 25 a BauGB) schließt nicht von vornherein aus, dass dort Zufahrten zu angrenzenden Bauflächen angelegt werden können²².

3. Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten nach der BauNVO

Nach § 1 Abs. 5 BauNVO kann die Gemeinde im Bebauungsplan festsetzen, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2, 4 bis 9 und 13 BauNVO allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind. Dabei muss die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleiben. Städtebauliche Gründe müssen die Ausnahmeregelung rechtfertigen. § 1 Abs. 5 BauNVO ermächtigt die Gemeinde allerdings nicht, außerhalb der in § 1 Abs. 2 Bau-

NVO genannten Gebietstypen andere Gebietstypen zu entwickeln. Deshalb darf eine Gemeinde etwa in einem Bebauungsplan, der ein allgemeines Wohngebiet festsetzt, nicht alle Nutzungen nach § 4 Abs. 2 Nr. 2 und 3 und Abs. 3 BauNVO ausschließen²³.

Schließt die Gemeinde in einem Gewerbegebiet nach § 1 Abs. 5 BauNVO Einzelhandelsbetriebe²⁴, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten²⁵ nachträglich aus, um das produzierende Gewerbe zu stärken, fordert § 1 Abs. 3 BauGB nicht den Nachweis, dass diese Nutzungsarten ohne die Beschränkung an anderen Standorten gefährdet sind²⁶. Ein Nutzungsausschluss nach § 1 Abs. 5 BauNVO²⁷ kann mit einer Festsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO²⁸ kombiniert werden²⁹. Die Unzulässigkeit bestimmter Anlagen i. S. des § 1 Abs. 10 Satz 1 BauNVO kann sich auch daraus ergeben, dass die Gemeinde von den Ausschlussmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 und 6 BauNVO Gebrauch gemacht hat³⁰.

Gliederungsregelungen können die Zulassung einzelner Unterarten von Einzelhandelsnutzungen im Ausnahmewege auch ohne Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz davon abhängig machen, dass von diesen »keine negativen städtebaulichen Auswirkungen zu erwarten sein dürfen«³¹. Eine vertikale Gliederung in einem reinen Wohngebiet ist unzulässig. Auch eine vom landesrechtlichen Geschossbegriff abweichende Begriffsbestimmung ist im Rahmen einer geschossweisen Gliederung nach § 20 BauNVO unzulässig³².

Hat die Bauaufsichtsbehörde einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb genehmigt und ist in der Baugenehmigung das Angebotssortiment bezeichnet, liegt regelmäßig

16 BVerwG, Beschluss vom 17. 12. 1998 – 4 NB 4.97 –, DVBl. 1999, 780.

17 BVerwG, Beschluss vom 17. 12. 1998 – 4 NB 4.97 –, DVBl. 1999, 780.

18 BVerwG, Beschluss vom 3. 12. 1998 – 4 BN 24.98 –, NVwZ-RR 1999, 423 = Buchholz 406.11 § 9 Nr. 92 mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 27. 7. 1990 – 4 B 156.89 –, NVwZ 1991, 62 = BauR 1990, 694 = ZfBR 1990, 302.

19 BVerwG, Beschluss vom 17. 12. 1998 – 4 NB 4.97 –, DVBl. 1999, 780.

20 Für Festsetzungen zur Erhaltung von Gehölzen, Weide- und Hütungsflächen, zum Anpflanzen neuer Gehölze, von Flächen für gelenkte Sukzession – Wald, Magerrasen, Feuchtgebiet –, von Grünstreifen an Straßen und Wegen.

21 BVerwG, Beschluss vom 2. 11. 1998 – 4 BN 49.98 –, NVwZ 1999, 296 = Buchholz 406.11 § 9 Nr. 91 = BauR 1999, 151 = ZfBR 1999, 43 = UPR 1999, 111 mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 15. 2. 1985 – 4 C 46.82 –, DVBl. 1985, 798.

22 OVG Münster, Beschluss vom 22. 4. 1999 – 10 a D 138/98.NE –.

23 BVerwG, Beschluss vom 8. 2. 1999 – 4 BN 1.99 –, NVwZ 1999, 1340 = BauR 1999, 1435.

24 Zur Beschränkung der Geschossfläche von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten OVG Lüneburg, Urteil vom 26. 2. 1999 – 1 K 1539/97 –, BauR 1999, 1436.

25 Ein Jugendzentrum ist keine Vergnügungsstätte i. S. der BauNVO, so VGH Mannheim, Beschluss vom 19. 10. 1998 – 8 S 2192/98 –, BauR 1999, 1278. Zur Zumutbarkeit von Lichtmissionen, die durch die Verglasung eines Wintergartens verursacht werden, im Rahmen des § 15 Abs. 1 BauNVO BVerwG, Beschluss vom 17. 3. 1999 – 4 B 14.99 –, BauR 1999, 1279.

26 BVerwG, Urteil vom 12. 12. 1969 – 4 C 105.66 –, BVerwGE 34, 301; Urteil vom 14. 2. 1991 – 4 C 20.88 –, BVerwGE 88, 35 = DVBl. 1991, 815; Urteil vom 22. 1. 1993 – 8 C 46.91 –, DVBl. 1993, 794 = BVerwGE 92, 8.

27 Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben im Gewerbegebiet.

28 Ausnahmsweise Zulässigkeit der Erweiterung von bestehenden Einzelhandelsbetrieben in räumlichem Zusammenhang mit vorhandenen Betriebsanlagen von Gewerbebetrieben.

29 BVerwG, Urteil vom 11. 5. 1999 – 4 BN 15.99 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = ZfBR 1999, 279 = UPR 1999, 352 = NuR 1999, 577 = GewArch. 1999, 389.

30 BVerwG, Beschluss vom 11. 5. 1999 – 4 BN 15.99 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = UPR 1999, 352; vgl. VGH München, Urteil vom 23. 12. 1998 – 26 N 98.1675 –, BauR 1999, 873.

31 OVG Münster, Urteil vom 22. 4. 1999 – 10 a D 138/98.NE –.

32 OVG Lüneburg, Urteil vom 8. 7. 1999 – 1 K 2869/97 –, BauR 2000, 71.

eine planungsrechtlich relevante Nutzungsänderung vor, wenn das Warenangebot vollständig ausgewechselt wird³³.

Bei der Frage, welche Anlagen i. S. des § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO »der Versorgung des Gebiets dienen«, ist auf die Gegebenheiten in dem Zeitpunkt abzustellen, für den die Frage zu entscheiden ist. Absehbare künftige Entwicklungen sind zu berücksichtigen.

Für die Qualifizierung einer Anlage als gebietsbezogen kommt es maßgeblich auf objektive Kriterien an. Der von § 4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO geforderte Gebietsbezug ist gegeben, wenn die Anlage eine Größe hat, die erwarten lässt, dass ihre Kapazität in einem erheblichen Umfang von Bewohnern aus dem umgebenden Gebiet ausgelastet werden wird. Eine Nutzungsintensivierung allein ist keine Nutzungsänderung³⁴.

Die in der Darstellung einer gemischten Baufläche mit darin eingestreuten Gemeinbedarfsflächen³⁵ zum Ausdruck kommende, auf eine Mischung von Wohnen, Gewerbe und Infrastruktureinrichtungen gerichtete Grundkonzeption eines Flächennutzungsplans wird durch die Festsetzung einer einzelnen in diesem Plan für Gemeinbedarfseinrichtungen vorgesehenen Fläche als Kerngebiet nicht berührt³⁶.

Soll die bisherige landwirtschaftliche Nutzung einer Fläche unter Ausschluss jeglicher Bebauung – auch solcher, die landwirtschaftlichen Zwecken dient – gesichert werden, so bedarf es außer einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB auch der Festsetzung einer von Bebauung freizuhaltenden Fläche gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB³⁷.

Baugrenzen (§ 23 Abs. 3 BauNVO) müssen im Bebauungsplan nicht so festgesetzt werden, dass sie die volle oder eine weitgehende Ausschöpfung der im Bebauungsplan festgesetzten (höchst-)zulässigen Grundflächenzahl (§ 19 BauNVO) gestatten³⁸. Auf nicht überbaubaren Grundstücksflächen nach § 23 Abs. 5 Satz 2 BauNVO können Stellplätze als Nebenanlagen zugelassen werden. Die Entscheidung liegt allerdings im Ermessen der Bauaufsichtsbehörden³⁹.

33 OVG Münster, Urteil vom 29. 3. 1999 – 10 B 417/99 –, für den Übergang von einem Bau-, Hobby- und Gartencenter zu einem Sonderpostenmarkt mit unbegrenztem Warenangebot.

34 BVerwG, Urteil vom 29. 10. 1998 – 4 C 9.97 –, DVBl. 1999, 244 mit kritischer Anm. *Schmaltz* = NVwZ 1999, 417 = Buchholz 406.12 § 4 Nr. 14 = BauR 1999, 228 = BBauBl. 1999, 80 = ZfBR 1999, 166 = NuR 1999, 219 für eine Gastwirtschaft mit Kegelbahn.

35 Zur Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche für die Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 6 BauGB) VGH Mannheim, Urteil vom 11. 3. 1999 – 3 S 1524/96 –, NVwZ-RR 1999, 625.

36 VGH Mannheim, Urteil vom 4. 5. 1999 – 8 S 1024/99 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4.

37 BVerwG, Beschluss vom 27. 1. 1999 – 4 B 129.98 –, NVwZ 1999, 878 = BauR 1999, 611 = BBauBl. 1999, 85 = ZfBR 1999, 159 = UPR 1999, 191 = NuR 1999, 326 = RdL 1999, 177 mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 17. 12. 1998 – 4 NB 4.97 –, DVBl. 1999, 780.

38 BVerwG, Beschluss vom 29. 7. 1999 – 4 BN 24.99 –, BauR 1999, 1435 = ZfBR 1999, 353.

Wertstoffcontainer können als in einem allgemeinen Wohngebiet nach § 14 BauNVO allgemein zulässige untergeordnete Nebenanlagen im Einzelfall wegen der von ihnen ausgehenden Immissionen an dem ausgewählten Standort gemäß § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO unzulässig sein. Sie sind indes nicht schon deshalb unzulässig, weil in dem Gebiet ein anderer, die Nachbarschaft weniger beeinträchtigender Standort in Betracht kommt⁴⁰.

Eine Mobilfunk-Sende- und Empfangsanlage, die nicht nur dem Nutzungszweck des Baugebiets, sondern der Versorgung des gesamten Stadtgebiets sowie mehrerer Gemeinden in der Umgebung dient, ist keine Nebenanlage i. S. des § 14 Abs. 1 Satz 1 BauNVO. § 14 Abs. 2 BauNVO 1962, 1968 und 1977 ist nicht auf fernmeldetechnische Nebenanlagen anwendbar⁴¹.

4. Sportlärm

Die Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV)⁴² hat für die Bauleitplanung nur mittelbar rechtliche Bedeutung. Die Gemeinde darf keinen Bebauungsplan aufstellen, der nicht vollzugsfähig und damit i. S. des § 1 Abs. 3 BauGB nicht erforderlich ist, weil seine Verwirklichung an den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen der Sportanlagenlärmschutzverordnung scheitern müsste⁴³.

Bei der planerischen Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB muss die Gemeinde die Schutzbedürftigkeit des Einwirkungsbereichs der Sportanlage entsprechend den Anforderungen der Verordnung zutreffend ermitteln. Sie darf nahe liegende und verhältnismäßige Möglichkeiten einer Sportlärmbeeinträchtigung benachbarter Gebiete unterhalb der Immissionsrichtwerte nicht unberücksichtigt lassen⁴⁴.

