PROF. DR. BERNHARD STÜER
Rechtsanwalt und Notar
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

48143 Münster Schützenstraße 21
Telefon (0251) 43523 45263
Fax (0251) 44126 stueer@t-online.de
http://home.t-online.de/home/stueer/

Bauleitplanung

in

Handbuch des öffentlichen Baurechts

Von Rechtsanwalt und Notar
Prof. Dr. Bernhard Stüer
Honorarprofessor an der Universität Osnabrück
Mitglied des Justizprüfungsamtes beim OLG Hamm
Richter am Anwaltsgerichtshof des Landes NRW
Lehrbeauftragter an der Universität Münster und am
Westfälischen Studieninstitut für kommunale Verwaltung

4. Auflage

2000

A. Bauleitplanung 1

1. Teil. Bauleitplanung im Geflecht hoheitlicher Planungen 1

I. Planung als außerrechtlicher Vorgang und deren rechtliche Einbindung 2
1. Struktur der Normen des Planungsrechts 2
2. Kontrolleröffnung und Kontrollreichweite 2
3. Konditional- und Finalprogramme 3
4. Möglichkeiten autonomer Planungsentscheidungen 3

II. Städtebaurecht 1998 (Überblick) 3
1. Ausgangspunkte 3
2. Schwerpunkte 4
3. Umweltschutz 4
4. Vereinfachung 8
5. Verhältnis der Bauleitplanung zu anderen Planungen 11
6. Novelle der BauNVO 12

III. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern 12

IV. Kommunale Planungshoheit in Art. 28 II GG 14
1. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte 14
2. Gemeindliche Mitwirkungs- und Abwehrrechte bei Fachplanungen und staatlichen Eingriffen 15
3. Interkommunale Bauleitplanung 26
4. Grenzüberschreitende Unterrichtung 28
5. Gemeindefreie Gebiete 29

V. Raumordnung 29
1. Das ROG 1998 (Überblick) 29
2. Ausgangspunkte 29
3. Stufensystem der raumrelevanten Planung 33
4. Grundsätze der Raumordnung 34
5. Raumordnung in den Ländern 35
6. Raumordnung des Bundes 42
7. Bindungswirkungen 42

2. Teil. Inhalt und Rechtsnatur der Bauleitpläne 44

I. Flächennutzungsplan 45
1. Aufgabe des Flächennutzungsplans 45
2. Darstellungsmöglichkeiten 46
3. Kennzeichnungsmöglichkeiten 47
4. Flächennutzungsplan und BauNVO 47
5. Nachrichtliche Übernahme 48
6. Erläuterungsbericht 48
7. Wirkungen des Flächennutzungsplans 49

II. Bebauungsplan 49
1. Bauliche Anlagen 51
2. Festsetzungsmöglichkeiten 53
3. Kennzeichnungsmöglichkeiten 63
4. Nachrichtliche Übernahme 63
5. Bebauungsplanbegründung 63

III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan 65
1. Entwicklungsgebot 65
2. Lockerung des Entwicklungsgebotes in den fünf neuen Bundesländern 68
3. Überleitung früherer Pläne im Gebiet der ehemaligen DDR 68
4. Rechtsschutzmöglichkeiten 69
5. Merkmale von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan (Überblick) 73

IV. Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten nach der BauNVO 73
1. Die Baugebiete der BauNVO 74
2. Gliederungs- und Ausschlussmöglichkeiten nach § 1 IV bis IX BauNVO 101
3. Maß der baulichen Nutzung gem. §§ 16--21 a BauNVO 125
4. Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche 132

3. Teil. Planaufstellungsverfahren 133

I. Aufstellungsbeschluss 136

II. Ausarbeitung des Planentwurfs 139

III. Beteiligung der Träger öffentlicher Belange 140
1. Grundsätze für die Trägerbeteiligung 140
2. Beachtlichkeit der Stellungnahmen 141
3. Zeitpunkt der Trägerbeteiligung 144
4. Präklusion von nicht rechtzeitig vorgebrachten Belangen 144
5. Rechtsfolgen der fehlerhaften Trägerbeteiligung 145

IV. Bürgerbeteiligung 145

1. Vorgezogene Bürgerbeteiligung 145
2. Förmliche Bürgerbeteiligung 147
3. Einschaltung von Dritten 151
4. Änderung der Planung im Aufstellungsverfahren 153
5. Bescheidung der Anregungen 157

V. Beschluss über Bauleitplan 158

VI. Genehmigungsverfahren gem. §§ 6, 10 II BauGB 161
1. Rechtskontrolle -- keine Zweckmäßigkeitskontrolle 162
2. Genehmigungsverfahren und Genehmigungsentscheidung 163
3. Anzeigeverfahren nur nach Maßgabe des Landesrechts 165

VII. Schlussbekanntmachung 166

VIII. Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans 171
1. Grundsätzliche Verfahrensanforderungen 171
2. Vereinfachtes Verfahren 171
3. Materielle Anforderungen 173
4. Außerkrafttreten eines Bebauungsplans 174

4. Teil. Wirksamkeitsvoraussetzungen -- beschränkte Fehlerfolgen 176

I. Fehleranfälligkeit der Bauleitplanung 176

II. Fehlerbeachtlichkeit nach § 214 BauGB 177
1. Förmliche Bürgerbeteiligung oder Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nicht durchgeführt (§ 214 I Nr. 1 BauGB) 178
2. Erläuterungsbericht und Begründung fehlen 179
3. Abschließender Beschluss, Genehmigungsverfahren oder Bekanntmachung gem. § 214 I 1 Nr. 3 BauGB fehlerhaft 180
4. Verstoß gegen das Entwicklungsgebot gem. § 214 II BauGB 180
5. Beachtlichkeit von Abwägungsfehlern 182

III. Frist für das Geltendmachen von Fehlern -- Fehlerbehebung (§§ 215, 215 a BauGB) 183
1. Rügefrist gem. § 215 I BauGB 184
2. Fehlerbehebung gem. § 215 a BauGB 185
3. Überleitungsvorschrift gem. § 233 II BauGB 193

5. Teil. Abwägungsgebot 194

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen 194

II. Struktur der Normen des Planungsrechts 194
1. Konditional- und Finalprogramme 195
2. Planungsziele, Planungsleitsätze, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote 195

III. Planungsleitlinien und Optimierungsgebote gem. § 1 V BauGB 198
1. Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse 198
2. Wohnbedürfnisse der Bevölkerung 199
3. Soziale und kulturelle Bedürfnisse 200
4. Ortsteile, Orts- und Landschaftsbild 200
5. Denkmalschutz 200
6. Kirchen und Religionsgemeinschaften 201
7. Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege 201
8. Wirtschaft, Verkehr, Abfall, Rohstoffvorkommen 224
9. Verteidigung und Zivilschutz 225
10. Bodenschutzklausel 226
11. Umwidmungssperre 231
12. Gestaltungsfestsetzungen auf landesrechtlicher Grundlage 231

IV. Struktur der Abwägung 231
1. Planung und Gestaltungsfreiheit 232
2. Abwägungsverfahren und Abwägungsergebnis 232
3. Abwägungsfehler 232
4. Konfliktbewältigung -- Konflikttransfer 238
5. Instrumente der Konfliktbewältigung 248
6. Rücksichtnahmegebot 249
7. Alternativenabwägung 258
8. Abwägungsgrundsätze 258

6. Teil. Plansicherungsinstrumente 261

I. Veränderungssperre 261
1. Voraussetzungen für die Veränderungssperre 261
2. Vom Verbot erfasste Veränderungen 264
3. Ausnahmen von der Veränderungssperre 264
4. Geltungsdauer der Veränderungssperre 264
5. Nicht erfasste Veränderungen -- Bestandsschutz 266
6. Entschädigung bei Veränderungssperre 267
7. Rechtsschutz gegen Veränderungssperre 269

II. Zurückstellung von Baugesuchen 270
1. Voraussetzungen und Verfahren der Zurückstellung 270

2. Rechtsschutz gegen die Zurückstellung 271
III. Teilungsgenehmigung 271
1. Voraussetzungen für die Teilungsgenehmigung gem. § 19 BauGB 272
2. Versagungsgründe gem. § 20 BauGB 274
3. Teilungsgenehmigung hat keine Bindungswirkung 275
4. Rechtsschutz bei abgelehnter oder erteilter Teilungsgenehmigung 275
IV. Gemeindliche Vorkaufsrechte 276
1. Allgemeines Vorkaufsrecht 276
2. Besonderes Vorkaufsrecht gem. § 25 BauGB 279
3. Ausübung des Vorkaufsrechts zu Gunsten Dritter (§ 27a BauGB) 279
4. Ausschluss des Vorkaufsrechts gem. § 26 BauGB 280
5. Abwendung des Vorkaufsrechts gem. § 27 BauGB 280
6. Verfahren und Entschädigung 281
7. Preislimitiertes Vorkaufsrecht 281
7. Teil. Planverwirklichungsinstrumente 282
I. Bodenordnende Maßnahmen 282
1. Umlegung 282
2. Grenzregelung 287
II. Enteignung und Entschädigung 288
1. Eigentumsgarantie in Art. 14 GG 288
2. Enteignungsrechtliche und einfachgesetzliche Zumutbarkeit 291
3. Vorrang des Primärrechtsschutzes 291
4. Verbot des enteignungsrechtlichen Konflikttransfers 292
5. Rechtfertigung der Enteignung 293
6. Enteignung zu Gunsten Privater 294
III. Planungsschadensrecht gem. §§ 39 bis 44 BauGB 295
1. Entschädigung für Vertrauensschutz gem. § 39 BauGB 295
2. Entschädigung bei öffentlicher Zwecksetzung gem. §§ 40, 41 BauGB 296
3. Entschädigung bei Enteignung gem. §§ 85 bis 122 BauGB 303
IV. Wertermittlung 310
V. Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote 310
1. Erhaltungssatzung gem. § 172 BauGB 311
2. Städtebauliche Gebote 314
VI. Städtebauliche Verträge 319
1. Rechtsgrundlagen 319
2. Erschließungsvertrag 322
3. Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen 325
4. Vertrag zur Förderung und Sicherung der Planziele 326
5. Vertrag zur Übernahme von Aufwendungen 327
6. Rechtsnatur des Vertrages 328
7. Formvorschriften 329
8. Angemessenheitsklausel 329
9. Konfliktbewältigung durch städtebauliche Verträge 331
10. Vertragliche Haftung der Gemeinde 332
11. Verbot subjektiver Abwägungssperren 332
8. Teil. Städtebauliche Satzungen 333
I. Zulassungsbegründende Satzungen 334
1. Bebauungsplan 334
2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan 334
II. Plansichernde Satzungen 339
III. Innenbereichssatzungen 339
1. Klarstellungssatzung 339
2. Entwicklungssatzung 339
3. Ergänzungssatzung 339
4. Vergnügungsstättensatzung 340
IV. Maßnahmenunterstützende städtebauliche Satzungen 340
1. Erhaltungssatzung 340
2. Sanierungssatzung 341
3. Entwicklungsbereichssatzung 346
V. Weitere Satzungen 349
1. Fremdenverkehrssatzung 349
2. Erschließungsbeitragssatzung 351
3. Außenbereichssatzung 351
9. Teil. Städtebaurecht in den Ländern - Überleitungsrecht 352
I. Sonderregelungen in den Ländern 352
1. Sonderregelungen für die Stadtstaaten 352
2. Sonderregelungen für die Länder. 353
II. Städtebaurecht in den neuen Ländern 353
III. Überleitungsrecht 355

Gliederung

1. Eingeleitete Verfahren 355
2. Erstreckung der Planerhaltung auf alte Pläne 355
3. Fortgeltung alter Pläne, Satzungen und Entscheidungen 356

A. Bauleitplanung

Schrifttum: *Battis*, Öffentliches Baurecht und Raumordnungsrecht, 4. Aufl., Stuttgart 1999; *Battis/Krautzberger/Löhr*, BauGB, 7. Aufl., München 1999; *Bielenberg/Krautzberger/Söfker*, BauGB, Leitfaden und Kommentierung, 5. Aufl., München/Münster 1998; *Brohm*, Öffentliches Baurecht, 2. Aufl., München 1998; *Brügelmann*, BauGB, 37. Lieferung, Stuttgart/Berlin/Köln 1998; *Buchholz*, Sammel- und Nachschlagewerk der Rechtsprechung des BVerwG; *Ehebrecht-Stüer*, Außenbereichsbebauung, Entwicklung und geltendes Recht (§ 35 BauGB 1998), Münster 1997; *Erbguth/Oebbecke/Rengeling/Schulte* (Hrsg.), Planung, FS für Hoppe, München 2000; *Erbguth/Schink*, UVPG, 2. Aufl. 1996; *Erbguth/Wagner*, Bauplanungsrecht, 3. Aufl., München 1998; Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, München 2000; *Fickert/Fieseler*, BauNVO, 9. Aufl. 1998; *Finkelnburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, Bd. I, 5. Aufl., München 1998, Bd. II, 4. Aufl., München 1998; *Gaentzsch*, BauNVO, 1990; *ders.*, BauGB, 1991; *Gelzer/Birk*, Bauplanungsrecht, 6. Aufl., Köln 1997; *Grupp/Ronellenfitsch*, Planung – Recht – Rechtsschutz, FS für Blümel, 1999; *Hoppe/Beckmann*, Umweltrecht 1989; *Hoppe/Grotefels*, Öffentliches Baurecht, München 1995; *Hoppe/Stüer*, Die Rechtsprechung zum Bauplanungsrecht, Stuttgart 1995; *Kleinlein*, Das System des Nachbarrechts, 1987; *König/Roeser/Stock*, BauNVO, München 2000; *Kopp/Schenke*, VwGO, 11. Aufl. 1998; *Kopp/Ramsauer*, VwVfG, 7. Aufl., München 2000; *Krautzberger/Söfker*, Planungs- und Entscheidungshilfe in den neuen Bundesländern, 1991; *Schlichter/Stich* (Hrsg.), Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl., Köln 1995 und Schwerpunkte-Kommentar, Köln 1998; *Schrödter*, BauGB, 6. Aufl., Köln 1998; *Stüer*, Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung, Göttingen 1980; *ders.*, Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, DVBl. 1985, 469; *ders.*, Das Bauplanungsrecht in den neuen Bundesländern, DVBl. 1992, 266; *ders.*, Naturschutz- und Landschaftsschutzrecht bei der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Einzelvorhaben, DVBl. 1992, 1147; *ders.*, (Hrsg.), Verfahrenbeschleunigung. Wirtschaft – Verwaltung – Rechtsschutz, Schriftenreihe Planungsrecht, Bd. 2, Osnabrück 1997; *ders.*, Kommunalrecht NRW in Fällen, Stuttgart 1997; *ders.*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl., München 1998; *ders.*, Bau- und Fachplanungsgesetze, München 1999; *ders.* (Hrsg.), Planung von Großvorhaben, Schriftenreihe Planungsrecht, Bd. 2, Osnabrück 1999; *ders.*, Der Bebauungsplan, München 2000; *Stüer/Ehebrecht-Stüer*, Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder, Münster 1996; *Stüer/Rude*, Städtebaurecht 1996 – 1998, DVBl. 1999, 210, 299; *dies.*, Städtebaurecht 1999, DVBl. 2000, 312, 390; *Thiel/Gelzer/Upmeier*, Baurechtssammlung (BRS); *Stelkens/Bonk/Sachs*, VwVfG, 5. Aufl. 1998; *Weyreuther*, Bauen im Außenbereich, Köln 1979.

1 Städtebauliche Planung steht bei veränderten Rahmenbedingungen vor neuen Herausforderungen. Die Wiedervereinigung Deutschlands hat nicht nur die neuen Länder vor gewaltige Aufgaben gestellt. Auch in den alten Ländern haben sich Veränderungen ergeben, die auf den Städtebau durchschlagen. Das zum 1.1.1998 in Kraft getretene Bau- und Raumordnungsgesetz macht zudem in vielen Einzelbereichen ein Umdenken und eine Gewöhnung an die neuen Vorschriften erforderlich. In dem vielfach kaum übersehbaren Dickicht des städtebaulichen Regelungswerks gilt es, sich den wesentlichen Grundstrukturen des Rechts der städtebaulichen Planung zuzuwenden. Als Gegenstand einer derartigen Betrachtung steht die durchaus nicht spannungsfreie Bauleitplanung im Mittelpunkt.

1. Teil. Bauleitplanung im Geflecht hoheitlicher Planungen

2 Das **Konfliktfeld Bauleitplanung** ist in der Tat spannungsgeladen: Industrie und Handel verlangen die Bereitstellung gewerblicher Bauflächen. Gewachsene Gemengelagen bereiten Sorgen. Verbrauchermärkte auf der grünen Wiese gefährden die Innenstädte. Wo der Tante-Emma-Laden auszieht, rücken Spielhallen nach. Die Altlastensanierung erfordert Milliardenaufwendungen. Der Verkehrslärmschutz beansprucht Aufmerksamkeit. Die durch die EG-Richtlinie und das UVPG gebotene Umweltverträglichkeitsprüfung steht auch in der Bauleitplanung an. Die naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelungen müssen in der Bauleitplanung umgesetzt werden. Probleme über Probleme, welche die Konfliktlösungskapazitäten bis an den Rand erschöpfen, sie möglicherweise sogar schon überfordern. In dieser Situation gilt es, den Blick auf die wesentlichen Fragestellungen zu richten, die der Bewältigung durch Bauleitplanung bedürfen. Dabei sind keine eindimensionalen Lösungen in Sicht. Abwägung, Interessenausgleich, Rücksichtnahme auf schützenswerte Belange, Optimierungsklauseln, Vorsichtigkeitsgebote und Verteilung der Problemlösung auf mehrere Schultern bestimmen vielmehr das Bild.[1]

3 Die **kommunale Bauleitplanung** prägt dabei das Gesicht der Städte und Gemeinden. Sie vollzieht sich als Vorgang städtebaulicher Gestaltung auf der Grundlage eines gesetzlichen Regelwerkes, dessen wesentliche Bestandteile im BauGB und in der BauNVO niedergelegt sind. Bauleitplanung hat dabei einerseits außerrechtliche Elemente, ist jedoch andererseits rechtlich eingebunden. Die städtebauliche Planung liegt in der Verantwortung der Städte und Gemeinden, die als Träger der Planungshoheit wichtige Grundlagen für die gleichwertige Entwicklung der Lebensverhältnisse in Stadt und Land zu schaffen haben.[2]

---

[1] Zur Bauleitplanung *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auf. 1998, Rdn. 2.

[2] Zur geschichtlichen Entwicklung der Bauleitplanung *Hoppe/Grotefels* § 1 Rdn. 14, 28; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auf. 1998, Rdn. 11.

A. Bauleitplanung

1. Teil. Bauleitplanung im Geflecht hoheitlicher Planungen

I. Planung als außerrechtlicher Vorgang und deren rechtliche Einbindung

4 Die **Bauleitplanung** erweist sich mit dem Zusammenstellen des Abwägungsmaterials, mit der Bewertung von Belangen, mit dem Vor- und Zurückstellen betroffener Interessen, mit der Entwicklung planerischer Vorstellungen und Leitbilder sowie der eigentlichen planerischen Entscheidung innerhalb eines Geflechts mehr oder weniger zahlreicher, in ihrem Verhältnis zueinander komplexer Interessen als **schöpferischer Vorgang**, der primär außerrechtlichen, sachimmanenten Gesetzlichkeiten unterliegt und auf der gestaltenden Rationalität des Planers beruht.[3]

1. Struktur der Normen des Planungsrechts

5 Allerdings vollzieht sich die Bauleitplanung nicht in einem rechtsfreien Raum. Sie wird vielmehr von Verfassung und Gesetzen **rechtlich determiniert**. Diese rechtliche Bindung wird von **Handlungsnormen** -- also jenen Gesetzlichkeiten, nach denen sich die Entscheidungen der Bauleitplanung vollziehen -- und von **Kontrollnormen** -- also jenen Verfassungs- und anderen Rechtsnormen, die bei der gerichtlichen Prüfung dieser Entscheidungen zur Anwendung gelangen -- ausgeübt. Die Handlungsnormen, die sich an die planende Gemeinde wenden, bestehen aus zwei Teilen: Durch einen rechtlichen Bereich werden die Entscheidungen fremd (**heteronom**) determiniert. Der andere Teil der Handlungsnormen ist einer rechtlichen Fixierung entzogen. Er vollzieht sich nach sachimmanenten (**autonomen**) und fachbezogenen Grundsätzen, Maßstäben, Wertungen und Erwägungen. Die normativen Determinanten, die das Wesen jeder Planung als Entscheidungsprozess mit typischen Eigengesetzlichkeiten nicht verändern, stellen dabei begleitende Schranken und Grenzen dar, indem sie normativ geprägte Ziel- und Wertvorstellungen, Form- und Verfahrensvorschriften sowie allgemeine Grundregeln für Abwägungs- und Bewertungsvorgänge aufstellen. Nur in diesem heteronom determinierten Bereich findet eine rechtliche Kontrolle statt. Die autonomen Bestandteile der Handlungsnormen dagegen sind einer Rechtskontrolle nicht zugänglich.[4]

6 Der Anteil **autonomer** und damit **kontrollfreier Determinanten** ist nach der spezifischen Eigenart der jeweiligen Entscheidungen unterschiedlich. Er ist umso größer, je weitgehender Gesetzgeber und Verwaltung zur eigenverantwortlichen, letztverbindlichen und damit kontrollfreien Entscheidung berufen sind. Die Gemeinde besitzt für die Frage der städtebaulichen Erforderlichkeit ein sehr weites planerisches Ermessen.[5]

2. Kontrolleröffnung und Kontrollreichweite

7 Das Vorhandensein autonomer Gestaltungsräume kann allerdings nicht ohne Auswirkungen auf die Kontrollnormen bleiben. Ist die Bauleitplanung auch autonom und damit zum Teil kontrollfrei determiniert, so ist es dem Gericht verwehrt, mit Kontrollnormen in diesen außerrechtlichen Bereich hineinzuprüfen. Die Kontrollnormen erfahren also durch die autonomen Gestaltungsräume eine inhaltliche Festlegung und Begrenzung. Dies gilt sowohl für die Kontrolleröffnungsnormen als auch für die Kontrollreichweite. So tragen etwa Kontrolleröffnungsnormen (Normen, die Zulässigkeitsvoraussetzungen enthalten) dem Bestehen autonomer Gestaltungsräume dadurch Rechnung, dass sie Eingangsvoraussetzungen für die materielle Kontrolltätigkeit der Gerichte aufstellen und so dem Verfahren eine bestimmte Richtung geben.

Hinweis: Zu diesen Kontrolleröffnungsnormen gehört § 42 II VwGO, der für Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen grundsätzlich die Betroffenheit in eigenen Rechten verlangt. Auch eine Normenkontrolle ist nach § 47 II nur zulässig, wenn der Antragsteller geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

8 Besonders aber die **materiellen Kontrollmaßstäbe**, also jene Regeln, die bei der materiellen Rechtmäßigkeitsprüfung der Gerichte zur Anwendung gelangen, werden durch das Vorhandensein autonomer (kontrollfreier) Gestaltungsräume inhaltlich festgelegt und geprägt. Sie werden mehr und mehr zu offenen Generalklauseln, die auf außerrechtliche Erwägungen und Bewertungen Bezug nehmen und damit an rechtlich fassbarer Aussagekraft verlieren. Diese kontrollfreien Gestaltungsräume begrenzen und verkürzen die vorhandenen Einzelmaßstäbe und reduzieren das für eine gerichtliche Überprüfung zur Verfügung stehende Maßstabsystem auf einen geringeren als üblichen Umfang. So ist die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Bauleitplanung von einer Totalkontrolle weit entfernt. Unter Beachtung des autonomen (kontrollfreien) Gestaltungsraums der Gemeinde erstreckt sich die gerichtliche Kontrolle vor allem auf Form- und Verfahrensfragen. Auch die Einhaltung des Abwägungsgebotes wird vor allem im Hinblick auf die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und andere Frage des Abwägungsverfahrens kontrolliert, während im

---

[3] *Albers* Wesen und methodische Grundlagen 1967, 1; *ders.* Städtebau und Menschenbild 1972, 1; *ders.* Städtebauliche Konzepte als Entwicklungsrahmen 1977, 7; *Alexy* Rechtstheorie 1979 Beiheft 1, 59, 76; *ders.* 1985, 1; *ders.* Archiv für Rechts- und Sozialphilosophie Beiheft Nr. 25 1985, 13.

[4] *Hoppe* in FS Scupin, 1983, 121; *ders.* in *Hoppe/Grotefels* § 8 Rdn. 81 ff.; *Ossenbühl* DVBl. 1974, 309; *Schmidt-Aßmann* Grundfragen des Städtebaurechts 1972, 160 ff.; *Stüer* DVBl. 1974, 314.

[5] Birk JA 1981, 364; Czermak DöV 1978, 320; Gern DVBl. 1987, 1194; Groß DVBl. 1995, 468; Lau BauR 1987, 491; Ortloff FS Gelzer 1991, 223; Rubel Planungsermessen 1982; Schöpfer NVwZ 1991, 551; Schröder DöV 1976, 308; Starck FS Sendler 1991, 167.

Bereich der städtebaulichen Zielkonzeption und in dem eigentlichen Vor- und Zurückstellen von Belangen ein nicht kontrollierter Planungsfreiraum anerkannt wird. Insoweit findet zumeist nur eine Plausibilitätskontrolle in dem Sinne statt, ob die von der Gemeinde entwickelten städtebaulichen Konzepte überzeugend sind und die zu ihrer Verwirklichung ergriffenen Maßnahmen geeignet, erforderlich und verhältnismäßig erscheinen.

3. Konditional- und Finalprogramme

9 Die Möglichkeiten eigenverantwortlicher Planungsentscheidungen werden dadurch erweitert, dass die Rechtsnormen des Planungsrechts durchweg nicht als **Konditionalprogramme** nach dem Wenn-dann-Schema formuliert sind, sondern sich als **Finalprogramme** i. S. der eigenverantwortlichen Zielerreichung durch die planenden Gemeinden darstellen.6 Das BauGB formuliert zwar allgemeine städtebauliche Ziele. Die nähere Konkretisierung wird jedoch der planenden Gemeinde überlassen. Auch werden im BauGB verschiedene Planungsinstrumente etwa der Bauleitplanung wie der Flächennutzungs- und der Bebauungsplan, der Plansicherung wie die Veränderungssperre oder die Zurückstellung von Baugesuchen, der Planverwirklichung wie die Erhaltungssatzung oder die städtebaulichen Gebote bereitgestellt. Die Auswahl dieser Instrumente und vor allem aber die Frage, auf welche Weise diese Planungsinstrumente mit konkreten städtebaulichen Inhalten und mit Leben erfüllt werden, bleiben dem städtebaulichen Gestaltungswillen der planenden Gemeinde überlassen. Dies gewährt Planungsfreiräume, die von der eigenverantwortlichen kommunalen Selbstverwaltung mit Leben erfüllt werden können.

4. Möglichkeiten autonomer Planungsentscheidungen

10 Die mit der Bauleitplanung verbundenen autonomen (kontrollfreien) Entscheidungsfreiräume sollten von den Städten und Gemeinden im Interesse der eigenverantwortlichen städtebaulichen Gestaltung genutzt werden. Wird bei der Aufstellung eines Bebauungsplans das nach dem BauGB erforderliche Aufstellungsverfahren eingehalten und sind die Anforderungen, die sich aus dem Abwägungsgebot ergeben, erfüllt, so eröffnet sich dem Planer auf dieser Grundlage ein eigenverantwortlicher Gestaltungsraum, der sich einer gerichtlichen Kontrolle entzieht. Diese Legitimation durch Verfahren ermöglicht Freiräume, die allerdings verantwortungsbewusstes Handeln der planenden Städte und Gemeinden voraussetzen.

II. Städtebaurecht 1998 (Überblick)

11 Nach Änderungen des BBauG in den Jahren 1976 und 1979 wurde im Jahre 1986 das BauGB verabschiedet. Dieses wurde im Jahre 1990, 1993 und 1996 geändert. Durch das Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 ist das BauGB erneut geändert und ein neues Raumordnungsgesetz verabschiedet worden [7]. Die Regelungen sind zum 1.1.1998 in Kraft getreten. Zugleich trat das BauGB-MaßnG außer Kraft.

1. Ausgangspunkte

12 Ziel der Neuregelungen war es, das Planungsrecht zu vereinfachen und unnötigen Ballast vor allem in den Verfahrensabläufen über Bord zu werfen. Die kommunale Planungshoheit sollte gefestigt und die Investitionsbereitschaft von gewerblicher Wirtschaft und Industrie zur Sicherung des Standortes Deutschland gestärkt werden. Die Reform des Städtebaus stand im Zusammenhang mit den bereits im Jahre 1996 durchgeführten Beschleunigungsnovellen [8]. Durch das Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG) [9] ist neben anderen Vorschriften [10] vor allem das VwVfG geändert worden. Das Sechste Gesetz zur Änderung der VwGO und anderer Gesetze (6. VwGOÄndG) [11] - es handelt sich um die grundlegendste Reform der VwGO seit dem Jahre 1960 - hatte wesentliche Änderungen des verwaltungsgerichtlichen Verfahrens eingeführt [12].

---

6 *Badura* in FS 25 Jahre BayVerfGH, 1972, 158; *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 7; § 7 Rdn. 11; *ders.* BauR 1970, 15; *ders.* DVBl. 1974, 641; *Oberndorfer* Die Verwaltung 1972, 261; *Stüer* DVBl. 1974, 314; s. auch u. Rdn. 626.

7 Gesetz zur Änderung des BauGB und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetz) v. 18.8.1997 (BGBl. I, 2081), vgl. die BT-Drs. 13/6392, 13/7588, 13/7589, 13/7886, 13/8019. Nach Durchführung des Vermittlungsverfahrens hat der Bundestag am 26.6.1996 und der Bundesrat am 4.7.1997 zugestimmt.

8 *Stüer*, DVBl. 1997, 326; *ders.* DVBl. 1997, 1201.

9 Gesetz zur Beschleunigung von Genehmigungsverfahren (Genehmigungsverfahrensbeschleunigungsgesetz - GenBeschlG) v. 12.9.1996 (BGBl. I 1354). *Stüer*, DVBl. 1997, 326.

10 KrW-/AbfG, AtG und WHG.

11 Sechstes Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze (6.VwGOÄndG) v. 1.11.1996 (BGBl. I 1626).

12 Das Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher Genehmigungsverfahren (BImSchG-Novelle) (Gesetz zur Beschleunigung und Vereinfachung immissionsschutzrechtlicher

2. Schwerpunkte

13 Was waren nun die eigentlichen Kernanliegen der Novelle? Das neue Städtebaurecht wollte einen verbesserten Beitrag zum Umweltschutz leisten, was durch die Integration des Naturschutzes in die Bauleitplanung und durch die Neufassung des Außenbereichsparagrafen geschehen sollte. Die Bestandskraft der städtebaulichen Satzungen sollte durch den Grundsatz der Planerhaltung gestärkt werden. Die Kooperation zwischen Gemeinde und Vorhabenträger sollte durch städtebauliche Verträge und den vorhabenbezogenen Bebauungsplan sowie die Einschaltung Dritter in den Planungsprozess gefördert werden. Durch die erfolgte Integration des BauGB-MaßnG in das BauGB und weitere harmonisierende Regelungen sollte der Planungsprozess vereinfacht und von unnötigem Ballast befreit werden. Das Verhältnis des Städtebaurechts zur Raumordnung und zum Fachplanungsrecht wurde neu geordnet und streckenweise übersichtlicher gestaltet. Auch hat das Recht der Raumordnung durch ein völlig neu konzipiertes ROG eine neue Grundlage erhalten. Auf die ursprünglich beabsichtigte Novelle der BauNVO ist nach lebhafter Diskussion am Ende - aus der Sicht zahlreicher Skeptiker gottlob - verzichtet worden [13].

3. Umweltschutz

14 Die Berücksichtigung des Umweltschutzes in der Bauleitplanung wurde durch das BauROG neu geregelt. Wesentliches Kernstück der Reform ist die Integration der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in das BauGB. Auch die rechtlichen Grundlagen für die Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung werden im BauGB gelegt. Zugleich ist § 35 BauGB für die planungsrechtliche Nutzung des Außenbereichs neu gefasst worden.

15 **a) Integration der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung.** Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung findet in § 1a BauGB eine neue rechtliche Grundlage [14]. Waren die naturschutzrechtlichen Regelungen in der Bauleitplanung bisher in §§ 8a bis 8 c BNatSchG enthalten, ist nunmehr zumindest teilweise ein Regelungstransfer in das BauGB erfolgt. In der neuen Überschrift des § 1a BauGB („umweltschützende Belange in der Abwägung“) wird dabei bereits deutlich, dass der Baurechtskompromiss, der auf einen Ausgleich zwischen Bauleitplanung und Naturschutz abzielt, fortgeschrieben wird. Es bleibt daher bei dem gewohnten Unterschied zwischen der vom Grundsatz strikt bindenden Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG einerseits und der von Abwägung geprägten Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffe in Bauleitplanung andererseits [15]. Ganz ist allerdings konnte die Übernahme in das Baurecht nicht gelingen. Geblieben ist vielmehr eine eigene naturschutzrechtliche Regelung in § 8a BNatSchG für das Verhältnis zum Baurecht. Das BNatSchG unterscheidet die Aufstellung von Bauleitplänen oder von Abrundungssatzungen nach § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB (§ 8a I BNatSchG), für die § 1a BauGB gilt, und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben, mit denen naturschutzrechtliche Eingriffe verbunden sind (§ 8a II und III BNatSchG). Für Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 30 BauGB), während der Planaufstellung (§ 33 BauGB) und im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) sind die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen des BNatSchG nicht anzuwenden. Für anwendbar erklärt § 8a II 2 BNatSchG demgegenüber die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen bei Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB sowie für Bebauungspläne, die eine Planfeststellung ersetzen. Außerdem ergehen Entscheidungen über Vorhaben im Innenbereich nach § 34 BauGB und im Außenbereich nach § 35 I und IV BauGB im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden (§ 8 a III BNatSchG).

16 Das Verhältnis der eigentlichen Bauleitplanung zum Naturschutz findet in § 1a BauGB seine Grundlage, so weit es den eigentlichen städtebaulichen Planungsteil angeht. Die Bestimmung des naturschutzrechtlichen Eingriffs bleibt weiter dem BNatSchG als dem naturschutzrechtlichen Fachrecht vorbehalten. Das BauGB geht dabei davon aus, dass die planerischen Entscheidungen nicht strikt bindend, sondern abwägungsdirigiert sind (§ 1a II BauGB). Dies gilt in voller Breite der naturschutzrechtlichen Belange. Die Gemeinde ist allerdings bei der Abwägung nicht gänzlich frei, sondern unterliegt dabei Bindungen, die sich auch aus dem Beispielskatalog des § 1a II BauGB und vergleichbaren Belangen ergeben. Zu berücksichtigen sind etwa die Darstellungen von Landschaftsplänen und sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts (§ 1a II Nr. 1 BauGB), der Ausgleich oder die Minderung der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, § 1a II Nr. 2 BauGB), die Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens im Rahmen der Umweltverträglichkeitsprüfung (§ 1a II Nr. 3 BauGB) sowie der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie (§ 1a II Nr. 4 BauGB) [16]. Die umweltschützenden Belange haben danach in

---

Genehmigungsverfahren v. 9.10.1996, BGBl. I 1498) hat zu Änderungen des BImSchG und der Verordnung über das Genehmgungsverfahren geführt. Mit dem Gesetz zur Änderung des Wasserhaushaltsgesetzes (WHG) v. 11.11.1996, BGBl. I 1695, sind wichtige Bestimmungen des WHG teilweise umgestaltet oder neu gefaßt worden.

13 Zu den Kernpunkten der Reform *Stüer*, DVBl. 1996, 177.

14 S. u. Rdn. 642, S*tüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2179.

15 Aus dem bisher geltenden Recht übernommen ist die Bodenschutzklausel und die Bodenversiegelungsklausel in § 1a I BauGB. Danach soll mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden. Bodenversiegelungen sind auf das notwendige Maß zu begrenzen.

16 Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABlEG Nr. L 206/7 v. 22.7.1992.

der Bauleitplanung keinen absoluten oder relativen Vorrang, sondern sind abwägungsdirigiert in dem Sinne, dass sie aus der Sicht der planenden Gemeinde durch andere überwiegende Belange überwunden werden können.

17 Für die Integration der umweltschützenden Belange in das Bauplanungsrecht verweist § 1a III BauGB auf ein Bündel verschiedener städtebaulicher Instrumente, die von Darstellungen im Flächennutzungsplan über Festsetzungen im Bebauungsplan bis hin zu städtebaulichen Verträgen reichen. Erleichterungen werden der Praxis vor allem auch dadurch angeboten, dass der Ausgleich auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen kann und die Gemeinde durch vorgezogene Maßnahmen bereits einen Ausgleich für Eingriffe vorwegnehmen kann, die erst später anstehen. Dadurch können naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen zeitlich und räumlich entzerrt sowie instrumentell auf eine neue Grundlage gestellt werden. Über allem schwebt der Gedanke, das Bauplanungsrecht mit seinem der Abwägung verpflichteten Entscheidungsverfahren für eine sachgerechte Bewältigung umweltschützender Belange zu nutzen [17].

18 Die neuen Regelungen für die bauleitplanerische Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsfolgen werden durch Vorschriften über die zu treffenden Maßnahmen für den Naturschutz in §§ 135a-c BauGB ergänzt [18]. Die bisherige Freistellungsklausel zu Gunsten der Länder in § 8b I BNatSchG a.F. ist durch eine Freizeichnungsklausel ersetzt worden, wonach die Länder die Gemeinden bis zum 31.12.2000 von der Eingriffsregelung in der Bauleitplanung freistellen können [19].

19 **b) Umweltverträglichkeitsprüfung in der Bauleitplanung.** Weist der Bebauungsplan ein Vorhaben aus, für das nach der Anlage zu § 3 UVPG [20] eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, findet nach Maßgabe des UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung statt [21]. Darunter fallen nach einer Änderung der Anlage zu § 3 UVPG [22] nunmehr auch Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe i.S. des § 11 III 1 BauNVO ab einer Geschossfläche von 5.000 qm sowie Vorhaben, für die nach Landesrecht eine UVP vorgesehen ist. Die Ermittlung der umweltrelevanten Auswirkungen des Vorhabens durch Umweltverträglichkeitsprüfung ändert allerdings nichts daran, dass auch bauplanungsrechtliche Entscheidungen zu derartigen Vorhaben abwägungsdirigiert bleiben. Das wird durch § 1a II Nr. 3 BauGB klargestellt.

20 **c) Außenbereichsschutz.** Das Bauen im Außenbereich steht im Konflikt unterschiedlicher Raumansprüche. Während einerseits gefordert wird, die bauliche Nutzung des Außenbereichs zurückzudrängen und § 35 BauGB als Hauptnorm des Umweltschutzes im Bauplanungsrecht auszubauen [23], wird andererseits vor allem auf die Folgenutzungen aufgegebener landwirtschaftlicher Betriebe und Betriebsteile verwiesen. Die vorhandene bauliche Substanz könne nicht dem Verfall preisgegeben werden. Mit der Neufassung des § 35 BauGB ist der Gesetzgeber einen Mittelweg gegangen, indem der Katalog der privilegierten Vorhaben gestrafft und die teilprivilegierten Vorhaben teilweise erweitert worden sind [24]. Die Neuregelungen in § 35 IV BauGB enthalten gegenüber dem bisherigen Recht, das bei eingreifenden

---

17 *Stüer*, DVBl. 1996, 177.

18 Das Gesetz geht dabei von dem Grundsatz aus, daß im Plan festgesetzte Maßnahmen vom Vorhabenträger durchzuführen sind (§ 135a I BauGB). Die Gemeinde kann die Ausgleichsmaßnahmen aber auch auf Kosten der Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer durchführen (§ 135a II BauGB). Durch die in § 135b BauGB enthaltenen Verteilungsmaßstäbe und den Verweis auf das gemeindliche Satzungsrecht soll den Gemeinden ein vollziehbares Instrumentarium an die Hand gegeben werden. Vor allem ist den Gemeinden zu empfehlen, durch vertragliche Vereinbarungen einen komplizierten Abrechnungsstreit zu umgehen (§§ 1a III, 11 BauGB).

19 Nach § 246 VI BauGB können die Länder bestimmen, daß die Gemeinden bis zum 31.12.2000 nicht verpflichtet sind, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung anzuwenden, soweit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann.

20 S.u. Rdn. ,685, *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2015; EG-Richtlinie zur UVP v. 27.6.1985, 85/337/EWG, DVBl. 1987, 829.

21 S.u. Rdn. 685, Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2015.

22 Art. 8 des BauROG: Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.

23 S.u. Rdn. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1486; *Ehebrecht-Stüer*, Der Außenbereichsschutz in Gesetzgebung und Rechtsprechung, Diss. jur. Münster 1997, 85.

24 Aus dem Katalog der privilegierten Vorhaben in § 35 I BauGB sind einerseits die unechten Altenteilerhäuser (§ 35 I Nr. 2 BauGB a.F.) und die Landarbeiterstellen (§ 35 I Nr. 3 BauGB a.F.) gestrichen worden. Dafür sind die Betriebe der gartenbaulichen Erzeugung hinzugetreten (§ 35 I Nr. 2 BauGB). Andererseits sind die Teilprivilegierungsregelungen in § 35 IV BauGB vor allem hinsichtlich der Folgenutzung bisher landwirtschaftlich genutzter Gebäude (§ 35 IV 1 Nr. 1 BauGB), der Ersatzbauten für Wohngebäude (§ 35 IV 1 Nr. 2 BauGB) und der Erweiterung von Wohngebäuden (§ 35 IV 1 Nr. 5 BauGB) neu gefaßt und dabei teilweise erweitert worden. Dies gilt vor allem für die Folgenutzung landwirtschaftlicher Gebäude, die nicht nur bei Wohnnutzungen teilprivilegiert ist. Es muß sich lediglich um eine zweckmäßige Verwendung erhaltenswerter Bausubstanz handeln. Die Aufgabe der bisherigen Nutzung darf im übrigen nicht länger als sieben Jahre zurückliegen (§ 35 IV 1 Nr. 1 c BauGB), wobei diese Voraussetzung bis zum 31.12.2004 nicht anzuwenden ist (§ 245 b II BauGB, wenn die Länder dies vorsehen). Bis zu diesem Zeitpunkt können daher nach Maßgabe des Landesrechts auch Gebäude, deren landwirtschaftliche Nutzung vor mehr als sieben Jahren aufgegeben worden ist, nach § 35 IV 1 Nr. 1 BauGB teilprivilegiert sein.

Umbaumaßnahmen bisher landwirtschaftlicher Gebäude nach § 35 IV 1 Nr. 1/§ 4 III 1 Nr. 1 BauGB-MaßnG lediglich die Wohnnutzung teilprivilegierte, deutliche Erweiterungen. Bedeutsam ist dies vor allem für die „landwirtschaftsnahe" gewerbliche Nutzung, die nach der Neufassung erleichtert wird. Auch können die Länder bestimmen, dass bis Ende des Jahres 2004 auch Folgenutzungen von Gebäuden teilprivilegiert sind, deren landwirtschaftliche Nutzung länger als sieben Jahre vor Antragstellung aufgegeben worden ist. In der praktischen Auswirkung ist der Außenbereichsparagraf daher wieder erweitert worden und entfernt sich damit noch etwas mehr von seiner nur aus drei kurzen Absätzen bestehenden Ursprungsfassung des BBauG 1960.

21 **d) Abwägung und Planerhaltung.** Bereits durch die Überschrift der §§ 200, 214 ff. BauGB wird deutlich, dass der Grundsatz der Planerhaltung groß geschrieben wird [25]. Wenn sich die Richter nach den mahnenden Worten des *BVerwG* nicht ungefragt auf die Suche nach Fehlern begeben sollen [26], so findet dieser Grundsatz jetzt auch im Gesetz Ausdruck. Widerspruch und Anfechtungsklage eines Dritten gegen die bauaufsichtliche Zulassung des Vorhabens haben nach § 212a I BauGB keine aufschiebende Wirkung. Damit wird weit über § 10 II BauGB-MaßnG a.F. hinaus, der lediglich den Wohnungsbau betraf, der Sofortvollzug jeder Bebauungs- und Baugenehmigung zur allgemeinen Regel erklärt. Das ist verfassungsrechtlich nicht unproblematisch, da ein allgemeiner Sofortvollzug baurechtlicher Genehmigungen gegen den Grundsatz des effektiven Rechtsschutzes in Art. 19 IV GG verstoßen dürfte [27], wie ihn das *BVerfG* entwickelt hat und von dem der Gesetzgeber nur im Ausnahmefall befreien darf.

22 Nach dem neuen § 215a I BauGB führen Mängel der Satzung, die nicht nach den §§ 214, 215 BauGB unbeachtlich sind und die durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, nicht zur Nichtigkeit [28]. Bis zur Behebung der Mängel entfaltet die Satzung allerdings keine Rechtswirkungen [29]. Wie bisher besteht auch weiterhin die Möglichkeit, Form- und Verfahrensfehler nach § 214 I BauGB mit Rückwirkung zu heilen [30]. Die rückwirkende Inkraftsetzung ist allerdings bei inhaltlichen Fehlern etwa bei materiellen Abwägungsmängeln nicht möglich [31]. Diese können durch ein ergänzendes Verfahren nur für die Zukunft behoben werden [32].

23 **e) Kooperation.** Neben dem Grundsatz der Planerhaltung spricht sich das neue Städtebaurecht auch für eine Kooperation von Gemeinde, Vorhabenträgern und Dritten aus. Dies Geschieht auf der Grundlage der Vorschläge der *Schlichter-Kommission* [33]. Der bisher in § 6 BauGB-MaßnG geregelte städtebauliche Vertrag wird als § 11 BauGB in das neue Recht übernommen. Der Vorhaben- und Erschließungsplans (bisher § 7 BauGB) findet als vorhabenbezogener Bebauungsplan in § 12 BauGB seine neue Grundlage. Zudem können Dritte in das Planungsverfahren eingeschaltet werden (§ 4b BauGB).

24 **f) Städtebauliche Verträge.** Der städtebauliche Vertrag [34] in § 11 BauGB wird als eigenständiges Instrument ausgebaut, mit dem im Rahmen der Angemessenheit (§ 11 II BauGB) sachgerechte Regelungen getroffen werden können. Der Anwendungsbereich derartiger vertraglicher Regelungen ist weit und in § 11 I BauGB lediglich beispielsweise aufgeführt. Die Regelungen können sich etwa beziehen auf die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten (§ 11 I Nr. 1 BauGB), die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele (§ 11 I Nr. 2 BauGB), sowie die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind.

---

[25] Vgl. zum Grundsatz der Planerhaltung s.u. Rdn.729; *ders.*, DVBl. 1995, 912.

[26] So mit dem Charme einer begrüßenswerten Handlungsanweisung für die Praxis jenseits jeder dogmatischen Begründung *BVerwG*, Urt. v. 7.9.1979 - 4 C 7.77 - ZfBR 1979, 255 = BauR 1980, 40 = VR 1980, 204 = Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 18 - Fehlersuche.

[27] *BVerwG*, Urt. v. 2.6.1988 - 4 C 1.88 - *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 475 - Zwischenlager Ahaus.

[28] Für das Fachplanungsrecht *BVerwG*, B. v. 24.5.1989 - 4 NB 10.89 - NVwZ 1990, 258 = DVBl. 1989, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 857; *OVG Münster*, Urt. v. 30.3.1990 - 7 B 3551/89 - DVBl. 1990, 1119 m. Anm. *Schmaltz.*

[29] § 47 V VwGO ist für die Tenorierung der Normenkontrollentscheidung des *OVG* entsprechend ergänzt worden.

[30] S.u. Rdn. 608.

[31] *BVerwG*, Urt. v. 18.4.1996 – 4 C 22.94 – DVBl. 1996, 920 = UPR 1996, 308 = NVwZ 1996, 892 – Einfriedungsmauer.

[32] § 216 BauGB ist nun auch in den neuen Ländern anwendbar, so daß die Kontrollmöglichkeiten der höheren Verwaltungsbehörde auch dort nicht auf die Wirksamkeitsvoraussetzungen in §§ 214, 215, 215a BauGB beschränkt sind.

[33] Bericht der Expertenkommission zur Novellierung des BauGB, Berlin, v. 28.10.1995 (*Schlichter II*). Die von Prof. Dr. Klaus *Töpfer* berufene Expertenkommission entwickelte ihre Vorschläge unter dem Vorsitz von Vizepräsident des BVerwG a.D. Prof. Dr. Otto *Schlichter* (Berlin) und Prof. Dr. Werner *Hoppe* (Münster/Berlin/Stuttgart) als stellvertretendem Vorsitzenden, vgl. auch *Stüer*, DVBl. 1996, 177.

[34] S.u. Rdn. 1018; *ders.*, DVBl. 1995, 649.

25 Der städtebauliche Vertrag kann sich von gesetzlichen Regelungen deutlich entfernen und ist lediglich dem Angemessenheitsgrundsatz verpflichtet. Die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist allerdings unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte (§ 11 II 2 BauGB). Mit dieser Neuregelung ist ein wichtiger Befreiungsschlag gelungen – wurde doch bisher vielfach die Auffassung vertreten, dass der städtebauliche Vertrag lediglich die im Gesetz bereits vorgeschriebenen Regelungen abbilden und sich davon nicht entfernen dürfe. Befreit von solchen Fesseln kann sich der städtebauliche Vertrag auf der Grundlage des neuen Rechts nunmehr zu einem eigenständigen Handlungsinstrumentarium entwickeln, das den Vertragsparteien größere Freiheiten in der Vertragsgestaltung lässt.

26 **g) Vorhabenbezogener Bebauungsplan.** Ebenfalls aufgegriffen hat der Gesetzgeber die Vorschläge der *Schlichter-Kommission* zum Vorhaben- und Erschließungsplan [35], der in § 12 BauGB seine neue Rechtsgrundlage findet und nunmehr als vorhabenbezogener Bebauungsplan in einem dem Bebauungsplan angeglichenen Gewande erscheint. Wie bisher ist der Vorhaben- und Erschließungsplan, der zunächst in den neuen Ländern in § 55 BauZVO [36] und sodann in § 7 BauGB-MaßnG seine Rechtsgrundlage fand, eine städtebauliche Satzung, die auf einem mit der Gemeinde abgestimmten Planwerk und auf einem Durchführungsvertrag beruht. Die vertraglichen Verpflichtungen müssen vor dem Satzungsbeschluss begründet sein. Das dient der Klarstellung und will die Gemeinden vor bösen Überraschungen sichern, die dann eintreten können, wenn der Satzungsbeschluss bereits ohne wirksamen Vertrag gefasst würde.

27 Durch die Verpflichtung des Vorhabenträgers werden eine Reihe von Freiheiten erkauft, die in der Praxis nicht zu unterschätzen sind: So ist der vorhabenbezogene Bebauungsplan nicht an die Festsetzungen des § 9 BauGB gebunden. Die Planungs- und Rechtssicherheit wird für den Investor u.a. auch durch die Nichtanwendbarkeit der Sperrinstrumente der Zurückstellung von Vorhaben (§ 15 BauGB), der Veränderungssperre (§ 14, 17 BauGB) oder der gemeindlichen Vorkaufsrechte (§§ 24 ff. BauGB) erreicht. Zudem geht das Gesetz davon aus, dass die Erschließungsmaßnahmen sowie die naturschutzrechtlichen Ausgleichsregelungen Gegenstand des vorhabenbezogenen Bebauungsplanes werden, so dass es der Anwendung der hierüber bestehenden gesetzlichen Regelungen in §§ 127 bis 135c BauGB nicht bedarf. Für öffentliche Zwecke kann auch auf der Grundlage des vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 85 I Nr. 1 BauGB enteignet werden (§ 12 III 3 BauGB).

28 Wichtig für die Praxis ist auch die in § 12 IV BauGB enthaltene Möglichkeit, einzelne Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan einzubeziehen. Damit kann eine planerische Einbindung des Vorhabens in die nähere Umgebung geleistet werden. Zudem wird die Ausweisung und Umsetzung von Erschließungsmaßnahmen auch außerhalb des eigentlichen Vorhabensbereichs erleichtert ermöglicht. Dies ist für den Projektträger besonders wichtig, wenn er nicht über alle erforderlichen Grundstücksflächen verfügt oder aus anderen Gründen Erschließungsmaßnahmen auch außerhalb seines eigenen Grundstücksbereichs vornehmen muss. Die Enteignung ist allerdings nur für öffentliche Zwecke zulässig, nicht jedoch zur Verwirklichung privater Projekte selbst [37].

29 **h) Einschaltung von Dritten.** Neu geschaffen wird in § 4b BauGB die Möglichkeit, Dritte zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensvorschriften der Bürger- und Trägerbeteiligung zu übertragen.

4. Vereinfachung

30 Einem allgemeinen Trend folgend ist das neue Städtebaurecht angetreten, komplizierte Regelungsmechanismen abzubauen und das Planungsgeschehen zu vereinfachen. Dem Bemühen sind naturgemäß Grenzen gesetzt, wenn die rechtsstaatlichen Garantien und rechtsschutzsichernden Verfahrenserfordernisse nicht über Bord geraten sollen.

31 **a) Integration des BauGB-MaßnG.** Ein wichtiger Anlass für die Reform des Städtebaurechts waren die bis Ende 1997 befristeten Sonderregelungen im BauGB-MaßnG. Sie galt es, in das Dauerrecht zu überführen. Der Gesetzgeber hat sich dafür entschieden, die Sonderregelungen vom Grundsatz her in das BauGB zu integrieren, sie jedoch von ihrer Begrenzung zumeist auf den Wohnungsbau zu befreien. Vor allem sollten die durch das WoBauErlG und das InvWoBaulG bewirkten Verfahrenserleichterungen in das neue Städtebaurecht überführt werden. Dies gilt vor allem für die Bürger- und Trägerbeteiligung. So wurden die Regelungen über die vorgezogene und förmliche Bürgerbeteiligung vereinheitlicht [38].

32 Im Unterschied zum Fachplanungsrecht ist es in der Bauleitplanung bei dem Erfordernis geblieben, die förmliche Offenlegung eine Woche vor ihrem Beginn öffentlich bekanntzumachen, während bei Massenverfahren durch die Verringerung der Eingaben auf 50 Personen mit dem Fachplanungsverfahren gleichgezogen wird. Ergeben sich im

---

[35] S.u. Rdn. 1057.

[36] Bauplanungs- und Zulassungsverordnung vom 20.6.1990, GBl. der DDR I Nr. 45, S. 739.

[37] Ein Wechsel des Vorhabenträgers bedarf der Zustimmung der Gemeinde. Die Zustimmung darf von der Gemeinde allerdings nur dann verweigert werden, wenn die zeitgerechte Durchführung des Vorhaben- und Erschließungsplans gefährdet ist (§ 12 V BauGB).

[38] In Zukunft sollen nur noch „Anregungen", keine „Bedenken" mehr vorgetragen werden können. Das ist wohl nicht mehr als eine sprachliche Vereinfachung, weil sich in der Sache dadurch nichts ändert.

Aufstellungsverfahren gravierende Änderungen, die eine erneute Offenlegung erforderlich machen, kann die Offenlegungsfrist auf zwei Wochen verkürzt werden (§ 3 III 2 BauGB). Werden durch die Änderung oder Ergänzung des Entwurfs eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Nr. 2 BauGB entsprechend angewendet werden (§ 3 III 3 BauGB). Weitere Sonderregelungen, die im BauGB-MaßnG bei Bürgerbeteiligungen zu Gunsten des Wohnungsbaus enthalten waren, sind nicht in das BauGB übernommen worden [39].

33 Im Unterschied zum Fachplanungsrecht hat der Gesetzgeber auf materielle Präklusionsregelungen [40] verzichtet. Während nicht rechtzeitig vorgetragene Einwendungen im Fachplanungsverfahren zum Ausschluss der Belange auch im späteren Gerichtsverfahren führen, bestehen derartige Ausschlusswirkungen in der Bauleitplanung nicht. Allerdings sind in der Rechtsprechung Mitwirkungslasten entwickelt. Nicht rechtzeitig vorgetragene Belange sind danach nur dann zu berücksichtigen, wenn sie für die planende Gemeinde erkennbar waren, sich dem Planer also geradezu aufdrängen mussten. Im Übrigen gehen nicht rechtzeitig geltend gemachte Belange auch in der Bauleitplanung unter [41].

34 Bei der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB steht nunmehr der Grundsatz im Vordergrund, dass die Stellungnahmen in der Regel innerhalb von einem Monat geltend zu machen sind und nicht rechtzeitig vorgetragene Belange in der Abwägung nicht zu berücksichtigen sind, es sei denn, die verspätet vorgebrachten Belange sind der Gemeinde bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung (§ 4 III BauGB). Auch hier hat der Gesetzgeber von einer materiellen Präklusion [42] zurückgeschreckt, wohl vor allem deshalb, weil die Träger öffentlicher Belange - abgesehen von Nachbargemeinden - in der Regel keine eigenen Klagemöglichkeiten haben und daher eine materielle Präklusionsregelung leerlaufen würde. Zudem erscheint eine Präklusion öffentlicher Belange bei nicht rechtzeitigem Vortrag durch eine Behörde auch nicht unproblematisch.

35 Allerdings gibt § 4 II 2 BauGB den Trägern öffentlicher Belange die Mahnung mit auf den Weg, sich auf ihre Aufgabenbereiche zu beschränken und sich nicht zum Interessenvertreter von Belangen aufzuschwingen, die nicht in ihrem Verantwortungsbereich liegen – eine Mahnung vor allem wohl auch an Nachbargemeinden [43] und andere Träger, die sich in der Vergangenheit nicht selten ganz allgemein zum Sprecher von Interessen der betroffenen Bürger oder Umweltbelangen gemacht haben. Rechtsfolgen im Sinne der Nichtberücksichtigung der vorgetragenen Belange dürfte diese Appellvorschrift allerdings nicht haben.

36 Der Klarstellung dient auch § 4 IV BauGB, der die Planänderung im Planverfahren betrifft. Wird der Entwurf des Bauleitplans nachträglich geändert oder ergänzt und wird dadurch der Aufgabenbereich eines Trägers öffentlicher Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt, kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Nr. 3 BauGB entsprechend angewendet werden [44].

37 **b) Keine Sonderregungen für die neuen Länder.** Einig waren sich bereits die Sachverständigen, dass die Sonderregelungen für die neuen Länder [45] nicht beibehalten werden konnten. Denn ein einheitliches Städtebaurecht in ganz Deutschland ist nach der erforderlichen Übergangszeit unverzichtbar. Was in den ersten Jahren nach der deutschen Einheit im Interesse der jungen Länder dringend erforderlich war, hat heute im Interesse einheitlicher Lebensverhältnisse in Ost und West seine Berechtigung verloren. Die vollständige Streichung der Sonderregelungen in § 246 a BauGB ist daher folgerichtig. Hierdurch ist ein einheitliches Städtebaurecht in den alten und neuen Ländern hergestellt. Das war in den Beratungen nicht ernsthaft umstritten [46].

---

[39] *BVerwG*, B. v. 14.4.1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193; Urt. v. 7.5.1971 - 4 C 18.70 - DVBl. 1971, 757; B. v. 18.6.1982 - 4 N 6.79 - DVBl. 1982, 1095; B. v. 3.10.1984 - 4 N 1.84 - DVBl. 1985, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 849 - Beitrittsbeschluß; in diesem Sinne auch schon *BVerwG*, Urt. v. 18.8.1964 - 1 C 63.62 - BVerwGE 19, 164 - zum BBauG 1960.

[40] Vgl. § 73 IV 3 und 4 VwVfG i.d.F. des GenBeschlG, s.*Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2109.

[41] Den erweiterten Mitwirkungsrechten entsprechen daher Mitwirkungslasten, s.u. Rdn. 481.

[42] Zu verfassungsrechtlichen Anforderungen *BVerwG*, Urt. v. 6.8.1982 - 4 C 66.79 - BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 - Rhein-Main-Donau-Kanal; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2109. Die Präklusion der Rügemöglichkeiten ist nur bei entsprechender rechtsstaatlicher Handhabung verfassungsrechtlich unbedenklich. Dabei muß die Präklusion durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein. Zudem dürfen die Verfahrensrechte der Beteiligten nicht unzulässig verkürzt werden. Der Gesetzgeber stellt dies durch die Regelung sicher, daß Belange im Abwägungsverfahren nur ausfallen dürfen, wenn sie nicht nach Lage der Dinge auch ohne das Vorbringen des beteiligten Trägers bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen.

[43] Zu interkommunalen Abwägungserfordernissen s.u. Rdn. 96.

[44] *BVerwG*, B. v. 12.6.1989 - 4 B 101.89 - NVwZ 1990, 366 = UPR 1989, 431 = ZfBR 1990, 106 - vereinfachte Planänderung bei Radweg; s.u. Rdn. 495.

[45] Zum bisherigen Städtebaurecht in den neuen Ländern *Stüer*, DVBl. 1992, 266.

[46] Für die neuen Länder hat dies folgende Änderungen bewirkt: Die Mitteilungspflichten an die Raumordnung (§ 246a I Nr. 1 BauGB) ist entfallen, wobei allerdings weiterhin eine Abstimmung mit der Raumordnung über §§ 1 IV und 4 I

38 **c) Harmonisierung von Satzungen.** Das Recht der städtebaulichen Satzungen ist im Wesentlichen unverändert in das neue Städtebaurecht übernommen worden. Vorschläge, das Verfahren zur Aufstellung der bisher 15 städtebaulichen Satzungen zu vereinfachen und auf im Wesentlichen drei Aufstellungstypen zuzuschneiden [47], wurden nicht aufgegriffen. Gestrichen wurden die bisherigen Regelungen über Vergnügungsstätten (§ 2a BauGB-MaßnG) [48]. Sie können auch ohne ausdrückliche gesetzliche Regelung Gegenstand von satzungsrechtlichen Regelungen sein, wenn eine entsprechende Rechtfertigung besteht. Die erweiterte Abrundungssatzung des bisherigen § 2a II BauGB-MaßnG [49] wurde als neuer § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB in das System der Innenbereichssatzungen integriert [50]. Die bisher in § 4 IV BauGB-MaßnG geregelte Außenbereichssatzung [51] wurde mit einigen redaktionellen Änderungen als § 35 VI BauGB übernommen. Vorschläge, das Recht der Innen- und Außenbereichssatzungen zu streichen, wie sie vor allem in der Schlichter-Kommission erörtert wurden, sind daher nicht weiter verfolgt worden.

39 Die Regelungen über Fremdenverkehrssatzungen in § 22 BauGB finden sich in neuem Gewande wieder. Im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage ist die Anwendbarkeit der Vorschrift nicht von einer Rechtsverordnung der jeweiligen Landesregierung abhängig, sonder erfasst alle Gemeinden, die oder deren Teile überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind (§ 174a I BauGB). Die Sicherung solcher Gebiete kann in einem Bebauungsplan oder durch sonstige gemeindliche Satzung erfolgen. Der Gesetzgeber ist zu einer derartigen Regelung wohl auch deshalb ermutigt worden, weil die bisherigen Regelungen in § 22 BauGB durch die Rechtsprechung auch vor dem Hintergrund der damit ermöglichten Eigentumseingriffe abgesegnet worden sind [52]. Nach der Neuregelung ist für die Vorgänge der Begründung oder Teilung von Wohnungseigentum in allen Gemeinden eine Genehmigung oder ein Negativattest der Gemeinde vorzulegen. Bisher entstand der Verwaltungsaufwand nur für Gemeinen, die in der Rechtsverordnung der Landesregierung als Fremdenverkehrsgemeinden bezeichnet worden waren.

40 **d) Anzeigeverfahren nach Landesrecht.** Vom Grundsatz her gestrichen ist das bisherige Anzeigeverfahren. Nur Bebauungspläne, die nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, bedürfen einer Genehmigung. Im Übrigen sind sie grundsätzlich genehmigungs- und anzeigefrei. Allerdings können die Länder nach § 246 Ia BauGB bestimmen, dass aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne und Innenbereichssatzungen vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind, die innerhalb von zwei Monaten zu reagieren hat. Wenn es am Ende zu einer allerdings vom Willen der Länder abhängigen Streichung des Anzeigeverfahrens kam, so wohl vor allem deshalb, um einen Beitrag zu einer Verfahrensvereinfachung zu leisten.

41 **e) Teilungsgenehmigungssatzung im Planbereich.** Die im Gesetzgebungsverfahren umstrittene Frage, ob die Teilungsgenehmigungen nach §§ 19 ff. BauGB beibehalten werden soll, ist schließlich im Sinne einer eingeschränkten Beibehaltung im Sinne einer Teilungsgenehmigungssatzung beantwortet worden. Nach § 19 BauGB kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans durch Satzung bestimmen, dass die Teilung eines Grundstücks zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung bedarf. Die Genehmigung wird – unabhängig davon, ob sie Baugenehmigungsbehörde ist - durch die Gemeinde erteilt. Die Landesregierungen erhalten aber die Möglichkeit, dieses Satzungsrecht auszuschließen (§ 19 V BauGB). Ist für die Teilung eine Genehmigung nicht erforderlich oder gilt sie als erteilt, hat die Gemeinde darüber ein Zeugnis auszustellen. Das Grundbuchamt darf eine Eintragung in das Grundbuch erst vornehmen, wenn der Genehmigungsbescheid oder das Zeugnis vorgelegt ist.

42 **f) Erweiterte Vorkaufsrechte.** Das allgemeine Vorkaufsrecht in § 24 BauGB ist auf unbebaute Flächen im Außenbereich, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist (§ 24 I Nr. 5) und unbebaute Grundstücke im Gebiet eines Bebauungsplans, bei Planreife oder im der Art nach einheitlich geprägten nicht beplanten Innenbereich (§ 24 I Nr. 6 BauGB) ausgedehnt worden. Für Flächen mit

---

BauGB erforderlich ist. Entfallen ist auch die Sonderregelung zum vorzeitigen Bebauungsplan (§ 246 I Nr. 3 BauGB). Die umfassenderen Genehmigungspflichten städtebaulicher Satzungen (§ 246a Nr. 4 BauGB) sind ebenso gestrichen wie Sonderregelungen für die Vorkaufsrechte (§ 246a Nr. 7 BauGB), die nunmehr auch in den alten Ländern preislimitiert ausgeübt werden können (§ 28 III und IV BauGB). Durch die Neufassung des § 38 BauGB zur privilegierten Fachplanung ist auch die Sonderregelung in § 246a Nr. 8 BauGB entbehrlich geworden. Ein einheitliches Recht gilt nunmehr auch im Bereich des Vertrauensschadens (§ 246a Nr. 9 BauGB) und im Enteignungsbereich. Hier wurden die Rückübertragungsansprüche (§ 246a Nr. 10 BauGB) in § 86 I Nr. 3 BauGB übernommen. Gestrichen worden sind die bisherigen Sondervorschriften für Erhaltungssatzungen (§ 246a Nr. 14 BauGB) und für das Verfahren vor den Kammern und Senaten für Baulandsachen (§ 246a Nr. 17 BauGB). Die Überleitungsregelungen des § 246a II bis V BauGB sind in der Neuregelung des § 233 BauGB aufgegangen.

47 *Bönker*, Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen, 1994; *Stüer* DVBl. 1995, 121; s.u. Rdn. 1053.

48 Zur bisherigen Rechtslage *BVerwG*, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 25.91 - DVBl. 1993, 657 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 566 - Spielhalle.

49 *BVerwG*, B. v. 16.3.1994 - 4 NB 34.93 - UPR 1994, 394 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 394 - Abrundungssatzung.

50 Zu den Innenbereichssatzungen *Gerhards*, BauR 1990, 667; s.u. Rdn. 1074.

51 *BVerwG*, B. v. 4.7.1990 - 4 B 103.90 - NVwZ 1990, 962 = BayVBl. 1991, 473 - Außenbereichssatzung; *Degenhart* DVBl. 1993, 177.

52 *BVerwG*, B. v. 21.4.1994 - 4 B 193.93 - NVwZ 1995, 271 = BauR 1994, 601 - Wohnungseigentum; Urt. v. 7.7.1994 - 4 C 21.93 - BVerwGE 96, 217 = DVBl. 1994, 1149 - Fremdenverkehrssatzung.

öffentlicher Zweckbestimmung oder naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen (§ 24 I Nr. 1 BauGB) kann das Vorkaufsrecht bereits mit dem Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans ausgeübt werden (§ 24 I 2 BauGB). Bei in Betracht kommenden Wohnbauflächen im Außenbereich reicht bereits ein Aufstellungsbeschluss aus (§ 24 I 3 BauGB). Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht auch unter den Voraussetzungen des § 27a BauGB zu Gunsten eines Dritten oder nach § 28 III und IV BauGB preislimitiert ausüben. Die Schwäche der Preislimitierung auf den Verkehrswert liegt allerdings in der bestehenden Rücktrittsmöglichkeit des Verkäufers. Zudem erweist sich das Vorkaufsrecht bei leeren Gemeindekassen nicht nur in den neuen Ländern vielfach als stumpfes Schwert.[53]

43 **g) Baulandkataster .** Gewisse Mobilisierungswirkungen auf den Grundstücksmarkt verspricht man sich von der in § 200 III BauGB für die Gemeinden neu geschaffenen Möglichkeit, in einem Baulandkataster sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans zu erfassen, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält. Derartige Möglichkeiten werden allerdings durch ein dem Grundstückseigentümer eingeräumtes Widerspruchsrecht eingeschränkt.

44 **h) Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder.** Durch die Freistellungstendenzen in den Bauordnungen der Länder [54] war eine Abkoppelung des Rechts der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 bis 37 BauGB vom landesrechtlich angeordneten Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigeerfordernis unumgänglich [55]. Der Bundesgesetzgeber ist allerdings nicht so weit gegangen, bundesgesetzlich ein Genehmigungsverfahren für alle städtebaulich relevanten Vorhaben anzuordnen, wie dies durchaus in Betracht gekommen wäre [56]. Nach der Neufassung des § 29 I BauGB gelten für Vorhaben, welche die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, und für Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie für Ausschachtungen, Ablagerungen einschließlich Lagerstätten die §§ 30 bis 37 BauGB unabhängig davon, ob die Vorhaben nach dem Landesrecht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind. Die Länder werden danach aus der im Wyhl-Urteil [57] hervorgehobenen Verpflichtung entlassen, für städtebaulich und bodenrechtlich relevante Vorhaben von einigem Gewicht ein förmliches Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigeverfahren anzuordnen. Die Freistellungsmöglichkeiten lassen jedoch die Rechte der Gemeinden unberührt. Richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben nach § 30 I BauGB, stellen die Länder nach § 36 I 3 BauGB sicher, dass die Gemeinde rechtzeitig vor Ausführung des Vorhabens über Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung nach den §§ 14 und 15 BauGB entscheiden kann. Im Übrigen haben die Gemeinden in Fällen eines nach Landesrecht ausfallenden Genehmigungsverfahrens die Möglichkeit, eine vorläufige Untersagung des Vorhabens innerhalb einer durch Landesrecht festzusetzenden Frist zu beantragen (§ 15 I BauGB). Die Untersagung der Bauausführung tritt dann an die Stelle der sonst möglichen Aussetzung der Genehmigungsentscheidung. Diese gemeindlichen Möglichkeiten bestehen in Freistellungsfällen bei Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplans ebenso wie im nicht beplanten Innen- und Außenbereich. Die Länder können daher in Zukunft mit der Freistellung von der Genehmigungspflicht weitgehender als bisher experimentieren, die Rechte der Gemeinden sind durch Auffangklauseln gewahrt.

45 **i) Befreiung nach § 31 II BauGB.** Die Befreiungsregelungen in § 31 II BauGB und § 4 Ia BauGB-MaßnG sind in dem neuen § 31 II BauGB zusammengefasst worden [58]. Die Neufassung ist von dem Bestreben gekennzeichnet, die Befreiungsvorschrift als eigenständige Legitimationsquelle über den engen Vollzug des Bebauungsplans treten zu lassen. Von den Festsetzungen des Bebauungsplans kann danach befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und (1) Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern oder (2) die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder (3) die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist (§ 31 II BauGB).

46 **j) Streichung von § 34 III BauGB – Einkaufszentren.** Auf der Strecke geblieben ist die bisher nach § 34 III BauGB a.F./§ 4 II BauGB-MaßnG [59] vor allem zu Gunsten von gewerblichen Betrieben und von Wohnnutzung bestehende Möglichkeit, im nicht beplanten Innenbereich auch Vorhaben planungsrechtlich zuzulassen, die nach § 34 I und II

---

[53] S. u. Rdn. 841

[54] *Ortloff*, NVwZ 1995, 112; *Schulte*, Eildienst StT NW 1995, 85; *Stelkens*, NVwZ 1995, 325; *Stüer/Ehebrecht-Stüer*, Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder, Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesbauministeriums, Zentralinstitut für Raumplanung, Münster 1996.

[55] S.u. Rdn. 517.

[56] *BVerwG*, Urt. v. 19.12.1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300 = DVBl. 1986, 265 = DöV 1986, 431 = NVwZ 1986, 208 = BayVBl. 1987, 5 = ZfBR 198 = UPR 1986, 107 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1253 - Wyhl; *Stüer/Ehebrecht-Stüer* DVBl. 1996, 482; *dies.*, Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder, 1996, 23.

[57] *BVerwG*, Urt. v. 19.12.1985 - 7 C 65.82 - BVerwGE 72, 300 = DVBl. 1986, 265 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1253 - Wyhl.

[58] S.u. Rdn. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1389.

[59] Zur bisherigen Rechtslage Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1464.

BauGB unzulässig sind. Danach konnten im nicht beplanten Innenbereich an sich unzulässige Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen von zulässigerweise errichteten baulichen und sonstigen Anlagen zugelassen werden, wenn die Zulassung aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit erforderlich war oder das Vorhaben einem Betrieb (§ 34 III Nr. 2 BauGB) oder Wohnzwecken (§ 4 II BauGB-MaßnG) diente und städtebaulich vertretbar war [60]. Die bisherige Regelung wurde nicht zuletzt im Hinblick auf die inzwischen neu eingeführten Möglichkeiten der Vorhaben- und Erschließungspläne für entbehrlich gehalten. Auch wurde sie vielleicht von manchem im System des § 34 BauGB als Fremdkörper empfunden.

47 Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe nach § 11 III BauNVO können durch Landesrecht im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 I 1 BauGB für unzulässig erklärt werden (§ 246 VII BauGB).

5. Verhältnis der Bauleitplanung zu anderen Planungen

48 Die Bauleitplanung steht als Gesamtplanung in einem Spannungsfeld, das auch von anderen raumrelevanten Planungen mit besetzt wird. Dazu zählen einerseits die raumübergreifende Landes- und Regionalplanung, aber auch die Fachplanung.

49 **a) Verhältnis zur Raumordnung und Regionalplanung.** Das Verhältnis der Bauleitplanung zur Raumordnung ist durch das RaumOG neu geregelt worden. Die wesentlichen Kernelemente dieses Verhältnisses, die durch das Gegenstromprinzip markiert werden [61], sind dabei erhalten geblieben. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen, die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (§ 1 III ROG). Stärker als das bisherige Recht unterscheidet das neue ROG zwischen Zielen und Grundsätzen der Raumordnung. Die bindenden Ziele der Raumordnung [62] enthalten verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogene textliche oder zeichnerische Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Nr. 2 ROG). Die der gemeindlichen Abwägung zugänglichen Grundsätze der Raumordnung beinhalten demgegenüber allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (§ 3 Nr. 3 BROG). Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 4 ROG). Dieser Zielbindungsgrundsatz [63] ist auch in dem Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB niedergelegt [64]. Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind demgegenüber von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in die Abwägung einzustellen und daher durch Abwägung überwindbar (§ 4 II ROG). [65] Das *BVerwG* hat dem § 38 BauGB a. F. zudem entnommen, dass die privilegierte Fachplanungen einer gemeindlichen Planung auch insoweit entgegenstehen, als sie inhaltlich abweichende planerische Festsetzungen in einem späteren Bebauungsplan ausschließen. Einander widersprechende Festsetzungen verschiedener Planungsträger in Bezug auf ein und dieselbe Fläche sind danach rechtlich unzulässig. Die einem wirksamen Planfeststellungsbeschluss nachfolgende Bauleitplanung muss daher entweder dessen Festsetzungen nachrichtlich übernehmen oder, wenn sie davon abweichen will, regelmäßig die vorherige Änderung des Planfeststellungsbeschlusses abwarten.[66]

50 **b) Verhältnis zur Fachplanung.** Der sprachlich recht verunglückte § 38 BauGB a.F. [67] ist neu gefasst und übersichtlicher gestaltet worden. Die problematische Aufzählung einzelner privilegierter Fachplanungen ist durch eine Generalklausel zu Gunsten einer Privilegierung von Fachplanungsverfahren mit überörtlicher Bedeutung ersetzt worden. Die Privilegierung erfasst in Zukunft alle Planfeststellungsverfahren oder sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung, zu denen vor allem die Plangenehmigungen gehören, für Vorhaben von überörtlicher Bedeutung. Die Zulassung im Fachplanungsrecht hat dann neben einer formellen auch eine materielle Konzentrationswirkung. Es fallen darunter nicht nur Fachplanungsverfahren auf bundesrechtlicher, sondern auch auf landesrechtlicher Grundlage wie etwa wasserrechtliche oder abgrabungsrechtliche Vorhaben. Allerdings muss es sich um Vorhaben von überörtlicher Bedeutung handeln [68], was zumeist eine gemeindeübergreifende Wirkung voraussetzt .