In einem unbeplanten allgemeinen Wohngebiet ist ein Wohnbauvorhaben in unmittelbarer Nachbarschaft eines vorhandenen Sportplatzes unzulässig, wenn es sich Sportlärmmmissionen aussetzt, die nach der Eigenart des Gebiets in diesem unzumutbar sind (§ 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO). Dabei kann von Bedeutung sein, dass der in Zusammenhang bebaute Ortsteil, zu dem das Baugrundstück gehört, nach dem Sportplatz entstanden und an diesen herangerückt ist. Die Lärmvorbelastung des Wohnbaugrundstücks kann sich dann schutzmindernd dahin auswirken, dass nicht die Richtwerte des § 2 Abs. 2 Nr. 3 der 18. BImSchV maßgebend sind, sondern darüber liegende

39 OVG Berlin, Beschluss vom 21. 5. 1999 – 2 S 3.99 –, BauR 1999, 320.

40 BVerwG, Beschluss vom 13. 10. 1998 – 4 B 93.98 –, NVwZ 1999, 298 = Buchholz 406.12 § 15 Nr. 29 = BauR 1999, 145 = UPR 1999, 74 für einen Altglas-Container; vgl. auch VGH Kassel, Urteil vom 24. 8. 1999 – 2 UE 2287/96 –, DVBl. 2000, 207. Zum Aufstellungsort von Müllcontainern im Außenbereich BVerwG, Urteil vom 25. 8. 1999 – 7 C 27.98 –, Zur Zulässigkeit eines Taubenhauses als Nebenanlage in einem allgemeinen Wohngebiet BVerwG, Beschluss vom 5. 1. 1999 – 4 B 131.98 –, BauR 1999, 732 – regionale Unterschiede; Beschluss vom 1. 3. 1999 – 4 B 13.99 –, BauR 2000, 73.

41 BVerwG, Beschluss vom 1. 11. 1999 – 4 B 3.99 –.

42 Vom 18. 7. 1991, BGBl. I S. 1588, ber. S. 1790.

43 BVerwG, Urteil vom 12. 8. 1999 – 4 CN 4.98 –, DVBl. 2000, 187.

44 BVerwG, Urteil vom 12. 8. 1999 – 4 CN 4.98 –, DVBl. 2000, 187.

Werte. Werden die in § 2 Abs. 2 Nr. 2 der 18. BImSchV für Kern-, Dorf- und Mischgebiete festgelegten Richtwerte nicht überschritten, so sind regelmäßig gesunde Wohnverhältnisse i. S. des § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB gewahrt.

In einem durch das Vorhandensein eines Sportplatzes vorbelasteten Wohngebiet trifft den Bauwilligen eine Obliegenheit, durch Platzierung des Gebäudes auf dem Grundstück, Grundrissgestaltung und andere ihm mögliche und zumutbare Maßnahmen der »architektonischen Selbsthilfe« seinerseits die gebotene Rücksicht darauf zu nehmen, dass die Wohnnutzung nicht unzumutbaren Lärmbelastigungen von Seiten der Sportplatznutzung ausgesetzt wird. Der Betreiber eines Sportplatzes kann nicht darauf vertrauen, dass er nur deshalb von Auflagen zum Schutz heranrückender Wohnbebauung vor Lärm verschont bleibt, weil der Sportplatz zuerst entstanden ist⁴⁵.

Ein bauwilliger Nachbar, der mit seinem Wohnbauvorhaben an einen Sportplatz heranrückt, kann die aus dem Rücksichtnahmegebot folgende Unzulässigkeit seines Vorhabens nicht dadurch abwenden, dass er sich bereit erklärt, die Lärmimmissionen auf sein vorbelastetes Grundstück hinzunehmen und auf die Geltendmachung von Abwehrrechte zu verzichten. Das Bauplanungsrecht regelt die Nutzbarkeit der Grundstücke in öffentlich-rechtlicher Beziehung auf der Grundlage objektiver Umstände und Gegebenheiten mit dem Ziel einer möglichst dauerhaften städtebaulichen Ordnung und Entwicklung. Dementsprechend stellt das baurechtliche Rücksichtnahmegebot nicht »personenbezogen« auf die Eigentumsverhältnisse oder die Nutzungsberechtigten zu einem bestimmten Zeitpunkt ab. Daraus ergibt sich nicht nur, dass die persönlichen Verhältnisse einzelner Eigentümer oder Nutzer, wie z. B. besondere Empfindlichkeiten oder der Gesundheitszustand, bei der Bewertung von Lärmimmissionen im Rahmen des baurechtlichen Rücksichtnahmegebots keine Rolle spielen. Vielmehr schließt das Abheben auf eine durchschnittliche Empfindlichkeit gegenüber Sportlärmbeeinträchtigungen es auch aus, dass das bei objektiver Betrachtung maßgebliche Lärmschutzniveau auf das Maß gesenkt wird, das ein Bauwilliger nach seiner persönlichen Einstellung bereit ist hinzunehmen⁴⁶.

Weicht die tatsächliche Nutzung von der im Bebauungsplan festgesetzten baulichen Nutzung ab, richtet sich die Schutzwürdigkeit nicht bereits dann nach der tatsächlichen Nutzung (§ 2 Abs. 6 Satz 3 der 18. BImSchV), wenn diese in eine andere Gebietsklasse gemäß § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV fällt als die festgesetzte Nutzung. Der Begriff der erheblichen Abweichung i. S. des § 2 Abs. 6 Satz 3 der 18. BImSchV ist nach qualitativen städtebaulichen Merkmalen zu bestimmen⁴⁷.

Maßstab für die Überprüfung einer Baugenehmigung ist bei einer funktionalen Einheit verschiedener Anlagenteile die Wirkung der Anlage auf das Nachbargrundstück insgesamt. Betroffenheiten, die zum planerischen Abwägungsprogramm gehören und sich als typische planbe-

dingte Folge darstellen, können nicht mehr Gegenstand einer Nach- und Feinsteuerung des allgemeinen Rücksichtnahmegebotes sein⁴⁸.

5. Verkehrslärm

Die Verkehrsimmissionen, die durch die Erweiterung eines reinen Wohngebiets um bis zu 32 Wohnungen für ein Wohngrundstück zu erwarten sind, an dessen Gartenseite die festgesetzte Erschließungsstraße entlangführt, kann ein abwägungserheblicher Belang sein, dessen Nichtberücksichtigung ein Antragsbefugnis für eine Normenkontrollklage gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO begründen kann⁴⁹.

Verringert sich planbedingt die vorhandene Belastung durch den Verkehrslärm und fordert der Eigentümer eines außerhalb des Plangebiets gelegenen Grundstücks Planänderungen mit dem Ziel zusätzlicher Verminderungen der Verkehrslärmbelastung, genügt dies für sich allein nicht zur Annahme der Antragsbefugnis. Dies gilt auch dann, wenn die Vorbelastung durch den Verkehrslärm bereits über 70 dB(A) am Tage und 60 dB(A) in der Nacht beträgt. »Lärmsanierung« im Zuge eines Bebauungsplanverfahrens kann auch in diesem Fall nur gefordert werden, wenn die Voraussetzungen für die Anwendung in § 1 Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) erfüllt sind⁵⁰.

Ein Vorhaben fügt sich i. S. von § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der unmittelbaren Umgebung nicht ein, wenn es sich schädlichen Umwelteinwirkungen aussetzt, etwa zu nahe an einen vorhandenen emittierenden Betrieb heranrückt. Von einer Lärmschutzwand gehen regelmäßig i. S. von § 6 Abs. 10 BauO NW Wirkungen wie von Gebäuden aus, mit der Folge, dass auf sie § 6 Abs. 1 bis 9 BauO NW anwendbar ist, nicht hingegen die Vorschrift über Einfriedungen⁵¹.

6. Gewerbelärm

Im Bebauungsplan können zwar flächenbezogene Schallleistungspegel⁵², nicht jedoch Zaunwerte⁵³ festgesetzt werden. Die nachträgliche fiktive Umrechnung eines so genannten Zaunwertes in einen im Bebauungsplan nicht festgesetzten flächenbezogenen Schalleistungspegel ist nicht zulässig⁵⁴.

45 BVerwG, Urteil vom 23. 9. 1999 – 4 C 6.98 –, DVBl. 2000, 192.

46 BVerwG, Urteil vom 23. 9. 1999 – 4 C 6.98 –, DVBl. 2000, 192.

47 BVerwG, Urteil vom 12. 8. 1999 – 4 CN 4.98 –, DVBl. 2000, 187.

48 OVG Münster, Urteil vom 2. 3. 1999 – 10 A 6491/96 –, BauR 2000, 81 = NWVBl 1999, 426 – für den Ballfangzaun eines Bolzplatzes.

49 BVerwG, Urteil vom 26. 2. 1999 – 4 CN 6.98 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = DÖV 1999, 733 = BauR 1999, 1128 = ZfBR 1999, 223 = UPR 1999, 271.

50 VGH Mannheim, Beschluss vom 7. 5. 1999 – 3 S 1835/98 –, VGHBW 1999, Beilage 10, B 1 – Müllheimer Tal.

51 OVG Münster, Urteil vom 2. 2. 1999 – 10 B 2558/98 – (§ 6 Abs. 11 Nr. 2 BauO NW) für die heranrückende Wohnbebauung an den Betriebshof eines Unternehmens des öffentlichen Personennahverkehrs.

52 BVerwG, Beschluss vom 18. 12. 1990 – 4 N 6.88 –, DVBl. 1991, 442.

53 BVerwG, Beschluss vom 10. 8. 1993 – 4 NB 2.93 –, DVBl. 1993, 1098 – Naturbühne Elspe.

54 OVG Bautzen, Urteil vom 11. 2. 1999 – 1 S 347/97 –, SachsVBl. 1999, 134.

7. Einkaufszentren

Ein Fabrik-Verkaufs-Zentrum (Factory-Outlet-Center) ist ein Einkaufszentrum i. S. von § 11 Abs. 3 Nr. 1 Bau-NVO. Bei einer stufenweisen Verwirklichung eines solchen Vorhabens sind die späteren Bauabschnitte rechtlich als Änderung der bestehenden und nicht als Neuerrichtung einer selbstständigen Anlage zu werten. Nachbargemeinden können eine Genehmigung für ein FOC anfechten mit der Begründung, das Vorhaben führe zu unmittelbaren Auswirkungen gewichtiger Art auf ihre städtebauliche Entwicklung und Ordnung und verstoße daher gegen § 2 Abs. 2 BauGB. Das gilt unabhängig davon, ob die Genehmigung auf § 30 BauGB, § 33 BauGB oder § 35 BauGB beruht. Befürchtet die Nachbargemeinde eine Schädigung der städtebaulichen Situation ihrer Innenstadt, kommt es für eine Verletzung des § 2 Abs. 2 BauGB entscheidend auf die durch das Vorhaben bewirkte Umsatzumverteilung zu Lasten des innerstädtischen Einzelhandels sowie die Möglichkeit und Zumutbarkeit von Anpassungsmaßnahmen an⁵⁵.

Zum FOC hat der VGH München ausgeführt: Das materielle Abstimmungsgebot stellt einen Unterfall des Abwägungsgebots des § 1 Abs. 6 BauGB dar, sodass Verstöße gegen das materielle interkommunale Abstimmungsgebot Abwägungsfehler sind. Ergebnisrelevanz liegt vor, wenn nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Mangel im Planungsvorgang die Planung anders ausgefallen wäre⁵⁶. Eine Nachbargemeinde kann sich gegen auch eine Einzelgenehmigung auf Grund eines weder formal noch materiell abgestimmten Bebauungsplans wenden, wenn in qualifizierter Weise durch den Vorhabenträger auf den Inhalt des Bebauungsplans der planenden Gemeinde Einfluss genommen worden ist und sich dies als »Weichenstellung« in Richtung auf die Zulassungsentscheidung darstellt⁵⁷.

III. Planaufstellungsverfahren

Die rechtlichen Anforderungen an die Aufstellung der Bauleitpläne haben sich konsolidiert. Dies gilt für die Bürgerbeteiligung, das Verhältnis der bauplanungsrechtlichen Anforderungen zum landesrechtlichen Kommunalrecht, die Bekanntmachung und Ausfertigung der Pläne und deren Funktionslosigkeit.

1. Bürgerbeteiligung (§ 3 BauGB)

Werden die Plangebietsgrenzen eines im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach § 3 Abs. 1 BauGB vorge-

55 OVG Koblenz, Urteil vom 8. 1. 1999 – 8 B 12650/98 –, NVwZ 1999, 435 = UPR 1999, 154 = BauR 1999, 367 = GewArch. 1999, 213 = NJW 1999, 1495.

56 VGH München, Urteil vom 3. 5. 1999 – 1 N 98.1021 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = UPR 1999, 393 = StuGR 1999, 34 = GewArch. 1999, 432 – FOC Ingolstadt. Zur interkommunalen Abstimmung bei der Ausweisung eines Sondergebietes für großflächigen Einzelhandel VG Potsdam, Beschluss vom 7. 5. 1999 – 5 L 950/98 –, BauR 1999, 1146.

57 OVG Weimar, Urteil vom 17. 6. 1998 – 1 KO 1040/97 –, ZfBR 1999, 173 (LS).

stellten Planentwurfs vor der Offenlegung nach § 3 Abs. 2 BauGB⁵⁸ geändert, bedarf es einer ausdrücklichen Verlautbarung der Änderungen in der Bekanntmachung der Offenlegung nicht. Entscheidend ist allein, ob die Bekanntmachung der Offenlegung der für sie erforderlichen »Anstoßfunktion« genügt⁵⁹.

Im Zuge der öffentlichen Auslegung des Bebauungsplanentwurfs vorgebrachte Anregungen der Bürger sind den zur Entscheidung berufenen Gemeinderäten in einer Weise zur Kenntnis zu geben, die sie in die Lage versetzt, sich mit ihnen eingehend auseinanderzusetzen. Hierzu kann es genügen, die einzelnen Einwendungen tabellarisch sozusagen in einer Abwägungstabelle zusammengefasst mit ihren Kernaussagen aufzulisten und ihnen jeweils die Stellungnahmen oder Vorschläge der Verwaltung gegenüberzustellen⁶⁰.

2. Ordnungsgemäße Ladung zur Gemeinderatssitzung

Hat der Gemeinderat über einen Verhandlungsgegenstand entschieden, kann nicht mehr nachträglich mit Erfolg geltend gemacht werden, die Einberufung zur Sitzung oder die Informationen über den Verhandlungsgegenstand seien zu spät erfolgt. Das gilt jedenfalls dann, wenn keine Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass ein Mitglied des Gemeinderats gerade wegen einer von ihm als zu kurz empfundenen Vorbereitungszeit der Sitzung ferngeblieben ist. Welche Vorlaufzeit für die Einberufung des Gemeinderats, die Mitteilung der Verhandlungsgegenstände und die Übersendung der Sitzungsunterlagen angemessen ist, beurteilt sich im Einzelfall maßgeblich nach der Ortsgröße und dem Umfang der Tagesordnung sowie nach der Bedeutung und Schwierigkeit der einzelnen Verhandlungsgegenstände und der anstehenden Entscheidungen. Auch Vorbehandlungen des Beratungsgegenstandes in früheren Sitzungen kommt insoweit Bedeutung zu⁶¹.

3. Ausfertigung

Das BVerwG hat nochmals klargestellt, dass ein Bebauungsplan vor seiner Bekanntmachung ausgefertigt werden muss. Bundesrecht schließt es aber nicht aus, dass der Plan an dem Tage noch bekannt gemacht wird, an dem er ausgefertigt worden ist. Die Übereinstimmung von Ausfertigungs- und Bekanntmachungsdatum kann ein Indiz dafür sein, dass die Reihenfolge nicht gewahrt ist⁶².

58 Zu Erfordernissen bei der Auslegung des Planentwurfs VGH Mannheim, Urteil vom 11. 12. 1998 – 8 S 1174/98 –, VBIBW 1999, 178; OVG Lüneburg, Urteil vom 8. 6. 1998 – 1 K 5440/96 –, Nds. Rpfl. 1999, 43 – Auslegung in der Samtgemeindeverwaltung; zur Kenntlichmachung von Planänderungen bei der erneuten Auslegung nach § 3 Abs. 3 Satz 1 BauGB VGH München, Urteil vom 30. 11. 1998 – 26 N 95.1815 –, BayVBl. 1999, 213.

59 OVG Münster, Beschluss vom 30. 6. 1999 – 7 a D 184/97.NE –, NuR 2000, 55.

60 VGH Mannheim, Beschluss vom 18. 6. 1999 – 8 S 2401/98 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 9, B 4.

61 VGH Mannheim, Urteil vom 16. 4. 1999 – 8 S 5/99 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4, im Anschluss an VGH Mannheim, Urteil vom 12. 2. 1990 – 1 S 588/89 –, VBIBW 1990, 457.

62 BVerwG, Beschluss vom 27. 1. 1999 – 4 B 1 129.98 –, DVBl. 1999, 800 (LS) = UPR 1999, 191 = BauR 1999, 611 = NVwZ 1999, 878 =

Wird ein an einem Ausfertigungsmangel leidender Bebauungsplan während eines anhängigen Normenkontrollverfahrens nach Behebung des Mangels nachträglich in Kraft gesetzt, bleibt Verfahrensgegenstand nach wie vor der – inhaltlich unveränderte – Bebauungsplan, auch wenn er nicht mit Rückwirkung in Kraft gesetzt worden ist⁶³.

4. Außerkrafttreten wegen Funktionslosigkeit

Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO kann auch die Entscheidung über die Gültigkeit eines Bebauungsplans im Hinblick auf die Frage eines Außerkrafttretens wegen Funktionslosigkeit sein. Ohne einen substantiierten Vortrag des Antragstellers, der die strengen Anforderungen für das Funktionsloswerden eines Bebauungsplans⁶⁴ im Einzelfall konkretisiert, besteht für das Normenkontrollgericht im Allgemeinen allerdings kein Anlass, von sich aus in eine Prüfung etwaiger Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans einzutreten⁶⁵.

Die bauplanerische Festsetzung der Art der baulichen Nutzung eines Gebiets als allgemeines Wohngebiet (WA) wird nicht funktionslos, wenn auf den Grundstücken tatsächlich (zunächst) nur Nutzungen verwirklicht werden, die im reinen Wohngebiet zulässig sind⁶⁶.

Auch auf landesrechtlicher Grundlage erlassene Gestaltungsfestsetzungen können funktionslos werden, wenn die der jeweiligen Festsetzung zu Grunde liegende planerische Konzeption auf Dauer offenbar nicht mehr zu verwirklichen und das in die Fortgeltung gesetzte Vertrauen nicht schutzwürdig ist⁶⁷. Die Festsetzung eines Gewerbegebiets in einem Bebauungsplan muss allerdings nicht deshalb funktionslos sein, weil in einem Teilbereich faktisch ein Einkaufszentrum entstanden ist⁶⁸.

IV. Abwägungsgebot

Die Anforderungen an die planerische Abwägung sind in den rechtlichen Grundlagen geklärt. Das Schwergewicht der Gerichtsentscheidungen lag hier bei der Abgrenzung der abwägungsdirigierten Planungsentscheidungen zu den strikt bindenden Vorgaben, den Planungsleitlinien, den besonderen Anforderungen bei einer beabsichtigten Eigentumsinanspruchnahme, im Spannungsfeld von Konfliktbewältigung und Konflikttransfer und natürlich in dem Dauerthema Naturschutz in der Bauleitplanung.

BBauBl. 1999, 85 = ZfBR 1999, 159 = UPR 1999, 191 = NuR 1999, 326 = RdL 1999, 177.

63 BVerwG, Beschluss vom 27. 1. 1999 – 4 B 1 129.98 –, DVBl. 1999, 800 (LS).

64 BVerwG, Urteil vom 29. 4. 1977 – IV C 39.75 –, DVBl. 1977, 768 = BVerwGE 54, 5.

65 BVerwG, Urteil vom 3. 12. 1998 – 4 CN 3.97 –, BVerwGE 108, 71 = DVBl. 1999, 786 = DÖV 1999, 555 = NVwZ 1999, 986 = Buchholz 310 § 47 Nr. 128 = BauR 1999, 786 = BBauBl. 1999, 77 = ZfBR 1999, 155 = UPR 1999, 222 = NuR 1999, 322.

66 BVerwG, Urteil vom 12. 8. 1999 – 4 CN 4.98 –, DVBl. 2000, 187.

67 OVG Münster, Urteil vom 25. 8. 1999 – 7 A 4459/96 – Flachdachfestsetzungen.

68 OVG Münster, Urteil vom 30. 7. 1999 – 10 a D 53/97.NE –.

1. Abgrenzung zum zwingenden Recht

Die planerische Abwägung der privaten und öffentlichen Belange erlaubt der Gemeinde nicht, sich über zwingendes Recht hinwegzusetzen und dessen Vorgaben »wegzuwägen«. Was jedoch der Abwägung zugänglich ist und was als striktes Recht bei der Planung zu beachten ist, mag zuweilen schwierig zu ermitteln sein. Auf eine Abgrenzung der Art der rechtlichen Vorgaben kommt es spätestens an, wenn die Folge einer Rechtsverletzung zu klären ist (etwa bei § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB)⁶⁹. Strikte Beachtung verdienen die Bindungen, die sich aus dem Festsetzungskatalog des § 9 BauGB oder aus § 1 Abs. 3 BauGB ableiten lassen⁷⁰.

Der 4. Senat des BVerwG widersprach dem 11. Senat⁷¹ in der Frage, ob § 41 BImSchG einen planerischen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Auswahl zwischen aktiven oder passiven Schallschutzmaßnahmen eröffnet oder aber zwingendes Recht darstellt⁷². Der 4. Senat nahm die zweite Sichtweise ein. Inwieweit Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu ergreifen sind, sei als das Ergebnis einer gebundenen Entscheidung davon abhängig, ob die in § 41 BImSchG genannten Tatbestandsmerkmale erfüllt sind. Offen ließ das Gericht, ob § 41 Abs. 2 BImSchG es zulasse, in die Verhältnismäßigkeitsprüfung neben Kostengesichtspunkten auch sonstige öffentliche Belange unter Einschluss der Landschafts- und Stadtbildpflege einzubeziehen. § 50 BImSchG komme dagegen unter Lärmschutzgesichtspunkten die Funktion einer Abwägungsdirektive zu. Ihr könne auch durch Gradientenabsenkungen, durch Tief- oder durch Troglagen Rechnung getragen werden⁷³.

2. Planungsleitlinien

Auch wenn die Gemeinde ihre eigenen Grundstücke beplant, ist dies noch kein Beleg für die Annahme einer sachwidrigen Abwägung⁷⁴. Demgegenüber ist die Festsetzung einer »öffentlichen Verkehrsfläche – Wohnweg« als Erschließungsanlage in einem Wohngebiet, über die auch der gewerbliche Zufahrtsverkehr zu Gewerbebetrieben in einem angrenzenden Mischgebiet abgewickelt werden soll, abwägungsfehlerhaft⁷⁵.

Die Gemeinde kann abwägungsfehlerfrei das in einem Bebauungsplan festgesetzte Verbot, in Vorgärten Garagen

69 BVerwG, Urteil vom 4. 3. 1999 – 4 C 8.98 –, NVwZ 1999, 1336 = ZfBR 1999, 228 = UPR 1999, 273; nach dieser Entscheidung unterliegt die Zweckmäßigkeit der Begrenzung des Sanierungsgebiets der Abwägung mit der Fehlerfolge nach § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB.