---

60 *BVerwG*, Urt. v. 15.2.1990 - 4 C 23.86 - BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 - Unikat.

61 *Löwer*, JuS 1975, 779; *Depenbrock*, DVBl. 1977, 14; s.u. Rdn. 111, 119.

62 *BVerwG*, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 15.92 - DVBl. 1993, 914 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 128.

63 *Hoppe*, in: Hoppe/Grotefels, ÖffBauR § 8 Rdn. 84; *Dyong*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Rdn. 98 zu § 35 BauGB.

64 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 7.

65 *BVerwG*, Urt. v. 16.12.1988 - 4 C 40.86 - BVerwGE 81, 95; Urt. v. 15.12.1989 - 4 C 36.86 - BVerwGE 84, 209; Urt. v. 27.3.1992 - 7 C 18.91 - BVerwGE 90, 96; B. v. 19.5.1998 - 4 B 49.98 - Schutzbereichsanordnung.

66 *BVerwG*, Urt. v. 30.5.1997 - 8 C 6.95 - DVBl. 1998, 46.

67 S.u. Rdn. 82.

68 *BVerfG*, B. v. 7.10.1980 - 1 BvR 584/76 - BVerfGE 56, 298 = NJW 1981, 1659 = DVBl. 1981, 535 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1157 - Memmingen; *BVerwG*, Urt. v. 20.11.1987 - 4 C 39.84 - DVBl. 1988, 532; Urt. v. 18.2.1994 - 4 C 4.94 - BVerwGE 95, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 934.

Vorhaben mit lediglich örtlich begrenzter Wirkung nehmen demgegenüber an der Privilegierung nicht teil [69]. Dies hat eine nicht zu unterschätzende Bedeutung: Privilegierte Fachplanungsgesetze bestimmen die Reichweite ihres Geltungsbereichs selbst und können daher auch die planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in §§ 29 bis 37 BauGB ganz oder teilweise außer Kraft setzen. Der nicht privilegierten Fachplanung kommt diese Vorrangfunktion gegenüber dem Bauplanungsrecht nicht zu.

6. Novelle der BauNVO

51 Vorschläge, die BauNVO mit dem Ziel der stärkeren Nutzungsmischung zu novellieren, konnten im Gesetzgebungsverfahren verhindert werden. So war zunächst vorgeschlagen worden, das reine Wohngebiet zu streichen und für das Maß der baulichen Nutzung in § 17 BauNVO lediglich Orientierungswerte - nicht wie bisher Höchstwerte - vorzugeben. Es soll jedoch nach einem Beschluss des Bundestages zu gegebener Zeit eine umfassendere Reform der BauNVO in Aussicht genommen werden. Die Reform wird jedoch noch etwas auf sich warten lassen.

III. Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern

52 Städtebauliche Regelungen haben die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen Bund und Lände zu beachten, wie sie sich aus Art. 74 GG ergibt. Denn die Gesetzgebungskompetenzen im Bereich des öffentlichen Baurechts70 sind zwischen Bund und Ländern aufgeteilt. So hat etwa der Bund die Gesetzgebungskompetenz für Regelungen des Bauplanungsrechts.71 Die Länder haben die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Bauordnungsrechts. Nach Art. 74 Nr. 18 GG hat der Bund unter den Voraussetzungen des Art. 72 GG die Gesetzgebungszuständigkeit für den Grundstücksverkehr, das Bodenrecht und das landwirtschaftliche Pachtwesen, das Wohnungswesen sowie das Siedlungs- und Heimstättenwesen. Durch das Verfassungsreformgesetz 1994 ist das Erschließungsbeitragsrecht in die Gesetzgebungskompetenz der Länder verlagert und Art. 72 II GG, der die Voraussetzungen für die Ausübung der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes enthält, neu gefasst worden. Vor allem hat danach der Bund die konkurrierende Gesetzgebungszuständigkeit im Bereich des Bodenrecht.[72]

53 Das *BVerfG* hat die Verteilung der **Gesetzgebungskompetenz** zwischen Bund und Ländern in seinem **Gutachten zum Bodenrecht** wie folgt beschrieben:[73] Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes -- unter den Voraussetzungen von Art. 72 II GG -- für das Baurecht als Gesamtmaterie ergibt sich weder aus einem einzelnen Posten des Zuständigkeitskatalogs in Art 74 GG noch aus der Zusammenfassung einzelner Materien, der Heranziehung des Gedankens des Sachzusammenhangs, der Natur der Sache oder dem Wandel der Verhältnisse.[74] Mit der Zuweisung der Regelung des Bodenrechts an den Bundesgesetzgeber in Art 74 Nr. 18 GG ist diesem nicht die Gesamtmaterie des Baurechts zugewiesen, weil das Bodenrecht dort nur neben andere Materien gestellt ist, die ebenfalls baurechtliche Elemente enthalten. Die Bundeskompetenz muss vielmehr für die im Gutachtenauftrag einzeln bezeichneten Bereiche (Recht der städtebaulichen Planung, Baulandumlegung und Zusammenlegen von Grundstücken, Bodenbewertung, Bodenverkehrsrecht, Erschließungsrecht, Baupolizeirecht und Wertsteigerungsabgabe) jeweils gesondert aus dem GG nachgewiesen werden.

---

[69] Eine überörtliche Planung im Sinne des § 38 2 BauGB ist regelmäßig dann gegeben, wenn das planfestzustellende Vorhaben das Gebiet von zumindest zwei Gemeinden tatsächlich berührt, so *BVerwG*, Urt. v. 4.5.1988 - 4 C 22.87 - BVerwGE 79, 318 = NJW 1989, 242 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 575 - ortsgebundener Kiesabbau. Die „überörtliche" Zuständigkeit der Planfeststellungsbehörde ist dagegen für sich allein nicht entscheidend, so *BVerwG*, Urt. v. 4.5.1988 - 4 C 22.87 - BVerwGE 79, 318 = NJW 1989, 242 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 575 - ortsgebundener Kiesabbau. Ist von einer überörtlichen Planung im Sinne des § 38 2 BauGB auszugehen, bestimmt das jeweilige Fachplanungsrecht, welche Maßgeblichkeit dem Bauplanungsrecht als Teil des materiellen Entscheidungsprogramms (noch) zukommt, so *BVerwG*, Urt. v. 10.2.1978 - 4 C 25.75 - BVerwGE 55, 220 = DVBl. 1979, 67; Urt. v. 9.11.1984 - 7 C 15.83 - BVerwGE 70, 242; s.u. Rdn. 82.

[70] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auf. 1998, Rdn. 72.

[71] Zu den Regelungsgegenständen des Bauplanungsrechts *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auf. 1998, Rdn. 72.

[72] Zur Gesetzgebungskompetenz *Bielenberg* Gutachten B 49. DJT 1972; *Rengeling* HdB Staatsrecht 1990, 723; *Treffer* UPR 1994, 378.

[73] *BVerfG*, E. v. 16. 6. 1954 -- 1 PBvV 2/52 -- BVerfGE 3, 407 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1 -- Gutachten Bodenrecht; B. v. 28. 10. 1975 -- 2 BvL 9/94 -- BVerfGE 40, 261 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 2; vgl. zur Kritik *Werner* DVBl. 1954, 481; *Dittus* DVBl. 1956, 249; *Schulte*, Rechtsgüterschutz durch Bauordnungsrecht, 1982, 57; *Wiechert* ZRP 1985, 239; *Ziegler* DVBl. 1984, 378.

[74] Zur Raumplanung *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auf. 1998, Rdn. 73.

54 **Recht der städtebaulichen Planung:** Auf diesem Gebiet könnte der Bund kraft ausschließlicher Kompetenz die Bundesplanung vollständig regeln, kraft konkurrierender Rahmenkompetenz die Raumordnung[75] der Länder in ihren Grundzügen und kraft konkurrierender Vollkompetenz die städtebauliche Planung vollständig. **Baulandumlegung und Zusammenlegung von Grundstücken:** Diese Materie gehört zum Bodenrecht, für die die konkurrierende Bundeskompetenz unbestritten ist. **Bodenbewertung:** Eine Zuständigkeit des Bundes zur Gesetzgebung ist insoweit zu bejahen, als sie im Zusammenhang mit Materien steht, für die eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes gegeben ist. **Bodenverkehrsrecht:** Dieses ist vom Begriff Grundstücksverkehr im Zuständigkeitskatalog des Art 74 Nr. 18 GG mitumfasst, so dass der Bund zu seiner Regelung zuständig ist. **Erschließungsrecht:** Dieses gehört zum Bodenrecht, für das der Bund bisher die Gesetzgebungskompetenz hatte. Durch die Änderung des GG im Verfassungsreformgesetz 1994[76] ist die Gesetzgebungskompetenz im Bereich des Erschließungsrechts allerdings auf die Länder übergegangen. Solange diese noch keine eigenen Regelungen erlassen haben, gelten die Bestimmungen der §§ 123 ff. BauGB. **Baupolizeirecht:** Die Zuständigkeit des Bundes muss insoweit bejaht werden, als dieses Bestandteil des heutigen Planungsrechts ist. Für den Bereich des Baupolizeirechts, der übrigbleibt, wenn das Bauplanungsrecht ausgeschieden wird, kann eine Zuständigkeit des Bundesgesetzgebers nicht anerkannt werden, sofern es nicht für das Wohnungswesen spezifische baupolizeiliche Vorschriften sind. **Wertsteigerungsabgabe:** Hierfür muss, da es sich um eine Steuer handelt, die Abgrenzung der Zuständigkeit zwischen Bund und Ländern Art 105 GG entnommen werden, was zum Ergebnis führt, dass der Bund nicht befugt ist, die Wertsteigerungsabgabe (als Objektsteuer mit örtlich bedingtem Wirkungskreis -- Art 105 II Nr. 1 GG) zu regeln.

55 Der **Bund** hat danach unter den Voraussetzungen des Art. 72 II GG die Zuständigkeit zur Regelung des Rechtes der städtebaulichen Planung, der Baulandumlegung, der Zusammenlegung von Grundstücken, des Bodenverkehrs, der Erschließung sowie der Bodenbewertung, so weit sie sich auf diese Gebiete bezieht. Eine Zuständigkeit des Bundes zur Regelung des Baupolizeirechts im bisher gebräuchlichen Sinne besteht demgegenüber nicht. Ebenso wenig wie die polizeiliche Generalklausel eines Landes trotz ähnlicher Länderregelungen Bundesrecht ist, wird auch der Begriff des Brandschutzes nicht durch ähnliche Regelungen auf Landesebene zu einem bundesrechtlichen Begriff. Das Baupolizeirecht ist vielmehr eine Rechtsmaterie für sich und unterliegt insgesamt der Landeskompetenz.[77] Zur Materie **Bodenrecht** gehören nach den Ausführungen des *BVerfG* nur solche Vorschriften, die den Grund und Boden unmittelbar zum Gegenstand rechtlicher Ordnung haben, also die rechtlichen Beziehungen des Menschen zum Grund und Boden regeln. Dagegen gehören das der Gefahrenabwehr dienende Baupolizeirecht und das Recht der Baugestaltung nicht zum Bodenrecht, sondern zur Gesetzgebungskompetenz der Länder. Das gilt auch für grundsätzliche Anforderungen baukonstruktiver, baugestalterischer und bauwirtschaftlicher Art an Bauwerke und Baustoffe, vielleicht auch die Grundlagen des Genehmigungsverfahrens und der Ordnung des Bauvorgangs, die Pflicht zur ordnungsmäßigen Unterhaltung und Instandsetzung oder Beseitigung bei gefährlichen oder ordnungswidrigen Zuständen. Der Bundesgesetzgeber unterliegt zudem im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung den durch das Verfassungsreformgesetz 1994 neu gefassten Bindungen des Art. 72 GG. Nach Art. 72 I GG haben die Länder im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und so weit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch das Gesetz Gebrauch gemacht hat. Der Bund hat nach Art. 72 II GG in diesen Bereichen das Gesetzgebungsrecht, wenn und so weit die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse im Bundesgebiet oder die Wahrung der Rechts- und Wirtschaftseinheit im gesamtstaatlichen Interesse eine bundesgesetzliche Regelung erforderlich macht.

IV. Kommunale Planungshoheit in Art. 28 II GG

56 Nach Art. 28 II GG muss den Gemeinden das Recht gewährleistet sein, alle **Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft** im Rahmen der Gesetze zu regeln[78]. Auch die Gemeindeverbände haben im Rahmen ihres gesetzlichen Aufgabenbereichs nach Maßgabe der Gesetze das Recht der Selbstverwaltung.

1. Verfassungsrechtliche Ausgangspunkte

57 Der Begriff der **Selbstverwaltung** umfasst die eigenverantwortliche Erfüllung gemeinschaftlicher öffentlicher Aufgaben im eigenen Namen durch in den Staat einbezogene rechtsfähige öffentliche Verbände mit eigenen Organen unter der Aufsicht des Staates und mit eigenen Finanzmitteln. Die Selbstverwaltungsträger sind in den ihnen von der Rechtsordnung zugestandenen Bereichen selbstständig und führen als Rechtssubjekte, als Vermögensträger und als Verwaltungskörper in gewissem Umfang ein Eigenleben. Art. 28 II GG enthält dabei eine **dreifache Garantie**: Der Gesetzgeber darf die Gemeinden und Gemeindeverbände nicht institutionell beseitigen. Die Gemeinden haben für die Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft eine Allzuständigkeit und erfüllen diese Aufgaben in Eigenverantwortung.

---

75 Zum Begriff der Raumordnung *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auf. 1998, Rdn. 74.

76 *Vogel* DVBl. 1994, 497.

77 *BVerwG*, B. v. 24. 2. 1994 -- 4 B 2.94 -- Buchholz 310 § 137 VwGO Nr. 185 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1222.

78 Zur kommunalen Planungshoheit *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Auf. 1998, Rdn. 76.

Bei staatlichen Eingriffen in den Kernbereich der kommunalen Selbstverwaltung entwickeln sich entsprechende Abwehrkräfte.[79]

58 Die Gemeinden sind Teil des demokratischen Staatsaufbaus und nehmen wichtige demokratische, integrative, gewaltenteilende, machtneutralisierende konfliktverarbeitende, freiheitssichernde, legitimierende, rechtsstaatliche und sozialstaatliche **Funktionen** wahr. Die kommunale Selbstverwaltung ist eine Einrichtungsgarantie in dem Sinne, dass sie in ihrem Wesensgehalt gegen staatliche Eingriffe geschützt ist. Neben der Personalhoheit, der Finanzhoheit, der Organisationshoheit, der Steuerhoheit und der Rechtsetzungshoheit findet die kommunale Selbstverwaltung auf Gemeindeebene auch ihren Ausdruck in der gemeindlichen **Planungshoheit**. Darunter wird die Kompetenz verstanden, ohne durchgängige und strikte Bindung an staatliche Vorgaben auf Grund eigenen politisch-administrativen Gestaltungs- und Entscheidungsspielraums über die bauliche und sonstige Verwendung und Nutzung des Grund und Bodens des Gemeindegebietes zu disponieren und die zur Verwirklichung des eigenverantwortlich wahrnehmbaren Gestaltungspotenzials erforderlichen planerischen Leitlinien ohne imperative staatliche Beeinflussung zu entwickeln.[80]

59 Zur Planungshoheit und damit zum Bestandteil der kommunalen Selbstverwaltung gehört die Kompetenz zur eigenverantwortlichen Aufstellung der **Bebauungspläne**. Auch die **Flächennutzungsplanung** wird man zur gemeindlichen Planungshoheit rechnen dürfen.[81] Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung müssen deren Kernbereich achten und sind auch im Übrigen nur unter Wahrung allgemeiner verfassungsrechtlicher Grundmaßstäbe der **Verhältnismäßigkeit**, der **Gemeinwohlbezogenheit** und des **Abwägungsgebotes** zulässig. Aus diesen drei Grundprinzipien, die untereinander in Wechselbeziehung stehen, lassen sich verschiedene Einzelmaßstäbe ableiten, an denen Eingriffe in die kommunale Planungshoheit zu messen sind. Hierzu gehören etwa gemeindliche Anhörungs- und Mitwirkungsgebote, Begründungspflichten, Verbesserungsgebote und Schaden-Nutzen-Bilanz, Geeignetheit, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit, Willkürfreiheit und ggf. Systemgerechtigkeit einer staatlichen Eingriffsmaßnahme in die Selbstverwaltung. Bei Maßnahmen der Gesetzgebung ist die kommunale Eigenverantwortlichkeit als abwägungserheblicher Belang zu berücksichtigen. Die Gemeinwohlanforderungen steigen dabei mit zunehmendem Eingriff in die eigenverantwortliche Aufgabenerledigung. Einzelne gesetzgeberische Regelungen sind nach den Geboten der Kumulation und Kompensation in eine Gesamtbetrachtung einzustellen. Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung können ggf. -- je nach ihrer Schwere -- durch Übertragung anderer Aufgaben oder durch die Einräumung von Beteiligungsrechten kompensiert werden. Nach dem Verhältnismäßigkeitsprinzip ist der Gesetzgeber zu einem stufenweisen Vorgehen verpflichtet. Das Prinzip der Freiwilligkeit hat dabei gegenüber staatlichen Eingriffen den Vorrang.[82]

2. Gemeindliche Mitwirkungs- und Abwehrrechte bei Fachplanungen und staatlichen Eingriffen

60 Im Hinblick auf die in Art. 28 II GG gesicherte kommunale Selbstverwaltung sind die Gemeinden **staatlichen Planungen** und **Maßnahmen von Fachverwaltungen** nicht schutzlos ausgeliefert. Von solchen Maßnahmen in ihrem Aufgabenbereich betroffene Gemeinden haben vielmehr **Mitwirkungsrechte** und **Abwehrrechte**. Die Mitwirkungsrechte wiederum gliedern sich in **Informations-** und **Anhörungsrechte**.

61 **a) Gemeindliche Beteiligungsrechte.** In einer umfangreichen Rechtsprechung haben die Gerichte aus der in Art. 28 II GG gesicherten Selbstverwaltungsgarantie das Recht der kommunalen Selbstverwaltungskörperschaften auf **Beteiligung** bei staatlichen Planungen und Maßnahmen von Fachverwaltungen, die sich auf die kommunalen Aufgaben auswirken können, abgeleitet. Für die Gemeinden sind solche Beteiligungsrechte für alle Planungen und Maßnahmen staatlicher Stellen anerkannt, die sich auf die gemeindlichen Planungen und sonstigen Selbstverwaltungs-Aufgabenbereiche auswirken können. Das Recht auf Beteiligung bezieht sich seinem Gegenstand nach auf Information und Anhörung.[83]

62 Der Anspruch auf **Information** richtet sich seinem Gegenstand nach auf den für die Entscheidung erheblichen Sachverhalt, so weit die rechtlich geschützten Belange der am Verfahren beteiligten Selbstverwaltungskörperschaften durch das Vorhaben der Fachplanung betroffen werden können. Die Art und Weise der Information hat sich im Einzelfall an ihrem danach gebotenen Umfang auszurichten. Der Informationsanspruch erstreckt sich auch auf die Information über Standortalternativen, so weit diese mit Relevanz für die Entscheidung innerhalb des

---

79 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5; nähere Einzelheiten bei *Hoppe* FS von Unruh 1983, 555; *Stüer* Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung 1980, 83 ff.; *ders*. DöV 1978, 78.

80 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23; *Hoppe* DVBl. 1964, 165.

81 VerfGH *Saarland*, Urt. v. 11. 10. 1974 -- Lv 7/74 -- AS 14, S. 145; *Blümel* VVDStRL Bd. 36 (1978), 171 (265); *Löhr* Die kommunale Flächennutzungsplanung 1977, 111.

82 *Stüer* Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung 1980, 62 ff., 165 ff.

83 *BVerwG*, Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen.

Verwaltungsverfahrens geprüft worden sind. Dem Anspruch der Selbstverwaltungskörperschaften auf **Anhörung** genügt die Behörde grundsätzlich dadurch, dass sie deren Stellungnahme zur Kenntnis nimmt und in ihre Erwägungen einbezieht.[84]

63 Das *BVerwG* leitet dabei aus der Selbstverwaltungsgarantie ein Recht der Gemeinde auf Beteiligung bei allen staatlichen Planungen und anderen Maßnahmen ab, die **Auswirkungen** auf das **gemeindliche Betätigungsfeld** haben. Diese Mitwirkungsrechte bestehen gegenüber allen Fachplanungen wie etwa bei der Planung von Flughäfen, Kernkraftwerken, wasserrechtlichen Planfeststellungsverfahren oder Straßenplanungen ebenso wie bei abfallrechtlichen Planfeststellungsverfahren und vergleichbaren Fachplanungen.[85] Dabei tendieren die gemeindlichen Beteiligungsrechte eher zur Weite, weil die kommunale Mitwirkung nicht zuletzt der behördlichen Informationsgewinnung dient und ohne ausreichende Information über die betroffenen Belange das Abwägungsmaterial nicht ordnungsgemäß zusammengestellt wird und die rechtsstaatlich gebotene Abwägung nicht gelingen kann. Eine Gemeinde ist stets an Verfahren zu beteiligen, die zu einer Entscheidung führen, welche in eine Rechtsposition der Gemeinde gestaltend eingreift.[86]

64 Diesen Zusammenhang zwischen den gemeindlichen **Beteiligungsrechten** und dem **Abwägungsgebot** hat das *BVerwG* wiederholt hervorgehoben und der gemeindlichen Beteiligung einen wichtigen Stellenwert bei der Ermittlung und Zusammenstellung des Abwägungsmaterials zugewiesen. Jeder öffentliche Planungsträger hat bei seiner Planung die Belange des Städtebaus, wie sie im Flächennutzungsplan konkretisiert sind oder sich aus anderen Gründen ergeben und von der zu beteiligenden Gemeinde geltend gemacht werden, zu berücksichtigen. Derartige Belange sind mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen.[87] Die Planfeststellungsbehörde ist also der gemeindlichen Selbstverwaltung gegenüber zur Abwägung ihrer nachteilig betroffenen Belange verpflichtet.

65 **b) Gemeindliche Abwehrrechte.** Werden die gemeindlichen Mitwirkungsrechte verletzt oder greift die staatliche Maßnahme in materieller Hinsicht in die verfassungsrechtlich geschützten Selbstverwaltungsrechte ein, so hat die Gemeinde ein Abwehrrecht, das ggf. nach entsprechendem Vorverfahren[88] durch Anfechtungsklage verwaltungsgerichtlich geltend gemacht werden kann. Auch kommt auf der Grundlage entsprechender gesetzlicher Regelungen ein Normenkontrollantrag in Betracht.[89] Die Gemeinde muss dazu nach § 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG geltend machen, durch die angefochtene Rechtsvorschrift in eigenen Rechten betroffen zu sein. Bei Verletzung gemeindlicher Mitwirkungsrechte reicht für die Begründetheit der Klage gegen einen Planfeststellungsbeschluss oder andere Maßnahmen die gerichtliche Feststellung aus, dass die Gemeinde unter Verstoß gegen die verfassungsrechtlichen Beteiligungsgarantien in Art. 28 II GG nicht beteiligt worden ist oder die Beteiligung unzureichend war. Die Nichtbeachtung dieser (formalen) gemeindlichen Mitwirkungsposition führt daher bereits zur Rechtswidrigkeit der angefochtenen Maßnahme und dazu, dass auf die gemeindliche Klage die Rechtswidrigkeit festzustellen ist.

66 Wurde die Gemeinde ordnungsgemäß am Verfahren beteiligt, so kann sie die Maßnahme ferner mit Erfolg angreifen, wenn diese in ihre durch das Selbstverwaltungsrecht geschützten **materiellen Rechtspositionen** eingreift. Nach ständiger Rechtsprechung des *BVerwG* umfasst die Planungshoheit der Gemeinden das ihr als Selbstverwaltungskörperschaft zustehende Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet.[90] Die Gemeinden können sich deshalb gegen Fachplanungen auf ihrem eigenen Gemeindegebiet wehren, insbesondere sich auf das Gebot der Koordination unter mehreren hoheitlichen Planungsträgern berufen, wenn eine eigene, hinreichend bestimmte Planung, die allerdings noch nicht verbindlich zu sein braucht, vorliegt und die Störung nachhaltig ist, d. h.

---

84 *BVerwG*, Urt. v. 11. 12. 1978 -- 4 C 13.78 -- DöV 1979, 517 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1165 -- Spenge.

85 Zur umfangreichen Rechtsprechung *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 83.

86 *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1992 -- 4 B 232.91 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1186.

87 *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1969 -- 4 C 82.66 -- DVBl. 1969, 362 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1161 -- Landeplatz; Urt. v. 14. 2. 1969 -- 4 C 82.66 -- DöV 1970, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1162 -- Umgehungsstraße; Urt. v. 11. 5. 1984 -- 4 C 38.81 -- NVwZ 1984, 793 = ZfB 125 (1984), 466 -- Enteignung Bergschadensverzicht.

88 § 68 VwGO.

89 Zur Rechtsverordnung nach § 9 a III FStrG und § 5 Verkehrswegeplanungsbeschleunigungsgesetz (VerkPlBG) *BVerwG*, B. v. 17. 10. 1994 -- 4 N 1.94 -- NVwZ 1995, 381 = DVBl. 1995, 236 -- A 81.

90 *BVerwG*, Urt. v. 25. 2. 1972 -- 7 C 20.71 -- BVerwGE 39, 345; Urt. v. 11. 4. 1986 -- 4 C 51.83 -- BVerwGE 74, 124 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1173; Urt. v. 17. 12. 1986 -- 7 C 29.85 -- BVerwGE 75, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1254 -- Lingen; B. v. 13. 9. 1993 -- 4 B 68.93 -- NVwZ-RR 1994, 187 -- Flugplatz; s. auch *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1746.

unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf ihre Planung hat,[91] oder wenn ein großräumiges Vorhaben der Fachplanung wesentliche Teile des Gemeindegebietes einer durchsetzbaren Planung der Gemeinde entzieht.[92]

67 Nach den zuvor beschriebenen Grundsätzen können sich die Gemeinden auch gegen Vorhaben der Fachplanung **außerhalb ihres Gemeindegebietes** wehren, sofern von ihnen derartige Auswirkungen auf ihre eigene gemeindliche Planung ausgehen. Dabei kommt insbesondere eine Nichtbeachtung oder ein nicht dem Abwägungsgebot entsprechender Eingriff in konkrete gemeindliche Planungsvorstellungen, wie sie etwa im Flächennutzungsplan, in Bebauungsplänen oder anderen kommunalen Willensbekundungen ihren Ausdruck gefunden haben, in Betracht. Die Planfeststellungsbehörde hat bei der Zulassung eine Abwägung vorzunehmen und dabei die für die Entscheidung relevanten Belange in diese Abwägung einzustellen.

68 Darüber hinaus kann die Gemeinde Planungsentscheidungen anfechten, wenn ihre **kommunalen Einrichtungen** durch sie erheblich beeinträchtigt werden.[93] Auch hier geht es allerdings im eine konkrete Betroffenheit.

69 Hat die Gemeinde die Rechtsvorschrift nicht selbst anzuwenden, sondern wird sie lediglich davon betroffen, so ist ein Normenkontrollantrag nach § 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG nur zulässig, wenn sie geltend macht, durch die Rechtsvorschrift in eigenen Rechten verletzt zu sein. Vergleichbare Rechte hat der *VerfGH Münster*[94] den Gemeinden gegenüber den **Gebietsentwicklungsplänen** mit dem Recht der kommunalen Verfassungsbeschwerde eingeräumt.

70 Den erweiterten gemeindlichen Rechten entsprechen jedoch **gemeindliche Mitwirkungslasten**. Unterlässt es die Gemeinde, ihre Belange in den Fachplanungsprozess einzubringen und ordnungsgemäß geltend zu machen, brauchen sie im Rahmen der fachplanerischen Entscheidung nur dann berücksichtigt zu werden, wenn sie offensichtlich sind und sich dem Planer geradezu aufdrängen.[95] Auch bleiben bauleitplanerische Entwicklungen außer Betracht, die von der Gemeinde erst nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses in Gang gesetzt worden sind.[96]

71 **c) Gemeindliches Einvernehmen.** Nach § 36 I 1 BauGB wird über die Zulässigkeit von Vorhaben nach den §§ 31, 33 bis 35 BauGB im bauaufsichtlichen Verfahren von der Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde entschieden.[97] Das Einvernehmen ist auch erforderlich, wenn in einem anderen Verfahren über die Zulässigkeit nach den vorgenannten Vorschriften entschieden wird.[98] Das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 BauGB ist allerdings nicht erforderlich, wenn im Rahmen der privilegierten Fachplanung nach § 38 BauGB entschieden wird. Denn für die nach § 38 BauGB privilegierte Fachplanung finden die Vorschriften über die planungsrechtliche Zulässigkeit in §§ 29 bis 37 BauGB und damit auch § 36 BauGB keine Anwendung. Dies ist durch § 38 BauGB i.d.F des BauROG 1998 klargestellt.

72 Die kommunale Selbstverwaltung äußert sich dabei neben der Aufstellung der Bauleitpläne auch in der Einvernehmensregelung in § 36 I BauGB. Aus der Selbstverwaltungsgarantie ergeben sich für die planenden Städte und

---

91 *BVerwG*, Urt. v. 11. 4. 1986 -- 4 C 51.83 -- BVerwGE 74, 124 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1173; Urt. v. 29. 6. 1983 -- 7 C 102.82 -- DVBl. 1984, 88 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1167; Urt. v. 16. 12. 1988 -- 4 C 40.86 -- BVerwGE 81, 95 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1180.

92 *BVerwG*, Urt. v. 11. 4. 1986 -- 4 C 51.83 -- BVerwGE 74, 124 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1173 -- Standortübungsplatz; Urt. v. 27. 3. 1992 -- 7 C 18.91 -- ZfBR 1992, 182 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1187; B. v. 7. 10. 1980 -- 1 BvR 584/76 -- *BVerfGE* 56, 298 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1157 -- Memmingen; *VerfGH Münster*, Urt. v. 15. 12. 1989 -- VerfGH 5/88 -- OVGE 40, 310 = NVwZ 1990, 456 -- GEP Düsseldorf; Urt. v. 18. 6. 1991 -- VerfGH 5/90 -- OVGE 42, 297 = NVwZ 1991, 449 -- GEP Köln; Urt. v. 28. 1. 1992 -- VerfGH 2/91 -- NVwZ 1992, 875 = DVBl. 1992, 710 -- Marburg; Urt. v. 11. 2. 1992 -- VerfGH 6/91 -- DVBl. 1992, 732 -- Gescher; *Steinberg* DVBl. 1982, 13.

93 *BVerwG*, Urt. v. 3. 5. 1988 -- 4 C 11 u. 12.85 -- UPR 1988, 440 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1177 -- Hubschrauberlandeplatz Minden; Urt. v. 11. 4. 1986 -- 4 C 51.83 -- BVerwGE 74, 124 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1173; Urt. v. 30. 5. 1984 -- 4 C 58.81 -- BVerwGE 69, 256 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1171; Urt. v. 4. 5. 1988 -- 4 C 22.87 -- BVerwGE 79, 318 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 575.

94 Urt. v. 15. 12. 1989 -- VerfGH 5/88 -- OVGE 40, 310 = NVwZ 1990, 456 = DVBl. 1990, 417 -- GEP Düsseldorf; Urt. v. 18. 6. 1991 -- VerfGH 5/90 -- OVGE 42, 297 = NVwZ 1991, 371 -- GEP Köln; Urt. v. 28. 1. 1992 -- VerfGH 2/91 -- NVwZ 1992, 875 = DVBl. 1992, 710 -- Marburg; Urt. v. 11. 2. 1992 -- VerfGH 6/91 -- NVwZ 1992, 874 = DVBl. 1992, 732 -- Gescher; Urt. v. 9. 2. 1993 -- VerfGH 2/92 -- NVwZ-RR 1993, 542 = DVBl. 1993, 649 -- Meerbusch.

95 *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26

96 *BVerwG*, Urt. v. 9. 5. 1989 -- 7 B 185.88 -- NVwZ 1989, 967 = DVBl. 1989, 834 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1183 -- Sondermüllbeseitigungsanlage.

97 *Bohl* NVwZ 1994, 647; *Ebling* LKV 1995, 384; *Knöpfle* Das Einvernehmen der Gemeinden nach § 36 BBauG und raumordnungsrechtliche Vorgaben 1984; *Schütz* NJW 1963, 2150; *Skouris/Tschasching* NuR 1983, 92; *Stüer* FS Gelzer 1991, 155.

98 § 36 I 2 BauGB.

Gemeinden auch Mitwirkungsrechte im Baugenehmigungsverfahren. An dem Zulassungsverfahren von Vorhaben von einigem bodenrechtlichen Gewicht sind die jeweiligen Standortgemeinden zu beteiligen. § 36 I BauGB ist Ausdruck dieses verfassungsrechtlich abgesicherten Beteiligungsrechts im Baugenehmigungsverfahren.[99] Im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans ist das gemeindliche Einvernehmen bei Ausnahmen und Befreiungen (§ 31 I und II BauGB) sowie bei Genehmigungen bei formeller oder materieller Planreife (§ 33 I und II BauGB) erforderlich. Ebenfalls bedarf es des gemeindlichen Einvernehmens im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) und im Außenbereich (§ 35 BauGB).

73 Nicht erforderlich ist das gemeindliche Einvernehmen nach § 36 I BauGB daher lediglich bei einer plankonformen Genehmigung nach § 30 I BauGB und bei einer Genehmigung, die auf der Grundlage eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nach § 30 II BauGB erteilt wird sowie bei Vorhaben, die auf Grund einer privilegierten Fachplanung nach § 38 BauGB zugelassen werden. Bei Entscheidungen nach § 30 I und II BauGB bedarf es des gemeindlichen Einvernehmens offenbar deshalb nicht, weil der Maßstab für die Zulässigkeit von Vorhaben in diesen Fällen durch den gemeindlichen Bebauungsplan bereits vorgegeben ist. Allerdings ist auch in diesen Fällen einer beabsichtigten plankonformen Genehmigungserteilung eine vorherige Information der Gemeinde sinnvoll, um ihr die Möglichkeit zu geben, von dem Plansicherungsinstrument der §§ 14, 17 BauGB (Veränderungssperre) oder des § 15 BauGB (Zurückstellung von Baugesuchen) Gebrauch zu machen. Denn die Gemeinden müssen in die Lage versetzt werden, ihre Planungsvorstellungen zu ändern. Das Städtebaurecht muss daher auch in den Fällen der Freistellung von dem Genehmigungserfordernis durch Landesrecht ein entsprechendes Instrumentarium bereitstellen. Erforderlich ist daher zunächst, dass die Gemeinden auch in Freistellungsfällen von der Absicht einer Vorhabenverwirklichung Kenntnis erhalten. Die Länder haben daher nach § 36 I 3 BauGB i.d.F. des BauROG 1998 sicherzustellen, dass die Gemeinden bei Vorhaben, die im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans verwirklicht werden sollen, rechtzeitig vor der Ausführung des Vorhabens über Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung nach §§ 14, 15 BauGB entscheiden kann. Die nähere Ausgestaltung der Information der Gemeinde ist dabei den Ländern überlassen. Wird kein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt, so wird nach § 15 I 2 BauGB auf Antrag der Gemeinde anstelle der Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit eine vorläufige Untersagung innerhalb einer durch Landesrecht festgesetzten Frist ausgesprochen. Die vorläufige Untersagung steht der Zurückstellung des Vorhabens nach § 15 I 1 BauGB gleich (§ 15 I 3 BauGB).

74 Die Entscheidung über das gemeindliche Einvernehmen ist eine reine **Rechtsprüfung**. Die Gemeinde hat im Rahmen der Entscheidung über die Einvernehmenserteilung zu prüfen, ob ein Genehmigungsanspruch besteht. Ist dieser gegeben, muss die Gemeinde das Einvernehmen erteilen. Liegen die Voraussetzungen für einen Genehmigungsanspruch nicht vor, hat die Gemeinde ihr Einvernehmen zu versagen. Ermessenserwägungen können nur insoweit Platz greifen, als die gesetzlichen Genehmigungsvoraussetzungen solche Ermessenselemente vorsehen.[100]

75 Die Einvernehmensregelung des § 36 I BauGB ist nach Auffassung des *BVerwG* nicht anwendbar, wenn die **Gemeinde** selbst **Baugenehmigungsbehörde** ist. So sei etwa die Klage einer Stadt auf Aufhebung des sie zur Erteilung einer Baugenehmigung verpflichtenden Widerspruchsbescheides ihres Stadtrechtsausschusses unzulässig.[101] Auch ist ein gemeindliches Einvernehmen nach Auffassung des *BVerwG*[102] nicht erforderlich, wenn die Gemeinde selbst Baugenehmigungsbehörde ist.[103] § 36 I BauGB setze vielmehr zwei selbstständige Behörden (Baugenehmigungsbehörde und Gemeinde) voraus. Aus der Sicht der gemeindlichen Selbstverwaltungsrechte könnte eine solche Auffassung jedoch zu einer bedenklichen Verkürzung gemeindlicher Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte führen. Denn auf die Entscheidungen der Baugenehmigungsbehörde, die vielfach der Fachaufsicht höherer Instanzen unterliegen, hätte die Gemeinde keine verbindlichen Einwirkungsmöglichkeiten. Daher bedarf es in diesen Fällen der Beiladung der Gemeinde nicht.[104]

76 Die Einvernehmensregelung des § 36 BauGB bezieht sich auf Baugenehmigungsverfahren, gilt aber auch für die Bebauungsgenehmigung (Vorbescheid), welche die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens zum Gegenstand hat oder die Teilbaugenehmigung.[105] Wird über die Zulässigkeit eines Verfahrens nach den §§ 31, 33 bis 35 BauGB in einem anderen Verfahren[106] entschieden, ist die Gemeinde nach § 36 I 2 BauGB ebenfalls zu beteiligen. Bei Planfeststellungsverfahren, aber auch bei Ausschachtungen, Ablagerungen und Lagerstätten, die der Bergaufsicht unterliegen, ist das gemeindliche Einvernehmen nicht erforderlich (§ 36 I 2 HS 2 BauGB).

---

99 Zu Einzelheiten *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 36 Rdn. 1 ff.

100 *BVerwG*, Urt. v. 16. 12. 1994 -- 4 C 27.92 -- DVBl. 1994, 710 = NVwZ 1994, 485.

101 *BVerwG*, Urt. v. 21. 6. 1974 -- 4 C 71.72 -- BVerwGE 45, 207 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 559.

102 Urt. v. 6. 12. 1967 -- 4 C 94.66 -- BVerwGE 28, 268; 45, 207.

103 *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 36 Rdn. 11.

104 *OVG* Saarlouis, Urt. v. 8.12.1997 - 2 Y 7/97 - #.

105 Zu den Begriffen *Dyong* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* Rdn. 9 zu § 36 BauGB.

106 Etwa immissionsschutzrechtlichen oder atomrechtlichen Genehmigungsverfahren.

77 Die Erklärung des gemeindlichen Einvernehmens ist kein von Dritten anfechtbarer Verwaltungsakt, sondern ein **internes Mitwirkungselement** ohne unmittelbare Außenwirkung. Das gemeindliche Einvernehmen kann daher von einem Bauherrn oder Dritten nicht durch Verpflichtungsklage gerichtlich erstritten werden. Die Entscheidung über die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens ist eine reine Rechtsprüfung (§ 36 II 1 BauGB). Ermessenserwägungen oder autonome planerische Überlegungen gehen darin nicht ein.[107] Besteht daher nach §§ 31, 33 bis 35 BauGB ein Genehmigungsanspruch, so hat die Gemeinde ihr Einvernehmen nach § 36 BauGB zu erteilen. Anderenfalls kann sie ggf. aus dem Gesichtspunkt der **Amtshaftung** schadensersatzpflichtig werden.[108] Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Baugenehmigungsbehörde mit Hinweis auf das fehlende gemeindliche Einvernehmen die Baugenehmigung versagt. Wird die rechtswidrige Ablehnung einer Bauvoranfrage sowohl auf eigene Erwägungen der Bauaufsichtsbehörde als auch darauf gestützt, dass die Gemeinde das erforderliche Einvernehmen verweigert habe, so können für den durch die Ablehnung verursachten Schaden die Bauaufsichtsbehörde und die Genehmigungsbehörde nebeneinander verantwortlich gemacht werden.[109] Die Haftung aus Amtspflichtverletzung setzt allerdings Verschulden voraus. Daran fehlt es, wenn die Gemeinde nach sorgfältiger rechtlicher und tatsächlicher Prüfung zu der vertretbaren Auffassung gelangen durfte, dass dass dass das gemeindliche Einvernehmen zu versagen sei.[110] Die haftungsrechtliche Zuordnung bei verweigertem Einvernehmen bestimmt sich in diesen Fällen danach, wie sich die Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde im Außenverhältnis zu dem Antragsteller darstellt. Wird der Bescheid nur damit begründet, dass die Gemeinde das erforderliche Einvernehmen versagt habe, hat grundsätzlich allein die Gemeinde einen Schadensersatz zu leisten. Geht hingegen aus der ablehnenden Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde hervor, dass sie das Vorhaben auch auf Grund einer eigenen Sachprüfung ablehnt, ist entweder die alleinige Haftung der Baugenehmigungsbehörde oder eine gemeinschaftliche Verantwortlichkeit mit der Gemeinde gegeben.111

78 Die Baugenehmigungsbehörde ist an die Verweigerung des gemeindlichen Einvernehmens gebunden. Sie darf die beantragte Genehmigung in den Fällen der §§ 31, 33 bis 35 BauGB nicht erteilen, wenn die Gemeinde ihr Einvernehmen versagt hat. Dies gilt selbst dann, wenn die Versagung des gemeindlichen Einvernehmens zu Unrecht geschieht. Erteilt die Baugenehmigungsbehörde gleichwohl die beantragte Baugenehmigung, ist die Gemeinde in ihrer Planungshoheit verletzt und kann die Baugenehmigung anfechten.112 Ist bereits mit der Bauausführung begonnen, kann die Einstellung der Bauarbeiten verlangt werden.113 Verweigert die Gemeinde rechtswidrig das Einvernehmen, so kann dieses bei entsprechender landesrechtlicher Grundlage im Wege der Rechtsaufsicht (Kommunalaufsicht) ersetzt werden.114

79 An ein erteiltes gemeindliches **Einvernehmen** ist die **Baugenehmigungsbehörde** demgegenüber **nicht gebunden**. Sie kann die Baugenehmigung gleichwohl aus Rechtsgründen versagen. Auch ist eine Baugenehmigungsbehörde an das nicht erteilte gemeindliche Einvernehmen nur dann gebunden, wenn dieses nach §§ 31, 33 bis 35 BauGB erforderlich ist.[115]

80 Das **Einvernehmen** der Gemeinde **gilt als erteilt**, wenn es nicht innerhalb von zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens der Genehmigungsbehörde verweigert wird. Dem Ersuchen gegenüber der Gemeinde steht die Einreichung des Antrags bei der Gemeinde gleich, wenn dies nach Landesrecht vorgeschrieben ist (§ 36 II 2 BauGB). Die Regelung dient der Beschleunigung des Baugenehmigungsverfahrens. Eine Verlängerung der Frist ist nicht möglich.[116] Die Frist wird allerdings erst durch den Eingang der vollständigen Antragsunterlagen bei der Gemeinde ausgelöst. Vollständig sind die Antragsunterlagen für ein im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans gelegenes Vorhaben nur dann, wenn sich aus ihnen unmittelbar ergibt, dass dassdassund von welchen Festsetzungen des Bebauungsplans Ausnahmen und Befreiungen zu erteilen sind.[117] Die Erteilung des Einvernehmens zu einem bestimmten Vorhabens

---

107 *BVerwG*, B. v. 16. 12. 1969 -- 4 B 121.69 -- DöV 1989, 349 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 558.

108 *BGH*, Urt. v. 26. 4. 1979 -- III ZR 100/77 -- BauR 1979, 501 = BRS 35, 149 -- Bebaubarkeit; Urt. v. 21. 5. 1992 -- III ZR 14/91 -- BGHZ 118, 263 = BauR 1992, 595; Urt. v. 5. 12. 1991 -- III ZR 167/90 -- UPR 1992, 94 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1018.

109 *BGH*, Urt. v. 21. 5. 1992 -- III ZR 14/91 -- DVBl. 1992, 1430 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1021.

110 *OLG München*, Urt. v. 23.4.1998 – 1 U 4954/97 – OLGR München 1999, 20.

111 *BGH*, Urt. v. 11. 7. 1993 -- III ZR 36/92 -- NJW 1993, 3065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1022.

112 *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1969 -- 4 C 215.65 -- BVerwGE 31, 263 = DöV 1969, 853.

113 *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 36 Rdn. 17.

114 *BVerwG*, Urt. v. 19. 11. 1965 -- 4 C 184.65 -- BVerwGE 22, 342 = NJW 1966, 513; B. v. 15. 11. 1991 -- 4 B 191.91 -- UPR 1992, 234 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 565.

115 *BGH*, Urt. v. 25. 10. 1990 -- III ZR 249/89 -- BRS 53 Nr. 40 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 554.

116 *BVerwG*, Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 24.95 – NuR 1997, 234, kritisch zur Verfahrensbeschleunigung *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17; zu weiteren Einzelheiten *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 108.

117 *VGH Mannheim*, Urt. v. 17.11.1998 – 5 S 2147/98 – VGHBW RsprDienst 1999, Beilage 2 B 5.

hindert die Gemeinde allerdings nicht daran, eine die Zulässigkeit des Vorhabens ausschließende Bauleitplanung, etwa zum Ausschluss von Spielhallen, zu betreiben.[118] Im Rahmen der Bauleitplanung darf sich die Gemeinde dabei auch von städtebaupolitischen Gesichtspunkten leiten lassen, solange sie keine eigene Spielhallenpolitik betreibt. Die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens oder das als erteilt geltende Einvernehmen kann auch nicht nach Ablauf der Frist „widerrufen" oder „zurückgenommen" werden. Denn dieses würde den Sinn der Vorschrift, innerhalb der Frist klare Verhältnisse über die Einvernehmenserklärung der Gemeinde zu schaffen, leerlaufen lassen. Die Gemeinde, deren Einvernehmen nach § 36 II 2 BauGB als erteilt gilt, erleidet keine schweren Nachteile, auch wenn sie erst nach Ablauf der Zweimonatsfrist zu der Erkenntnis kommt, dass das Vorhaben gegen §§ 31, 33, 34 oder 35 BauGB verstößt. Die Möglichkeit, ihren Rechtsstandpunkt zur Geltung zu bringen, wird ihr durch diese Regelung nicht endgültig abgeschnitten. Zwar ist sie auf Grund der Fiktion des § 36 II 2 BauGB dem Antragsteller gegenüber gebunden.[119] Hebt die Widerspruchsbehörde auf den Widerspruch des Bauherrn den Bescheid, mit dem die Baugenehmigungsbehörde die Erteilung einer Baugenehmigung wegen der Versagung des gemeindlichen Einvernehmens abgelehnt hat, auf und verpflichtet die Baugenehmigungsbehörde zur Erteilung der Baugenehmigung, weil das Einvernehmen als erteilt gilt, kann die Gemeinde nur den Widerspruchsbescheid unmittelbar anfechten und nicht die Baugenehmigung, die die Baugenehmigungsbehörde in Vollzug des Widerspruchsbescheides erteilt hat.[120] Die Versagung des gemeindlichen Einvernehmens kann durch das Außenvertretungsorgan der Gemeinde nach Auffassung des *VGH Mannheim* auch dann wirksam ausgesprochen werden, wenn das Organ gemeindeintern für die Versagung des gemeindlichen Einvernehmens nicht zuständig war und insoweit auch unzuständig von seinem Entscheidungsrecht Gebrauch gemacht hat[121]

81 Nach § 36 II 3 BauGB kann die nach Landesrecht zuständige Behörde ein rechtswidrig versagtes gemeindliches **Einvernehmen ersetzen**. Diese durch das BauROG 1998 eingefügte Ersetzungsmöglichkeit soll verhindern, dass die Gemeinde ohne weitere Angabe von Gründen durch die schlichte Verweigerung des Einvernehmens einen längerfristigen Baustoppp bewirkt, obwohl das Vorhaben planungsrechtlich zulässig ist.[122] Allerdings ist die Ersetzungsbefugnis nach § 36 II 3 BauGB auf solche Fälle beschränkt, in denen die nach Landesrecht zuständige Behörde nach eigener fachlicher Prüfung davon ausgeht, dass die Versagung des gemeindlichen Einvernehmens rechtswidrig war. Die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens setzt daher eine eigene fachliche Prüfung durch die nach Landesrecht zuständige Behörde voraus.[123] Dabei sind insbesondere die Argumente der Gemeinde zu berücksichtigen, mit denen die Gemeinde ihre Entscheidung begründet hat.[124] Die Gemeinde kann ihr Einvernehmen allerdings nicht nur bei Verletzung gemeindlicher Planungsbelange, sondern bereits immer dann versagen, wenn die planungsrechtlichen Zulässigkeitsvoraussetzungen der §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB nicht vorliegen, d.h. das Vorhaben dem Planungsrecht nicht entspricht. Dies schließt über die eigenen Belange hinaus eine Prüfung anderer städtebaulicher Belange ein, die in den jeweiligen Zulässigkeitsvorschriften ihren Ausdruck finden.[125] Gegen die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens kann die Gemeinde erfolgreich klagen, wenn die zuständige Verwaltungsbehörde das Einvernehmen rechtswidrig versagt hat. Allerdings sieht sich die Gemeinde hier in einer vergleichbaren Position mit dem Nachbarn. Ist das Einvernehmen erteilt und auf dieser Grundlage eine Baugenehmigung erteilt worden, hat der Bauherr eine Rechtsposition, die nur in der Reichweite der Verletzung der Gemeinde in eigenen Rechten noch zur Disposition steht. Sind keine eigenen Rechte der Gemeinde verletzt, so setzt sich die Rechtsposition des Bauherrn durch.

82 **d) Privilegierte Fachplanungen.** Bei der Erteilung einer Baugenehmigung oder eines Bauvorbescheides zur planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens ist nach Maßgabe des § 36 I BauGB das gemeindliche **Einvernehmen** erforderlich. Dies gilt insbesondere bei einer Genehmigung nach §§ 31, 33, 34 und 35 BauGB. Nur die plankonforme Genehmigung nach § 30 I und II BauGB ist von dem Erfordernis des gemeindlichen Einvernehmens freigestellt.[126] Das Einvernehmen der Gemeinde ist nach § 36 I 2 BauGB abgesehen von der plankonformen Genehmigung nach § 30 BauGB grundsätzlich auch dann erforderlich, wenn in einem anderen Verfahren über die planungsrechtliche Zulässigkeit des Vorhabens entschieden wird.[127] Auch in diesen anderen Verwaltungsverfahren sind die Vorschriften der §§ 29 bis 37 BauGB grundsätzlich anwendbar. Vom Erfordernis des gemeindlichen Einvernehmens macht § 38 BauGB für die **privilegierte Fachplanungen** eine wichtige Ausnahme. Danach sind auf Planfeststellungsverfahren und sonstige Verfahren mit den Rechtswirkungen einer Planfeststellung für Vorhaben von

---

[118] *BVerwG*, B. v. 26.10.1998 - 4 BN 43.98 VwRR BY 1999, 103.

[119] *BVerwG*, Urt. v. 12.12.1996 – 4 C 24.95 – NuR 1997, 234 - Einvernehmen.

[120] *OVG Lüneburg*, Urt. v. 12.11.1998 – 1 M 4423/98 - Einvernehmen.#

[121] *VGH Mannheim*, Urt. v. 11.5.1998 – 5 S 465/98 – ESVGH 48, 250 = ZfBR 1999, 56.

[122] *OVG Koblenz*, Urt. v. 23.9.1998 – 1 B 11493/98 – Einvernehmensersetzung.#

[123] Der Widerspuch der Gemeinde gegen die Ersetzung des gemeindlichen Einvenehmens nach § 36 II 3 BauGB hat aufschiebende Wirkung *OVG Lüneburg*,, B. v 9.3.1999 – 1 M 405/99 – UPR 1999, 231.

[124] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, Nr. 10.6.

[125] *VGH Mannheim*, Urt. v. 19.12.1997 - 5 S 2735/95 - Gerätedepot der Bundeswehr #

[126] *Stüer* in FS Gelzer, 1991, 155.

[127] Zu den Ausnahmen § 36 I 3 BauGB.

überörtlicher Bedeutung sowie auf die auf Grund des BImSchG für die Errichtung und den Betrieb öffentlich zugänglicher Abfallbeseitigungsanlagen geltenden Verfahren die §§ 29 bis 37 BauGB nicht anzuwenden, wenn die Gemeinde beteiligt wird. Städtebauliche Belange sind zu berücksichtigen. Eine Bindung nach § 7 BauGB bleibt unberührt. In Fällen der Abweichung der Fachplanung von der Bauleitplanung ist gegebenenfalls nach § 37 III BauGB an die Gemeinde eine Entschädigung zu leisten. Das Gesetz unterscheidet daher die einfache und die privilegierte Fachplanung. Während die einfache Fachplanung an die Vorschriften über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach §§ 29 bis 37 BauGB gebunden ist, wird die privilegierte Fachplanung hiervon freigestellt mit der Folge, dass auch ein gemeindliches Einvernehmen nach § 36 BauGB in solchen Fällen nicht erforderlich ist. Im Anwendungsbereich des § 38 BauGB bestimmt vielmehr das jeweilige Fachplanungsrecht, welche Bedeutung dem Bauplanungsrecht als Teil des materiellen Entscheidungsprogramms zukommt.[128] Der Vorbehalt zu Gunsten von Fachplanungen nach § 38 BauGB betrifft daher nicht nur die Anwendbarkeit der §§ 29 ff. BauGB, sondern schränkt auch die Gemeinde im Gebrauch ihrer Planungshoheit in Bezug auf die vorhandene Anlage der Fachplanung ein.[129] Die Abstimmungspflicht bezweckt allerdings keinen Wettbewerbsschutz etwa gegen Einzelhandelseinrichtungen in Nachbargemeinden, die in Konkurrenz zu Einzelhandelseinrichtungen im eigenen Gemeindegebiet treten.[130] „Benachbart“ sind Gemeinden nicht nur, wenn sie unmittelbar aneinander grenzen, sondern auch, wenn sie von den Auswirkungen der jeweiligen Planung betroffen sind. Die Abstimmungspflicht kann sich bei entsprechender Bedeutung des Vorhabens (etwa eines sog. Factory-Outlet-Centers) somit auf Gemeinden erstrecken, die räumlich weit von der planenden Gemeinde entfernt liegen.[131] Auch bei der Ausweisung von Multiplex-Kinos muss die planende Gemeinde die Interessen der Nachbargemeinden in die Abwägung einstellen[132].

83 § 38 BauGB erstreckt seien Anwendungsbereich auf den gesamten Bereich der privilegierten Fachplanung sowohl auf bundes- als auch landesrechtlicher Grundlage. Die in § 38 BauGB a.F. enthaltene Aufzählung der einzelnen Fachplanungsgesetze ist damit durch eine generelle Vorrangregelung ersetzt worden. Dies hat aus der Sicht der Fachplanung den Vorteil, dass künftig keine Anpassung des § 38 BauGB bei Neuaufnahme einer Planfeststellung in einem Fachplanungsgesetz oder bei Umbenennung eines Fachplanungsgesetzes erforderlich ist. Zugleich sind auch alle Fachplanungen auf der Grundlage landesrechtlicher Regelungen integriert. Die Privilegierung bezieht sich dabei sowohl auf die Planfeststellung als auch auf die Plangenehmigung, wenn ihr nach den jeweiligen Gesetzen die Rechtswirkung der Planfeststellung zukommt. [133] Das *BVerwG* hat dem § 38 BauGB a. F. zudem entnommen, dass die privilegierte Fachplanungen einer gemeindlichen Planung auch insoweit entgegenstehen, als sie inhaltlich abweichende planerische Festsetzungen in einem späteren Bebauungsplan ausschließen. Einander widersprechende Festsetzungen verschiedener Planungsträger in Bezug auf ein und dieselbe Fläche sind danach rechtlich unzulässig. Die einem wirksamen Planfeststellungsbeschluss nachfolgende Bauleitplanung muss daher entweder dessen Festsetzungen nachrichtlich übernehmen oder, wenn sie davon abweichen will, regelmäßig die vorherige Änderung des Planfeststellungsbeschlusses abwarten.[134] Eine Fläche, die den rechtlichen Charakter einer Bahnanlage hat, ist der gemeindlichen Planungshoheit zwar nicht gänzlich entzogen. Sie ist einer planerischen Aussage der Gemeinde aber nur insoweit zugänglich, als dies der besonderen Zweckbestimmung der Bahnanlage nicht widerspricht.[135] Festsetzungen, die sich mit der besonderen Zweckbestimmung einer Bahnanlage nicht vereinbaren lassen, darf der Bebauungsplan nicht enthalten. Ein Bebauungsplan, der mit dem allgemein festgesetzten Bauverbot auch Zweckbauten der Bahn umfasst, ist daher wegen Verstoßes gegen den Vorrang des privilegierten Fachplanungsrechts nichtig.[136] Die

---

[128] *BVerwG*, Urt. v. 10. 2. 1978 -- 4 C 25.75 -- BVerwGE 55, 220 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 466 -- Kiesweiher; Urt. v. 9. 11. 1984 -- 7 C 15.83 -- BVerwGE 70, 242 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 573 -- Autowrackplatz; Urt. v. 4. 5. 1988 -- 4 C 22.87 -- BVerwGE 79, 318 = NJW 1989, 242 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 575 -- Kiesabbau; B. v. 8. 3. 1989 -- 7 B 173.88 -- NVwZ 1989, 966 = DVBl. 1989, 834 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 577 -- Autowrackplatz; Urt. v. 15. 12. 1989 -- 4 C 36.86 -- DVBl. 1990, 427 = NVwZ 1990, 464 *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 136 -- gemeindenachbarlicher Immissionsschutz; Urt. v. 20. 7. 1990 -- 4 C 30.87 -- BVerwGE 85, 251 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 582 -- Aeroclubheim; s. auch *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1641.

[129] *BVerwG*, v. B. 10. 5. 1990 -- 4 B 22.90 -- Buchholz 406.11 § 38 BauGB Nr. 8 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 581; B. v. 31. 3. 1992 -- 4 B 210.91 -- München II.

[130] *OVG Weimar*, B. v. 23.4.1997 - 1 EO 241/97 - UPR 1997, 376; vgl. Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinde gegenüber einer eisenbahnrechtlichen Fachplanung im Bereich von Nachbargemeinden aus Konkurrenzschutzgründen *BVerwG*, Urt. v. 27.10.1998 - 11 A 10.98 - Marktredwitz/Bayreuth.

[131] So *VGH München*, B. v. 25.6.1998 - 1 NE 98.1023 - UPR 1998, 467 - Abstimmungspflicht bei der Planung eines Factory Outlet Centers.

[132] *OVG Frankfurt*, Urt. v. 8.5.1998 – 3 B 84/97 – LKV 1998, 359 – Multiplex-Kino.

[133] *BVerwG*, Urt. v. 16.12.1988 - 4 C 40.86 - BVerwGE 81, 95; Urt. v. 15.12.1989 - 4 C 36.86 - BVerwGE 84, 209; Urt. v. 27.3.1992 - 7 C 18.91 - BVerwGE 90, 96; B. v. 19.5.1998 - 4 B 49.98 - Schutzbereichsanordnung.

[134] *BVerwG*, Urt. v. 30.5.1997 - 8 C 6.95 - DVBl. 1998, 46.

[135] *BVerwG*, Urt. v. 16. 12. 1988 -- 4 C 48.86 -- BVerwGE 81, 111 = UPR 1989, 264 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 576.

[136] *BVerwG*, B. v. 17. 11. 1989 -- 4 B 207.89 -- NVwZ-RR 1990, 292 = DVBl. 1990, 383 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 579.

Zuständigkeiten des Eisenbahn-Bundesamtes für die Planfeststellung oder Plangenehmigung für ein Bahnhofsgebäude sollen sich allerdings auch auf solche Nutzungen innerhalb des Gebäudes mit erstrecken, die wie etwa ein Ladenlokal keinen unmittelbaren Bezug zum Eisenbahnbetrieb haben, wenn diese Nutzungen der Größe nach untergeordnet sind.[137]

84 Die Zulassung im Fachplanungsrecht hat dann neben einer **formellen** auch eine **materielle Konzentrationswirkung**. Die Fachplanungsentscheidung ersetzt nicht nur nach anderen Gesetzen erforderliche Genehmigungen, Erlaubnisse oder Zulassungen (formelle Konzentration). Durch § 38 BauGB wird der Fachplanungsentscheidung auch eine materielle Konzentrationswirkung in dem Sinne beigemessen, dass die Regelungen des Fachplanungsrechts einen materiellen Vorrang vor den planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in §§ 29 bis 37 BauGB haben. Unter die Privilegierung fallen dabei nicht nur Fachplanungsverfahren auf bundesrechtlicher, sondern auch auf landesrechtlicher Grundlage wie etwa wasserrechtliche oder abgrabungsrechtliche Vorhaben. Dies hat eine nicht zu unterschätzende Bedeutung: Privilegierte Fachplanungsgesetze bestimmen die Reichweite ihres Geltungsbereichs selbst und setzen daher auch die planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in §§ 29 bis 37 BauGB ganz oder teilweise außer Kraft. Der nicht privilegierten Fachplanung kommt diese Vorrangfunktion gegenüber dem Bauplanungsrecht nicht zu. § 38 BauGB unterscheidet nicht zwischen der gemeinnützigen und der privatnützigen Planfeststellung. Auch Vorhaben, die sich als privatnützig darstellen, nehmen an der Privilegierung teil. Dies gilt auch für Planfeststellungs- oder Plangenehmigungsverfahren auf landesrechtlicher Grundlage. Allerdings sind städtebauliche Belange zu berücksichtigen.

85 Nach § 38 BauGB privilegiert sind Vorhaben von **überörtlicher Bedeutung**[138], was zumeist eine gemeindeübergreifende Wirkung voraussetzt. Vorhaben mit lediglich örtlich begrenzter Wirkung nehmen demgegenüber an der Privilegierung nicht teil [139].

86 Die Neufassung des § 38 BauGB macht allerdings den Vorrang des Fachplanungsrechts von einer entsprechenden Beteiligung der Standortgemeinde abhängig und verlangt darüber hinaus, dass städtebauliche Belange zu berücksichtigen sind. Bei den abwägungsdirigierten Entscheidungen des Fachplanungsrechts bereitet dies über die Grundsätze des Abwägungsgebotes keine Schwierigkeiten. In dem Sonderfall der aus dem Abfallrecht in das Immissionsschutzrecht überführten Müllverbrennungsanlage [140], die ebenfalls an der Privilegierung teilnimmt, muss dies durch eine entsprechende Berücksichtigung gemeindlicher Belange in der (ansonsten gebundenen) immissionsschutzrechtlichen Zulassungsentscheidung erfolgen. Die Abwägung städtebaulicher Belange kann allerdings auch bereits auf der regionalplanerischen Ebene im Rahmen eines Gebietsentwicklungsplanverfahrens erfolgen. Dann bedarf es im immissionsschutzrechtlichen Zulassungsverfahrens einer Abwägung von städtebaulichen Belangen nur noch insoweit, als diese etwa in die höherstufige Planungsentscheidung nicht eingegangen sind. Die Berücksichtigung städtebaulicher Belange in der fachplanerischen Entscheidung ermöglicht es auch, Aussagen der Gemeinde oder der Regionalplanung einzubeziehen, die im Rahmen des Darstellungsprivilegs nach § 35 III 3 BauGB ergangen sind. So kann etwa im Rahmen der Fachplanungsentscheidung die Ausweisung einer Auskiesungskonzentrationszone im Flächennutzungsplan oder im Regionalplan berücksichtigt werden, obwohl sich aus solchen Darstellungen keine förmlichen Bindungswirkungen mit automatischer Ausschlussfunktion für das Fachplanungsverfahren ergeben. Allerdings kann die Raumordnung durch die Ausweisung von Vorranggebieten (§ 7 IV Nr. 1 ROG) und Eignungsgebieten (§ 7 IV Nr. 3 ROG) solche Vorränge der Raumordnung begründen.

87 § 38 BauGB enthält die gesetzliche Anordnung eines das Bauplanungsrecht verdrängenden **Vorrangs** zu Gunsten des **privilegierten Fachplanungsrechts**. So weit das jeweilige Fachplanungsrecht eine Regelungskompetenz für sich in Anspruch nimmt, bleibt demgemäß die Beurteilung der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit eines beabsichtigten Vorhabens i. S. des § 29 BauGB dem spezifischen Entscheidungsverfahren des Fachplanungsrechts überlassen. In welcher verfahrensrechtlichen Weise dies im Einzelnen geschieht, regelt ebenfalls das Fachplanungsrecht.[141] Die Verweisung auf das Fachplanungsgesetz ist allerdings **nicht absolut**. § 38 1 BauGB schließt nicht aus, dass das insoweit aus der Sicht des bundesrechtlichen Bauplanungsrechts zunächst berufene Fachplanungsgesetz seinerseits unter näheren Voraussetzungen wiederum i. S. einer Rückverweisung das Bundesbaurecht ganz oder teilweise für maßgebend erklärt. Insoweit bestimmt das jeweilige Fachplanungsgesetz zunächst einmal die Reichweite seines

---

137 *VGH München*, Urt. v. 20.10.1998 – UPR 1999, 76 = BauR 1999, 162 – Bahnhofs-Ladenlokal.

138 *BVerfG*, B. v. 7.10.1980 - 1 BvR 584/76 - BVerfGE 56, 298 = NJW 1981, 1659 = DVBl. 1981, 535 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1157 - Memmingen; *BVerwG*, Urt. v. 20.11.1987 - 4 C 39.84 - DVBl. 1988, 532; Urt. v. 18.2.1994 - 4 C 4.93 - BVerwGE 95, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 934.

139 *BVerwG*, Urt. v. 4.5.1988 - 4 C 22.87 - BVerwGE 79, 318 = NJW 1989, 242 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 575 - ortsgebundener Kiesabbau: Urt. v. 10.2.1978 - 4 C 25.75 - BVerwGE 55, 220 = DVBl. 1979, 67; Urt. v. 9.11.1984 - 7 C 15.83 - BVerwGE 70, 242.

140 Zu dieser gesetzlichen Änderung *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 114 m.w.Nachw.

141 *BVerwG*, Urt. v. 20. 7. 1990 -- 4 C 30.87 -- BVerwGE 85, 251 = NVwZ 1991, 66 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 582 -- Aeroclubheim.

Zugriffs auf das Baurecht selbst.[142] Erfolgt dort keine Rückverweisung auf das Bauplanungsrecht, finden die §§ 29 bis 37 BauGB keine Anwendung. Allerdings sind städtebauliche Belange zu berücksichtigen.

88 **e) Anpassung an den Flächennutzungsplan.** Öffentliche Planungsträger, die nach § 4 BauGB oder § 13 BauGB beteiligt worden sind, haben ihre Planungen dem Flächennutzungsplan insoweit anzupassen, als sie diesem Plan nicht widersprochen haben (§ 7 BauGB). Der Widerspruch ist bis zum Beschluss der Gemeinde einzulegen. Durch diese Regelungen soll eine Harmonisierung der Bauleitplanung mit der Fachplanung erreicht werden. Die öffentlichen Planungsträger sollen im Rahmen ihrer Beteiligung nach § 4 BauGB Aufschluss über die von ihnen beabsichtigten Planungen und sonstigen Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebietes von Bedeutung sind (§ 4 II 2 BauGB). Die jeweiligen Planungsabsichten der öffentlichen Planungsträger sollen daher in die Abwägung der Gemeinde bei der Aufstellung der Bauleitplanung eingehen. Dies lässt allerdings stärkere Vorrangregelungen zu Gunsten der privilegierten Fachplanung nach § 38 BauGB unberührt. Auch die privilegierte Fachplanung ist aber ebenso wie nicht privilegierte Fachplanungen über § 7 BauGB in gewisser Weise an die im Beteiligungsverfahren vorgebrachten Anregungen gebunden. So weit im Rahmen der Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB oder im Planänderungsverfahren nach § 13 BauGB kein Widerspruch erfolgt, ergibt sich für die Öffentlichen Planungsträger eine Bindung an ihre Stellungnahmen und damit an die Darstellungen des Flächennutzungsplans. Der Widerspruch ist bis zum Beschluss über den Flächennutzungsplan zu erheben. Insoweit ist die den Trägern öffentlicher Belange im Rahmen der Beteiligung nach §§ 4 und 13 BauGB eingeräumte Monatsfrist bis zum abschließenden Beschluss des Gemeinderates über den Flächennutzungsplans verlängert. Nach Ansicht des *VGH Mannheim* unterliegt bei Planfeststellungen oder Unternehmergenehmigungen zunächst der Vorhabenträger als Planungsträger der Anpassungspflicht. Allenfalls dann, wenn ein derartiges Vorhaben bereits bei der Behörde anhängig ist, könne auch diese „öffentlicher Planungsträger" i. S. des § 7 BauGB und damit gehalten sein, förmlich Widerspruch gegen den Flächennutzungsplan zu erheben. Die Verpflichtung des Planungsträgers in § 7 S. 3 BauGB, sich mit der Gemeinde ins Benehmen zu setzen, wenn eine veränderte Sachlage eine abweichende Planung erforderlich macht, verlangt – so der *VGH Mannheim* - keine Willensübereinstimmung. Es genüge grundsätzlich die Anhörung der Gemeinde. Die Anpassungspflicht nach § 7 BauGB setze zudem einen wirksamen Flächennutzungsplan voraus. Möglicherweise bestehende Vorwirkungen eines „planreifen" Flächennutzungsplans könnten allenfalls abgemilderte Koordinierungspflichten begründen.[143] Die Gemeinde hat gegen Entscheidungen nach § 37 BauGB Klagerechte, wenn das nach § 37 BauGB zur Überwindung gemeindlicher Belange erforderliche Verfahren nicht durchgeführt wurde, sie nicht ordnungsgemäß angehört worden ist oder in ihre Rechte unzulässig eingegriffen worden ist. Bei baulichen Maßnahmen des Bundes oder des Landes kann auch von den planungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften der §§ 29 ff. BauGB abgewichen werden. Dies setzt aber eine entsprechende Abwägung der Vorhabeninteresse mit den gemeindlichen Belangen voraus. Erweisen sich die gemeindlichen Belange als vorrangig, sind entsprechende Abwehrrechte gegeben.[144]

89 Zudem sind die sich aus § 7 BauGB ergebenden **Bindungen** des **öffentlichen Planungsträgers** nur relativ und nicht strikt. Macht eine Veränderung der Sachlage eine abweichende Planung erforderlich, haben die Planungsträger sich unverzüglich mit der Gemeinde ins Benehmen zu setzen. Kann ein Einvernehmen zwischen der Gemeinde und dem öffentlichen Planungsträger nicht erreicht werden, kann der öffentliche Planungsträger nachträglich widersprechen. Der Widerspruch ist nur zulässig, wenn die für die abweichende Planung geltend gemachten Belange die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebenden städtebaulichen Belange nicht nur unwesentlich überwiegen. Der öffentliche Planungsträger hat gegebenenfalls der Gemeinde nach Maßgabe des § 37 III BauGB eine Entschädigung zu gewähren. Entstehen der Gemeinde infolge der Durchführung derartiger Planungen Aufwendungen für Entschädigungen nach dem BauGB; so sind diese Entschädigungsleistungen vom öffentlichen Planungsträger zu ersetzen (§§ 7 S. 6, 37 III BauGB).

90 Im Übrigen ist der öffentliche Planungsträger von den **Bindungen** an den Flächennutzungsplan nur insoweit **freigestellt**, als die von ihm anzuwendenden Vorschriften eine Abweichung von den planerischen Aussagen der Gemeinde ermöglichen. Für den Bereich der privilegierten Fachplanung gilt danach § 38 BauGB, der die Fachplanung nach Maßgabe der jeweiligen Fachgesetze von den Bindungen der Bauleitplanung – also sowohl des Flächennutzungsplans als auch eines Bebauungsplans - freistellt. Im Übrigen können sich Freistellungen von den materiellen planungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen nur insoweit ergeben, als die Fachgesetze dies anordnen. So weit jedoch keine sondergesetzlichen Vorschriften bestehen, sind öffentliche Planungsträger an die gemeindliche Bauleitplanung gebunden. Vorhaben der öffentlichen Planungsträger nach § 29 BauGB setzen gegebenenfalls eine rechtsverbindliche Bauleitplanung voraus, wenn die Voraussetzungen für eine planungsrechtliche Zulässigkeit nach §§ 34 und 35 BauGB nicht gegeben sind.

91 **f) Bauliche Maßnahmen des Bundes und der Länder.** Nach Maßgabe des § **37 BauGB** bevorrechtigt sind auch bauliche Maßnahmen des Bundes und der Länder. Wird das gemeindliche Einvernehmen für bauliche Anlagen des

---

142 *BVerwG*, Urt. v. 20. 7. 1990 -- 4 C 30.87 -- BVerwGE 85, 251 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 582 -- Aeroclubheim.

143 *VGH Mannheim*, Urt. v. 31.1.1997 - 8 S 991/96 - NVwZ-RR 1998, 221.

144 *VGH Mannheim*, Urt. v. 19.12.1997 - 5 S 2735/95 - Gerätedepot der Bundeswehr #.

Bundes oder eines Landes bei Abweichungen von bauplanungsrechtlichen Vorschriften nicht erreicht, so entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde.[145] Der Begriff der **„besonderen öffentlichen Zweckbestimmung“** setzt voraus, dass ein besonderes Vorhaben geplant ist, das sich wegen seiner Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung und Auswirkung von sonstigen Bauten des Verwaltungsvermögens unterscheidet. Weiterer Voraussetzungen bedarf es nicht. Insbesondere ist nicht erforderlich, dass sich die geplante neue Nutzung im Rahmen der bisherigen Nutzung hält. Bei einer entsprechenden Entscheidung nach § 37 I BauGB können auch gemeindliche Belange überwunden werden. Es muss sich allerdings um ein **Vorhaben** des **Bundes** oder des **Landes** handeln. Diese müssen grundsätzlich **Bauherr** sein.[146]. Als Vorhaben des Bundes sind auch die der Deutschen Bundespost behandelt worden [147]. Als Vorhaben des Bundes werden auch militärische Vorhaben eingestuft, selbst wenn sie nicht von der Bundesrepublik, sondern einem NATO-Vertragspartner durchgeführt oder genutzt werden [148]. Es ist dabei ein räumlich-funktionaler Bezug zu den jeweiligen Aufgaben des Landes oder Bundes ausreichend.

92 Bei Vorhaben, die der Landesverteidigung, den Zwecken des Bundesgrenzschutzes oder des zivilen Bevölkerungsschutzes dienen, ist nur die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich. Vor Erteilung der Zustimmung hat die Gemeinde ein Anhörungsrecht. Versagt die höhere Verwaltungsbehörde ihre Zustimmung oder widerspricht die Gemeinde dem beabsichtigten Bauvorhaben, entscheidet der zuständige Bundesminister im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit der zuständigen Obersten Landesbehörde (§ 37 II BauGB). Die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder eines Landes macht es dann erforderlich, von städtebaulichen Vorschriften abzuweichen, wenn dies zur Erfüllung oder Wahrung der jeweiligen öffentlichen Zweckbestimmung vernünftigerweise geboten ist.[149]

93 Die Gemeinde hat gegen Entscheidungen nach § 37 BauGB Klagerechte, wenn das nach § 37 BauGB zur Überwindung gemeindlicher Belange erforderliche Verfahren nicht durchgeführt wurde, sie nicht ordnungsgemäß angehört worden ist oder in ihre Rechte unzulässig eingegriffen worden ist. Bei baulichen Maßnahmen des Bundes oder des Landes kann auch von den planungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften der §§ 29 ff. BauGB abgewichen werden. Dies setzt aber eine entsprechende Abwägung der Vorhabeninteresse mit den gemeindlichen Belangen voraus. Erweisen sich die gemeindlichen Belange als vorrangig, sind entsprechende Abwehrrechte gegeben. Bei der Zulassung eines militärischen Vorhabens ist das Risiko eines etwaigen Störfalls zu berücksichtigen, wenn dies etwa wegen des hohen Gefahrenpotenzials der Anlage oder der besonderen Wahrscheinlichkeit des Eintritts eines Störfalls vernünftigerweise geboten erscheint.[150] Die **höhere Verwaltungsbehörde** entscheidet eigenverantwortlich, ob die besondere öffentliche Zweckbestimmung einer Anlage des Bundes oder eines Landes eine Abweichung von baurechtlichen Vorschriften i. S. von § 37 I BauGB erforderlich macht. Die höhere Verwaltungsbehörde ist allerdings im Rahmen der Landesorganisation weisungsgebunden. Ihre Entscheidung unterliegt zudem der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Dem Vorhabensträger steht jedenfalls hinsichtlich des konkreten Standortes der Anlage keine autonome Entscheidungsbefugnis zu, die i. S. des Fachplanungsrechts zu einer Einschränkung der gerichtlichen Kontrolldichte führen könnte.[151] Die Intensität, mit der für das Vorhaben des Bundes oder Landes von der gegebenen bauplanungsrechtlichen Lage abgewichen werden muss, stellt nur einen, wenngleich gewichtigen Faktor bei der Gewichtung der widerstreitenden Belange im Rahmen des § 37 BauGB dar.[152] Bei der Prüfung der Erforderlichkeit i. S. des § 37 I BauGB kommt es auf die näheren Umstände des Einzelfalls an. Die öffentlichen Belange, welche zu Gunsten der besonderen öffentlichen Zweckbestimmung und damit für eine Verwirklichung des Vorhabens an dem gewählten Standort sprechen, müssen anderen öffentlichen und auch privaten Belangen gegenübergestellt und wechselseitig gewichtet werden. Dabei sind die mit dem geplanten Vorhaben verbundenen oder von ihm erst ausgelösten Beeinträchtigungen und Nachteile festzustellen und diese in ihrem Gewicht an der Dringlichkeit der Gründe zu messen, die für das Vorhabe der öffentlichen Hand in seiner konkreten Ausführung sprechen können.