70 BVerwG, Beschluss vom 11. 5. 1999 – 4 BN 15.99 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = UPR 1999, 352 = ZfBR 1999, 279.

71 BVerwG, Urteil vom 5. 3. 1997 – 11 A 25.95 –, BVerwGE 104, 123 = DVBl. 1997, 831; Urteil vom 1. 10. 1997 – 11 A 10.96 –, DVBl. 1998, 330; nunmehr offen gelassen in Urteil vom 21. 4. 1999 – 11 A 50.97 –, UPR 1999, 451.

72 BVerwG, Urteil vom 28. 1. 1999 – 4 CN 5.98 –, DVBl. 1999, 1288 = BVerwGE 108, 248.

73 Ansprüche auf Lärmsanierung können nicht auf § 42 BImSchG gestützt werden, so BGH, Urteil vom 21. 1. 1999 – III ZR 168/97 –, UPR 1999, 142 – passiver Schallschutz.

74 VGH Mannheim, Beschluss vom 20. 5. 1999 – 8 S 1704/98 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 8, B 4.

75 VGH Mannheim, Urteil vom 17. 5. 1999 – 3 S 311/98 –, VGHBW 1999, Beilage 10, B 4.

zu errichten, zu Gunsten von Eckgrundstücken ändern, wenn sich für die Eigentümer von Eckgrundstücken Härten gezeigt haben. Auch kann die Gemeinde einen Bebauungsplan mit dem Ziel ändern, ein bereits fertiggestelltes, formell und materiell illegales Vorhaben zu ändern und dadurch einem bis dahin begründeten Anspruch des Nachbarn auf bauaufsichtliches Einschreiten die Grundlage zu entziehen⁷⁶.

Auch die Ausweisung einer öffentlichen Grünfläche auf einem bereits bisher unbebauten Teil eines Wohngrundstücks ist nur dann im Ergebnis abwägungsfehlerfrei, wenn die sie grundsätzlich tragende städtebauliche Zielsetzung auch auf dem betreffenden Grundstücksteil erreichbar ist⁷⁷.

Die Zulassung einer Verdichtung, die den bundesrechtlich festgesetzten Höchstwert der Geschossflächenzahl für reine Wohngebiete von 1,2 ohne rechtfertigenden Ausnahmegrund deutlich überschreitet, kann nach Auffassung des VGH Kassel einer Umstrukturierung des gesamten Wohngebietes Vorschub leisten. Wird der Charakter eines Wohngebietes in Frage gestellt und das Baugebiet durch ein Bauvorhaben in Unruhe gebracht, so werden damit zugleich nachbarliche Belange verletzt, die sich bei rechtmäßiger Abwägung bei einer Überplanung des Baugebietes durchsetzen müssen. Dies stellt zugleich einen Verstoß gegen das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme dar⁷⁸.

3. Prüfung der Enteignungsvoraussetzungen

Kontinuität zeigte das BVerfG in seiner Rechtsprechung zur Notwendigkeit der Überprüfung der Enteignungsvoraussetzungen beim Erlass eines Bebauungsplans, mit dem bisher zulässige Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks eingeschränkt werden. Eine Überprüfung am Maßstab des Art. 14 Abs. 3 GG ist nicht etwa deshalb erforderlich, weil das Bebauungsplanverfahren als vorgelagerter Teil der städtebaulichen Enteignungsverfahren angesehen werden muss oder weil der Bebauungsplan selbst enteignende Wirkungen in Bezug auf die Bebaubarkeit des Grundstücks hätte. Allerdings ist das Gewicht des Eigentumsschutzes bei der Abwägung zu beachten. Eine darüber hinausgehende Prüfung aller Enteignungsvoraussetzungen ist hingegen nicht erforderlich, weil keine Enteignung i. S. einer vollständigen oder teilweisen Entziehung konkreter subjektiver Rechtspositionen vorliegt⁷⁹.

4. Konfliktbewältigung – Konfliktransfer

Es entspricht einem anerkannten Abwägungsgrundsatz, dass die mit der Planung verbundenen Konflikte so weit wie möglich auch durch die Planung gelöst werden sollen. Der Plan darf aber der Plandurchführung gleichwohl – etwa mit Hilfe des § 15 BauNVO – ein gewisses Maß an Konfliktlösung überlassen⁸⁰. Entscheidet sich der Plange-

ber jedoch für einen geringen Konkretisierungsgrad der Planung, um sich beim Planvollzug viele Möglichkeiten offen zu halten, so muss er bei der Abwägung in den Grundzügen die gesamte Bandbreite der möglichen Nutzungen in den Blick nehmen und das hierfür notwendige Abwägungsmaterial ermitteln⁸¹.

Eine Gemeinde kann bei der Planung einer Straße durch Bebauungsplan regelmäßig von der Festsetzung baulicher oder sonstiger technischer Vorkehrungen zum passiven Schallschutz absehen und es der Eigeninitiative der betroffenen Eigentümer überlassen, die erforderlichen Maßnahmen durchzuführen und die hierfür erbrachten Aufwendungen vom Träger der Straßenbaulast einzufordern⁸².

Die Gemeinde muss bei der Aufstellung von Bebauungsplänen einen vorhandenen Verdacht von Bodenverunreinigungen so weit aufklären, dass eine abschließende Entscheidung über die geplante Nutzung getroffen werden kann und die geplante Nutzung möglich ist. Die Gemeinde darf die Bewältigung von Folgeproblemen durch vorhandene Altlasten nur dann einem nachfolgenden Verwaltungsverfahren überlassen, wenn sie im Rahmen der Abwägung berechtigterweise davon ausgehen kann, dass die Probleme dort gelöst werden können⁸³.

Der Grundsatz, dass Wohngebiete und umgebungsbelastende Industriegebiete möglichst nicht nebeneinander liegen sollen, gilt in erster Linie für die Neuplanung bisher unbebauter Flächen und erfasst nicht in gleicher Weise die »Heranplanung« an vereinzelte Wohngebäude im Außenbereich⁸⁴.

5. Eingriffe in Natur und Landschaft

Eingriffe in Natur und Landschaft müssen vermieden oder ausgeglichen werden⁸⁵. Zur Sicherung und Durchführung erforderlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen⁸⁶ kommt neben der Festsetzung von Maßnahmen im Bebauungsplan grundsätzlich auch ein öffentlich-rechtlicher Vertrag in Betracht. Er ist ein zulässiges Mittel

80 Nach VGH München, Urteil vom 30. 11. 1998 – 26 N 95.1815 –, BayVBl. 1999, 213, gilt das auch dann, wenn die entsprechenden Vorhaben von der Genehmigungspflicht freigestellt sind. Vgl. auch VGH Mannheim, Beschluss vom 16. 4. 1999 – 8 S 5/99 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4.

81 VGH München, Urteil vom 3. 5. 1999 – 1 N 98.1024 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = BauR 1999, 1140.

82 VGH Mannheim, Beschluss vom 18. 6. 1999 – 8 S 2401/98 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 9, B 4 mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss vom 17. 5. 1995 – 4 NB 30/94 –, PBauE § 9 Abs. 1 (Nr. 24) BauGB Nr. 9; VGH Mannheim, Urteil vom 28. 6. 1996 – 8 S 113/96 –, PBauE § 9 Abs. 1 (Nr. 24) BauGB Nr. 10.

83 VGH Mannheim, Beschluss vom 7. 5. 1999 – 3 S 1265/98 und 1835/98 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 9, B 1.

84 VGH Mannheim, Beschluss vom 16. 4. 1999 – 8 S 5/99 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4.

85 BVerwG, Urteil vom 19. 5. 1998 – 4 A 9.97 –, DVBl. 1998, 900 = BVerwGE 107, 1 – Ostseeautobahn.

86 Zu den Kriterien für die Auswahl von Ausgleichsflächen OVG Münster, Urteil vom 17. 12. 1998 – 10 a D 186/96. NE –, NVwZ-RR 1999, 561.

76 OVG Münster, Urteil vom 20. 4. 1999 – 10 a D 170/98.NE –.

77 VGH Mannheim, Urteil vom 5. 10. 1999 – 5 S 2624/96 – für einen Naherholungsbereich.

78 VGH Kassel, Urteil vom 13. 7. 1999 – 4 TG 1322/99 –.

79 BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 22. 2. 1999 – 1 BvR 565/91 –, DVBl. 1999, 704

zur Kompensation sowohl beim normalen Bebauungsplan⁸⁷ als auch beim planfeststellungseretzenden Bebauungsplan (vgl. § 17 Abs. 3 Satz 1 FStrG)⁸⁸. Im Regelfall genügt es daher, wenn die festgesetzte Ausgleichsmaßnahme in angemessener Zeit nach der Vornahme des Eingriffs abgeschlossen werden kann. Der Zeitrahmen ist enger zu bemessen, wenn die Gefahr besteht, dass der mit dem Ausgleich verfolgte Zweck verfehlt wird⁸⁹. Die geplante Kompensation des Eingriffs ist rechtlich nicht allein deshalb bedenklich, weil absehbar ist, dass sie nach In-Kraft-Treten des Bebauungsplans nicht kurzfristig umgesetzt werden kann. Denn zeitlicher Bezugspunkt für die Umsetzung der festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen ist nicht das In-Kraft-Treten des Bebauungsplans, sondern der durch den Plan ermöglichte Eingriff⁹⁰.

Die im Bebauungsplan getroffene Festsetzung von Flächen für Ausgleichsmaßnahmen, die in spezifischen landwirtschaftlichen Betätigungen – etwa einer extensiven Bewirtschaftung von Grünland oder Obstwiesen – bestehen, für Bereiche, die im Flächennutzungsplan als Fläche für die Landwirtschaft dargestellt sind, kann mit dem Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB vereinbar sein; Anderes gilt, wenn die Ausgleichsmaßnahmen in einer Aufforstung des als Fläche für die Landwirtschaft dargestellten Bereichs bestehen sollen⁹¹.

Naturschutzrechtlich notwendige Maßnahmen können gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 20 und 25 BauGB auch auf privaten Grundstücken festgesetzt werden. Lassen sich die festgesetzten landschaftspflegerischen Maßnahmen wegen des Privateigentums nicht verwirklichen, darf auch der naturschutzrechtliche Eingriff nicht vorgenommen werden⁹².

Für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nach § 8 Abs. 2 und 9 BNatSchG kommen nur solche Flächen in Betracht, die aufwertungsbedürftig und -fähig sind⁹³. Diese Voraussetzung erfüllen sie, wenn sie in einen Zustand versetzt werden können, der sich im Vergleich mit dem früheren Zustand als ökologisch höherwertig einstufen lässt. § 1 Abs. 3 BNatSchG i. V. mit § 8 BNatSchG gebietet nicht, allein naturkonservierende Maßnahmen anzuordnen oder zu treffen. Er gestattet auch Maßnahmen, die zunächst eine Beeinträchtigung des bestehenden naturhaften Zustandes darstellen, sich indes in der naturschutzfachlichen Gesamtbilanz als günstig erweisen, wie etwa bei der Wiedervernässung eines Polders zwecks Moorrenaturierung und Schaffung eines Biotopverbundes⁹⁴.

Auch wenn ein die Planfeststellung ersetzender Bebauungsplan nach § 17 Abs. 3 Satz 1 BFStrG aufgestellt wird, kommt zur Sicherung und Durchführung von erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen grundsätzlich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag in Betracht⁹⁵. Dem Gebot des § 8 Abs. 4 BNatSchG, die zum Ausgleich des Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen, wird durch einen die Ausgleichsmaßnahmen darstellenden Grünordnungsplan entsprochen⁹⁶.

Soweit ein Bebauungsplan die straßenrechtliche Planfeststellung ersetzt⁹⁷, richtet sich die Umweltverträglichkeitsprüfung grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie bei der straßenrechtlichen Planfeststellung⁹⁸. Die Umweltverträglichkeitsprüfung findet nicht in einem eigenständigen formalisierten Verfahren, sondern im Verfahren der Bauleitplanung statt. Fehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung können zu Mängeln in der Abwägung, insbesondere beim Abwägungsvorgang, führen. Ins Einzelne gehende technische Festsetzungen des Bebauungsplans für die Straße verstoßen nicht deshalb gegen die Erforderlichkeit in § 1 Abs. 3 BauGB oder gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB, weil das Straßenrecht eine ergänzende Planfeststellung zum Bebauungsplan ermöglicht, in der entsprechende Anordnungen getroffen werden könnten⁹⁹.

Einer detaillierten Ermittlung der vorhandenen Tierwelt bedarf es nicht, wenn aufgrund der Ermittlungen über die vorhandenen Biotoptypen im Plangebiet von einem typischen, allgemeinen Erfahrungswerten entsprechenden Tierbesatz in den jeweiligen Biotoptypen ausgegangen werden kann. Bei dem Merkmal »erheblich« im Sinne der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung (§ 8 BNatSchG) geht es um die objektive Wichtigkeit der Beeinträchtigungen und bei dem Merkmal »nachhaltig« um deren zeitliche Komponente im Sinne von »dauerhaft«. Entscheidend für die sachgerechte Berücksichtigung des auf den Naturhaushalt bezogenen Kompensationsinteresses von Natur und Landschaft ist, ob keine relevanten Störungen im funktionalen Wirkungsgefüge des Naturhaushaltes verbleiben bzw. ob ein in seiner Wichtigkeit zutreffend erkanntes Ausgleichsdefizit aus sachlich gerechtfertigten Gründen in der Abwägung hingenommen wurde. Das Schutzgut »Landschaftsbild« wird maßgeblich durch die optischen Eindrücke und die mit dem Auge wahrnehmbaren Zusammenhänge von einzelnen Landschaftselementen bestimmt.

87 BVerwG, Beschluss vom 9. 5. 1997 – 4 N 1.96 –, BVerwGE 104, 353 = DVBl. 1997, 1121.

88 BVerwG, Beschluss vom 5. 1. 1999 – 4 BN 28.97 –, UPR 1999, 190 = NuR 1999, 384 = BauR 1999, 729 = ZfBR 1999, 359 (LS).

89 BVerwG, Beschluss vom 16. 3. 1999 – 4 BN 17.98 –, ZfBR 1999, 349.

90 BVerwG, Beschluss vom 16. 3. 1999 – 4 BN 17.98 –, ZfBR 1999, 349; siehe auch OVG Lüneburg, Urteil vom 17. 12. 1998 – 1 K 4008/97 –, NuR 1999, 406 – Parkhausfestsetzung durch Bebauungsplan.

91 OVG Münster, Urteil vom 28. 7. 1999 – 7 a D 42/98.NE –.

92 BVerwG, Beschluss vom 5. 1. 1999 – 4 BN 28.97 –, UPR 1999, 190 = NuR 1999, 384.

93 BVerwG, Urteil vom 28. 1. 1999 – 4 A 18.98 –, UPR 1999, 268 – Existenzvernichtung eines Betriebes.

94 BVerwG, Urteil vom 10. 9. 1998 – 4 A 35.97 –, DVBl. 1999, 255 (L) = NVwZ 1999, 532 = Buchholz 406.401 § 8 Nr. 25 = BauR 1999, 484 = NuR 1999, 103 hier: für den durch den Bau einer Bundesautobahn zu erwartenden Eingriff in Natur und Landschaft.

95 BVerwG, Beschluss vom 9. 5. 1997 – 4 N 1.96 –, DVBl. 1997, 1121 = BVerwGE 104, 353.

96 BVerwG, Beschluss vom 5. 1. 1999 – 4 BN 28.97 –, DÖV 1999, 557 = NVwZ-RR 1999, 426 = BauR 1999, 729 = NuR 1999, 384 = RdL 1999, 166.

97 Etwa § 38 Abs. 4 Satz 1 StrWG NW.

98 BVerwG, Urteil vom 16. 8. 1995 – 4 C 19.94 –, DVBl. 1996, 907 = BVerwGE 100, 370.

99 BVerwG, Beschluss vom 22. 3. 1999 – 4 BN 27.98 –, NVwZ 1999, 989 = ZfBR 1999, 348.

Sind die nachteiligen Folgewirkungen der Planung für das Landschaftsbild offensichtlich, kann der auf das Landschaftsbild bezogene Kompensationsbedarf auch ohne umfangreiche gutachterliche Landschaftsbildanalyse von der Gemeinde sachgerecht bewertet werden. Der Ausgleich für Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds setzt nicht die vollständige Behebung der optischen Störungen im Landschaftsbild voraus. Ein Ausgleich durch landschaftsgerechte Neugestaltung kann auch dann vorliegen, wenn die Veränderung und die Tatsache des Eingriffs sichtbar bleibt. Der Bedarf für einen Ausgleich von Beeinträchtigungen des Landschaftsbilds kann nicht in einer bloßen Flächenangabe quantifiziert, sondern letztlich nur durch Benennung von konkreten optisch wirksamen Maßnahmen qualitativ umschrieben werden. Wird durch die auf einen funktionalen Ausgleich der Beeinträchtigungen des Naturhaushalts abzielenden Maßnahmen der betroffene Raum in optischer Hinsicht landschaftsgerecht neu gestaltet, können die Maßnahmen zugleich einen hinreichenden landschaftsbildbezogenen Ausgleich bewirken. Enge Vorgaben bei der Festsetzung von Art, Größe und räumlicher Verteilung der Anpflanzungen auf privaten Baugrundstücken, die den Betroffenen keinen Spielraum bei der individuellen Gestaltung belassen, können unverhältnismäßig sein. Die Befugnis, auf der Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB in einem Bebauungsplan auch natur- oder landschaftsschutzbezogene Pflegemaßnahmen festzusetzen, steht nicht im Belieben des Planungsträgers, sondern bedarf einer konkret einzelfallbezogenen städtebaulichen Rechtfertigung¹⁰⁰.

Die von der Landesregierung des Landes Nordrhein-Westfalen 1996 erstellte »Arbeitshilfe für die Bauleitplanung« ist nach Auffassung des OVG Münster ein sachgerechtes Bewertungsverfahren bei der Ermittlung des Bedarfs für einen Ausgleich der durch Festsetzungen eines Bebauungsplans bedingten Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft und bei der Ermittlung des Umfangs der Festlegungen zu seiner Deckung¹⁰¹.

V. Planerhaltung

Mehrfach haben sich die Gerichte auch mit dem im BauROG 1998 erwähnten Grundsatz der Planerhaltung befasst. Dabei geht es um die Beachtlichkeit von Fehlern und die Möglichkeit einer Planreparatur.

1. Beachtlichkeit von Fehlern

Eine Verletzung des Entwicklungsgebots, nach dem Bebauungspläne grundsätzlich aus dem Flächennutzungs-

plan zu entwickeln sind (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB), kann nach § 214 Abs. 2 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich sein. Ob das Entwicklungsgebot eingehalten ist, beurteilt sich nach der planerischen Konzeption des Flächennutzungsplans für den engeren Bereich des Bebauungsplans. Für die durch die Unbeachtlichkeitsregelung des § 214 Abs. 2 Nr. 2 BauGB aufgeworfene Frage, ob die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist, ist die planerische Konzeption des Flächennutzungsplans für den größeren Raum, d. h. für das gesamte Gemeindegebiet oder einen über das Bebauungsplangebiet hinausreichenden Ortsteil, zu betrachten¹⁰². Bei § 214 Abs. 2 Nr. 4 BauGB ist der VGH München entgegen Teilen des Schrifttums der Auffassung, dass für die Beurteilung der Beeinträchtigung auf die Verhältnisse zum Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens des Bebauungsplans abzustellen ist und eine Beeinträchtigung angenommen wird, wenn die materielle Planreife des Flächennutzungsplanentwurfs gerade in dem Bereich nicht gegeben ist, auf den sich der Bebauungsplan bezieht¹⁰³.

Die Unbeachtlichkeitsregelung des § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB erfasst nur Abwägungsmängel, nicht auch sonstige Verstöße gegen Vorschriften des materiellen Rechts, z. B. nicht Verstöße gegen § 1 Abs. 3 BauGB oder § 9 BauGB. Ändert die Gemeinde einen Bebauungsplan, so ist für die ursprüngliche und die geänderte Fassung jeweils gesondert zu prüfen, welche Abwägungsmängel wegen Ablaufs der Sieben-Jahres-Frist des § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB unbeachtlich sind¹⁰⁴.

Ein in einem ergänzenden Verfahren nach § 215 a Abs. 1 BauGB behebbarer Mangel liegt nicht vor, wenn der festgestellte Fehler so schwer wiegt, dass er den Kern der Abwägungsentscheidung betrifft¹⁰⁵.

Die Folge des Unterbleibens einer nach dem UVPG erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmt sich nach Ansicht des BVerwG¹⁰⁶ bei einem Bebauungsplan, der einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss ersetzt, nach den gleichen Grundsätzen wie im Fachplanungsrecht¹⁰⁷.

102 BVerwG, Urteil vom 26. 2. 1999 – 4 CN 6.98 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = BauR 1999, 1128 = DÖV 1999, 733 = ZfBR 1999, 223 = UPR 1999, 271 = NuR 1999, 639.

103 VGH München, Urteil vom 11. 11. 1998 – 26 N 97.3102 –, NuR 1999, 391

104 BVerwG, Beschluss vom 11. 5. 1999 – 4 BN 15.99 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = UPR 1999, 352 = ZfBR 1999, 279 = NuR 1999, 577 = GewArch. 1999, 389. Entsprechendes gilt für § 244 Abs. 2 Satz 1 BauGB 1987, so BVerwG, Urteil vom 28. 4. 1999 – 4 CN 5.99 –, UPR 1999, 350 = BauR 1999, 1131.

105 BVerwG, Beschluss vom 10. 11. 1998 – 4 BN 45.98 –, DÖV 1999, 340 = NVwZ 1999, 420 = Buchholz 406.11 § 215 a Nr. 2 = BauR 1999, 361 = BBauBl. 1999, 80 = ZfBR 1999, 106 = NuR 1999, 220.

106 BVerwG, Beschluss vom 22. 3. 1999 – 4 BN 27.98 –, NVwZ 1999, 989.

107 BVerwG, Urteil vom 25. 1. 1996 – 4 C 5.95 –, BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 – A 60.

100 OVG Münster, Beschluss vom 30. 6. 1999 – 7 a D 144/97.NE –, dort auch zu den Grenzen für die städtebauliche Rechtfertigung dezidiert Vorgaben für die Pflege von bestimmten, zu Ausgleichszwecken anzulegenden Biotopen (verneint für die Vorgabe der zeitlichen Abstände von Pflegeschnitten bei Bäumen oder der Beweidung von Grünland durch eine bestimmte Anzahl von Großvieheinheiten/ha).

101 OVG Münster, Beschluss vom 30. 6. 1999 – 7 a D 184/97.NE –, NuR 2000, 55.

2. Planreparatur

Ein fehlerhafter Bebauungsplan ist nur schwebend unwirksam, nicht aber nichtig, wenn er repariert werden kann (§ 215 a Abs. 1 BauGB)¹⁰⁸. Ist der Plan etwa unwirksam, weil die naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahme unzureichend ist, kann die Gemeinde diesen Mangel durch Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages beheben. Allerdings ist zur Planreparatur der isolierte Vertragsabschluss nicht ausreichend. Es muss vielmehr ein ergänzendes Verfahren einschließlich eines neuen Satzungsbeschlusses durchgeführt werden, der die neue Ersatzmaßnahme einbezieht¹⁰⁹.