94 Eine nach § 37 II 3 BauGB ergehende Entscheidung des zuständigen Bundesministers ist ein von der Gemeinde anfechtbarer **Verwaltungsakt.**[153] Um Bauvorhaben des Bundes oder eines Landes, die im öffentlichen Interesse unverzichtbar sind, nicht bereits im Verwaltungsverfahren am fehlenden Einvernehmen scheitern zu lassen, stattet § 37

---

145 § 37 I BauGB; *Hesler* BayVBl. 1984, 161.

146 *Battis/Krautzberger/Löhr*, § 37 BauGB Rdn. 3.

147 *BVerwG*, B. v. 10.7.1991 - 4 B 106.91 - NVwZ 1992, 479 = Buchholz 406.11 § 37 BauGB Nr. 5; *OVG Münster*, Urt, v, 14.3.1991 - 11 A 2247.87 - NVwZ 1992, 497 = UPR 1992, 77 - Fernmeldeturm; B. v. 7.7.1989 - 11 B 170/89 - BauR 1990, 64 = NVwZ-RR 1990, 531 - Antennenträger.

148 *BVerwG*, Urt. v. 3.12.1992 - 4 C 24.90 - BVerwGE 91, 227 = DVBl. 1993, 437.

149 *BVerwG*, Urt. v. 16. 7. 1981 -- 4 B 96.81 -- BRS 38 (1988), Nr. 375 = ZfBR 1981, 243 = BauR 1981, 661.

150 *VGH Mannheim*, Urt. v. 19.12.1997 - 5 S 2735/95 - Gerätedepot der Bundeswehr #.

151 *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1991 -- 4 C 20.88 -- BVerwGE 88, 35; zur Kontrolldichte auch *Scholz* VVdStRL Bd. 34 (1976), 145; *Schmidt-Aßmann* VVdStRL Bd. 34 (1976), 221; *ders.* FS Universität Heidelberg 1986, 107.

152 *BVerwG*, B. v. 10. 7. 1991 -- 4 B 106.91 -- NVwZ 1992, 479; *Jöhnke* SchlHA 1995, 253.

153 *BVerwG*, Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 24.90 -- BVerwGE 91, 227 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 571.

I BauGB die höhere Verwaltungsbehörde bei den dieser Vorschrift unterfallenden baulichen Anlagen mit der Befugnis aus, ein fehlendes gemeindliches Einvernehmen zu überwinden. Gleiches gilt für die in § 37 II 1 BauGB geregelten Vorhaben, darunter auch diejenigen, die der Landesverteidigung dienen. Auch in diesen Fällen bleibt zunächst die Entscheidungsbefugnis der höheren Verwaltungsbehörde erhalten. Erst bei ihrer Ablehnung oder dem Widerspruch der Gemeinde gegen das Vorhaben geht die Entscheidungskompetenz nach § 37 II 3 BauGB auf den zuständigen Bundesminister über. Mit einer Entscheidung dieses Ministers können sowohl die Versagung der Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde als auch -- bei Zustimmung dieser Behörde -- ein Widerspruch der Gemeinde überwunden werden.

95 **f) Bauleitplanung und privilegierte Außenbereichsvorhaben.** Gemeindliche Planungsvorstellungen können sich bei entsprechender Qualifizierung auch gegenüber privilegierten Einzelvorhaben im Außenbereich durchsetzen. Nach § 35 I BauGB sind solche Vorhaben zulässig, wenn öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Nicht privilegierte Außenbereichsvorhaben sind demgegenüber nach § 35 II BauGB bereits dann unzulässig, wenn öffentliche Belange beeinträchtigt werden. Gemeindliche Planungsvorstellungen stehen als öffentliche Belange einem privilegierten Außenbereichsvorhaben allerdings nur entgegen, wenn sie konkrete standortbezogene Aussagen beinhalten. Hat die Gemeinde einen qualifizierten Bebauungsplan aufgestellt, richtet sich die Zulässigkeit von Vorhaben gem. § 30 I BauGB nach den Festsetzungen dieses Plans. Fehlt ein solcher Plan, hat ein nach § 35 I BauGB privilegiertes Außenbereichsvorhaben grundsätzlich Vorrang. Entgegenstehende öffentliche Belange können sich jedoch auch aus Darstellungen eines Flächennutzungsplans ergeben, wenn diese konkrete standortbezogene Aussagen enthalten. Dazu reicht in aller Regel allerdings die Darstellung als Fläche für die Landwirtschaft nicht aus. Darstellungen des Flächennutzungsplans sind nur dann als entgegenstehende öffentliche Belange zu berücksichtigen, wenn ihnen eine konkrete, auch ein privilegiertes Außenbereichsvorhaben ausschließende Wirkung entnommen werden kann (vgl. § 35 III 3 BauGB). Bei entsprechend gewichtigen gemeindlichen Belangen kann der Flächennutzungsplan auch Aussagen zu einer Konzentration von Abgrabungsflächen auf bestimmte Teile des Gemeindegebietes enthalten.[154]

3. Interkommunale Bauleitplanung

96 Nach § 2 II BauGB sind die Bauleitpläne benachbarter Gemeinden aufeinander abzustimmen. Das Erfordernis dieser **interkommunalen Abstimmung** ist Ausfluss der Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 II GG. Die Nachbargemeinde wird in ihren Rechten daher verletzt, wenn die planende Gemeinde ihre materielle Abstimmungspflicht nach § 2 II BauGB zum Nachteil der Nachbargemeinde durch einen Verstoß gegen das Abwägungsgebot missachtet hat.[155] Das interkommunale Abstimmungsgebot kann bei Fehlen abgestimmter Bauleitpläne unmittelbar ein Abwehrrecht gegen einzelne Vorhaben begründen.

97 Bereits gegenüber Maßnahmen der Fachplanung bestehen gemeindliche Mitwirkungs- und Abwehrrechte. **Weitergehende Rechte** ergeben sich aus dem **interkommunalen Abstimmungsgebot** des § **2 II BauGB**. Auch dieses Gebot ist Ausformung der gesetzlichen Planungshoheit. Denn diese schließt das Recht ein, sich gegen solche Planungen anderer Stellen zur Wehr zu setzen, welche die eigene Planungshoheit rechtswidrig verletzen.[156] Das interkommunale Abstimmungsgebot verleiht der Gemeinde aber gegenüber den sich auf ihr Gebiet auswirkenden Planungen der Nachbargemeinde eine stärkere Rechtsposition, als sie ihr gegenüber Fachplanungen auf ihrem Gebiet auf Grund einer Berufung auf die Planungshoheit zusteht. Denn anders als den gem. § 38 BauGB privilegierten Trägern der Fachplanung steht die Gemeinde der Nachbargemeinde mit ihrer Planungsbefugnis im Verhältnis der Gleichordnung gegenüber. Dem trägt das interkommunale Abstimmungsgebot in spezieller Weise Rechnung. Daraus ergibt sich das Erfordernis einer materiellen Abstimmung interkommunaler Belange, nicht nur eine formelle Beteiligungspflicht. Das Gebot der gemeindenachbarlichen Rücksichtnahme besteht bereits immer dann, wenn mit der beabsichtigten Planung gemeindenachbarliche Auswirkungen gewichtiger Art verbunden sind. Die Standortgemeinde muss dann sowohl bei der gemeindlichen Bauleitplanung als auch bei Erteilung ihres gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB die gemeindenachbarlichen Interessen berücksichtigen.[157] Die Abstimmungspflicht bezweckt

---

[154] *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 57.84 -- BVerwGE 77, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 449 -- Abgrabungskonzentration; Urt. v. 10. 2. 1978 -- 4 C 25/75 -- BVerwGE 55, 220 = NJW 1978, 2308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 466 -- Kiesweiher; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 127, 1541.

[155] *BVerwG*, Urt. v. 8. 9. 1972 -- 4 C 17.71 -- BVerwGE 40, 323 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 135 -- Krabbenkamp; Urt. v. 15. 12. 1989 -- 4 C 36.86 -- NVwZ 1990, 464 = DVBl. 1990, 427 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 136 -- gemeindenachbarlicher Immissionsschutz; B. v. 26. 2. 1990 -- 4 B 31.90 -- NVwZ 1990, 657 = UPR 1990, 231 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 137; B. v. 23. 9. 1993 -- 4 NB 31.93 -- Buchholz 310 § 47 Nr. 83 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1289 -- Wolfen; *Hoppe* in FS Menger 1993, 397.

[156] *BVerwG*, Urt. v. 8. 9. 1972 -- 4 C 17.71 -- BVerwGE 40, 323 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 135 -- Krabbenkamp.

[157] *BVerwG*, Urt. v. 15. 12. 1989 -- 4 C 36.86 -- BVerwGE 84, 209 = *Hoppe/Stüer* RzB 136 -- gemeindenachbarlicher Immissionsschutz; B. v. 2. 6. 1992 -- 4 NB 8.92; B. v. 23. 9. 1993 -- 4 NB 31.93 -- Buchholz 310 § 47 Nr. 83 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1289 -- Wolfen; zum interkommunalen Abwägungsgebot *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 177; *Hoppe* in FS Menger 1993, 397.

allerdings keinen Wettbewerbsschutz etwa gegen Einzelhandelseinrichtungen in Nachbargemeinden, die in Konkurrenz zu Einzelhandelseinrichtungen im eigenen Gemeindegebiet treten.[158] „Benachbart" sind Gemeinden nicht nur, wenn sie unmittelbar aneinander grenzen, sondern auch, wenn sie von den Auswirkungen der jeweiligen Planung betroffen sind. Die Abstimmungspflicht kann sich bei entsprechender Bedeutung des Vorhabens (etwa eines sog. **Factory-Outlet-Centers**) somit auf Gemeinden erstrecken, die räumlich weit von der planenden Gemeinde entfernt liegen.[159] Auch bei der Ausweisung von Multiplex-Kinos muss die planende Gemeinde die Interessen der Nachbargemeinden in die Abwägung einstellen[160].

98 Eine materielle gemeindenachbarliche Abstimmung ist bereits dann geboten, wenn unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die städtebauliche Ordnung und Entwicklung der Nachbargemeinde in Betracht kommen. Dies gilt unabhängig davon, ob in der Nachbargemeinde bereits Bebauungspläne oder bestimmte planerische Vorstellungen bestehen. Voraussetzung ist -- anders als für die rechtliche Betroffenheit einer Gemeinde durch eine Fachplanung -- daher nicht, dass eine hinreichend bestimmte Planung der Nachbargemeinde nachhaltig gestört wird oder dass wesentliche Teile von deren Gebiet einer durchsetzbaren Planung entzogen werden.[161] Solche interkommunalen Abstimmungsnotwendigkeiten scheitern auch nicht daran, dass die von der Nachbargemeinde verfolgten städtebaulichen Ziele mittelbar auch einen Konkurrenzschutz zur Folge haben könnten.[162] Die materielle Abstimmungspflicht ist auch dann verletzt, wenn die Gemeinde ein Vorhaben ganz oder teilweise im Gebiet der Nachbargemeinde plant. Das gilt auch für einen Vorhaben- und Erschließungsplan.[163] Die Nachbargemeinde ist bei Verletzung des interkommunalen Abstimmungsgebotes in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan der Standortgemeinde antragsbefugt. Dies gilt insbesondere dann, wenn durch den Bebauungsplan eine Massierung der Verkaufsflächen für Einzelhandelsbetriebe in unmittelbarer Nähe des Ortszentrums der Gemeinde zugelassen wird und dies erhebliche Auswirkungen auf die städtebauliche Entwicklung und Ordnung in der Nachbargemeinde haben kann.[164] Die Nachbargemeinde muss allerdings nach § 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG geltend machen, durch die Satzung der Standortgemeinde in eigenen Rechten verletzt zu sein. Eine derartige Rechtsverletzung kommt insbesondere bei Verletzung der gemeindlichen Planungshoheit in Betracht.

99 Die gemeindenachbarlichen Rechte können nach Auffassung des *BVerwG* allerdings nicht aus einer zugewiesenen Stellung im Rahmen der **Raumordnung** abgeleitet werden. Eine Stadt, der das Raumordnungsrecht die Stellung eines Mittelzentrums zuweist, kann sich unter Berufung hierauf nicht erfolgreich dagegen zur Wehr setzen, dass in einer benachbarten Gemeinde, der keine zentralörtliche Funktion zukommt, ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb auf der Grundlage des § 34 BauGB zugelassen wird. Bei der Prüfung der Frage, ob sich ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb nach der Art der baulichen Nutzung i. S. von § 34 I BauGB einfügt, haben die in § 11 III BauNVO angesprochenen städtebaulichen Auswirkungen außer Betracht zu bleiben. Ein Vorhaben, das nach § 34 I BauGB zulässig ist, scheitert nicht daran, dass es auf der Grundlage eines an die Ziele der Raumordnung angepassten Bebauungsplans nicht genehmigungsfähig wäre.[165] Der **Rechtsschutz der Gemeinden** findet im jeweiligen Zulassungsverfahren statt. Dabei hat die Gemeinde keinen Rechtsanspruch auf Durchführung eines bestimmten Verfahrens. So können Nachbargemeinden, die sich gegen ein Flughafenerweiterungsvorhaben zur Wehr setzen, ein luftrechtliches Genehmigungsverfahren nicht allein mit der Begründung erzwingen, dieses Verfahren biete ihnen weitergehende Möglichkeiten der Rechtsverteidigung als ein Baugenehmigungsverfahren. Auch im Baugenehmigungsverfahren ist ein Schutz der gemeindlichen Planungshoheit sichergestellt, der den Anforderungen des Art. 28 GG gerecht wird. Der Nachbargemeinde steht hier zwar das Mittel der Versagung des Einvernehmens nach § 36 BauGB nicht zur Verfügung. § 2 II BauGB räumt ihr jedoch ein einzelvorhabenbezogenes Abwehrrecht ein, wenn die Gemeinde, auf deren Gebiet das umstrittene Projekt verwirklicht werden soll, dem Bauinteressenten unter Verstoß gegen das in dieser Bestimmung

---

158 *OVG Weimar*, B. v. 23.4.1997 - 1 EO 241/97 - UPR 1997, 376; vgl. Zu den Rechtsschutzmöglichkeiten der Gemeinde gegenüber einer eisenbahnrechtlichen Fachplanung im Bereich von Nachbargemeinden aus Konkurrenzschutzgründen *BVerwG*, Urt. v. 27.10.1998 - 11 A 10.98 - Marktredwitz/Bayreuth.

159 So *VGH München*, B. v. 25.6.1998 - 1 NE 98.1023 - UPR 1998, 467 - Abstimmungspflicht bei der Planung eines Factory Outlet Centers; *VG Neustadt*, B. v. 29.9.1998 – 2 L 2138/98.NW – NVwZ 1999, 101 = GewArch 1999, 84 – Designer-Outlet-Center.

160 *OVG Frankfurt*, Urt. v. 8.5.1998 – 3 B 84/97 – LKV 1998, 359 – Multiplex-Kino. Zur Zulässigkeit eines Multiplex-Kinos im nicht beplanten Innenbereich *VG Gera*, Urt. v. 8.10.1998 – 4 K 212/98 GE – ThürVBl. 1999, 69 = VwRR MO 1999, 67 – Multiplex-Kino.

161 *BVerwG*, B. v. 9. 1. 1995 -- 4 NB 42.94 -- UPR 1995, 195 = ZfBR 1995, 148 -- Einrichtungshaus.

162 *BVerwG*, B. v. 9. 5. 1994 -- 4 NB 18.94 -- BauR 1994, 494 = DVBl. 1994, 1155 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 134.

163 *BVerwG*, B. v. 23. 9. 1993 -- 4 NB 31.93 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 83 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1289 -- Wolfen.

164 *BVerwG*, B. v. 6. 2. 1992 -- 4 NB 8.92.

165 *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 15.92 -- DVBl. 1993, 914 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 128.

normierte interkommunale Abstimmungsgebot einen Zulassungsanspruch verschafft.[166] Rechtsschutzmöglichkeiten bestehen für eine Nachbargemeinde auch dann, wenn die Planung von einer Gemeinde aufgestellt worden ist, die zwischenzeitlich in die Nachbargemeinde eingegliedert worden ist. In diesen Fällen kann sich die Nachbargemeinde allerdings nicht in einem Normenkontrollverfahren gegen den inzwischen zu ihrem eigenen Satzungsrecht gehörenden Bebauungsplan wenden. Die Nachbargemeinde kann jedoch gegen eine auf der Grundlage des Bebauungsplans erteilte Genehmigung Widerspruch einlegen mit der Begründung, der Bebauungsplan sei wegen Nichtbeachtung interkommunaler Abstimmungsnotwendigkeiten nichtig. Dies gilt vor allem dann, wenn in qualifizierter Weise durch den Vorhabenträger (Investor) auf den Inhalt des Bebauungsplans Einfluss genommen worden ist und sich dies als Weichenstellung in Richtung auf die Zulassungsentscheidung darstellt.[167]

4. Grenzüberschreitende Unterrichtung

100 Bei Bauleitplänen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind die Gemeinden und Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit zu unterrichten (§ 4a I BauGB). Konsultationen, die auf der Grundlage des Verfahrens nach § 4a I BauGB erfolgen können, sind nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit durchzuführen (§ 4a II BauGB). Die Vorschrift sieht damit ein **zweistufiges Abstimmungsverfahren** zunächst in Form einer Unterrichtung (§ 4 a I BauGB) und dann in Form von Konsultationen (§ 4 a II BauGB) für solche Bauleitpläne vor, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können. Die Verpflichtung zur Abstimmung gilt allerdings nur unter den Voraussetzungen der Grundsätze der (formellen) Gegenseitigkeit und (materiellen) Gleichwertigkeit, um den deutschen Gemeinden keine einseitigen Abstimmungspflichten ihrer Bauleitpläne ohne Recht auf Beteiligung im umgekehrten Fall einzuräumen.[168] Eine parzielle Verpflichtung zur grenzüberschreitenden Behördenunterrichtung enthält § 17 2 UVPG, der auf § 8 UVPG verweist. Danach ist bei Planungsvorhaben, die der UVP-Pflicht unterliegen, eine grenzüberschreitende Behördenbeteiligung durchzuführen. Wenn ein Vorhaben erhebliche Auswirkungen auf die in § 2 I 2 UVPG benannten Schutzgüter in einem der Mitgliedsstaaten haben kann, werden die von den Mitgliedsstaaten benannten Behörden zum gleichen Zeitpunkt und im gleichen Umfang über das Vorhaben wie die nach § 7 UVPG zu beteiligenden Behörden unterrichtet. Wenn der andere Mitgliedsstaat die zu beteiligenden Behörden nicht benannt hat, ist die oberste für Umweltangelegenheiten zuständige Behörde des anderen Mitgliedsstaates zu unterrichten (§ 8 I UVPG). Diese grenzüberschreitende Behördenbeteiligung bei UVP-pflichtigen Vorhaben ist europarechtlich vorgeschrieben.

101 Regelungsgegenstand des § 4a I BauGB ist die **grenzüberschreitende Unterrichtung** für Gemeinden und sonstige Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit. Die Gemeinden und Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates sind daher über den Inhalt des Planentwurfs in geeigneter Weise so zu informieren, dass eine inhaltliche Auseinandersetzung mit der beabsichtigten Planung möglich ist. Eine Erörterung ist in dieser ersten Phase der Beteiligung hingegen nicht erforderlich. Sie kann jedoch gegebenenfalls im Rahmen des Konsultationsverfahrens nach § 4 a II BauGB erfolgen. [169] Adressat der Unterrichtung sind sowohl die von den Auswirkungen der beabsichtigten Bauleitplanung möglicherweise erheblich betroffenen Gemeinden wie auch die möglicherweise erheblich in ihren Aufgabenbereichen betroffenen Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates. Dieser weite Adressatenkreis wurde vorsorglich angesichts der unterschiedlichen Verwaltungsstrukturen in den Nachbarländern gewählt. In Analogie zu § 8 UVPG und nach entsprechender Vereinbarung erscheint es aber sinnvoll, die Gemeinde als zentrale Anlaufstelle im Nachbarstaat auszuwählen, die dann ihrerseits die erhaltenen Informationen an die weiteren in ihrem Aufgabenbereich betroffenen Stellen und Träger öffentlicher Belange weiterleitet. [170] Das Gebot der Gleichwertigkeit verlangt die Vergleichbarkeit der Unterrichtung sowohl hinsichtlich des Zeitpunktes der Information als auch hinsichtlich deren Aussagenumfang und –genauigkeit. Durch diese Einschränkung soll eine nur einseitige Verpflichtung nach deutschem Recht verhindert werden. Zudem soll ein Anreiz für vergleichbare gesetzliche Unterrichtungsregelungen auch in Nachbarstaaten geschaffen werden. Weitere Einzelheiten der Ausgestaltung der gegenseitigen Unterrichtung, insbesondere die Einschaltung der betroffenen Gemeinden des Nachbarstaates als Mittler für die Beteiligung der übrigen Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates, sind bilateralen Absprachen vorbehalten. Bei den Mitgliedsstaaten der EU wird – so weit Verfahren nach dem UVPG betroffen sind – hinsichtlich der Behördenbeteiligung infolge der gebotenen Umsetzung der EG-UVP-Richtlinie von einer Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit auszugehen sein.[171]

---

[166] *BVerwG*, B. v. 18. 10. 1995 -- 4 B 205.95 -- unter Hinweis auf Urt. v. 15. 12. 1989 -- 4 C 36.86 -- BVerwGE 84, 209; Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 15.92 -- Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 156; s. u. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

[167] *OVG Weimar*, Urt. v. 17.6.1998 – 1 KO 1040/97 – ThürVBl. 1998, 280 = DöV 1999, 170 – Nordhausen-Bielen.

[168] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 12.

[169] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 13.

[170] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 13.

[171] *Bundesregierung*, BauROG-Gesetzentwurf, S. 46.

102 Als zweite Stufe im Anschluss an die Unterrichtung sehen internationale Vereinbarungen und Abkommen regelmäßig ein **Konsultationsrecht** vor. Dies ist in § 4a II BauGB aufgegriffen worden. Konsultationspflichten gehen qualitativ über eine grenzüberschreitende Unterrichtung der Gemeinden und Träger öffentlicher Belange hinaus. Solche Konsultationen haben zum Ziel, unterschiedliche Auffassungen beider Staaten zur Zulässigkeit einer Planung oder einer Maßnahme bilateral zu erörtern und einer Lösung im Verhandlungswege zuzuführen. Auf eine über die Unterrichtung nach § 4a I BauGB hinausgehende förmliche Beteiligungsbefugnis der Gemeinden und Träger öffentlicher Belange ist verzichtet worden, um das grenzüberschreitende Abstimmungsverfahren nicht zu überfrachten. Vielmehr wurde es für ausreichend angesehen, wenn die Gemeinden und Träger öffentlicher Belange des Nachbarstaates nach ihrer Unterrichtung auf Grund eigener Initiative tätig werden und gegebenenfalls ein Konsultationsverfahren einleiten.[172]

5. Gemeindefreie Gebiete

103 Auf **gemeindefreie Gebiete** bezieht sich die gemeindliche Bauleitplanung nicht. Die in §§ 1 ff. BauGB geregelte gemeindebezogene Bauleitplanung gilt daher nicht in gemeindefreien Gebieten. Auch eine Veränderungssperre (§§ 14 ff. BauGB) ist in gemeindefreien Gebieten ausgeschlossen. Das Baugesetzbuch hindert den Landesgesetzgeber, in gemeindefreien Gebieten die bundesrechtlichen Vorschriften über die Bauleitplanung (§§ 1 ff. BauGB) für anwendbar zu erklären oder eine hiervon abweichende eigene landesrechtliche (z. B. staatliche) Bauleitplanung einzuführen. Die prinzipielle Entscheidung des Bundesgesetzgebers, die Bauleitplanung nur als Gegenstand der gemeindlichen Planungshoheit auszugestalten, fördert die Selbstverwaltungsgarantie der Gemeinden. Diese Zielsetzung ist auch im Hinblick auf Art. 72 II GG verfassungslegitim. Die Rechtseinheit des Bundesgebietes kann auch dadurch gefördert werden, dass der Bundesgesetzgeber es unterbindet, dass die einzelnen Länder in unterschiedlicher Weise für gemeindefreie Gebiete ein Bauleitplanungsrecht vorsehen. Dies würde im Verhältnis zu dem bundesrechtlichen Bauleitplanungsrecht bei aller Respektierung landesrechtlicher Autonomie letztlich zur Rechtsuneinheitlichkeit führen können. Dem durfte der Bundesgesetzgeber auch präventiv entgegenwirken.[173]

V. Raumordnung

104 Die Bauleitpläne sind nach § 1 IV BauGB den **Zielen der Raumordnung** anzupassen.[174] Die **Anpassungspflicht** bezieht sich auf die Flächennutzungspläne und die Bebauungspläne und erfasst neben der erstmaligen Aufstellung auch ggf. die nachträgliche Anpassung an zeitlich später verabschiedete Ziele der Raumordnung. Eine **Parallelvorschrift** zu § 1 IV BauGB enthält § **4 I ROG**, wonach öffentliche Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen[175] verpflichtet sind, die Ziele der Raumordnung zu beachten. Die sich hieraus ergebende Beachtenspflicht deckt sich inhaltlich mit der Anpassungspflicht an die Ziele der Raumordnung in § 1 IV BauGB.[176]

1. Das ROG 1998 (Überblick)

105 Das **Verhältnis** der **Bauleitplanung** zur **Raumordnung** ist durch das neue ROG neu geregelt worden. Das ROG gliedert sich in vier Abschnitte:

- Abschnitt 1 enthält die allgemeinen Vorschriften, die neben der Aufgabe, der Leitvorstellung und den Grundsätzen der Raumordnung wichtige Begriffsbestimmungen sowie die Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung beinhalten.
- Abschnitt 2 befasst sich mit der Raumordnung der Länder und ist als „Richtliniengesetz“ an die Landesgesetzgeber ausgelegt. Zudem enthält der Abschnitt eine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen.
- Abschnitt 3 enthält Vorschriften über die Raumordnung im Bund einschließlich der gegenseitigen Unterrichtung und gemeinsamen Beratung im Bund-Länder-Verhältnis.
- Abschnitt 4 regelt Überleitungs- und Schlussvorschriften.

2. Ausgangspunkte

106 Nach dem ROG liegt der **Schwerpunkt** der raumordnerischen Aufgaben bei den **Ländern**. Der Abschnitt 2 enthält daher für die Länderregelungen das entsprechende Rahmenrecht, während die Regelungen in den übrigen Abschnitten unmittelbar gelten. Die Rechtsgrundlagen für die Landesplanung sind bis Ende 2001 umzusetzen (§ 22 ROG). Die

---

[172] *Bundesregierung*, BauROG-Gesetzentwurf, S. 47.

[173] *BVerwG*, B. v. 21. 8. 1995 -- 4 N 1.95 -- DVBl. 1996, 47 = RdL 1995, 277 = UPR 1995, 446 – gemeindefreie Gebiete.

[174] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 138 m.w.Nachw.

[175] Zu diesem Begriff § 3 Nr. 6 ROG, *BVerwG*, B. v. 7.11.1996 – 4 B 170/96 – DVBl. 1997, 434 = UPR 1997, 106 – Sonderlandeplatz.

[176] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 7.

wesentlichen Kernelemente dieses Verhältnisses, die durch das Gegenstromprinzip markiert werden [177], sind dabei erhalten geblieben. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume soll sich in die Gegebenheiten und Erfordernisse des Gesamtraums einfügen; die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraumes soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen (§ 1 III ROG). Die Aufgabe der Raumordnung wird in § 1 I ROG beschrieben. Danach sind der Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland und seine Teilräume durch zusammenfassende, übergeordnete Raumordnungspläne und durch Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen zu entwickeln, zu ordnen und zu sichern. Dabei sind (1) unterschiedliche Anforderungen an den Raum aufeinander abzustimmen und die auf der jeweiligen Planungsebene auftretenden Konflikte auszugleichen sowie (2) Vorsorge für einzelne Raumfunktionen und Raumnutzungen zu treffen.

107 **a) Leitvorstellungen.** Die Leitvorstellungen der Raumordnung werden in § 1 II ROG beschrieben. Sie bestehen in einer **nachhaltigen Raumentwicklung**, welche die sozialen und wirtschaftlichen Ansprüche an den Raum mit seinen ökologischen Funktionen in Einklang bringt und zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt. Das ROG stellt dabei klar, dass die verschiedenen Belange nicht in einem Verhältnis der Vor- und Nachrangigkeit zueinander bestehen, sondern im Prinzip gleichgewichtig sind. Die Leitvorstellungen sind zwar an einer nachhaltigen Raumentwicklung ausgerichtet. Ein Vorrangverhältnis bestimmter Belange ist damit aber nicht grundgelegt. Ein Gebot der ökologischen Optimierung innerhalb eines Landesplanungsgesetzes wäre daher mit den insoweit bindenden bundesrechtlichen Vorgaben einer prinzipiellen Gleichrangigkeit der Belange nicht zu vereinbaren. Der Begriff der nachhaltigen Raumentwicklung dürfte in der täglichen Planungspraxis mehr versprechen, als er zu halten im Stande ist. Dies gilt vor allem deshalb, weil sich nach dem Prinzip der nachhaltigen umweltgerechten Entwicklung („sustainible development") nunmehr auch im Bau- und Raumordnungsrecht Prinzipien der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung (§ 1 V 1 BauGB) und der nachhaltigen Raumentwicklung (§ 1 II 1 ROG) herausgebildet haben. Das Prinzip der nachhaltigen Entwicklung verschiedener Einzelanliegen führt dazu, dass die jeweiligen Prinzipien auf einer höheren Ebene kollidieren und dort sozusagen ungelöst auf die Praxis niederregnen. Es könnte daher einiges dafür sprechen, dass die Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung nichts mehr ist als ein Programmsatz bzw. Blankettbegriff, aus dem keine handfesten Gebote folgen. Auch für die Genehmigungspraxis von Plänen oder die gerichtliche Kontrolle dürften sich daraus keine rechtlich verwertbaren Anforderungen ergeben. Die Leitvorstellung der nachhaltigen Raumentwicklung ist daher wohl mehr als weitgehend politisch motivierter Handlungsauftrag zu verstehen, der im jeweiligen Planungsgeschehen der Umsetzung bedarf. Die Leitvorstellungen sind Handlungsmaximen bei der Aufgabenerfüllung und Auslegungsmaxime der Grundsätze (§ 1 II 1, 2 I ROG). Die in § 2 II ROG niedergelegten Grundsätze der Raumordnung beziehen sich auf die Raumstruktur (Nr. 1), die Siedlungsstruktur (Nr. 2), die Freiraumstruktur Nr. 3), die Infrastruktur Nr. 4), Verdichtete Räume (Nr. 5), ländliche Räume (Nr. 6), strukturschwache Räume (Nr. 7), Naturgüter (Nr. 8), Wirtschaftsgüter (Nr. 9), Land- und Forstwirtschaft (Nr. 10), das Wohnen (Nr. 11), den Verkehr (Nr. 12), Kultur (Nr. 13), Erholung, Freizeit und Sport (Nr. 14) sowie die Verteidigung (Nr. 15). § 3 ROG enthält einen Katalog von Begriffsbestimmungen über Erfordernisse der Raumordnung[178], Ziele der Raumordnung,[179] Grundsätze der Raumordnung,[180] sonstige Erfordernisse der Raumordnung,[181] öffentliche Stellen,[182] raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen[183] sowie Raumordnungspläne.[184]

108 **b) Raumbedeutsame Maßnahmen.** Die Raumordnung kann ihre Wirkungen nur für raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen entfalten. Darunter sind nach § 3 Nr. 6 ROG Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstige Maßnahmen zu verstehen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflusst wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel. Die Raumbedeutsamkeit von Planungen und Maßnahmen ist jeweils bereichsspezifisch festzulegen. Für

---

[177] *Löwer*, JuS 1975, 779; *Depenbrock*, DVBl. 1977, 14; s.u. Rdn. 49.

[178] Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung.

[179] Verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes.

[180] Allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgabe für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen.

[181] In Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerischer Stellungnahmen

[182] Behörden des Bundes und der Länder, kommunale Gebietskörperschaften, bundesunmittelbare und die der Aufsicht eines Landes unterstehenden Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts.

[183] Planungen einschließlich der Raumordnungspläne, Vorhaben und sonstigen Maßnahmen, durch die Raum in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung oder Funktion eines Gebietes beeinflußt wird, einschließlich des Einsatzes der hierfür vorgesehenen öffentlichen Finanzmittel; vgl. auch *BVerwG*, B. v. 7.11.1996 – 4 B 170/96 – DVBl. 1997, 434 = UPR 1997, 106 – Sonderlandeplatz.

[184] Der Raumordnungsplan für das Landesgebiet nach § 8 ROG und die Pläne für Teilräume der Länder (Regionalpläne) nach § 9 ROG.

Schutzgebiete beginnt die Raumbedeutsamkeit in der Regel erst bei einer Flächenausdehnung von 10 ha; bei Eignungsgebieten für Windenergieanlagen ist demgegenüber im Einzelfall zu entscheiden. Der Detaillierungsgrad von Gebietsfestsetzungen muss zudem die kommunale Planungshoheit wahren. Bei der Begrenzung von Naturschutzgebieten kann eine parzellenscharfe Ausweisung in der Regionalplanung durchaus sachgerecht sein. Bei Windenergieanlagen ist eher eine regionalplanerische Zurückhaltung am Platz. So wird etwa in Niedersachen lediglich eine Quote für den Kiesabbau angeben. Die Kommune kann dann in diesem Rahmen selbstständig entscheiden.

109 **c) Ziele und Grundsätze der Raumordnung.** Stärker als das bisherige Recht unterscheidet das neue ROG zwischen **Zielen** und **Grundsätzen** der Raumordnung. Die bindenden Ziele der Raumordnung [185] enthalten verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- und Regionalplanung abschließend abgewogene textliche oder zeichnerische Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums (§ 3 Nr. 2 ROG). Die der gemeindlichen Abwägung zugänglichen Grundsätze der Raumordnung beinhalten demgegenüber allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder auf Grund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (§ 3 Nr. 3 BROG). Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu beachten (§ 4 ROG). Dieser Zielbindungsgrundsatz [186] ist auch in dem Anpassungsgebot des § 1 IV BauGB niedergelegt [187]. Die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind demgegenüber von öffentlichen Stellen bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in die Abwägung einzustellen und daher durch Abwägung überwindbar (§ 4 II ROG).

110 **Ziele** der Raumordnung entfalten nach § 4 I ROG bei folgenden raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen (§ 3 Nr. 6 ROG) eine **strikte Bindungswirkung**:

- Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen,
- Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstige behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen öffentlicher Stellen,
- Planfeststellungen und Plangenehmigungen mit der Rechtswirkung der Planfeststellung über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts,
- Raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von Personen des Privatrechts, die diese in Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durchführen; Voraussetzung ist, dass öffentliche Stellen an den Personen mehrheitlich beteiligt sind oder die Planungen und Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden (§ 4 III ROG).

111 In welchem **Umfang** die Raumordnung allerdings **Ziele** festlegen darf, ist im ROG nicht abschließend geregelt. Die Festlegung von Zielen muss zunächst dem Gegenstromprinzip des § 1 III ROG genügen. Danach soll sich die Entwicklung, Ordnung und Sicherung der Teilräume in die Gegenbenheiten und Erfordernisse des Gesamtraumes einfügen. Die Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Gesamtraums soll die Gegebenheiten und Erfordernisse seiner Teilräume berücksichtigen. Zu den zu berücksichtigenden Belangen zählen auch städtebauliche Belange und andere Interessen der kommunalen Selbstverwaltung, wie sie als Angelegenheiten der örtlichen Gemeinschaft in Art. 28 II 1 GG verfassungsrechtlich geschützt sind. Wie weit eine solche Berücksichtigung kommunaler Belange allerdings den Zielfindungsprozess einschränkt, ist im ROG nicht ausdrücklich dargestellt. Vor allem ist nicht ersichtlich, in welcher Regelungsdichte die Raumordnung einschließlich der Regionalplanung raumordnerische Aussagen zu verbindlichen Zielen erklären dürfen. Die Festlegung von Zielen der Raumordnung muss die verfassungsrechtlichen Vorgaben vor allem der **Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 II 2 GG** wahren. Formal ist die Zielbindung an eine **abschließende Abwägung** in der Landes- oder Regionalplanung geknüpft. Denn nach § 3 Nr. 2 ROG entfalten Ziele der Raumordnung nur Bindungswirkung, so weit sie von den Trägern der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogen worden sind. Dies setzt formal eine entsprechende Ermittlung, Bewertung und Einstellung der Belange sowie eine Ausgleichsentscheidung voraus. Nur über diesen verfahrensmäßigen Weg kann eine abschließende Abwägung der betroffenen Belange erfolgen. Das Erfordernis einer abschließenden Abwägung hat aber auch inhaltliche Elemente. Die Abwägung muss die betroffenen Belange auch entsprechend ihrer Wertigkeit erfassen und berücksichtigen. Vorgaben der Raumordnung, die auch vor dem Hintergrund der Selbstverwaltungsgarantie nicht entsprechend gerechtfertigt sind, können eine Bindungswirkung nicht entfalten. Dies stellt an die Begründung der verbindlichen Vorgaben und an deren Überzeugungskraft nicht unerhebliche Anforderungen. Ziele der Raumordnung rechtfertigen sich daher nicht von selbst, sondern bedürfen einer Rechtfertigung, die durch eine abschließende Abwägung geleistet werden muss. Eine feste Zielbindung ist daher nur insoweit verfassungsrechtlich gerechtfertigt, als die Ziele sich im Hinblick auch auf gemeindliche Interessen als sachgerecht erweisen. Die Zielfestlegung darf aber nicht als probates Mittel der Regionalplanung genutzt werden, in die gemeindliche Planungshoheit zu beeinträchtigen und in den nach Maßgabe des Gegenstromprinzips erforderlichen Gestaltungsraum der kommunalen Bauleitplanung unzulässig einzugreifen. Je mehr sich die Regionalplanung daher mit der Festlegung konkreter Ziele in die kommunale Entscheidungsverantwortung einmischt, umso höher sind die verfassungsrechtlichen Anforderungen, die einen solchen

---

185 *BVerwG*, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 15.92 - DVBl. 1993, 914 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 128.

186 *Hoppe*, in: Hoppe/Grotefels, ÖffBauR § 8 Rdn. 84; *Dyong*, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Rdn. 98 zu § 35 BauGB.

187 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 7.

Eingriff legitimieren. Der Raumordnung sind daher Grenzen gesetzt, die sich bereits aus dem Gegenstromprinzip des § 1 III ROG ergeben und auf eine sachgerechte Berücksichtigung kommunaler Belange gerichtet sind.

112 Das ROG bestimmt Aufgabe, Leitvorstellung und Grundsätze der Raumordnung neu und verbindet sie untereinander zu einen System, in dessen Mittelpunkt eine **einheitliche Leitvorstellung** der **nachhaltigen Raumentwicklung** steht. Sie soll Handlungsmaxime bei Aufgabenerfüllung und Auslegungsmaxime bei der Anwendung der Grundsätze der Raumordnung sein. Öffentliche Stellen haben nach § 4 I ROG bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die Ziele der Raumordnung zu beachten, die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung zu berücksichtigen. Die Beachtenspflichten schließen es aus, Ziele der Raumordnung im Wege der Abwägung oder Ermessensentscheidung zu überwinden. Dagegen wird es regelmäßig zulässig oder sogar geboten sein, die Ziele der Raumordnung weiter zu konkretisieren. Bestimmte juristische Personen des Privatrechts, die bestimmte öffentliche Aufgaben wahrnehmen, sollen insoweit den öffentlichen Stellen gleichgestellt werden (§ 4 III ROG). Die Vorschrift trägt dem Umstand Rechnung, dass zunehmend öffentliche Aufgaben privatisiert und damit der Zielbeachtungspflicht des § 4 I ROG entzogen werden. Dies gilt nach § 4 III ROG ausnahmsweise für solche juristischen Personen nicht, an denen öffentliche Stellen zu mehr als der Hälfte beteiligt sind oder deren konkrete Planung oder Maßnahme überwiegend mit Mitteln aus öffentlichen Haushalten finanziert wird. Dem liegt der Rechtsgedanke zu Grunde, dass raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen Privater nach wie vor wie öffentliche Planungen und Maßnahmen zu behandeln sind, wenn sie von privaten Unternehmen durchgeführt werden, die mehrheitlich von der öffentlichen Hand beherrscht werden, oder die Planungen oder Maßnahmen überwiegend mit öffentlichen Mitteln finanziert werden. In beiden Fällen hat die öffentliche Hand auf die Planungen oder Maßnahmen einen so bestimmenden Einfluss, dass sie ihr zugerechnet werden müssen und die raumordnerische Bindungswirkung sachgerecht erscheint. Hierzu zählen etwa der Schienenneu- und –ausbau der im Eigentum des Bundes stehenden Bahn AG (Art. 87 e III GG), die im Schienenausbauprogramm des Bundes durch Bundesgesetz festgestellt und aus dem Bundeshaushalt finanziert werden.[188]

113 § 4 IV ROG behandelt die **Bindungswirkungen** der Erfordernisse der Raumordnung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen **einzelner**, wie z.B. bei einer Kiesgewinnung. Gegenüber raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen Privater sind die Erfordernisse der Raumordnung einschließlich der Ziele der Raumordnung zu berücksichtigen, so weit die anzuwendenden Fachgesetze dafür Raum lassen. Grundsätzlich haben die Erfordernisse der Raumordnung gegenüber einzelnen keine unmittelbare Bindungswirkung. In den Fällen des § 4 IV ROG sind die Erfordernisse der Raumordnung einschließlich der Ziele der Raumordnung nach Maßgabe der für diese Entscheidungen geltenden Rechtsvorschriften aber mittelbar zu berücksichtigen, wenn diese Vorschriften z.B. die Berücksichtigung öffentlicher Belange vorsehen oder eine spezielle Raumordnungsklausel enthalten. Dies gilt etwa für die Raumordnungsklausel in § 35 IV 1 BauGB für Außenbereichsvorhaben. Mit § 4 IV 2 ROG ist eine Lücke geschlossen worden, die durch die Aufnahme der öffentlich zugänglichen Abfallentsorgungsanlagen in § 38 BauGB entstanden ist.[189] Mit der grundsätzlich mangelnden unmittelbaren Bindungswirkung de Raumordnung für den Bürger trägt das ROG dem Umstand Rechnung, dass es der Raumordnung nach der verfassungsrechtlichen Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen verwehrt ist, unmittelbar auf die Nutzung des Grund und Bodens Einfluss zu nehmen. Ein nachteilig Betroffener kann Maßnahmen der Raumordnung nicht als solche beanspruchen oder bekämpfen, da durch sie eigene Rechtspositionen weder geschaffen noch entzogen werden. Das bedeutet aber nicht, dass er ihnen gegenüber schutzlos wäre. Knüpft das Recht, das die unmittelbare Bodennutzung regelt, tatbestandlich an das Raumordnungsrecht an, so hat sich die Prüfung, ob die Tatbestandsvoraussetzungen der einschlägigen Norm erfüllt sind, auch darauf zu erstrecken, ob die raumordnungsrechtlichen Vorgaben wirksam sind. Dabei ist zu untersuchen, ob es sich um bindende Ziele oder in der Abwägung überwindbare Grundsätze oder sonstige Erfordernisse der Raumordnung handelt § 3 Nr. 1 bis 4 ROG). Die Erfordernisse der Raumordnung müssen sich dabei jeweils auch vor dem Hintergrund der Eigentumsgarantie sowie anderer privater Interessen bis hin zu den rechtlich nicht geschützten Belangen rechtfertigen.

114 In § 5 I ROG ist ein **Widerspruchsverfahren** des Bundes gegen Ziele der Raumordnung geregelt. In diesem Fall ist nach § 5 II ROG ein **Konsensfindungsverfahren** vorgesehen. Macht eine Stelle des Bundes oder eine Person des Privatrechts, die öffentliche Aufgaben wahrnimmt, öffentliche Belange gegen ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung geltend, die nach § 5 III ROG zum Widerspruch berechtigen würden, sollen sich die Beteiligten innerhalb einer Frist von drei Monaten um eine einvernehmliche Lösung bemühen. Der einzelne Bürger, der sich durch die Erfordernisse der Raumordnung etwa über fachgesetzlich angeordnete Raumordnungsklauseln gebunden sieht, hat keinen Anspruch darauf, dass eine beteiligte öffentliche Stelle nach § 5 I ROG widerspricht.[190]

3. Stufensystem der raumrelevanten Planung

115 Die **räumliche Planung** gliedert sich dabei in ein **Stufensystem**, das von der (Bundes-)Raumordnung über die Raumordnung der Länder, die Gebietsentwicklungsplanung bis zur gemeindlichen Bauleitplanung reicht, die wiederum im für das gesamte Gemeindegebiet geltenden Flächennutzungsplan und dem daraus zu entwickelnden Bebauungsplan

---

[188] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 81.

[189] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 82.

[190] *BVerwG*, B. v. 7.11.1996 – 4 B 170/96 – DVBl. 1997, 434 = UPR 1997, 106 – Sonderlandeplatz.

ihren Ausdruck findet. Raumordnung ist dabei die zusammenfassende und übergeordnete Planung und Ordnung des Raumes.[191] Die Raumordnung der Länder ist die auf das Gebiet eines Landes bezogene übergeordnete und zusammenfassende Planung. Regional- oder Gebietsentwicklungsplanung erfasst als Bestandteil der Raumordnung der Länder eine Teilfläche eines Landes, die größer ist als eine der Bauleitplanung unterliegende Einheit. Eingebettet in diese überörtliche Gesamtplanung entfaltet sich die gemeindliche Bauleitplanung. Das gestufte System räumlicher Planung ist durch ein Zusammenwirken von Staat und kommunaler Selbstverwaltung gekennzeichnet.[192]

116 **a) Raumordnung.** Zum grundsätzlich staatlichen Verantwortungsbereich gehört die übergeordnete und rahmensetzende Raumordnung, die aus der staatlichen Gesamtsicht eine zusammenfassende räumliche Ordnung von Bund und Ländern beinhaltet und durch Großräumigkeit und Weitmaschigkeit gekennzeichnet ist. Bei aller im Blick auf die Bindungswirkungen notwendigen Konkretisierung, Klarheit und Verständlichkeit und bei aller Anerkennung eines wachsenden landesplanerischen Gestaltungswillens, der besonders durch Landesentwicklungsprogramme und -pläne deutlich wird, dürfen staatliche Raumordnung nicht den Charakter einer Detailplanung mit parzellenscharfer Ausweisung annehmen und damit die Ortsplanung zur weisungsgebundenen Vollzugsinstanz degradieren.[193] Die staatliche Planung hat daher durch eine mehr globale Steuerung, die noch kommunalen Alternativplanungen und Eigenvorstellungen Raum lässt, ausreichende Handlungsspielräume zu eröffnen und dadurch Übergriffe in die kommunale Entscheidungsfreiheit zu verhindern. Eine so verstandene materiale Raumordnung, die mehr durch rahmensetzende Leitlinien und Negativplanungen als durch positive Planungsgebote gekennzeichnet ist, gehört zum staatlichen Verantwortungsbereich. Sie gerät in die gemeinsame Verantwortung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung, je weitergehende Vorgaben sie für die kommunale Planung enthält und je verbindlichere Festlegungen sie für die kommunale Eigenentwicklung bereithält.[194]

117 **b) Kommunale Bauleitplanung.** In die großräumige staatliche Raumordnung des Bundes und der Länder ist die kommunale Bauleitplanung eingebunden, die grundsätzlich zum gemeindlichen Aufgabenkreis gehört und den Gemeinden jedenfalls nicht vollständig entzogen werden darf. Die ortsbezogene Bauleitplanung, die sowohl die vorbereitende Flächennutzungsplanung als auch die verbindliche Festsetzungen enthaltende Bebauungsplanung umfasst, ist daher -- bei aller Einbindung in die übergeordnete staatliche Planung durch Anpassungspflichten und Genehmigungsvorbehalte -- Bestandteil des kommunalen Verantwortungsbereichs.[195]

118 **c) Regionalplanung.** In einer Übergangszone zwischen der staatlichen Raumordnung und der kommunalen Bauleitplanung befindet sich die Regionalplanung, die eine planerische Zusammenfassung in sich geschlossener oder zusammenhängender regionaler Planungs- und Wirtschaftsräume enthält und -- was ihren materiellen Aufgabencharakter angeht -- sowohl staatliche als auch kommunale Elemente aufweist. Sie steht im Schnittpunkt von staatlicher Planung und Impulsen der kommunalen Selbstverwaltung und bildet damit einen Bestandteil der kondominalen Aufgaben, für die eine gemeinsame Verantwortung von Staat und kommunaler Selbstverwaltung besteht.[196] Die Regionalplanung wird zum Teil in staatlicher, zum Teil in kommunaler Trägerschaft wahrgenommen und hat in dieser Reibungszone von Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung sowohl übergeordnete Landesinteressen als auch Belange der kommunalen Selbstverwaltung zu berücksichtigen. § 9 IV ROG bestimmt dazu, dass die Gemeinden und Gemeindeverbände oder deren Zusammenschlüsse in einem förmlichen Verfahren zu beteiligen sind, so weit die Regionalplanung nicht durch Zusammenschlüsse von Gemeinden und Gemeindeverbänden zu regionalen Planungsgemeinschaften erfolgt.

119 Wegen dieser **Ausgleichsfunktion** zwischen hochstufiger Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung sollte die Regionalplanung etwa die Mitte halten zwischen der übergeordneten, mehr abstrakten Aufstellung von Landesentwicklungsplänen und Landesentwicklungsprogrammen einerseits und der ganz konkreten Bauleitplanung andererseits. Die raumnahe Gestaltungsverantwortung, die in den Kommunen ihren Sitz hat, sollte sich in der Regionalplanung mit der gebietlich übergreifenden Gestaltungsverantwortung in einem **Gegenstromverfahren** verbinden.

---

191 *BVerfG*, E. v. 16. 6. 1954 -- 1 PBvV 2/52 -- BVerfGE 3, 407 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1 -- Gutachten Bodenrecht.

192 *Stüer* Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung 1980, 262.

193 *Stern/Burmeister* Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden 1975, 30.

194 Zur Raumordnung als Vorgabe für die kommunale Bauleitplanung *BVerwG*, Urt. v. 20. 5. 1958 -- 1 C 193.57 -- BVerwGE 6, 342 -- Krabbenkamp I; Urt. v. 12. 7. 1985 -- 4 C 40.83 -- BVerwGE 72, 15 = NVwZ 1985, 736 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1251 -- Rhein-Main-Donaukanal; Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = NVwZ 1987, 578 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- Erdinger Moos; B. v. 19. 1. 1988 -- 4 B 2.88 -- NVwZ 1989, 49 = UPR 1988, 265 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 451 -- Abgrabung LandschaftsschutzVO; Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = NJW 1990, 925 = DVBl. 1990, 419 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Lärmschutz Eichenwäldchen; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 150 m.w.Nachw.

195 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 11.

196 *Schmidt-Aßmann* AöR 101 (1975), 520; *Schröder* Die Verwaltung 12 (1979), 1; zur grenzüberschreitenden Regionalplanung *Hoppe/Appold* Juristische Möglichkeiten für eine gemeinsame grenzüberschreitende Regionalplanung 1993.

120 **d) Klage und Beteiligungsrechte der Träger kommunaler Bauleitplanung.** Unabhängig von den Berührungspunkten über die Regionalplanung nehmen die Verflechtungen zwischen höherstufiger Raumordnung und kommunaler Bauleitplanung wegen der wachsenden Bedeutung landesplanerischer Regelungen ständig zu,[197] so dass die gesamte raumrelevante Planung bereits als Gemeinschaftsaufgabe von Staat und kommunaler Selbstverwaltung bezeichnet wird, in der sich die unterschiedlichen Interessen in einem **Gegenstromprinzip** begegnen und ausgleichen.[198] Als Folge dieser zunehmend dichter werdenden Verknüpfung haben Rechtsprechung und Literatur vier Leitlinien entwickelt, die an die gemeindliche Planungshoheit anknüpfen und Ausdruck kondominaler Planungsverantwortung sind:

-- Gemeindliche Klagerechte bei Angriffen auf die Planungshoheit durch **höherstufige Planungsentscheidungen.**[199]

-- Interkommunale planungsrechtliche **Gemeindenachbarklage**,

-- **Gemeindliche Mitwirkungsrechte** bei höherstufigen Planungsentscheidungen,

-- Beteiligung der **kommunalen Spitzenverbände** bei Gesetzgebungsverfahren und höherstufigen Planungsentscheidungen.[200]

Ob die Träger der Regionalplanung ihrerseits Klagerechte gegen Bauleitpläne oder Einzelgenehmigungen haben, bestimmt das jeweilige Landesrecht. So ist etwa mit der Übertragung der Regionalplanung auf die Region Stuttgart nicht das Recht verbunden, sich gegen die Erteilung von Baugenehmigungen für ein Vorhaben zur Wehr zu setzen, das nach Ansicht der Region gegen die im Regionalplan enthaltenen Grundsätze der Raumordnung und Landesplanung verstößt.[201]

4. Grundsätze der Raumordnung

121 Die raumordnerischen Grundsätze, die an der Leitvorstellung einer nachhaltigen Raumentwicklung ausgerichtet sind, werden in § **2 ROG** niedergelegt. Es handelt sich um insgesamt sieben räumliche und acht fachliche Schwerpunkte, die sich aus § 2 Nr. 1 bis 15 ergeben. Dabei werden in jedem Schwerpunktbereich zunächst die allgemeinen Grundsätze benannt, die sodann jeweils weiter erläutert werden: Im Gesamtraum der Bundesrepublik Deutschland ist eine ausgewogene Siedlungs- und Freiraumstruktur zu entwickeln (§ 2 II Nr. 1 ROG). Die zentrale Siedlungsstruktur des Gesamtraums mit ihrer Vielzahl leistungsfähiger Zentren und Stadtregionen ist zu erhalten (§ 2 II Nr. 2 ROG). Die großräumige und übergreifende Freiraumstruktur ist zu erhalten (§ 2 II Nr. 3 ROG). Die Infrastruktur ist mit der Siedlungs- und Freiraumstruktur in Übereinstimmung zu bringen (§ 2 II Nr. 4 ROG). Verdichtete Räume sind als Wohn-, Produktions- und Dienstleistungsschwerpunkte zu sichern (§ 2 II Nr. 5 ROG). Ländliche Räume sind als Lebens- und Wirtschaftsräume mit eigenständiger Bedeutung zu entwickeln (§ 2 II Nr. 6 ROG). In den Räumen, in denen die Lebensbedingungen in ihrer Gesamtheit im Verhältnis zum Bundesdurchschnitt wesentlich zurückgeblieben sind oder ein solches Zurückbleiben zu befürchten ist (strukturschwache Räume), sind die Entwicklungsvoraussetzungen bevorzugt zu verbessern (§ 2 II Nr. 7 ROG). Natur und Landschaft einschließlich Gewässer und Wald sind zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln (§ 2 II Nr. 8 ROG). Zu einer räumlich ausgewogenen, langfristig wettbewerbsfähigen Wirtschaftsstruktur sowie zu einem ausreichenden und vielfältigen Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen ist beizutragen (§ 2 II Nr. 9 ROG). Es sind die räumlichen Voraussetzungen dafür zu schaffen oder zu sichern, dass die Landwirtschaft als bäuerlich strukturierter, leistungsfähiger Wirtschaftszweig sich dem Wettbewerb entsprechend entwickeln kann und gemeinsam mit einer leistungsfähigen, nachhaltigen Forstwirtschaft dazu beiträgt, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen sowie Natur und Landschaft zu pflegen und zu gestalten (§ 2 II Nr. 10 ROG). Dem Wohnbedarf der Bevölkerung ist Rechnung zu tragen (§ 2 II Nr. 11 ROG). Eine gute Erreichbarkeit aller Teilräume untereinander durch Personen- und Güterverkehr ist sicherzustellen (§ 2 II Nr. 12 ROG). Die geschichtlichen und kulturellen Zusammenhänge sowie die regionale Zusammengehörigkeit sind zu wahren (§ 2 II Nr. 13 ROG). Für Erholung in Natur und Landschaft sowie für Freizeit und Sport sind geeignete Gebiete und Standorte zu sichern (§ 2 II Nr. 14 ROG). Den räumlichen Erfordernissen der zivilen und militärischen Verteidigung ist Rechnung zu tragen (§ 2 II Nr. 15 ROG). Die Länder können weitere Grundsätze der Raumordnung aufstellen, so weit diese den Grundsätzen, Aufgaben und Leitvorstellungen in §§ 1, 2 ROG nicht widersprechen.

122 Auch bei der Raumordnung ist dem Wohnbedarf der Bevölkerung Rechnung zu tragen. Die Eigenentwicklung der Gemeinden bei der Wohnraumversorgung ihrer Bevölkerung ist zu gewährleisten. Bei der Festlegung von Gebieten, in denen Arbeitsplätze geschaffen werden sollen, ist der dadurch voraussichtlich ausgelöste Wohnbedarf zu berücksichtigen. Dabei ist auf eine funktional sinnvolle Zuordnung dieser Gebiete zu den Wohnungen hinzuwirken (§ 2

---

197 *Badura* in FS Weber, 1974, 911.

198 *Löwer* JuS 1975, 779; *Depenbrock* DVBl. 1977, 14.

199 *BVerwG*, Urt. v. 19. 3. 1976 -- 7 C 71.72 -- NJW 1976, 2175 = JuS 1977, 117.

200 *Blümel* VVDStRL 36 (1978), 171 232.

201 *VGH Mannheim*, B. v. 19.6.1998 – 8 S 1093/98 – ESVGH 48, 288 = VGHBW RsprDienst 1998, Beilage 8 B 1.

I Nr. 11 ROG). Die Vorschrift will eine sinnvolle Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten sicherstellen und gewährleistet, dass bei der Ausweisung von neuen Gewerbe- und Industriegebieten bereits auf der Ebene der Raumordnung den Belangen der ausreichenden Wohnraumversorgung Rechnung getragen wird. Die Regelung zielt damit auf eine verstärkte Zusammenarbeit von Kernstädten mit den Umlandgemeinden ab.[202]

5. Raumordnung in den Ländern

[202] *Krautzberger/Runkel* DVBl. 1993, 453.

123 Der **Abschnitt 2** mit den rahmenrechtlichen Regelungen behandelt u.a. Inhalt, Verfahren und Abwägung bei Raumordnungsplänen, Regionalpläne, regionale Flächennutzungspläne, den Grundsatz der Planerhaltung, Zielabweichung, Untersagung und Planverwirklichung, Raumordnungsverfahren sowie grenzüberschreitende Abstimmungen und den Erlass von Rechtsverordnungen. § 6 ROG stellt dabei klar, dass die §§ 7 bis 16 ROG keine unmittelbar gegenüber dem Bürger oder öffentlichen Stellen geltenden Vorschriften enthalten, sondern sich als Rahmenrecht ausschließlich an den Landesgesetzgeber richten. Diesen bleibt es unbenommen, weitergehende und ins Einzelne gehende Vorschriften zu erlassen, so weit sich aus den Vorschriften des Abschnitts 2 nichts anderes ergibt.[203]

124 **a) Instrumente der Landesplanung.** Die Länder nutzen zur Umsetzung der Grundsätze und Ziele der Raumordnung traditionell das **Landesplanungsgesetz**, **Landesentwicklungsprogramme** und **Landesentwicklungspläne**. Das Landesentwicklungsprogramm enthält zumeist allgemeine Grundsätze der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes und für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen einschließlich der raumwirksamen Investitionen (vgl. etwa § 12 LPlG NW). Die Landesentwicklungspläne legen auf der Grundlage des Landesentwicklungsprogramms die Grundsätze der Raumordnung für die Gesamtentwicklung des Landes fest. Die Landesentwicklungspläne bestehen zumeist aus textlichen oder zeichnerischen Darstellungen oder einer Verbindung von textlichem und zeichnerischem Teil. Die Landesplanung entwickelt traditionell ein System der **zentralörtlichen Gliederung** sowie der **Entwicklungsschwerpunkte** und **Entwicklungsachsen.**[204] Die städtebauliche Entwicklung soll auf die Siedlungsschwerpunkte in den Gemeinden ausgerichtet werden (vgl. etwa § 6 LEProG NW). Es sind dies solche Standorte, die sich für ein räumlich gebündeltes Angebot von öffentlichen und privaten Einrichtungen der Versorgung, der Bildung und Kultur, der sozialen und medizinischen Betreuung, des Sports und der Freizeitgestaltung eignen. Dabei soll eine angemessene Erreichbarkeit dieser Einrichtungen für die Bevölkerung gewährleistet werden. Die siedlungsräumliche Schwerpunktbildung von Wohnungen und Arbeitsstätten i. V. mit zentralörtlichen Einrichtungen soll im Rahmen der zentralörtlichen Gliederung erreicht werden (vgl. etwa § 7 LEProG NW). Auch die funktionsgerechte und umweltverträgliche Einbindung Ver- und Entsorgungseinrichtungen sowie der Verkehrseinrichtungen und -leistungen soll mit diesem Zentren- und Achsensystem harmonieren.

125 Nach der unterschiedlichen **Art und Dichte der Besiedlung** und den sich daraus ergebenden **Planungsaufgaben** kann das Landesgebiet in **Verdichtungsgebiete** (Ballungskern, Ballungsrandzone, Solitäre Verdichtungsgebiete) sowie in Gebiete mit überwiegend **ländlicher Raumstruktur** eingeteilt werden (vgl. etwa § 21 I LEProG NW). Das Prinzip der zentralörtlichen Gliederung geht von einer Stufung in Ober- oder Großzentren, Mittelzentren und Grundzentren aus. Der Nahbereich um ein Zentrum deckt dabei die Grundversorgung. Der Mittelbereich um jedes Mittel- und Oberzentrum deckt den gehobenen Bedarf. Der Oberbereich um das Oberzentrum deckt den spezialisierten, höheren Bedarf. Diese Stufenfolge der zentralörtlichen Gliederung kann ggf. aus siedlungsstrukturellen, versorgungstechnischen oder landesentwicklungspolitischen Gründen durch Zwischenstufen ergänzt werden (vgl. etwa § 22 III LEProG NW). Die landesplanerische Einstufung als Grund-, Mittel- oder Oberzentrum setzt jeweils eine entsprechende Bevölkerung und zentralörtliche Einrichtungen voraus. Ausgehend von der zentralörtlichen Gliederung wird die Gesamtentwicklung des Landes auf ein System von Entwicklungsschwerpunkten und Entwicklungsachsen ausgerichtet (vgl. etwa § 23 LEProG NW). Als Entwicklungsschwerpunkte gelten Räume, in denen die Standortvoraussetzungen für eine bevorzugte Förderung der Konzentration von Wohnungen und Arbeitsstätten i. V. mit zentralörtlichen Einrichtungen gegeben sind. Die Entwicklungsachsen stellen das Grundgefüge der räumlichen Verflechtung dar, nach dem sich Art, Leistungsfähigkeit und räumliche Bündelung der Verkehrswege und Versorgungsleitungen richten sollen. Aus diesen allgemeinen Zielen der Raumordnung für die räumliche Struktur des Landes leiten sich Konsequenzen für Städtebau und Wohnungswesen, die gewerbliche Wirtschaft, die Energiewirtschaft, die Landwirtschaft und Forstwirtschaft, für Verkehr und Leitungswege, für Erholung, Fremdenverkehr und Sportanlagen, für Bildungswesen, Gesundheitswesen, Sozialhilfe und Jugendhilfe, für Naturschutz und Landschaftspflege, für Wasserwirtschaft, Abfallentsorgung und den gebietsbezogenen Immissionsschutz ab.[205]

126 **b) Kerninhalte der Raumordnungspläne.** Erstmals werden in § 7 ROG die Kerninhalte von **Raumordnungsplänen** in den Bereichen Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur benannt und durch Beispiele verdeutlicht. Damit wird den Ländern eine klare Vorgabe für die von ihnen zu schaffenden gesetzlichen Regelungen an die Hand gegeben (§ 6 ROG).[206] § 7 II 1 ROG beschreibt in seinen drei Nummern die wichtigsten Inhaltsbereiche von Raumordnungsplänen (Kerninhalte). Diese werden jeweils durch Bespiele erläutert. In den Raumordnungsplänen werden auch die Ziele der Raumordnung festgelegt (§ 3 Nr. 2 ROG). Die Raumordnungspläne haben daher eine nicht zu unterschätzende Bedeutung als zentrales Steuerungsmittel, Ziele der Raumordnung festzulegen und damit die entsprechenden Bindungswirkungen für öffentliche Stellen und für Personen des Privatrechts nach Maßgabe der §§ 4, 5 ROG im Sinne

---

[203] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 83.

[204] *Bielenberg/Erbguth/Söfker* Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder.

[205] Vgl. zu Einzelheiten etwa §§ 24 bis 35 LEProG NW; vgl. zu den Instrumenten der Raumordnung *Grotefels* in *Hoppe/Grotefels* § 4 Rdn. 1 ff.

[206] Zur Aussagekraft und Bindungswirkung der Raumordnungspläne *BVerwG*, B. v. 7.11.1996 – 4 B 170/96 – DVBl. 1997, 434 = UPR 1997, 106 – Sonderlandeplatz.

von strikten Beachtenspflichten auszulösen. Die zentralörtliche Siedlungsstruktur wird dabei durch Freiraumstrukturen und Verkehrs- sowie Ver- und Entsorgungsstrukturen ergänzt. Dadurch sollen einerseits die wichtigsten Festlegungsbereiche bestimmt, andererseits aber den Ländern ausreichend Gestaltungsraum belassen werden, um zu regeln, mit welchen Festlegungen sie diese Strukturen ausfüllen wollen. Die Kerninhalte betreffen die Siedlungs-, Freiraum- und Infrastruktur und orientieren sich an der insbesondere in Regionalplänen üblichen Gliederung. Die jeweils genannten Beispiele für die anzustrebende räumliche Struktur enthalten die in den Ländern gebräuchlichsten Festlegungen. So können die Raumkategorien verdichtete oder ländliche Räume betreffen. Die Zentralen Orte sind in den Ländern regelmäßig nach einem dreistufigen System von Ober-, Mittel- und Grundzentren gegliedert. Die besonderen Gemeindefunktionen wie Entwicklungsschwerpunkte und Entlastungsorte sollen die Siedlungsentwicklung steuern helfen. Die Siedlungsentwicklungen schließen häufig auch die überwiegende Art der Nutzung ein. Die Achsen sind häufig als Siedlungsentwicklungsachsen ausgestaltet. Hinsichtlich der anzustrebenden Freiraumstruktur sind beispielsweise die großräumig übergreifenden Freiräume genannt, die künftig verstärkt in Raumordnungsplänen festgelegt werden sollen. Der Freiraumschutz betrifft neben ökologischen Schutzaufgaben auch regionale Grünzüge oder Wasserversorgungsgebiete. Unter Nutzung im Freiraum sind neben der Naherholung auch Gebiete für die vorsorgende Sicherung sowie die geordnete Aufsuchung und Gewinnung von standortgebundenen Rohstoffen (§ 2 II Nr. 9 ROG) oder die Nutzung regenerativer Energien zu verstehen. Die Sanierung und Entwicklung von Raumfunktionen sollen in erster Linie solche Gebiete betreffen, die nach Beendigung einer bestimmten Nutzung brach gefallen sind und nun einer neuen Nutzung oder Funktion zugeführt werden sollen. Die hinsichtlich von Standorten und Trassen für Infrastruktur beispielhaft genannten Umschlaganlagen von Gütern betreffen .B. Güterverkehrszentren. Unter Ver- und Entsorgungsinfrastruktur sind auch die standortgebundenen Anlagen der Abwasser- und Abfallbeseitigung zu verstehen.

127 **c) Naturschutz.** § 7 I 2 ROG stellt klar, dass den Raumfunktionen und Raumnutzungen nach § 7 I 1 Nr. 2 ROG auch **Ausgleichsfunktionen** für zu erwartende Eingriffe in Natur und Landschaft an anderer Stelle im Plangebiet zugewiesen werden können. Hierdurch soll dem Umstand Rechnung getragen werden, dass die naturschutzrechtliche Eingriffs- und Ausgleichsproblematik auch im regionalen Maßstab auf der Grundlage gesamträumlicher Vernetzungskonzepte behandelt werden kann. Die Umsetzung der Regelungen kann dabei auch im Rahmen vertraglicher Grundlagen erfolgen. [207] § 7 III ROG trägt dem Integrationsanspruch räumlicher Planung Rechnung. In die Raumordnungspläne sind daher die Aussagen der Fachpläne mit ihren raumbedeutsamen Aussagen zu integrieren. Die Aussagen der Fachpläne müssen allerdings ur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet sein und durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können. Die Aufnahme dieser Aussagen als Festlegungen in Raumordnungsplänen erfolgt allerdings ausschließlich nach Abwägungsgrundsätzen. § 7 III 2 ROG nennt in seiner Aufzählung die wichtigsten bundesrechtlichen Fachplanungen, die auf eine Integration in Raumordnungspläne angewiesen sind. S sind dies neben den Darstellungen in Fachplänen des Verkehrsrechts sowie des Wasser- und Immissionsschutzrechts insbesondere (1) die Landschaftsprogramme und Landschaftsrahmenpläne, (2) forstliche Rahmenpläne sowie (3) Abfallwirtschaftspläne und Planungen nach dem Gesetz über die Gemeinschaftsaufgabe „Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes“.

128 **d) Allgemeine Vorschriften über Raumordnungspläne.** Die Raumordnungspläne sind für das Landesgebiet aufzustellen (§ 8 ROG). Durch rechtliche **Gebietstypen** (**Vorrang-**,[208] **Vorbehalts-**[209] und **Eignungsgebiete**[210]) soll eine großräumige Steuerung von raumbedeutsamen Nutzungen des Freiraums, wie Kiesabbau und Naherholung, und von Raumfunktionen, wie zur Wasservorsorge, möglich werden (§ 7 IV ROG). Die Vorrang- und Eignungsgebiete, deren Festlegungen durch Abwägung nicht überwindbar sind und daher bindende Kraft haben, können dabei kombiniert werden. Die Vorranggebiete nach § 7 IV 1 Nr. 1 ROG bezwecken, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen in dem Gebiet dadurch zu schützen, dass ihnen in den Grenzen des Gebietes ein Vorrang gegenüber mit ihnen nicht zu vereinbarenden raumbedeutsamen Nutzungen und Funktionen eingeräumt wird. Die Vorbehaltsgebiete nach § 7 IV 1 Nr. 2 ROG zielen auf nachfolgende Abwägungsentscheidungen in der Bauleitplanung oder auf Grund von Fachplanungsgesetzen ab. Bei Vorhabenentscheidungen und Planungen in dem Gebiet soll einer raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung ein besonderes Gewicht beigemessen werden, wobei der Vorbehalt grundsätzlich durch Abwägung überwindbar bleibt. Die Vorbehaltsgebiete enthalten sozusagen Ausrufezeichen, die die auf eine Berücksichtigung im nachfolgenden Planungs- und Zulassungsverfahren abzielen. [211] Diese Nachfolgeverfahren müssen sich vor allem darauf befragen lassen, ob sie die in der Raumordnung aufgeführten Belange bedacht und mit

---

[207] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 83.

[208] Vorranggebiete sind für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen und schließen andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind (Vorranggebiete).

[209] In Vorbehaltsgebietenen soll bestimmten, raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden.

[210] Die im Außenbereich nach § 35 BauGB gelegenen Ergänzungsgebiete sind für bestimmte, raumbedeutsame Maßnahmen geeignet. An anderer Stelle im Planungsraum sind die Maßnahmen ausgeschlossen.

[211] *VGH München*, Urt. v. 4.4.1995 - 8 N 92.1819 - BayVBl. 1996, 81; Urt. v. 14.10.1996 - 14 N 94.4159 - BayVBl. 1997, 178; vgl. auch *Goppel* BayVBl. 1998, 289; *Hoppe* DVBl. 1998, 1008; *Stüer/Höing* DVBl. 1998, #.

dem gebotenen Gewicht in die Entscheidung eingestellt haben. Es besteht aber insoweit ein Abwägungsspielraum für die kommunale Bauleitplanung.[212] Die Eignungsgebiete nach § 7 IV 1 Nr. 3 ROG sollen raumbedeutsame Maßnahmen (Vorhaben) im bauplanungsrechtlichen Außenbereich nach § 3 BauGB dadurch steuern, dass bestimm te Gebiete in einer Region für diese Maßnahmen als geeignet erklärt werden mit der Folge, dass diese raumbedeutsamen Maßnahmen außerhalb dieser Gebiete regelmäßig ausgeschlossen sind. Die Bindungswirkung richtet sich in diesen Fällen nach §§ 4, 5 ROG gegebenenfalls i.V. mit der Raumordnungsklausel in § 35 III BauGB. Bauleitpläne sind an die Eignungsgebiete nach § 7 IV 1 Nr. 3 BauGB als Ziele der Raumordnung anzupassen. § 7 IV 2 ROG eröffnet den Ländern die Möglichkeit, raumbedeutsame Maßnahmen (Vorhaben) im bauplanungsrechtlichen Außenbereich auch durch einen innergebietlichen Vorrang verbunden mit einem regelmäßigen außergebietlichen Ausschluss zu steuern.[213] Allerdings ist ein ausreichender Gestaltungsspielraum der kommunalen Bauleitplanung wichtig. Vor allem die Vorbehaltsgebiete beinhalten keine bindenden Zielvorgaben, sondern enthalten (lediglich) abwägungserhebliche Belange für den nachfolgenden Planungsträger. Die Regelungen in Vorbehaltsgebieten können daher nicht als verbindliche Vorgaben der Bauleitplanung angesehen werden. Zielvorgaben der Raumordnung dürfen auch nicht durch Blanketterklärungen festgelegt werden. Denn der Regionalplanung kommt eine verbindliche Wirkung nur dann zu, wenn sie sich auch vor dem Hintergrund der kommunalen Interessen rechtfertigt. Allein durch die Bezeichnung als Vorbehaltsgebiet oder als Eignungsgebiet kann eine Zielbindung nicht geschaffen werden. Es muss vielmehr der Inhalt das maßgebliche Kriterium sein[214] Die Regelungen des Landesplanungsrechts müssen sich daher auf ihre konkrete Bindungswirkung befragen lassen.[215] Bei den Eignungsgebieten in § 7 IV Nr. 3 ROG muss daher zwischen Außen- und Innenwirkung unterschieden werden.[216] Außerhalb der festgelegten Eignungsgebiete kann die Regionalplanung Vorhaben von regionalplanerischer Bedeutung im Sinne einer strikten Zielbindung ausschließen. Innerhalb der Eignungsgebiete besteht demgegenüber noch ein Abwägungsspielraum für die kommunale Flächennutzungsplanung. Deren Darstellungen können daher auf Grund einer konkreten Befassung zu konkreten standortbezogenen Aussagen kommen, die sich in den allgemeinen raumordnerischen Rahmen einfügen. Eine konkretere Bindung auch innerhalb der Eignungsgebiete kann die Regionalplanung allerdings dann erreichen, wenn sie zugleich Vorbehaltsgebiete nach § 7 IV Nr. 1 BauGB ausweist und damit eine verbindliche Zielvorgabe für die kommunale Planung vorgibt.[217] Die regionalplanerischen Möglichkeiten bestehen jedoch nicht grenzenlos, sondern sind durch das Gegenstromprinzip auf die Berücksichtigung kommunaler Belange verpflichtet.[218]

129 In § 7 V und VI ROG sind verschiedene **Beteiligungsregelungen** vorgesehen. So haben die Länder eine Beteiligung der öffentlichen Stellen und der Personen des Privatrechts vorzusehen, für die eine Beachtenspflicht nach § 4 I oder III ROG begründet werden soll. Auch besteht nach § 7 VI ROG nach Maßgabe des Landesrechts die Möglichkeit einer Öffentlichkeitsbeteiligung bei der Aufstellung der Raumordnungspläne. Für die Raumordnungspläne wird das Abwägungsgebot grundgelegt (§ 7 VII ROG), wobei die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete zu berücksichtigen sind. Nach § 7 VI ROG kann erstmals auch die Öffentlichkeit in die Aufstellung von Raumordnungsplänen einbezogen oder dabei beteiligt werden. Nach § 7 VII 2 ROG auch private Belange in der Abwägung zu berücksichtigen, so weit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind. In § 7 VII 3 ROG werden ausdrücklich der Schutz und die Erhaltungsziele der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung oder Europäische Vogelschutzgebiete auf Grund der FFH-RL[219] oder der Vogelschutzrichtlinie[220] der Europäischen Gemeinschaft genannt. Damit sollen – ähnlich wie für die Bauleitplanung in § 1 a VI Nr. 4 BauGB – sichergestellt werden, dass den Belangen der Richtlinie bei der Aufstellung von Raumordnungsplänen Rechnung getragen wird. Beeinträchtigungen geschützter Gebiete von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung oder Europäischer Vogelschutzgebiete sind aus den in § 20 II oder III BNatSchG genannten Gründen zulässig.[221]

130 Die Raumordnungspläne sind zu **begründen** (§ 7 VIII ROG). Die Raumordnungspläne benachbarter Länder sind aufeinander abzustimmen (§ 8 II ROG). In Stadtstaaten kann der Flächennutzungsplan nach § 8 I 2 ROG weiterhin die Funktion eines landesweiten Raumordnungsplanes übernehmen. Allerdings muss er den materiellen Anforderungen des

---

212 *VGH München*, Urt. v. 21.1.1998 - 26 N 95.1632 - BayVBl. 1998, 436 - Forggensee.

213 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 84.

214 *Hoppe* DVBl. 1998, 1008.

215 *Hoppe*, DVBl. 1998, 1008.

216 So wohl auch *VGH München*, Urt. v. 4.4.1995 - 8 N 92.1819 - BayVBl. 1996, 81; Urt. v. 14.10.1996 - 14 N 94.4159 - BayVBl. 1997, 178; vgl. auch *Goppel*, BayVBl. 1998, 289.

217 *Erbguth*, DVBl. 1998, 209.

218 *Stüer/Hönig* DVBl. 1999, #.

219 Abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, 823.

220 Abgedruckt bei *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, 881.

221 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 85.

Bundesrechts an Raumordnungspläne gem. § 7 ROG entsprechen und die Ziele der Raumordnung als solche kennzeichnen.

131 **e) Regionalpläne.** Aus den Raumordnungsplänen sind in den Flächenstaaten **Regionalpläne** zu entwickeln. § 9 I 1 ROG begründet die Verpflichtung zu einer den Gesamtraum in Teilräumen aufgliedernden Regionalplanung für diejenigen Länder, die mehr als ein Oberzentrum ausgewiesen haben. Mit der Ausweisung mehrerer Oberzentren haben die Länder zum Ausdruck gebracht, dass ihr Land aus mehreren großräumigen Verflechtungsbereichen besteht, die sich räumlich eigenständig entwickeln und daher einer auf sie zugeschnittenen Planung bedürfen. § 9 I 2 ROG spricht die Verflechtungsbereiche solcher verdichteter Regionen an, die sich über Landesgrenzen hinweg erstrecken, wie das Rhein-Main-Gebiet, das Rhein-Neckar Gebiet oder der Großraum Hamburg. Die Länder sollen hier verpflichtet werden, für diese Verflechtungsbereiche eine gemeinsame Regionalplanung oder eine gemeinsame informelle Planung zu vereinbaren und durchzuführen (§ 9 I 2 ROG). Die Regionalpläne sind aus dem Raumordnungsplan für das Landesgebiet zu entwickeln (§ 9 II 1 ROG), wie dies hinsichtlich des Bebauungsplans im Hinblick auf den Flächennutzungsplan nach § 8 II 1 BauGB der Fall ist. Die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen sind entsprechend in die Abwägung einzustellen (§ 9 II 2 ROG). § 9 III ROG enthält eine materielle Abstimmungsverpflichtung für Regionalpläne benachbarter Planungsräume und ist daher mit der Abstimmungspflicht von Bauleitplänen im interkommunalen Bereich nach § 2 II BauGB vergleichbar.[222] Der Regionalplan kann unter den Voraussetzungen des § 9 VI ROG auch die Funktionen eines gemeinsamen Flächennutzungsplans (§ 204 BauGB) übernehmen. Durch diese Vorschrift sind die Länder ermächtigt, in verdichteten Räumen oder in Räumen mit sonstigen raumstrukturellen Verflechtungen mit kommunal verfasster Regionalplanung einen Flächennutzungsplan zu ermöglichen, der zugleich den Charakter eines Regionalplans hat. Die verfahrensrechtlichen und materielle Anforderungen des BauGB und des Landesplanungsgesetzes müssen eingehalten werden. In dem Plan sind die städtebaulichen Darstellungen und die raumordnerischen Festlegungen zu kennzeichnen.

132 **f) Planerhaltung.** Neu eingeführt wird auch in die Raumordnung der Grundsatz der **Planerhaltung** (§ 10 ROG).[223] Rügen der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften müssen nach Maßgabe der jeweiligen landesrechtlichen Regelung innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung des Raumordnungsplanes geltend gemacht werden (vgl. auch §§ 214, 215 BauGB). Auch Abwägungsmängel können durch Landesrecht für unbeachtlich erklärt werden, wenn sie weder offensichtlich noch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind (vgl. auch § 214 III 2 BauGB). Danach verbleibende relevante Abwägungsmängel können gegebenenfalls durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden – allerdings mit der Folge, dass der Plan bis zur Behebung der Mängel keine Bindungswirkungen entfaltet (§ 10 III ROG, vgl. auch § 215 a I BauGB).

133 **g) Zielabweichungsverfahren.** Von einem Ziel der Raumordnung kann danach in einem besonderen **Zielabweichungsverfahren** abgewichen werden, wenn die Abweichung unter raumordnerischen Gesichtspunkten vertretbar ist und die Grundzüge der Planung nicht berührt werden (§ 11 ROG). Es ist dabei vorzusehen, dass antragsbefugt insbesondere öffentliche Stellen und Personen nach § 5 I ROG sowie die kommunalen Gebietskörperschaften sind, die das Ziel der Raumordnung zu beachten haben. Hierdurch soll die Möglichkeit der Zielabweichung erleichtert werden. Zugleich ist durch § 11 1 ROG die Grenze zwischen einem Zielabweichungsverfahren und einem Zieländerungsverfahren (Planänderungsverfahren) verdeutlicht worden. Das Zielabweichungsverfahren findet dort seine Grenzen, wo die Grundzüge der Planung berührt werden. Dann bedarf es eines Planänderungsverfahrens. Die Grenze wischen Zielabweichungsverfahren und Zieländerungsverfahren (Planänderungsverfahren) entspricht daher weitgehend der zwischen einer Befreiung von den Festsetzungen und einer Änderung eines Bebauungsplans.[224] Antragsbefugt sind insbesondere die öffentlichen Stellen und Personen nach § I ROG sowie die kommunalen Gebietskörperschaften, die das Ziel der Raumordnung zu beachten haben (§ 12 2 ROG). In den Landesplanungsgesetzen ist daher vorzusehen, dass öffentliche Stellen des Bundes und juristische Personen i.S. des § 5 ROG dann antragsbefugt sind, wenn ihnen gegenüber Ziele der Raumordnung eine Beachtenspflicht auslöst. Auch die kommunalen Gebietskörperschaften sind daher antragsbefugt. Hierdurch wird zugleich den Erfordernissen der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 II GG Rechnung getragen.[225]

134 **h) Untersagung.** Planungen und Maßnahmen, die von der Bindungswirkung des § 4 I und III ROG erfasst werden, können zeitlich befristet oder auch unbefristet **untersagt** werden (§ 12 I ROG). Der Vorschrift kommt tragende Bedeutung für die Durchsetzbarkeit der übergeordneten Planung gegenüber örtlichen oder fachlichen Planungen und Maßnahmen und damit für die Umsetzung des ROG insgesamt zu. Um sicherzustellen, dass die verbindlichen Festlegungen der Raumordnung tatsächlich beachtet werden, bedarf es detaillierter Regelungen durch den Bund, die auch Vorgaben ur aufschiebenden Wirkung von Rechtsbehelfen und Rechtsmitteln als Annexregelungen und Vorgaben für die Dauer der Untersagung umfassen (§ 12 III ROG). Die Untersagungsmöglichkeiten raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen sind in § 12 ROG gegenüber der vormals geltenden Rechtslage deutlich ausgeweitet worden. Die Untersagung kann unbefristet geschehen, wenn Ziele der Raumordnung entgegenstehen. Die Planungen

---

222 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 85.

223 Kritisch *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

224 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 85.

225 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 86.

und Maßnahmen verstoßen dann gegen die Beachtenspflicht des § 4 I ROG und sind damit materiell rechtswidrig. Entsprechendes gilt für solche juristische Personen des Privatrechts, deren raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen der Beachtenspflicht nach § 4 III ROG unterliegen.[226] Die Untersagung kann befristet erfolgen, wenn zu befürchten ist, dass die Verwirklichung in Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung befindlicher Ziele der Raumordnung unmöglich gemacht oder wesentlich erschwert werden würde (§ 12 I ROG). Die befristete Untersagung kann sich auch auf behördliche Entscheidungen über die Zulässigkeit raumbedeutsamer Maßnahmen von Personen des Privatrechts erstrecken (§ 12 II ROG). Dies kann z.B. bei privilegierten Vorhaben nach § 35 I i.V. mit III 3 BauGB der Fall sein. Widerspruch und Anfechtungsklage gegen eine Untersagung haben keine aufschiebende Wirkung (§ 12 III ROG). Dies ist bundesrechtlich für die landesrechtlichen Regelungen verbindlich vorgegeben.

135 **i) Verwirklichung der Raumordnungspläne.** Nach **§ 13 ROG** wirken die Träger der Landes- und Regionalplanung auf eine **Verwirklichung** der Raumordnungspläne hin. Dabei können auch regionale Entwicklungskonzepte, an deren Aufstellung die beteiligten Stellen mitwirken, eingesetzt werden. Zugleich ist die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen Städtenetze) zu unterstützen. Ausdrücklich erwähnt werden in diesem Zusammenhang auch vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung von Raumordnungsplänen. Auch im Recht der Raumordnung sollen daher stärker als bisher vertragliche Regelungen genutzt werden. Damit können die Grundsätze über die städtebaulichen Verträge in § 11 BauGB mit dem Maßstab der Angemessenheit der vertraglichen Regelungen auch für die Raumordnung Modellcharakter gewinnen.[227]

136 **j) Raumordnungsverfahren.** In § 15 ROG ist bundeseinheitlich für bestimmte raumrelevante Verfahren ein Raumordnungsverfahren geregelt. Nach § 6, 15 ROG schaffen die Länder Rechtsgrundlagen für ein Verfahren, in dem raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abgestimmt werden. Dieses Raumordnungsverfahren schließt die Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der raumbedeutsamen Auswirkungen der Planungen oder Maßnahmen auf die im Gesetz erwähnten Umweltbelange entsprechend dem Planungsstand ein. Durch das Raumordnungsverfahren wird festgestellt, ob raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen mit den Erfordernissen der Raumordnung übereinstimmen und wie raumbedeutsame Planungen oder Maßnahmen unter den Gesichtspunkten der Raumordnung aufeinander abgestimmt oder durchgeführt werden können. Die dem Raumordnungsverfahren unterfallenden Vorhaben sind von der Bundesregierung in einer Rechtsverordnung nach § 17 II ROG festgelegt. Die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens und die darin eingeschlossene Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt u. a. auch von den Gemeinden bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, die den im Raumordnungsverfahren beurteilten Gegenstand betreffen, sowie bei Genehmigungen, Planfeststellungen und sonstigen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit des Vorhabens nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu berücksichtigen.[228] Im Rahmen des Raumordnungsverfahrens kann eine Beteiligung der Öffentlichkeit stattfinden (vgl. § 15 VI ROG). Bei der Aufstellung von Bauleitplänen ist das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens in die Abwägung nach § 1 V und VI BauGB mit einzubeziehen (§ 3 Nr. 4 ROG). Die Anpassung der Bauleitplanung an die Ziele der Raumordnung richtet sich allein nach § 1 IV BauGB. Das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens hat allerdings gegenüber dem Träger des Vorhabens und gegenüber einzelnen keine unmittelbare Rechtswirkung und ersetzt nicht eine etwa erforderliche Bauleitplanung.[229]

137 Das ROG übernimmt damit im Kern die bisherigen Regelungen zum **Raumordnungsverfahren** (§ 15 ROG). Aufgabe des Raumordnungsverfahrens ist es, raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen in einem besonderen Verfahren untereinander und mit den Erfordernissen der Raumordnung abzustimmen, um hierdurch bereits auf überörtlicher Ebene eine Feinsteuerung konkret vorgesehener Planungen und Maßnahmen vornehmen zu können. § 1 ROG enthält in seinen Abs. 1 und 2 einen generellen Rahmen zur Aufgabenstellung des Raumordnungsverfahrens und zu den Möglichkeiten, von einem Raumordnungsverfahren absehen zu können. § 15 III bis VIII ROG enthalten überwiegend verfahrensrechtliche Regelungen für die Länder.[230] Neu ist, dass die beiden Prüfbereiche eines Raumordnungsverfahrens als „Raumverträglichkeitsprüfung“ zusammengefasst werden. Außerdem ist im Rahmen einer Änderung der Raumordnungsverordnung ein Raumordnungsverfahren für die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben eingeführt worden (§ 13 Nr. 19 ROV). Hierunter fallen auch die sog. **Factory-Outlet-Center**[231]. Das Raumordnungsverfahren ist für alle großflächigen Vorhaben i.S. des § 11 III BauNVO durchzuführen, während die UVP-Pflicht nur für solche Vorhaben besteht, die eine

---

[226] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 86.

[227] Auf die Regelung eines landesplanerischen Planungsgebotes durch die Gemeinden, wie es im Gesetzentwurf der *Bundesregierung* um BauROG 1998 (§ 13 ROG-E) ursprünglich vorgesehen war, ist aufgrund der weiteren Gesetzesberatungen verzichtet worden.

[228] *BVerwG*, B. v. 9. 9. 1988 -- 4 B 37.88 -- BVerwGE 80, 201 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 30 -- landesrechtliches Abwägungsmodell.

[229] *Grotefels* in *Hoppe/Grotefels* § 4 Rdn. 10 ff.

[230] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 87.

[231] *VGH München*, Urt. v, 25.6.1998 – 1 NE 98.1023 – UPR 1998,467; *VG Neustadt*, B. v. 29.9.1998 – 2 L 2138/98.NW – NVwZ 1999, 101 = GewArch 1999, 84 –Designer-Outlet-Center.

Geschossfläche von mindestens 5.000 qm aufweisen.[232] Von einem Raumordnungsverfahren kann abgesehen werden, wenn die Beurteilung der Raumverträglichkeit der Planung oder Maßnahme bereits auf anderer raumordnerischer Grundlage hinreichend gewährleistet ist (§ 15 II ROG). Das Gesetz nennt sodann Beispielsfälle, bei denen es eines Raumordnungsverfahrens nicht bedarf. Dies gilt etwa, wenn die Planung oder Maßnahme (1) Zielen der Raumordnung entspricht oder widerspricht, (2) den Darstellungen oder Festsetzungen eines den Zielen der Raumordnung angepassten Flächennutzungsplans oder Bebauungsplans entspricht oder widerspricht und sich die Zulässigkeit der Planung oder Maßnahme nicht nach einem Planfeststellungsverfahren oder einem sonstigen Verfahren mit den Rechtswirkungen der Planfeststellung für raumbedeutsame Vorhaben bestimmt oder (3) in einem anderen gesetzlichen Abstimmungsverfahren unter Beteiligung der Landesplanungsbehörde festgelegt worden ist. Die Öffentlichkeit kann in die Durchführung eines Raumordnungsverfahrens einbezogen werden (§ 15 VI 1 ROG).

138 **Eingeschränkte Bindungswirkungen** bestehen gegenüber der **Gemeinde**, die bei ihrer Bauleitplanung die Ergebnisse des Raumordnungsverfahrens zu berücksichtigen hat (§ 3 Nr. 4 ROG). Eine solche ergebende Berücksichtigungspflicht ist im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie verfassungsrechtlich zulässig, da aus einem Raumordnungsverfahren für die gemeindliche Bauleitplanung keine strikten Beachtenspflichten, sondern (lediglich) Berücksichtigungspflichten im Rahmen der Abwägung abzuleiten sind.[233] Die Vorgaben der Raumordnung nach § 1 IV BauGB und §§ 4, 5 ROG gelten auch in den fünf neuen Bundesländern.[234]

139 **k) Grenzüberschreitende Abstimmung. § 16 ROG** sieht eine **grenzüberschreitende Abstimmung** von raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen vor. Raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen, die erhebliche Auswirkungen auf Nachbarstaaten haben können, sind mit den betroffenen Nachbarstaaten nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit abzustimmen. Für die gemeindliche Bauleitplanung findet sich eine im Kern vergleichbare Vorschrift in § 4 a BauGB. Eine materielle Abstimmungspflicht besteht daher nur im Rahmen der Gegenseitigkeit und Gleichwertigkeit. Wenn nach dem Recht des Nachbarstaats weitergehende Konsultationen und Abstimmungen vorgesehen sind, müssen nach § 16 2 ROG auch die deutschen Behörden ihre Planungen und Maßnahmen mit dem Nachbarstaat materiell abstimmen.[235]

140 **l) Verordnungsermächtigung.** Neu ist die Regelung über die Ermächtigung um Erlass von Rechtsverordnungen in **§ 17 ROG**. Danach sehen die Länder vor, dass (1) in § 7 II ROG aufgeführten Festlegungen in Raumordnungsplänen sowie (2) die dazu notwendigen Planzeichen mit einer vom Raumordnungsministerium durch Rechtsverordnung bestimmten Bedeutung und Form verwendet werden.[236] Den Ländern steht es damit frei, ob sie die in der Verordnung niedergelegten Festlegungen sowie Planzeichen verwenden. Werden sie aber von den Ländern verwendet, so darf dies nur in dem in der Rechtsverordnung bestimmten Sinne geschehen. Durch die Verordnung wird damit faktisch eine Annäherung der wichtigsten Inhalte von Raumordnungsplänen angestrebt, die zu deren Verständlichkeit und Akzeptanz beitragen soll. Eine Rechtspflicht zur Vereinheitlichung der unterschiedlichen landesrechtlichen Regelungen ist damit allerdings nicht verbunden.[237] § 17 II ROG enthält die Ermächtigung zum Erlass der ROV.

6. Raumordnung des Bundes

141 **§ 18 ROG** gibt auf der Grundlage des Rechtsgutachtens des *BVerfG*[238] den gesetzlichen Rahmen für die Raumordnung des Bundes. Der Bund kann nach § 18 I ROG auf der Grundlage der Raumordnungspläne und in Zusammenarbeit mit den für die Raumordnung zuständigen obersten Landesbehörden Leitbilder der räumlichen Entwicklung des Bundesgebietes oder von über die Länder hinausgreifenden zusammenhängen als Grundlage für die Abstimmung raumbedeutsamer Planungen und Maßnahmen des Bundes und der Europäischen Gemeinschaft entwickeln. Zudem beteiligt sich der Bund in Zusammenarbeit mit den Ländern an einer Raumordnung in der Europäischen Gemeinschaft und im größeren europäischen Raum (§ 18 II ROG). Auch bei der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit mit Nachbarstaaten im bereich der Raumordnung wirken Bund und Länder eng zusammen (§ 18 III ROG). Zugleich verpflichtet § 18 IV ROG den Bund darauf hinzuwirken, dass die Personen des Privatrechts, an denen der Bund beteiligt ist, die Grundsätze der Raumordnung berücksichtigen und deren Ziele beachten. § 19 ROG sieht eine gegenseitige Unterrichtung und gemeinsame Beratung aller beteiligten Stellen vor und stellt das dazu erforderliche

---

232 Anlage zu § 3 UVPG Nr. 18, § 1 a II Nr. 2 BauGB.

233 *BVerwG*, B. v. 9. 9. 1988 -- 4 B 37.88 -- BVerwGE 80, 201 = NVwZ 1989, 864 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 30 -- Freileitung.

234 Entsprechende Rechtswirkungen ergaben sich auch bereits aus § 5 IV ROG a.F., vgl. *Stüer* DVBl. 1992, 266, 268.

235 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 87.

236 Zum Umfang der Bindung der Gemeinde an die PlanZV § 2 V PlanzV: Weicht die Gemeinde von der Darstellung der PlanzV ab, so wird hierdurch allein die Bestimmtheit nicht in Frage gestellt, wenn der Inhalt der Festsetzungen gleichwohl hinreichend deutlich erkennbar ist, *BVerwG*, B. v. 25.10.1996 – 4 NB 28.96 – Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 81.

237 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 87.

238 *BVerfG*, E. v. 16. 6. 1954 -- 1 PBvV 2/52 -- BVerfGE 3, 407 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1 -- Gutachten Bodenrecht.

Instrumentarium bereit. Die Länder sind verpflichtet, die erforderlichen Regelungen zur Umsetzung des Rahmenrechts bis Ende des Jahres 2001 zu schaffen.

7. Bindungswirkungen

142 Für den Bürger ergeben sich aus den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung keine unmittelbaren Bindungswirkungen, da diese Regelungen nur verwaltungsintern wirken.[239] Bindungswirkungen bestehen jedoch für die Gemeinden. An die durch die Raumordnung festgelegten **Ziele** sind die Städte und Gemeinden bei ihrer **Bauleitplanung** nach § 1 IV BauGB in der Weise **gebunden**, dass sie ihre gemeindliche Planung diesen Zielen der Raumordnung anzupassen haben.[240] Das Anpassen i. S. des § 1 IV BauGB bedeutet, dass die Ziele der Raumordnung in der Bauleitplanung je nach dem Grad ihrer Aussageschärfe konkretisierungsfähig sind, nicht aber im Wege der Abwägung nach § 1 VI BauGB überwunden werden können. Danach kann eine Gemeinde die in den Zielen der Raumordnung enthaltenen Vorgaben zielkonform ausgestalten und die Wahlmöglichkeiten voll ausschöpfen, die ihr dabei zu Gebote stehen. Sie kann die Ziele der Raumordnung aber nicht im Wege der Abwägung überwinden.[241] Die Verpflichtung der Gemeinde, ihre Bauleitplanung den Zielen der Raumordnung anzupassen, ist gleichsam vor die Klammer des Abwägungsprozesses gezogen. Besteht ein landesplanerisches Ziel etwa darin, in einem Gebiet einer bestimmten Raumfunktion den absoluten Vorrang zu sichern, so kann dieser Nutzungsvorrang nicht durch gemeindliche Abwägung mit hiermit unvereinbaren Belangen relativiert werden.[242]

143 Die rahmensetzenden Ziele der höherstufigen Planung müssen allerdings genügend **konkretisiert** sein. Außerdem binden die Ziele der Raumordnung nur, wenn sie sich auf ihre originären Sachbereiche beschränken. Rein städtebauliche oder ortsplanerische Ziele dürfen durch die Raumordnung nicht festgelegt werden, weil damit in den gemeindlichen Entscheidungsraum eingegriffen würde. Programme oder Pläne der Raumordnung, die erst im Aufstellungsverfahren begriffen sind, entfalten keine Bindungswirkung nach § 1 IV BauGB. Dasselbe gilt für die Ergebnisse eines Raumordnungsverfahrens, das der Prüfung der Raumverträglichkeit eines Vorhabens dient und keine Ziele der Raumordnung beinhaltet. Bei der Festlegung von Zielen hat die Raumordnung im Übrigen den gemeindlichen Verantwortungsbereich zu wahren, woraus sich das Gebot der **Rücksichtnahme** auf kommunale Belange ergibt. Eine Raumordnung, die alles regeln und der gemeindlichen Bauleitplanung nicht mehr den erforderlichen Freiraum lassen wollte, wäre wegen Verstoßes gegen die kommunale Selbstverwaltung nicht bindend. Ziele der Raumordnung, die unter Missachtung der Mitwirkungsrechte der Gemeinde aufgestellt worden sind, binden diese nicht.[243] So weit die Planungshoheit durch überörtliche Entscheidungen betroffen wird, muss die einzelne Gemeinde auch im Hinblick auf die Selbstverwaltungsgarantie in Art. 28 II GG eine substanzielle Möglichkeit haben, ihre Interessen angemessen wahrzunehmen.[244] Aus diesen verfassungsrechtlichen Zusammenhängen leiten sich **Abwägungsgebote** ab, die folgende Elemente enthalten.[245]

-- **Intensität des Eingriffs:** Je gravierender die Raumordnung in die gemeindliche Planungshoheit eingreift, desto wichtiger müssen die Gründe sein, die einen solchen Eingriff rechtfertigen.

-- **Maßstab der Feinkörnigkeit:** Beschränkt sich die Raumordnung auf allgemeine Ziele, so besteht ein geringer Rechtfertigungszwang. Je konkreter die Zielvorgaben und je geringer der Gestaltungsspielraum der Gemeinde, umso höhere Anforderungen sind an Raumordnung zu stellen.

-- **Kontrolldichte:** Mit wachsendem Eingriff steigt die Intensität und Reichweite der gerichtlichen Kontrolle. Greifen die Vorgaben der Raumordnung in elementare gemeindliche Verantwortungsbereiche ein, so unterliegt ein solcher Eingriff einer intensiven gerichtlichen Kontrolle. Weniger wichtige Auswirkungen auf die gemeindliche Planungshoheit sind auch von den Gerichten eher hinzunehmen.

-- **Rücksichtnahme auf kommunale Belange und kommunalfreundliches Verhalten:** Raumordnung haben bei der Formulierung ihrer Ziele auf gemeindliche Belange nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen. Die eigenen Planungsvorstellungen der Gemeinden sind in die Konzepte der Raumordnung einzustellen. Bei gleichwertigen Lösungen gebührt der kommunalen Selbstverwaltung grundsätzlich der Vorrang.

---

239 *BVerwG*, B. v. 24. 4. 1992 -- 4 NB 36.91 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 36 -- regionales Raumordnungsprogramm.

240 *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 20.91 -- BVerwGE 90, 329 = ZfBR 1992, 280 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 5 -- Teutoburger Wald.

241 *BVerwG*, B. v. 1. 6. 1994 -- 4 NB 21.94 -- Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 47.

242 *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 20.91 -- BVerwGE 90, 329 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 5.

243 *BVerwG*, Urt. v. 18. 2. 1994 -- 4 C 4.93 -- BVerwGE 95, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 934.

244 *BVerfG*, B. v. 7. 10. 1980 -- 1 BvR 584/76 -- BVerfGE 56, 298 = NJW 1981, 1659 = DVBl. 1981, 535 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1157 -- Memmingen; *BVerwG*, Urt. v. 20. 11. 1987 -- 4 C 39.84 -- DVBl. 1988, 532; Urt. v. 18. 2. 1994 -- 4 C 4.93 -- BVerwGE 95, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 934.

245 *Stüer* Funktionalreform und kommunale Selbstverwaltung 1980, 293 ff.

144 Das so verstandene **Zusammenspiel** zwischen den Zielen der Raumordnung einerseits und der kommunalen Bauleitplanung andererseits ist auch vor dem Hintergrund der **Selbstverwaltungsgarantie** in Art. 28 II GG verfassungsrechtlich abgesichert. Die Selbstverwaltungsgarantie steht der Bindung an die Ziele der Raumordnung nicht prinzipiell entgegen. § 1 IV BauGB führt auch nicht zu einer Aushöhlung der kommunalen Planungshoheit. Denn die Gemeinde ist den landesplanerischen Zielvorgaben nicht einschränkungslos ausgesetzt. Ein planerischer Durchgriff auf Gemeindegebietsteile ist der Raumordnung zwar grundsätzlich nicht verwehrt. Er ist aber an bestimmte Voraussetzungen geknüpft, die mit der Intensität des Eingriffs steigen. Die Gemeinde wird daher durch verfahrensrechtliche und inhaltliche Sicherungen davor bewahrt, zum bloßen Objekt einer überörtlichen Gesamtplanung degradiert zu werden. Die Gemeinde ist, so weit für sie Anpassungspflichten begründet werden sollen, in den überörtlichen Planungsprozess einzubeziehen (§ 1 III ROG).

145 Ziele, die unter Missachtung der gemeindlichen Mitwirkungsrechte festgelegt wurden, braucht die Gemeinde nicht gegen sich gelten zu lassen. Auch materiellrechtlich setzt die kommunale Planungshoheit der Raumordnung Grenzen, deren Überschreitung zur Folge hat, dass die Bindungswirkung in § 1 IV BauGB nicht zum Tragen kommt. Von der Gemeinde im Anhörungsverfahren vorgebrachte Einwendungen sind zur Kenntnis zu nehmen und, sofern ihnen nicht Rechnung getragen wird, als Rechnungsposten in die Überlegungen der Landesplanungsbehörde einzustellen und bei der Entscheidung zu erwägen. Die gemeindlichen Belange dürfen im Wege der Abwägung nur dann auf der Ebene der Raumordnung der Länder zurückgestellt werden, wenn und so weit die der Gemeinde im Vergleich zu anderen Gemeinden auferlegten Sonderlasten durch überörtliche Interessen von höherem Gewicht erforderlich werden und noch substanzieller Raum für eine konkretisierende Bauleitplanung verbleibt.[246]

146 Die Pflicht zur Anpassung an die Ziele der Raumordnung in § 1 IV BauGB, § 4 I ROG umfasst eine negative und eine positive Seite.[247] Bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen hat die Gemeinde die verbindlichen Ziele der Raumordnung in dem Sinne zu beachten, dass die Bauleitpläne nicht in einen Gegensatz zu diesen Zielen treten dürfen (**negatives Planungsverbot**). Bei aus der Sicht der Raumordnung besonders wichtigen Vorhaben konnte die gemeindliche Selbstverwaltung unter Geltung des ROG a.F. bei entsprechender landesgesetzlicher Grundlage gezwungen werden, bestimmte Vorhaben in Bauleitplänen auszuweisen (**positive Planungspflicht**). Ein solcher Zwang war allerdings nur dann zulässig, wenn er durch besonders wichtige Gemeinwohlbelange gerechtfertigt ist und der Widerstand der kommunalen Selbstverwaltung unberechtigt erscheint.[248]

147 Das ROG 1998 enthält keine Regelungen über ein **landesplanerisches gemeindliches Planungsgebot**.[249] Statt dessen wird in § 13 ROG ein erheblich weicheres Instrumentarium zur Verwirklichung der Raumordnungspläne angeboten. Die Träger der Landes- oder Regionalplanung wirken nach § 13 1 ROG auf die Verwirklichung der Raumordnungspläne hin. Außerdem können allerdings nicht unmittelbar bindende regionale Entwicklungskonzepte aufgestellt werden (§ 13 3 ROG). Zudem ist die Zusammenarbeit von Gemeinden zur Stärkung teilräumlicher Entwicklungen zu unterstützen. Hierdurch wird der Aufbau eines Städtenetzes gefördert. Auch können vertragliche Vereinbarungen zur Vorbereitung und Verwirklichung der Raumordnungspläne geschlossen werden. Zudem ist nach dem Raumordnungsrecht die Untersagung raumordnungswidriger Planungen und Maßnahmen zulässig (vgl. § 12 ROG). Nach der Neufassung der §§ 12, 13 ROG[250] spricht einiges dafür, dass ein landesplanerisches Planungsgebot gegen das ROG verstößt und daher nicht mehr zulässig ist. Nach § 6 ROG sind die Länder zwar ermächtigt, weitergehende und ins Einzelne gehende landesrechtliche Vorschriften zu erlassen. Dies ist jedoch nur insoweit zulässig, als es den Regelungen in §§ 7 bis 16 ROG nicht widerspricht. Da der Bundesgesetzgeber in §§ 12 und 13 ROG auf die Rechtsgrundlage für ein landesplanerisches Planungsgebot verzichtet hat, dürfte insoweit ein Spielraum des Landesgesetzgebers nicht mehr bestehen.

148 Ordnungsgemäß aufgestellte Ziele der Raumordnung verlangen eine strikte Beachtung und sind einer Abwägung nach § 1 VI BauGB entzogen. Bauleitpläne, die gegen die sich aus § 1 IV BauGB ergebenden Anpassungspflichten an die Ziele der Raumordnung verstoßen, sind daher nichtig.[251] Auch für die planungsrechtliche Beurteilung von Außenbereichsvorhaben können die Ziele der Raumordnung Bedeutung gewinnen. So kann ein nach § 35 BauGB grundsätzlich privilegiertes Außenbereichsvorhaben an anderen öffentlichen Belangen wie etwa den Zielen der

---

246 *BVerwG*, B. v. 18. 2. 1991 -- 4 NB 37.90 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 4; B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 20.91 -- BVerwGE 90, 329 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 5; *BVerfG*, B. v. 23. 6. 1987 -- 2 BvR 826/83 -- BVerfGE 76, 107.

247 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 7, 63.

248 *Stern/Burmeister* Die Verfassungsmäßigkeit eines landesrechtlichen Planungsgebotes für Gemeinden 1975, 30.

249 Zur verfassungsrechtlichen Zulässigkeit eines landesplanerischen Planungsgebotes *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23.

250 Unter der früheren Fassung des ROG hat das *OVG Koblenz* ein gemeindliches Planungsgebot für zulässig erachtet, so *OVG Koblenz*, Urt. v. 20.1.1998 - 1 B 10056/98 - # Ob der Annahme einer derartigen Planungspflicht Art. 28 II 1 GG entgegensteht, könne nicht generell, sondern nur i Blick auf die konkreten Einzelfallumstände beurteilt werden.

251 *OVG Lüneburg*, Urt. v. 23. 9. 1991--6 L 46/90 -- OVGE 42, 414 = ZfBR 1992, 94.

Raumordnung scheitern.[252] Auch kann etwa ein Regionalplan für der Beurteilung eines Außenbereichsvorhabens von Bedeutung sein, so weit er sachlich und räumlich hinreichend konkrete Zielaussagen beinhaltet.[253]

149 Die Grundsätze und Ziele der Raumordnung haben nur verwaltungsinterne Bindungswirkung, gelten jedoch – abgesehen von den sich aus §§ 4, 5 ROG für die Ziele der Raumordnung ergebenden Bindungswirkungen - nicht unmittelbar für den Bürger, der daraus auch im Hinblick auf die Aufstellung der Bauleitpläne keine eigenen Rechte ableiten kann (**§** 1 IV BauGB). Die Ziele der Raumordnung begründen zwar ausweislich des §§ 4, 5 ROG und des § 1 IV BauGB Beachtens- bzw. Anpassungspflichten der in diesen Vorschriften bezeichneten Stellen. Der Einzelne kann aus ihnen aber für sich keine Rechte herleiten.[254] Raumordnung und Bauleitplanung eint die Querschnittsaufgabe, fachbezogene Einzelinteressen zu einer Gesamtplanung zu bündeln. Ein sachgerechter Ausgleich beider Ebenen wird sich wohl nur durch eine Beschränkung auf das jeweilige planerische Kerngeschäft erreichen lassen. Zentrales Anliegen der Raumordnung muss dabei sein, die übergreifenden Raumstrukturen zu ordnen, sich zugleich aber auf diese Aufgabe zu konzentrieren. Die kommunale Bauleitplanung ist innerhalb dieses Rahmens aufgerufen, die städtebauliche Gestalt der örtlichen Gemeinschaft zu verantworten. Dafür bedarf sie eines Ordnungsrahmens und autonomer planerischer Gestaltungsspielräume zugleich.

2. Teil. Inhalt und Rechtsnatur der Bauleitpläne

150 Das BauGB[255] hält ein reichhaltiges Bündel von Planungsinstrumentarien bereit.[256] Hierzu gehören die Plangestaltung, Plansicherung, Planverwirklichung, Planvorbereitung, Planbegleitung und Plankoordinierung.[257] **Hauptinstrumente** der **Bauleitplanung** sind der **Flächennutzungsplan** als vorbereitender Bauleitplan (§§ 5--7 BauGB) und der **Bebauungsplan** als verbindlicher Bauleitplan (§§ 8--13 BauGB). Beide Handlungsformen sind aufeinander bezogen und ergeben ein System kommunaler Planung, das der Vorbereitung und Leitung der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke dient (§ 1 I BauGB). Die Gemeinden haben dabei nach § 1 III BauGB Bauleitpläne aufzustellen, sobald und so weit es erforderlich ist. Die Bauleitpläne sollen eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung gewährleisten [258] und die in § 1 V BauGB aufgeführten Planungsziele, Planungsgrundsätze und Planungsleitlinien berücksichtigen. Die nachhaltige städtebauliche Entwicklung zielt auf eine langfristig ausgewogene Flächennutzungsplanung, die das Gesamtsystem der Stadt einschließlich der städtischen Umwelt dauerhaft funktionsfähig macht. Dies schließt sowohl eine sparsame und schonende Inanspruchnahme neuer Flächen für bauliche und infrastrukturelle Maßnahmen, die Aufbereitung und Wiedernutzung brachgefallener oder ungenutzter Bau- und Infrastrukturflächen als auch die Offenhaltung geeigneter Entwicklungsflächen für nachfolgende Generationen ein. Die Förderung Kosten sparenden Bauens wird maßgeblich durch die festgelegte städtebauliche Struktur bestimmt. Sie beginnt mit der Ausweisung geeigneter, in die vorhandenen städtebaulichen Strukturen gut eingebundener Bau- und Infrastrukturflächen, deren gegenseitiger Zuordnung und Erreichbarkeit auf kurzen Wegen, der sparsamen Erschließung der Bauflächen und reicht bis zur Festsetzung von Bau- und Erschließungsstrukturen, die einen rationellen Einsatz wirtschaftlicher Methoden und Verfahren bei der Plandurchführung zulassen.[259] [260]

151 Inhaltlich besteht die Aufgabe der Bauleitplanung in der Vorbereitung und Leitung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (**Entwicklungsprinzip**), instrumentell wird das Entwicklungsprinzip durch den Flächennutzungsplan und

---

252 *BVerwG*, B. v. 18. 11. 1994 -- 4 B 162.94 -- Buchholz 445.4 § 6 WHG Nr. 7 -- Kiesabbau.

253 *BVerwG*, Urt. v. 20. 1. 1984 -- 4 C 43 u. 70.79 -- BVerwGE 68, 311 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 444; vgl. hierzu u. Rdn. # sowie § 35 III 4 BauGB.

254 *BVerwG*, B. v. 24. 4. 1992 -- 4 NB 36.91 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 36.

255 Zum Vorgängergesetz BBauG vgl. die Nachw. bei *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 184.

256 Zur Entstehungsgeschichte des BauGB *Arbeitskreis für Umweltrecht* NVwZ 1987, 395; *Bielenberg/Krautzberger* DVBl. 1985, 1281; *Bielenberg/Krautzberger/Söfker* DVBl. 1987, 122; *Stelkens* BauR 1986, 390; *Zentralinstitut für Raumplanung* DVBl. 1985, 36.

257 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 10 Rdn. 1 ff. Zu beabsichtigten Reformen des BauGB, BauGB-MaßnG und der BauNVO *Böddinghaus* UPR 1995, 185; *ders.* BBauBl. 1996, 256; *Krautzberger* UPR-Spezial, Bd. 6, 1994, S. 1; *ders.* in FS *Schlichter* 1995, 145; *Krautzberger/Wagner* DVBl. 1994, 1025; *Portz* Stadt und Gemeinde 1995, S. 83; *Schliepkorte/Stemmler* BBauBl. 1996, 86; *Stüer* DVBl. 1996, 177, dort auch zu den Stellungnahmen der Verbände.

258 Der Begriff der geordneten städtebaulichen Entwicklung ist durch das BauROG durch die nachhaltige städtebauliche Entwicklung ersetzt worden. Dadurch soll ähnlich wie durch die nachhaltige Berücksichtigung von Umweltbelangen im Umweltrecht („sustainible development“) die Bedeutung und Querschnittsfunktion der städtebaulichen Entwicklung hervorgehoben werden.

259 Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 9.

260 *BVerwG*, B. v. 16.1.1996 - 4 NB 1/96 - NVwZ-RR 1997, 83 = ZfBR 1996, 223 - Planungserfordernis.

den Bebauungsplan realisiert (**Planmäßigkeitsprinzip**), modal erfolgt die Aufstellung der Bauleitplanung an den gesetzlichen Instrumenten und Verfahren (**Kodifikationsprinzip**).

152 Der für das gesamte Gemeindegebiet geltende Flächennutzungsplan und der für Teile der Gemeinde verbindliche Bebauungsplan haben insbesondere im Verfahren der Aufstellung **Gemeinsamkeiten**, weisen aber auch **Unterschiede** auf, die sich aus der unterschiedlichen Rechtsnatur beider Pläne und daraus ergeben, dass der Flächennutzungsplan **Grobstrukturen** für die gesamte Gemeindeentwicklung enthält, während der Bebauungsplan **feinkörnige Festsetzungen** für die konkrete Grundstücksnutzung enthält.

I. Flächennutzungsplan

153 Im Flächennutzungsplan ist für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen (§ 5 I 1 BauGB).[261] Der Flächennutzungsplan ist dabei nach § 1 IV BauGB den Zielen der Raumordnung anzupassen.

1. Aufgabe des Flächennutzungsplans

154 Der Flächennutzungsplan hat damit eine **doppelte Aufgabe**: Einerseits ist die übergeordnete Planung umzusetzen. Zugleich sind aber auch nachfolgende Planungen und Bodennutzungen vorzubereiten und zu leiten.[262] Dabei ist der Flächennutzungsplan Gesamtplan, indem er das gesamte Gemeindegebiet umfasst und zugleich ein für die Gemeinde (intern) verbindliches Handlungsprogramm beinhaltet. § 1 V 2 Nr. 10 BauGB bestimmt dazu, dass die Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung zu berücksichtigen sind. Als ausdrücklich erwähnter Abwägungsbelang für das Bauleitplanverfahren soll damit die „informelle" Planung einbezogen werden, so weit eine solche vorhanden ist. In die Planungsgrundsätze des § 1 V BauGB ist der Begriff der nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung aufgenommen worden. Die Gewährleistung eine solchen Entwicklung setzt aber oftmals gerade über den einzelnen Bauleitplan hinausgehende konzeptionelle Überlegungen voraus. Diese können in den informellen städtebaulichen Planungen dokumentiert und in die förmliche Bauleitplanung eingebracht werden. Folgerichtig ist daher in § 1 V 2 Nr. 10 BauGB die Berücksichtigung der Ergebnisse einer von der Gemeinde beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planung ausdrücklich aufgenommen worden. Eine Rechtsänderung gegenüber der vormals geltenden Regelung ist damit nicht verbunden. Vielmehr handelt es sich um eine Klarstellung und weitere Hervorhebung der informellen Planung. Es muss sich um eine von der Gemeinde beschlossene städtebauliche Planung handeln, also nicht lediglich um einen Planervorschlag.[263]

155 Zu den „informellen" Planungen gehören etwa städtebauliche Rahmenpläne, eine Entwicklungsplanung oder auch sonstige planerische Konzepte. Der Flächennutzungsplan kann damit **Teil** einer **umfassenden Entwicklungsplanung** werden, wie sie in § 1 V BBauG 1976 geregelt war:[264] „Ist eine von der Gemeinde beschlossene Entwicklungsplanung vorhanden, so sind deren Ergebnisse, so weit sie städtebaulich von Bedeutung sind, bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen. Wird eine Entwicklungsplanung geändert, so soll die Gemeinde prüfen, ob und inwieweit Auswirkungen für Bauleitpläne in Betracht kommen. Weicht die Gemeinde bei der Aufstellung eines Bauleitplans von einer Entwicklungsplanung ab, so hat sie die Gründe dafür in dem Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans oder in der Begründung des Bebauungsplans darzulegen." Das Gebot der Berücksichtigung ist allerdings nicht mit dem Entwicklungsgebot des § 8 II 1 BauGB, wonach der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist, gleichzusetzen. Die informellen Planungen der Gemeinde sind lediglich in der Abwägung zu berücksichtigen. Informelle Pläne müssen daher nicht vorweg oder parallel mit der Bauleitplanung geändert werden. Eine strikte Bindung an derartige Planungen kommt auch deshalb nicht in Betracht, weil für informelle Pläne im Gegensatz zur Bauleitplanung kein förmliches Planverfahren vorgeschrieben ist.

2. Darstellungsmöglichkeiten

156 Im Flächennutzungsplan sind die raumrelevanten Maßnahmen, Vorhaben und Absichten der Gemeinde in zeichnerischer und ggf. textlicher Form in dem Sinne dargestellt, dass sie lediglich verwaltungsinterne Bindungen, nicht jedoch unmittelbare Außenwirkungen gegenüber dem Bürger entfalten.[265]

157 Der **Katalog** der **Darstellungsmöglichkeiten** ist in § 5 II BauGB aufgeführt: Im Flächennutzungsplan können insbesondere die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung

---

[261] Zum Flächennutzungsplan *Bunse* DVBl. 1984, 420; *Creutz* BauR 1979, 470; *Krajewski* DöV 1978, 827; *Löhr* Die kommunale Flächennutzungsplanung Schriften zum deutschen Kommunalrecht 1977; *Menger* VerwArch 71 (1980), 87; *Stüer* StuGR 1979, 109.

[262] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 10 ff.

[263] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 10.

[264] Zur Entwicklungsplanung der verschiedenen Planungsträger *Fürst/Ritter* Landesentwicklungsplanung und Regionalplanung 1993; *Göb/Laux/Salzwedel/Breuer* Kreisentwicklungsplanung 1976; *Wagner* AfK 1970, 47.

[265] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 50.

(**Bauflächen**), nach der besonderen Art ihrer baulichen Nutzung (**Baugebiete**) sowie nach dem allgemeinen Maß der baulichen Nutzung dargestellt werden. Darüber hinaus können die der Versorgung dienenden Einrichtungen des öffentlichen und privaten Bereichs, insbesondere mit den der Allgemeinheit dienenden baulichen Anlagen und Einrichtungen des Gemeinbedarfs, wie mit Schulen und Kirchen sowie mit sonstigen kirchlichen und mit sozialen, gesundheitlichen und kulturellen Zwecken dienenden Gebäuden und Einrichtungen, sowie die Flächen für Sport- und Spielanlagen dargestellt werden (§ 5 II Nr. 2 BauGB).[266] Außerdem können Flächen für den überörtlichen Verkehr und für die Hauptverkehrszüge (§ 5 II 3 BauGB), Flächen für Ver- und Entsorgungsanlagen (§ 5 II Nr. 4 BauGB), Grünflächen (§ 5 II Nr. 5 BauGB), Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen i. S. des BImSchG (§ 5 II Nr. 6 BauGB), Wasserflächen (§ 5 II Nr. 7), Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen (§ 5 II Nr. 8 BauGB), Flächen für die Landwirtschaft und Wald (§ 5 II Nr. 9 BauGB) sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 5 II Nr. 10 BauGB) dargestellt werden.

158 Weitere Darstellungsmöglichkeiten ergeben sich zur planerischen Umsetzung **naturschutzrechtlicher Belange** in der Abwägung durch den auf das BauROG 1998 zurückgehenden § 5 II a BauGB.[267] Danach können im Flächennutzungsplan den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, Flächen zum Ausgleich i.S. des § 1 a III BauGB ganz oder teilweise zugeordnet werden. Entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten ergeben sich auf der Ebene des Bebauungsplans für Flächen oder Maßnahmen für einen derartigen Ausgleich in § 9 1 a BauGB i.d.F. des BauROG 1998. Durch die naturschutzrechtlichen Darstellungsmöglichkeiten im Flächennutzungsplan und die entsprechenden, sich auch auf konkrete Maßnahmen beziehenden Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan sollen die Ergebnisse der Abwägung umweltschützender Belange planerisch umgesetzt werden. Diese – allerdings nicht zwingend wahrzunehmende – Möglichkeit der Zuordnung einer Ausgleichsfläche zu einer Baufläche liegt im planerischen Ermessen und soll den Gemeinden die Möglichkeit eröffnen, ein auf dem Flächennutzungsplan aufbauendes Bebauungsplanverfahren zu entlasten.

159 Ist die Zuordnung von Beeinträchtigungen und der erforderliche Ausgleich schon auf der Flächennutzungsplanebene entschieden, kann auf diese Entscheidung im Bebauungsplanverfahren zurückgegriffen werden und dieses insoweit entlasten. Sinnvoll erscheint eine Zuordnung bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans beispielsweise dann, wenn eine vorzeitige Realisierung des „Ausgleichs"-Bebauungsplans im Sinne einer zeitlichen Abkoppelung beabsichtigt ist, umso die Zuordnung von Beeinträchtigungen und Ausgleich auch ohne sofortige Realisierung des Bebauungsplans, der die Beeinträchtigung zulässt, im Flächennutzungsplan planerisch als Vorgabe für die späteren Bebauungsplanverfahren festzuschreiben. Eine frühere Zuordnung auf der Ebene des Flächennutzungsplans wird dabei jedoch nicht immer möglich sein, weil die Auswirkungen der vorgesehenen Bebauung vielfach nicht konkret absehbar sind. Ein Verzicht auf eine Zuordnung von Eingriffs- und Ausgleichsflächen zueinander bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans schließt daher einen bebauungsplanübergreifenden Ausgleich und damit einen weiteren „Ausgleichs"-Bebauungsplan und eine entsprechende Refinanzierung nicht aus.[268] Im Übrigen können naturschutzrechtliche Ausgleichserfordernisse auch durch die Darstellung von Grünflächen (§ 9 II Nr. 5 BauGB), Wasserflächen (§ 9 II Nr. 7 BauGB), Flächen für die Landwirtschaft und Wald (§ 9 II Nr. 9 BauGB) oder Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 5 II Nr. 10 BauGB) planerisch dargestellt werden. Zudem sind Überlagerungen mit anderen Darstellungen zulässig.[269]

3. Kennzeichnungsmöglichkeiten

160 Außerdem können im Flächennutzungsplan Flächen gekennzeichnet werden,

-- bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind,

-- unter denen der Bergbau umgeht oder die für den Abbau von Mineralien bestimmt sind,

-- deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind.

Die Darstellungs- und Kennzeichnungsmöglichkeiten sind durch das BauGB gegenüber dem früheren Rechtszustand unter Geltung des BBauG erweitert worden (vgl. etwa § 5 II Nr. 10, III Nr. 3 BauGB).

161 Zugleich eröffnet das Gesetz einen weiten Spielraum, in welchem Umfang die planende Gemeinde von den Darstellungsmöglichkeiten Gebrauch macht. Dies gilt auch im Hinblick auf die **Feinkörnigkeit** der **Planung.**[270] Das

---

[266] *BVerwG*, B. v. 18. 5. 1994 -- 4 NB 15.94 -- BauR 1994, 485 = NVwZ 1994, 1004 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 183 -- sozio-kulturelles Zentrum.

[267] Zum Schutz von Randzonen und Einwirkungsbereichen *OVG Hamburg*, Urt. v. 26.2.1998 – Bf II 52/94 – NordÖR 1998, 443.

[268] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 47.

[269] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 48.

[270] *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter-Kraftwerk; B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

BauGB überlässt es der eigenverantwortlichen gemeindlichen Selbstverwaltung, ob sie im Flächennutzungsplan bereits konkrete Nutzungsformen vorgibt oder für die Aufstellung der Bebauungspläne und die nachfolgenden Genehmigungsverfahren noch Spielräume lässt. Die Darstellungsschärfe kann dabei auch innerhalb eines Flächennutzungsplanes unterschiedlich sein, je nach dem, wie konkret bereits die Nutzungsabsichten erkennbar werden und die gemeindlichen Planungsvorstellungen Gestalt gewonnen haben.

4. Flächennutzungsplan und BauNVO

162 Der Flächennutzungsplan kann sich auf die Darstellung von **Bauflächen** (Wohnbauflächen [W], gemischte Bauflächen [M] und gewerbliche Bauflächen [G], Sonderbauflächen [S] (vgl. § 1 I BauNVO) beschränken oder auch Aussagen zu **Baugebieten** (§ 1 II BauNVO), enthalten. Die BauNVO unterscheidet dabei zwischen Kleinsiedlungsgebieten (WS), reinen Wohngebieten (WR), allgemeinen Wohngebieten (WA), besonderen Wohngebieten (WB), Dorfgebieten (MD) Mischgebieten (MI), Kerngebieten (MK), Gewerbegebieten (GE), Industriegebieten (GI) und Sondergebieten (SO). Die Baugebiete beziehen sich auf die im Flächennutzungsplan oder Bebauungsplan konkret festgesetzten Gebiete. Diese können allerdings i.S. der BauNVO über den räumlichen Gegenstand des jeweiligen Bebauungsplans hinausgehen und auch benachbarte Gebiete umfassen, die eine gleiche Gebietsstruktur aufweisen. Dies kann für die Frage eine Rolle spielen, ob die Einrichtungen einen Bezug zu dem jeweiligen Baugebiet haben[271] In welchem Umfang und mit welchem Inhalt solche Darstellungen Bestandteil des Flächennutzungsplanes werden, richtet sich nach den konkreten Einzelfallumständen und den (autonomen) Planungsvorstellungen der Gemeinde, die allerdings durch das Abwägungsgebot rechtlich gebunden sind.[272] Bei der Darstellung einer **Sonderbaufläche** (§ 1 I Nr. 4 BauNVO) im Flächennutzungsplan muss allerdings deren allgemeine Zweckbestimmung angegeben werden. Die Darstellung einer Sonderbaufläche mit dem Zusatz ,,großflächiger Einzelhandel" genügt den Anforderungen des § 5 I und 2 BauGB.[273] Zur Darstellung der sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebenden Art der Bodennutzung reicht die Darstellung einer Sonderbaufläche ohne weitere Zweckbestimmung nicht aus. Zwar ist weder in der BauNVO (vgl. § 1 I Nr. 4 BauNVO) noch in der Planzeichenverordnung (vgl. die Anlage zur PlanzV Nr. 1.4) ausdrücklich vorgeschrieben, dass bei der Darstellung einer Sonderbaufläche im Flächennutzungsplan ihre Zweckbestimmung anzugeben sei. Eine Darstellung ,,inhaltsleerer" Sonderbauflächen ist jedoch mit § 5 I 1 BauGB unvereinbar, weil sie keine Aussage über die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung enthält, sondern allenfalls zum Ausdruck bringt, dass keine Wohnbauflächen, gemischten oder gewerblichen Bauflächen vorgesehen sind. Ihr kann nicht entnommen werden, was die Gemeinde positiv planen will. Auch wenn der Flächennutzungsplan seinem Wesen nach nur ein vorbereitender Bauleitplan (§ 1 II BauGB) und insofern ,,grobmaschiger" ist als ein Bebauungsplan, der gem. § 8 I 1 BauGB die rechtsverbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung enthält,[274] so müssen seine Darstellungen doch so bestimmt und eindeutig sein, dass sie einen ausreichenden Rahmen für Konkretisierungen in einem Bebauungsplan und für Planungen anderer Planungsträger bilden können. Dies ist bei der Darstellung einer Sonderbaufläche ohne nähere Zweckbestimmung nicht der Fall.[275]

5. Nachrichtliche Übernahme

163 Neben den Darstellungen und Kennzeichnungen sollen Planungen und sonstige Nutzungsregelungen, die nach anderen gesetzlichen Vorschriften festgesetzt sind, sowie nach Landesrecht denkmalgeschützte Mehrheiten von baulichen Anlagen nach § 5 IV BauGB nachrichtlich übernommen werden.

6. Erläuterungsbericht

164 Dem Flächennutzungsplan ist nach § 5 V BauGB ein **Erläuterungsbericht** beizufügen. Der Erläuterungsbericht ist zwar nicht Bestandteil des Flächennutzungsplans, hat jedoch wesentliche Bedeutung als Dokument der Abwägung vor allem bei der gerichtlichen Kontrolle des Flächennutzungsplans. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die öffentlichen und privaten Belange nach § 1 VI BauGB gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dabei sind die in § 1 V BauGB enthaltenen Planungsleitlinien und -grundsätze zu berücksichtigen. Für die Kontrolle des Abwägungsgebotes, die wesentliches Element jeder rechtsstaatlichen Planung ist,[276] hat der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan eine wichtige Funktion. Die wesentlichen Abwägungselemente, die für die Darstellungen des Flächennutzungsplanes maßgeblich gewesen sind, sollen sich aus dem Erläuterungsbericht ergeben. Dies setzt in der

---

271 *OVG Schleswig*, Urt. v. 20.2.1998 – 1 L 38/97 – NordÖR 1998, 398; *BVerwG*, B. v. 3.9.1998 – 4 B 85.98 – NJW 1998, 3792 = BauR 1999, 29.

272 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 1 ff.; s. auch *Upmeier* in HdbÖBauR Kap. A Rdn. 164.

273 *BVerwG*, Urt. v. 18. 2. 1994 -- 4 C 4.92 -- BVerwGE 95, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 934.

274 *BVerwG*, Urt. v. 28. 2. 1975 -- 4 C 74.72 -- BVerwGE 48, 70 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 157.

275 *BVerwG*, Urt. v. 18. 2. 1994 -- 4 C 4.93 -- BVerwGE 95, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 934.

276 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24; B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

Regel eine sorgfältige Sachverhaltsdarstellung voraus. Belange, die nach Lage der Dinge in die Abwägung einzustellen sind und danach zum Abwägungsmaterial gehören,[277] sind in den Erläuterungsbericht aufzunehmen. Außerdem sollte die Konzeption, die dem Flächennutzungsplan zugrundeliegt, im Erläuterungsbericht beschrieben werden.

7. Wirkungen des Flächennutzungsplans

165 Der Flächennutzungsplan hat als behördeninternes Handlungsprogramm zwar keine unmittelbaren Rechtswirkungen im Verhältnis zum Bürger nach außen. Gleichwohl hat der Flächennutzungsplan rechtliche **Wirkungen** von erheblicher Reichweite.[278] Für die Aufstellung der Bebauungspläne gibt der Flächennutzungsplan den rechtlichen Rahmen, der durch das **Entwicklungsgebot** in § 8 II BauGB festgelegt wird. Ggf. ist parallel zur Aufstellung eines Bebauungsplanes der Flächennutzungsplan zu ändern (Parallelverfahren). Die Darstellungen des Flächennutzungsplanes haben Auswirkungen auf den **Bodenmarkt**. Die Ausweisung als Wohnbaufläche bringt für Acker- oder Weidelandflächen eine Qualitätssteigerung als Bauerwartungsland. Für öffentliche Planungsträger, die im Aufstellungs- oder Änderungsverfahren nach §§ 4 oder 13 BauGB beteiligt worden sind, enthält § 7 I 1 BauGB insoweit eine **Anpassungspflicht**, als sie dem Plan nicht widersprochen haben. Der Widerspruch ist bis zum Beschluss der Gemeinde einzulegen (§ 7 2 BauGB). Die durch das BauROG 1998 bewirkte Neufassung will klarstellen, dass für die Rechtzeitigkeit des Widerspruchs des Trägers öffentlicher Belange der Zeitpunkt des Ratsbeschlusses der Gemeinde über den Flächennutzungsplan maßgeblich ist. Nach diesem Zeitpunkt ist eine Änderung des Flächennutzungsplans im laufenden Verfahren ohne erneute Beschlussfassung des Rates nicht mehr möglich. Der öffentliche Planungsträger hat allerdings die Möglichkeit, bei einer Veränderung der Sachlage nachträglich zu widersprechen. Nach § 34 IV Nr. 2 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt sind. Eine solche **Entwicklungssatzung** setzt daher eine entsprechende Darstellung im Flächennutzungsplan voraus.

166 Im Gegensatz zum nichtbeplanten Innenbereich, bei dem die Darstellungen des Flächennutzungsplans der Zulässigkeit eines im übrigen § 34 BauGB entsprechenden Vorhabens nicht entgegenstehen, kommt dem Flächennutzungsplan im **Außenbereich** Bedeutung als **öffentlicher Belang** zu. Privilegierte Vorhaben können an den Darstellungen des Flächennutzungsplanes scheitern, wenn sie eine konkrete standortbezogene Aussage beinhalten und ein solches Gewicht haben, dass sie als öffentliche Belange der Zulässigkeit des Vorhabens entgegenstehen (§ 35 I BauGB).[279] Gegenüber nichtprivilegierten Außenbereichsvorhaben nach § 35 II BauGB sind die Darstellungen des Flächennutzungsplans als beeinträchtigte öffentliche Belange regelmäßig beachtlich (§ 35 III BauGB), wenn das Vorhaben diesen widerspricht.

167 Ein Flächennutzungsplan kann zwar im Rahmen der Prüfung sonstiger öffentlicher Belange im negativen Sinne beachtlich sein. Er ist jedoch – abgesehen von § 35 III 3 BauGB - ungeeignet, die einem Vorhaben etwa entgegenstehenden materiellen öffentlichen Belange wirksam auszuräumen.[280]

II. Bebauungsplan

168 Der in der Regel für einen Teil des Gemeindegebietes aufgestellte Bebauungsplan[281] enthält für den Bürger unmittelbar wirkende, verbindliche Festsetzungen (§§ 8 I, 9 BauGB). Er umfasst zumeist mehrere Grundstücke, kann aber auch für nur ein (größeres) Grundstück aufgestellt werden. Besondere Bestimmungen über die Größe und Begrenzung des Plangebietes bestehen nicht. Auch eine Einzelplanung für ein konkretes Projekt ist dabei nicht ausgeschlossen, wenn hierdurch die Gesamtkonzeption der städtebaulichen Ordnung nicht leidet.[282] Für die Änderung eines bereits bestehenden Bebauungsplanes gilt nichts anderes.

---

277 *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

278 *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 6 BauGB; *Stüer* StuGR 1979, 109.

279 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 57.84 -- BVerwGE 77, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 449 = ZfBR 1990, 41 -- Kölner Auskiesung.

280 *BVerwG*, Urt. v. 10. 5. 1968 -- 4 C 18.66 -- Buchholz 406.11 § 19 Nr. 17 = NJW 1969, 68; B. v. 5. 6. 1975 -- 4 B 43.75 -- Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 119; Urt. v. 25. 1. 1985 -- 4 C 29.81 -- Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 223 = ZfBR 1985, 141.

281 Vgl die Nachw. bei Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 202.

282 *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge; B. v. 16. 8. 1993 -- 4 NB 29.93 -- ZfBR 1994, 101 = BRS 55, Nr. 3; *Fickert/Fieseler* Rdn. 32.

169 Auch können die Festsetzungen auf ein einzelnes Grundstück beschränkt werden (**Briefmarkenbebauungsplan**)[283]. Allein der Umstand, dass sich ein Bebauungsplan räumlich nur auf wenige Grundstücke oder nur auf ein einziges Grundstück erstreckt, ist noch kein hinreichender Grund für die Nichtigkeit des Planes.[284] Das gilt selbst dann, wenn die Gemeinde erst aus Anlass eines konkreten Bauantrags mit der Aufstellung des Bebauungsplanes reagiert und dabei auch mitbezweckt, die künftig vom Eigentümer gewollten Nutzungen zu verhindern.[285] Die Bauleitplanung muss allerdings durch entsprechende städtebauliche Ziele gerechtfertigt sein und der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung dienen (§ 1 III BauGB)..[286]

170 Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan wird der Bebauungsplan als **Satzung** beschlossen (§ 10 I BauGB). Er regelt über die eher grobkörnigen Darstellungen der Grundzüge der städtebaulichen Ordnung im Flächennutzungsplan hinaus die **parzellenscharfe Nut**zung des Bodens und ist Grundlage für die entsprechend seinen Festsetzungen zu erteilende Baugenehmigung (§ 30 BauGB), Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 I und II BauGB oder auch die städtebaulichen Vollzugsinstrumente des Bau-, Pflanz-, Entsiegelungs-, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebotes (§§ 172 bis 175 BauGB) oder die Enteignung (§ 85 I Nr. 1 BauGB). Der Bebauungsplan bildet damit die Grundlage für weitere zum Vollzug des BauGB erforderliche Maßnahmen (§ 8 I 2 BauGB). Nach § **2 III, IV BauGB** besteht auf die **Aufstellung**, **Änderung**, **Ergänzung** und **Aufhebung** von **Bauleitplänen** und städtebaulichen Satzungen **kein Rechtsanspruch**. Der Gesetzgeber stellt damit klar, dass der in §§ 1 ff. BauGB begründeten (objektiven) Planungspflicht der Gemeinde nicht auch ein subjektiver öffentlich-rechtlicher Anspruch des Bürgers entspricht. Auch ein Anspruch auf Fortführung eines eingeleiteten Planungsverfahrens besteht nicht. Durch das Nichtbefolgen von gemeindlichen Planungspflichten können daher subjektive Rechte der Grundstückseigentümer oder sonstiger Interessierter nicht i. S. des § 113 I 1 VwGO verletzt sein.[287]

171 Allerdings kann die Gemeinde verpflichtet sein, die **Erschließung** eines Grundstücks durchzuführen.[288] Zum bundesrechtlichen Begriff der gesicherten Erschließung gehört ihre Sicherung in rechtlicher Hinsicht. Die Erschließung muss auf Dauer zur Verfügung stehen. Einer besonderen rechtlichen Sicherung bedarf es nur dann nicht, wenn das Baugrundstück eine unmittelbare Zufahrt zum öffentlichen Wegenetz besitzt. Fehlt diese, so muss die Zugänglichkeit abgesichert sein. Aus der Notwendigkeit, die Erschließung auf Dauer zu sichern, folgt, dass eine rein schuldrechtliche Vereinbarung des Bauherrn mit einem privaten Nachbarn nicht ausreicht. Dagegen bestehen aus bundesrechtlicher Sicht keine Bedenken, eine gesicherte Zufahrt nicht nur anzunehmen, wenn die Zufahrt zum öffentlichen Straßennetz öffentlich-rechtlich, z. B durch Baulast, gesichert ist.[289] Zur Erschließung gehört die Möglichkeit des Heranfahrens und Betretens des Grundstücks von einer öffentlichen Verkehrsfläche aus. Auch Wohnwege erfüllen diese Funktion.[290] Nach der Rechtsprechung des *BVerwG* ist die Gemeinde zwar grundsätzlich auch bei bestehendem Bebauungsplan nicht zur selbstständigen Erschließung eines Grundstücks verpflichtet. Hat die Gemeinde einen rechtsverbindlichen Bebauungsplan aufgestellt, so kann sie sich dem Angebot eines Erschließungswilligen, selbst die Erschließung durchzuführen, nicht entziehen, ohne selbst erschließungspflichtig zu werden (§ 124 III 2 BauGB).[291] Aus dieser Rechtsprechung des *BVerwG* kann jedoch nicht zugleich auch ein Anspruch auf Aufstellung eines Bebauungsplanes oder einer städtebaulichen Satzung abgeleitet werden.[292] Durch den dem Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB

---

283 *BVerwG*, B. v. 16. 8. 1993 -- 4 NB 29.93 -- ZfBR 1994, 101 = BRS 55, Nr. 3; s. auch u. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

284 *BVerwG*, B. v. 6. 11. 1968 -- 4 B 47.68 -- Buchholz 406.11 § 8 BauGB Nr. 1.

285 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 NB 8.90 -- BauR 1991, 165 = DVBl. 1991, 445 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 3; B. v. 23. 6. 1992 -- 4 B 55.92 -- NVwZ-RR 1993, 456.

286 *BVerwG*, B. v. 24. 8. 1993 -- 4 NB 12.93 -- ZfBR 1994, 100 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1215.

287 *BVerwG*, Urt. v. 29. 5. 1981 -- 4 C 97.77 -- BVerwGE 62, 243; Urt. v. 15. 1. 1982 -- 4 C 26.78 -- BVerwGE 64, 325 = DöV 1982, 639 = NuR 1982, 260 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 116; B. v. 3. 8. 1982 -- 4 B 145.82 -- DVBl. 1982, 1096 = UPR 1983, 25.

288 Zur Erschließung *Berkemann* NVwZ 1992, 817; *Birk* NVwZ 1985, 689; *Donner/Fischer* UPR 1990, 406; *Gaentzsch* UPR 1985, 201; *Hagen* UPR 1985, 192; *ders.* Sport und Umwelt 1992, 1; *Knauber* NuR 1985, 308; *Papier* UPR 1985, 73; *Ronellenfitsch* DAR 1995, 271; *Salzwedel* UPR 1985, 210; *Schmitz* NVwZ 1991, 1126; *Stange* NWVBl. 1992, 153; *Vieweg* JZ 1987, 1104.

289 *BVerwG*, B. v. 22. 11. 1995 -- 4 B 224.95 - Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 314.

290 Zum Begriff der Erschließung *OVG Münster*, Urt. v. 27.11.1998 – 3 A 5302/98 - ; B. v. 9.3.1999 – 3 B 126/99 - #. Zur Anliegerbescheinigung B. v. 2.3.1999 – 3 B 752/97 - #. Zur Mehrfacherschließung durch Wohnwege *BVerwG*, Urt. v. 17.6.1998 – 8 C 34/96 – NVwZ 1998, 1187 = DVBl. 1998, 1225 –Wegdenkenstheorie.

291 *BVerwG*, Urt. v. 4. 10. 1974 -- 4 C 59.72 -- NJW 1975, 402 = DVBl. 1975, 37; Urt. v. 28. 10. 1981 -- 8 C 4.81 -- BVerwGE 64, 186 = BauR 1982, 33; Urt. v. 11. 11. 1987 -- 8 C 4.86 -- BauR 1988, 180 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 720.

292 *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1977 -- 4 C 45.75 -- DVBl. 1977, 529 = BRS 32, Nr. 1.

entsprechenden Bebauungsplan werden i. S. des Art. 14 I 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmt. Ihm gegenüber muss daher die Berufung auf die Eigentumsgewährleistung versagt bleiben, wenn der Bebauungsplan auch im Hinblick auf das Eigentum des Planbetroffenen dem Abwägungsgebot entspricht.[293]

1. Bauliche Anlagen

172 Die Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan gem. § 9 BauGB beziehen sich auf bauliche oder sonstige Anlagen. Denn nur für bodenrechtlich relevante Vorhaben hat der Bundesgesetzgeber nach Art. 72, 74 Nr. 18 GG die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.[294] Darunter fallen bauliche Anlagen,[295] die bodenrechtliche Relevanz haben. Es muss sich dabei um Anlagen handeln, die in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden sind und städtebauliche Relevanz haben.[296] Denn eine baugenehmigungspflichtige Maßnahme ist nur dann ein Vorhaben i. S. des § 29 BauGB, wenn sie bodenrechtlich (bauplanungsrechtlich) relevant ist. Eine solche Relevanz setzt voraus, dass das Vorhaben auch tatsächlich Gegenstand bauplanerischer Festsetzungen nach § 9 I BauGB sein kann.[297] Lediglich auf landesrechtlicher Grundlage angeordnete Regelungen erfüllen die bodenrechtlichen Regelungen in §§ 29 ff. BauGB nicht. Die Beschränkung der Festsetzungsmöglichkeiten auf städtebauliche Gegenstände bringt § 9 BauGB dadurch zum Ausdruck, dass im Bebauungsplan (nur) aus städtebaulichen Gründen Festsetzungen getroffen werden können. Eine sachliche Änderung enthält der Hinweis auf die städtebaulichen Gründe allerdings nicht, da diese Begrenzung sich bereits aus der Kompetenz des Bundes für Regelungen im Bereich des Bodenrechts (Art. 74 Nr. 18 GG) ergibt.[298] Auch in § 29 I BauGB wird diese Begrenzung auf städtebauliche Belange deutlich. Danach gelten für Vorhaben, die die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben, und für Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie für Ausschachtungen und Ablagerungen einschließlich Lagerstätten die §§ 30 bis 37 BauGB.

173 Der Begriff der **baulichen Anlage** ist nach der Rechtsprechung ein im Verhältnis zum Landesrecht eigenständiger Begriff, der sich vom Landesbaurecht deutlich unterscheidet.[299] Er setzt sich aus zwei Elementen zusammen: dem Begriff des Bauens und dem Begriff der bodenrechtlichen Relevanz. Diese Einschränkung ergibt sich aus der auf das Bodenrecht begrenzten Kompetenz des Bundesgesetzgebers. So gesehen erscheinen die Begriffe der baulichen Anlage auf bundesrechtlicher und landesrechtlicher Grundlage wie sich teilweise überschneidende Kreise.[300] Ein Vorhaben kann daher sowohl den bundesrechtlichen als auch landesrechtlichen Begriff der baulichen Anlage umfassen. Es sind aber auch Vorhaben denkbar, die sich lediglich auf Anlagen bundesrechtlicher Art, aber auch Anlagen landesrechtlicher Art beziehen. Wegen der bundesrechtlichen Kompetenzen ist der Landesgesetzgeber nicht befugt, den §§ 30 bis 35 BauGB weitere (einschränkende) bodenrechtliche Regelungen hinzuzufügen.[301] Ebenso wenig ist der Landesgesetzgeber berechtigt, die bodenrechtlich relevanten baulichen Anlagen von den planungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen der §§ 30 bis 36 BauGB zu befreien.[302] Zum bundesrechtlichen Begriff einer baulichen Anlage gehört in der Regel, dass das Vorhaben Gegenstand bauplanerischer Festsetzungen nach § 9 I BauGB sein kann. Denn die bauplanungsrechtliche Relevanz liegt vor, wenn das Vorhaben geeignet ist, ein Bedürfnis nach einer seine Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen.[303] Aus dieser Sicht hat das *BVerwG* etwa für Werbeanlagen[304] oder Abgrabungen[305] die städtebauliche Relevanz angenommen,[306] diese aber etwa für Dachgauben

---

293 *BVerwG*, Urt. v. 1. 11. 1974 -- 4 C 38.71 -- BVerwGE 47, 144 = NJW 1975, 841 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 6.

294 *BVerfG*, E. v. 16. 6. 1954 -- 1 PBvV 2/52 -- BVerfGE 3, 407 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1.

295 Zum Begriff der baulichen Anlage vgl. *BVerwG*, Urt. v. 10. 12. 1971 -- 4 C 33.69 -- BRS 24 Nr. 149 = BauR 1972, 100; Urt. v. 31. 8. 1973 -- 4 C 33.71 -- BVerwGE 44, 59 -- BRS 27, Nr. 122; Urt. v. 11. 2. 1977 -- 4 C 8.75 -- BRS 32, Nr. 140 = BauR 1977, 253.

296 *BVerwG*, Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 27.91 -- BVerwGE 91, 234; Urt. v. 16. 12. 1993 -- 4 C 22.92 -- NVwZ 1994, 1010 = ZfBR 1994, 148 = UPR 1994, 228 -- Dachgaube; Urt. v. 15. 12. 1994 -- 4 C 19.93 -- Werbetafel.

297 *BVerwG*, Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 27.91 -- BVerwGE 91, 234; Urt. v. 16. 12. 1993 -- 4 C 22.92 -- NVwZ 1994, 1010 = ZfBR 1994, 148 -- Dachgaube.

298 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 48.

299 *BVerwG*, Urt. v. 10. 12. 1971 -- 4 C 33.69 -- BVerwGE 39, 154.

300 *BVerwG*, Urt. v. 31. 8. 1973 -- 4 C 33.71 -- BVerwGE 44, 59 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 296 -- Wohnboot.

301 *BVerwG*, Urt. v. 24. 2. 1978 -- 4 C 12.76 -- BVerwGE 55, 272.

302 *BVerwG*, Urt. v. 12. 11. 1964 -- 1 C 58.64 -- BVerwGE 20, 12.

303 *BVerwG*, Urt. v. 16. 12. 1993 -- 4 C 22.92 - NVwZ 1994, 1010 -- Dachgaube.