Allein aus der materiellrechtlichen Natur eines Fehlers lässt sich nicht unmittelbar ableiten, ob ein ergänzendes Verfahren nach § 215 a Abs. 1 BauGB möglich ist. Auch ein Fehler bei der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung kann in einem ergänzenden Verfahren gemäß § 215 a Abs. 1 BauGB behoben werden. Dies gilt allerdings nicht, wenn der festgestellte Fehler so schwer wiegt, dass er den Kern der Abwägungsentscheidung betrifft oder die Grundzüge der Planung berührt¹¹⁰.

Auch ein Mangel der Satzung, der auf der Verletzung von Vorschriften des Landesrechts beruht und nach Landesrecht beachtlich ist, aber durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, führt nach § 215 a Abs. 1 BauGB nicht zur Nichtigkeit der Satzung, sondern lediglich zur Unwirksamkeit bis zur Behebung des Mangels. § 215 a Abs. 1 BauGB und § 47 Abs. 5 Satz 4 VwGO sind zwingendes Recht. Ein Ermessen des Normenkontrollgerichts, die Vorschriften anzuwenden, ist auch dann ausgeschlossen, wenn der Mangel der Satzung auf der Verletzung von Landesrecht beruht. Bundesrecht verlangt nicht, dass das Ergebnis der Prüfung der fristgemäß eingegangenen Anregungen zum Entwurf eines Bebauungsplans (§ 3 Abs. 2 Satz 4 BauGB) von der Gemeinde durch besonderen Beschluss festgestellt wird. Die Prüfung der zum Entwurf eines Bebauungsplans eingegangenen Anregungen ist Bestandteil der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB. Die abschließende Entscheidung darüber ist dem Satzungsbeschluss vorbehalten (§§ 10 Abs. 1, 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB)¹¹¹.

108 Irreparable Mängel in Bebauungsplänen fanden etwa: OVG Bautzen, Urteil vom 11. 2. 1999 – 1 S 347/97 –, SächsVBl. 1999, 134; OVG Lüneburg, Urteil vom 18. 3. 1999 – 1 K 5335/97 –, NVwZ-RR 1999, 563 = ZfBR 1999, 359 (LS); VGH München, Urteil vom 3. 5. 1999 – 1 N 98.1024 –, DVBl. 1999, 1293 (LS) = BauR 1999, 1140; Beispiele für behebbare Mängel finden sich bei: OVG Lüneburg, Urteil vom 8. 6. 1998 – 1 K 5440/96 –, Nds. Rpfl. 1999, 43; OVG Münster, Urteil vom 17. 12. 1998 – 10 a D 186/96.NE –, NVwZ-RR 1999, 561; vgl. Rude, Planreparatur, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht, Bd. 3, Osnabrück 2000.

109 OVG Lüneburg, Urteil vom 17. 12. 1998 – 1 K 4008/97 –, NuR 1999, 406; siehe dazu auch Stüer/Rude, Planreparatur im Städtebau, ZfBR 2000, Heft 2; Rude, Planreparatur, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht, Bd. 3, Osnabrück 2000.

110 BVerwG, Beschluss vom 22. 11. 1999 – 4 BN 41.99 – mit Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 8. 10. 1998 – 4 CN 7.97 –, DVBl. 1999, 243 = NVwZ 1999, 414; Beschluss vom 10. 11. 1998 – 4 BN 45.98 –, NVwZ 1999, 420.

Allein das Verstreichen eines erheblichen Zeitraums seit der ursprünglichen Beschlussfassung und eine inzwischen eingetretene Änderung der Sach- und Rechtslage hindern ein rückwirkendes Inkraftsetzen einer wegen eines Ausfertigungsmangels ungültigen Sanierungssatzung nach § 215 a Abs. 2 BauGB nicht¹¹². Eine verfahrensfehlerhaft zu Stande gekommene Satzung über die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets kann auch dann noch erneut beschlossen und rückwirkend nach § 215 a Abs. 2 BauGB in Kraft gesetzt werden, wenn die Sanierung bereits abgeschlossen und die förmliche Festlegung schon aufgehoben worden ist¹¹³.

Das Erfordernis der Einheitlichkeit der Planungsentscheidung steht nach Auffassung des VGH München der Möglichkeit zur Durchführung eines ergänzenden Verfahrens zwar nicht entgegen, macht die Durchführung dieses Verfahrens aber zu einer im Einzelfall rechtfertigungsbedürftigen Ausnahme. Hieraus folgt, dass ein ergänzendes Verfahren in solchen Fällen ausscheidet, in denen die Gesamtkonzeption der Planung durch den zu heilenden Fehler betroffen ist und daher bei der Durchführung des ergänzenden Verfahrens zur Disposition stünde. Die Anwendung von § 215 a Abs. 1 BauGB ist vielmehr nur in solchen Fällen zulässig, in denen es um punktuelle Nachbesserungen bei ansonsten intakter Gesamtplanung geht¹¹⁴.

VI. Plansicherungsinstrumente

Bei den Plansicherungsinstrumenten standen die Veränderungssperre und die durch das BauROG 1998 stark umgestaltete Teilungsgenehmigung im Vordergrund.

1. Veränderungssperre (§§ 14 ff. BauGB)

Im Normenkontrollverfahren gegen eine Veränderungssperre wird der künftige Bebauungsplan nur daraufhin überprüft, ob die sich abzeichnende Planung schlechterdings unwirksam ist¹¹⁵. Die für die Zulässigkeit einer Veränderungssperre vorauszusetzende hinreichend konkrete Planung¹¹⁶ liegt vor, wenn der aufzustellende Bebauungsplan die Schaffung von Wohnungen ermöglichen soll¹¹⁷. Allerdings ist die Veränderungssperre an das im Zeitpunkt ihres Erlasses verfolgte Planungskonzept gebunden. Ein Austausch der Planungsabsichten führt daher zur Un-

111 BVerwG, Urteil vom 25. 11. 1999 – 4 CN 12.98 –.

112 VerwG, Beschluss vom 10. 11. 1998 – 4 BN 38.98 –, DVBl. 1999, 255 = NVwZ 1999, 420 = Buchholz 406.11 § 136 Nr. 4 = BauR 1999, 375.

113 BVerwG, Urteil vom 3. 12. 1998 – 4 C 14.97 –, DVBl. 1999, 255 = NVwZ 1999, 419 = Buchholz 406.11 § 215 Nr. 14 = BauR 1999, 376 = ZfBR 1999, 164.

114 VGH München, Urteil vom 3. 5. 1999 – 1 N 98.1021 –, StuGR 1999, 34 = GewArch. 1999, 432 – FOC Ingolstadt.

115 OVG Lüneburg, Urteil vom 17. 12. 1998 – 1 K 1103/98 –, Nds. Rpfl. 1999, 218.

116 BVerwG, Beschluss vom 27. 7. 1990 – 4 B 156.89 –, NVwZ 1991, 62; Beschluss vom 21. 12. 1993 – 4 NB 40.93 –, NVwZ 1994, 685; OVG Münster, Urteil vom 3. 2. 1999 – 10 a B 2353/98.NE –.

117 BVerwG, Beschluss vom 16. 2. 1999 – 4 BN 2.99 –, vgl. auch OVG Münster, Urteil vom 20. 4. 1999 – 10 a D 161/98.NE –.

wirksamkeit der Veränderungssperre. Die nach Landesrecht zur Ersetzung des Einvernehmens der Gemeinde zuständige Behörde ist auch befugt, sich über eine unwirksame Veränderungssperre hinwegzusetzen¹¹⁸.

Genehmigungsfreistellungsverfahren nach Art 64 Bay-BauO 1998 sind »andere baurechtliche Verfahren« i. S. des § 14 Abs. 3 BauGB. Eine erst nach Ablauf der Erklärungsfrist in Kraft tretende Veränderungssperre steht einem beantragten Bauvorhaben nicht entgegen¹¹⁹. Auch kann eine Veränderungssperre, die die Gemeinde erst während des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Baugenehmigung erlässt, gegenüber dem bereits vorher genehmigten Vorhaben nicht mehr berücksichtigt werden¹²⁰.

§ 14 Abs. 3 BauGB ist auf ein Vorhaben, das vor Inkraft-Treten einer nachträglich beschlossenen Veränderungssperre nicht genehmigt worden ist, auch dann nicht anwendbar, wenn der Bauherr bis dahin eine Genehmigung erwarten konnte¹²¹.

2. Teilungsgenehmigung (§§ 19 ff. BauGB)

Das BauROG 1998 hat die Teilungsgenehmigung auf eine Satzung im Bereich eines Bebauungsplans beschränkt und in ihren Wirkungen umgestaltet. Daneben können allerdings auf Landesrecht begründete Teilungsgenehmigungen fortbestehen. Durch eine bei einem Teilungskauf auf Antrag des Käufers erteilte Teilungsgenehmigung oder durch ein entsprechendes Negativattest können Rechte des Verkäufers nicht verletzt werden.

Im Hinblick auf die gesetzgeberische Wertung, dass an einer behördlichen Kontrolle der Teilung von Grundstücken vorbehaltlich einer Satzungsentscheidung der Gemeinde gemäß § 19 Abs. 1 BauGB kein öffentliches Interesse mehr besteht, dürfte auch kein rechtlicher Grund mehr dafür bestehen, eine noch nicht unanfechtbare Aufhebung eines Negativattests aufrechtzuerhalten¹²².

Die Bedeutung landesrechtlicher Verordnungen wird von den Gerichten nicht einheitlich beurteilt: So soll die Eintragung der Aufteilung eines Grundstücks in Wohnungseigentum im Grundbuch im Hinblick auf das Genehmigungserfordernis in § 172 Abs. 1 Satz 4 BauGB nicht die Vorlage eines Negativattestes der Baubehörde erfordern, solange die Landesregierung von der Verordnungsermächtigung in dieser Vorschrift keinen Gebrauch gemacht hat¹²³. Das Grundbuchamt hat andererseits die Vorlage einer Teilungsgenehmigung bzw. eines Negativat-

tests der Gemeinde zu verlangen und nicht selbst zu prüfen, ob die Landesregierung von der Ermächtigung nach BauGB § 19 Abs. 5 zum Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch gemacht hat¹²⁴. Hat die Landesregierung von der Ermächtigung nach § 19 Abs. 5 BauGB Gebrauch gemacht und eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen, sei die Vorlage eines Negativattestes gemäß § 20 Abs. 2 Satz 2 BauGB nicht erforderlich, meint ein Gericht in Mecklenburg-Vorpommern¹²⁵.

Das Fehlen einer Teilungsgenehmigung steht der Eintragung einer Auflassungsvormerkung zu Gunsten des Erwerbers einer Grundstücksteilfläche in das Grundbuch nicht entgegen. Auch wenn ein Land von der Ermächtigung des § 19 Abs. 1 BauGB Gebrauch gemacht hat, wird das Grundbuchamt nicht von der Verpflichtung befreit, die Vorlage der Teilungsgenehmigung nach dem jeweiligen Bauordnungsrecht des Landes bzw. eines entsprechenden Negativattestes zu verlangen, bevor es eine Grundstücksteilfläche als gesondertes Grundstück im Grundbuch bucht¹²⁶.

VII. Planverwirklichungsinstrumente

Bei den Planverwirklichungsinstrumenten standen Fragen von Enteignung und Entschädigung im Vordergrund.