304 *BVerwG*, Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 26.91 -- UPR 1993, 239 = NVwZ 1993, 985 = ZfBR 1993, 149 = GewArch. 1993, 216 -- Werbe-Schaukästen; Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 27.91 -- BVerwGE 91, 234 = DVBl. 1993, 439 = BauR 1993, 315 -- Werbe-Schaukästen; Urt. v. 15. 12. 1994 -- 4 C 19.93 -- Werbetafel; *Schulte* BauR 1993, 139.

im konkreten Fall abgelehnt.[307] Der im Vorhabenbegriff des § 29 II BauGB enthaltene Begriff der Lagerstätte ist weit auszulegen. Er umfasst Grundstücksflächen, auf denen dauerhaft Gegenstände im weitesten Sinne gelagert, d. h. abgelegt oder abgestellt werden.[308]

174 Auch **Nutzungsänderungen** unterfallen dem Begriff des Vorhabens nach § 29 BauGB, wenn der Vorgang bodenrechtlich relevant sein kann und aus diesem Grunde die Genehmigungsfrage neu aufwirft.[309] Dies setzt voraus, dass die jeder Art von Nutzung eigene Variationsbreite verlassen wird und durch die Veränderung bodenrechtliche Belange, wie sie in § 1 V BauGB beispielhaft erwähnt werden, neu berührt werden können. Ob derartige Belange tatsächlich berührt sind, ist nicht entscheidend. Dies ist erst im Verfahren der Baugenehmigung zu klären. Was sich innerhalb der Breite üblicher Nutzungen hält und damit als bereits genehmigt gelten kann, muss nach den jeweiligen Einzelfallumständen beurteilt werden.[310] Eine Nutzungsänderung kann auch bei einer nur teilweisen Änderung der bestehenden Nutzung gegeben sein.[311] Ein (einheitliches) Vorhaben kann sich dabei auf eine oder mehrere bauliche Anlagen beziehen.[312] Dies hängt vom Willen des Antragstellers ab. Die Umstellung des bisher auf die Winterzeit beschränkten Betriebs einer Alm-Gaststätte für Skiläufer und Wanderer auf einen ganzjährigen Betrieb beispielsweise, der zusätzliche Gäste (Auto- und Bustouristen) anziehen wird, stellt eine städtebaulich erhebliche Nutzungsänderung dar.[313] Die Nutzungsänderung ist relevant, wenn bei einem großflächigen Einzelhandelsbetrieb, der mit einem bestimmten Sortiment genehmigt worden ist, ein vollständiger Austausch des Warenangebotes stattfindet und statt eines Bau-, Hobby- oder Gartencenters ein Sonderpostemarkt eingerichtet wird.[314] Auch die Umnutzung einer Grenzgarage als Bürogebäude stellt eine planungsrechtlich bedeutsame Nutzungsänderung dar.[315] Nach Rechtsprechung des *BVerwG* enthält die BauNVO keinen eigenen Anlagenbegriff. Sie knüpfe an den bundesgesetzlichen Begriff der „baulichen und sonstigen Anlage“ in § 29 I BauGB an.[316]

175 Auch **Aufschüttungen** und Befestigungen des Geländes sowie die Errichtung von Geländestützmauern erfüllen den bundesrechtlichen Begriff einer baulichen Anlage.[317] In der Umwandlung eines Stellplatzes für Lastkraftwagen und Lastzüge in gewerbliche Abstellflächen für Wohnwagen liegt eine Nutzungsänderung, durch die bodenrechtliche Belange i. S. von § 1 V BauGB neu berührt werden. Davon zu unterscheiden ist der Begriff der **Bebauung** i. S. von § 34 I BauGB, der nur solche baulichen Anlagen umfasst, die optisch wahrnehmbar sind und die ein gewisses Gewicht haben, das geeignet ist, ein Gebiet als Ortsteil mit einem bestimmten Charakter zu prägen.[318] Dazu zählen etwa freie

---

305 *BVerwG*, B. v. 27. 7. 1990 -- 4 B 156.89 -- DVBl. 1990, 1122 = BauR 1990, 694 = ZfBR 1990, 302 -- Gipsabbau Streifleswald.

306 Zum abschließenden Charakter der bodenrechtlichen Anforderungen an Abgrabungen *BVerwG*, B. v. 16. 2. 1988 -- 4 B 26.88 -- NVwZ 1989, 49 = UPR 1988, 265 = ZfBR 1988, 144 -- Kiesgrube.

307 *BVerwG*, Urt. v. 16. 12. 1993 -- 4 C 22.92 -- Buchholz 406.11 § 29 BauGB Nr. 52 = NVwZ 1994, 1010 NVwZ 1994, 1010 -- Dachgaube.

308 BVerwG, B. v. 29.6.1999 – 4 B 44.99 – BauR 1999, 1133 = ZfBR 1999, 284 = UPR 1999, 357; Auch die hüttenähnliche Einhausung eines Holzstapels kann eine bauliche Anlage sein, BVerwG, B. v. 10.8.1999 – 4 B 57.99 –.

309 *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1977 -- 4 C 8.75 -- Buchholz 406.11 § 29 BBauG Nr. 21; Urt. v. 23. 1. 1991 -- 4 C 83.77 -- Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 23; Urt. v. 25. 3. 1988 -- 4 C 21.85 -- Buchholz 406.16 Grundeigentumsschutz Nr. 47; Urt. v. 25. 3. 1988 -- 4 C 21.85 -- BauR 1988, 569= DVBl. 1988, 855 = NVwZ 1989, 666 = NuR 1991, 251 = ZfBR 1988, 195 -- Altersheim; Urt. v. 11. 11. 1988 -- 4 C 50.87 -- ZfBR 1989, 72 = NVwZ-RR 1989, 340 = RdL 1989, 148 -- Kurheim; B. v.1. 3. 1989 -- 4 B 24.89 -- BauR 1989, 308 = DöV 1989, 725 = NVwZ 1989, 666 = ZfBR 1989, 228 -- Kino in Spielhalle; Urt. v. 18. 5. 1990 -- 4 C 49.89 -- BauR 1990, 582 = NVwZ 1991, 264 = UPR 1990, 342 = ZfBR 1990, 245 -- Spielhalle; Urt. v. 27. 4. 1993 -- 1 C 9.92 -- GewArch 1993, 374 = NVwZ-RR 1993, 545 = DöV 1994, 214 -- Spielhalle.

310 *BVerwG*, B. v. 3. 8. 1995 -- 4 B 155.95 -- Buchholz 406.11 § 29 BauGB Nr. 55 -- Umnutzung Kinderheim in Altenheim.

311 *BVerwG*, B. v. 22. 12. 1992 -- 4 B 251.92 -- Buchholz 310 § 98 VwGO Nr. 44.

312 *BVerwG*, B. v. 21. 8. 1991 -- 4 B 20.91 -- DVBl. 1992, 40 = ZfBR 1992, 41 = NVwZ-RR 1992, 345 -- Seglerheim.

313 BVerwG, B. v. 6.9.1999 – 4 B 74.99 –.

314 *OVG Münster*, Urt. v. 29.3.1999 – 10 B 417/99 – Sortimentswechse.#

315 *OVG Berlin*, Urt. v. 23.10.1998 – 2 B 13.96 – ZMR 1999, 51 = DWW 1999, 134.

316 So *BVerwG*, Urt. v. 12.12.1996 - 4 C 17.95 - DVBl. 1997, 568.

317 *BVerwG*, Urt. v.14. 9. 1992 -- 4 C 15.90 -- DVBl. 1993, 111 = BauR 1993, 300 = NVwZ 1993, 985 -- Wohnwagenabstellplatz.

318 *BVerwG*, Urt. v. 14. 9. 1992 -- 4 C 15.90 -- DVBl. 1993, 111 = BauR 1993, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 383.

Flächen, die einer Bebauung entzogen sind, wie Sportplätze und Reitplätze, aber auch Wohnwagenabstellplätze nicht.[319]

176 Die Regelungen der §§ 29 ff. BauGB sehen sich veränderten Bauordnungen der Länder gegenüber.[320] Die bisher geltenden Landesbauordnungen ordneten eine Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigepflicht durchweg für alle bodenrechtlich relevanten Vorhaben an. Landesrechtliche Freistellungen von der Genehmigungspflicht waren nur in Fällen von geringfügiger Bedeutung vorgesehen. Durch diese **präventive Rechtskontrolle** im bauaufsichtlichen Genehmigungsverfahren wurde sichergestellt, dass die städtebaulichen Belange der §§ 29 ff. BauGB im jeweiligen Baugenehmigungsverfahren gewahrt wurden. Die neuen LBauO sehen vielfach auch in städtebaulich relevanten Bereichen **Freistellungen** vor. Teilweise ist lediglich ein vereinfachtes Baugenehmigungsverfahren oder eine Anzeige erforderlich; teilweise ist nur eine Benachrichtigung vorgesehen.[321]

177 Das *BVerwG* hatte allerdings den Landesgesetzgeber im Wyhl-Urteil[322] nach der damaligen Fassung des § 29 BauGB für verpflichtet gehalten, Vorhaben von einiger bodenrechtlicher Bedeutung einem präventiven Genehmigungs-, Anzeige- oder Zustimmungsverfahren zu unterstellen. Denn ordnete der Landesgesetzgeber ein derartiges Verfahren nicht an, waren nach dem Wortlaut des damaligen § 29 BauGB auch die planungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen nach §§ 30 bis 37 BauGB nicht anwendbar. Aus dieser Sicht konnten verschiedene landesrechtliche Freistellungsregelungen verfassungsrechtlich bedenklich erscheinen, weil sie die Einhaltung der städtebaulichen Vorhaben in §§ 29 ff. BauGB nicht durch ein präventives Genehmigungsverfahren sicherstellten und die Freistellung auch oberhalb einer traditionell geduldeten Geringfügigkeitsschwelle ermöglicht haben.[323]

178 Der Bundesgesetzgeber hat auf die verstärkten Freistellungstendenzen in den Landesbauordnungen durch eine Änderung des **§ 29 BauGB** reagiert. Nach der Neufassung des § 29 I BauGB durch das BauROG 1998 sind die §§ 30 bis 37 BauGB für städtebaulich relevante Vorhaben anwendbar unabhängig davon, ob ein Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigeverfahren auf landesrechtlicher Grundlage stattfindet. Die Vorschriften des Bauordnungsrechts und andere öffentlich-rechtliche Vorschriften bleiben nach § 29 II BauGB unberührt. Hierdurch ist einerseits sichergestellt, dass die planungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen der §§ 30 bis 37 BauGB für alle städtebaulich relevanten Vorhaben gelten auch wenn der Landesgesetzgeber ein förmliches Zulassungs- oder Anzeigeverfahren nicht angeordnet hat. Zugleich sind die Länder nicht mehr darauf verpflichtet, für städtebaulich relevante Vorhaben ein förmliches Verfahren anzuordnen, um damit die Anwendung der planungsrechtlichen Zulässigkeitsvorschriften in §§ 30 bis 37 BauGB sicherzustellen. Auch sind damit die Verpflichtungen, die das Wyhl-Urteil aus der früheren Formulierung des § 29 BauGB abgeleitet hat, entfallen.

2. Festsetzungsmöglichkeiten

179 Für den Bebauungsplan besteht ein umfangreicher **Katalog** an **Festsetzungsmöglichkeiten** aus Zeichnung, Farbe, Schrift und Text (§ 9 BauGB), die dem konkreten Inhalt des Bebauungsplanes entsprechen. Die Festsetzungsmöglichkeiten sind allerdings i. S. eines numerus clausus abschließend in § 9 BauGB und der ergänzend heranzuziehenden BauNVO aufgeführt. Festsetzungen, die in § 9 BauGB und der BauNVO keine Rechtsgrundlage finden, sind unzulässig.[324] § 9 BauGB fordert allerdings nicht, dass die jeweiligen Nummern, auf die die einzelne Festsetzung gestützt werden kann, im Bebauungsplan bezeichnet ist.[325] Zugleich wird mit den Festsetzungen der Inhalt des Grundeigentums festgelegt.[326] Für die zeichnerischen Festsetzungsmittel ist die auf Grund des § 2 V Nr. 4 BauGB erlassene **Planzeichenverordnung** zu beachten. In ihr sind die einzelnen bei der Planaufstellung zu verwendenden Planzeichen aufgeführt. Nur so weit die Planzeichenverordnung keine Planzeichen enthält, ist die Gemeinde bei der Verwendung von Planzeichen frei, wobei durch eine entsprechende Erläuterung für Klarheit zu sorgen ist. Der

---

319 *BVerwG*, B. v. 6. 3. 1992 -- 4 B 35.92 -- Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 149 -- Reitplatz; *Gelzer/Birk* Rdn. 502.

320 Zu den geänderten Landesbauordnungen *Baumanns* BauR 1992, 556; *Broß* VerwArch. 1994, 129; *Busse* Die neue BayBauO Art. 70 Rdn. 1; *Hollederer/Engels/Köthner* Grenzen, Möglichkeiten und Auswirkungen innovativer gesetzlicher Regelungen auf Baugenehmigungsverfahren in NW 1994; *Jäde* BayVBl. 1994, 363; *Möllgaard* LKV 1994, 429; *Ortloff* NVwZ 1991, 630; *ders.* NVwZ 1993, 713; *ders.* NVwZ 1995, 112; *Schulte* Eildienst Städtetag NW 1995, 85 ff.; *Simon* BayVBl. 1994, 332; *ders.* BayVBl. 1994, 581; *Stelkens* NVwZ 1995, 325.

321 *Stüer/Ehebrecht-Stüer* DVBl. 1996, 482; *dies.* Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder 1996, 23.

322 *BVerwG*, Urt. v. 19. 12. 1985 -- 7 C 65.82 -- BVerwGE 72, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1253.

323 *Stüer/Ehebrecht-Stüer* DVBl. 1996, 482; *dies.* Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder 1996, 23.

324 *BVerwG*, B. v. 7. 9. 1988 -- 4 N 1.87 -- BVerwGE 80, 184 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 177; B. v. 12. 12. 1990 -- 4 NB 13.90 -- BauR 1991, 169 = DVBl. 1991, 440 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 882.

325 *BVerwG*, B. v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97 – DVBl. 1999, 780 = DÖV 1999, 562 = NVwZ 1999, 984 = BauR 1999, 608; B. v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 – DVBl. 1999, 800 = BauR 1999, 611 = NVwZ 1999, 878

326 *BVerfG*, B. v. 14. 5. 1985 -- 2 BvR 397--399/82 -- BVerfGE 70, 35; *BVerwG*, B. v. 5. 4. 1993 -- 4 NB 3.91 -- BVerwGE 92, 231 = DVBl. 1993, 662 -- Meerbusch.

Gemeinde steht es allerdings frei, welcher Mittel sie sich bedient, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Aus § 2 PlanzV folgt, dass sie nicht strikt an die Planzeichen gebunden ist, die in der Anlage 4 zu dieser Verordnung enthalten sind. Sie hat die Wahl zwischen zeichnerischen Festsetzungen und textlichen Beschreibungen und kann auch beide Elemente miteinander kombinieren.[327] Weicht sie von der Darstellungsart der PlanzV ab, so wird hierdurch allein die Bestimmtheit nicht in Frage gestellt, wenn der Inhalt der Festsetzung gleichwohl hinreichend deutlich erkennbar ist. Maßgeblich ist, ob der mit der PlanzV verfolgte Zweck sich auch mit dem von der Gemeinde gewählten Mittel erreichen lässt.[328]

180 § 9 I BauGB stellt klar, da die jeweiligen Festsetzungen (nur) aus städtebaulichen Gründen getroffen werden können. Diese durch das BauROG 1998 bewirkte ausdrückliche Benennung der städtebaulichen Gründe stellt allerdings gegenüber der vormals geltenden Fassung des § 9 I BauGB keine inhaltliche Änderung dar. Die Festsetzungen des Bebauungsplans müssen sich durch städtebauliche Gründe ausweisen. Nur Gesichtspunkte des Städtebaurechts können die gemeindliche Bauleitplanung legitimieren.[329]

181 Die Planaussagen müssen eindeutig, verständlich und klar sein. Dies gebietet der **Bestimmtheitsgrundsatz**. Unklarheiten und Missverständnisse sowie nicht eindeutige Festsetzungen führen zur Unwirksamkeit dieser Festsetzungen und können die Nichtigkeit des gesamten Planes nach sich ziehen.[330] Ob Festsetzungen eines Bebauungsplans über das Maß der baulichen Nutzung und über die überbaubaren Grundstücksflächen **drittschützend** sind, hängt vom Willen der Gemeinde als Planungsträger ab.[331]

182 Der aus Art. 20 III GG herzuleitende Bestimmtheitsgrundsatz einer Norm schließt die Verwendung sog. **unbestimmter Rechtsbegriffe** allerdings nicht aus. Ein Verstoß gegen den Bestimmtheitsgrundsatz liegt nur dann vor, wenn es wegen der Unbestimmtheit der verwendeten Begriffe nicht mehr möglich ist, objektive Kriterien zu gewinnen und wenn eine willkürliche Handhabung der Rechtsvorschrift durch Behörden und Gerichte zu erwarten ist. Die Auslegungsbedürftigkeit einer Vorschrift lässt demgegenüber noch nicht die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit entfallen.[332] Das Ausmaß der geforderten Bestimmtheit lässt sich dabei nicht allgemein festlegen. In erster Linie ist die Eigenart des zu regelnden Sachgebiets maßgebend.[333] Der Normgeber ist zwar gehalten, seine Vorschriften so bestimmt zu fassen, wie dies nach der Eigenart des zu ordnenden Lebenssachverhalts mit Rücksicht auf den Normzweck möglich ist.[334] Er verfügt aber dabei über einen Gestaltungsspielraum, der sich nicht nur auf die inhaltlichen Regelungen, sondern auch den Konkretisierungsgrad der jeweiligen Festsetzungen bezieht. Insgesamt genügt es, wenn die Betroffenen die Rechtslage anhand objektiver Kriterien erkennen und ihr Verhalten danach einrichten können.[335] Der Satzungsgeber muss vor dem Hintergrund dieser Gestaltungsmöglichkeiten in der Lage sein, die Geltung seiner Regelungen positiv i. S. eines anzuwendenden Katalogs wie auch negativ i. S. des Ausschlusses eines Katalogs zu bestimmen. Auch den Geltungsbereich seiner Norm kann er dahingehend fassen, dass er von einem größeren Bereich Teilgebiete ausnimmt (negative Bestimmung des Geltungsbereichs) oder auch umgekehrt die Gebiete des Anwendungsbereichs unmittelbar benennt (positive Bestimmung des Geltungsbereichs). Aus solchen unterschiedlichen Formulierungstechniken ein unterschiedliches Anforderungsprofil an die Bestimmtheit der jeweils verwendeten Begriffe zu stellen, wäre sinnentleerte Begriffsjurisprudenz.[336]

183 Hinsichtlich des Maßes der erforderlichen **Konkretisierung** ist zwischen **Flächennutzungsplan** und **Bebauungsplan** zu unterscheiden. Während der Flächennutzungsplan sich noch mit einer allgemeineren Aussage begnügen kann, müssen die Festsetzungen des Bebauungsplans bereits konkreter sein. Die vom Bebauungsplan Betroffenen müssen u. a. vorhersehen können, welche Nutzungen auf ihren Grundstücken zulässig sind und welchen Einwirkungen ihre Grundstücke ausgesetzt werden können. Das jeweilige Maß der Konkretisierung hängt dabei wesentlich von der Art der Festsetzungen, von den Planungszielen und den Einzelfallumständen ab. Bauplanerische Festsetzungen können im Einzelfall auch mit unbestimmten Rechtsbegriffen getroffen werden, ohne gegen den Bestimmtheitsgrundsatz zu verstoßen. Das gilt vor allem dann, wenn sich der Inhalt der Festsetzungen unter Berücksichtigung der örtlichen

---

327 *BVerwG*, Urt. v. 30. 1. 1976 -- 4 C 26.74 -- BVerwGE 50, 114.

328 *BVerwG*, B. v. 4. 1. 1994 -- 4 NB 30.93 -- DVBl. 1994, 699 = NVwZ 1994, 684 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 187 – Planzeichen; B. v. 25.10.1996 – 4 NB 28.96 – Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 81 - öffentliche Grünfläche; *BVerwG*, B. v. 25.10.1996 - 4 NB 28.96 - BRS 58, 89.

329 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 48.

330 *Krüger* BauR 1989, 589 m. w.Nachw.; *OVG Münster*, Urt. v. 18. 4. 1991 -- 11 A 696/87 - BauR 1992, 60 zur Veränderung der Geländeoberfläche durch Abgrabung.

331 *BVerwG*, B. v. 19. 10. 1995 -- 4 B 215.95 = BauR 1996, 82 = ZfBR 1996, 104 = Mitt NWStuGB 1995, 398.

332 *BVerfG*, B. v. 8. 3. 1983 -- 2 BvL 27/81 -- BVerfGE 63, 312.

333 *BVerfG*, B. v. 26. 9. 1978 -- 1 BvR 525/77 -- BVerfGE 49, 168 = DVBl. 1987, 881 -- Aufenthaltsgenehmigung.

334 *BVerfG*, B. v. 24. 11. 1981 -- 2 BvL 4/89 -- BVerfGE 59, 104.

335 *BVerwG*, Urt. v. 16. 6. 1994 -- 4 C 2.94 -- BVerwGE 96, 110 -- NVwZ 1994, 1099 -- Baumschutzsatzung.

336 *BVerwG*, Urt. v. 16. 6. 1994 -- 4 C 2.94 -- BVerwGE 96, 110 -- NVwZ 1994, 1099 -- Baumschutzsatzung.

Verhältnisse und des erkennbaren Willens des Normgebers erschließen lässt.[337] Das Maß der Konkretisierung richtet sich dabei danach, was nach den Verhältnissen des Einzelfalls (Planungsziele, örtliche Verhältnisse) für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist und dem Gebot gerechter Abwägung der konkret berührten privaten und öffentlichen Belange entspricht.[338] An den Bestimmtheitsgrundsatz sind jedoch keine überspannten Anforderungen zu stellen. Vor allem kann ein im Bebauungsplan eröffneter Rahmen im Baugenehmigungsverfahren konkretisiert werden. So genügt ein Bebauungsplan, der in der Nachbarschaft eines allgemeinen Wohngebietes eine Grünfläche (§ 9 I Nr. 15 BauGB) festsetzt, den Bestimmtheitsanforderungen, wenn eine Sportanlage oder ein Spielplatz ermöglichen soll.[339] Es darf dann allerdings nur eine der Wohnnutzung verträgliche Sportausübung stattfinden. Übrigens könnte einiges dafür sprechen, dass diese Begrenzung durch nachbarliche Interessen sozusagen bereits in dem Bebauungsplan angelegt ist und daher auch dann gilt, wenn ein Baugenehmigungsverfahren nicht nachfolgt, sondern das Vorhaben nach der LBauO freigestellt ist. Die Zulässigkeit konkreter Vorhaben in den einzelnen Baugebieten beurteilt sich vor dem Hintergrund der jeweiligen Zweckbestimmung der Baugebiete nach Einzelfallgesichtspunkten[340].

184 Die einzelnen **Festsetzungsmöglichkeiten** sind in § **9 BauGB** geregelt. Die Gemeinde muss sich dabei an den Katalog des § 9 BauGB und die Vorgaben der BauNVO halten. Sie hat kein eigenes Festsetzungserfindungsrecht.[341] Vielmehr besteht für bauplanungsrechtliche Festsetzungen ein **Typenzwang**.[342] Dies folgt auch aus einer verfassungsrechtlichen Betrachtung. Die einzelnen Festsetzungen des Bebauungsplans bedürfen vor dem Hintergrund der Eigentumsgarantie in Art. 14 I 2 GG einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung. Dies gilt nicht nur in inhaltlicher, sondern auch formaler Hinsicht. Die Einzelregelungen müssen durch den Gesetzgeber grundgelegt sein. Diese Regelungen finden sich aber in § 9 BauGB und in der auf § 2 V BauGB zurückgehenden BauNVO. Weicht die Gemeinde von den darin niedergelegten Festsetzungsmöglichkeiten ab, so ist die von diesem Fehler betroffene Festsetzung wegen Verstoßes gegen den bauplanungsrechtlichen Typenzwang nichtig.[343]

185 Im Bebauungsplan können nach § 9 I Nr. 1 BauGB Art und Maß der baulichen Nutzung festgesetzt werden. Für die Festsetzung der Art der baulichen Nutzung sind die Bauflächen und Baugebiete nach §§ 1 bis 15 BauNVO maßgeblich. Die BauNVO enthält zehn Baugebiete, die sich nach der Art der Nutzung voneinander unterscheiden. Außerdem bestehen nach § 1 V bis X BauNVO Gliederungsmöglichkeiten. Nach § 9 I Nr. 2 BauGB können die Bauweise, die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen festgesetzt werden. Außerdem bestehen zahlreiche weitere Festsetzungsmöglichkeiten etwa für die Größe, Breite und Tiefe der Baugrundstücke (§ 9 I Nr. 3 BauGB). Die Festsetzung der **Mindestgröße** eines Grundstücks muss allerdings nicht durch besondere städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. Es reicht vielmehr, dass die Festsetzung der jeweiligen Mindestgröße durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt ist und dem Abwägungsgebot entspricht.[344]

186 Zudem können Flächen für Nebenanlagen (§ 9 I Nr. 4 BauGB), Gemeinbedarfsflächen sowie Flächen für Sport- und Spielanlagen (§ 9 I Nr. 5 BauGB) oder die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden festgesetzt werden (§ 9 I Nr. 6 BauGB). § 9 I Nr. 6 BauGB bietet auch die Grundlage für die Festsetzung einer sog. **Zweiwohnungsklausel**, wonach in einem Gebäude höchstens zwei Wohnungen errichtet werden dürfen.[345] Die Wohnungszahl ist dabei kein Kriterium des Maßes der baulichen Nutzung (vgl. § 16 BauNVO), sondern kann als Ausdruck der Art der baulichen Nutzung bodenrechtliche Relevanz haben.[346] Die Zweiwohnungsklausel kann daher den Gebietscharakter etwa i. S. einer Bebauung vorwiegend mit Zweifamilienwohnhäusern bestimmen. An der Erhaltung oder Schaffung eines solchen Gebietscharakter können die Planbetroffenen ein berechtigtes Interesse haben, so dass sich aus solchen Festsetzungen auch ein **Nachbarschutz** ergeben kann. Der Ortsgesetzgeber ist daher bodenrechtlich nicht gehindert, der entsprechenden planerischen Festsetzung drittschützende Wirkung beizulegen. Er

---

337 *BVerwG*, B. v. 24. 1. 1995 -- 4 NB 3.95 -- ZfBR 1995, 149.

338 *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1988 -- 4 C 56.84 -- DVBl. 1988, 845 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 65.

339 *BVerwG*, B. v. 23.4.1998 - 4 B 40.98 NVwZ 1998, 1179 = BauR 1998, 897 unter Hinweis auf Urt. v. 19.1.1989 - 7 C 77.87 - BVerwGE 81, 197.

340 *BVerwG*, B. v. 5.1.1999 – 4 B 131.98 – Taubenhaus.

341 *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 18.91 -- BVerwGE 92, 56 = DVBl. 1993, 654 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 156.

342 *BVerwG*, Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 28.91 -- BVerwGE 94, 151; Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 28.91 -- DVBl. 1994, 284 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 967.

343 *BVerwG*, B. v. 31. 1. 1995 -- 4 NB 48.93 -- ZfBR 1995, 143 -- Meerbusch; vgl. u. Rdn. 427.

344 *BVerwG*, B. v. 6. 10. 1992 -- 4 NB 36.92 -- DVBl. 1993, 113 = BauR 1993, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 165.

345 *BVerwG*, B. v. 9. 10. 1991 -- 4 B 137.91 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 104 = *Hoppe/Stüer* RzB 1241; B. v. 9. 3. 1993 -- 4 B 38.93 -- NVwZ 1993, 1100 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 169; Urt. v. 26. 9. 1991 -- 4 C 5.87 -- BVerwGE 89, 69 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1111.

346 *BVerwG*, Urt. v. 26. 9. 1991 -- 4 C 5.87 -- BVerwGE 89, 69 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1111.

darf die Zweiwohnungsklausel aber auch ausschließlich objektiv-rechtlich ausgestalten.[347] Die Festsetzungen zur höchstzulässigen Wohnungszahl müssen allerdings durch **städtebauliche Gründe** gerechtfertigt sein.[348] Die höchstzulässige Zahl von Wohnungen in Wohngebäuden nach § 9 I Nr. 6 BauGB kann nicht nur durch eine absolute Zahl, sondern auch durch eine Verhältniszahl festgesetzt werden[349] Es sind aber auch Festsetzungen möglich, die für eine bestimmte Fläche für unterschiedliche Zeiten zwei verschiedene Nutzungen vorsehen (z. B. öffentliche Grünfläche - Bolzplatz / Festplatz).[350] Ferner sind die Gemeinden gemäß §§ 1 III i. V. m. 9 I Nr. 11 BauGB grundsätzlich befugt, durch bauplanerische Festsetzungen im Rahmen der Selbstverwaltung eine gemeindliche „Verkehrspolitik“ zu betreiben.[351] § 9 BauGB fordert aber nicht, dass im Bebauungsplan die jeweilige Nummer bezeichnet wird, auf die sich Festsetzung stützt[352].

187 Festgesetzt werden können auch Flächen für sozialen oder entsprechenden Wohnungsbau (§ 9 I Nr. 7 BauGB) oder Wohnungen von **Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf** (§ 9 I Nr. 8 BauGB). Einzelne Flächen i. S. von § 9 I Nr. 8 BauGB sind Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf, die in eine durch Bebauungsplan geplante oder bereits vorhandene Bebauung mit einem anderen Nutzungszweck eingestreut sind und wegen ihrer geringen Größe ungeeignet sind, das Entstehen einseitiger Bevölkerungsstrukturen zu begünstigen. Vor diesem rechtspolitischen Hintergrund der Vorschrift sind ,,einzelne Flächen" i. S. von § 9 I Nr. 8 BauGB Flächen, die -- gleichsam als Enklaven -- in eine geplante oder bereits vorhandene Bebauung mit einem anderen Nutzungszweck eingestreut und wegen ihrer geringen Größe ungeeignet sind, eine ,,Ghetto-Bildung" für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf zu bewirken. Regelmäßig wird es sich um kleine Flächen innerhalb eines überwiegend in anderer Weise ausgewiesenen Bebauungsplans handeln. Festsetzungen nach § 9 I Nr. 8 BauGB können aber auch der alleinige Inhalt eines Bebauungsplans mit einem sehr kleinen Geltungsbereich (so genannter Briefmarkenbebauungsplan) sein, wenn seine Umgebung durch weitere Bebauungspläne in anderer Weise beplant oder nach § 34 BauGB baulich nutzbar ist. Der ,,besondere Wohnbedarf" von Personengruppen i. S. von § 9 I Nr. 8 BauGB muss in baulichen Besonderheiten der Wohngebäude zum Ausdruck kommen. Ein geringes Einkommen begründet allein keinen ,,besonderen Wohnbedarf" i. S. dieser Vorschrift. Für eine nach der Einkommenshöhe gestaffelte Sozialpolitik ist § 9 I Nr. 8 BauGB nicht bestimmt. Nicht etwa eine allgemeine Wohnungsnot, die freilich einkommensschwache Bürger am härtesten trifft, ist Regelungsgegenstand von Festsetzungen nach § 9 I Nr. 8 BauGB, sondern der besondere Wohnbedarf einzelner Personengruppen, der unabhängig von ihr besteht. Festsetzungen nach § 9 I Nr. 8 BauGB müssen nur die begünstigte Personengruppe mit einem besonderen Wohnbedarf bezeichnen. Die jeweiligen baulichen Besonderheiten müssen nicht im Bebauungsplan festgesetzt werden.[353]

188 Festgesetzt werden können auch Flächen für besondere Nutzungszwecke (§ 9 I Nr. 9 BauGB), freizuhaltende Flächen (§ 9 I Nr. 10 BauGB), Verkehrsflächen sowie Verkehrsflächen besonderer Zweckbestimmung, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Parken von Fahrzeugen sowie den Ausschluss anderer Flächen an die Verkehrsflächen (§ 9 I Nr. 11 BauGB). Wie bei § 9 I Nr. 6 BauGB a.F. sind auch bei § 9 I Nr. 9 BauGB durch das BauROG das Erfordernis der „besonderen städtebaulichen Gründe“ gestrichen worden. Eine inhaltliche Änderung ist damit allerdings nicht verbunden. Festsetzungen des besonderen Nutzungszwecks von Flächen nach § 9 I Nr. 9 BauGB müssen durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein (§ 9 I HS 1 BauGB). Ob die Festsetzungsmöglichkeiten für Verkehrsflächen mit besonderer Zweckbestimmung als Erweiterung der nach der Vorgängerregelung in § 9 I Nr. 3 BauGB bestehenden

---

347 *BVerwG*, B. v. 9. 3. 1993 -- 4 B 38.93 -- NVwZ 1993, 1100 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 169; B. v. 9. 10. 1991 -- 4 B 137.91 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 104 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1241.

348 Das Merkmal der besonderen städtebaulichen Gründe in § 9 I Nr. 6 BauGB ist durch das BauROG 1998 gestrichen worden. Da jede Festsetzung im Bebauungsplan städtebaulich gerechtfertigt du durch ihren bodenrechtlichen Bezug gekennzeichnet sein muß, konnte das Erfordernis der „besonderen“ städtebaulichen Gründe entfallen. Die Streichung hat in Anbetracht der Rechtsprechung des *BVerwG*, wonach mit den besonderen Gründen keine hinsichtlich ihrer Schwere qualifizierten Anforderungen verbunden sind, sondern lediglich in der konkreten Situation liegende, „spezielle“ Gründe ausreichen, neben der Rechtsvereinfachung einen klarstellenden Sinn dahingehend, daß auch bei diesen Festsetzungen die allgemeinen Grundsätze der gerechten Abwägung gelten. Durch die Neufassung wird insoweit die vormals geltende Rechtslage nicht verändert, so *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 48, vgl. auch *BVerwG*, Urt. v. 22.5.1987 – 4 C 77.84 – DVBl. 1987, 1004.

349 So *BVerwG*, Urt. v. 8.10.1998 - 4 C 1.97 - 1999, 238 = BauR 1999, 148 für die Festsetzung von einer Wohnung je angefangene 100 qm Grundstücksfläche, a. A. *OVG Lüneburg*, Urt. v. 3.2.1997 - 1 L 4724/96 - NVwZ-RR 1997, 518. Rechtfertigende Gründe für eine Wohnungsklausel können auf Umstände gestützt werden, die innerhalb oder außerhalb des Plangebiets ihre Ursache haben, *BVerwG*, B. v. 19.12.1996 - 4 NB 46.96 - BRS 58, 83.

350 *BVerwG*, B. v. 25.10.1996 - 4 NB 28.96 - BRS 58, 89.

351 *BVerwG*, B. v. 22.4.1997 - 4 BN 1.97 - NVwZ-RR 1998, 217 - Verlagerung des innerörtlichen Schwerverkehrs. Zu § 9 Abs. 1 Nr. 15: *BVerwG*, B. v. 25.10.1996 - 4 NB 28.96 - BRS 58, 89; B. v. 23.4.1998 - 4 B 40.98 - NVwZ 1998, 1179 = BauR 1998, 995.

352 *BVerwG*, B. v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97 -.

353 *BVerwG*, B. v. 17. 12. 1992 -- 4 N 2.91 -- BVerwGE 91, 318 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 171.

Möglichkeit angesehen werden muss, die lediglich die Festsetzung von Verkehrsflächen aufführte,[354] oder ob man diesen Zusatz lediglich als Klarstellung der bisher schon bestehenden Rechtslage versteht,[355] ist offen.[356]

189 Nach § 9 I Nr. 12 BauGB können im Bebauungsplan Versorgungsflächen festgesetzt werden. Die Versorgungsflächen beziehen sich auf Anlagen für die Versorgung der Bevölkerung mit Strom, Wasser, Gas und Fernwärme. Hierzu gehören etwa Heizkraftwerke oder **Windenergieanlagen**. Private Windenergieanlagen können als untergeordnete Nebenanlagen nach § 14 I 1 BauNVO in einem Bebauungsplangebiet zulässig sein, wenn sie der Eigenart des Gebietes nicht widersprechen.[357] Dabei ist auf den jeweiligen Baugebietstyp und die örtlichen Verhältnisse abzustellen. In einem locker bebauten Gebiet wird sich eine Windenergieanlage als Nebenanlage eher rechtfertigen lassen als etwa in einem relativ dicht bebauten Reihenhausgebiet.[358] Im Außenbereich sind Windenergieanlagen, wenn sie der Landwirtschaft dienen, nach § 35 I Nr. 1 BauGB, im Übrigen nach § 35 I Nr. 6 BauGB privilegiert. Es bleibt dann allerdings der gemeindlichen oder regionalen Planungsentscheidung überlassen, ob, wo und in welchem Umfang Windenergieanlagen im Außenbereich gehäuft errichtet werden sollen.[359] Auch ein Holzlagerplatz ist nicht deshalb nach § 35 I Nr. 3 BauGB im Außenbereich privilegiert, weil sein Standort an einem Gewässer ökologische und ökonomische Vorteile bietet.[360]

190 Im Bebauungsplan **festgesetzt** werden können auch Flächen zur Führung von Versorgungsanlagen und -leitungen (§ 9 I Nr. 13 BauGB) und Flächen für Abfall- und Abwasserbeseitigung, einschließlich der Rückhaltung und Versickerung von Niederschlagswasser, sowie für Ablagerungen (§ 9 I Nr. 14 BauGB)[361] ebenso wie Grünflächen einschließlich Dauerkleingärten[362] (§ 9 I Nr. 15 BauGB), Wasserflächen (§ 9 I Nr. 16 BauGB),[363] Flächen für Aufschüttungen und Abgrabungen sowie zur Gewinnung von Bodenschätzen (§ 9 I Nr. 17 BauGB), Flächen für Landwirtschaft und Wald (§ 9 I Nr. 18 BauGB), Flächen für Anlagen zur Kleintierhaltung (§ 9 I Nr. 19 BauGB) und Flächen für den Landschaftsschutz (§ 9 I Nr. 20 BauGB).[364] § 9 I Nr. 16 BauGB will mit Regelungen zur Zulässigkeit von Festsetzungen zu einem Gewässer im Bebauungsplan nach Auffassung des *VGH München* Widersprüche zwischen normativen wasserrechtlichen Regelungen und Bebauungsplänen vermeiden, also Kompetenzkonflikten verschiedener Normgeber begegnen. Die Ausschlussklausel will aber nicht die Befugnis der Gemeinde beschneiden, die Bodennutzung, zu der auch der Gewässerausbau zählt, im Gemeindegebiet umfassend zu regeln und zu steuern[365].

Die Festsetzung von Flächen, auf denen bauliche Anlagen nicht errichtet werden dürfen, ist eine besondere einschneidende Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums i. S. des Art. 14 I 2 GG. § 9 I Nr. 18 a BauGB allein ermächtigt nicht zum Ausschluss baulicher Anlagen, die der Landwirtschaft dienen. Allerdings kann auf Grund von § 9 I Nr. 10 BauGB auch für Flächen der Landwirtschaft festgesetzt werden, dass sie von Bebauung freizuhalten sind.[366] Eine solche Festsetzung schließt auch bauliche Anlagen aus, die i.S. des § 35 I Nr. 1 BauGB einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen.[367] Ein Bebauungsplan kann sich nach Maßgabe städtebaulicher Gründe auf Festsetzungen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft beschränken.[368] Die Festsetzung einer

---

354 Dafür könnten die Gesetzgebungsmaterialien sprechen, BT-Drucks. 7/2496, S. 40; *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1989 -- 8 C 6.88 -- BVerwGE 82, 102 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 726.

355 *Bielenberg* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* § 9 Rdn. 45; *Schlichter* in BK § 9 Rdn. 15; *Schmaltz* DVBl. 1971, 793.

356 *BVerwG*, B. v. 15. 5. 1993 -- 4 B 75.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 167 -- Fußweg.

357 *Veelken* BauR 1993, 149.

358 *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 9 Rdn. 50.

359 *BVerwG*, Urt. v. 16. 6. 1994 -- 4 C 20.93 -- BVerwGE 96, 95 = NVwZ 1995, 64

360 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1995 -- 4 B 260/95 -- RdL 1996, 65 = UPR 1996, 153.

361 Geändert durch das BauROG 1998.

362 *BVerwG*, B. v. 19. 5. 1992 -- 4 B 106.92 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 173.

363 Die vormals enthaltene Einschränkung, wonach die genannten Festsetzungen nur getroffen werden konnten, „soweit diese nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können," ist entfallen. Damit sind Restriktionen für den Anwendungsbereich der Festsetzungen beseitigt worden. Sie treten nun bei städtebaulicher Begründung als Alternative neben die fachgesetzlichen Regelungsmöglichkeiten.

364 Auch hier ist ebenso wie in § 9 I Nr. 16 BauGB die vormals enthaltene Einschränkung, wonach die genannten Festsetzungen nur getroffen werden konnten, „soweit diese nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können," entfallen.

365 *VGH München*, Urt. v. 3.3.1998 – 27 N 93.3748 – NuE 1998, 375 = BauR 1998, 748.

366 BVerwG, Beschluss vom 17.12.1998 – 4 NB 4.97 –, DVBl. 1999, 780.

367 BVerwG, Beschluss vom 17.12.1998 – 4 B 4.97 –, DVBl. 1999, 780 = DÖV 1999, 562 = NVwZ–RR 1998, 483 u. 953; BauR 1999, 608 = ZfBR 1999, 157 = UPR 1999, 188 = NuR 1999, 324.

368 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.

Fläche für die Landwirtschaft nach § 9 I 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 aus.[369]

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 I Nr. 18 BauGB auch der Festsetzung einer von Bebauung freizuhaltenden Fläche gemäß § 9 I Nr. 10 BauGB.[370]

Die Umstrukturierung der Landwirtschaft von Intensivlandwirtschaft zu biologischem Landbau, zum Anbau von nachwachsenden Rohstoffen, zu Weidewirtschaft und Forstwirtschaft soll nach Ansicht des *OVG Münster* nicht Inhalt von Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft i. S. v. § 5 II Nr. 10 oder § 9 I Nr. 20 BauGB sein können.[371] § 9 I Nr. 18 a BauGB ermächtigt die Gemeinden dazu, im Bebauungsplan „die Flächen für die Landwirtschaft“ festzusetzen. Die Festsetzung dient dazu, die so ausgewiesenen Flächen für eine landwirtschaftliche Nutzung zu sichern und damit zugleich landwirtschaftsfremde Nutzungen auszuschließen. Die Vorschrift allein ermächtigt nicht zum Ausschluss baulicher Anlagen, die der Landwirtschaft dienen. Denn zur landwirtschaftlichen Nutzung gehören aber nicht nur nicht-bauliche Nutzungen, sondern grundsätzlich auch bauliche Nutzungen, die der Landwirtschaft dienen. Weitergehende Möglichkeiten ergeben sich aber nach § 9 I Nr. 10 BauGB. Nach dieser Vorschrift kann auch für Flächen für die Landwirtschaft festgesetzt werden, dass sie von Bebauung freizuhalten sind. Eine solche Festsetzung schließt auch bauliche Anlagen aus, die im Sinne von § 35 I Nr. 1 BauGB einem landwirtschaftlichen Betrieb dienen.[372] § 9 I Nr. 20 BauGB a.F. ermächtigte auch dazu, eine bisher zulässige (landwirtschaftliche oder sonstige) Bodennutzung aus städtebaulichen Gründen zu beschränken, die Erholungseignung eines Gebietes **z**u erhalten und zu entwickeln und auf diese Weise ein Erholungsgebiet mit örtlicher oder überörtlicher Anziehungskraft zu schaffen. Bei der Steuerung der zulässigen Bodennutzung muss sich die Gemeinde nicht auf die Festsetzung baulicher Nutzungen beschränken. Sie kann auch die mit der Bebauung in Verbindung stehenden nicht-baulichen Formen der Bodennutzung regeln.[373]

Naturschutzrechtlich notwendige Maßnahmen können gemäß § 9 I 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 werden.[374] § 9 I 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 schaffen.[375]

Nach Auffassung des *OVG Brandenburg* ist es vertretbar, für die Frage des gebotenen Mindestabstandes zwischen einem bestehenden Rinderzuchtbetrieb und einer geplanten Wohnbebauung auf die VDI-Richtlinie 3471 „Emissionsminderung Tierhaltung – Schweine“ zurückzugreifen, um die Frage der Zumutbarkeit von Geruchsimmissionen und damit verbunden die Gefahr betriebseinschränkender Auflagen zu Gunsten des landwirtschaftlichen Betriebes zu klären[376]. Auch können mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zu belastende Flächen (§ 9 I Nr. 21 BauGB) festgesetzt werden. Auch enthält die Vorschrift nach Auffassung des *OVG Münster* keine Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung des Verbotes offener Feuerstellen. Ein Verwendungsverbot von luftverunreinigenden Stoffen kann in einem Bebauungsplan nur aus städtebaulichen Gründen, dann aber auch durch einen Positivkatalog festgesetzt werden[377], Im Übrigen begründet die auf § 9 I Nr. 21 BauGB gestützte Festsetzung einer Fläche, die mit einem Gehrecht zu Gunsten der Allgemeinheit zu belasten ist, ein solches Recht noch nicht. Hinsichtlich der Wirksamkeit einer solchen Festsetzung kommt es in erster Linie auf Fragen der städtebaulichen Erforderlichkeit und der Abwägung an [378].

---

369 BVerwG, Beschluss vom 17.12.1998 – 4 NB 4.97 –, DVBl. 1999, 780.

370 BVerwG, B. v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 – NVVZ 1999, 878 = BauR 1999, 611 = BBauBl. 1999, 85 = ZfBR 1999, 159 = UPR 1999, 191 = NuR 1999, 326 = RdL 1999, l77 mit Hinweis auf BVerwG, B. v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97 – DVBl. 1999, 780.

371 *OVG Münster*, Urt. v. 28.7.1997 - 10 a D 31/97 NE - DVBl. 1998, 61 = BauR 1998, 303.

372 *BVerwG*, B. v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97 -; B. v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 - #.

373 *BVerwG*, B. v. 3.12.1998 – 4 BN 24.98 – Landwirtschaftsklausel.#

374 BVerwG, B. v. 5.1.1999 – 4 BN 28.97 – UPR 1999, 190 = NuR 1999, 384.

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

376 *OVG Brandenburg*, Urt. v. 23.5.1995 – 3 D 16/93 – NVwZ-RR 1996, 3 - Rinderzucht; *OVG Münster*, B. v. 5.2.1998 - 10 B 2939/97 - #; *VG München*, Urt. v. 19.5.1998 – M 1 K 96.2081 – BauR 1998, 1209 = UPR 1999, 120.

377 *OVG Münster*, Urt. v. 27.3.1998 – 10a D 188/97.NE – NVwZ-RR 1999, 110 = BauR 1998, 981.

378 *BVerwG*, B. v. 2.11.1998 - 4 BN 49.98 – BauR 1999, 151 = ZfBR 1999, 43 - Gehweg..

Die auf § 9 I Nr. 21 BauGB gestützte Festsetzung einer Fläche, die mit einem Gehrecht zu Gunsten der Allgemeinheit zu belasten ist, begründet ein solches Recht noch nicht.[379] Die Festsetzung einer Pflanzgebotsfläche (§ 9 I Nr. 25a BauGB) schließt nicht von vornherein aus, dass dort Zufahrten zu angrenzenden Bauflächen angelegt werden können.[380]

Eine Festsetzung, die ausschließlich ein Pflanzverbot enthält, ohne die zulässigen Pflanzmöglichkeiten festzusetzen, findet in § 9 I Nr. 25a BauGB keine Rechtsgrundlage[381].,Es bedarf vielmehr einer entsprechenden Belastung ggf. durch Enteignung. Die Festsetzung einer Pflanzgebotsfläche schließt allerdings nicht von vornherein die Anlage von Zufahrten zu angrenzenden Bauflächen aus.[382] Auch können Flächen für Gemeinschaftsanlagen (§ 9 I Nr. 22 BauGB), Gebiete mit Verbrennungsverboten (§ 9 I Nr. 23 BauGB),[383] aus Immissionsschutzgründen von Bebauung freizuhaltende Schutzflächen und Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen i. S. des BImSchG sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen (§ 9 I Nr. 24 BauGB) festgesetzt werden.[384] § 9 I Nr. 23 BauGB ermächtigt die Gemeinden zwar, entsprechend dem Vorsorgeprinzip des § 5 Nr. 2 BImSchG vorbeugenden Immissionsschutz zu betreiben, nicht aber dazu, eigene technische Anforderungen an Heizanlagen hinsichtlich der Abgasverluste und von Schadstoffkonzentrationen zu stellen.[385] Auch können mit Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zu belastende Flächen (§ 9 I Nr. 21 BauGB), festgesetzt werden. Auch enthält die Vorschrift nach Auffassung des *OVG Münster* keine Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung des Verbotes offener Feuerstellen. Ein Verwendungsverbot von luftverunreinigenden Stoffen kann in einem Bebauungsplan nur aus städtebaulichen Gründen, dann aber auch durch einen Positivkatalog festgesetzt werden[386], Im Übrigen begründet die auf § 9 I Nr. 21 BauGB gestützte Festsetzung einer Fläche, die mit einem Gehrecht zu Gunsten der Allgemeinheit zu belasten ist, ein solches Recht noch nicht. Hinsichtlich der Wirksamkeit einer solchen Festsetzung kommt es in erster Linie auf Fragen der städtebaulichen Erforderlichkeit und der Abwägung an [387]. Eine Festsetzung, die ausschließlich ein Pflanzverbot enthält, ohne die zulässigen Pflanzmöglichkeiten festzusetzen, findet in § 9 I Nr. 25a BauGB keine Rechtsgrundlage[388].,Es bedarf vielmehr einer entsprechenden Belastung ggf. durch Enteignung. Die Festsetzung einer Pflanzgebotsfläche schließt allerdings nicht von vornherein die Anlage von Zufahrten zu angrenzenden Bauflächen aus.[389] Auch können Flächen für Gemeinschaftsanlagen (§ 9 I Nr. 22 BauGB), Gebiete mit Verbrennungsverboten (§ 9 I Nr. 23 BauGB),[390] aus Immissionsschutzgründen von Bebauung freizuhaltende Schutzflächen und Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen i. S. des BImSchG sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen (§ 9 I Nr. 24 BauGB) festgesetzt werden. [391] § 9 I Nr. 23 BauGB ermächtigt die Gemeinden zwar, entsprechend dem

---

379 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.

380 OVG Münster, Beschluss vom 22.4.1999 – 10a D 138/98.NE –.

381 *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1998 – 7a D 125/96.NE - .

382 So *OVG Münster*, Urt. v. 22.4.1999 – 10a D 138/98.NE – Pflanzgebot.#

383 Das Erfordernis der „besonderen städtebaulichen Gründe“ in § 9 I Nr. 23 BauGB a.F. ist durch das BauROG 1998 gestrichen worden. Die jeweiligen Festsetzungen müssen allerdings wie bisher durch städtebauliche Gründe rechtfertigt sein. Die nach dem Wortlaut gegebene Möglichkeit von ausschließlich immissionsschutzbezogenen Festsetzungen ohne bodenrechtlichen Bezug – etwa zugunsten eines allgemeinen Klimaschutzes – ist nicht Aufgabe der Bauleitplanung, s. *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 49.

384 Solche Festsetzungen sind auch in einem Sondergebiet zulässig, so *VGH* Mannheim, Urt. v. 7.1.1998 - 8 S 1337/97 - VGHBWRsDienst 1998, Beilage 3, B 1-2.

385 *OVG Münster*, Urt. v. 17.10.1996 - 7a D 164/94.NE - UPR 1997, 338; *VGH Mannheim*, Urt. v. 2.12.1997 - 8 S 1477/97 - ESVGH 48, 130 = UPR 1998, 237 - Brennstoffe.

386 *OVG Münster*, Urt. v. 27.3.1998 – 10a D 188/97.NE – NVwZ-RR 1999, 110 = BauR 1998, 981.

387 *BVerwG*, B. v. 2.11.1998 - 4 BN 49.98 – BauR 1999, 151 = ZfBR 1999, 43 - Gehweg..

388 *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1998 – 7a D 125/96.NE - .

389 So *OVG Münster*, Urt. v. 22.4.1999 – 10a D 138/98.NE – Pflanzgebot.#

390 Das Erfordernis der „besonderen städtebaulichen Gründe“ in § 9 I Nr. 23 BauGB a.F. ist durch das BauROG 1998 gestrichen worden. Die jeweiligen Festsetzungen müssen allerdings wie bisher durch städtebauliche Gründe rechtfertigt sein. Die nach dem Wortlaut gegebene Möglichkeit von ausschließlich immissionsschutzbezogenen Festsetzungen ohne bodenrechtlichen Bezug – etwa zugunsten eines allgemeinen Klimaschutzes – ist nicht Aufgabe der Bauleitplanung, s. *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 49.

391 Solche Festsetzungen sind auch in einem Sondergebiet zulässig, so *VGH* Mannheim, Urt. v. 7.1.1998 - 8 S 1337/97 - VGHBWRsDienst 1998, Beilage 3, B 1-2.

Vorsorgeprinzip des § 5 Nr. 2 BImSchG vorbeugenden Immissionsschutz zu betreiben, nicht aber dazu, eigene technische Anforderungen an Heizanlagen hinsichtlich der Abgasverluste und von Schadstoffkonzentrationen zu stellen.[392] Ebenso können Anpflanzungen und die Bindung für die Erhaltung von Bepflanzungen (§ 9 I Nr. 25 BauGB) sowie die für die Straßenherstellung erforderlichen Flächen außerhalb der Verkehrsflächen (§ 9 I Nr. 26 BauGB) festgesetzt werden. Ergänzende Festsetzungsmöglichkeiten bestehen hinsichtlich der Höhenlage (§ 9 II BauGB), der geschossweisen Differenzierung (§ 9 III BauGB) oder im Hinblick auf landesrechtlich begründete Festsetzungsmöglichkeiten (§ 9 IV BauGB). Nach § 9 III BauGB können Festsetzungen nach § 9 I BauGB für übereinanderliegende Geschosse und Ebenen und sonstige Teile baulicher Anlagen gesondert getroffen werden. Dies gilt auch, so weit Geschosse, Ebenen und sonstige Teile baulicher Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche vorgesehen sind. Die Festsetzungen sind aus städtebaulichen Gründen zulässig (§ 9 I HS 1 BauGB). Durch die Streichung der „besonderen" städtebaulichen Gründe durch das BauROG 1998 sollten Festsetzungsmöglichkeiten zur vertikalen Mischung verschiedener Nutzungen in einem Wohngebäude erleichtert werden.[393] Größere Festsetzungsfreiheiten bestehen bei der Ausweisung von Sondergebieten.[394] Die Gemeinde ist dabei auch befugt, einen Begriff aus dem Katalog der in den Baugebieten nach §§ 2 bis 10 BauNVO zulässigen Nutzungen zu verwenden und ihn entsprechend der besonderen Zweckbestimmung des Sondergebietes zur Konkretisierung der von ihr verfolgten Planungsabsichten einzusetzen und abzuwandeln.[395] Der Inhalt der Festsetzungen muss durch Auslegung des Satzungsrechts ermittelt werden.

Die Gemeinde wird jedoch auch bei der Festsetzung eines Sondergebietes nicht von dem Erfordernis entbunden, die jeweils betroffenen Belange in die Abwägung einzustellen und die zur Wahrung städtebaulicher Belange erforderlichen Festsetzungen zu treffen. Daraus ergeben sich auch im Sondergebiet Mindestanforderungen an die Bestimmtheit der Festsetzungen. Das *OVG Münster* hat dazu folgende Grundsätze aufgestellt[396]: Entschließt sich die Gemeinde bei Festsetzungen zur Art der baulichen Anlage dazu, es nicht bei der Anwendung der sich für den jeweiligen Baugebietstyp aus der BauNVO ergebenden Zulässigkeitskriterien zu belassen, muss der Plan selbst sicherstellen, dass die konkret zulässigen Vorhaben hinreichend bestimmt feststellbar sind. Bei der Festsetzung eines Sondergebiets für großflächigen Einzelhandel können sowohl die Art als auch die Verkaufsfläche der zulässigen Sortimente mit Festlegungen zum „Kernsortiment" und „Randsortiment" näher eingegrenzt werden. Randsortiment sind nur solche Warengruppen, die einem bestimmten Kernsortiment als Hauptsortiment sachlich zugeordnet und hinsichtlich des Angebotsumfangs deutlich untergeordnet sind. Die Festsetzung eines Sondergebiets „Einrichtungswarenhaus" kann mangels Bestimmtheit den Ausschluss von zentrenschädlichen Wirkungen der zulässigen Nutzung nicht sicherstellen. Einem „Einrichtungswarenhaus" fehlt nicht anders als sog. Fachmärkten mit einer breit angelegten Angebotspalette, die alles unter einem Dach anbieten, ein rechtfertigender Grund für eine Besserstellung bei der Prüfung nach § 11 III BauGB. Die Bauleitplanung muss vielmehr – so das *OVG Münster* – durch geeignete Festsetzungen sicherstellen, dass die städtebaulichen und infrastrukturellen Belange in § 11 III BauNVO auch bei der Ausweisung eines Einrichtungswarenhauses gewahrt sind.

191 In §§ 2 bis 10 BauNVO werden der planenden Gemeinde bestimmte Baugebietstypen zur Verfügung gestellt. An diesen Katalog ist sie abgesehen von den Sondergebieten gebunden. Nutzungen, die dem Gebietscharakter der BauNVO widersprechen, sind in dem jeweiligen Gebiet grundsätzlich unzulässig. [397] Gegen den Typenzwang verstößt etwa ein Bebauungsplan, der ausschließlich zu Wohnzwecken dienende Gebäude, landwirtschaftliche Gebäude und gewerbliche Betriebsstätten nebeneinander für zulässig erklärt[398]. Der Typenzwang bedeutet allerdings nicht, dass in den Bebauungsplänen regelmäßig oder vorrangig Baugebiete entsprechend den Baugebietstypen der BauNVO festgesetzt werden müssen, sondern, dass sich die gemeindliche Bauleitplanung gem. Art. 14 I 2 GG des gesetzlich zur Verfügung gestellten Instrumentariums bedienen muss. Verboten sind Festsetzungen im Bebauungsplan, zu denen die

---

[392] *OVG Münster*, Urt. v. 17.10.1996 - 7a D 164/94.NE - UPR 1997, 338; *VGH Mannheim*, Urt. v. 2.12.1997 - 8 S 1477/97 - ESVGH 48, 130 = UPR 1998, 237 - Brennstoffe.

[393] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 49. Die ursprünglich beabsichtigten Folgeänderungen in der BauNVO (§§ 1 VII, 4a IV, 7 IV 1 und 12 IV 1 und V 1 BauNVO, die auf § 9 III BauGB Bezug nehmen, sind allerdings unterblieben.

[394] Das Sondergebiet weicht von den Baugebietstypen der §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich ab. Es sind dabei nicht die konkreten Festsetzungen des Sondergebietes mit den nach § 1 Abs. 5 bis 10 BauNVO möglichen Veränderungen zu vergleichen, sondern diese Festsetzungen mit den jeweiligen abstrakten Zweckbestimmung des Baugebietstyps, *BVerwG*, B. v. 7.7.1997 - 4 BN 11.97 - NVwZ-RR 1998, 416 = DVBl. 1998, 60.

[395] *BVerwG*, B. v. 16.9.1998 - 4 B 60.98 - Hochschulgebiet: „nicht störende Anlagen und Einrichtungen" im straßenparallelen Randbereich des Hochschulgebietes.

[396] *OVG Münster*, Urt. v. 22.6.1998 – 7a D 108/96.NE – NVwZ 1999, 79 = BauR 1998, 1198 – IKEA. Zur Bestimmtheit von Festsetzungen auch Urt. v. 19.3.1998 – 10 A 6435/96 – Laborabfälle.

[397] *BVerwG*, B. v. 29.10.1997 - 4 B 8.97 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 187 für die Prostitutionsausübung im Wohngebäude.

[398] *VGH Mannheim*, Urt. v. 26.6.1998 – 8 S 882/98 – NuR 1999, 43 = VGHBW RSprDienst 1998, Beilage 9, B 3-4.

Gemeinde nicht durch § 9 BauGB oder durch die BauNVO ermächtigt wird.[399] Die Zulässigkeit eines Vorhabens innerhalb eines Baugebiets der BauNVO bestimmt sich nicht allein nach der Einordnung des Vorhabens in eine bestimmte Begriffskategorie, sondern auch nach der Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebiets.[400] Die in § 9 BauGB zur Verfügung gestellten **Festsetzungsmöglichkeiten**, die in der BauNVO eine weitere Konkretisierung und Ausfächerung erfahren haben, können allerdings auch **kombiniert** werden. So ist etwa durch § 9 I Nr. 3 BauGB dem Ortsgesetzgeber die Möglichkeit eröffnet worden, einer zu großen Verdichtung der Wohnbebauung entgegenzuwirken. Dieses vom Bundesgesetzgeber gebilligte Ziel wird durch Festsetzungen ergänzt, welche die Art und das Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise, die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen und die Stellung der baulichen Anlagen betreffen (§ 9 I Nr. 1 und 2 BauGB). Danach kann die Gemeinde durch planerische Festsetzungen zunächst Baugebiete typisierend bestimmen, die in der BauNVO im Einzelnen modellhaft und typenmäßig vorgezeichnet sind. Sie kann darüber hinaus gem. § 1 IV BauNVO in diesen Gebieten situationsgerechte Differenzierungen vornehmen.[401] Die Gemeinde kann ferner durch eine Kombination von Gebietstyp und dem zugeordneten Maß der baulichen Nutzung, durch die Zahl der Vollgeschosse, durch die Grundflächenzahl und die Geschossflächenzahl eine bestimmte Verdichtung erreichen oder verhindern. Sie darf dies allerdings nur in Grenzen.[402] Auch kann nach § 9 I Nr. 6 BauGB die Zahl der Wohnungen je Wohngebäude festgelegt werden. Die Gemeinde hat dabei zu beachten, dass sie hinsichtlich der **Art** der baulichen Nutzung an die Vorgaben der BauNVO gebunden ist. Sie darf nicht der Art nach abweichende Baugebiete selbst schaffen. Ein **Typenerfindungsrecht** hinsichtlich der Baugebiete steht der Gemeinde nicht zu. Die Differenzierungsmöglichkeiten nach § 1 IV -- IX BauGB betreffen die Gliederung nach der Art der Nutzung, nicht eine Gliederung nach dem Maß der Nutzung. Die Gliederungsmöglichkeiten bestehen nur für die Baugebiete nach §§ 4--9 BauNVO, nicht für Sondergebiete nach §§ 10 und 11 BauGB. Während die Gemeinde hinsichtlich der Artfestsetzungen an die Modelle und Typen der BauNVO gebunden ist, bestehen hinsichtlich der **Festsetzung des Maßes** der baulichen Nutzung nach §§ 16--21 a BauNVO diese Bindungen nicht. Zwar ist die Gemeinde auch hier an bestimmte Obergrenzen gebunden (vgl. § 17 BauNVO). Die Festsetzungsmöglichkeiten haben hier aber eine größere Variationsbreite als bei der Festsetzung der Art der Nutzung.[403] Nach § 9 I Nr. 5 BauGB kann für einzelne Flächen oder für ein Bebauungsplangebiet oder Teile davon sowie für Teile baulicher Anlagen mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzung und Wald festgesetzten Flächen das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern festgesetzt werden. Eine flächenmäßige Anknüpfung, die den Anforderungen des § 9 I Nr. 25 b BauGB genügt, ist -- neben konkreter Flächenkennzeichnung durch zeichnerische Mittel -- insbesondere auch dann vorhanden, wenn die Festsetzung in einem Baugebiet pauschal für die nicht überbaubaren Grundstücksflächen getroffen wird. Einer weiteren Präzisierung bedarf es nicht.[404]

192 Die der planenden Gemeinde in § 9 BauGB i. V. mit der BauNVO zur Verfügung gestellten Festsetzungsmöglichkeiten sind abschließend. Ein bauplanungsrechtliches **Festsetzungserfindungsrecht** steht der Gemeinde daher nicht zu. Dies gilt auch für das sog. **Weilheimer Einheimischenmodell**, das eine „Überfremdung" des Gemeindegebietes durch auswärtige Grundstückserwerber und einen durch deren Finanzkraft bewirkten übermäßigen Anstieg der Grundstückspreise zum Nachteil der Einheimischen vermeiden will. Diese Einflussnahme kann nicht durch Festsetzungen geschehen, weil der Katalog des § 9 BauGB keine Möglichkeiten bereitstellt, durch Festsetzungen auf den ausschließlichen Grundstückserwerb von Einheimischen Einfluss zu nehmen. Hierfür kommt nur eine vertragliche Regelung mit dem Grundstücksveräußerer und Begünstigten der Bauleitplanung in Betracht.[405]

193 Die bauplanerische Festsetzung darf gem. §§ 10 II 2, 6 II BauGB nicht gegen sonstige Rechtsvorschriften verstoßen. Zu derartigen Rechtsvorschriften gehören auch Regelungen des **Bauordnungsrechts** als Teil des zu beachtenden materiellen Rechts.[406] Allerdings tritt eine im Hinblick auf bauplanerische Festsetzungen zu beachtende Kollision mit

---

399 *BVerwG*, B. v. 23.12.1997 - 4 BN 23.97 - BauR 1998, 515.

400 *BVerwG*, B. v. 15.7.1996 - 4 NB 23.96 - NVwZ-RR 1997, 9, so für einen wegen seiner Größe oder seiner Arbeitsweise mit der Zweckbestimmung des Wohngebiets nicht vereinbaren Gartenbaubetrieb.

401 *BVerwG*, B. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883 -- Nummerndogma; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946 -- Verkaufsfläche; B. v. 4. 6. 1991 -- 4 NB 35.89 -- BVerwGE 88, 268.

402 Vgl. dazu die Höchstwerte des § 17 BauNVO; *BVerwG*, Urt. v. 18. 8. 1989 -- 4 C 12.86 -- NVwZ 1990, 362 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 937 -- Gartenhäuser.

403 *BVerwG*, B. v. 5. 4. 1993 -- NB 3.91 -- BVerwGE 92, 231 = ZfBR 1993, 197 = UPR 1993, 271 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 166 -- Meerbusch; s. u. Rdn. 333 ff.; Rdn. 405 ff.

404 *BVerwG*, B. v. 29. 12. 1995 -- 4 NB 40.95 - NVwZ-RR 1996, 629 = ZfBR 1996, 224 - Baumerhalt.

405 *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 18.91 -- BVerwGE 92, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 156 -- Weilheimer Einheimischenmodell; *Grziwotz* NJW 1993, 2665; *Roithmaier* MittBayNot. 1990, 295.

406 *BVerwG*, B. v. 22. 9. 1989 -- 4 NB 24.89 -- NVwZ 1990, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 853.

Vorschriften des Bauordnungsrechts nur dann ein, wenn sich dieses einen zwingenden Charakter zumisst. Das ist zum einen dann nicht der Fall, wenn das Bauordnungsrecht selbst den Vorrang bauplanerischer Festsetzungen ausdrücklich anerkennt. Zum anderen scheidet eine Kollision mit bauplanerischen Festsetzungen dann aus, wenn das Bauordnungsrecht sich selbst einen zwingenden Charakter nicht oder nur eingeschränkt beimisst.[407]

194 Nach § **9 IV BauGB** können die Länder durch Rechtsvorschriften bestimmen, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen in den Bebauungsplan als Festsetzungen aufgenommen werden können und inwieweit auf diese Festsetzungen die Vorschriften des BauGB anzuwenden sind. Unter die **landesrechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten** nach § 9 IV BauGB fallen etwa die mit einem Bebauungsplan verbundenen Gestaltungssatzungen oder die Festsetzung von Denkmalbereichen in einem Bebauungsplan. Die Länder können hierbei bestimmen, ob sich das Aufstellungsverfahren hinsichtlich dieser landesrechtlich begründeten Festsetzungsmöglichkeiten nach Landesrecht richtet oder ob auch insoweit das Verfahren für die Aufstellung eines Bebauungsplanes anzuwenden ist. Der Landesgesetzgeber soll damit die Möglichkeit erhalten, den bundesgesetzlich abschließenden Katalog des § 9 I BauGB zu erweitern.

195 Zwar können die Länder gem. § 9 IV BauGB bestimmen, inwieweit für Festsetzungen auf landesrechtlicher Grundlage die Vorschriften des BauGB anzuwenden sind. Die Aufnahme in den Bebauungsplan lässt jedoch den landesrechtlichen Charakter dieser Regelungen als Normen des Bauordnungsrechts unberührt. Materiell-rechtliche Rechtsgrundlage für Festsetzungen nach § 9 IV BauGB ist allein das Landesrecht. Sofern durch landesrechtliche Rechtsvorschriften nicht etwas anderes bestimmt ist, richtet sich deshalb der zulässige Inhalt dieser Festsetzungen nach Auffassung des *BVerwG* nicht nach den Vorschriften des BauGB. Das soll auch für das planungsrechtliche Abwägungsgebot gelten.[408] Es könnten sich allerdings aus dem Rechtsstaats- und Demokratiegebot Mindestanforderungen für das kommunale Satzungsrecht auch auf landesrechtlicher Grundlage ergeben.[409] Nach Maßgabe des Landesrechts können satzungsrechtliche Festsetzungen auf landesrechtlicher Grundlage auch der Fachaufsicht unterworfen sein. Nimmt eine Gemeinde in den Bebauungsplan solche Festsetzungen auf, so ist eine Normenkontrolle gegen diese auf Landesrecht beruhenden Festsetzungen nur zulässig, wenn das Landesrecht eine entsprechende Kontrollmöglichkeit eröffnet. Fehlt es daran, so unterliegen solche Regelungen aber ggf. einer Inzidentkontrolle.[410] Nach § 9 IV BauGB ist der Landesgesetzgeber zusätzlich berechtigt, die Verfahrensvorschriften für die Aufstellung und Änderung von Bauleitplänen für den Fall anzuordnen, dass eine nur landesrechtlich vorgesehene und in einem Bebauungsplan bereits aufgenommene Festsetzung geändert werden soll.[411] Gestalterische Festsetzungen sind nur dann zu **begründen**, wenn sie zu den wesentlichen satzungsrechtlichen Regelungen gehören.[412] Im Übrigen ist -- so weit Bundesrecht Anwendung findet -- § 214 III 2 BauGB zu beachten. Ein offensichtlicher Mangel im Abwägungsvorgang setzt voraus, dass konkrete Umstände auf einen solchen Mangel hindeuten. Er liegt nicht schon dann vor, wenn Planbegründung und Aufstellungsvorgänge keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthalten, dass sich der Plangeber mit bestimmten Umständen abwägend befasst hat.[413]

196 Das Landesrecht kann dabei auch eine sog. **dynamische Verweisung** in dem Sinne ermöglichen, dass die auf Landesrecht beruhenden gemeindlichen Satzungen auf den jeweiligen Geltungsbereich des Bebauungsplans Bezug nehmen. So wird etwa der Geltungsbereich einer auf Landesrecht beruhenden **Baumschutzsatzung** mit der Formulierung ,,innerhalb des Geltungsbereichs der Bebauungspläne und der im Zusammenhang bebauten Ortsteile" hinreichend bestimmt umschrieben. Es verändert sich zwar hierdurch der räumliche Geltungsbereich der Baumschutzsatzung mit der Änderung des Bestandes der Bebauungspläne oder mit der tatsächlichen Veränderung der im Zusammenhang bebauten Ortsteile. Dies führt jedoch nicht zur mangelnden Bestimmtheit, da sich der Geltungsbereich im jeweiligen Zeitpunkt der Anwendung der Satzung eindeutig bestimmen lässt.[414] Im Gegensatz zu

---

[407] *BVerwG*, B. v. 23. 10. 1990 -- 4 B 130.90 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 7; Urt. v. 16. 12. 1993 -- 4 C 22.92 -- Buchholz 406.11 § 29 BauGB Nr. 52.

[408] *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DöV 1995, 825 = UPR 1995, 350 = BauR 1995, 508.

[409] Zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen rechtsstaatlicher Planung *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414 = DöV 1970, 277 = BauR 1970, 31 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23 -- Abwägungsgebot Selbstverwaltung.

[410] *OVG Saar*, Urt. v. 4. 12. 1981 -- 2 N 12.80 -- NVwZ 1983, 42 = BRS 38 Nr. 48.

[411] *BVerwG*, B. v. 12. 3. 1991 -- 4 NB 6.91 -- BauR 1992, 43 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 183.

[412] *BVerwG*, Urt. v. 7. 5. 1971 -- 4 C 76.68 -- Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 7; B. v. 3. 11. 1992 -- 4 NB 28.92 -- DVBl. 1993, 116 = UPR 1993, 67 = ZfBR 1993, 89 = DöV 1993, 251 = NVwZ-RR 1993, 286 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 186 -- Gestaltungssatzung; Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DöV 1995, 825 = UPR 1995, 350 = BauR 1995, 508; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 12. 2. 1982 -- 1 A 231/80 -- BRS 39 Nr. 132.

[413] *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- BauR 1992, 342 = ZfBR 1992, 139 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 856 -- Baugenehmigung; Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DöV 1995, 825 = UPR 1995, 350 = BauR 1995, 508 -- Gestaltungssatzung.

[414] *BVerwG*, B. v. 4. 1. 1994 -- 4 NB 30. 93 -- NVwZ 1994, 684 -- Spielhalle; Urt. v. 1. 2. 1994 -- 4 NB 44.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 188.

einer dynamischen Verweisung des Landesrechts auf das Bauplanungsrecht besteht diese Möglichkeit im Verhältnis verschiedener Fassungen der BauNVO nicht. Denn durch die Änderung der BauNVO wird die durch einen vorher bereits erlassenen Bebauungsplan geschaffene Rechtslage nicht geändert. Allenfalls kann eine Neufassung der BauNVO als Auslegungshilfe für eine ältere Fassung der BauNVO Bedeutung erlangen.[415] Entscheidend ist, wie die ältere Fassung der BauNVO bei Erlass des Bebauungsplans von der Gemeinde verstanden wurde und verstanden werden musste.

3. Kennzeichnungsmöglichkeiten

197 Als weiterer Inhalt des Bebauungsplanes sollen gem. § 9 V BauGB Kennzeichnungen von Flächen erfolgen,

-- bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen oder bei denen besondere bauliche Sicherungsmaßnahmen gegen Naturgewalten erforderlich sind,

-- unter denen der Bergbau umgeht oder die für den Abbau von Mineralien bestimmt sind,

-- deren Böden erheblich mit umweltgefährdenden Stoffen belastet sind.

4. Nachrichtliche Übernahme

198 Neben den Darstellungs- und Kennzeichnungsmöglichkeiten sollen nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen sowie Denkmäler nach Landesrecht in den Bebauungsplan nachrichtlich übernommen werden (§ 9 VI BauGB).

5. Bebauungsplanbegründung

199 Dem Bebauungsplan ist nach § 9 VIII BauGB eine **Begründung** beizufügen. In ihr sind die Ziele, Zwecke und wesentlichen Auswirkungen des Bebauungsplanes darzulegen. Ebenso wie der Erläuterungsbericht für den Flächennutzungsplan hat auch die Begründung für den Bebauungsplan eine wichtige Funktion, die mit dem Abwägungsgebot in Zusammenhang steht. Die Begründung ist zwar nicht Bestandteil des Bebauungsplanes, sie soll aber die wesentlichen Elemente der **Abwägung** erkennen lassen und über die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sowie die Gewichtung und Bewertung der Belange Auskunft geben. Fehlt die Begründung, so ist der Bebauungsplan nicht rechtswirksam.[416] Dasselbe gilt für einen lediglich formelhaften Begründungstext, der nicht durch einen Rückgriff auf die Materialien oder Ratsprotokolle angereichert werden kann.[417] Die Begründung kann sich jedoch auf die zentralen Regelungen des Bebauungsplans beschränken.[418] Die Begründungspflicht soll dabei als zwingende Verfahrensvorschrift sicherstellen, dass städtebauliche Rechtfertigung und Erforderlichkeit sowie die Grundlagen der Abwägung jedenfalls in ihren zentralen Punkten dargestellt werden, um eine effektive Rechtskontrolle des Plans zu ermöglichen.[419] Daneben soll die Begründung die Festsetzungen des Plans verdeutlichen und Hilfe für ihre Auslegung sein.[420] Ein **völliges Fehlen** der Begründung lässt sich nicht durch einen Rückgriff auf Materialien oder Ratsprotokolle ausgleichen.[421] 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 I Nr. 2 BauGB).[422] Strikte Beachtung verdienen die Bindungen, die sich aus dem Festsetzungskatalog des § 9 BauGB oder aus § 1 III BauGB ableiten lassen[423].

200 Ist die **Begründung unvollständig**, so ist dies nach § 214 I 1 Nr. 1 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplanes unbeachtlich. Fehlen in der Begründung für die Abwägung wesentliche Gesichtspunkte, so kann

---

[415] *BVerwG*, B. v. 25.3.1996 - 4 B 302.95 - NVwZ 1996, 893 - zum Begriff des Wohnens i. S. d. § 3 BauNVO 1968 und insbesondere, ob der Wohnbegriff Pflege und Betreuung umfaßt.

[416] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = NVwZ 1990, 364 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat.

[417] *BVerwG*, B. v. 31. 1. 1995 -- 4 NB 9.94; vgl. auch u. Rdn. 584.

[418] *BVerwG*, B. v. 3. 11. 1992 -- 4 NB 28.92 -- ZfBR 1993, 89 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 186; Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = BauR 1995, 508 -- Werbetafel.

[419] *BVerwG*, Urt. v. 7. 5. 1971 -- 4 C 76.68 -- DVBl. 1971, 759.

[420] *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

[421] *BVerwG*, Urt. v. 30. 6. 1989 -- 4 C 15.86 -- NVwZ 1990, 364 = BauR 1989, 687.

[422] BVerwG, Urt. v. 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 I Nr. 2 BauGB.