1. Entschädigung für Planungsmaßnahmen (§§ 39 ff. BauGB)

Besondere Aufmerksamkeit verdient eine Entscheidung des BGH zum Planungsschadensrecht. Ein Grundstückseigentümer verlangte die Übernahme seines Grundstücks nach §§ 40 Abs. 2, 43 Abs. . . . BauGB, nachdem das über sieben Jahre ungenutzte Grundstück mit Baulandqualität in einem neuen Bebauungsplan als Gemeinbedarfsfläche ausgewiesen worden war. Die Bebaubarkeit der umliegenden Grundstücke wurde weitgehend nicht aufgehoben. Fraglich war die Höhe der Entschädigung. Nach dem Wortlaut des § 43 Abs. 1 Satz 3 i. V. mit § 95 Abs. 2 Nr. 7 BauGB bzw. nach § 43 Abs. 3 Satz 2 BauGB darf bei der Festsetzung der Entschädigung nur die tatsächlich ausgeübte Nutzung des Grundstücks berücksichtigt werden. Die frühere, über sieben Jahre nicht ausgenutzte Bebaubarkeit bliebe danach als Merkmal für die Wertbestimmung unberücksichtigt. Im Hinblick auf Art. 14 GG und den allgemeinen Gleichheitssatz sah sich der BGH zu einer verfassungskonformen Auslegung der genannten Entschädigungsbestimmungen veranlasst. Sie führte im Ergebnis zu einer Enteignungsentuschädigung nach derjenigen Grundstücksqualität, die das enteignete Grundstück vor der es herabzonenden Ausweisung im Bebauungsplan

118 OVG Lüneburg, Beschluss vom 15. 10. 1999 – 1 M 3614/99 –, BauR 2000, 73.

119 VG Augsburg, 4. Kammer, Beschluss vom 30. 6. 1999 – Au 4 S 99.343 –.

120 OVG Lüneburg, Beschluss vom 9. 3. 1999 – 1 M 405/99 –, NVwZ 1999, 1005 = UPR 1999, 231 = ZfBR 1999, 226 = BauR 1999, 884.

121 VGH Mannheim, Urteil vom 4. 2. 1999 – 8 S 39/99 –, VBIBW 1999, 266.

122 BVerwG, Beschluss vom 8. 4. 1999 – 4 B 184/97 –, BauR 2000, 79: Die Fortführung eines zu einer nicht mehr erforderlichen Teilungsgenehmigung führenden Verfahrens wäre sinnlos; Urteil vom 1. 7. 1999 – 4 C 23.97 –, BauR 2000, 76 = ZfBR 1999, 353 für die Aufhebung eines Negativattests nach § 23 Abs. 2 BauGB 1976.

123 OLG Hamm, Beschluss vom 20. 5. 1999 – 15 W 124/99 –, ZNotP 1999, 361 = MittRhNotK 1999, 251 = DNotI-Report 1999, 122.

124 LG Schwerin, Urteil vom 19. 1. 1999 – 5 T 616/98 –, NotBZ 1999, 89 = Rpfleger 1999, 218.

125 OLG Rostock, Beschluss vom 10. 5. 1999 – 3 W 21/99 –, NotBZ 1999, 131 = ZNotP 1999, 289 = OLGR Rostock 1999, 338 = OLG-NL 1999, 206 = Rpfleger 1999, 439.

126 OLG Bautzen, Urteil vom 23. 2. 1999 – 11 Wx 22/98 –.

besaß und die die übrigen Grundstücke im Plangebiet weiterhin besitzen¹²⁷.

2. Enteignung (§§ 85 ff. BauGB)

Die Enteignung kann auch zu Gunsten Privater erfolgen, wenn der Enteignungszweck gewahrt ist, weil das beabsichtigte Vorhaben einen besonderen Gemeinwohlbezug hat¹²⁸.

VIII. Städtebauliche Satzungen

Von den städtebaulichen Satzungen standen neben dem Bebauungsplan vor allem die Sanierungssatzung und die Entwicklungsbereichssatzung auf dem gerichtlichen Prüfstand.

1. Sanierungssatzung (§ 142 BauGB)

Die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets setzt konkrete Ziele und Zwecke der Sanierung voraus, anhand derer die gesetzlichen Voraussetzungen für die Festlegung des Sanierungsgebietes beurteilt werden können. Zu Beginn des Sanierungsverfahrens sind noch keine hohen Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele zu stellen. Es muss bereits unmittelbar nach In-Kraft-Treten der Sanierungssatzung erkennbar sein, wie das Sanierungsgebiet im Einzelnen genutzt werden soll. Höhere Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele sind erst mit fortschreitendem Sanierungsverfahren insbesondere im Hinblick auf die sanierungsrechtliche Genehmigung nach § 145 BauGB zu stellen¹²⁹. Eine förmliche Begründung ist im Übrigen für die Sanierungssatzung nicht vorgeschrieben, so dass eine Dokumentation der Vorstellungen des Rates keine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Satzung darstellt¹³⁰. Auch die Zweckmäßigkeit der Begrenzung des Sanierungsgebiets (§ 142 Abs. 1 Satz 2 BauGB) unterliegt der Abwägung (§ 136 Abs. 4 Satz 3 BauGB). Fehler der Abwägung werden nach § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB unbeachtlich¹³¹.

Wird im Sanierungsgebiet ein Mietvertrag über länger als ein Jahr abgeschlossen, wobei zum Schein eine zweite Vertragsurkunde über eine kürzere Laufzeit aufgesetzt wird, liegt ein unwirksames Umgehungsgeschäft vor. In diesem Fall hat der Vermieter auch keine Ansprüche auf Nutzungsentgelt aus ungerechtfertigter Bereicherung¹³².

Die Genehmigung für einen Kaufvertrag im Sanierungsgebiet gilt nicht als erteilt, wenn die Behörde vor Ablauf der Regelfrist durch Zwischenbescheid davon Kenntnis gibt, dass sie zu ihrer Entscheidung ein Verkehrswert-Gutachten einholt¹³³.

Mit der Erklärung über den Abschluss der Sanierung nach BauGB § 163 Abs. 3 Satz 1 entfällt das sanierungsrechtliche Genehmigungserfordernis nach § 144¹³⁴.

2. Entwicklungsbereichssatzung – Entwicklungsbereichsverordnung

Ein durch Rechtsverordnung der Landesregierung förmlich festgelegter städtebaulicher Entwicklungsbereich kann, solange die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme noch nicht abgeschlossen ist, gemäß § 235 Abs. 1 Satz 2 BauGB nach Maßgabe der §§ 1, 53 StBauFG durch Änderungsverordnung erweitert werden¹³⁵.

3. Erhaltungssatzung und Denkmalschutz

Bei einer städtebaulichen Rechtfertigung kann die Gemeinde eine Erhaltungssatzung erlassen. Die sich daraus ergebenden Belastungen hat der Eigentümer grundsätzlich hinzunehmen¹³⁶. Auch die Unterschützstellung unter Denkmalschutz liegt in der Regel im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums¹³⁷. Dies gilt auch für die daraus entstehenden Genehmigungs- und Erlaubnisvorbehalte. Derartige Belastungen sind keine Enteignung, weil das Eigentum oder auch Eigentumspositionen nicht auf einen anderen Rechtsträger übergehen, sondern eine in der Regel verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung.

Allerdings können die Inhalts- und Schrankenbestimmungen zu schweren Belastungen führen, die vor dem Hintergrund der Privatnützigkeit des Eigentums nicht mehr zu rechtfertigen sind¹³⁸. Wird daher die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschritten, so haben Gesetzgeber oder Verwaltung ein Wahlrecht: Sie muss die Beeinträchtigungen entweder so reduzieren, dass eine enteignungsgleiche Wirkung nicht mehr besteht. Oder sie

127 BGH, Urteil vom 6. 5. 1999 – III ZR 174/98 –, DVBl. 1999, 1282 m. krit. Anm. *Berkemann* = BauR 1999, 1001 = UPR 1999, 306 = ZfBR 1999, 273 = DÖV 1999, 824.

128 BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), Beschluss vom 18. 2. 1999 – 1 BvR 1367/88, 146 und 147/91 –, DVBl. 1999, 701 zur Zulässigkeit einer städtebaulichen Enteignung zur Errichtung einer Waldorfschule durch einen privaten Verein; Beschluss vom 24. 3. 1987 – 1 BvR 1046/85 –, DVBl. 1987, 466 = BVerfGE 74, 264 – Boxberg.

129 BVerwG, Urteil vom 4. 3. 1999 – 4 C 8.98 –, NVwZ 1999, 1336 = ZfBR 1999, 228 = BauR 1999, 888 = UPR 1999, 273.

130 BVerwG, Urteil vom 4. 3. 1999 – 4 C 8.98 –, NVwZ 1999, 1336.

131 BVerwG, Urteil vom 4. 3. 1999 – 4 C 8.98 –, NVwZ 1999, 1336 = ZfBR 1999, 228 = BauR 1999, 888 = UPR 1999, 273.

132 AG Tiergarten, Urteil vom 11. 1. 1999 – 5 C 484/98 –, Grundeigentum 1999, 255.

133 OVG Magdeburg, Urteil vom 20. 1. 1999 – A 2 S 130/97 –, VwRR MO 1999, 182.

134 VG Gera, Urteil vom 14. 1. 1999 – 4 K 1884/97 GE –.

135 BVerwG, Beschluss vom 19. 4. 1999 – 4 BN 10.99 –, NVwZ-RR 1999, 624 = ZfBR 1999, 277 = UPR 1999, 390 – siehe dort auch zur Dauer einer Entwicklungsmaßnahme. Der spätere Wegfall der Enteignungsvoraussetzungen des Art. 14 GG soll nach VGH Mannheim, Beschluss vom 16. 9. 1998 – 8 S 3120/97 –, NVwZ-RR 1999, 564 keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der Verordnung haben.

136 Zur Zumutbarkeit der Erhaltung einer baulichen Anlage VGH Mannheim, Beschluss vom 13. 10. 1998 – 5 S 2134/98 –, NVwZ-RR 1999, 565.

137 Zur Bewertung von Denkmalbelangen in der Bauleitplanung OVG Lüneburg, Urteil vom 21. 7. 1999 – 1 K 5855/96 –.

138 BGH, Urteil vom 26. 1. 1985 – III ZR 217/82 –, DVBl. 1984, 391 = BGHZ 90, 17 – Sandabbau; Urteil vom 29. 3. 1984 – III ZR 11/83 –, DVBl. 1984, 624 = BGHZ 91, 20 – Kläranlage; Urteil vom 9. 10. 1986 – III ZR 2/85 –, DVBl. 1987, 568 = BGHZ 99, 24 – Blücher-Museum; RG, Urteil vom 11. 3. 1927 – VI 346/26 –, RGZ 116, 268 – Galgenberg.

muss eine Entschädigung für die verfassungsrechtlich nicht mehr hinzunehmende Belastung des Eigentums gewähren. Das kann entweder durch eine Kompensation der unzumutbaren Beeinträchtigungen sein oder auch dadurch geschehen, dass die Voraussetzungen für eine Enteignung geschaffen werden.

Dabei hat das BVerfG für den Bereich des Denkmalschutzes klargestellt¹³⁹, dass auch für diese entschädigungsrechtlichen Kompensationsregelungen bei der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Gesetzgebers das Gebot klarer gesetzgeberischer Regelungen gilt. Der Gesetzgeber darf vor allem die Frage, ob der einzelne Eingriff die enteignende Zumutbarkeitsschwelle überschreitet, nicht offen lassen, sondern muss klar festlegen, in welchen Fällen eine Entschädigung erforderlich ist, um die Schwere des Eingriffs abzufedern. Zudem hat der Gesetzgeber keine freie Entscheidungsmöglichkeit, ob er einen schweren Eingriff ermöglicht. Vielmehr muss sich das gesetzgeberische Handeln mit der Schwere der jeweiligen Auswirkungen einer Inhalts- und Schrankenbestimmung jeweils legitimieren. Damit ist das Ende der salvatorischen Klauseln nicht nur im Bereich des Denkmalschutzes, sondern wohl auch im Natur- und Landschaftsschutzrecht eingeleitet.