[423] BVerwG, B. v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – DVBl. 1999, 1293 (LS) = UPR 1999, 352 = ZfBR 1999, 279.

darin aber ein Abwägungsfehler offenbar werden, der auf die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplanes durchschlägt. Mängel im Abwägungsvorgang sind allerdings nach § 214 III 2 BauGB nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Ist die Begründung unvollständig, kann dies ein Indiz für einen Abwägungsfehler sein.[424] Der Planverfasser sollte daher auf die möglichst vollständige Ermittlung der abwägungserheblichen Belange Bedacht nehmen und die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials wie auch die Gewichtung und Bewertung der Belange in der Begründung dokumentieren. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass der Bebauungsplan in der gerichtlichen Kontrolle auf Grund festgestellter Abwägungsfehler aufgehoben wird. Was der Richter nicht aus der Begründung ersieht und was sich auch im Übrigen den Aufstellungsunterlagen nicht entnehmen lässt, wird der Richter bei seiner Entscheidung regelmäßig nicht berücksichtigen. Sind wesentliche Abwägungselemente nicht dokumentiert, besteht die Gefahr, dass solche Teile der Abwägung in der gerichtlichen Kontrolle ausfallen und der Bebauungsplan daher auf Grund von Abwägungsfehlern für unwirksam erklärt wird.

201 Aus dem Rechtsstaatsgebot folgt keine förmliche Begründungspflicht für die Aufnahme **gestalterischer Festsetzungen** in einen Bebauungsplan. Die für Bebauungspläne einfach-gesetzlich durch § 9 VIII BauGB angeordnete Begründungspflicht dient vor allem dem Zweck, die Überprüfung der Abwägung durch die Gemeinde zu erleichtern.[425] Sie darf sich jedoch auf die zentralen Regelungen des Bebauungsplans beschränken und muss nicht etwa zu jeder möglicherweise einmal strittig werdenden Frage Ausführungen enthalten.[426] Da die Begründung zudem vor allem der besseren Verständlichkeit des Plans dient, stellt ein Verstoß gegen die Begründungspflicht nur eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften dar und kann deshalb nach § 214 I 1 Nr. 2 BauGB unbeachtlich sein.[427]

III. Gemeinsamkeiten und Unterschiede von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan

202 Als Stufen der kommunalen Bauleitplanung haben Flächennutzungsplan und Bebauungsplan zahlreiche Gemeinsamkeiten, weisen aber auch Unterschiede auf, die sich aus den unterschiedlichen Zielen und dem unterschiedlichen Konkretisierungsgrad dieser beiden Handlungsformen städtebaulicher Planung ergeben.[428] Der **Flächennutzungsplan** ist ein kommunales **Verwaltungsprogramm**, das gegenüber dem Bürger keine unmittelbaren Rechtswirkungen erzeugt, jedoch behördenintern verbindlich ist.[429] Der **Bebauungsplan** wird gem. § 10 I BauGB als **Satzung** erlassen und kann nach § 47 I VwGO mit der Normenkontrolle angefochten werden.[430] Das BauROG 1998 stärkt dabei den Flächennutzungsplan als Hauptinstrument und Leitplan für die städtebauliche Entwicklung. Dies ergibt sich vor allem daraus, dass die Bebauungspläne nicht mehr in dem vormals gegebenen Umfang der Genehmigungs- bzw. Anzeigepflicht unterliegen. Ist die aufsichtliche Kontrolle aber mehr als bisher auf den Flächennutzungsplan gerichtet, wird er zu einem Hauptinstrument der städtebaulichen Planung. Zugleich werden die Gemeinden mehr als bisher hinsichtlich ihrer Bebauungsplanung in die Eigenverantwortung entlassen, wenn dabei die Grundzüge der städtebaulichen Planung des Flächennutzungsplans gewahrt werden. Der Flächennutzungsplan gibt daher das wesentliche Entscheidungsprogramm für die städtebauliche Ordnung vor. Aus diesem Entscheidungsprogramm sind die Bebauungspläne zu entwickeln.

1. Entwicklungsgebot

203 Für das **Verhältnis von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan** gilt das **Entwicklungsgebot** des § **8 II BauGB**. Danach sind Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln. Das Gesetz geht damit idealtypisch von einer Stufenfolge der Planung aus, bei der zunächst der Flächennutzungsplan aufgestellt wird und daraus der Bebauungsplan entwickelt wird. In der Planungspraxis wird jedoch vielfach der Bebauungsplan zeitparallel mit der Aufstellung bzw. Änderung des Flächennutzungsplans aufgestellt oder geändert. Dieses **Parallelverfahren** ist in § 8 III 1 BauGB ausdrücklich anerkannt, indem dort ausgeführt wird, dass mit der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplanes gleichzeitig auch der Flächennutzungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt werden kann. Der Bebauungsplan kann dabei vor dem Flächennutzungsplan bekanntgemacht werden[431], wenn nach dem Stand der Planungsarbeiten anzunehmen ist, dass der Bebauungsplan aus den künftigen Darstellungen des

---

[424] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- Erdinger Moos; B. v. 26. 6. 1992 -- 4 B 1 -- 11.92 -- DVBl. 1992, 1435 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 42 -- Kirchzarten; einschränkend Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = BauR 1995, 508 -- Werbetafel.

[425] *BVerwG*, B. v. 21. 2. 1986 -- 4 N 1.85 -- BVerwGE 74, 47 = Buchholz 406.11 § 155a BBauG Nr. 4 S. 8.

[426] *BVerwG*, Urt. v. 7. 5. 1971 -- 4 C 76.68 -- DVBl. 1971, 759.

[427] *BVerwG*, B. v. 21. 2. 1986 -- 4 N 1.85 -- BVerwGE 74, 47.

[428] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 8.

[429] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 10; *Stüer* StuGR 1979, 109.

[430] *BVerwG*, Urt. v. 30. 1. 1976 -- 4 C 26.74 -- BauR 1976, 175.

[431] Die vormals bestehende vorzeitige Anzeigemöglichkeit von Bebauungsplänen nach § 8 III 2 BauGB a.F. ist mit der Streichung des Anzeigeverfahrens durch das BauROG 1998 entfallen.

Flächennutzungsplanes entwickelt sein wird (§ 8 III 2 BauGB).[432] Kennzeichnend für ein Parallelverfahren i. S. des § 8 III 1 BauGB ist danach, dass eine **inhaltliche Abstimmung** zwischen den beiden Planentwürfen gewollt ist und die einzelnen Abschnitte beider Planverfahren zeitlich und im jeweiligen Fortgang im Sinne einer inhaltlichen Abstimmung aufeinander bezogen sind. Der Gesetzgeber hat dem in § 8 III BBauG enthaltenen Gebot mindestens gleichzeitiger Bekanntmachung der Genehmigungen -- so das *BVerwG* -- erkennbar kein solches Gewicht beigemessen, dass es unverzichtbare Wirksamkeitsvoraussetzung des Bebauungsplanes wäre.[433]

204 Bebauungspläne bedürfen allerdings einer eigenständigen Rechtfertigung, die regelmäßig nicht allein aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans abgeleitet werden kann. Die verbindliche Entscheidung über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben muss vielmehr durch konkrete Festsetzungen im Bebauungsplan oder im jeweiligen fachplanerischen Planfeststellungsverfahren fallen.[434] Für das Fachplanungsrecht hat das *BVerwG* eine **Planrechtfertigung** dann angenommen, wenn das jeweilige Vorhaben **vernünftigerweise geboten** ist.[435] Soll etwa auf der Grundlage eines Planfeststellungsbeschlusses enteignet werden, so muss die Planrechtfertigung auch vor dem Eigentumsrecht betroffener Grundstückseigentümer (Art. 14 GG) standhalten. In einem solchen Fall müssen die mit dem Vorhaben verfolgten öffentlichen Interessen generell geeignet sein, etwa entgegenstehende Eigentumsrechte zu überwinden.[436] Die Anforderungen an die Rechtfertigung der Planung steigen dabei mit den Auswirkungen auf betroffene Belange. Zudem muss berücksichtigt werden, dass der Bebauungsplan den einzelnen Grundstückseigentümer zwar unmittelbar in seinem Rechtskreis betreffen kann,[437] jedoch nicht unmittelbar enteignend wirkt,[438] sondern der Umsetzung in einem Nachfolgeverfahren bedarf. Es ist daher eine entsprechende **Lastenverteilung** auch im Hinblick auf die Planrechtfertigung zwischen Bebauungsplan und ggf. nachfolgendem Enteignungsverfahren möglich. Die Planrechtfertigung ist objektiv und nicht nach den Vorstellungen der Beteiligten zu beurteilen. Sie ist daher weder Gegenstand der planerischen Abwägung noch unterliegt sie einer anderweitigen Beurteilungsprärogative der planenden Verwaltung.[439] Bebauungspläne sind dabei so aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, dass „durch ihre Festsetzungen die zu Grunde liegenden Darstellungen des Flächennutzungsplans konkreter ausgestaltet und damit zugleich verdeutlicht werden".[440] Dabei können die Festsetzungen des Bebauungsplanes von den Darstellungen des Flächennutzungsplanes abweichen, wenn hierdurch die Grundkonzeption des Flächennutzungsplanes nicht beeinträchtigt wird und der **Bebauungsplan** als schlüssige Fortentwicklung bzw. **Konkretisierung** der Grundkonzeption des **Flächennutzungsplans** erscheint.[441] Dabei wird der durch das Entwicklungsgebot eröffnete Rahmen eingehalten, wenn die im Bebauungsplan ausgewiesene Nutzung der im Flächennutzungsplan dargestellten Nutzung artverwandt ist und sich die Abweichung aus der konkreteren Planungsstufe rechtfertigt.[442]

205 Die Rechtsprechung hat dabei die **Anforderungen** an das **Entwicklungsgebot gelockert**. Während ältere Entscheidungen zu einer eher strikten Einhaltung des Entwicklungsgebotes Anlass gaben, verweist das *BVerwG* schon seit längerer Zeit auf **gemeindliche Freiräume**, die bei der Konkretisierung der Darstellungen des Flächennutzungsplans im Bebauungsplan bestehen. Bebauungspläne sind danach aus dem Flächennutzungsplan in der

---

[432] Schon für §§ 8 III, 155 b Nr. 8 BBauG 1979 *BVerwG*, Urt. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 4.84 -- BVerwGE 70, 171 = NVwZ 1985, 485 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 158.

[433] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 59.81 -- UPR 1985, 339 -- Sandbüchel = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 210.

[434] *BVerwG*, B. v. 30. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- NVwZ 1993, 565 = DVBl. 1993, 167 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1054 -- Sachsendamm.

[435] *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 15.83 -- BVerwGE 71, 166 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 87 -- B 16; Urt. v. 6. 12. 1985 -- 4 C 59.82 -- BVerwGE 72, 282 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 88 -- Landstuhl; s. auch *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1400.

[436] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 15.83 -- BVerwGE 71, 166 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 87; BVerwGE 72, 282.

[437] *BVerfG*, B. v. 14. 5. 1985 -- 2 BvR 397/82 -- BVerfGE 70, 35 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1291.

[438] *BVerfG*, B. v. 24. 3. 1987 -- 1 BvR 1046/85 -- BVerfGE 74, 264 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1137 -- Boxberg; Urt. v. 14. 3. 1985 -- 5 C 130/83 -- BVerwGE 71, 108; B. v. 21. 2. 1991 -- 4 NB 16.90 -- BauR 1991, 299 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 70: BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), B. v. 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).

[439] *BVerwG*, Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen; Urt. v. 24. 11. 1989 -- 4 C 41.88 -- BVerwGE 84, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 90 -- A 98.

[440] *BVerwG*, Urt. v. 28. 2. 1975 -- 4 C 74.72 -- BVerwGE 48, 70 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 157; Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = NJW 1979, 1516 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 25 -- Kurgebiet.

[441] *BVerwG*, Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 25 -- Kurgebiet.

[442] *VGH Mannheim*, Urt. v. 18.9.1998 – 8 S 290/98 – VGHBW RsprDienst 1998, Beilage 12 B 7 – Schlier-Ortsmitte.

Weise zu entwickeln, dass durch ihre Festsetzungen die zu Grunde liegenden Darstellungen des Flächennutzungsplans konkreter ausgestaltet und damit zugleich verdeutlicht werden..[443] Die in der Darstellung einer gemischten Baufläche mit darin eingestreuten Gemeinbedarfsflächen[444] 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 berührt.[445]

Eine Verletzung des Entwicklungsgebots, nach dem Bebauungspläne grundsätzlich aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln sind (§ 8 II 1 BauGB), kann nach § 214 II 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 II 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, in den Blick zu nehmen.[446] Bei § 214 II Nr. 4 BauGB (das Parallelverfahren betreffend) ist der *VGH München* entgegen Teilen des Schrifttums der Auffassung, dass für die Beurteilung der Beeinträchtigung auf die Verhältnisse zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans abgestellt und eine Beeinträchtigung angenommen wird, wenn die materielle Planreife des Flächennutzungsplanentwurfs gerade in dem Bereich nicht gegeben ist, auf den sich der Bebauungsplan bezieht.[447]

206 Nach § 214 II Nr. 2 BauGB ist die **Verletzung** des **Entwicklungsgebotes** des § 8 II 1 BBauG/BauGB **unbeachtlich**, wenn die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung nicht beeinträchtigt ist. Die Frage, ob ein Bebauungsplan nach § 8 II 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan entwickelt ist, beurteilt sich nach der planerischen Konzeption für den engeren Bereich des Bebauungsplans. Für die Frage hingegen, ob durch den nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplan i.S. des § 214 II BauGB die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt wird, ist die planerische Konzeption des Flächennutzungsplans für den größeren Raum, in der Regel das gesamte Gemeindegebiet, maßgebend. [448] Aus der Unbeachtlichkeitsvorschrift hat das *BVerwG* für das Entwicklungsgebot daher abgeleitet,[449] dass durch das Verfahren eine inhaltliche Abstimmung zwischen beiden Plänen gewährleistet sein muss. Nicht die formale Zeitfolge, sondern die materielle Abstimmung und inhaltliche Fehlerlosigkeit ist dafür das Entscheidende. Bei Wahrung dieser Grundsätze können einzelne Verfahrensschritte des Bebauungsplans durchaus zeitlich vorrangig zum Flächennutzungsplan durchgeführt werden.[450]

207 Nach § 8 II 2 BauGB kann der Bebauungsplan ohne Flächennutzungsplan aufgestellt werden, wenn der Bebauungsplan ausreicht, um die städtebauliche Entwicklung zu ordnen. Ein solcher **selbstständiger Bebauungsplan** ist jedoch die Ausnahme. Auch in den neuen Bundesländern wird auf die Flächennutzungsplanung und damit auf das Prinzip der „Bauleitplanung in zwei Stufen" in den Gemeinden nicht verzichtet werden können.[451] Allerdings ist die Gemeindestruktur in den neuen Ländern noch nicht überall durch eine kommunale Gebietsreform[452] neu geordnet, so dass noch eine Zahl von Gemeinden eine sehr geringe Einwohnerzahl und Flächengröße hat.[453]

208 § 8 IV 1 BauGB erlaubt die **vorzeitige Aufstellung, Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplanes**, wenn **dringende Gründe** es erfordern und wenn der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes nicht entgegensteht. Ob zwingende (§ 4 a III BBauG) oder dringende Gründe (§ 8 IV 1 BauGB) die Aufstellung eines Bebauungsplans vor der Aufstellung eines Flächennutzungsplans erfordern, ist nach den konkreten **städtebaulichen Erfordernissen** des Einzelfalls zu beurteilen. Dabei ist maßgebend, ob eine geordnete städtebauliche Entwicklung eher durch das Warten auf den Flächennutzungsplan für das ganze Gemeindegebiet als durch eine

---

443 *BVerwG*, Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = NJW 1979, 1516 -- Kurgebiet.

444 Zur Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche für die Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge (§ 1 V S. 2 Nr. 6 BauGB) VGH Mannheim, Urt. v. 11.3.1999 – 3 S 1524/96 – NVwZ–RR 1999, 625.

445 VGH Mannheim, Urt. v. 4.5.1999 – 8 S 1024/99 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4.

446 BVerwG, Urt. v. 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.

447 VGH München, Urt. v. 11.11.1998 – 26 N 97.3102 – NuR 1999, 391.

448 *BVerwG*, Urt. v. 26.2.1999 – 4 CN 6.98 – ZfBR 1999, 223 = UPR 1999, 271 – Hasselbach, s.u. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

449 *BVerwG*, Urt. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 4.84 -- BVerwGE 70, 171 = NVwZ 1985, 485 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 158.

450 S. u. Rdn. 592.

451 *Rothe* Rdn. 276.

452 Zur Gebietsreform *Hoppe/Rengeling* Rechtsschutz bei der kommunalen Gebietsreform 1973, 1; *Hoppe/Stüer* DVBl. 1992, 641.

453 *Hoppe/Stüer* DVBl. 1992, 641.

vorzeitige -- verbindliche -- Teilplanung gefährdet wird.[454] Fehler in der Beurteilung der Voraussetzungen für die Aufstellung eines vorzeitigen Bebauungsplanes sind allerdings in der gerichtlichen Kontrolle nach § 214 II Nr. 3 BauGB unbeachtlich. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass der Bebauungsplan nicht an einer Fehlbeurteilung der Voraussetzungen durch die Gemeinde in der gerichtlichen Kontrolle scheitert. Das Eingreifen der Unbeachtlichkeitsvorschrift des § 214 II Nr. 3 BauGB setzt dabei nicht voraus, dass die Gemeinde sich ausdrücklich und im Einzelnen mit den Anforderungen an die Aufstellung eines vorzeitigen Bebauungsplans auseinander gesetzt hat.[455] Nach der Unbeachtlichkeitsregelung in § 214 II Nr. 1 BauGB ist es für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplanes allerdings unbeachtlich, wenn das Vorliegen dringender Gründe für die Aufstellung eines vorzeitigen Bebauungsplans nicht richtig beurteilt worden ist. Nach dieser Unbeachtlichkeitsvorschrift soll der Bebauungsplan nicht daran scheitern, dass die Gemeinde im Aufstellungsverfahren zu Unrecht das Vorliegen der dringenden Gründe angenommen hat. Ein vorzeitiger Bebauungsplan kann auch aufgestellt werden, wenn ein Flächennutzungsplan zwar existiert, aber unwirksam ist, und zwar unabhängig davon, ob die Gemeinde den Flächennutzungsplan als gültig angesehen hat. Entscheidend ist dann allein, dass die gesetzlichen Voraussetzungen für einen vorzeitigen Bebauungsplan vorliegen.[456]

2. Lockerung des Entwicklungsgebotes in den fünf neuen Bundesländern

209 § 246 a Nr. 3 BauGB 1993 sah für die fünf neuen Bundesländer für eine Übergangszeit bis zum 31. 12. 1997 eine Lockerung des Entwicklungsgebotes vor. Danach konnte ein Bebauungsplan aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, bevor der Flächennutzungsplan aufgestellt war, wenn dies für eine geordnete städtebauliche Entwicklung erforderlich war und wenn der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes nicht entgegenstehen wird **(vorzeitiger Bebauungsplan).** In der Begründung des Bebauungsplans war darzulegen, dass der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes, insbesondere den künftigen Darstellungen des in Aufstellung befindlichen Flächennutzungsplans oder Teilflächennutzungsplans oder, wenn ein entsprechender Stand nicht erreicht war, den Zielen und Zwecken des Flächennutzungsplans nicht entgegenstehen wird.[457] Die Vorschrift sollte erreichen, dass bei aktuellem städtebaulichem Handlungsbedarf nicht erst die Aufstellung des Flächennutzungsplans für das gesamte Gemeindegebiet abgewartet werden muss, sondern bereits die Bauleitplanung für einen Teilbereich des Gemeindegebietes vorgezogen werden konnte und dadurch eine Grundlage für schnelles städtebaulich relevantes Handeln geschaffen werden konnte.[458] Die Sonderregelung für die neuen Bundesländer ist zum 1.1.1998 durch das Inkrafttreten des BauROG gestrichen worden. Allerdings sind nach § 233 I BauGB auf der Grundlage des alten Rechts begonnene Verfahren nach den bisherigen Vorschriften fortzusetzen. Ist mit einzelnen Verfahrensschritten vor dem 1.1.1998 noch nicht begonnen worden, können sie auf das neue Recht umgestellt werden (§ 233 I 2 BauGB). Hat die Gemeinde daher vor Inkrafttreten des BauROG einen Beschluss zur Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans gefasst, kann sie das Verfahren nach den bisherigen Regelungen über einen vorzeitigen Bebauungsplan fortsetzen. Der Bebauungsplan bedarf allerdings der Genehmigung, da der Plan nicht aus einem wirksamen Flächennutzungsplan entwickelt worden ist.

3. Überleitung früherer Pläne im Gebiet der ehemaligen DDR

210 § 246 a V BauGB 1990/1993 sah eine Überleitung früherer Pläne im Bereich der ehemaligen DDR vor.[459] Die Überleitungsvorschrift in § 246 a V BauGB 1993 hatte folgenden Wortlaut:

Generalbebauungspläne, Leitplanungen und Ortsgestaltungskonzeptionen, die auf Grund der bisher geltenden Vorschriften aufgestellt worden sind, gelten mit folgender Wirkung fort:

1. So weit sie Darstellungen i. S. des § 5 I 1 BauGB über die beabsichtigte städtebauliche Entwicklung des Gemeindegebietes in den Grundzügen enthalten, gelten sie als Flächennutzungspläne oder Teilflächennutzungspläne i. S. des § 5 I BauGB fort;
2. so weit sie im übrigen Aussagen über die geordnete städtebauliche Entwicklung enthalten, können sie Anhaltspunkte für die Beurteilung von Maßnahmen nach diesem Gesetzbuch sein.

---

454 *BVerwG*, Urt. v. 14. 12. 1984 -- 4 C 54.81 -- NVwZ 1985, 745 = BauR 1985, 282 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 159.

455 *BVerwG*, Urt. v. 14. 12. 1984 -- 4 C 54.81 -- NVwZ 1985, 745 = BauR 1985, 282 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 159; B. v. 31. 1. 1995 -- 4 NB 9.94 -- NVwZ-RR 1995, 360 = DVBl. 1995, 522 = BauR 1995, 476.

456 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1991 -- 4 N 2.89 -- DVBl. 1992, 574.

457 Vgl. zu Einzelheiten *Bielenberg* DVBl. 1990, 1315.

458 *Stüer* DVBl. 1992, 266.

459 Zur Überleitung des Planungsrechts *Berg* BauR 1991, 14; *Degenhart* JuS 1993, 888; *Feldmann* NJ 1990, 527; *Fickert* FS Gelzer 1991, 15; *Friesecke* LKV 1991, 129; *Rengeling* DVBl. 1992, 222; *Schmidt-Eichstaedt* ZfBR 1991, 140; *Scholtissek* UPR 1990, 327.

Die Gemeinde kann die in S. 1 bezeichneten städtebaulichen Pläne oder räumlichen oder sachlichen Teile dieser Pläne durch Beschluss von der Fortgeltung ausnehmen. Der Beschluss bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde. Die Erteilung der Genehmigung ist ortsüblich bekanntzumachen.

211 Zudem enthielten § 246 a I, IV BauGB 1990, § 64 BauZVO folgende Überleitungsregelung:

Bei Inkrafttreten der BauZVO bestehende baurechtliche Vorschriften und festgestellte städtebauliche Pläne gelten als Bebauungspläne, so weit sie verbindliche Regelungen der in § 9 BauZVO bezeichneten Art enthalten und von der Gemeinde bis zum 30. 6. 1991 durch Beschluss bestätigt werden. Der Beschluss nach S. 1 bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde; die Erteilung der Genehmigung ist ortsüblich bekanntzumachen. Sollen nach S. 1 weitergehende Vorschriften oder Pläne geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, sind die für die Bauleitpläne geltenden Vorschriften des BauGB anzuwenden.

Generalbebauungspläne, **Leitplanungen** oder **Ortsgestaltungskonzeptionen** im Gebiet der ehemaligen DDR können daher entweder als Flächennutzungspläne gelten oder als Anhaltspunkte für die städtebauliche Beurteilung von Maßnahmen nach dem BauGB dienen. Sie müssen aber nach den s. Zt. geltenden DDR-Vorschriften wirksam sein. Sollen solche Pläne als Flächennutzungspläne weitergelten, müssen sie Darstellungen i. S. des § 5 BauGB enthalten. Erforderlich ist zudem ein Beschluss der Gemeindevertretung, der aufsichtsbehördlich genehmigt werden muss.[460] Ein Beschluss der Gemeinde zur Fortgeltung der früheren Pläne als Bebauungspläne setzt zudem eine Prüfung voraus, ob die alten Pläne den städtebaulichen Anforderungen genügen und insbesondere das **Abwägungsgebot** beachtet ist. Alte Pläne aus den Zeiten der ehemaligen DDR können auch durch entsprechenden Beschluss der Gemeindevertretung nicht übergeleitet werden, wenn die Pläne diesen Anforderungen nicht genügen. Auch darf die höhere Verwaltungsbehörde bei Abwägungsmängeln die für das Inkrafttreten erforderliche Genehmigung nicht erteilen. Auf der Grundlage bisheriger Fassungen des BauGB wirksame oder übergeleitete Pläne, Satzungen und Entscheidungen gelten dabei nach § 233 III BauGB fort.

4. Rechtsschutzmöglichkeiten

212 Gegen den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan bestehen unterschiedliche **Rechtsschutzmöglichkeiten**.

213 **a)** Als Satzung ist der **Bebauungsplan** von den durch die Festsetzungen in ihren abwägungserheblichen Belangen Betroffenen nach § 47 VwGO unmittelbar in einem **Normenkontrollverfahren** anfechtbar.[461] Das *OVG* entscheidet nach § 47 I VwGO im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit (1) von Satzungen, die nach den Vorschriften des BauGB erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen auf Grund des § 46 II BauGB, (2) von anderen, im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Den Antrag kann jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen (§ 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG). Der Antrag ist gegen die Körperschaft, Anstalt oder Stiftung zu richten, welche die Rechtsvorschrift erlassen hat (§ 47 II VwGO). Der Normenkontrollantrag kann sich damit gegen den Bebauungsplan sowie gegen alle anderen städtebaulichen Satzungen richten, die auf der Grundlage des BauGB erlassen worden sind. Die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags setzt voraus, dass eine eigene Rechtsverletzung vorgetragen wird. Nach der Änderung des § 47 II VwGO durch das 6. VwGOÄndG reicht es nicht mehr aus, dass lediglich ein Nachteil geltend gemacht wird, wie es nach der vormals geltenden Fassung des § 47 II VwGO ausreichend war. Ein solcher Nachteil war nach der Rechtsprechung des *BVerwG* dann gegeben, wenn der Antragsteller durch den Bebauungsplan oder durch dessen Anwendung negativ, d. h. verletzend, in einem Interesse betroffen wird bzw. in absehbarer Zeit betroffen werden kann, das bei der Entscheidung über den Erlass oder den Inhalt dieses Bebauungsplans als privates Interesse des Antragstellers in der Abwägung zu berücksichtigen ist.[462] Eine Antragsbefugnis war daher gegeben, wenn Belange nachteilig betroffen werden, die zum Abwägungsmaterial gehören. Dazu zählen grundsätzlich alle nachteilig betroffenen Belange, so weit sie mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.[463] Wurde etwa durch die Änderung eines Bebauungsplans ein bisher als Grünfläche ausgewiesenes Grundstück einer Bebauung zugeführt, die eine doppelt so hohe bauliche Ausnutzbarkeit zuließ, wie sie für die umliegenden Grundstücke galt, so scheiterte die Antragsbefugnis nach § 47 II VwGO für den Eigentümer eines Nachbargrundstücks nicht daran, dass eine solche

---

[460] § 246 a V BauGB sah die Fortgeltung verbindlicher Pläne als Bebauungspläne vor, wenn es sich um baurechtliche Vorschriften oder festgestellte städtebauliche Pläne handelte, die für ein bestimmtes Plangebiet konkrete Regelungen mit Außenwirkung enthielten. Auch Fluchtlinienpläne aus den Zeiten vor Gründung der DDR gehören ggf. dazu. Die Pläne müssen nach den damals geltenden Regelungen wirksam zustandegekommen sein. Zu weiteren Einzelheiten *Bielenberg* DVBl. 1990, 1314.

[461] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26; *Stüer* DVBl. 1985, 466; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2225.

[462] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[463] S. u. Rdn. 721.

Entwicklung nicht auszuschließen war.[464] Auch war die Antragsbefugnis dann zu bejahen, wenn die Betroffenheit des Antragstellers in einem abwägungserheblichen Belang nicht durch die Festsetzungen des Bebauungsplans selbst, sondern erst durch einen nachfolgenden, rechtlich und tatsächlich eigenständigen Rechtsakt eintrat. Dies galt etwa dann, wenn die weitere Maßnahme der Lösung von Konflikten diente, welche der Bebauungsplan aufgeworfen, aber nicht ausreichend gelöst hatte.[465] Die Gewichtigkeit des Interesses der Nachbarn an der Aufrechterhaltung eines für sie günstigen Zustandes konnte allerdings davon abhängen, ob und inwieweit sie mit einer Änderung dieses Zustandes rechnen mussten. Das bedeutete aber lediglich, dass dieses Interesse mit dem ihm jeweils konkret zukommenden (mehr oder weniger starken) Gewicht in die planerische Abwägung einzustellen und dementsprechend leichter oder schwerer durch andere öffentliche Belange überwindbar war. Nach der Neufassung des § 47 II VwGO ist eine Antragsbefugnis nur dann gegeben, wenn über die nachteilige Betroffenheit von Belangen, die bei der Abwägung zu berücksichtigen sind, hinaus eine mögliche eigene Rechtsverletzung geltend gemacht wird.

Das *BVerwG* hat seine Rechtsprechung aus 1998[466] nochmals bestätigt, nach der das Abwägungsgebot drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privaten Belange hat, die für die **Abwägung erheblich**[467] sind. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung i. S. von § 47 II 1 VwGO sind des Weiteren keine anderen Anforderungen als nach § 42 II VwGO zu stellen. Ein Antragsteller genügt demnach seiner Darlegungslast im Hinblick auf die Antragsbefugnis, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass seine privaten Belange fehlerhaft abgewogen worden sind.[468] Bei der Aufstellung eines Bebauungsplans gehört das Interesse des Eigentümers eines außerhalb des Planbereichs gelegenen Grundstücks, bei der späteren Realisierung des Bebauungsplans nicht von den Auswirkungen von Lärm und Staub einer ebenfalls außerhalb des Planbereichs gelegenen Baustelleneinrichtung nicht beeinträchtigt zu werden, grundsätzlich nicht zu den Belangen, die in der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Ein auf Nichtberücksichtigung dieses Belangs gestutzter Normenkontrollantrag ist mangels Antragsbefugnis unzulässig.[469]

Im Gegensatz dazu kann der **Mieter** einer Wohnung durch einen Bebauungsplan oder seine Anwendung einen Nachteil erleiden oder zu erwarten haben und deshalb im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 II 1 VwG0 antragsbefugt sein. Er kann etwa geltend machen, sein Interesse, von zusätzlichem Verkehrslärm, den die Verwirklichung des Bebauungsplans mit sich bringen wird, verschont zu bleiben, sei in der Abwägung nicht berücksichtigt worden. Dabei kann allerdings die Antragsbefugnis wegen Geringfügigkeit des Interesses eines Bewohners entfallen. Auch das Interesses des Inhabers eines Gewerbebetriebs im Wohngebiet, nicht auf hinzukommende Wohnbebauung Rücksicht nehmen zu müssen, kann geringfügig oder auch nicht schutzwürdig sein.[470] Wird für eine landwirtschaftlich genutzte Fläche im Bebauungsplan eine andere Nutzungsart (hier: Gewerbegebiet) festgesetzt, so kann außer dem Eigentümer auch der Pächter dieser Fläche antragsbefugt im Normenkontrollverfahren sein.[471]

Naturschutzverbände können sich auf ihr Eigentum berufen, wenn sie im Planbereich Grundeigentümer sind. Die Verbandsklage ist von den Regelungen in den jeweiligen Naturschutzgesetzen der Länder abhängig. Derartige Klagerechte im Hinblick auf die Einhaltung von Naturschutzbelangen bestehen allerdings nach Maßgabe des Landesrechts zumeist nur gegenüber Planfeststellungsbeschlüssen, nicht jedoch gegen einen Bebauungsplan. Die Beteiligungs- und Klagerechte der Naturschutzverbände werden auch jeweils nur in den Verfahren gewährt, die

---

[464] Zum Nachteilsbegriff des § 47 II VwGO a. F. *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 3.92 -- DVBl. 1992, 1441 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 215; B. v. 7. 1. 1993 -- 4 NB 42.92 -- NVwZ-RR 1993, 513; B. v. 6. 1. 1993 -- 4 NB 38.92 -- DVBl. 1993, 448 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1311; B. v. 17. 12. 1992 -- 4 N 2.91 -- BVerwGE 91, 318 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 171; B. v. 23. 1. 1992 -- 4 NB 2.90 -- BauR 1992, 187 = DVBl. 1992 577 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 319.

[465] *BVerwG*, B. v. 12.12.1996 – 4 NB 26.96 – (unveröffentlicht) - Planvollzugsfolgen.

[466] BVerwG, Urt. v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 – DVBl. 1999, 100 m. Anm. *Schmidt–Preuß* = BVerwGE 107, 215; Muckel, NVwZ 1999, 963; Schütz, NVwZ 1999, 929.

[467] Zur Antragsbefugnis eines Eigentümers außerhalb des Planbereichs wegen Auswirkungen des Plans, die ebenfalls außerhalb des Planbereichs entstehen: BVerwG, B. v. 12.3.1999 – 4 BN 6.99 – BauR 1999, 878 = UPR 1999, 312 = ZfBR 1999, 225 - Baulogistikzentrum Potsdamer Platz.

[468] BVerwG, Urt. v. 26.2.1999 – 4 CN 6.98 – DVBl. 1999, 1293 (LS) = BauR 1999, 1128; Urt. v. 5.3.1999 – 4 CN 18.98 – ZfBR 1999, 344 = NVwZ 1999, 987 mit Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 – DVBl. 1999, 100 = NJW 1999, 592 (gilt auch für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB); Urt. v. 28.4.1999 – 4 CN 5.99 – UPR 1999, 350 = BauR 1999, 1131.

[469] BVerwG, B. v. 12.3.1999 – 4 BN 6.99 – BauR 1999, 878 = ZfBR 1999, 225 = UPR 1999, 312 = LKV 1999, 364 – Baulogistikzentrum Potsdamer Platz.

[470] BVerwG, Urt. v. 21.10.1999 – 4 CN 1.98 –.

[471] BVerwG, Urt. v. 5.11.1999 – 4 CN 3.99 – für hofnahes Weideland.

tatsächlich durchgeführt werden. Abgesehen von einer bewussten Umgehung bestehen Ansprüche auf Durchführung eines bestimmten Verfahrens nicht.[472]

214 Macht ein Antragsteller im Normenkontrollverfahren geltend, der Bebauungsplan setze für sein zur Wohnbebauung vorgesehenes Grundstück keine ausreichende **Erschließung** fest, so steht der Zulässigkeit des Antrags nicht entgegen, dass im Aufstellungsverfahren keine Anregungen wegen der Erschließung vorgetragen worden sind. Ob ein Antragsteller, der zunächst die ihm günstigen Festsetzungen eines Bebauungsplans ausgenutzt hat und sich erst dann gegen ihm ungünstige Festsetzungen wendet, seine **Antragsbefugnis verwirkt**, richtet sich nach den Einzelfallumständen. Ein Bebauungsplan, der als einzige Zuwegung zu einem Wohngrundstück nur einen nicht befahrbaren Treppenweg festsetzt, braucht deshalb nicht gegen das Abwägungsgebot zu verstoßen.

215 Ein Normenkontrollantrag kann auch dann gegen einen Bebauungsplan erhoben werden, wenn dieser die Grundlage für **Nachfolgeverfahren** legt, durch die der Eingriff in die Belange des Eigentümers konkretisiert wird. Eine die Antragsbefugnis begründende mögliche Rechtsverletzung ist daher dann i. S. von § 47 II VwGO ,,durch" die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung eingetreten oder zu erwarten, wenn die von dem Antragsteller geltend gemachte Beeinträchtigung subjektiver privater Interessen zwar endgültig erst durch einen nachfolgenden eigenständigen Rechtsakt eintritt, dieser Rechtsakt jedoch in der von dem Antragsteller angegriffenen Norm bereits als von dem Normgeber geplante Folgemaßnahme angelegt ist.[473]

216 Neben der Antragsbefugnis nach § 47 II VwGO ist für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags das **Rechtsschutzbedürfnis** erforderlich. Es fehlt, wenn der Antragsteller mit der begehrten gerichtlichen Entscheidung seine Rechtsstellung nicht verbessern kann.[474] Wer geltend macht, durch eine Baugenehmigung, die ihm zwar nicht vorschriftsmäßig bekanntgemacht worden ist, von der er aber in anderer Weise sichere Kenntnis erlangt hat oder hätte erlangen müssen, in seinen Rechten verletzt zu sein, verliert seine Anfechtungsbefugnis, wenn er nicht innerhalb der Frist des § 70 i. V. mit § 58 II VwGO Widerspruch einlegt.[475] Dies gilt nicht nur für den unmittelbaren Grenznachbarn. Richtet sich ein Normenkontrollantrag gegen Festsetzungen eines Bebauungsplans, zu deren Verwirklichung schon eine unanfechtbare Genehmigung erteilt worden ist oder auf dessen Grundlage genehmigungsfreie Vorhaben verwirklicht worden sind, fehlt dem Antrag das Rechtsschutzbedürfnis, wenn der Antragsteller dadurch, dass der Bebauungsplan für nichtig erklärt wird, seine Rechtsstellung derzeit nicht verbessern kann.[476]

217 Für eine Normenkontrollklage gegen einen Bebauungsplan, auf Grund dessen eine vom Antragsteller als nachteilig angesehene Bebauung seines Nachbargrundstücks genehmigt worden ist, ist ein Rechtsschutzbedürfnis nicht mehr gegeben, wenn der Bebauungsplan inzwischen durch einen anderen Plan ersetzt worden ist und die Bebauung des Nachbargrundstücks auch nach § 34 BauGB genehmigt werden müsste.[477] Das *BVerwG* ist einer zu weit reichenden Interpretation seiner Rechtsprechung entgegengetreten, nach der ein Rechtsschutzbedürfnis[478] dann fehlt, wenn der Antragsteller Festsetzungen bekämpft, auf deren Grundlage bereits Vorhaben genehmigt und verwirklicht worden sind[479]. Wenn dies nur einen Teil der im Plangebiet zulässigen Vorhaben betreffe, könne ein Rechtsschutzbedürfnis sehr wohl bestehen.[480]

218 Eine **Behörde** ist antragsbefugt, wenn sie die angegriffene Norm anzuwenden hat. Das Normenkontrollverfahren stellt ein objektives Rechtsbeanstandungsverfahren dar, in dem auf einen entsprechend zulässigen Antrag über die Gültigkeit der Norm entschieden wird. Der Normenkontrolle ist eine materielle Rechtskrafterstreckung auf Dritte in dem von § 121 VwGO vorausgesetzten Sinne und eine **Beiladung** etwa durch die Nichtigkeitserklärung nachteilig betroffener Grundstückseigentümer nicht möglich. Diese können ggf. im Normenkontrollverfahren angehört werden.[481]

219 Der Normenkontrollantrag ist allerdings erst gegen bereits **in Kraft getretene städtebauliche Satzungen** zulässig. Rechtsvorschriften, die sich noch im Stadium ihrer Entstehung befinden, können nicht Gegenstand einer

---

[472] Zur Antragsbefugnis von Naturschutzverbänden OVG Lüneburg, B. v. 23.12.1998 – 1 M 4466/98 – NVwZ 1999, 1241; B. v. 28.7.1999 – 1 M 2281/99 – DVBl. 1999, 1528 (LS) = ZfBR 1999, 345 = NuR 1999, 702; VG Berlin, Urt. v. 28.1.1999 - 13 A 323.98 – keine naturschutzrechtliche Verbandsklage gegen eine Baugenehmigung.

[473] *BVerwG*, B. v. 14. 2. 1991 -- 4 NB 25.89 -- NVwZ 1991, 980 = BauR 1991, 435 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1332; B. v. 9. 7. 1992 -- 4 NB 39.91 -- DVBl. 1992, 1437 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1309 -- Fußgängerzone.

[474] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 3.86 -- BVerwGE 78, 85 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1297 -- Kaiserallee; B. v. 9. 2. 1989 -- 4 NB 1.89 -- DVBl. 1989, 660 = NVwZ 1989, 653 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1325 -- Durchgangsstraße; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2250.

[475] *BVerwG*, Urt. v. 25. 1. 1974 -- 4 C 72.72 -- BVerwGE 44, 294 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 334.

[476] *BVerwG*, Urt. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 3.86 -- BVerwGE 78, 85 -- Kaiserallee.

[477] *BVerwG*, B. v. 22. 9. 1995 -- 4 NB 18/95 -- DVBl. 1996, 107 = ZfBR 1996, 55.

[478] Dazu auch OVG Münster, B. v. 29.9.1998 – 10a D 139/94 – NVwZ 1999, 807 = NWVBL 1999, 463.

[479] Vgl. BVerwG, B. v. 28.8.1987 – 4 N 3.86 – BVerwGE 78, 85 = DVBl. 1987, 1276.

[480] BVerwG, Urt. v. 28.4.1999 – 4 CN 5.99 – UPR 1999, 350 = BauR 1999, 1131.

[481] *BVerwG*, B. v. 12. 3. 1982 -- 4 N 1.80 BVerwGE 65, 131 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1322; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2260.

Normenkontrolle sein.[482] Entscheidend ist, ob die Tätigkeit der am Rechtsetzungsverfahren Beteiligten aus ihrer Sicht beendet ist[483] und die Norm aus der Sicht des Normgebers formelle Geltung beansprucht.[484] Geht der Normgeber davon aus, dass es sich um eine in diesem Sinn bereits erlassene Norm handelt, ist der Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO statthaft.[485] Zum Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens kann der Antragsteller - ein entsprechendes Rechtsschutzbedürfnis vorausgesetzt – allerdings nicht nur den im Zeitpunkt der Normenkontrollentscheidung geltenden Bebauungsplan machen, sondern auch einen einzelnen Änderungs- oder Ergänzungsplan oder eine vor einer Änderung geltende Fassung.[486]

Der Normenkontrollantrag ist innerhalb einer Zweimonatsfrist seit Inkrafttreten der Satzung auszubringen. Bereits vor Einführung der allgemeinen zweijährigen Antragsfrist für Normenkontrollen durch die 6. VwGO-Novelle galt für die Kontrolle von Bebauungsplänen in den neuen Ländern auf Grund Nr. 1 RMBeschrG[487] eine dreimonatige Antragsfrist. Die Vorschrift lässt ihrem Wortlaut nach aber offen, ob sie auch auf Bebauungspläne Anwendung findet, die vor dem 1.5.1993 in Kraft gesetzt worden sind. Im Wege der Analogie schloss das *BVerwG* diese planwidrige Gesetzeslücke dahingehend, dass eine Anwendbarkeit mit der Maßgabe bejaht wurde, dass die Dreimonatsfrist am 1.5.1993 zu laufen begann.[488] Da die Rechtsmittelbeschränkung jedoch im Gesetz nicht eindeutig bestimmt war, gewährte das Gericht im konkreten Fall eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand (§ 60 VwGO).[489] Die Befugnis der Verwaltungsgerichte zur inzidenten Normenkontrolle wird allerdings durch den Ablauf der Antragsfrist nach § 47 II S 1 VwGO nicht berührt.[490]

220 Daneben bestehen auch Möglichkeiten der **Inzidentkontrolle** eines Bebauungsplanes in anderen Gerichtsverfahren.

221 Einen Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit eines Bebauungsplans nach § 47 VwGO kann grundsätzlich auch ein **Bauantragsteller** stellen, der -- ohne Grundstückseigentümer zu sein -- aus eigenen wirtschaftlichen Interessen und im (vertraglichen) Einvernehmen mit dem Eigentümer eine Bebauung des Grundstücks beabsichtigt. Die Antragsbefugnis des Nichteigentümers für ein Normenkontrollverfahren hängt dabei nicht davon ab, dass die von ihm verfolgten, durch den Bebauungsplan ausgeschlossenen Nutzungsabsichten im Planaufstellungsverfahren geltend gemacht worden sind oder sich der planenden Gemeinde hätten aufdrängen müssen.[491] Auch hat ein Eigentümer eines Außenbereichsgrundstücks eine Antragsbefugnis nach § 47 II VwGO, wenn er sich gegen die Festsetzung seines Grundstücks als nicht überbaubare Fläche wehrt.[492] Setzt sich ein Eigentümer im Wege der Normenkontrolle dagegen zur Wehr, dass sein Grundstück als nicht überbaubare Fläche festgesetzt worden ist, so fehlt seinem Antrag das Rechtsschutzbedürfnis nur dann, wenn unzweifelhaft ist, dass er seinem Ziel, das Grundstück baulich zu nutzen, selbst dann auf unabsehbare Zeit nicht näher kommen kann, wenn der Bebauungsplan für nichtig erklärt wird.[493] Sind bereits auf der Grundlage des Bebauungsplans Bauvorhaben in der Umgebung unanfechtbar verwirklicht, so kann das Rechtsschutzinteresse für einen Normenkontrollantrag fehlen.[494] Ein Rechtsmittel in einem Normenkontrollverfahren einlegen kann nur, wer schon Beteiligter des Ausgangsverfahrens war.[495] 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 entlang führt, kann ein abwägungserheblicher Belang sein, dessen Nichtberücksichtigung ein Antragsbefugnis für eine Normenkontrollklage gemäß § 47 II 1 VwG0 begründen kann.[496]

---

[482] *BVerwG*, B. v. 4. 4. 1963 -- 1 CB 18.62 -- Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 22 = NJW 1963, 1122; Urt. v. 29. 7. 1977 -- 4 C 51.75 -- BVerwGE 54, 211; BVerfGE 1, 396; *Ule* VerwArch. 1974, 291; *Jäde* BayVBl. 1985, 225; *Stüer* DVBl. 1985, 470; *Eyermann/Fröhler* § 47 Rdn. 21.

[483] *HessVGH*, Urt. v. 12. 11. 1981 -- 4 N 5.81 -- BauR 1982, 135.

[484] *VGH Mannheim*, Urt. v. 18. 7. 1962 -- I 364/62 -- ESVGH 12, 149 (152).

[485] *BVerwG*, B. v. 2. 6. 1992 -- 4 N 1.90 -- NVwZ 1992, 1088 = BauR 1992, 743.

[486] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30/96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung.

[487] Gesetz zur Beschränkung von Rechtsmitteln in der Verwaltungsgerichtsbarkeit (BGBl. I 1993, S. 487).

[488] BVerwG, B. v. 22.6.1999 – 4 BN 20.99 – DVBl. 1999, 1516 =BauR 1999, 1441 = ZfBR 1999, 341.

[489] BVerwG, B. v. 22.6.1999 – 4 BN 20.99 – DVBl. 1999, 1516.

[490] VGH Mannheim, Urt. v. 11.3.1999 – 3 S 1524/96 – VBlBW 1999, 343.

[491] *BVerwG*, B. v. 18. 5. 1994 -- 4 NB 27.93 -- NVwZ 1995, 264 = DVBl. 1994, 1155.

[492] *BVerwG*, B. v. 26. 5. 1993 -- 4 NB 3.93 -- NVwZ 1994, 269 = BauR 1994, 215 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1317.

[493] *BVerwG*, B. v. 25. 5. 1993 -- 4 NB 50.92 -- NVwZ 1994, 1749 = BauR 1994, 212 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1316.

[494] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 3.86 -- BVerwGE 78, 85 -- Kaiserallee; B. v. 9. 2. 1989 -- 4 NB 1.89 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 37; B. v. 25. 5. 1993 -- 4 NB 50.92 -- NVwZ 1994, 1749 = BauR 1994, 212 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1316.

[495] *BVerwG*, Urt. v. 26. 8. 1971 -- 8 C 44.70 -- BVerwGE 38, 290; B. v. 12. 12. 1990 -- 4 NB 14.88 -- NVwZ 1991, 871 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 75 -- Restrisiko; B. v. 7. 5. 1993 -- 4 NB 14.93 -- NVwZ-RR 1994, 235.

[496] BVerwG, Urt. v. 26.2.1999 – 4 CN 6.98 – DVBl. 1999, 1293 (LS) = DÖV 1999, 733 = BauR 1999, 1128 = ZfBR 1999, 223 = UPR 1999, 271.

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 sind.[497]

222 Ist ein Normenkontrollantrag rechtskräftig zurückgewiesen, kann ein erneuter Antrag nach § 47 VwGO, den Bebauungsplan für nichtig zu erklären, nur darauf gestützt werden, eine gegenüber der abweisenden Normenkontrollentscheidung geänderte Sach- oder Rechtslage habe den Bebauungsplan im Nachhinein nichtig werden lassen.[498] Mit einem erneuten Normenkontrollantrag kann etwa geltend gemacht werden, der Bebauungsplan sei auf Grund einer inzwischen eingetretenen tatsächlichen Entwicklung funktionslos geworden.[499] Dagegen ist die Durchführung etwa eines Umlegungsverfahrens zur Verwirklichung eines Bebauungsplanes kein Umstand, der zu dessen Nichtigkeit führen kann.[500]

223 **b)** Der **Flächennutzungsplan** kann demgegenüber in der **gerichtlichen Kontrolle** nur mittelbar überprüft werden (Inzidentkontrolle).

5. Merkmale von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan (Überblick)

224 Die Merkmale von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan lassen sich in Stichworten wie folgt beschreiben:

Flächennutzungsplan	**Bebauungsplan**
gesamtes Gemeindegebiet	Teile des Gemeindegebietes
grobkörnig	parzellenscharf
Darstellungen (§ 5 BauGB)	Festsetzungen (§ 9 BauGB)
Grundzüge	konkrete Bodennutzung
Erläuterungsbericht	Begründung
verwaltungsinternes Handlungsprogramm	Satzung mit Außenwirkung (§ 10 I BauGB)
Inzidentkontrolle	Inzident- und Normenkontrolle (§ 47 VwGO)

IV. Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten nach der BauNVO

225 Die Darstellungs- und Festsetzungsmöglichkeiten hinsichtlich der Art und des Maßes der baulichen Nutzung sowie der Bauweise und der überbaubaren sowie der nicht überbaubaren Grundstücksflächen sind im Einzelnen in der BauNVO geregelt.[501] Im Flächennutzungsplan können die für die Bebauung vorgesehenen Flächen nach der allgemeinen Art ihrer baulichen Nutzung (Bauflächen) dargestellt werden als Wohnbauflächen (W), gemischte Bauflächen (M), gewerbliche Bauflächen (G) und Sonderbauflächen (S). Den Bauflächen sind insgesamt 10 Baugebiete zugeordnet, die nach der besonderen Art ihr baulichen Nutzung untergliedert sind.

226 Die für die **Baugebiete** geltenden Vorschriften der §§ **2 bis 11 BauNVO** sind dabei nach einer **einheitlichen Struktur** aufgebaut: Abs. 1 der Vorschrift enthält jeweils die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes. [502] In Abs. 2 der Vorschrift werden jeweils die in diesem Gebiet allgemein zulässigen Nutzungen aufgeführt (Regelbestimmung). Abs. 3 der Vorschrift enthält jeweils die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen (Ausnahmebestimmung). Mit diesem Regelungstatbestand in dem jeweiligen Abs. 3 knüpft die Vorschrift an § 31 I BauGB an, wonach von den Festsetzungen des Bebauungsplans solche Ausnahmen zugelassen werden können, die in dem Bebauungsplan nach Art und Umfang ausdrücklich vorgesehen sind. Bei der Prüfung der Zulässigkeit einer ausnahmsweise vorgesehenen Nutzung ist jeweils zu fragen, ob der Gebietscharakter, insbesondere hinsichtlich des Störungsgrades und der Andersartigkeit der beabsichtigten Nutzung, gewahrt wird oder Art und Umfang der Nutzung den Gebietstyp des jeweiligen Baugebietes oder benachbarte Nutzungen beeinträchtigen.

227 Widerspricht die **beabsichtigte Nutzung** den Festsetzungen des Bebauungsplans und ist sie auch nach der BauNVO nicht ausnahmsweise zulässig, so kann sie nach § 31 II BauGB **dispensiert** werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und (1) Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern, (2) die Abweichung städtebaulich vertretbar ist oder (3) die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte

---

497 VGH Mannheim, B. v. 7.5.1999 – 3 S 1835/98 – VGHBW 1999, Beilage 10, B 1 – Müllheimer Tal.

498 *BVerwG*, B. v. 2. 9. 1983 -- 4 N 1.83 -- BVerwGE 68, 12 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 222.

499 *BVerwG*, Urt. v. 29. 4. 1977 -- 4 C 39.75 -- BVerwGE 54, 5 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 201.

500 *BVerwG*, B. v. 3. 11. 1993 -- 4 NB 33.93 -- DVBl. 1994, 267 = NVwZ-RR 1994, 236 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1319.

501 Zur BauNVO die Nachw. bei *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 262.

502 Diese muß auch bei Festsetzungen nach § 1 V, VIII und IX BauNVO gewahrt sein, so *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

führen würde und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Die Anwendung dieser Vorschrift setzt zunächst voraus, dass die Grundzüge der Planung nicht berührt werden. Sind diese allerdings nicht berührt, ist eine Befreiung nach der Neufassung des § 31 II durch das BauROG nicht auf einen **atypischen Sachverhalt** beschränkt, der nur dann nicht gegeben ist, wenn die Gründe, die für eine Befreiung streiten, nicht für jedes oder für nahezu jedes Grundstück im Planbereich gegeben sind.[503] Die Grenze für mehrere Befreiungen ist jedoch dann erreicht, wenn es sich umso viele zu regelnde Fälle handelt, dass ein Planungserfordernis nach § 1 III BauGB besteht und damit die Grundzüge der Planung betroffen sind.

228 Bei den besonderen Wohngebieten sowie bei Kerngebieten werden in Abs. 4 jeweils Möglichkeiten besonders differenzierender Festsetzungen eröffnet (**besondere Differenzierungsmöglichkeiten**). Mit diesem Inhalt werden die Baugebietsbeschreibungen in der BauNVO durch die Bezugnahme des Plangebers Bestandteil des Bebauungsplanes. Dies gilt für die in Abs. 2 der BauNVO jeweils beschriebenen, regelmäßig zulässigen Vorhaben ebenso wie für die Ausnahmeregelungen in Abs. 3 der BauNVO. Der BauNVO liegt der Gedanke der Typisierung in dem Sinne zu Grunde, dass verschiedene Arten der baulichen und sonstigen Nutzung jeweils zu einem Nutzungstypen zusammengefasst werden.[504] Dies hat auch für die planende Gemeinde, die an diese Typisierung gebunden ist, eine wichtige Steuerungsfunktion. Festsetzungen, die in § 9 BauGB und in der auf § 2 V BauGB beruhenden BauNVO nicht vorgezeichnet sind, können von der planenden Gemeinde nicht getroffen werden. Die Gemeinde ist auch nicht in der Lage, eigene Typen von Nutzungsarten außerhalb des Katalogs der Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB und der BauNVO zu schaffen oder diese Wirkung durch eine Kombination von den vorgesehenen Festsetzungen mit einem neuen, darüber hinausgehenden Inhalt zu bewirken.[505] Auch wird die BauNVO vom *BVerwG* als eine sachverständige Konkretisierung moderner Planungsrechtsgrundsätze bezeichnet.[506]

Die Festsetzung von Baugebieten hat kraft Bundesrecht grundsätzlich nachbarschützende Funktion.[507] Der die Erhaltung der Gebietsart betreffende Nachbarschutz wird allerdings durch die wechselseitige Prägung der benachbarten Grundstücke begrenzt und muss daher keineswegs alle Grundstücke in der Umgebung erfassen.[508] Auch der nachbarliche Anspruch auf Wahrung eines bestimmten Baugebietes kann sowohl im Innenbereich als auch im Außenbereich verwirken.[509] Dies gilt insbesondere für Rechtsverletzungen, die keine spürbare eigene Rechtsverletzung beinhalten.[510] Die Festsetzung eines Gewerbegebietes verleiht nach der Rechtsprechung des *OVG Lüneburg* dem Nachbarn auch dann keinen Schutz gegen eine Baugenehmigung für einen großflächigen Einzelhandelsbetrieb nach § 11 III BauNVO, wenn die (unterstellt rechtswidrige) Genehmigung nicht zu Einschränkungen der gewerblichen Nutzbarkeit der benachbarten Grundstücke im Plangebiet führt.[511] Sogenannte Wagenburgen sind nach Auffassung des *OVG Berlin* in keinem der in der BauNVO genannten Baugebiete zulässig. Überläßt eine Behörde in einem nicht beplanten Iunnenbereich ein landeseigenes Grundstück einer sog. Wagenburg, die faktisch eine baurechtsfreie Ernklave bildet, kann dem Eigentümer eines Nachbargrundstücks wegen Verletzung des Rücksichtnahmegebotes ein Anspruch auf Beseitigung zustehen[512].

1. Die Baugebiete der BauNVO

229 **a) Kleinsiedlungsgebiete.** Sie dienen nach § 2 I BauNVO vorwiegend der Unterbringung von Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäuden mit entsprechenden Nutzgärten und landwirtschaftlichen Nebenerwerbsstellen. Typisch für den Gebietscharakter ist das Wohnen i. V. mit einer nebenberuflichen intensiven Gartenbaunutzung und oftmals

---

503 *BVerwG*, B. v. 20. 11. 1989 -- 4 B 163.89 -- DVBl. 1990, 383 = NVwZ 1990, 556 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 326.

504 S. zu den Gliederungs- und Ausschlußmöglichkeiten u. Rdn. 333.

505 *BVerwG*, Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 25.82 -- BVerwGE 68, 360 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 311; Urt. v. 3. 4. 1987 -- 4 C 41.84 -- BRS 47, Nr. 63 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 345 -- Bauvorbescheid; Urt. v. 15. 12. 1994 -- 4 C 13.93 -- DVBl. 1995, 515 -- Spielhalle.

506 *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 15.92 -- NVwZ 1994, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1286 -- interkommunale Nachbarklage.

507 Die für überplante Gebiete entwickelten Grundsätze lassen sich auf den unbeplanten Innenbereich nicht übertragen, *BVerwG*, B. v. 13.11.1997 - 4 B 195.97 - ZfBR 1998, 166; es entspreche dem Gedanken des wechselseitigen Austauschverhältnisses im Bauplanungsrecht, so das *OVG Weimar*, B. v. 18.10.1996 - 1 EO 262/96 - UPR 1997, 156, daß derjenige, der die mit der jeweiligen Gebietsfestsetzung verbundenen Beschränkungen der baulichen Ausnutzbarkeit der Grundstücke selbst nicht einhält, sich nicht mit der Begründung gegen das Vorhaben eines Dritten wenden kann, dieses sei seiner Art nach in dem jeweiligen Baugebiet nicht zulässig.

508 *BVerwG*, B. v. 20.8.1998 - 4 B 79.98 NVwZ-RR 1999, 105 = BauR 1999,32 – Steilhang.

509 *BVerwG*, B. v. 26.6.1998 - 4 B 19.98 - Gebietsart.

510 *BVerwG*, B. v. 8.1.1997 - 4 B 228.96 - NVwZ-RR 1997, 522.

511 *OVG Lüneburg*, B. v. 29.3.1996 - 1 M 6354/95 - NVwZ 1997, 1012.

512 *OVG Berlin*, Urt. v. 13.3.1998 – 2 S 2.98 – NVwZ 1998, 978 = LKV 1998, 355.

einer Kleintierhaltung. Seit dem Entstehen der Kleinsiedlungen Anfang der Dreißiger Jahre ist diese Baugebietsart zu einem festen Bestandteil der städtebaulichen Ordnung insbesondere in ländlich geprägten Gemeinden geworden. Die Besonderheiten des Gebietes erklären sich aus dem sozialpolitischen Anliegen, insbesondere den Bevölkerungskreisen mit geringem Einkommen durch Eigentum an Haus und Garten ein Verbundenheitsgefühl zu vermitteln und durch Bodenständigkeit in Notzeiten eine Krisenfestigkeit zu erreichen.[513] Zulässig sind Kleinsiedlungen einschließlich Wohngebäude mit entsprechenden Nutzgärten, landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen und Gartenbaubetriebe. Außerdem sind die der Versorgung des Gebietes dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht störende Handwerksbetriebe zulässig (§ 2 II BauNVO).[514] Ausnahmsweise können sonstige Wohngebäude mit nicht mehr als zwei Wohnungen, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, Tankstellen sowie nicht störende Gewerbegebiete zugelassen werden (§ 2 III BauNVO).

230 **b) Reine Wohngebiete.** Sie dienen nach § 3 I BauNVO dem Wohnen. Zulässig sind Wohngebäude (§ 3 II BauNVO). Ausnahmsweise können Läden und nicht störende Handwerksbetriebe, die zur Deckung des täglichen Bedarfs für die Bewohner des Gebietes dienen, sowie kleinere Betriebe des Beherbergungsgewerbes zugelassen werden. Nach § 3 III 2 BauNVO 1990 können auch Anlagen für soziale Zwecke sowie den Bedürfnissen der Bewohner des Gebiets dienende Anlagen für kirchliche, kulturelle, gesundheitliche und sportliche Zwecke ausnahmsweise zugelassen werden. Bei der Entscheidung über die Ausnahmen ist jeweils zu fragen, ob das Vorhaben nach Art und Umfang und insbesondere auch hinsichtlich seines Störungsgrades noch mit dem Gebietstyp des reinen Wohngebietes vereinbar ist. Dies gilt auch für die Tierhaltung.[515] Durch eine Neufassung des § 3 IV BauNVO 1990 hat der Verordnungsgeber klargestellt, dass in reinen Wohngebieten auch **Altenheime und Altenpflegeheime** zulässig sind. Dies war nach Auffassung des *VGH Mannheim*[516] zuvor nicht zulässig. Unterkünfte für Asylbewerber sind demgegenüber im reinen Wohngebiet nicht zulässig.[517] Allerdings kann eine Asylbewerberunterkunft durch eine Befreiung nach § 31 II Nr. 1 BauGB zugelassen werden, wenn sie zur Befriedigung bestehenden dringenden Unterbringungsbedarfs in der Gemeinde erforderlich, d. h. vernünftigerweise geboten ist. Eines atypischen Sonderfalls im Verhältnis zu anderen Grundstücken des Baugebiets bedarf es dazu nicht.[518] Allerdings hat dann eine Abwägung mit nachbarlichen Belangen stattzufinden.[519] Im Rahmen einer Kostenentscheidung (§ 161 II VwGO) tendierte das *BVerwG* dazu, Asylbewerberunterkünfte zumindest als Einrichtungen für soziale Zwecke i. S. der BauNVO anzusehen, so dass sie nach der Nutzungsart grundsätzlich in einem allgemeinen Wohngebiet zulässig sind.[520] Je nach Nutzungskonzept eines Betreibers kann in einem reinen Wohngebiet auch ein Hospiz zugelassen werden, das auch schwerkranken Menschen Schutz und Hilfe bietet. In reinen Wohngebieten, die auf der Grundlage früherer Fassung der BauNVO festgesetzt worden sind, kann gegebenenfalls nach § 31 II Nr. 2 BauGB eine Befreiung erteilt werden[521]. § 3 IV BauNVO 1990, wonach zum reinen Wohngebiet auch Wohngebäude gehören, die ganz oder teilweise der Betreuung und Pflege ihrer Bewohner dienen, verändert den Inhalt eines unter Geltung der BauNVO 1968 zu Stande gekommenen Bebauungsplans nicht. Er kann aber nach Auffassung des *BVerwG* als Auslegungshilfe für den Begriff des Wohngebäudes im Sinne des § 3 BauNVO Bedeutung haben. [522] Der Begriff des Wohnens ist durch eine auf Dauer angelegte Häuslichkeit, Eigengestaltung der Haushaltsführung und des häuslichen Wirkungskreises sowie Freiwilligkeit des Aufenthalts gekennzeichnet. Diese Kriterien dienen insbesondere auch der Abgrenzung von anderen Nutzungsformen, etwa der Unterbringung, des Verfahrens unter gleichzeitiger Betreuung, der bloßen Schlafstätte oder anderer Einrichtungen, die dann nicht als Wohngebäude, sondern als soziale Einrichtungen einzustufen sind. Maßgeblich für die Erfüllung des Wohnbegriffs ist

---

513 *Fickert/Fieseler* § 2 Rdn. 1.

514 *BVerwG*, Urt. v. 6. 12. 1963 -- 7 C 18.63 -- BVerwGE 17, 230.

515 Zur Unzulässigkeit eines Taubenhauses für 50 Reisebrieftauben *VGH Mannheim*, Urt. v. 17.11.1998 – 5 S 989/96 – VGHBW RsprDienst 1999, Beilage 2 B 5-6.

516 Urt. v. 17. 5. 1989 -- 3 S 3650/88 -- BauR 1989, 587 = NVwZ 1989, 2278.

517 *OVG Berlin*, Urt. v. 2. 6. 1987 -- 2 S 38.87 -- OVGE Berlin 18, 50 = NVwZ 1988, 264; *VGH Mannheim*, Urt. v. 30. 5. 1989 -- 8 S 1136/89 -- NJW 1989, 2283 = BauR 1989, 586.

518 So für den durch das BauROG 1998 inzwischen aufgehobenen § 4 I a S. 2 BauGB-MaßnG *VGH Mannheim*, Urt. v. 13. 12. 1994 -- 3 S 1643/94 -- VGHBW RSpDienst 1995, Beilage 3,

519 *OVG Hamburg*, Urt. v. 28. 4. 1994 -- Bf II 18/93 -- HmbJVBl 1994, 88.

520 *BVerwG*, B. v. 4.6.1997 - 4 C 2.96 - NVwZ 1998, 173. Zur Zulässigkeit einer Tankstelle im WA *OVG Münster*, Urt. v. 14.3.1996 - 7 A 3703/92 - NVwZ-RR 1997, 16; Liturgisches Glockenläuten im WA und Nachbarschutz *BVerwG*, B. v. 2.9.1996 - 152.96 - BauR 1996, 819; ein Bestattungsinstitut mit Feierhalle kann als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb zulässig sein *OVG Münster*, Urt. v. 28.7.1997 - 10 a D 31/97 NE - DVBl. 1998, 61 = BauR 1998, 303. Auch Wertstoffcontainer (für Altglas) können im allgemeinen Wohngebiet zulässig sein, so *BVerwG*, B. v. 13.10.1998 - 4 B 93.98 - BauR 1999, 145 = UPR 1999, 74.

521 *OVG Münster*, B. v. 23.7.1998 – 10 B 1319/98 – BauR 1999, 141 – Hospiz.

522 *BVerwG*, B. v. 25.3.1996 - 4 B 302.95 - NVwZ 1996, 893 = UPR 1996, 271 - Kinderheim; *Lemmel*, FS Weyreuther, S. 273.

übrigens das Nutzungskonzept und seine grundsätzliche Verwirklichung, nicht das individuelle und mehr oder weniger spontane Verhalten einzelner Bewohner.[523]

231 Hinsichtlich der Störanfälligkeit des reinen Wohngebietes soll Sorge dafür getragen werden, dass das Gebiet von allen Störungen und Immissionen freigehalten wird, die das Wohnen stören, beeinträchtigen oder erheblich belästigen können. Der Maßstab für die allgemeine oder ausnahmsweise Zulässigkeit von Nutzungen und Anlagen ist daher aus der zu gewährleistenden Wohnruhe und der diese voraussetzenden Störungsfreiheit des reinen Wohngebietes zu gewinnen.[524]

232 Auch in einem reinen Wohngebiet ist die Errichtung eines **Altenwohn- und Pflegeheims** durch Ausweisung einer Gemeinbedarfsfläche nach § 9 I Nr. 5 BauGB zulässig. Dabei hat die planende Gemeinde zwar zu bedenken, dass die Ausweisung eines solchen Vorhabens ggf. zu einer Minderung des Wohnwertes führen kann. Dies schließt die Ausweisung eines Altenwohn- und Pflegeheims in einem reinen Wohngebiet nicht aus.[525]

233 Vor dem Hintergrund eines nur eingeschränkt zulässigen Störungsgrades ist die Einrichtung von Wohnunterkünften für **Asylbewerber** und ausländische Flüchtlinge im reinen Wohngebiet problematisch. Umstritten ist bereits, ob solche Notunterkünfte dem Wohnen dienen, weil dafür eine auf gewisse Dauer angelegte, eigenständige Gestaltung des häuslichen Lebens typisch ist. Dazu gehört nach Auffassung des *OVG Bremen*,[526] dass den Menschen rechtlich, mindestens tatsächlich der Wohnraum hinreichend gesichert zugeordnet wird und dass dieser Lebensbereich gegen unmittelbare Verfügungsgewalt Dritter wirksam abgeschirmt ist.[527] Die vorübergehende Unterbringung von Obdachlosen stößt daher im reinen Wohngebiet auf große Schwierigkeiten.[528] Auch im allgemeinen Wohngebiet kann die Errichtung solcher Unterkünfte allerdings auf Schwierigkeiten stoßen.[529] Das allgemeine Bauplanungsrecht kann und soll allerdings keinen Milieuschutz gewährleisten. Daher sind Wohnungsimmissionen, die von einer Asylbewerberunterkunft ausgehen, in der Regel auch in solchen allgemeinen Wohngebieten hinzunehmen, die durch eine andere homogene Wohnbevölkerung geprägt sind. [530]

234 **c) Allgemeine Wohngebiete.** Sie dienen vorwiegend dem Wohnen (§ 4 I BauNVO). Von den reinen Wohngebieten unterscheiden sie sich dadurch, dass dort das Wohnen zum einzigen Merkmal der allgemein zulässigen Nutzungen gehört, während beim allgemeinen Wohngebiet auch andere, das Wohnen nicht störende Nutzungen das Bild prägen. Zulässig sind im allgemeinen Wohngebiet Wohngebäude sowie die der Versorgung des Gebietes dienenden Läden, Schank- und Speisewirtschaften,[531] nicht störende Handwerksbetriebe sowie Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke (§ 4 II BauNVO). Dabei ist auf den Gebietscharakter des allgemeinen Wohngebietes abzustellen. Bei der Frage, welche Anlagen i.S. des § 4 II 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 II 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 Nutzungsänderung.[532]

Ob eine Gaststätte im Sinne des § 4 II Nr. 2 BauNVO der Versorgung des Gebietes dient, ist vom verbraucherbezogenen Einzugsbereich her zu bestimmen. Nicht entscheidend sind dagegen – auch bei kleineren Landgemeinden – das Gemeindegebiet oder Ortsteile der Gemeinde. Ein verbrauchernaher Einzugsbereich liegt nicht vor, wenn die Gaststätte auf Besucher ausgerichtet ist, die üblicherweise mit dem Kraftfahrzeug anreisen, oder wenn die Gaststätte im Hinblick auf ihre Größe auf Besucher aus einer größerer Umgebung angewiesen ist.[533] Insoweit sind auch die demografischen und sozialen Gegebenheiten in der Umgebung von Bedeutung.[534]

---

523 *BVerwG*, B. v. 25.3.1996 - 4 B 302.95 - NVwZ 1996, 893 = UPR 1996, 271 – Kinderheim.

524 *Fickert/Fieseler* § 3 Rdn. 4.

525 *BVerwG*, B. v. 27. 1. 1994 -- 4 NB 1.94 -- Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 71 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 185.

526 B. v. 12. 2. 1991 -- 1 B 78/90 -- BauR 1991, 324 = NVwZ 1991, 1006 -- Asylbewerberheim.

527 *OVG Münster*, B. v. 29. 7. 1991 -- 10 B 1128/91 -- DVBl. 1992, 46 = BauR 1991, 733.

528 *OVG Münster*, B. v. 16. 8. 1991 -- 10 B 1549/91 -- BauR 1991, 735.

529 Vgl die Nachw. bei *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 270

530 *BVerwG*, Urt. v. 23.8.1996 – 4 C 13.94 – DVBl. 1997, 61 = BauR 1997, 72 - Asylbewerberheim.

531 Zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Biergärten *Wollenschläger* BayVBl. 1996, 161.

532 BVerwG, Urt. v. 29.10.1998 – 4 C 9.97 – DVBl. 1999, 244 mit kritischer. Ann. Schmaltz = NVwZ 1999, 417 = Buchholz 406.12 § 4 Nr. 14 = BauR 1999, 228 = BBauBl. 1999, 80 = ZfBR 1999, 166 = NuR 1999, 219 für einer Gastwirtschaft mit Kegelbahn.

533 *BVerwG*, B. v. 3.9.1998 - 4 B 85.98 - Gaststätte; Urt. v. 20.10.1998 - 4 C 9.97 DVBl. 1999, 244 = BauR 1999, 228 - Gastwirtschaft mit Kegelbahn. Zum Rechtsschutz gegen eine Gaststätte im nicht beplanten Innenbereich *VG Leipzig*,

235 Einzelhandelsnutzungen sind im allgemeinen Wohngebiet als **„Nachbarschaftsläden"** zulässig. Es handelt sich dabei um Geschäfte, die der verbrauchernahen Versorgung eines Wohngebietes dienen und deren Verkaufsflächen-Obergrenze für einen SB-Lebensmittelmarkt bei etwa 700 m^2 liegt.[535] Ob auch für Mischgebiete eine derart einschränkende Größenbegrenzung gilt, ist fraglich. Das *BVerwG* geht offenbar im Mischgebiet von höheren Flächengrößen aus.[536] Zu den Anlagen für gesundheitliche und soziale Zwecke gehören etwa Altenpflegeheime oder auch Wohnheime für geistig Behinderte,[537] Kindergärten, Kindertagesstätten oder Jugendfreizeitheime. Sowohl in einem reinen als auch in einem allgemeinen Wohngebiet ist die Errichtung eines **Kinderspielplatzes** grundsätzlich zulässig. Die mit einer bestimmungsmäßigen Nutzung eines Kinderspielplatzes verbundenen Beeinträchtigungen sind von den Nachbarn grundsätzlich hinzunehmen.[538] Auch **Bolzplätze** sind -- unter dem Vorbehalt einer Beurteilung nach dem Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme in § 15 I BauNVO -- neben reinen Wohngebieten nicht generell unzulässig.[539] Zwar können Bolzplätze nicht in jeder Hinsicht den Kinderspielplätze gleichgestellt werden, die vor allem den kleineren und heranwachsenden Kindern dienen. Bolzplätze werden demgegenüber vor allem von Jugendlichen und jungen Erwachsenen für spielerische und sportliche Betätigung genutzt, woraus eine größere Lärmbelästigung für die Umgebung entstehen kann. Bolzplätze müssen aber wie Anlagen für sportliche Zwecke behandelt werden, die im allgemeinen Wohngebiet grundsätzlich zulässig (§ 4 II Nr. 3 BauNVO) und im reinen Wohngebiet ausnahmsweise (§ 3 II Nr. 2 BauNVO) zulässig sind. Wenn daher ausnahmsweise sogar ein Sportplatz neben einem reinen Wohngebiet festgesetzt werden darf,[540] so ist auch ein Bolzplatz neben einem reinen Wohngebiet nicht generell unzulässig.[541] Allerdings kann das Nebeneinander von Wohnungen und Bolzplatznutzung zu Problemen führen, die eine Zulassung des Bolzplatzes entweder ganz ausschließen oder zumindest Auflagen zum Schutz der Nachbarschaft erforderlich machen können.[542]

236 Auch Anlagen für kirchliche Zwecke sind im allgemeinen Wohngebiet grundsätzlich zulässig. Das gilt auch im Hinblick auf den zu kirchlichen Einrichtungen üblicherweise zu erwartenden Besucherverkehr[543] und das liturgische Glockengeläut zu den kirchlichen Veranstaltungen.[544] Auch Anlagen für soziale Zwecke können im allgemeinen Wohngebiet untergebracht werden (§ 4 II Nr. 3 BauNVO), wenn sie sich mit dem Gebietscharakter vertragen. Dazu gehört auch die Unterbringung von **Asylbewerbern**. Das allgemeine Bauplanungsrecht kann und soll keinen Milieuschutz gewährleisten. Daher sind Wohnungsimmissionen, die von einer Asylbewerberunterkunft ausgehen, in der Regel auch in solchen allgemeinen Wohngebieten hinzunehmen, die durch eine andere homogene Wohnbevölkerung geprägt sind. [545]

237 Ausnahmsweise können im allgemeinen Wohngebiet Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen, Gartenbaubetriebe und Tankstellen zugelassen werden (§ 4 III BauNVO). So kann etwa ein kleines Hotel-Restaurant, das der Bewirtung von Gästen aus der näheren Umgebung dient, ebenso zugelassen werden wie ein kleinerer Gewerbebetrieb oder eine Tankstelle, die etwa wegen ihrer Randlage die Wohnnutzung nicht stört. Eine Tischlerei oder eine Schlosserei mit entsprechendem Maschinenpark ist demgegenüber unzulässig. Ein Gewerbebetrieb kann dabei zu einem ,,störenden" i. S. von § 4 III Nr. 2 BauNVO auch durch den mit ihm typischerweise verbundenen Zu- und Abgangsverkehr werden.[546]

Urt. v. 5.2.1998 – 5 K 1583/97 – LKV 1998, 499. Zur Zulässigkeit eines Getränkemarkts *OVG* Münser, B. v. 31.7.1998 - 10 B 966/98 - #; VG Leipzig, Urt. v. 5.2.1998 - 5 K 1583/97 - NJ 1998, 388 - Gartenbetrieb.

534 Vgl. zu den Voraussetzungen eines Getränkemarktes als Laden zur Versorgung des Gebietes nach § 4 II Nr. 2 BauNVO *OVG Münster*, B. v. 31.7.1998 – 10 B 966/98 - #.

535 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 19.85 -- BauR 1987, 528 = DVBl. 1987, 1006; s. u. Rdn. 294.

536 *BVerwG*, B. v. 17. 1. 1995 -- 4 B 1.95 -- Buchholz 310 § 162 VwGO Nr. 29.

537 *OVG Münster*, B. v. 23. 12. 1985 -- 11 B 1911/85 -- OVGE 38, 207 = ZfBR 1986, 197 -- Behindertenwohnheim.

538 *BVerwG*, B. v. 12. 12. 1991 -- 4 C 5.88 -- DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 338.

539 *BVerwG*, B. v. 3. 3. 1992 -- 4 B 70.91 -- BauR 1992, 340.

540 *BVerwG*, Urt. v. 24. 4. 1991 -- 7 C 12.90 -- BVerwGE 88, 143 = BauR 1991, 59 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 94; Urt. v. 19. 1. 1989 -- 7 C 77.87 -- BVerwGE 81, 197 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 93.

541 *BVerwG*, B. v. 3. 3. 1992 -- 4 B 70.91 -- BauR 1992, 340 = DVBl. 1992, 1110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 97.

542 *BVerwG*, B. v. 3. 3. 1992 -- 4 B 70.91 -- BauR 1992, 340 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 97 -- Bolzplatz.

543 Zur Zulässigkeit eines Betsaals und einer Koranschule *BVerwG*, Urt. v. 27. 2. 1992 -- 4 C 50.89 -- UPR 1992, 269 = ZfBR 1992, 184 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 900.

544 *BVerwG*, Urt. v. 7. 10. 1983 -- 7 C 44.81 -- BVerwGE 68, 62 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 77; *VG Stade* NVwZ 189, 497; B. v. 2.9.1996 – 4 B 152.96 – NVwZ 1997, 142 = BauR 1996, 819 – liturgisches Glockengeläut; *OVG Hamburg*, Urt. v. 18. 6. 1991 -- Bf VI 32/89 -- BauR 1992, 356 = UPR 1992, 240 -- Zeitschlagen Kirchenglocken.

545 *BVerwG*, Urt. v. 23.8.1996 – 4 C 13.94 – DVBl. 1997, 61 = BauR 1997, 72 - Asylbewerberheim.

546 *BVerwG*, B. v. 9. 10. 1990 -- 4 B 121.90 -- NVwZ 1991, 267 = BauR 1991, 49 -- Verkehr zum Gewerbegebiet.

238 Durch die BauNVO 1990 sind dabei **Anlagen** für **sportliche Zwecke**[547] in den Katalog der allgemein zulässigen Nutzungen aufgenommen worden.[548] Es zählt hierzu der ,,Sportplatz um die Ecke" und eine ,,wohnnahe Sportanlage", die der Versorgung der Bevölkerung des Wohngebietes dient. Darunter sind kleinere Sportplätze und Anlagen zu verstehen, die sich in das Wohnumfeld einfügen und deren Einzugsbereich sich auf die Wohnumgebung beschränkt. Ggf. ist durch Lärmschutzmaßnahmen oder sonstige Schutzvorkehrungen nach § 9 I Nr. 24 BauGB sicherzustellen, dass das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme nicht verletzt wird.[549] Auch nach § 4 II Nr. 3 BauNVO sind im allgemeinen Wohngebiet nicht Sportanlagen jedweder Art allgemein zulässig. Vielmehr müssen sie nach Art und Umfang der Eigenart des Gebietes entsprechen und dürfen die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes, vorwiegend dem Wohnen zu dienen (§ 4 I BauNVO), nicht gefährden.[550]

239 **d) Besondere Wohngebiete.** Die durch die BauNVO 1977 eingeführten besonderen Wohngebiete, bei denen es sich um Gebiete zur Erhaltung und Entwicklung der Wohnnutzung handelt, dienen nach § 4 a BauNVO vorwiegend dem Wohnen. Sie dienen auch der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sonstigen Anlagen, so weit diese Betriebe und Anlagen nach der besonderen Eigenart des Gebietes mit der Wohnnutzung vereinbar sind. Mit der Ausweisung eines besonderen Wohngebietes soll zum einen der Tendenz zur Verdrängung von Wohnungen der innerstädtischen Gebiete durch Betriebe des tertiären Sektors, insbesondere durch Dienstleistungsbetriebe, entgegengewirkt werden. Zum anderen soll die Abwanderung der Wohnbevölkerung aus solchen Gebieten, die vielfach schlechte Wohnverhältnisse, eine überalterte Bausubstanz und unzureichende Verkehrsverhältnisse aufweisen, in Stadtrandgebiete oder das Umland verhindert werden.

240 Zulässig sind nach § 4 a II BauNVO Wohngebäude, Läden, Betriebe des Beherbergungsgewerbes, Schank- und Speisewirtschaften, sonstige Gewerbebetriebe, Geschäfts- und Bürogebäude sowie Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke. Ausnahmsweise können nach § 4 a III BauNVO Anlagen für zentrale Einrichtungen der Verwaltung, Vergnügungsstätten, so weit sie nicht wegen ihrer Zweckbestimmung oder ihres Umfangs nur in Kerngebieten allgemein zulässig sind, sowie Tankstellen zugelassen werden. Die ausnahmsweise **Zulässigkeit** von **Vergnügungsstätten** im besonderen Wohngebiet ist durch die BauNVO 1990 eingeführt worden (§ 4 a III Nr. 2 BauNVO). Die Vorschrift hat damit Modellcharakter für einen von der kerngebietstypischen Vergnügungsstätte zu unterscheidenden kleineren Typ der WB-Vergnügungsstätte, auf die an anderen Stellen der BauNVO verwiesen wird. Erstmals enthält die BauNVO 1990 eine besondere Art der Vergnügungsstätten in dem Sinne, dass diese Nutzungen nur in den Gebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässig sind, in denen die BauNVO dies ausdrücklich anordnet. In den anderen Gebieten (z. B. im allgemeinen Wohngebiet) ist eine Vergnügungsstätte auch nicht als sonstiger Gewerbebetrieb zulässig.[551] In besonderen Wohngebieten besteht durch die Festsetzung von Wohnungen oberhalb eines bestimmten Geschosses (§ 4 a IV Nr. 1 BauGB), aber auch durch die Festsetzung eines Anteils oder der Größe der Geschossfläche für Wohnungen (Nr. 2) die Möglichkeit, das Wohnen zu fördern und andere Nutzungen zurückzudrängen.[552]

241 Da es sich um bereits überwiegend bebaute Gebiete handelt, hängt der **Grad** der **Störanfälligkeit** wesentlich von der vorhandenen Bebauung und Nutzung ab. Wegen der vielfach vorhandenen Nutzungsmischung wird das Duldungspotenzial der Wohnnachbarschaft höher sein als im allgemeinen Wohngebiet und sich dem Mischgebiet annähern. Charakteristisch für ein nach § 4 a I BauNVO festgesetztes besonderes Wohngebiet sind besondere tatsächliche Verhältnisse, die eine anderweitige Festsetzung des Gebiets, beispielsweise als allgemeines Wohngebiet, gerade nicht erlauben. Mithin kommt auch eine regelmäßige Gleichsetzung eines besonderen Wohngebiets mit einem allgemeinen Wohngebiet hinsichtlich der Beurteilung von zumutbaren Lärmbelastungen ebenso wenig in Betracht wie eine generalisierende Behandlung eines derartigen Gebiets als Mischgebiet. Die gerichtliche Überprüfung von Lärmrichtwerten, die von der Genehmigungsbehörde anlagenbezogen für ein bestimmtes Vorhaben festgelegt worden

---

547 Zu Fragen von Sport und Bauleitplanung *Berkemann* NVwZ 1992, 817; *Birk* NVwZ 1985, 689; *Gaentzsch* UPR 1985, 201; *Hagen* UPR 1985, 817; *Knauber* NuR 1985, 308; *Papier* UPR 1985, 73; *Salzwedel* UPR 1985, 210.

548 Zur Zulässigkeit von Sportanlagen im Einwirkungsbereich einer benachbarten Wohnnutzung *BGH*, Urt. v. 17. 12. 1982 -- V ZR 55/82 -- NJW 1983, 751 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 92 -- Tennisplatz; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 276 m.w.Nachw.

549 *BVerwG*, Urt. v. 19. 1. 1989 -- 7 C 77.87 -- BVerwGE 81, 197 = NJW 1989, 1291 = DVBl. 1989, 463 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 93 -- Tegelsbarg.

550 *BVerwG*, B. v. 2. 7. 1991 -- 4 B 1.91 -- NVwZ 1991, 982 = ZfBR 1991, 273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 95. Zu den bau- und immissionsschutzrechtlichen Problemen beim Sportstättenbau in Wohngebieten *Stüer* DVBl. 1992, 816.

551 *Stüer* DVBl. 1990, 469; s. auch u. Rdn. 307. Besondere Festsetzungsmöglichkeiten für den Geschoßwohnungsbau und einen bestimmten Anteil der Nutzung zu Wohnzwecken enthält § 4 a IV BauNVO. Die Gemeinde kann danach festsetzen, daß oberhalb eines bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind (Nr. 1) oder in Gebäuden ein bestimmter Anteil der zulässigen Geschoßfläche oder eine bestimmte Größe der Geschoßfläche für Wohnungen zu verwenden ist (Nr. 2).

552 *Fickert/Fieseler* Rdn. 29 zu § 4 a BauNVO.

sind, muss vielmehr der Beurteilung des jeweiligen Einzelfalles vorbehalten bleiben.[553] Die Bauleitplanung hat hier nach dem Grundsatz des Verbesserungsgebotes möglichst dazu beizutragen, dass die Wohnverhältnisse verbessert und das Emissionsverhalten störender Nutzungen reduziert wird. Allerdings ist die Bauleitplanung nicht ganz allgemein auf das Verbesserungsgebot verpflichtet.[554]

242 Im nicht beplanten Innenbereich findet § 4 a BauNVO auch bei einer einheitlichen Gebietsstruktur i. S. des § 34 II BauGB keine Anwendung. Planerische Absichten der Gemeinde i. S. des 4 a BauNVO sind einer Wahrnehmung regelmäßig nicht zugänglich. Eine entsprechende Planungskonzeption ist aber für die Anwendbarkeit des § 4 a BauNVO Voraussetzung.[555]

243 **e) Dorfgebiete.** Sie dienen nach § 5 I BauNVO der Unterbringung der Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe, dem Wohnen und der Unterbringung von nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben sowie von der Versorgung der Bewohner des Gebietes dienenden Handwerksbetrieben. Durch die Erweiterung der Zweckbestimmung auch im Hinblick auf die Unterbringung von nicht störenden Gewerbebetrieben sowie von der Versorgung des Gebietes dienenden Handwerksbetrieben trägt die BauNVO 1990 der Tatsache Rechnung, dass das Dorfgebiet seit je her neben dem Wohnen auch der Versorgung und dem Erwerb seiner Bewohner dient. Gewerbliche Anlagen, von deren Nutzung typischerweise keine wesentlichen, über das im Dorfgebiet auch sonst Übliche hinausgehenden Immissionen für die Nachbarschaft zu erwarten sind, sind als sonstige Gewerbebetriebe i. S. des § 5 II Nr. 6 BauNVO 1990 unabhängig davon zulässig, ob es sich um einen Gewerbebetrieb handelt, der dorfgebietstypisch ist oder zur Zweckbestimmung des Dorfgebiets einen funktionellen Zusammenhang aufweist.[556] Beim Dorfgebiet gemäß § 5 BauNVO handelt es sich um ein "ländliches Mischgebiet",[557] dessen Charakter grundsätzlich nicht von einem bestimmten prozentualen Mischverhältnis der zulässigen Nutzungsarten abhängt. Eine - sich jedenfalls in gewissen Grenzen haltende - Zunahme der Wohnbebauung in einem Dorfgebiet führt für sich gesehen noch nicht zu einer - rechtlichen - Änderung des Gebietscharakters im Sinne der BauNVO. Das gilt insbesondere dann, wenn noch viele landwirtschaftliche Betriebe vorhanden sind, die der näheren Umgebung ein dörfliches Gepräge geben.[558]

244 Der durch die Novelle 1990 eingefügte § 5 I 2 BauNVO, wonach auf die Belange der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe einschließlich ihrer Entwicklungsmöglichkeiten vorrangig Rücksicht zu nehmen ist, soll sicherstellen, dass durch eine vorrangige Rücksichtnahme anderer Nutzungen die Standortsicherung der land- und forstwirtschaftlichen Betriebe gewährleistet ist. Die Festsetzung eines Dorfgebietes ermöglicht innerhalb des Gemeindegebietes einen harmonischen Übergang von Baugebieten mit städtischem Charakter zum Außenbereich. Auch können historisch gewachsene dörfliche Strukturen erhalten und bei einem Übergewicht lediglich einzelner Nutzungsarten oder schwacher Strukturen verbessert werden. Diese Rücksichtnahme auf landwirtschaftliche Nutzungen gilt vor allem für andere Nutzungen, die sich durch die landwirtschaftliche Nutzung beeinträchtigt fühlen. Landwirtschaftliche Betriebe im Dorfgebiet sind daher nicht als „latente Störer“ anzusehen.[559] Vielmehr haben die anderen Nutzungen auf die landwirtschaftliche Nutzung Rücksicht zu nehmen.

245 Zulässig sind nach § 5 II BauNVO Wirtschaftsstellen land- und forstwirtschaftlicher Betriebe und die dazugehörigen Wohnungen und Wohngebäude, Kleinsiedlungen und landwirtschaftliche Nebenerwerbsstellen, sonstige Wohngebäude, Betriebe zur Be- und Verarbeitung und Sammlung land- und forstwirtschaftlicher Erzeugnisse, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungswesens, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für örtliche Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, Gartenbaubetriebe und Tankstellen. Ausnahmsweise können nach § 5 III BauNVO Vergnügungsstätten i. S. des § 4 a III Nr. 2 BauNVO zugelassen werden.

246 Im Dorfgebiet sind Speise- und Schankwirtschaften sowie Beherbergungsbetriebe grundsätzlich auch dann zulässig, wenn sie nicht der Versorgung des Gebiets dienen, sofern sie nicht im Einzelfall (etwa wegen ihres Umfangs) der Eigenart des jeweiligen Baugebiets widersprechen (§15 I 1 BauNVO).[560] Die Störungen müssen daher bei Unzulässigkeit über den Charakter eines Dorf- oder auch Mischgebietes hinausgehen.

---

553 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 50 -- ZfBR 1991, 120; B. v. 24. 1. 1992 -- 4 B 228.91 -- Buchholz 406.12 § 4a BauNVO Nr. 2 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 901.

554 *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1989 -- 4 B 100.89 -- NVwZ 1990, 263 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 74; Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat.

555 *BVerwG*, B. v. 11. 12. 1992 -- 4 B 209/92 -- DVBl. 1993, 449 = DöV 1993, 621 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 386.

556 *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1995 -- 4 B 200.95 -- ZfBR 1996, 57 = RdL 1996, 6 = UPR 1996, 72.

557 *BVerwG*, B. v. 4.12.1995 - 4 B 258.95 - BauR 1996, 218 = DVBl. 1996, 270 = UPR 1996, 112 - Hotel; *Fickert/Fieseler*, Rdn. 2.2 zu § 5 BauNVO.

558 *BVerwG*, B. v. 19.1.1996 - 4 B 7.96 – (unveröffentlicht) - ländliches Mischgebiet.

559 *VG Weimar*, Urt. v. 23.9.1998 – 1 E 2186/98.We – ThürVBl. 1999, 22; *OVG Lüneburg*,, Urt. v. 31.7.1998 – 1 M 2978/98 – RdL 1999, 90 - Rinderstall.

560 *BVerwG*, B. v. 4. 12. 1995 -- 4 B 258.95 -- BauR 1996, 218 = DVBl. 1996, 270 = UPR 1996, 112 - Hotel.

247 Der **Begriff** der **Landwirtschaft** umfasst nach § 201 BauGB insbesondere den Ackerbau, die Wiesen- und Weidewirtschaft einschließlich Pensionstierhaltung auf überwiegend eigener Futtergrundlage, die gartenbauliche Erzeugung, den Erwerbsobstgartenbau, den Weinbau, die berufsmäßige Imkerei und die berufsmäßige Binnenfischerei. Wirtschaftsstellen landwirtschaftlicher Betriebe unterscheiden sich von gewerblichen Betrieben durch die eigene Bodenertragsnutzung und die eigene, durch Bodenbewirtschaftung oder durch Gütertausch mittelbar gewonnene Futtergrundlage für die **Tierhaltung**. Werden die Wirtschaftsgebäude dagegen ausschließlich zur Tierintensivhaltung genutzt -- die Acker- und Weideflächen sind verpachtet oder veräußert -- oder geht die Tierintensivhaltung überhaupt nicht auf einen herkömmlichen landwirtschaftlichen Betrieb zurück, so handelt es sich nicht um eine Wirtschaftsstelle eines landwirtschaftlichen Betriebes, sondern um einen Gewerbebetrieb.[561]

248 Auch innerhalb der landwirtschaftlichen Nutzung sind verschiedene **Nutzungstypen** zu unterscheiden, deren Wechsel eine Nutzungsänderung darstellen kann. Der Übergang von emissionsarmer Rinderhaltung zur weit emissionsträchtigeren Intensiv-Schweinehaltung stellt eine genehmigungspflichtige Nutzungsänderung dar. Bodenrechtlich relevant ist eine Änderung der Nutzungsweise dann, wenn sie für die Nachbarschaft erhöhte Belastungen mit sich bringt.[562] Wird eine bauaufsichtliche Genehmigung für eine die Tierhaltung einschließende landwirtschaftliche Nutzung erteilt, so ist damit nicht jede beliebige Art der Tierhaltung legalisiert.[563]

249 Die **Grenzwerte für die Zumutbarkeit von Belastungen** in Dorfgebieten i. S. des § 5 BauNVO sind -- solange gesetzliche oder anderweitige, rechtlich konkretisierende Festlegungen fehlen -- von den Behörden und Gerichten anhand einer umfassenden Würdigung aller Umstände des Einzelfalls und insbesondere der speziellen Schutzwürdigkeit des jeweiligen Baugebiets zu bestimmen. Selbst wenn hinsichtlich einzelner Beeinträchtigungsarten **technische Regelwerke** vorhanden sind (z. B. DIN-Normen oder VDI-Richtlinien), bieten diese im Rahmen der gebotenen Einzelfallprüfung nur eine Orientierungshilfe oder einen ,,groben Anhalt". Unzulässig ist in jedem Falle eine nur schematische Anwendung bestimmter Mittelungspegel oder Grenzwerte. Diese Grundsätze hat das *BVerwG* für den Bereich der Lärm- und Abgasbelastungen wiederholt ausgesprochen.[564] Sie haben auch für Geruchsbelastungen ihre Gültigkeit. Wenn es für die Rinderhaltung keine Regelwerke gibt, welche der Verwaltungspraxis und den Gerichten eine gewisse Orientierung geben könnten, kann das Gericht dem nicht durch eigene Orientierungswerte begegnen. Es muss vielmehr bei einer auf den Einzelfall ausgerichteten Beurteilung verbleiben.[565]

250 Hinsichtlich seiner **Störanfälligkeit** ist das Dorfgebiet etwa mit dem Mischgebiet vergleichbar. Der Schutz des Wohnens ist grundsätzlich geringer als in einem Wohngebiet. Auch müssen Immissionen durch dorfgebietstypische Nutzungen, etwa der Kleintierhaltung oder landwirtschaftlicher sowie forstwirtschaftlicher Betriebsstätten, hingenommen werden, solange sie das zumutbare Maß nicht überschreiten. Städtisch geprägte Wohnvorstellungen müssen daher an das dörfliche Leben angepasst werden. Besteht für das Gebiet kein Bebauungsplan und ist das im nicht beplanten Innenbereich liegende Vorhaben nach § 34 I BauGB zu beurteilen, so gelten besondere Grundsätze: In einem solchen **faktischen Dorfgebiet** bietet weder das in § 34 I BauGB noch in § 15 BauNVO enthaltene Rücksichtnahmegebot eine Grundlage dafür, dass sich ein Landwirt gegen eine heranrückende Wohnbebauung, die sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt, erfolgreich mit dem Argument zur Wehr setzt, durch eine Wohnnutzung in der Nachbarschaft werde ihm für die Zukunft die Möglichkeit abgeschnitten, seinen Betrieb zu erweitern oder umzustellen. In einer Innenbereichslage, die durch ein Nebeneinander von landwirtschaftlichen Betrieben samt dazugehörigen Wohnungen bzw. Wohngebäuden gekennzeichnet ist, lässt § 34 I BauGB es nicht zu, dass sich die landwirtschaftlichen Betriebe gegen konkurrierende Wohnnutzung abschotten. § 34 I BauGB bietet keine Handhabe, überkommene Strukturen festzuschreiben. Der Gedanke der strikten Wahrung eines Mindestmaßes an qualitativer und quantitativer Mischung, wie er etwa § 6 BauNVO zu Grunde liegt, ist § 34 I BauGB fremd.[566] Die Gebietsregelungen der BauNVO finden dann Anwendung, wenn das Gebiet i. S. des § 34 II BauGB einheitlich strukturiert ist. Die Einordnung eines Gebietes als faktisches Dorfgebiet nach § 34 II BauGB setzt dabei nicht voraus, dass den dort vorhandenen Wirtschaftsstellen land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe ein zahlenmäßiges oder sonstiges Übergewicht zukommt[567].

---

561 *BVerwG*, B. v. 25.10.1996 – 4 B 191.96 – (unveröffentlicht) - Hundezucht. Ein Hundezuchtbetrieb kann ein auch in einem Gewerbegebiet zulässig sein.

562 *BVerwG*, Urt. v. 14. 1. 1993 -- 4 C 19.90 -- DVBl. 1993, 652 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 360.

563 *BVerwG*, Urt. v. 14. 1. 1993 -- 4 C 19.90 -- DVBl. 1993, 652 =; vgl. auch *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1489.

564 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 50 = ZfBR 1991, 120 = NVwZ 1991, 881.

565 *BVerwG*, B. v. 27. 1. 1994 -- 4 B 16.94 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 903 -- Rinderhaltung.

566 *BVerwG*, Urt. v. 14. 1. 1993 -- 4 C 19.90 -- DVBl. 1993, 652 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 360.

567 *VGH Mannheim*, Urt. v. 25.5.1998 – 8 S 1320/98 – RdL 1999, 62 = VGHBW RSpDienst 1998, Beilage 8, B 4-5 – faktisches Dorfgebiet. Zum Abwehranspruch im Außenbereich *OVG Greifswald*, Urt. v. 9.2.1999 – 3 M 133/98 – Milchviehanlage.#

251 **f) Mischgebiete.** Sie dienen nach § 6 I BauNVO vorwiegend dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Das Wohnen und die gewerbliche Nutzung stehen somit im Mischgebiet nebeneinander. Die Gleichrangigkeit und Gleichwertigkeit beider Nutzungen soll dabei weniger durch eine flächenmäßige oder zahlenmäßige Quotierung erreicht werden, sondern durch ein ausgewogenes Verhältnis hinsichtlich des Störungsgrades, der wechselseitigen Verträglichkeit und der Vielfalt der Wohn- und Gewerbenutzungen. Zugleich ist auf ein ausgewogenes quantitatives und qualitatives Mischungsverhältnis der Wohnnutzung und der gewerblichen Nutzung hinzuwirken.

252 Hinsichtlich des **Störungsgrades** ist der Wohnnachbarschaft mehr zuzumuten als in einem Wohngebiet. Andererseits haben die gewerblichen Betriebe mehr Rücksicht auf die Wohnnachbarschaft zu nehmen als in einem Gewerbegebiet. Dabei folgt aus der typisierenden Betrachtungsweise, dass in einem durch Bebauungsplan ausgewiesenen Mischgebiet grundsätzlich auf jedem Baugrundstück die nach dem Katalog des § 6 BauNVO zulässigen Nutzungen in Betracht gezogen werden müssen. Allerdings kann im Einzelfall nach § 15 I BauNVO über das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme eine an sich in einem Mischgebiet zulässige Nutzung unzulässig sein. Eine Erhöhung der vorhandenen Belastung führt nicht automatisch zur Unzulässigkeit einer Nutzung im Mischgebiet. Auch in einem Mischgebiet, das bislang einen eher ruhigen Charakter besaß, muss jedermann mit gebietstypischen Störungen rechnen.[568]

253 Allgemein zulässig sind nach § 6 II BauNVO Wohngebäude, Geschäfts- und Bürogebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie Betriebe des Beherbergungsgewerbes, sonstige Gewerbebetriebe, Anlagen für Verwaltungen sowie für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, Gartenbaubetriebe, Tankstellen sowie Vergnügungsstätten i. S. des § 4 a III Nr. 2 BauNVO in den Teilen des Gebietes, die überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt sind. Ausnahmsweise können nach § 6 III BauNVO im Mischgebiet Vergnügungsstätten i. S. des § 4 a III Nr. 2 BauNVO auch außerhalb der überwiegend durch gewerbliche Nutzung geprägten Bereiche zugelassen werden. Die Regelungen zu den nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten sind durch die BauNVO 1990 neu gefasst.[569] Für die Zulässigkeit einer Vergnügungsstätte verweist § 6 II Nr. 8 BauNVO auf einen Gebietsteil, der überwiegend durch gewerbliche Nutzung geprägt wird. Dagegen nimmt die Vorschrift nicht auf die unmittelbare Nachbarbebauung Bezug. Der Verordnungsgeber hat erkennbar davon abgesehen, einen derart engen räumlichen Bereich als maßgeblich zu bestimmen.[570]

254 **Gewerbebetriebe** sind in einem Mischgebiet zulässig, wenn sie das Wohnen nicht wesentlich stören. Dabei ist von einer typisierenden Betrachtung auszugehen, die nach Maßgabe des konkreten Einzelfalls zu modifizieren ist. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von unselbstständigen Nebenanlagen richtet sich dabei nach der des Betriebes, dem sie dienen soll.[571] Die im (großen) immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach §§ 4 ff. BImSchG i. V. mit der 4. BImSchVO genehmigungsbedürftigen Anlagen sind in einem Mischgebiet regelmäßig unzulässig, weil der von solchen Anlagen ausgehende Störungsgrad den Verträglichkeitsrahmen eines Mischgebietes überschreitet. Nur als untergeordnete Nebenanlagen zu nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben können solche BImSchG-Anlagen ausnahmsweise zulässig sein.

255 Bei den einem (kleinen) immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 19 BImSchG unterliegenden Anlagen bedarf es einer Prüfung im Einzelfall, ob diese (noch) mischgebietsverträglich sind. Außer den in der 4. BImSchVO aufgeführten Anlagen gehören zu den wesentlich störenden Gewerbebetrieben, die im Mischgebiet im Regelfall unzulässig sind, etwa Holz verarbeitende Betriebe mit maschineller Ausrüstung, ferner größere Transportunternehmen, Bauunternehmungen mit einem größeren Kfz- und Maschinenpark, größere gewerbliche Lager und Handlungen für Brennstoffe sowie Lagerplätze für Straßenbaustoffe, Schrott, tierische Abfälle und für andere durch Lärm, Staub oder Gerüche belastende Stoffe.[572] Ob eine Selbstbedienungs-Autowaschanlage als das Wohnen nicht wesentlich störender Gewerbebetrieb im Mischgebiet nach § 6 I BauNVO zulässig ist, hat das *BVerwG* einer Einzelfallbeurteilung überlassen, die an der konkreten Betriebsgestaltung und Gebietssituation auszurichten ist.[573]

256 Auch Einzelhandelsnutzungen sind im Mischgebiet zulässig. Allerdings gelten auch hier die Einschränkungen des § 11 III BauNVO. Im allgemeinen Wohngebiet sind kleinere Einzelhandelsgeschäfte als **„Nachbarschaftsläden"** zulässig. Es handelt sich dabei um Geschäfte, die der verbrauchernahen Versorgung eines Wohngebietes dienen und deren Verkaufsflächen-Obergrenze für einen SB-Lebensmittelmarkt bei etwa 700 m^2 liegt.[574] Ob auch für Mischgebiete eine

---

568 *BVerwG*, B. v. 17. 1. 1995 -- 4 B 1.95 -- Buchholz 310 § 162 VwGO Nr. 29.

569 *Stüer* DVBl. 1990, 469.

570 *BVerwG*, B. v. 14. 10. 1993 -- 4 B 176.93 -- Buchholz 406.12 § 6 BauNVO Nr. 13.

571 *BVerwG*, Urt. v. 15. 11. 1991 -- 4 C 17.88; vgl. auch B. v. 5.9.1996 – 4 B 162.96 – Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 138 - Vogelzuchtanlage.

572 *Fickert/Fieseler* § 6 Rdn. 12.2.

573 *BVerwG*, B. v. 18.8.1998 - 4 B 82.98 - SB-Autowaschanlage.

574 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 19.85 -- BauR 1987, 528 = DVBl. 1987, 1006 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 943.

derart einschränkende Größenbegrenzung gilt, ist fraglich. Das *BVerwG* geht offenbar im Mischgebiet von höheren Flächengrößen aus.[575]

257 Das **erforderliche quantitative Mischungsverhältnis** ist in einem Mischgebiet nur gewahrt, wenn sowohl die Wohnnutzung als auch die gewerbliche Nutzung ihr eigenes Gewicht haben. Die Eigenart des Mischgebiets als Baugebietstyp wird gemäß § 6 I BauNVO dadurch gekennzeichnet, dass es sowohl dem Wohnen als auch der Unterbringung von Gewerbebetrieben dient, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Der Verordnungsgeber hat die beiden Hauptnutzungsarten nicht in ein Rangverhältnis zueinander gestellt. Vielmehr ist das Mischgebiet nach seiner typischen Eigenart für Wohnen und nichtstörendes Gewerbe gleichermaßen offen. Die Nutzungen des Mischgebiets zum Wohnen und zur Unterbringung nicht wesentlich störender Gewerbebetriebe stehen als gleichwertige Funktionen nebeneinander. Das Verhältnis der beiden Nutzungsarten ist weder nach der Fläche noch nach Anteilen zu bestimmen.[576] Dieses gleichwertige Nebeneinander zweier Nutzungsarten setzt zum einen wechselseitige Rücksichtnahme der einen Nutzung auf die andere und deren Bedürfnisse voraus. Es bedeutet zum anderen aber auch, dass keine der Nutzungsarten ein deutliches Übergewicht über die andere gewinnen darf.[577] Das Mischgebiet darf deshalb nicht in ein allgemeines Wohngebiet oder Gewerbegebiet umkippen.[578]

258 In Fällen eines **faktischen Mischgebietes** gelten keine anderen Anforderungen an die gebotene "Durchmischung" als bei einer "unmittelbaren" Anwendung des § 6 BauNVO. Entspricht daher die Umgebung einem Mischgebiet, so beurteilt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben der Art nach über § 34 II BauGB nach § 6 BauNVO. Auch in einem solchen faktischen Mischgebiet muss ein entsprechendes Mischungsverhältnis vorhanden sein und durch neue Vorhaben gewahrt werden. § 34 II BauGB besitzt dabei grundsätzlich nachbarschützende Qualität.[579] Der Nachbar hat daher auf die Bewahrung der Gebietsart einen Schutzanspruch, der über das Rücksichtnahmegebot hinausgeht.[580] Allgemein zulässig in einem Mischgebiet sind nah § 6 II Nr. 3 BauNVO auch Schank- und Speisewirtschaften. Auch ein Gastronomiebetrieb, der fast ausschließlich größeren Gesellschaften zur Verfügung stehen soll, fällt unter den Begriff der "Schank- und Speisewirtschaft" i.S. von § 6 II Nr. 3 BauNVO. Denn auch in einem solchen Betrieb werden Getränke und zubereitete Speisen zum Verzehr an Ort und Stelle verabreicht (vgl. § 1 I Nrn. 1 und 2 GaststättenG). § 6 II Nr. 3 BauNVO enthält für das Mischgebiet weder eine Größenbeschränkung noch eine Beschränkung auf die Versorgungsfunktion für das Gebiet, wie dies gemäß § 2 II Nr. 2 und § 4 II Nr. 2 BauNVO für Kleinsiedlungsgebiete und allgemeine Wohngebiete bestimmt ist. Beschränkungen wegen der Größe oder wegen der besonderen Art des gastronomischen Betriebes können sich allenfalls im Einzelfall bei der Zulassung eines bestimmten Betriebes - also im Baugenehmigungsverfahren - gemäß § 15 I 1 BauNVO ergeben.[581]

259 Auch größere **Sportanlagen**, die über die in einem Wohngebiet zulässigen wohnnahen Sportanlagen hinausgehen, sind in einem Mischgebiet zulässig, wenn das Gebot der Rücksichtnahme auf benachbarte Wohnnutzungen gewahrt ist. Dabei muss neben den Lärmbeeinträchtigungen durch den Sportbetrieb selbst ggf. auch der Verkehrslärm durch zu- und abfahrende Fahrzeuge berücksichtigt werden.[582]

260 So weit die Festsetzungsmöglichkeiten des § 6 BauNVO nicht reichen, können diese nicht durch **Sondergebietsfestsetzungen** nach § 10 BauNVO ergänzt oder modifiziert und so ein Mischgebiet eigener Art geschaffen werden. Weder § 10 BauNVO noch § 11 BauNVO dürfen dazu benutzt werden, Mischgebiete eigener Art festzusetzen. Die Vorschriften sind keine Auffangtatbestände für Fälle, in denen Differenzierungen im Nutzungsartenkatalog eines Baugebietes nach § 1 IV bis IX BauNVO unzulässig wären, weil sie die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes sprengen würden.[583] Wird allerdings (zulässigerweise) ein Sondergebiet mit einem

---

575 *BVerwG*, B. v. 17. 1. 1995 -- 4 B 1.95 -- Buchholz 310 § 162 VwGO Nr. 29.

576 *BVerwG*, Urt. v. 28.4.1972 - 4 C 11.69 - BVerwGE 40, 94; Urt. v. 4.5.1988 - 4 C 34.86 - BVerwGE 79, 309; B. v. 11.4.1996 – 4 B 51.96 – Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 179 = ZfBR 1997, 51 – faktisches Mischgebiet.

577 *BVerwG*, Urt. v. 25.11.1983 - 4 C 64.79 - BVerwGE 68, 207; Urt. v. 21.2.1986 - 4 C 31.83 - Buchholz 406.12 § 6 BauNVO Nr. 7 = NVwZ 1986, 643.

578 *BVerwG*, Urt. v. 4. 5. 1988 -- 4 C 34.86 -- BVerwGE 79, 309 = BauR 1988, 440 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 908 -- Hofgarten.

579 *BVerwG*, Urt. v. 16.9.1993 - 4 C 28.91 - BVerwGE 94, 151 = NJW 1994, 1546.

580 *BVerwG*, B. v. 11.4.1996 – 4 B 51.96 – Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 179 = ZfBR 1997, 51 – faktisches Mischgebiet.

581 *BVerwG*, B. v. 27.12.1995 - 4 NB 33.95 – Gastronomiebetrieb.

582 *BGH*, Urt. v. 17. 12. 1982 -- V ZR 55/82 -- NJW 1983, 751 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 92; *BVerwG*, Urt. v. 19. 1. 1989 -- 7 C 77.87 -- BVerwGE 81, 197 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 93 -- Tegelsbarg; *Stüer* BauR 1985, 148.

583 *BVerwG*, Urt. v. 18. 2. 1983 -- 4 C 18.81 -- BVerwGE 67, 23 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn 373.

besonderen Zweck i. S. der §§ 10 oder 11 BauNVO festgesetzt, so können darin auch Festsetzungen einbezogen werden, die in einem Mischgebiet zulässig wären.[584]

261 **g) Kerngebiete.** Sie dienen nach § 7 I BauNVO vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie von zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Es handelt sich dabei zumeist um die Innenstädte der Großstädte, aber auch um Zentren von Stadtbezirken oder von kleineren und mittleren Städten. Das Kerngebiet ist Kristallisationspunkt für das Wirtschaftsleben, für Dienstleistungsbetriebe und Einrichtungen aller Art sowie den wachsenden Freizeitbedarf. Zugleich soll aber durch entsprechende planerische Festsetzungen den häufig zu beobachtenden Mangelerscheinungen nach Büro- und Geschäftsschluss und insbesondere einer Verödung der Innenstädte entgegengewirkt werden. Ein attraktives Wohnumfeld leistet hierzu einen wichtigen Beitrag. Auch für gewachsene Zentren eingemeindeter Städte kommt die Festsetzung eines Kerngebietes in Betracht. Andererseits benötigt nicht jede Gemeinde ein eigenes Kerngebiet. Vor allem in kleineren Gemeinden reicht die Festsetzung eines Mischgebietes aus.

262 Allgemein zulässig sind in einem Kerngebiet nach § 7 II BauNVO Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften, Betriebe des Beherbergungsgewerbes und Vergnügungsstätten, sonstige nicht störende Gewerbebetriebe, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke, Tankstellen im Zusammenhang mit Parkhäusern und Großgaragen, Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter sowie sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans. Sofern der Bebauungsplan keine wirksamen Festsetzungen enthält, die etwas Abweichendes bestimmen, schließt die Festsetzung eines Kerngebiets auch die Zulassung von Anlagen der Fremdwerbung mit ein (vgl. § 7 II Nr. 3 BauNVO).[585] **Ausnahmsweise** können nach § 7 III BauNVO in Kerngebieten Tankstellen auch ohne eine Verbindung mit Parkhäusern oder Großgaragen oder sonstige Wohnungen zugelassen werden. § 7 IV BauNVO ermöglicht bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe auch Festsetzungen zu Gunsten von Wohnungen in bestimmten Geschossen oder in einem bestimmten Anteil.

263 Der **Störungsgrad** hat sich an dem im Kerngebiet zulässigen Mischungsverhältnis unterschiedlicher Nutzungen zu orientieren. Er wird im Bereich zwischen den im Gewerbegebiet bzw. in einem Mischgebiet zulässigen Störungen liegen. Die Bewohner müssen die in einem Kerngebiet unvermeidlichen Störungen insbesondere durch Geschäftslärm aber auch Verkehrslärm in größerem Umfang als in einem Wohngebiet in Kauf nehmen.

264 Bei der Festsetzung von Kerngebieten bestehen umfangreiche **Gliederungs-** und **Differenzierungsmöglichkeiten** nach § 1 IV bis IX BauNVO. Die horizontale Gliederung nach der Art der zulässigen Nutzung und nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gem. § 1 IV BauNVO ermöglicht insbesondere in Großstädten, Nutzungen einer bestimmten Art zu bündeln und verwandte oder zusammenhängende Betriebsformen wie Verwaltungszentren, Bankenzentren, Vergnügungsviertel oder Einkaufszentren planerisch auszubilden und in ihrer Entwicklung zu unterstützen. Auch Fußgängerbereiche können durch eine entsprechend eingeschränkte Kerngebietsausweisung auf eine geschäftliche Nutzung in Kombination mit einer Wohnnutzung in den oberen Geschossebenen ausgerichtet werden. Eine Festsetzung, dass im Kerngebiet Wohnungen allgemein und überall zulässig sind, verstößt nach Ansicht des *OVG Münster* gegen § 1 VI Nr. 2 BauNVO, weil dadurch die allgemeine Zweckbestimmung des Kerngebietes nicht gewahrt sei.[586] Durch eine vertikale Gliederung nach § 1 VII BauNVO kann für einzelne Geschosse oder Ebenen, die beispielsweise an einer Fußgängerzone liegen, eine Konzentration der Einzelhandelsnutzung erreicht werden, um den Publikumsverkehr zusammenzufassen. Zugleich können etwa Vergnügungsstätten auf andere Geschossebenen verwiesen werden. Diese vertikale Gliederung kann sowohl für Geschosse und Ebenen oberhalb als auch unterhalb des Erdgeschosses (etwa bei Fußgängerpassagen) vorgesehen werden.[587]

265 **h) Gewerbegebiete.** Sie dienen nach § 8 I BauNVO vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben. Vom Industriegebiet unterscheidet sich das Gewerbegebiet dadurch, dass das Industriegebiet ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben dient, während das Gewerbegebiet vorwiegend (nur) der gewerblichen Nutzung dient. Auch ist der im Industriegebiet mögliche Störungsgrad höher als in einem Gewerbegebiet. Im Gegensatz zum Mischgebiet ist im Gewerbegebiet die Wohnnutzung -- abgesehen von betriebsbezogenen Wohnungen -- nicht zulässig. Auch bestehen im Gewerbegebiet im Vergleich zum Mischgebiet nach Maßgabe des § 15 BauNVO intensivere gewerbliche Bebauungsmöglichkeiten. Der Störungsgrad ist entsprechend gesteigert und das Duldungspotenzial der Wohnnutzung entsprechend erhöht.

266 Allgemein zulässig sind nach § 8 II BauNVO in einem Gewerbegebiet Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe, Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude, Tankstellen und Anlagen für sportliche Zwecke. **Ausnahmsweise** können nach § 8 III BauNVO Wohnungen für Aufsichts- und

---

584 *BVerwG*, B. v. 1. 12. 1994 -- 4 NB 29.94 -- Buchholz 406.12 § 10 BauNVO Nr. 3 -- Freizeitwohnen und Segelsport.

585 *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DöV 1995, 825 = UPR 1995, 350 = BauR 1995, 508.

586 *OVG Münster*, Urt. v. 21.8.1997 - 11 a D 156/93.NE - BauR 1998, 294, auch zur Überplanung eines faktischen Mischgebiets.

587 *Fickert/Fieseler* § 7 Rdn. 525; *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung..

Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter, die dem Gewerbebetrieb zugeordnet sind und ihm gegenüber in Grundfläche und Baumasse untergeordnet sind, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke sowie Vergnügungsstätten zugelassen werde.

267 Wegen ihres zu hohen Störungsgrades sind die im großen immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § **4 BImSchG i. V. mit** § **2 der 4. BImSchV genehmigungsbedürftigen Anlagen** ebenso wie im Mischgebiet nicht zulässig. Solche Betriebe sind vielmehr grundsätzlich in das Industriegebiet verwiesen. Dagegen sind die in Spalte 2 des Anh. der 4. BImSchV aufgeführten Arten von Anlagen grundsätzlich im Gewerbegebiet zulässig. Auch nach § 4 BImSchG genehmigungsbedürftige Anlagen können im Einzelfall in einem Gewerbegebiet zugelassen werden, wenn nachgewiesen ist, dass Standort und Betriebsweise nach dem Stand der Technik in einem Gewerbegebiet verträglich sind. Dabei ist die Zweckbestimmung des Gewerbegebietes zu berücksichtigen, das hinsichtlich des zulässigen Störungsgrades zwischen dem Mischgebiet und dem Industriegebiet liegt. Erhebliche Nachteile und Belästigungen für die Umgebung sollen dabei vermieden werden. Auch diese Prüfung wird sich zunächst an den typischen Merkmalen der jeweiligen Nutzung ausrichten. Sodann erfolgt ggf. eine Einzelfallprüfung, bei der die Besonderheiten der Anlage aber auch des jeweiligen Standortes berücksichtigt werden können.

268 Einzelhandelsbetriebe gehören zwar auch zu den Gewerbebetrieben aller Art. Die Zulässigkeit der Einzelhandelsnutzung ist jedoch bei großflächigen Einzelhandelsbetrieben oder Einkaufszentren durch § 11 III BauNVO beschränkt. Es gelten dabei allerdings die jeweiligen Fassungen der BauNVO, auf deren Grundlage der Bebauungsplan erlassen worden ist. Die BauNVO 1962 enthielt keine Einschränkungen für Einzelhandelsbetriebe in Gewerbegebieten. Nach § 11 III BauNVO 1968 waren Einkaufszentren und Verbrauchermärkte, die außerhalb von Kerngebieten errichtet werden sollen und die nach Lage, Umfang und Zweckbestimmung vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen, als Sondergebiete darzustellen und festzusetzen. § 11 III BauNVO brachte sodann eine (widerlegliche) Vermutungsgrenze von 1500 m^2 Geschossfläche, die durch die BauNVO 1987 auf 1200 m^2 gesenkt wurde. Diese Regelung wurde in die BauNVO 1990 übernommen.[588]

269 Anlagen für **sportliche Zwecke** sind seit der BauNVO 1990 in einem Gewerbegebiet allgemein zulässig (§ 8 II 4 BauGB). Die Regelung hat allerdings keine rückwirkende Kraft, so dass es für Gewerbegebiete, die auf Grund einer älteren Fassung der BauNVO erlassen worden sind, bei der bisherigen Regelung verbleibt. Danach konnten in Gewerbegebieten ausnahmsweise Anlagen für sportliche Zwecke zugelassen werden (§ 8 III BauNVO 1962).

270 Ausnahmsweise ist im Gewerbegebiet das **betriebsbezogene Wohnen** zulässig (§ 8 III Nr. 1 BauNVO). Durch die BauNVO 1990 ist dabei klargestellt, dass die Wohnungen dem Gewerbebetrieb zugeordnet sein müssen und ihm gegenüber in Grundfläche und Baumasse nur untergeordnete Bedeutung haben dürfen.[589] Der Verordnungsgeber hat damit auf Fehlentwicklungen reagiert, bei denen die Betriebswohnung als die Hauptsache erschien, während der Gewerbebetrieb nur untergeordnete Bedeutung hatte.

271 Im Gewerbegebiet sind nur solche Gewerbebetriebe aller Art zulässig, die im Einklang mit der von der BauNVO vorausgesetzten typischen Funktion dieses Gebietes stehen und nicht anderen Baugebieten ausdrücklich oder nach ihrer allgemeinen Zweckbestimmung zugewiesen sind. Beherbergungsbetriebe, in denen gewohnt wird oder die wohnähnlich genutzt werden, sind im Gewerbegebiet unzulässig.[590] Im Gegensatz zu den Baugebieten der §§ 2 bis 7 BauNVO, die vornehmlich oder zumindest auch zum **Wohnen** bestimmt sind, dienen Gewerbegebiete und Industriegebiete in erster Linie der Unterbringung von gewerblichen Betrieben. In ihnen soll nicht gewohnt werden. Dies ergibt sich bestätigend auch aus § 8 III Nr. 1 und § 9 III Nr. 1 BauNVO, nach denen nur ausnahmsweise, gleichsam als notwendige Ergänzung der gewerblichen Nutzung, Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und -leiter zugelassen werden können. Ebenso wenig dient das Gewerbegebiet der Erholung. Die BauNVO sieht für diesen Zweck die Feststellung von Sondergebieten nach den §§ 10 und 11 II BauNVO vor. Ferner können Vorhaben mit dieser Zweckbestimmung mit dem Charakter von Baugebieten vereinbar sein, in denen -- weitgehend störungsfrei -- gewohnt werden darf. Allgemein gilt, dass Nutzungen, die nach dem Leitbild einer geordneten städtebaulichen Entwicklung den für ein Gewerbegebiet oder ein Industriegebiet typischen Nachteilen oder Belästigungen nicht ausgesetzt werden sollen, in diesem Gebiet nicht zulässig sind. Bauleitpläne sollen nämlich im Rahmen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gem. § 1 V 1 BauGB auch dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern.[591] Daraus folgt, dass entgegen dem Wortlaut des § 8 II Nr. 1 BauNVO nur solche „Gewerbebetriebe aller Art" im Gewerbegebiet zulässig sind, die im Einklang mit der von der BauNVO vorausgesetzten typischen Funktion dieses Gebietes stehen und nicht anderen Baugebieten ausdrücklich oder nach ihrer allgemeinen Zweckbestimmung zugewiesen sind.[592]

---

588 Rdn. 222--240.

589 OVG Münster, B. v. 27.1.1999 – 3 B 101/96 – zum Erschließungsbeitrag#.

590 *BVerwG*, Urt. v. 29. 4. 1992 -- 4 C 43.82 -- DVBl. 1992, 1433 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 929.

591 *BVerwG*, Urt. v. 25. 11. 1983 -- 4 C 21.83 -- BVerwGE 68, 207 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 927.

592 *BVerwG*, Urt. v. 29. 4. 1992 -- 4 C 43.82 -- DVBl. 1992, 1433 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 929.

272 Auch für betriebsbezogene Wohnungen gelten grundsätzlich die Immissionsrichtwerte, die in einem Gewerbegebiet oder einem Industriegebiet zulässig sind. Allerdings können sich über das in § 15 I BauNVO niedergelegte Rücksichtnahmegebot Einschränkungen der gewerblichen Nutzung ergeben, so weit dies für den Gewerbebetrieb zumutbar ist. So sollte bei der Anordnung der Betriebsanlagen einem möglichst optimalen Schallschutz für einen in der Nachbarschaft wohnenden Betriebsinhaber Rechnung getragen werden.[593]

273 Nach § 1 IV bis IX BauNVO bestehen für Gewerbegebiete zahlreiche **Gliederungs-** und **Differenzierungsmöglichkeiten**, die in der Praxis genutzt werden und sicherstellen, dass unverträgliche Nutzungskonflikte insbesondere auch im Verhältnis zu angrenzenden anderen Nutzungen ausgeschlossen oder doch auf ein erträgliches Maß reduziert werden. Gewerbegebiete können dabei so gegliedert werden, dass interne Beeinträchtigungen der Nutzungen vermieden werden und ein umfassender Schutz der in den Gebieten arbeitenden und ggf. wohnenden Bevölkerung gewährleistet ist. Zugleich kann durch eine Gliederung des Gewerbegebietes ein Schutz benachbarter Wohn- und Mischgebiete erreicht werden. Zum Schutz der Umgebung kann auch ein sog. eingeschränktes Gewerbegebiet planungsrechtlich ausgewiesen werden, dessen Nutzungen hinsichtlich ihres zulässigen Störungsgrades zwischen dem Mischgebiet und dem Gewerbegebiet liegt.[594] In einem solchen eingeschränkten Gewerbegebiet kann auch die Wohnnutzung ganz ausgeschlossen werden.[595]

274 **Vergnügungsstätten** sind im Gewerbegebiet nach § 8 III Nr. 3 BauNVO 1990 ausnahmsweise zulässig. Es bedarf hier jeweils der Prüfung im Einzelfall, ob eine solche Nutzung städtebauliche Konflikte aufwirft oder die Vergnügungsstätte nach ihrer Art und ihrem Umfang an dem gewählten Standort bedenkenfrei ist. Ausnahmsweise zulässig sind in einem Gewerbegebiet nicht nur kleinere Vergnügungsstätten (vgl. § 4 a III Nr. 2 BauNVO), sondern auch kerngebietstypische Vergnügungsstätten. So kann etwa eine Großdiskothek im Gewerbegebiet bei entsprechender verkehrlicher Anbindung planungsrechtlich unbedenklich und damit zulässig sein.[596]

275 **i) Industriegebiete.** Sie dienen nach § 9 I BauNVO ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, und zwar vorwiegend solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind. Industriegebiete werden regelmäßig das flächenintensive störende Großgewerbe aufnehmen. Hierzu gehören die im (großen) immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 4 BImSchG i. V. mit § 2 der 4. BImSchV genehmigungsbedürftigen Anlagen, die im Mischgebiet grundsätzlich nicht zulässig sind und auch im Gewerbegebiet nur auf Grund einer Einzelfallprüfung zugelassen werden können. Das Industriegebiet nimmt in der Skala der zulässigen Störungen den vierten und höchsten Störungsgrad ein. Für die zulässigen Lärmimmissionen und Luftbelastungen können die TA-Lärm[597] und die TA-Luft als **antizipierte Sachverständigengutachten**[598] bzw. **normkonkretisierendes Verwaltungshandeln**[599] von Bedeutung sein.

276 **Allgemein zulässig** sind in einem Industriegebiet nach § 9 II BauNVO Gewerbebetriebe aller Art, Lagerhäuser, Lagerplätze und öffentliche Betriebe sowie Tankstellen. **Ausnahmsweise** können nach § 9 III BauNVO für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter Wohnungen, die dem Gewerbebetrieb zugeordnet sind und ihm gegenüber in Grundfläche und Baumasse untergeordnet sind, sowie Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale, gesundheitliche und sportliche Zwecke zugelassen werden. Für die Zulässigkeit des betrieblichen Wohnens gelten damit vom Ausgangspunkt her die gleichen Grundsätze wie im Gewerbegebiet. Allerdings muss im Industriegebiet noch sorgfältiger als im Gewerbegebiet geprüft werden, ob es zu Konflikten mit der industriellen Nutzung kommen kann. An die Notwendigkeit des betrieblichen Wohnens sind daher beim Industriegebiet wegen des größeren Störungsgrades der industriellen Nutzung im Vergleich zum Gewerbegebiet noch höhere Anforderungen zu stellen. Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude sind -- anders als in Gewerbegebieten gem. § 8 II Nr. 2 BauNVO -- in Industriegebieten als selbstständige Anlagen nicht zulässig -- wohl aber als Bestandteil von Gewerbebetrieben.

277 Wegen des hohen Störungsgrades haben Industriebetriebe einen Rechtsanspruch darauf, dass **nicht** in ihrem **Einwirkungsbereich störungsempfindliche Nutzungen** zugelassen werden, die zu Einschränkungen in der industriellen Nutzung führen. Allerdings ist erforderlich, dass durch das Hinzutreten der weiteren störungsempfindlichen Nutzung die industrielle Nutzung im Vergleich zur bisherigen Situation ein größeres Maß an Rücksicht zu nehmen hat. Auch kann sich ein Industriebetrieb gegen eine gemeindliche Planung wenden, die

---

593 *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat.

594 *BVerwG*, B. v. 15. 4. 1987 -- 4 B 71.87 -- NVwZ 1987, 970 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 907.

595 Zum Ausschluß von Einzelhandelsnutzungen *OVG Münster*, Urt. v. 10. 11. 1988 -- 11 a NE 4/87 -- DVBl. 1989, 684 = NVwZ 1989, 679 -- Handwerksbetriebe.

596 S. u. Rdn. 307. Auch ein Multiplex-Kino gehört zu den kerngebietstypischen Vergnügungsstätten, so *VG Gera*, Urt. v. 8.10.1998 – 4 K 212/98 GE – ThürVBl. 1999, 69 = VwRR MO 1999, 67 – Multiplex-Kino.

597 Sechste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm) v. 26.8.1998 (GMBl. 1998, 503) = NVwZ 1999, Beilage 11/1999 zu Heft 2/1999.

598 *BVerwG*, Urt. v. 17. 2. 1978 -- 1 C 102.76 -- BVerwGE 55, 250 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 125 -- Voerde Kohlekraftwerk.

599 *BVerwG*, B. v. 15. 2. 1988 -- 7 B 219.87 -- Buchholz 406.25 § 48 BImSchG Nr. 2 = DVBl. 1988, 539 = UPR 1988, 264 = NVwZ 1988, 824 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 127 -- TA Luft.

störungsempfindliche Nutzungen zu nahe an ein ausgewiesenes Industriegebiet heranführt und hierdurch (mittelbar) die industriellen Nutzungsmöglichkeiten beeinträchtigt.

278 Zur Vermeidung von Konflikten können wie beim Gewerbegebiet die **Gliederungs**- und **Differenzierungsmöglichkeiten** nach § 1 IV--IX BauNVO genutzt werden. Hiervon wird die Gemeinde etwa Gebrauch machen, um die im Industriegebiet zulässigen Gewerbebetriebe nach Art, Umfang, Bedürfnissen, Eigenschaften und Immissionsauswirkungen zu gliedern. Dabei kann die Gliederung sowohl dem Schutz benachbarter Baugebiete gelten als auch auf eine interne Differenzierung und Schonung bestimmter Teilnutzungen gerichtet sein.

279 Es ist mit § 9 I BauGB allerdings nicht vereinbar, ein eingeschränktes Industriegebiet in der Weise festzusetzen, dass in ihm nur die bei Inkrafttreten des Bebauungsplans bestehenden Anlagen nach § 9 II BauNVO sowie deren Änderungen und Erweiterungen im Rahmen des Bestandsschutzes zulässig sind, im Übrigen aber nur nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe i. S. des § 8 II BauNVO.[600] Das Planungsziel, den bestehenden Betrieben die Entwicklungsmöglichkeit zum Industriebetrieb offenzuhalten, ist dadurch zu erreichen, dass der Plangeber -- evtl. begrenzt auf bestimmte Flächen -- ein uneingeschränktes Industriegebiet festsetzt, so weit das der Trennungsgrundsatz nach den besonderen örtlichen Verhältnissen zulässt. Vor allem muss durch das städtebauliche Instrumentarium des § 1 IV--X BauNVO die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes erhalten bleiben.[601] Das setzt voraus, dass die für den jeweiligen Gebietstyp vorgesehene Hauptnutzung überwiegend zulässig bleibt.

280 Besondere Anforderungen an die Bauleitplanung stellen vorhandene **Gemengelagen**, die zwischen industrieller Nutzung und Wohnnutzung entstanden sind. Hier sollte die Planung durch entsprechende Reduzierung der Konfliktsituation und ggf. durch Schutzauflagen zu einer Verbesserung der vorgefundenen Situation beitragen.[602]

281 **j) Sondergebiete.** Als Sondergebiete, die der **Erholung** dienen, werden in § 10 I BauNVO insbesondere Wochenendhausgebiete, Ferienhausgebiete und Campingplatzgebiete genannt. Für Sondergebiete, die der Erholung dienen, sind nach § 10 II BauNVO die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung darzustellen und festzusetzen. Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, dass bestimmte, der Eigenart des Gebietes entsprechende Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung des Gebietes und für sportliche Zwecke allgemein zulässig sind oder ausnahmsweise zugelassen werden können. Gerade die Belange der Freizeit und Erholung haben in der Gesellschaft einen beachtlichen Stellenwert. Der Verordnungsgeber stellt daher in § 10 BauNVO den Gemeinden ein Planungsinstrumentarium zur Verfügung, mit dem diesen Interessen breiter Bevölkerungskreise Rechnung getragen werden kann, zugleich aber sichergestellt ist, dass die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes sowie des Umweltschutzes nicht auf der Strecke bleiben. Der Bebauungsplan kann in einem Sondergebiet nach § 10 I BauNVO allerdings nicht beliebige Nutzungsarten aus den Baugebieten der §§ 2--9 BauNVO zulassen, sondern nur solche Nutzungen, die innerhalb des allgemeinen Zwecks liegen, der Erholung zu dienen, sowie bestimmte der Eigenart des Gebietes entsprechende Anlagen und Einrichtungen zur Versorgung des Gebietes und für sportliche Zwecke (§ 10 II 2 BauNVO). Hiernach ist die Festsetzung eines Sondergebietes etwa mit der Bezeichnung Freizeitwohnen und Segelsport grundsätzlich zulässig.[603]

282 In **Wochenendhausgebieten** sind nach § 10 III BauNVO Wochenendhäuser als Einzelhäuser zulässig. Im Bebauungsplan kann dabei festgelegt werden, dass Wohnhäuser nur als Hausgruppen zugelassen werden können. Die zulässige Grundfläche der Wochenendhäuser ist im Bebauungsplan, begrenzt nach der besonderen Eigenart des Gebietes, unter Berücksichtigung der landschaftlichen Gegebenheiten festzulegen.

283 In **Ferienhausgebieten** sind nach § 10 IV BauNVO Ferienhäuser zulässig, die auf Grund ihrer Lage, Größe, Ausstattung, Erschließung und Versorgung für den Erholungsaufenthalt geeignet und dazu bestimmt sind, überwiegend und auf Dauer einem wechselnden Personenkreis zur Erholung zu dienen. Im Bebauungsplan kann die Grundfläche der Ferienhäuser, begrenzt nach der besonderen Eigenart des Gebietes, unter Berücksichtigung der landschaftlichen Gegebenheiten festgesetzt werden. In **Campingplatzgebieten** sind nach § 10 IV BauNVO Campingplätze und Zeltplätze zulässig.

284 Die **Störanfälligkeit** dieser **Sondergebiete mit Erholungsfunktion** richtet sich nach der jeweiligen Zweckbestimmung des Gebietes. Wochenendhausgebiete können dem reinen Wohngebiet gleichgestellt werden. Ein höherer Störungsgrad ist für Ferienhausgebiete, Campingplatzgebiete und für Mischformen anzusetzen, wobei als Orientierungswert der zulässige Störungsgrad im allgemeinen Wohngebiet herangezogen werden kann. Gebiete, in denen neben dem Freizeitwohnen die Ausübung unterschiedlicher Sport- und Freizeitbetätigungen auf Fußball-, Tennis- oder Bolzplätzen sowie in Reitschulen möglich ist, sind hinsichtlich der Störanfälligkeit den Mischgebieten gleichzustellen.[604] Der öffentlich-rechtliche Nachbarschutz hängt von der jeweiligen Störanfälligkeit dieser Sondergebiete ab.

---

600 *BVerwG*, B. v. 6. 5. 1993 -- 4 NB 32.92 -- DVBl. 1993, 1097 = NVwZ 1994, 292 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 933.

601 *BVerwG*, B. v. 15. 4. 1987 -- 4 B 71.87 -- NVwZ 1987, 970 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 907; B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

602 *Stüer* StuGR 1989, 8 sowie u. Rdn. 741.

603 *BVerwG*, B. v. 1. 12. 1994 -- 4 NB 29.94 -- Buchholz 406.12 § 10 BauNVO Nr. 3.

604 *Fickert/Fieseler* § 10 Rdn. 5.

285 Auch die **Planung** von **Sondergebieten** für die Erholung unterliegt dem **Abwägungsgebot**. Dies stellt an die Gemeinden besonders im Hinblick auf die Belange des Natur- und Landschaftsschutzes, des Gebotes des sparsamen Flächenverbrauchs, die Belange des Umweltschutzes und ggf. im Hinblick auf nachbarliche Belange (Verkehrsaufkommen, Lärmschutz) erhebliche Anforderungen.

286 **k) Sonstige Sondergebiete.** Als sonstige Sondergebiete sind gem. § 11 I BauNVO solche Gebiete darzustellen und festzusetzen, die sich von den Baugebieten nach den §§ 2 bis 10 BauNVO wesentlich unterscheiden. Die BauNVO enthält dabei lediglich eine Rahmenvorschrift, die den gemeindlichen Planungsträger ermächtigt, bei Vorliegen der Voraussetzungen des § 11 I BauNVO ein Sondergebiet festzusetzen. Für sonstige Sondergebiete sind nach § 11 II BauNVO die Zweckbestimmung und die Art der Nutzung im Flächennutzungsplan darzustellen und festzusetzen. Im Gegensatz zum Flächennutzungsplan ist im Bebauungsplan auch der Störungsgrad der Anlagen und Nutzungen sowie in der Regel das allgemeine Maß der baulichen Nutzung durch Angabe der Geschossflächenzahl (GFZ) festzusetzen. Dies gebietet der Bestimmtheitsgrundsatz.

287 Als sonstige Sondergebiete kommen insbesondere in Betracht:

-- Gebiete für den Fremdenverkehr, wie Kurgebiete und Gebiete für die Fremdenbeherbergung,

-- Ladengebiete,

-- Gebiete für Einkaufszentren und großflächige Handelsbetriebe,

-- Gebiete für Messen, Ausstellungen und Kongresse,

-- Hochschulgebiete,

-- Klinikgebiete,

-- Hafengebiete,

-- Gebiete für Anlagen, die der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung erneuerbarer Energien, wie Wind- und Sonnenenergie, dienen.

288 Es handelt sich dabei um Gebiete, die sich hinsichtlich der zulässigen Nutzungen von den anderen Baugebieten wesentlich unterscheiden. Es ist dabei in der Regel eine ausdrückliche Festsetzung der Zweckbestimmung eines Sondergebietes im Bebauungsplan geboten. Ergänzend kann der Gesamtzusammenhang der Festsetzungen sowie die Begründung des Bebauungsplans herangezogen werden.[605] Will etwa die Gemeinde eine Fläche für Kliniken und Sanatorien unter Ausschluss der nach § 4 II BauNVO sonst zulässigen Nutzungen reservieren, so stellt die Festsetzung eines allgemeinen Wohngebietes kein hierfür taugliches Mittel dar. Ein solches Ziel kann nur durch die Ausweisung eines Sondergebietes mit entsprechender Zweckbestimmung erreicht werden (§ 11 II BauNVO). Ein Bebauungsplan, der der Verwirklichung einer solchen Konzeption dient, ist erforderlich i. S. des § 1 III BauGB.[606]

289 **l) Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe.** Besondere Bedeutung haben die Regelungen über die Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstige in ihren Auswirkungen vergleichbaren Handelsbetriebe in § 11 III BauNVO. Insbesondere seit den Siebziger Jahren hat sich die Tendenz verbreitet, auf ein gewandeltes Käuferverhalten mit großflächigen Verbrauchermärkten auf der grünen Wiese zu reagieren. Diese Entwicklungen konnten besonders für die Stadtstruktur, das Niveau und das Erscheinungsbild der gewachsenen Innenstädte nicht ohne Auswirkungen bleiben. Die Novellen zur BauNVO haben hier eine gewisse Entlastung gebracht, indem sie die großflächigen Einzelhandelsbetriebe mit negativen raumstrukturellen und städtebaulichen Auswirkungen den Kerngebieten oder Sondergebieten zugewiesen haben. Die Vorschriften sind vor allem auch für die neuen Bundesländer von nicht geringerer Bedeutung.

290 Der Regelung in § 11 III BauNVO unterfallen **Einkaufszentren**, **großflächige Einzelhandelsbetriebe** mit den in § 11 III BauNVO beschriebenen negativen Auswirkungen und **vergleichbare großflächige Handelsbetriebe**. Die BauNVO stellt für derartige Betriebe eine widerlegliche **Vermutungsgrenze** auf, die seit der BauNVO 1977 bei 1500 m^2 Geschossfläche lag und durch die BauNVO 1987 auf 1200 m^2 gesenkt worden ist. Einzelhandelseinrichtungen mit solchen negativen Auswirkungen sind grundsätzlich nur in geplanten Kerngebieten und in eigens für sie ausgewiesenen Sondergebieten oder in nichtbeplanten Innenbereichen zulässig, die hinsichtlich der in der Umgebung vorhandenen Nutzungsart einem Kerngebiet oder einem Sondergebiet gleichzustellen sind. Bei diffuser Umgebungsprägung ist eine solche Einzelhandelsnutzung nur zulässig, wenn in der Umgebung bereits eine vergleichbare Nutzung vorhanden ist, die den Umgebungsrahmen entsprechend prägt.

291 Ein **Einkaufszentrum** i. S. des § 11 III 1 Nr. 1 BauNVO setzt im Regelfall einen von vornherein einheitlich geplanten, finanzierten, gebauten und verwalteten Gebäudekomplex mit mehreren Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe -- zumeist verbunden mit verschiedenartigen Dienstleistungsbetrieben -- voraus. Sollen mehrere Betriebe ohne eine solche Planung ein Einkaufszentrum im Rechtssinne darstellen, so ist hierfür außer ihrer engen räumlichen Konzentration ein Mindestmaß an äußerlich in Erscheinung tretender gemeinsamer Organisation und Kooperation

---

605 *BVerwG*, Urt. v. 18. 2. 1983 -- 4 C 18.81 -- BVerwGE 67, 23 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 373; B. v. 23. 6. 1992 -- 4 B 55.92 -- NVwZ-RR 1993, 456.

606 *BVerwG*, B. v. 20. 7. 1993 -- 4 B 115.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 939 -- Kurviertel.

erforderlich, welche die Ansammlung mehrerer Betriebe zu einem planvoll gewachsenen und aufeinander bezogenen Ganzen werden lässt.[607]

292 In Übereinstimmung mit dem allgemeinen Sprachgebrauch ist ein Einkaufszentrum im Rechtssinne daher nur dann anzunehmen, wenn eine räumliche Konzentration von Einzelhandelsbetrieben verschiedener Art und Größe vorliegt, die entweder einheitlich geplant ist oder sich doch in anderer Weise als gewachsen darstellt. Ein gewachsenes Einkaufszentrum setzt außer der erforderlichen räumlichen Konzentration weiter voraus, dass die einzelnen Betriebe aus der Sicht der Kunden als aufeinander bezogen und als durch ein gemeinsames Konzept und durch Kooperation miteinander verbunden in Erscheinung treten. Diese Zusammenfassung kann in organisatorischen oder betrieblichen Gemeinsamkeiten, wie etwa in gemeinsamer Werbung oder einer verbindenden Sammelbezeichnung, zum Ausdruck kommen. Nur durch solche äußerlich erkennbaren Merkmale ergibt sich für die Anwendung mehrerer Betriebe zu einem Zentrum zugleich die erforderliche Abgrenzung zu einer beliebigen Häufung von jeweils für sich planungsrechtlich zulässigen Einzelhandelsbetrieben auf mehr oder weniger engem Raum.[608] Handelt es sich i. S. dieser Abgrenzungskriterien um ein Einkaufszentrum, so ist eine solche Einrichtung nur in einem Kerngebiet oder in einem Sondergebiet ,,Einkaufszentrum" zulässig. Der Prüfung von zusätzlichen negativen Auswirkungen (§ 11 III 2 bis 4 BauNVO) bedarf es in diesen Fällen nicht.

Zu den Einkaufszentren gehören auch die sog. **Factory-Outlet-Center**. Es handelt sich dabei um einen Direktverkauf zumeist hochwertiger Waren unter Umgehung des Großhandels.[609] Die Waren werden entweder von einer Fabrik oder von mehreren Produzenten direkt vermarktet. Bei der Planung und Genehmigung solcher Zentren sind städtebauliche und auch nachbargemeindliche Belange zu berücksichtigen. Nachbargemeinden können den Bebauungsplan und die Genehmigung für die Errichtung eines Factory-Outlet-Center mit der Begründung angreifen, das Vorhaben habe Auswirkungen gewichtiger Art auf ihre städtebauliche Entwicklung und Ordnung und verstoße gegen das Gebot der interkommunalen Abwägung in § 2 II BauGB.[610] Dies gilt übrigens unabhängig davon, ob die Genehmigung auf §§ 30, 34 oder 35 BauGB beruht. Weist die Gemeinde in einem Bebauungsplan (nur ganz allgemein) ein Sondergebiet für großflächigen Einzelhandel aus und eignet sich die Planung auch für die Ansiedlung eines Factory-Outlet-Center, muss die Gemeinde auch prüfen, welche Folgen mit einem derartigen Vorhaben für den umgebenden Raum und die Nachbargemeinden verbunden sind. Unterlässt die Gemeinde die gebotenen Ermittlungen zu den Auswirkungen auf Infrastruktur und Städtebau, ist der Bebauungsplan unwirksam. Er kann allerdings in der Regel durch Anreicherung des Abwägungsmaterials nach § 215 a I BauGB in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden.[611]

Ein FOC ist ein Einkaufszentrum iSv § 11 III Nr. 1 BauNVO. 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 II 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 II BauGB entscheidend auf die durch das Vorhaben bewirkte Umsatzumverteilung zulasten des innerstädtischen Einzelhandels sowie die Möglichkeit und Zumutbarkeit von Anpassungsmaßnahmen an.[612] Zum FOC hat der VGH München ausgeführt: Das materielle Abstimmungsgebot stellt einen Unterfall des Abwägungsgebots des § 1 VI BauGB dar, so dass 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 wäre.[613] 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

---

607 *BVerwG*, Urt. v. 27. 4. 1990 -- 4 C 16.87 -- DVBl. 1990, 1110 = DöV 1990, 748 = UPR 1990, 340 = BauR 1990, 573 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 949 -- Einkaufszentrum.

608 *BVerwG*, Urt. v. 27. 4. 1990 -- 4 C 16.87 -- Buchholz 406.12 §11 BauNVO Nr. 16 -- Einkaufszentrum; B. v. 15. 2. 1995 -- 4 B 84.94 -- Einkaufszentrum.

609 *VG Neustadt*, B. v. 29.9.1998 – 2 L 2138/98.NW – NVwZ 1999, 101 = GewArch 1999, 84 –Designer-Outlet-Center.

610 *VGH München*, Urt. v. 3.5.1999 – 1 N 98.1021 – Ingolstadt.#

611 A. A. *VGH München*, Urt. v. 3.5.1999 – 1 N 98.1021 – Ingolstadt.#

612 OVG Koblenz, Urt. v. 8.1.1999 – 8 B 12650/98 – NVwZ 1999, 435 = UPR 1999, 154 = BauR 1999, 367 = GewArch 1999, 213 = NJW 1999, 1495.

613 VGH München, Urt. v. 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, B. v. 7.5.1999 – 5 L 950/98 - BauR 1999, 1146. Battis, LKV 1999, 347; Bönker, BauR 1999, 328; Moench/Sandner, NVwZ 1999, 337; Otting, DVBl. 1999, 595; Reidt, NVwZ 1999, 45.

auf den Inhalt des Bebauungsplans der planenden Gemeinde Einfluss genommen worden ist und sich dies als „Weichenstellung“ in Richtung auf die Zulassungsentscheidung darstellt.[614]

Befürchtet die Nachbargemeinde eine Schädigung der städtebaulichen Situation ihrer Innenstadt, kommt es für die Verletzung des Gebotes der interkommunalen Abstimmung entscheidend auf die durch das Vorhaben bewirkte Umsatzverteilung zulasten des innerstädtischen Einzelhandels sowie die Möglichkeit und Zumutbarkeit von Anpassungsmaßnahmen an.[615] Allein der Verweis auf eine Einschätzung politischer Kreise, dass dass dass von Factory-Outlet-Centern städtebauliche Gefahren ausgehen, reicht allerdings für die Zulässigkeit einer interkommunalen Nachbarklage nicht aus, weil pauschale Bewertungen oder politische Vorstellungen die rechtlich gebotene, einzelfallbezogene Betrachtung nicht ersetzen können. Der Nachweis entsprechender Beeinträchtigungen kann allerdings dadurch erschwert sein, dass dass dass neben dem Factory-Outlet-Center auch andere Fremdfaktoren die städtebauliche Ordnung der Nachbargemeinde stören.[616]

293 Die weiteren in § 11 III BauNVO erwähnten **Einzelhandelsbetriebe** und vergleichbaren Handelsbetriebe unterfallen der Sonderregelung des § 11 III BauNVO nur, wenn sie **großflächige Einrichtungen** sind, von denen die in § 11 III BauNVO bezeichneten nachteiligen Auswirkungen ausgehen. Zu den großflächigen Einzelhandelsbetrieben gehören insbesondere Verbrauchermärkte, Warenhäuser, Kaufhäuser, Selbstbedienungswarenhäuser, Supermärkte und auch Fachmärkte wie Möbelmärkte, Baumärkte, Auto- und Gartencenter, Hobby und Do-it-yourself-Center u. dgl. mit mehr als 1000 m^2 Verkaufsfläche. Damit wird eine Vielzahl von Handelsbetrieben erfasst, die nach der Art ihrer Nutzung -- so weit sie nicht großflächig sind -- auch im Mischgebiet, Dorfgebiet oder Kerngebiet zulässig sind. Bei der Entscheidung, ob es sich um einen großflächigen Betrieb handelt, muss zunächst die Verkaufsfläche ermittelt werden. Ist der Betrieb danach großflächig, schließt sich die Prüfung der nachteiligen Auswirkungen i. S. des § 11 III BauNVO an.[617] Merkmale wie aggressive Preispolitik, Tendenz zum Verkauf größerer Mengen oder Angebot auch von Lebensmitteln sind keine begrifflichen Voraussetzungen für das Vorliegen eines Verbrauchermarktes, sondern Beschreibungen von Erscheinungsformen großflächiger Einzelhandelsbetriebe, deren Auswirkungen häufig städtebauliche Bedeutung gewinnen.[618]

294 Nicht zu den großflächigen Einzelhandelsbetrieben gehören die sog. **Nachbarschaftsläden**. Sie können also etwa in einem allgemeinen Wohngebiet zulässig sein, wenn sie dort der Versorgung der Wohnbevölkerung dienen. Die Grenze der Großflächigkeit liegt nach der Rechtsprechung des *BVerwG* für einen SB-Lebensmittelmarkt bei etwa 700 m^2 Verkaufsfläche, wobei das Merkmal der Großflächigkeit in allen Gemeinden einheitlich zu beurteilen ist.[619] Ob auch für Mischgebiete eine derart einschränkende Größenbegrenzung gilt, ist fraglich. Das *BVerwG* geht offenbar im Mischgebiet von höheren Flächengrößen aus.[620]

295 Mit dem Merkmal der Großflächigkeit unterscheidet die BauNVO Einzelhandelsbetriebe, die wegen ihres angestrebten größeren Einzugsbereichs -- wenn nicht in Sondergebiete -- in Kerngebiete gehören und typischerweise auch dort zu finden sind, von den Läden und Einzelhandelsbetrieben der wohnungsnahen Versorgung der Bevölkerung, die in die ausschließlich, überwiegend oder zumindest auch dem Wohnen dienenden Gebiete gehören und dort typischerweise auch zu finden sind. Folglich beginnt die Großflächigkeit dort, wo üblicherweise die Größe solcher der wohnungsnahen Versorgung dienender Einzelhandelsbetrieb, gelegentlich auch ,,Nachbarschaftsläden" genannt, ihre Obergrenze findet.[621] Das *BVerwG* brauchte aus Anlass des zu entscheidenden Falles nicht abschließend zu klären, wo nach dem damaligen Einkaufsverhalten der Bevölkerung und den Gegebenheiten im Einzelhandel die Verkaufsflächen-Obergrenze für Einzelhandelsbetriebe der wohnungsnahen Versorgung liegt. Vieles spricht -- so das *BVerwG* -- dafür, dass sie nicht wesentlich unter 700 m^2, aber auch nicht wesentlich darüber liegt. Dabei ist die Frage eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes für leine Gemeinde nicht anders zu beantworten als für eine Großstadt und dort nicht anders für den Ortsteil A als für den Ortsteil B.