IX. Städtebauliche Verträge

Es verstößt grundsätzlich nicht gegen das Koppelungsverbot des § 56 Abs. 1 Satz 2 VwVfG und des § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB, wenn die Gemeinde ihre zustimmende Stellungnahme zu einem Baugesuch¹⁴⁰ davon abhängig macht, dass der Bauwerber die nach dem Bebauungsplan für die Erschließung des Baugrundstücks vorgesehenen Erschließungsflächen unter Anrechnung auf den späteren Erschließungsbeitrag und die spätere Umlegung an die Gemeinde abtritt¹⁴¹. Ebenso wird gegen das Koppelungsgebot verstoßen, wenn eine Gemeinde die Ausweisung von Bauland an wirtschaftliche Gegenleistungen des Grundstückseigentümers wie den Verkauf einer Teilfläche unter Verkehrswert knüpft, ohne dass dies der Realisierung der Bauleitplanung dient¹⁴². Dagegen ist es zulässig,

dass die Gemeinde im Zusammenhang der Ausweisung eines Gesamtgrundstücks zu Bauland eine Teilfläche zu einem marktgerechten Preis erwirbt¹⁴³.

Einheimischenmodelle sind auch zur Förderung des örtlichen Gewerbes und dann zulässig, wenn sie den Erwerber an der vorzeitigen Realisierung des Planungsgewinns hindern und die Durchführung des Einheimischenmodells sichern. Sie sind aber nicht mehr gerechtfertigt, wenn sie zur Durchsetzung des genannten Ziels nicht angemessen sind und den Erwerber unverhältnismäßig belasten. In Ausnahmesituationen sind zur Vermeidung unbilliger Härten unter Abwägung des Zwecks der Vereinbarung und der schutzwürdigen Belange des Erwerbers Abweichungen denkbar¹⁴⁴.

Eine Gemeinde darf nach Auffassung des OVG Lüneburg die Berücksichtigung des Wunsches des Eigentümers, für sein Grundstück allgemeines Wohngebiet festgesetzt zu erhalten, bei der Abwägungsentscheidung jedenfalls dann nicht von der Abtretung von über der Hälfte der bislang unbebauten Flächen abhängig machen, wenn dieses Grundstück bereits überplant ist. Das gilt auch dann, wenn die Gemeinde diese Flächen zu einem marktgerechten Preis übernehmen und zur Bildung von Wohneigentum an einkommensschwächere Bevölkerungskreise abgeben will¹⁴⁵.

Leistungsstörungen in städtebaulichen Verträgen sind grundsätzlich »über das Dreieck« abzuwickeln. Ansprüche können daher nur jeweils gegenüber dem Vertragspartner geltend gemacht werden. Die Vertragsbeziehungen zwischen Gemeinde, Erschließungsunternehmer und Grundstückserwerbern führen daher nicht zu einem einzigen »dreipoligen« Rechtsverhältnis, dem die gesetzlich geregelte Erschließungsbeitragspflicht unter- oder nachzuordnen wäre. Ein Anlieger kann daher aus einer früheren unentgeltlichen Abtretung von Straßenland über die vertraglichen Vereinbarungen hinaus im Hinblick auf seine Erschließungsbeitragspflicht keine Rechtsfolgen zu seinen Gunsten ableiten¹⁴⁶.

Werden von dem Erschließungsunternehmer die vertraglich übernommenen Erschließungsmaßnahmen wegen Zahlungsunfähigkeit nicht zu Ende geführt, ist die Gemeinde berechtigt, die zur endgültigen Herstellung der Erschließungsanlagen erforderlichen Arbeiten selbst vorzunehmen und hierfür einen Erschließungsbeitrag zu erheben¹⁴⁷.

139 BVerfG, Beschluss vom 2. 3. 1999 – 1 BvL 7/91 –, NJW 1999, 2877 = BauR 1999, 1158 – Direktorenvilla.

140 Art. 86 Abs. 1 Satz 2 BayBauO 1962.

141 BVerwG, Urteil vom 16. 12. 1993 – 4 C 27.92 –, NVwZ 1994, 485 = Buchholz 316 § 56 Nr. 9 = BRS 56 Nr. 241 = ZfBR 1994, 140 für ein Eckgrundstück. Ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde städtebauliche Verträge über nicht zweckgebundene Geldleistungen eines bauwilligen Bürgers als Gegenleistung für die Bereitschaft zur Aufstellung eines Bebauungsplans abschließen darf und ggf. unter welchen Voraussetzungen bei etwaiger Nichtigkeit eines solchen Vertrags die Rückforderung einer bereits geleisteten Zahlung wegen Verstoßes gegen Treu und Glauben ausgeschlossen sein kann, wenn eine Rückabwicklung des Vertrags aus tatsächlichen Gründen ausgeschlossen ist, wird noch geklärt, BVerwG – 4 C 4.98 – zu VGH München, Urteil vom 11. 11. 1998.

142 OLG München, Beschluss vom 12. 4. 1999 – 31 U 5443/98 –, NotBZ 1999, 177 = DNotI-Report 1999, 131.

143 BGH, Urteil vom 2. 10. 1998 – V ZR 45/95 –, DVBl. 1999, 233.

144 VGH München, Urteil vom 22. 12. 1998 – 1 B 94.3288 –, NVwZ 1999, 1008 = GewArch. 1999, 302 = BayVBl. 1999, 399 = DNotZ 1999, 639. Zum Weilheimer Einheimischenmodell BVerwG, Urteil vom 11. 2. 1993 – 4 C 18.91 –, DVBl. 1993, 654 = BVerwGE 92, 56 – Weilheimer Einheimischenmodell; VGH München, Urteil vom 22. 12. 1998 – 1 B 94.3288 –, BayVBl. 1999, 399 = GewArch. 1999, 302.

145 OVG Lüneburg, Urteil vom 21. 7. 1999 – 1 K 4974/97 –.

146 OVG Münster, Beschluss vom 21. 7. 1999 – 3 B 1788/98 –, NWVBl. 2000, 26.

147 VGH Mannheim, Beschluss vom 17. 6. 1999 – 2 S 3245/96 –, VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 8, B 3 = BWGZ 1999, 600.

X. Überleitung von Plänen

Der Überleitung baurechtlicher Vorschriften und städtebaulicher Pläne gemäß § 173 Abs. 3 BBauG 1960 steht nicht entgegen, dass sie zur Zweckbestimmung der Baugebiete Begriffe verwenden, die offen sind für eine sich dem Wandel der Lebensverhältnisse anpassende Auslegung. Bei der Auslegung übergeleiteter Bebauungspläne kann die geltende BauNVO Anhaltspunkte für die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe bieten, mit denen die Zweckbestimmung eines Baugebiets allgemein festgelegt wird. Auch die in übergeleiteten Bebauungsplänen festgesetzten Baugebiete müssen nach allgemeinen Merkmalen voneinander abgrenzbar sein. Das setzt bei der Bestimmung der in ihnen zulässigen Nutzungen durch Auslegung der Pläne eine typisierende Vorgehensweise und eine Differenzierung nach Nutzungsarten voraus. Der Auslegung eines übergeleiteten Bebauungsplans¹⁴⁸ dahin, dass in dem festgesetzten Wohngebiet die Nutzung von Gebäuden zur vorübergehenden Unterbringung von Asylbewerbern allgemein zulässig ist, steht Bundesrecht nicht entgegen¹⁴⁹. Auch der Auslegung eines übergeleiteten Bebauungsplans dahin, dass in dem festgesetzten Wohngebiet auch eine Betriebskrankenkasse als kleinere, nicht zentrale Anlage der Verwaltung, ein Laden wie auch eine Arztpraxis zulässig sind, steht bundesrechtlich nichts entgegen¹⁵⁰.

XI. Städtebaubilanz

Bauleitpläne müssen handwerklich solide gearbeitet sein. Hier sind in den vergangenen Jahren erhebliche Anstren-

148 Hamburgischer Baustufenplan von 1952.

149 BVerwG, Urteil vom 17. 12. 1998 – 4 C 16.97 –, BVerwGE 108, 190 = DVBl. 1999, 782 = DÖV 1999, 559 = NVwZ 1999, 981 = Buchholz 406.11 § 233 Nr. 1 = BauR 1999, 603 = BBauBl. 1999, 81 = ZfBR 1999, 160.

150 BVerwG, Urteil vom 17. 12. 1998 – 4 C 9.98 –, BauR 1999, 730 = Buchholz 406.11 § 233 Nr. 1 = BauR 1999, 730 für einen hamburgischen Baustufenplan von 1953.

gungen unternommen worden. Die Ergebnisse können sich sehen lassen und finden in zumeist durchaus vorzeigbaren Bauleitplänen ihren Ausdruck. Auch zahlreiche Fortbildungsveranstaltungen und Schulungen unter Beteiligung von Richtern des BVerwG haben dazu beigetragen, dass die städtebaulichen Planung in Deutschland nicht nur in den alten Ländern im Ganzen einen hohen Qualitätsstandard erreicht hat, den es zu sichern gilt. Und auch die Fachanwaltsausbildung hat hierzu mittelbar Hilfestellung geleistet.

Die Rechtsprechung hat sich von dem Gedanken einer ungefragten Fehlersuche¹⁵¹ verabschiedet und durch eine behutsame Selbstkorrektur ein gesundes Mittelmaß zwischen einer kleinlichen Form- und Verfahrensprüfung einerseits und der Gefahr, sich lediglich als verlängerter Arm der Verwaltung zu begreifen, andererseits erreicht. Tröstlich auch zu wissen, dass von den kreativen Einfällen »architektonischer Selbsthilfe« ein Beitrag zur Lösung kniffliger Fragen vor allem in dem nachbarschaftlichen Miteinander erwartet werden kann. Auch durch einen Rückzug aus den förmlichen Genehmigungsverfahren wird der Spielball eher den Architekten und Fachingenieuren zugeworfen.

Das Recht der städtebaulichen Planung wird gegenwärtig in erster Linie von Praxis und Rechtsprechung bewegt. Und das ist auch gut so. Vielleicht ist es so ähnlich wie mit den von der modernen Chaosforschung entdeckten Billardkugeln, die – erst einmal in Bewegung gesetzt – sich gegenseitig anstoßen. So lautet denn wohl auch die Erkenntnis im Recht der städtebaulichen Planung: Niemand bewegt das Städtebaurecht allein, jeder vielleicht aber doch ein bisschen – und im vollen städtebaulichen Kräftespiel wohl nur Gesetzgeber, Rechtsprechung, Wissenschaft und Praxis gemeinsam.

151 BVerwG, Urteil vom 7. 9. 1979 – 4 C 7.77 –, DVBl. 1980, 230 = BauR 1980, 40 – Fehlersuche.

Berichte

Welche Verfassung für Europa?

– Bericht über das 1. interdisziplinäre »Schwarzkopf-Kolloquium« zur Verfassungsdebatte in der Europäischen Union –

Von Wissenschaftlichem Assistenten Dr. Carsten Nowak, Hamburg

Unter dem Titel »Welche Verfassung für Europa?« fand am 26./27. 11. 1999 im Europa-Kolleg Hamburg das 1. interdisziplinäre »Schwarzkopf-Kolloquium« zur Verfassungsdebatte in der Europäischen Union statt. Dieses Kolloquium ist vom internationalen Postgraduiertenstudiengang »Master of European Studies« unter der Leitung von Prof.

Dr. Thomas Bruha (Universität Hamburg/Europa-Kolleg Hamburg) veranstaltet worden. Dieser von der Universität Hamburg in Kooperation mit dem Europa-Kolleg Hamburg durchgeführte Studiengang bildet hochqualifizierte Absolventen und Absolventinnen insbesondere eines juristischen, ökonomischen oder politikwissenschaftlichen