296 Einkaufszentren und in diesem Sinne großflächige Einzelhandelsbetriebe und vergleichbare Handelsbetriebe werden in Kerngebiete und Sondergebiete verwiesen, wenn sie die in § 11 III BauNVO bezeichneten nachteiligen städtebaulichen

---

614 OVG Weimar, Urt. v. 17.6.1998 – 1 KO 1040/97 – ZfBR 1999, 173 (LS).

615 *OVG Koblenz*,. B. v. 8.1.1999 – 8 B 12650/98 – UPR 1999, 154; *VG Neustadt*, B. v. 29.9.1998 – 2 L 2138/98.NW – NVwZ 1999, 101 = GewArch 1999, 84 –Designer-Outlet-Center.

616 *OVG Fankfurt (Oder)*, UB. V. 16.12.1998 – 3 B 116/98 – NVwZ 1999, 434 = BauR 1999, 613; *Otting*, DVBl. 1999, 595.

617 *Fickert/Fieseler*, § 11 Rdn. 19.9.

618 *BVerwG*, B. v. 25. 7. 1986 -- 4 B 144.86 -- NVwZ 1987, 50 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 942 -- Möbeleinzelhandel.

619 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 19.85 -- BauR 1987, 528 = NVwZ 1987, 1076 = DVBl. 1987, 1006 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 943.

620 *BVerwG*, B. v. 17. 1. 1995 -- 4 B 1.95 -- Buchholz 310 § 162 VwGO Nr. 29.

621 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 19.85 -- BauR 1987, 528 = DVBl. 1987, 1006 = NVwZ 1987, 1076 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 943 -- Nachbarschaftsladen.

und infrastrukturellen Auswirkungen haben. Die in § 11 III BauNVO enthaltene Vermutungsgrenze von 1500 m^2 (BauNVO 1977) bzw. 1200 m^2 (BauNVO 1987/1990) Geschossfläche indiziert, dass bei **Überschreitung** der **Vermutungsgrenze nachteilige Auswirkungen** bestehen, während bei Unterschreitung der Grenze davon regelmäßig nicht ausgegangen werden kann. Die Rechtsprechung hat dabei hervorgehoben, dass die Überschreitung der Vermutungsgrenze negative Auswirkungen i. S. des § 11 III BauNVO indiziert und Bedenken von demjenigen ausgeräumt werden müssen, der sich auf die Zulässigkeit einer solchen Nutzung beruft.[622] Dabei gilt die Regelvermutung des § 11 III 3 BauNVO auch bei einer nur geringfügigen Überschreitung der Geschossfläche, selbst wenn die Verkaufsfläche etwas unter 1000 m^2 liegt.[623]

297 Will eine Gemeinde einen Bebauungsplan mit dem Inhalt eines Einzelhandels-Sondergebietes aufstellen, ist eine interkommunale Abstimmung erforderlich, wenn Auswirkungen gewichtiger Art auf die Planung der Nachbargemeinde nicht ausgeschlossen werden können. Dies gilt auch dann, wenn die Nachbargemeinde noch nicht über entgegenstehende Bebauungspläne verfügt oder entsprechende Aufstellungsbeschlüsse gefasst hat. Insofern gehen die Rechte der Nachbargemeinde auf die interkommunale Abstimmung über die Mitwirkungs- und Abwehrrechte der Nachbargemeinde gegenüber Maßnahmen der privilegierten Fachplanung hinaus.[624] Die Widerlegung der Regelvermutung erfordert eine Einzelfallbetrachtung. Dabei kann die jeweilige Nutzungsart eine besondere Rolle spielen.

298 In bereits beplanten Gebieten ist nach den verschiedenen Fassungen der BauNVO zu unterscheiden.

299 Bei **Bebauungsplänen**, denen die **BauNVO 1968** zugrundeliegt, ist ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb in einem ausgewiesenen Gewerbegebiet nur unzulässig, wenn **übergemeindliche Versorgungsstrukturen** betroffen sind. Ob Einkaufszentren und Verbrauchermärkte vorwiegend der übergemeindlichen Versorgung dienen sollen, ist im Hinblick auf Lage, Umfang und Zweckbestimmung des Unternehmens nach objektiven Kriterien zu bestimmen. Unternehmerische Zielsetzungen des Betreibers oder Rentabilitätserwägungen sind dazu nicht geeignet. Vorwiegend bedeutet, dass mehr als die Hälfte des zu erwartenden Umsatzes von außerhalb der Gemeinde kommt. Dabei ist auf objektive Kriterien abzustellen. Beide Umsatzanteile müssen auf Grund einer Analyse prognostiziert werden.[625]

300 Bei Bebauungsplänen, die unter Geltung von § **11 III BauNVO 1977** bzw. **1987** aufgestellt worden sind, gilt die Vermutungsgrenze von 1500 m^2 bzw. 1200 m^2 Geschossfläche. Diese Vermutungsgrenze kann im Einzelfall widerlegt werden, wenn nachgewiesen ist, dass trotz Überschreitung der Grenze nachteilige Auswirkungen i. S. des § 11 III BauNVO nicht bestehen oder trotz Unterschreitung der Grenze das Vorhaben bereits nachteilige Auswirkungen auf städtebauliche oder infrastrukturelle Belange hat. In kritischen Fällen wird eine Stellungnahme der Industrie- und Handelskammer als Trägerin öffentlicher Belange sowie ggf. ergänzend ein Fachgutachten eingeholt werden müssen.

301 Dem Verlust der inneren Homogenität eines **Mischgebietes** kann nach § 15 BauNVO entgegengewirkt werden, wie das *BVerwG* entschieden hat.[626] Das Gericht hatte dabei zu klären, ob ein **weiterer** (kleiner) **SB-Discountladen** mit einer Verkaufsfläche von ca. 700 m^2 in einem ausgewiesenen Mischgebiet auch dann zulässig ist, wenn damit die Einzelhandelsnutzung gegenüber der Wohnnutzung ein deutliches Übergewicht erhält. Das *BVerwG* hat hier zur Sicherung der inneren Homogenität eines Mischgebietes -- also zur **Erhaltung** der **inneren Ausgewogenheit** und des quantitativen und qualitativen Mischungsverhältnisses zwischen Wohnnutzung und nicht störender gewerblicher Nutzung -- aus § 15 I BauNVO das Verbot eines Umkippens eines solchen Baugebietes abgeleitet und die Versagung der Genehmigung bestätigt.

302 Handlungsbedarf kann sich insbesondere bei **älteren Bebauungsplänen** (BauNVO 1962/1968/1977) ergeben, die von der Gemeinde durch ein Planänderungsverfahren auf das neue Recht umgestellt werden können. Die Umstellung setzt eine Abwägung der betroffenen Belange voraus, wobei auch die Interessen des gewerbetreibenden Grundstückseigentümers an einer Ansiedlung oder einer Erweiterung eines großflächigen Einzelhandelsbetriebes zu berücksichtigen sind.

---

622 *BVerwG*, B. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883.

623 *BVerwG*, B. v. 28. 7. 1989 -- 4 B 18.89 -- NVwZ-RR 1990, 230 = BauR 1989, 704; Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 25.82 -- BVerwGE 68, 360 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 311; Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 17.82 -- BVerwGE 68, 369 -- Verbrauchermarkt; Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 54.80 -- BVerwGE 68, 342; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 30.86 -- ZfBR 1987, 256 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 944; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 6 u. 7.85 -- NVwZ 1987, 1078 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 945; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946; B. v. 18. 12. 1989 -- 4 NB 26.89 -- DöV 1990, 477 = NVwZ-RR 1990, 229 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 888.

624 *BVerwG*, Urt. v. 8. 9. 1972 -- 4 C 17.71 -- BVerwGE 40, 323 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 135 -- Krabbenkamp; Urt. v. 15. 12. 1989 -- 4 C 36.86 -- BVerwGE 84, 210 = DVBl. 1990, 427 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 136.

625 *BVerwG*, B. v. 1. 9. 1989 -- 4 B 99.89 -- NVwZ-RR 1990, 229 = ZfBR 1989, 267 -- übergemeindliche Versorgung.

626 *BVerwG*, Urt. v. 4. 5. 1988 -- 4 C 34.86 -- BVerwGE 79, 309 = BauR 1988, 440 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 908 -- Hofgarten.

303 Daneben bieten § **1 V** und **IX BauNVO** ausreichende **Möglichkeiten**, auch unterhalb der Vermutungsgrenze des § 11 III BauNVO **Fehlentwicklungen entgegenzusteuern** und auch nicht großflächige ,,Nachbarschaftsläden" mit einer Verkaufsfläche unter 700 m^2 aus besonderen städtebaulichen Gründen auszuschließen. Sollen Einzelhandelsnutzungen in einem Baugebiet dabei insgesamt ausgeschlossen sein, so ist dies bei Vorliegen städtebaulicher Gründe nach § 1 V BauNVO möglich.[627] Soll die Einzelhandelsnutzung auf eine bestimmte Größe beschränkt werden, so gibt § 1 IX BauNVO hierzu die rechtliche Grundlage, wenn besondere, i. S. von speziellen, gerade diesen Ausschluss tragenden städtebaulichen Gründe dies rechtfertigen. Entsprechend ist zu verfahren, wenn die Gemeinde beabsichtigt, die Einzelhandelsnutzung in einem Baugebiet ganz oder in einer bestimmten Größenordnung nur ausnahmsweise zuzulassen.

304 Die Gemeinde hat bei den **Ausschluss- und Differenzierungsmöglichkeiten** i. S. einer gewissen **Typenkonkretisierungsmöglichkeit** ein bestimmtes Maß an eigenem **Gestaltungsfreiraum**, der durch § 1 IV bis IX BauNVO eingeräumt, allerdings durch das Abwägungsgebot rechtlich gebunden ist. So kann die Gemeinde in einem Gewerbegebiet den nicht auf Eigenproduktion beruhenden Einzelhandel ausschließen, während sie den Verkauf am Ort hergestellter Waren zulässt. Bereits nach § 1 V BauNVO können einzelne der unter einer Nummer einer Bauvorschrift der BauNVO zusammengefassten Nutzungen im Bebauungsplan ausgeschlossen werden.[628] Ein Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben ist daher schon nach § 1 V BauNVO möglich. Weitergehende Differenzierungen etwa im Hinblick auf Beschränkungen der Geschoss- oder Verkaufsfläche können nach § 1 IX BauNVO vorgenommen werden. Die Planungsfreiheit der Gemeinde ist lediglich dadurch begrenzt, dass sich die Differenzierungen auf bestimmte Anlagentypen beziehen müssen. Eine Planung konkreter einzelner Projekte ist auch über § 1 IX BauNVO nicht zulässig.[629] Es ist dabei zulässig, den nicht auf Eigenproduktion beruhenden Einzelhandel auszuschließen, jedoch Mischformen zwischen Einzelhandel und sonstigen gewerblichen Nutzungsformen zuzulassen.[630] Die Typenkonkretisierung kann sich auch auf die Festsetzung einer bestimmten Verkaufsflächengröße beziehen, die innerhalb des Baugebietes allgemein oder ausnahmsweise zulässig ist.

305 Von der städtebaulichen Erheblichkeit der Verkaufsflächengröße von Handelsbetrieben geht auch die BauNVO aus, selbst wenn der Begriff der **Verkaufsfläche** dort nicht ausdrücklich erwähnt ist. So beantwortet sich etwa die Frage, ob ein Betrieb i. S. des § 11 III 1 Nr. 2 oder 3 BauNVO ein großflächiger Betrieb ist, nach dem Umfang seiner Verkaufsfläche. Der Verordnungsgeber hat dabei im Rahmen der Vermutungsregelung in § 11 III 3 und 4 BauNVO auf der Basis von Erfahrungswerten des Handels auf ein bestimmtes durchschnittliches Verhältnis von insgesamt vorhandener Geschossfläche zu dem typischerweise für Verkaufszwecke zur Verfügung stehenden Teil dieser Fläche, nämlich 2/3 der Geschossfläche, abgestellt. Die dieser Regelung zu Grunde liegende Vorstellung hindert nicht, hiervon abweichende besondere Verhältnisse in bestimmten Einzelhandelsbetrieben zu berücksichtigen.[631] In einem Gewerbegebiet kann auch die Zulässigkeit von Einzelhandelsbetrieben bestimmter Branchen ausgeschlossen werden, sofern die Differenzierung marktüblichen Gegebenheiten entspricht.[632]

306 Die Abgrenzung der Verkaufsfläche kann sich dabei an den in Kreisen der Handels- und Absatzwirtschaft entwickelten Merkmalen orientieren und alle zum Zwecke des Verkaufs den Kunden zugänglichen Flächen -- einschließlich der Gänge, Treppen, Kassenzonen, Standflächen für Einrichtungsgegenstände, Schaufenster und Freiflächen -- als Verkaufsfläche berücksichtigen.[633] Im Bebauungsplan können dabei für die Zulässigkeit von Lager- und Verkaufsnutzung unterschiedliche Festsetzungen getroffen werden.Beschränkungen oder der Ausschluss einer nach dem Baugebietscharakter zulässigen Einzelhandelsnutzung bedürfen allerdings der städtebaulichen Begründung.[634]

307 **m) Vergnügungsstätten (Spielhallen).** Städtebauliche Nutzungskonflikte treten auch bei Vergnügungsstätten auf, wobei insbesondere die **Spielhallen** zu gemeindlicher Kritik und Gegenmaßnahmen geführt haben.[635] Die planungsrechtliche Zulässigkeit der Vergnügungsstätten ist an den unterschiedlichen Gebietskategorien der BauNVO ausgerichtet. Die BauNVO 1990 hat dabei die Vergnügungsstätten aus dem allgemeinen Anlagen- und Betriebstyp der

---

627 *BVerwG*, B. v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – nachträglicher Ausschluß von Nutzungen.

628 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1989 -- 4 NB 26.89 -- NVwZ-RR 1990, 229 = BauR 1990, 185 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 888 unter Hinweis auf B. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883.

629 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946.

630 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1989 -- 4 NB 26.89 -- DöV 1990, 477 = NVwZ-RR 1990, 229 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 888.

631 *BVerwG*, Urt. v. 27. 4. 1990 -- 4 C 36.87 -- DVBl. 1990, 1108 = BauR 1990, 569 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 950.

632 *BVerwG*, B. v. 27.7.1998 - 4 BN 31.98 - UPR 1998, 459 = DVBl. 1998, 1301: Ausschluß von Haushaltswaren, Lebensmitteln, Parfümerie- und Drogeriewaren, Schuh- und Lederwaren, Sportartikel mit Ausnahme von Großteilen wie Booten.

633 *BVerwG*, Urt. v. 27. 4. 1990 -- 4 C 36.87 -- DVBl. 1990, 1108 = BauR 1990, 569 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 950.

634 *Stüer* StuGR 1989, 8.

635 Zur planungsrechtlichen Zulässigkeit von Spielhallen *Jahn* LKV 1992, 41; *Kempen* DZWiR 1995, 361; *Kniep* GewArch. 1983, 149; *Odenthal* GewArch. 1992, 261; *Schlemminger/Winterstein* NVwZ 1988, 1078; *Schönleiter* GewArch. 1988, 113; *Stüer* StuGR 1989, 8.

Gewerbebetriebe herausgenommen und eine eigenständige Nutzungsform der Vergnügungsstätten eingeführt. Zugleich ist hierdurch bewirkt worden, dass die Vergnügungsstätten, wenn sie in dem Katalog der zulässigen Nutzungen der einzelnen Gebietsarten nicht erwähnt sind, nicht sozusagen über den Umweg einer gewerblichen Nutzung zulässig sind. Die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten ist in der BauNVO 1990 daher abschließend geregelt. Ihre Zulassung als „sonstige Gewerbebetriebe" kommt daneben nicht mehr in Betracht.[636] Die BauNVO 1990, die erstmals einen numerus clausus der Vergnügungsstätten enthält, unterscheidet dabei zwei Formen solcher Nutzungen:[637]

-- **Kerngebietstypische Vergnügungsstätten** haben als zentrale Dienstleistungsbetriebe einen über ein Stadtviertel hinausreichenden größeren Einzugsbereich und sind für ein größeres, allgemeines Publikum zu erreichen.[638] Sie sind nur im Kerngebiet allgemein (§ 7 II Nr. 2 BauNVO) und im Gewerbegebiet (§ 8 III 3 BauNVO) ausnahmsweise zulässig.

-- **Mischgebietsverträgliche Vergnügungsstätten (WB-Vergnügungsstätten)** i. S. des § 4 III Nr. 2 BauNVO 1990 haben einen geringeren Einzugsbereich und eine geringere Größe. Sie sind allgemein in solchen Teilen des Mischgebietes, die überwiegend durch gewerbliche Struktur geprägt sind (§ 6 II Nr. 8 BauNVO), im Übrigen ausnahmsweise in besonderen Wohngebieten (§ 4 III Nr. 2 BauNVO), im Dorfgebiet (§ 5 III BauNVO), in den übrigen Teilen des Mischgebietes mit nicht überwiegend gewerblicher Struktur (§ 6 III BauNVO) und im Gewerbegebiet (§ 8 III BauNVO) zulässig.

308 In Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO), reinen und allgemeinen Wohngebieten (§§ 3 und 4 BauNVO) und in Industriegebieten (§ 9 BauNVO) sind Vergnügungsstätten unzulässig. Außerdem ist nach § 15 I BauNVO das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme zu beachten.

309 Die überwiegende Prägung durch gewerbliche Nutzungen im Mischgebiet i. S. des § 6 II Nr. 8 BauNVO setzt allerdings nicht voraus, dass der prozentuale Anteil der jeweils grundstücksbezogen ermittelten, gewerblich genutzten Geschossflächen gegenüber dem Anteil der Wohnnutzung dienenden Geschossflächen rechnerisch ein Übergewicht hat. Die Beurteilung einer prägenden Wirkung erfordert eine Gesamtbetrachtung und dabei die Einbeziehung auch weiterer gebietsprägender Faktoren. Dabei kann auch von Bedeutung sein, in welchem Maße die Erdgeschossebene gewerblich genutzt ist und inwieweit die sein, in welchem Maße die Erdgeschossebene gewerblich genutzt ist und inwieweit die gewerbliche Nutzung bis in die Obergeschosse reicht.[639]

310 Dem Schutz der Wohnnutzung diente die in § **2 a BauGB-MaßnG** eingeräumte Möglichkeit, in einfachen Bebauungsplänen die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zu begrenzen **(Vergnügungsstättensatzung)**. Die Vorschrift ist inzwischen durch das BauROG 1998 aufgehoben worden. Die sachliche Zulässigkeit eines einfachen Bebauungsplans mit dem Inhalt einer Vergnügungsstättensatzung ist allerdings durch das Inkrafttreten des BauROG nicht berührt worden. Dies kann in Kombination mit der Ausweisung von Baugebieten geschehen.[640] Den Gemeinden ist daher auch weiterhin ein ausreichendes städtebauliches Instrumentarium an die Hand gegeben, zum Schutz der Wohnnutzung oder schutzbedürftiger kirchlicher, sozialer und kultureller Einrichtungen die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten und vor allem auch die Spielhallenflut zu begrenzen.. Die Gemeinden sind daher nicht gehindert, aus städtebaupolitischen Motiven eine eigene Konzeption für die Zulassung von Spielhallen zu entwickeln. Dabei kann gerade auch die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens dazu führen, dass dass dass die Gemeinde eigene planerische Vorstellungen durch die Aufstellung eines Bebauungsplans entwickelt und dazu gegebenenfalls auch das Mittel des Antrags auf Zurückstellung nach § 15 BauGB oder der Veränderungssperre nach §§ 14, 16 BauGB nutzt.[641]

311 In den planungsrechtlich ausgewiesenen Baugebieten ist die BauNVO in der jeweiligen Fassung im Zeitpunkt der Planung anzuwenden. Die Gemeinde erlässt daher den Bebauungsplan immer auf der Grundlage der im Zeitpunkt des Inkrafttretens der Satzung gültigen Fassung. Eine spätere Änderung der BauNVO führt nicht sozusagen automatisch dazu, dass dass die jeweilige Neufassung der BauNVO dem Bebauungsplan untergeschoben wird. Es bedarf vielmehr eines ausdrücklichen Änderungs- bzw. Umstellungsverfahrens. Dass die Festsetzungen während der Geltung einer neueren Fassung der BauNVO aus einem anderen Grund geändert worden sind, soll nicht genügen.[642] Auch im **nichtbeplanten Innenbereich** kann bei der Beurteilung der planungsrechtlichen Zulässigkeit eines Vorhabens nach § 34 I BauGB nicht sozusagen rechtssatzartig auf die jeweils neuste Fassung der BauNVO zurückgegriffen werden. Denn nicht die Wertung des Verordnungsgebers, sondern die des Gesetzgebers ist bei einer unterschiedlich geprägten

---

636 *BVerwG*, B. v. 9. 10. 1990 -- 4 B 120.90 -- NVwZ 1991, 266 = ZfBR 1991, 35 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 917.

637 *Stüer* DVBl. 1990, 469.

638 *BVerwG*, Urt. v. 21. 2. 1986 -- 4 C 31.83 -- NVwZ 1986, 643 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 906 -- Spielkasino.

639 *BVerwG*, Urt. v. 7. 2. 1994 -- 4 B 179.93 -- BBauBl. 1994, 492 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 365.

640 *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 25.91 -- DVBl. 1993, 657 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 566 -- Spielhalle.

641 *BVerwG*, B. v. 26.10.1998 - 4 BN 43.98 VwRR BY 1999, 103.

642 *VGH München*, Urt. v. 23.12.1998 – 26 N 98.1675 - .#

Umgebung nach § 34 I BauGB entscheidend.[643] Allerdings sieht das *BVerwG* die BauNVO grundsätzlich als sachverständige Konkretisierung moderner Planungsgrundsätze an.[644]

312 Die **Abgrenzung** der **kerngebietstypischen** von der **mischgebietsverträglichen (WB-)Vergnügungsstätte** ist nach dem Grad des Einzugsbereichs und ihren Auswirkungen zu beurteilen. Kerngebiete nach § 7 BauNVO haben innerhalb des städtebaulichen Ordnungsgefüges zentrale Funktionen. Das Wohnen tritt dort zurück, sowohl nach Umfang und Gewicht gegenüber den anderen Nutzungen als auch in dem, was ihm im Hinblick auf die Standortanforderungen und die Auswirkungen der zentralen Kerngebietsnutzungen an passiver Rücksichtnahme zuzumuten ist. Kerngebietstypische Vergnügungsstätten haben einen größeren Einzugsbereich und sollen für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein. Es sind also typischerweise nicht Vergnügungsstätten, die nur der Entspannung und Freizeitbetätigung in einem begrenzten Stadtteil oder Stadtviertel dienen, wie etwa das Vorstadtkino oder das kleine Tanzcafe. Des Weiteren geht die BauNVO davon aus, dass die im Kerngebiet in begrenztem Umfang zulässige Wohnnutzung ein Mehr an Beeinträchtigungen der Wohnruhe, nämlich gerade die typischerweise von zentralen innerstädtischen Funktionen auch in den Abend- und Nachtstunden ausgehenden Beeinträchtigungen, hinzunehmen hat im Vergleich zur Wohnnutzung in Gebieten, die vorwiegend oder -- im Verhältnis zur gewerblichen Nutzung wie im Mischgebiet -- gleichrangig dem Wohnen dienen. Ähnliches gilt für besondere Wohngebiete i. S. des § 4 a BauNVO, die als im Allgemeinen innerstädtische Wohngebiete nach ihrer besonderen Eigenart in Ansätzen kerngebietsähnlichen Charakter haben und in denen deshalb Vergnügungsstätten im Einzelfall als Ausnahme zugelassen werden können.[645]

313 An dieser grundsätzlichen Systematik orientiert sich auch die Zulässigkeit von **Spielhallen**, bei denen kerngebietstypische und WB-Spielhallen zu unterscheiden sind.

Kerngebietstypische Spielhallen haben als zentraler Dienstleistungsbetrieb einen größeren Einzugsbereich und sind für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar. Sie haben eine Größenordnung von mehr als 100 m^2 Nutzfläche, mehr als 20 Spielemöglichkeiten (davon mehr als 6 Geldspielgeräte), mehr als 40 Besucherplätze und eine längere Öffnungszeit als 22.00 Uhr. Solche kerngebietstypischen Spielhallen sind nur in ausgewiesenen Kerngebieten oder in nichtbeplanten Innenbereichen mit Kerngebietsstruktur allgemein oder in Gewerbegebieten ausnahmsweise zulässig.[646]

Mischgebietsverträgliche Spielhallen (WB-Spielhallen) unterhalb dieser Grenze sind in den überwiegend gewerblich geprägten Mischgebieten allgemein zulässig. Es handelt sich dabei um Betriebe mit einer Nutzfläche von ca. 100 m^2 und nicht mehr als 20 Spielemöglichkeiten (davon nicht mehr als 6 Geldspielmöglichkeiten). Die Öffnungszeiten sind regelmäßig auf 22.00 Uhr bzw. ausnahmsweise auf 23.00 Uhr begrenzt.

Kleinere (wohngebietsverträgliche) Spielhallen[647] mit nicht mehr als 50 m^2 Nutzfläche und höchstens 10 Spielemöglichkeiten (davon höchstens 2 bis 3 Geldspielgeräte) werden in der BauNVO 1990 nicht mehr erwähnt. Sie sind als isolierte Spielhallen im allgemeinen Wohngebiet daher im Gegensatz zur bisherigen Rechtslage unter Geltung der früheren Fassungen der BauNVO nicht mehr zulässig.[648] Allerdings könnten Anlagen in einer solchen Größenordnung als untergeordneter Teil eines Gaststätten-, Restaurant- oder Hotelbetriebes wohngebietsverträglich und damit im Wohngebiet zulässig sein. Denn nach § 3 der Spielverordnung dürfen in Schank- und Speisewirtschaften bis zu zwei Geldspielgeräten aufgestellt werden.[649]

314 Die Zulässigkeit von **Vergnügungsstätten** ist in der BauNVO 1990 **abschließend geregelt**. Ihre Zulässigkeit als „sonstige Gewerbebetriebe" kommt daneben -- so das *BVerwG* -- nicht mehr in Betracht.[650] Die BauNVO bringt dieses Regelungsziel dadurch zum Ausdruck, dass sie in den §§ 4 a III Nr. 2, 5 III, 6 II Nr. 8 und III, 7 II Nr. 2 und 8 III Nr. 3 BauNVO 1990 eine detaillierte Regelung über die regelmäßig bzw. ausnahmsweise Zulässigkeit von Vergnügungsstätten nunmehr durchgehend als besondere Nutzungsart erfasst und sie zugleich -- abweichend von der

---

643 *BVerwG*, Urt. v. 23. 4. 1969 -- 4 C 12.67 -- BVerwGE 32, 31; Urt. v. 15. 12. 1994 -- 4 C 13.93 -- DVBl. 1995, 515 -- Spielhalle.

644 S. o. Rdn. 228 und Rdn. 333.

645 *BVerwG*, Urt. v. 25. 11. 1983 -- 4 C 64.79 -- BVerwGE 68, 207 = NJW 1984, 1572 = DVBl. 1984, 340 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 249 -- Tanzbar im Mischgebiet; Urt. v. 21. 2. 1986 -- 4 C 31.83 -- NVwZ 1986, 643 = UPR 1986, 349 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 906; *VGH Mannheim*, Urt. v. 27. 6. 1989 -- 8 S 477/89 -- NVwZ 1990, 86 = BauR 1989, 699, wonach ein Spielkasino mit 2 Spieltischen für Roulette mit jeweils 15 Plätzen in einem Spielraum von 47 m^2 zuzüglich mehrerer Nebenräume keine kerngebietstypische Vergnügungsstätte ist.

646 *BVerwG*, B. v. 28. 7. 1988 -- 4 B 119.88 -- NVwZ 1989, 50 = DVBl. 1989, 378 = BauR 1988, 693 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 911 -- Spielhalle; Urt. v. 18. 5. 1990 -- 4 C 49.89 -- ZfBR 1990, 245 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1080 -- Diskothek; Urt. v. 20. 8. 1992 -- 4 C 57.89 -- ZfBR 1993, 35 = DVBl. 1993, 109.

647 *VGH Mannheim*, Urt. v. 27. 6. 1989 -- 8 S 477/89 -- NVwZ 1990, 86 = BauR 1989, 699.

648 *BVerwG*, B. v. 9. 10. 1990 -- 4 B 120.90 -- NVwZ 1991, 266 = DöV 1991, 111 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 917 -- WB-Spielhalle.

649 *BVerwG*, B. v. 29. 10. 1992 -- 4 B 103.92 -- DVBl. 1993, 125 = DöV 1993, 260 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 924.

650 BR-Drs. 354/89.

bisherigen Rechtsprechung des *BVerwG*[651] -- aus dem allgemeinen Begriff der Gewerbebetriebe herausnimmt.[652] In einem allgemeinen Wohngebiet gem. § 4 BauNVO, in dem Vergnügungsstätten weder regelmäßig noch ausnahmsweise zulässig sind, kann daher eine Spielhalle auch nicht als sonstiger nicht störender Gewerbebetrieb über § 4 III Nr. 2 BauNVO ausnahmsweise zugelassen werden.[653] Auch fallen die Vergnügungsstätten nicht mehr unter den Begriff der Gewerbebetriebe aller Art, die gem. § 8 II Nr. 1 BauNVO in einem Gewerbegebiet allgemein zulässig sind, wobei dies sowohl für die kerngebietstypischen als auch nicht kerngebietstypischen Vergnügungsstätten gilt. Andererseits können die Vergnügungsstätten in einem Gewerbegebiet nunmehr nach § 8 III Nr. 3 BauNVO ausnahmsweise zugelassen werden. Die Vorschrift gibt zwar im Regelfall keinen Rechtsanspruch auf die Erteilung der Baugenehmigung, sondern nur einen Anspruch auf eine ermessensfehlerfreie Entscheidung über den Bauantrag. Auf ihrer Grundlage können auch kerngebietstypische Vergnügungsstätten in einem Gewerbegebiet ausnahmsweise zulässig sein.[654] Ob eine Spielhalle, die mit einer Gaststätte eine betriebliche Einheit bildet, bereits als kerngebietstypisch zu beurteilen ist, hängt von den jeweiligen Einzelfallumständen ab. Dabei kann die durch die Betriebseinheit bewirkte größere Attraktivität der Spielhalle von Bedeutung sein.[655] Vergnügungsstätten in einem Gebäude bilden nicht notwendigerweise eine Einheit, so etwa, wenn die beiden Vorhaben getrennt voneinander betrieben werden und keine unmittelbare räumliche Verbindung haben. Ob die Spielhallen gewerberechtlich eine Einheit bilden, ist dafür unerheblich.[656] Eine einheitliche Beurteilung ist jedoch vorzunehmen, wenn die Vorhaben unmittelbar räumlich verbunden sind.

315 Bei der **gewerberechtlichen Zulassung** der **Spielhallen** ist zudem die SpielVO zu beachten.[657] Benachbarte Betriebsstätten können nur dann als selbstständig erlaubnisfähige Spielhallen angesehen werden, wenn sie räumlich so getrennt sind, dass bei natürlicher Betrachtungsweise die Sonderung der einzelnen Betriebsstätte optisch in Erscheinung tritt und die Betriebsfähigkeit jeder Betriebsstätte nicht durch die Schließung der anderen Betriebsstätten beeinträchtigt wird.[658] An der danach erforderlichen **optischen Sonderung** der einzelnen Betriebsstätten fehlt es, wenn es sich um nebeneinander gelegene Spielkabinen handelt, die zu einem hinter sämtlichen Kabinen entlangführenden Aufsichtsgang offen sind.[659] Die Spielhallen sind dann auch planungsrechtlich als Einheit zu betrachten. Demgegenüber handelt es sich um getrennte Spielhallen, wenn beide Hallen räumlich und optisch voneinander getrennt sind, allerdings von einer Aufsichtskabine her überwacht werden können. Hier dürfte auch die Überwachung durch eine Aufsichtsperson genügen.[660] Zudem ist bei der Nutzung als Spielhalle das Bauordnungsrecht einzuhalten, wozu auch die Erfüllung der **Stellplatzpflicht** gehört.[661]

316 Die Anforderungen der Zulässigkeitsmaßstäbe der jeweiligen Baugebiete sind nicht nur bei der Errichtung von Gebäuden, sondern auch bei **Nutzungsänderungen** zu beachten, bei denen sich die planungsrechtliche Frage neu stellt. Ist etwa die Änderung der Benutzung einer baulichen Anlage als Nutzungsänderung i. S. von § 29 1 BauGB zu qualifizieren, so liegt keine Fortführung der bisher ausgeübten Nutzung i. S. des § 14 III BauGB vor. So ist etwa die Umwandlung eines Kinos in eine Spielhalle eine genehmigungsbedürftige Nutzungsänderung,[662] die nach den vorgenannten Maßstäbe zu beurteilen ist. Dabei kommt ein Bestandsschutz für Nutzungsänderungen, die mit Festsetzungen eines inzwischen rechtsverbindlichen Bebauungsplans unvereinbar sind, nicht (mehr) in Betracht, sobald die jeder Nutzung eigene tatsächliche Variationsbreite überschritten wird und der neuen Nutzung unter städtebaulichen Gesichtspunkten eine andere Qualität zukommt.[663] Neu aufgeworfen wird die Genehmigungsfrage immer dann, wenn für die neue Nutzung andere Vorschriften gelten als für die Alte, aber auch dann, wenn sich die Zulässigkeit der neuen

---

651 Urt. v. 25. 11. 1983 -- 4 C 64.79 -- BVerwGE 68, 207 -- Tanzbar mit Spielkasino; Urt. v. 25. 11. 1983 -- 4 C 21.83 -- BVerwGE 68, 213 -- Bordell.

652 *BVerwG*, Urt. v. 20. 8. 1992 -- 4 C 54.89 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 980 -- Billardcafe.

653 *BVerwG*, B. v. 9. 10. 1990 -- 4 B 120.90 -- NVwZ 1991, 266.

654 *BVerwG*, Urt. v. 20. 8. 1992 -- 4 C 54.89 -- BauR 1993, 51 = ZfBR 1993, 33 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 980 -- Billardcafe.

655 *BVerwG*, B. v. 29. 10. 1992 -- 4 B 103.92 -- DVBl. 1993, 125 = DöV 1993, 260 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 924.

656 *BVerwG*, Urt. v. 27. 3. 1990 -- 1 C 47.88 -- Buchholz 451.20 § 33 i GewO Nr. 9.

657 *BVerwG*, Urt. v. 4. 10. 1988 -- 1 C 59.86 -- NVwZ 1989, 51 = DVBl. 1989, 374 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 912 -- Abgrenzung Spielhalle/Schank- und Speisewirtschaft.

658 *BVerwG*, Urt. v. 9. 10. 1984 -- 1 C 21.83 -- BVerwGE 70, 180 -- Spielhalle.

659 *BVerwG*, Urt. v. 30. 5. 1989 -- 1 C 17.87 -- NVwZ-RR 1989, 538.

660 *BVerwG*, B. v. 8. 5. 1990 -- 1 B 177.89 -- DöV 1991, 76 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 916 -- Spielhalle.

661 *Ziegler* DöV 1984, 831.

662 *BVerwG*, B. v. 1. 3. 1989 -- 4 B 24.89 -- BauR 1989, 308 = NVwZ 1989, 666 -- Kino in Spielhalle.

663 *BVerwG*, Urt. v. 15. 3. 1988 -- 4 C 21.85 -- Buchholz 406.16 Grundeigentumsschutz Nr. 47; Urt. v. 14. 1. 1993 -- 4 C 19.90 -- DVBl. 1993, 652 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 360.

Nutzung nach derselben Vorschrift bestimmt, nach dieser Vorschrift aber anders zu beurteilen ist als die frühere Nutzung. Bodenrechtlich relevant ist eine Nutzungsänderung auch dann, wenn sie für die Nachbarschaft erhöhte Belastungen mit sich bringt.[664] Auch die Nutzungsänderung einer Diskothek in eine Spielhalle ist daher nach dem jeweiligen Planungsrecht im Zeitpunkt der Genehmigung zu beurteilen.[665] Dasselbe gilt für die Nutzungsänderung, die in der Aufstellung von Gewinnspielgeräten (Glücksspielautomaten) in einem Snooker-Billardsalon liegt.[666] Nutzungsänderungen sind dabei u. a. auch dann gegeben, wenn ein Wechsel von einem **Spartenbetrieb** in einen anderen Spartenbetrieb vorliegt, also etwa von einer anderen Vergnügungsstätte in eine Spielhalle gewechselt wird. Denn eine Spielhalle unterscheidet sich als eigenständige Unterarten von anderen Kategorien von Vergnügungsstätten, zu denen u. a. auch Billardsalons und ähnliche Einrichtungen gehören, obwohl das Element der Unterhaltung, Entspannung und angenehmen Freizeitgestaltung bei allen diesen Spartenbetrieben im Vordergrund steht.[667] Beiden Unterarten ist gemeinsam, dass sie als solche Gegenstand selbstständiger Festsetzungen sein können.[668]

317 Erweist sich ein beantragtes Vorhaben danach als zulässig, etwa weil das Grundstück, für das eine Nutzungsänderung beantragt wird, im Bebauungsplan als Kerngebiet ausgewiesen ist oder es sich um eine mischgebietsverträgliche Spielhalle im Mischgebiet mit überwiegend gewerblicher Struktur handelt, stellt sich die Frage, in welchem Umfang die Gemeinde durch **planerische Ausweisungen** den **Ausschluss** solcher Vorhaben bewirken kann. Vergnügungsstätten können durch die Ausweisung von Baugebieten verhindert werden. Ein nichtbeplanter Innenbereich, der unterschiedliche Nutzungsstrukturen aufweist und vielleicht in den Bereich eines Mischgebietes hineinragt, könnte zu einem allgemeinen Wohngebiet entwickelt werden, wenn dies nach Lage der Dinge angezeigt ist. Dann sind **Spielhallen**, die eine echte Kerngebietsnutzung oder Mischgebietsnutzung darstellen, ausgeschlossen.

318 Bei Wahrung des Gebietscharakters können **Einschränkungen** auch nach § **1 V BauNVO** oder -- wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen[669] -- nach § **1 IX BauNVO** erfolgen. Nach § 1 V BauNVO kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach der BauNVO im Baugebiet allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleibt. [670] Wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, kann im Bebauungsplan nach § 1 IX BauNVO bei Anwendung des § 1 V bis VIII BauNVO festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Die jeweiligen Festsetzungen müssen jedoch die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes wahren und dürfen die Typenkonformität der Ausweisung mit den Baugebietstypen der BauNVO nicht beeinträchtigen. Jedes der in §§ 4 bis 9 BauNVO bezeichneten Baugebiete dient einer auf den Gebietstypus zugeschnittenen und insofern allgemeinen Zweckbestimmung. Das ergibt sich aus dem systematischen Aufbau der einzelnen Vorschriften, die den jeweiligen Baugebietstypus festlegen. Auch § 1 IV bis IX BauNVO setzen dies voraus. In § 1 V, VI Nr. 2 und VII Nr. 3 BauNVO werden die jeweiligen differenzierenden Festsetzungen unter den ausdrücklichen Vorbehalt gestellt, dass die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes gewahrt bleiben muss. Diese allgemeine Zweckbestimmung darf durch die planerischen Festsetzungen nicht verloren gehen. Anderenfalls würde die Pflicht des § 1 III 1 BauNVO verletzt, im Bebauungsplan ein in § 1 II BauNVO bezeichnetes Baugebiet festzusetzen. Dies ist so selbstverständlich, dass der Verordnungsgeber diese Voraussetzung bei den von ihm in § 1 IV bis IX BauNVO eröffneten Möglichkeiten, besondere Festsetzungen vorzusehen, nicht stets ausdrücklich hervorgehoben hat.[671]

319 Der **Unterschied** zwischen den Einschränkungs- oder Ausschlussmöglichkeiten nach § **1 V und IX BauNVO** liegt nach der Rechtsprechung des *BVerwG* in der Breite der beabsichtigten Nutzungsregelung. Soll eine in der BauNVO erwähnte Nutzungsart insgesamt ausgeschlossen werden, so bietet hierzu § 1 V BauNVO bei Vorliegen städtebaulicher Gründe die Möglichkeit. Nach § 1 V BauNVO können dabei auch einzelne der unter einer Nummer einer Baugebietsvorschrift der BauNVO zusammengefasste Nutzungen ausgeschlossen werden.[672] Soll lediglich eine Unterart der Nutzung ausgeschlossen werden, bietet hierfür § 1 IX BauNVO die Rechtsgrundlage. Städtebauliche Gründe müssen die Ausnahmeregelung rechtfertigen. § 1 V BauNVO ermächtigt die Gemeinde allerdings nicht, außerhalb der in § 1 II BauNVO genannten Gebietstypen andere Gebietstypen zu entwickeln. Deshalb darf eine

---

664 *BVerwG*, B. v. 11. 7. 1994 -- 4 B 134.94 -- BRS 56 Nr. 164 -- Schweinemast.

665 *BVerwG*, Urt. v. 18. 5. 1990 -- 4 C 49.89 -- NVwZ 1991, 264 = BauR 1990, 582 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1080 -- Diskothek in Spielhalle.

666 *BVerwG*, B. v. 19. 12. 1994 -- 4 B 260.94 -- Buchholz 406.11 § 39 BauGB Nr. 54.

667 *BVerwG*, Urt. v. 20. 8. 1992 -- 4 C 54.89 -- Buchholz 406.12 § 8 BauNVO Nr. 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 980.

668 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883 -- Nummerndogma; B. v. 19. 12. 1994 -- 4 B 260.94 -- Buchholz 406.11 § 39 BauGB Nr. 54 -- Snooker-Billardsalon.

669 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883 -- Nummerndogma.

670 *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

671 *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

672 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 -- Nummerndogma; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946 -- Verbrauchermarkt.

Gemeinde etwa in einem Bebauungsplan, der ein allgemeines Wohngebiet festsetzt, nicht alle Nutzungen nach § 4 II Nrn. 2 und 3 und III BauNVO ausschließen.[673] Schließt die Gemeinde in einem Gewerbegebiet nach § 1 V BauNVO Einzelhandelsbetriebe[674], Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten[675] nachträglich aus, um das produzierende Gewerbe zu stärken, fordert § 1 III BauGB nicht den Nachweis, dass diese Nutzungsarten ohne die Beschränkung an anderen Standorten gefährdet sind.[676] Ein Nutzungsausschluss nach § 1 V BauNVO[677] kann mit einer Festsetzung nach § 1 X BauNVO[678] kombiniert werden.[679] Die Unzulässigkeit bestimmter Anlagen i. S. des § 1 X 1 BauNVO kann sich auch daraus ergeben, dass die Gemeinde von den Ausschlussmöglichkeiten nach § 1 V und 6 BauNVO Gebrauch gemacht hat[680].

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".[681] 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 unzulässig.[682]

320 Dies setzt allerdings voraus, dass spezielle **städtebauliche Gründe** einen solchen **Ausschluss** rechtfertigen. Einerseits sind die Gemeinden nicht in der Lage, ,,eine eigene Spielhallenpolitik zu betreiben". Andererseits ist gerade bei der Nutzung der Einschränkungsmöglichkeiten in § 1 V und IX BauNVO gemeindliche Begründungs-Fantasie und nicht selten Wagemut gefragt, um die Struktur der Innenstädte zu bewahren und ein Absinken ganzer Geschäfts- und Wohnviertel zu verhindern. Sind ausreichende städtebauliche Gründe dargelegt, so ist ein Begründungsüberschuss in dem Sinne, dass daneben noch weitere Gesichtspunkte angeführt worden sind, regelmäßig unschädlich.[683] So kann es einer legitimen städtebaulichen Zielsetzung entsprechen, wenn Spielhallen in einem Bebauungsplan mit der Begründung ausgeschlossen werden, sie seien geeignet, den bisherigen Charakter eines Stadtteilkerns mit seinem gehobenen und zentralen Versorgungsgebiet negativ zu beeinflussen.[684] Städtebaulich erhebliche Gründe für einen Ausschluss von Spielhallen können auch aus der Sorge um den Attraktivitätsverlust eines durch Einzelhandel geprägten Gebietes,[685] das Bestreben nach Sicherung eines vielfältigen Angebotes an Geschäften[686] sowie der Verhinderung eines sog. **trading-down-Effekts**[687] abgeleitet werden. Mit einer derartigen Begründung können daher auch in Kerngebieten Spielhallen oder andere Vergnügungsstätte ausgeschlossen werden.[688] Der Einwand, dass die Gefahr eines ,,trading-down-Effekts" für sämtliche Kerngebiete sämtlicher Städte bestehe und deshalb für sich alleine kein ,,besonderer" Grund sein könne, greift nach Auffassung des *BVerwG* nicht durch. Zum einen sind die Kerngebiete in den verschiedenen Städten keineswegs gleich, sondern haben zumeist durch die jeweiligen örtlichen Verhältnisse bedingte besondere Strukturen, auf die dann auch die ,,besonderen städtebaulichen Gründe" zugeschnitten sein müssen. Zum anderen entfällt die ,,Besonderheit" eines städtebaulichen Grundes in einer bestimmten Gemeinde nicht dadurch, dass

---

673 BVerwG, B. v. 8.2.1999 – 4 BN 1.99 – NVwZ 1999, 1340 = BauR 1999, 1435.

674 Zur Beschränkung der Geschossfläche von großflächigen Einzelhandelsbetrieben in Gewerbegebieten OVG Lüneburg, Urt. v. 26.2.1999 – 1 K 1539/97 – BauR 1999, 1436.

675 Ein Jugendzentrum ist keine Vergnügungsstätte i. S. der BauNVO, so VGH Mannheim, B. v. 19.10.1998 – 8 S 2192/98 – BauR 1999, 1278. Zur Zumutbarkeit von Lichtimmissionen, die durch die Verglasung eines Wintergartens verursacht werden, im Rahmen des § 15 I BauNVO BVerwG, B. v. 17.3.1999 – 4 B 14.99 – BauR 1999, 1279.

676 BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 4 C 105.66 – BVerwGE 34, 301; Urt. v. 14.2.1991 – 4 C 20.88 – BVerwGE 88, 35 = DVBl. 1991, 815; Urt. v. 22.1.1993 – 8 C 46.91 – DVBl. 1993, 794 = BVerwGE 92, 8.

677 Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben im Gewerbegebiet.

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

679 BVerwG, Urt. v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – ZfBR 1999, 279 = UPR 1999, 352 = NuR 1999, 577 = GewArch 1999, 389.

680 BVerwG, B. v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – DVBl. 1999, 1293 (LS) = UPR 1999, 352 = ZfBR 1999, 279; vgl. VGH München, Urt. v. 23.12.1998 – 26 N 98.1675 – BauR 1999, 873.

681 OVG Münster, Urt. v. 22.4.1999 – 10a D 138/98.NE –.

682 OVG Lüneburg, Urt. v. 8.7.1999 – 1 K 2869/97 – BauR 2000, 71.

683 *BVerwG*, B. v. 15. 8. 1991 -- 4 N 1.89 -- DVBl. 1992, 32.

684 *BVerwG*, B. v. 5. 1. 1995 -- 4 B 270.94.

685 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946.

686 *BVerwG*, B. v. 29. 7. 1991 -- 4 B 80.91 -- DöV 1992, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 922.

687 *BVerwG*, B. v. 21. 12. 1992 -- 4 B 182.92 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 890.

688 *BVerwG*, B. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883 -- Nummerndogma.

er dem Grundsatz nach auch in anderen Gemeinden vorliegen kann.[689] In den Rahmen solcher städtebaulichen Gründe fügt sich auch die Befürchtung ein, Spielhallen könnten den bisherigen Charakter eines Stadtteilkerns mit seinem gehobenen zentralen Versorgungsgebiet negativ beeinflussen.[690]

321 **n) Werbeanlagen.** Bei der Zulässigkeit von Werbeanlagen sind planungsrechtliche und bauordnungsrechtlich-gestalterische Elemente zu unterscheiden. Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Werbeanlagen beurteilt sich nach §§ 29 ff. BauGB. Diese gelten nach § 29 I BauGB u.a. für Vorhaben, welche die Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen zum Inhalt haben. Darunter fallen auch Werbeanlagen, wenn sie in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden sind und städtebauliche Relevanz haben.[691] Auf welche Weise die Werbetafel mit dem Boden verbunden ist, ist unerheblich. Auch eine Befestigung der Werbeanlagen an einer Hauswand genügt.

322 Besteht ein qualifizierter **Bebauungsplan**, so richtet sich die Zulässigkeit von Werbeanlagen nach den Festsetzungen des Bebauungsplanes (§ 30 I BauGB).

323 Im **nichtbeplanten Innenbereich** beurteilt sich die planungsrechtliche Zulässigkeit von Werbeanlagen danach, ob sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.[692] Eine Werbeanlage der Außenwerbung, die bauliche Anlage i. S. des § 29 I BauGB ist und Fremdwerbung zum Gegenstand hat, ist als eigenständige Hauptnutzung gem. § 34 I BauGB unzulässig, wenn sie den Rahmen der näheren Umgebung überschreitet und bodenrechtlich relevante Spannungen begründet oder erhöht werden.[693]

324 Planungsrechtlich zulässige Werbeanlagen können jedoch etwa wegen ihrer verunstaltenden Wirkung oder auf Grund anderer **landesrechtlicher Regelungen** unzulässig sein.[694]

325 **o) Stellplätze und Garagen** sind nach § 12 I BauNVO in allen Baugebieten zulässig, so weit sich aus § 12 II -- VI BauNVO nichts anderes ergibt. Für bestimmte Baugebiete beschränkt § 12 II und III BauNVO die Zulässigkeit von Stellplätzen und Garagen zu Gunsten der Wohnruhe und der Wahrung des Gebietscharakters. Unter den Voraussetzungen des § 12 IV -- VI BauNVO kann der Bebauungsplan aus besonderen städtebaulichen Gründen Sonderregelungen schaffen. Außerdem gelten neben den planungsrechtlichen Zulässigkeitsanforderungen, wie sie sich aus § 12 BauNVO ggf. i. V. mit den Festsetzungen des Bebauungsplans ergeben, die landesrechtlichen Vorschriften über die Ablösung von Stellplatzverpflichtungen (§ 12 VII BauNVO). Die Zufahrt zu einer Garage ist bauplanungsrechtlich dieser zuzuordnen und deshalb gem. § 12 II BauNVO ohne besondere Festsetzung in einem allgemeinen Wohngebiet unzulässig, wenn die Garage nicht nur ,,für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf" bestimmt ist.[695]

326 § 12 BauNVO beschränkt sich auf die Bestimmung, in welchen Baugebieten und in welchem Umfang Stellplätze zulässig sind. Dagegen lässt die Vorschrift ungeregelt, unter welchen Voraussetzungen zur Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen vom ruhenden Verkehr eine Pflicht zur Herstellung privater Stellplätze begründet werden kann und wie die planungsrechtlich zulässigen Stellplätze unter Berücksichtigung der konkreten örtlichen Verhältnisse anzuordnen und auszuführen sind, damit sie ohne Umstände für die Nachbarschaft benutzbar sind. § 12 BauNVO gibt keine Auskunft darüber, welche Anforderungen in dieser Hinsicht an Stellplätze zu stellen sind. Dies ist vielmehr dem Bauordnungsrecht der Länder vorbehalten, da Regelungsgegenstand die Stellplatzanlage als solche ist. Zwar ist grundsätzlich davon auszugehen, dass Stellplätze, deren Zahl dem durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf entspricht (vgl. § 12 II BauNVO), in einem allgemeinen Wohngebiet keine unzumutbaren Störungen hervorrufen. Das Planungsrecht begründet jedoch keine allgemeine Duldungspflicht. Vielmehr bedarf es in jedem Einzelfall eines Ausgleichs zwischen dem öffentlichen Interesse an der Entlastung der öffentlichen Verkehrsflächen vom ruhenden Verkehr und den privaten Belangen der Nachbarn.[696]

327 Auch in einem Wohngebiet kann die Nutzung eines Grundstücks ausschließlich als Garagengrundstück zulässig sein, wenn der Nutzungsumfang den durch § 12 II BauNVO gezogenen Rahmen nicht übersteigt. Hierfür sind die Rechtsbeziehungen des Eigentümers des Garagengrundstücks zu den Nutzern der Garagen nicht von ausschlaggebender

---

689 *BVerwG*, B. v. 21. 12. 1992 -- 4 B 182.92 -- Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 15.

690 *BVerwG*, B. v. 5. 1. 1995 -- 4 B 270.94.

691 *BVerwG*, Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 27.91 -- BVerwGE 91, 234 = DVBl. 1993, 439 = BauR 1993, 315. Zur Zulässigkeit von Werbetafeln außerhalb von überbaubaren Grundstücksflächen *VGH München*, B. v. 25.11.1998 –26 B 96.3165 –UPR 1999, 115 = GewArch. 1999, 174.

692 § 34 I BauGB, *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonieurteil.

693 *BVerwG*, Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 27.91 -- BVerwGE 91, 234; Urt. v. 3. 12. 1992 -- 4 C 26.91 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 384.

694 *BVerwG*, Urt. v. 15. 12. 1994 -- 4 C 19.93 -- DVBl. 1995, 749 -- Werbetafel; Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DVBl. 1995, 754 = BauR 1995, 508 -- Werbetafel.

695 *BVerwG*, B. v. 19. 9. 1995 -- 4 NB 24.94 -- UPR 1996, 39 = ZfBR 1996, 57 -- Tiefgarage mit 380 Pkw-Stellplätzen.

696 *BVerwG*, B. v. 14. 2. 1992 -- 4 B 81.91 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 951.

Bedeutung. Der Verhinderung einer Massierung von Garagen wird dadurch Rechnung getragen, dass Garagen nach § 12 II BauNVO in Kleinsiedlungsgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten sowie Sondergebieten, die der Erholung dienen, Stellplätze und Garagen nur für den durch die zugelassene Nutzung verursachten Bedarf zulässig sind.[697]

328 Die auf Landesrecht beruhende Anordnung einer **Stellplatzpflicht** stellt eine zulässige **Inhalts- und Schrankenbestimmung** des Eigentums i. S. des Art. 14 I 2 GG dar.[698] Die Stellplatzpflicht dient dem Zweck, die durch die fortschreitende Motorisierung entstandene Belastung des fließenden Straßenverkehrs durch Schaffung von Einstellplätzen und Garagen herabzumindern. Sie geht davon aus, dass die öffentlichen Straßen und Wege dem fließenden Verkehr dienen und nicht dazu bestimmt sind, in großem Umfang auch den ruhenden Verkehr aufzunehmen. Die Stellplatzverpflichtung kann sich dabei nicht nur im Falle der Neuerrichtung baulicher Anlagen, sondern auch bei deren Änderung oder im Falle der Nutzungsänderung konkretisieren. Denn jedenfalls bei einer wesentlichen Änderung der bisherigen Nutzung ist das Interesse des Bauherrn, dass die Baubehörde die Erteilung einer Baugenehmigung nicht von einem Ausgleich des Stellplatzbestandes aus der Vergangenheit abhängig macht, nicht besonders schützenswert.[699] Die Gemeinde kann die Anlage von Garagen und Stellplätzen im Bebauungsplan regeln und dabei den Besonderheiten der jeweiligen Situation Rechnung tragen. So kann die Gemeinde etwa die Anlage von Garagen und Stellplätzen in Vorgartenbereichen generell ausschließen, jedoch bei Eckgrundstücken zulassen. Dies gilt vor allem dann, wenn sich für die Eigentümer von Eckgrundstücken besondere Hörten zeigen.[700]

329 **p) Gebäude und Räume für freie Berufe.** Nach § 13 BauNVO sind für die Berufsausübung freiberuflich Tätiger und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Art ausüben, in den Baugebieten nach den §§ 2 -- 4 BauNVO Räume und in den Baugebieten nach den §§ 4 a -- 9 BauNVO auch Gebäude zulässig. In Kleinsiedlungsgebieten, reinen Wohngebieten und allgemeinen Wohngebieten sind Räume für freiberuflich Tätige zulässig. In besonderen Wohngebieten, Dorfgebieten, Mischgebieten, Kerngebieten, Gewerbegebieten und Industriegebieten sind für solche Nutzungen Gebäude zulässig. Kennzeichnend für ein Gebäude i. S. der BauNVO ist, dass es selbstständig benutzbar ist.[701] Die Zulässigkeit der Nutzung von Räumen für die Berufsausübung freier oder ähnlicher Berufe (§ 13 BauNVO) setzt nicht voraus, dass in der jeweiligen Nutzungseinheit (Wohnung) nebeneinander gearbeitet und gewohnt wird. Die Berufsausübung freiberuflich Tätiger und solcher Gewerbetreibender, die ihren Beruf in ähnlicher Weise ausüben, ist dadurch gekennzeichnet, dass in unabhängiger Stellung Dienstleistungen angeboten werden, die vorwiegend auf individuellen geistigen Leistungen oder sonstigen persönlichen Fertigkeiten beruhen. Betriebe oder Betriebsteile des Handels, des Handwerks oder der Industrie gehören ebenso wenig zu den freien Berufen wie Geschäftsstellen von Innungen.[702] Im Zusammenhang mit § 13 BauNVO sind Betriebe als Einheit zu werten. Die Anwendbarkeit dieser Vorschrift kann deshalb nicht dadurch erreicht werden, dass aus einem Betrieb ein Betriebsteil räumlich-organisatorisch ausgegliedert wird. Wer Leitungs- und Verwaltungsfunktionen für den eigenen Handelsbetrieb und gegenüber dessen Kundschaft wahrnimmt, übt nicht i. S. des § 13 BauNVO einen Beruf in ähnlicher Art wie ein freiberuflich Tätiger aus.[703] Die zentrale Verwaltung der Angelegenheiten von Lohnsteuerhilfsvereinen, bei der eine persönliche Beratungstätigkeit nicht ausgeübt wird, ist allerdings keine freiberufliche oder freiberufsähnliche Tätigkeit, für die gem. § 13 BauNVO Räume in einem Wohngebiet allgemein zulässig wären.[704]

330 Einen Verstoß gegen § 13 BauNVO kann ein Nachbar grundsätzlich unabhängig davon abwehren, ob er durch die freiberufliche oder gewerbliche Nutzung unzumutbar beeinträchtigt wird.[705] Es muss jedoch eine Beeinträchtigung nachbarlicher Interessen vorliegen. Denn das subjektive Rechtsschutzsystem in § 42 II VwGO fordert, dass konkrete eigene Belange i. S. rechtlich geschützter Interessen des Klägers betroffen sind. Eine darüber hinausgehende abstrakte Klagebefugnis ohne die Verletzung eigener rechtlich geschützter Interessen sieht § 42 II VwGO nicht vor.

331 **q) Nebenanlagen.** Nach § 14 I 1 BauNVO sind auch untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen zulässig, die dem Nutzungszweck der in dem Baugebiet gelegenen Grundstücke oder des Baugebiets selbst dienen und die seiner Eigenart nicht widersprechen. So weit nicht bereits in den Baugebieten nach der BauNVO Einrichtungen und Anlagen für die Tierhaltung zulässig sind, gehören zu den untergeordneten Nebenanlagen und Einrichtungen auch solche für die

---

697 *BVerwG*, B. v. 24. 3. 1993 -- 4 B 44.94 -- Buchholz 406.12 § 12 BauNVO Nr. 5 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 952 -- Garagenhof.

698 *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1955 -- 1 C 86.54 -- BRS 4, 325.

699 *BVerwG*, B. v. 28. 7. 1992 -- 4 B 57.92 -- ZfBR 1992, 294 = NVwZ 1993, 169 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1234.

700 *OVG Münster*, Urt. v. 20.4.1999 – 10a D 170/98.NE – Eckgrundstück.

701 *BVerwG*, B. v. 13. 12. 1995 -- 4 B 245.95 -- NVwZ 1996, 787 = DVBl. 1996, 270.

702 *BVerwG*, Urt. v. 20. 1. 1984 -- BVerwGE 68, 324 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 953.

703 *BVerwG*, B. v. 28. 2. 1990 -- 4 B 172.89 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 954.

704 *BVerwG*, B. v. 13.8.1996 – 4 B 154.96 – GewArch. 1997, 125 = BauR 1996, 816 – Lohnsteuerhilfeverein.

705 *BVerwG*, Urt. v. 13. 12. 1995 -- 4 B 245.95 -- DVBl. 1996, 270 = UPR 1996, 113 im Anschluß an *BVerwG*, Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 28.91 -- BVerwGE 94, 151.

Kleintierhaltung. Nach § 14 I 3 BauNVO kann im Bebauungsplan die Zulässigkeit der Nebenanlagen und Einrichtungen eingeschränkt oder ausgeschlossen werden.

332 Zu den untergeordneten Nebenanlagen können in einem allgemeinen Wohngebiet etwa Müllcontainer, aber auch Schwimmbecken, Fahnenstangen oder Antennenanlagen gehören.[706] Die Nebenanlagen müssen allerdings auch in ihrem räumlichen und gegenständlichen Erscheinungsbild der primären Nutzung des Grundstücks im Baugebiet dienen und entsprechend zu- und untergeordnet sein.[707] Auch untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen für eine Kleintierhaltung sind nach Maßgabe des § 15 I 2 BauNVO in einem allgemeinen Wohngebiet zulässig. Darunter sind solche Kleintiere zu verstehen, deren Haltung in den Baugebieten typischerweise üblich (und ungefährlich) ist und -- so weit es um Wohngebiete geht -- typischerweise einer im Rahmen der Wohnnutzung liegenden Freizeitbetätigung dient.[708] Dazu zählen etwa Hundezwinger[709] für einige Hunde, nicht jedoch Käfige für Großtiere[710] oder Raubtiere, von denen dem Menschen Gefahren für Leib und Leben drohen.[711] Auch **Antennenanlagen** gehören grundsätzlich zu den im allgemeinen Wohngebiet zulässigen Nebenanlagen. Wo die Grenze des im Interesse der Informationsfreiheit noch Hinzunehmenden bei Antennen- oder Satellitenanlagen verläuft, ist nach Maßgabe von Größe und Anzahl der Antennenanlagen im Verhältnis zu dem jeweiligen örtlichen Umfeld zu bestimmen.[712] 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 I 2 BauNVO unzulässig sein. Sie sind indes nicht schon deshalb unzulässig, weil in dem Gebiet ein anderer, die Nachbarschaft weniger beeinträchtigender Standort in Betracht kommt.[713] 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 I 1 BauNVO. § 14 II BauNVO 1962, 1968 und 1977 ist nicht auf fernmeldetechnische Nebenanlagen anwendbar.[714]

2. Gliederungs- und Ausschlussmöglichkeiten nach § 1 IV bis IX BauNVO

333 § 1 IV bis IX BauNVO geben der planenden Gemeinde umfangreiche Gliederungs- und Ausschlussmöglichkeiten i. S. einer planerischen Modifizierung und Feinsteuerung an die Hand, mit denen die Nutzungen differenziert und den speziellen örtlichen Verhältnissen angepasst werden können. Dieses Instrumentarium ist für die Gemeinde vor allem deshalb wichtig, um Fehlentwicklungen entgegenzusteuern, die bei einer Übernahme der Typenbeschreibungen der BauNVO in den Baugebieten auftreten können. Außerdem bedarf etwa die Überplanung einer Gemengelage mit einer Durchmischung von Wohn- und Gewerbenutzung eines speziellen Handlungsinstrumentariums, das den Besonderheiten der jeweiligen Immissionssituation gerecht wird. Diese Planungsmöglichkeiten werden in § 1 IV bis IX BauNVO bereitgestellt. Die differenzierenden Festsetzungsmöglichkeiten können sich jedoch -- im Gegensatz zu der in § 1 X BauNVO getroffenen Regelung -- stets nur auf bestimmte Arten der in dem Baugebiet allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Arten oder Nutzungen beziehen. Entsprechend dem abstrakten Normcharakter des Bebauungsplans und seiner Funktion als Instrument der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung können mit den Festsetzungen des § 1 IV bis IX BauNVO nur objektiv bestimmbare Typen von Anlagen erfasst werden. Für die Umschreibung des Anlagetyps kann die Gemeinde zwar auf besondere in ihrem Bereich vorherrschende Verhältnisse abstellen. Eine Planung konkreter einzelner Vorhaben ist jedoch auch mit den Differenzierungsmöglichkeiten des § 1 IV bis IX BauNVO nicht gestattet.[715]

---

706 *BVerwG*, B. v. 20. 6. 1988 -- 4 B 91.88 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 956.

707 *BVerwG*, Urt. v. 17. 12. 1976 -- 4 C 6.75 -- Buchholz 406.11 § 29 BBauG Nr. 29; Urt. v. 18. 2. 1983 -- 4 C 18.81 -- BVerwGE 67, 23.

708 *BVerwG*, B. v. 5. 3. 1984 -- 4 B 20.84 -- Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 99; B. v. 15. 10. 1993 -- 4 B 165.93 -- DVBl. 1994, 292 = NVwZ-RR 1994, 309 -- Ozelot.

709 *BVerwG*, B. v. 21. 6. 1991 -- 4 B 44.91 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 957.

710 *BVerwG*, B. v. 5. 3. 1984 -- 4 B 20.84 -- NVwZ 1984, 647 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 374 -- Pumazwinger.

711 *BVerwG*, B. v. 21. 6. 1991 -- 4 B 44.91 -- Buchholz 406.12 § 14 BauNVO Nr. 5.

712 *BVerwG*, B. v. 15. 10. 1993 -- 4 B 165.93 -- DVBl. 1994, 292 = NVwZ-RR 1994, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 387 -- Ozelot.

713 BVerwG, B. v. 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, Urt. v. 24.8.1999 – 2 UE 2287/96 – DVBl. 2000, 207. Zum Aufstellungsort von Müllcontainern im Außenbereich BVerwG, Urt. v. 25.8.1999 - 7 C 27.98 -. Zur Zulässigkeit eines Taubenhauses als Nebenanlage in einem allgemeinen Wohngebiet BVerwG, B. v. 5.1.1999 – 4 B 131.98 - BauR 1990, 732 – regionale Unterschiede; B. v. 1.3.1999 – 4 B 13.99 – BauR 2000, 73.

714 BVerwG, B. v. 1.11.1999 – 4 B 3.99 –.

715 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946; Urt. v. 30. 6. 1989 -- 4 C 16.88 -- UPR 1989, 435 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 887 -- Handwerksbetrieb; Urt. v. 27. 4. 1990 -- 4 C 36.87 -- DVBl. 1990, 1108 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 950; B. v. 6. 5. 1993 -- 4 NB 32.92 -- DVBl. 1993, 1097 = NVwZ 1994, 292 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 933.

334 Vor diesem Hintergrund hat die Gemeinde kein bauplanerisches **Festsetzungserfindungsrecht**.[716] Vielmehr besteht für bauplanungsrechtliche Festsetzungen ein Typenzwang.[717] Durch den Bebauungsplan bestimmt die Gemeinde Inhalt und Schranken des Eigentums der im Planbereich gelegenen Grundstücke. Hierfür bedarf sie gem. Art. 14 I 2 GG einer gesetzlichen Grundlage, die sich in § 9 BauGB und ergänzend in der gem. § 2 V BauGB erlassenen BauNVO findet. Durch sie wird der festsetzungsfähige Inhalt eines Bebauungsplans abschließend geregelt.[718] Weicht die Gemeinde bei der Aufstellung von Bebauungsplänen von den Vorgaben in § 9 BauGB oder der BauNVO ab, so ist die von diesem Fehler betroffene Festsetzung wegen Verstoßes gegen den bauplanungsrechtlichen Typenzwang, durch den die Beachtung des Gesetzesvorbehalts des Art. 14 I 2 GG gewährleistet wird, nichtig. Dies gilt unabhängig von der Frage, ob das mit der Planung verfolgte Ziel materiellrechtlich zulässig wäre und möglicherweise sogar auf andere Weise realisiert werden könnte. Ein allgemeines Typenerfindungsrecht hat die planende Gemeinde nicht.

335 Die Kombination verschiedener zulässiger Festsetzungen darf auch nicht zur Folge haben, dass auf diese Weise neue Festsetzungstypen entstehen, die von den Vorgaben des abschließenden Festsetzungskatalogs inhaltlich abweichen.[719] Werden in einnm Bebauungsplan mehrere Festsetzungen aufgenommen, so sind sie bauplanungsrechtlich nicht stärker miteinander verbunden oder verknüpft, als dass jede dieser Festsetzungen für sich genommen mit dem für sie maßgeblichen Festsetzungsinhalt eingehalten werden muss. Weitergehende Ziele kann der Plangeber mit dem bloßen Mittel der Festsetzungskombination nicht erreichen.[720] Auch bei der planungsrechtlichen Beurteilung im nichtbeplanten Innenbereich ist auf die Typisierungen der Nutzungsarten der BauNVO abzustellen.[721] Denn die BauNVO stellt vom Grundsatz her eine sachverständige Konkretisierung moderner Planungsgrundsätze dar.[722]

336 **a) Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 IV BauNVO.** Die Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 IV BauNVO beziehen sich auf die Art der zulässigen Nutzung und deren Betriebe und Anlagen. Nach dieser Vorschrift können für die in den §§ 4 bis 9 BauNVO bezeichneten Baugebiete im Bebauungsplan für das jeweilige Baugebiet Festsetzungen getroffen werden, die das Baugebiet nach der Art der zulässigen Nutzung, nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gliedern. Die Festsetzungen können dabei auch für mehrere Gewerbegebiete einer Gemeinde im Verhältnis zueinander getroffen werden. Dies gilt auch für Industriegebiete (§ 1 IV 2 BauNVO). Die Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 IV 1 Nr. 1 und 2 BauNVO bestehen allerdings nur in allgemeinen Wohngebieten (§ 4 BauNVO), besonderen Wohngebieten (§ 4 a BauNVO), Dorfgebieten (§ 5 BauNVO), Mischgebieten (§ 6 BauNVO), Kerngebieten (§ 7 BauNVO), Gewerbegebieten (§ 8 BauNVO) und Industriegebieten (§ 9 BauNVO). In Kleinsiedlungsgebieten (§ 2 BauNVO), reinen Wohngebieten (§ 3 BauNVO) und Sondergebieten (§§ 10, 11 BauNVO)[723] bestehen die Gliederungsmöglichkeiten nach der Art der zulässigen Nutzung sowie der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gem. § 1 IV 1 Nr. 1 und 2 BauNVO nicht. Die Gliederung des Gebietes erfolgt in der Regel gebietsintern in dem Sinne, dass etwa in einzelnen Teilgebieten die Nutzung ausgeschlossen wird, sie aber in anderen Teilen zulässig ist. Ein Ausschluss einer oder mehrerer Arten von Nutzungen aus dem gesamten Baugebiet kann nur nach § 1 V BauNVO erfolgen.[724] Außerdem muss die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes gewahrt werden.[725] Dies setzt den Gliederungsmöglichkeiten Grenzen.

337 Auch bei Festsetzungen in einem Bebauungsplan, die ein Baugebiet gem. § 1 IV BauNVO gliedern, muss die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleiben. [726] Jedes Baugebiet dient -- so das *BVerwG* -- einer auf den Gebietstypus zugeschnittenen und insofern allgemeinen Zweckbestimmung. Die allgemeine Zweckbestimmung darf durch die planerischen Festsetzungen nicht verloren gehen, da anderenfalls die Pflicht des § 1 III 1 BauNVO verletzt wird, im Bebauungsplan ein in § 1 III 1 BauNVO bezeichnetes Baugebiet festzusetzen. Das Baugebiet muss bei

---

716 *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 18.91 -- BVerwGE 92, 56 -- Einheimischenmodell.

717 *BVerwG*, Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 28.91 -- BVerwGE 94, 151 = DVBl. 1994, 284 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 967 -- Garage.

718 *BVerwG*, B. v. 15. 8. 1991 -- 4 N 1.89 -- DVBl. 1992, 32 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 889.

719 *BVerwG*, B. v. 5. 7. 1991 -- 4 NB 22.91 -- Buchholz 406.12 § 16 BauNVO Nr. 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 976; B. v. 31. 1. 1995 -- 4 NB 48.93 -- NVwZ 1995, 696 = DVBl. 1995, 520 = BauR 1995, 476 = ZfBR 1995, 143 -- Meerbusch.

720 *BVerwG*, B. v. 31. 1. 1995 -- 4 NB 48.93 -- ZfBR 1995, 143 -- Meerbusch.

721 *BVerwG*, Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 25.82 -- BVerwGE 68, 360 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 311.

722 *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1993 -- 4 C 15.92 -- DVBl. 1993, 658; Urt. v. 15. 12. 1994 -- 4 C 13.93 -- DVBl. 1995, 515 -- Spielhalle.

723 *BVerwG*, B. v. 10. 8. 1993 -- 4 NB 2.93 -- DVBl. 1993, 1098 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 180 -- Naturbühne Elspe.

724 *BVerwG*, B. v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – nachträglicher Ausschluß von Nutzungen.

725 *BVerwG*, B. v. 22. 12. 1989 -- 4 NB 32.89 -- NVwZ 1990, 171 = ZfBR 1900, 98 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 881.

726 *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

einer Gesamtbetrachtung noch seinen Gebietscharakter wahren. Das Baugebiet muss sich übrigens nicht mit dem Plangebiet decken.[727]

338 Es ist zwar zulässig, aus einem Teilgebiet auch eine „Hauptnutzung" eines Baugebietes auszuschließen -- aber nur, wenn die noch verbleibende Nutzung die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes unberührt lässt. Die **Gliederung** nach § 1 IV BauNVO kann als **Zielsetzung** verfolgen,[728]

-- einen innergebietlichen Nachbarschutz zu gewährleisten,

-- benachbarte Gebiete vor gebietsübergreifenden Immissionen zu schützen,

-- vorhandene oder geplante Infrastruktureinrichtungen besser ausnutzen zu können,

-- sich ergänzende Nutzungen zusammenzufassen und an bestimmter Stelle zu konzentrieren.

339 Die bei der Planung auftretenden Interessenkonflikte dürfen nicht einfach unbewältigt bleiben. Besondere Bedeutung hat das *BVerwG* dem Gebot der Problem- und Konfliktbewältigung übrigens bei straßenrechtlichen und anderen fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen beigemessen,[729] die zu einer abschließenden und alle sonstigen Genehmigungen ersetzenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens führen. Auch hat das *BVerwG* seit dem Flachglas-Urteil[730] den Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG) entwickelt, d. h. die räumliche Trennung von Wohnnutzung und emittierendem Gewerbe gefordert. Der Grundsatz der Konfliktbewältigung darf aber nicht überspannt werden. Es spricht nach Auffassung des *BVerwG* einiges dafür, dass es nicht Aufgabe der Bauleitplanung ist, Entscheidungen zu treffen, die nach den Bestimmungen des BImSchG oder des AtG dem jeweiligen Genehmigungsverfahren, Vorbescheidsverfahren oder Anordnungsverfahren vorbehalten sind. Eine zu starke Verfeinerung der planerischen Aussagen würde das Planverfahren übermäßig -- ggf. bis zur Grenze, an der die Aufstellung eines Bebauungsplans scheitern muss -- belasten. Auch könnten die Ratsmitglieder, die für die Abwägung des Planes verantwortlich sind, überfordert werden, wenn sie bereits im Bebauungsplan Festsetzungen treffen müssten, die den Regelungen entsprechen, die Fachbehörden auf der Grundlage umfangreicher wissenschaftlicher Erhebungen und Begutachtungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach dem BImSchG oder nach den maßgeblichen Fachgesetzen zu treffen haben. Darüber hinaus wirft die Festschreibung immissionsrechtlicher Bestimmungen im Bebauungsplan die Frage auf, ob und unter welchen Voraussetzungen die für die Genehmigung nach § 4 BImSchG zuständige Behörde im Genehmigungs- oder Anhörungsverfahren höhere als die im Bebauungsplan festgesetzten immissionsschutzrechtlichen Anforderungen treffen darf. Eine solche Festschreibung der Emissionswerte kann der Anwendung des BImSchG -- und zwar zulasten der Bürger -- entgegenstehen. Insbesondere kann es nicht Aufgabe der Bauleitplanung sein, Änderungen des Standes der Technik fortlaufend durch Änderungen des Bebauungsplanes umzusetzen.[731] 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 die „Heranplanung“ an vereinzelte Wohngebäude im Außenbereich[732]

340 Die Gemeinde kann neben den Baugebietsausweisungen und den Gliederungsmöglichkeiten (§ 1 BauNVO) auch die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Nr. 23 und 24 BauGB nutzen. Allerdings ergeben sich hier Grenzen. Auch nach § 9 Nr. 24 BauGB können Emissions- und Immissionswerte nicht festgesetzt werden. Denn solche Grenzwerte sind keine baulichen oder sonstigen technischen Vorkehrungen i. S. von § 9 I Nr. 24 BauGB. Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen nach § 9 I Nr. 24 BauGB können deshalb nur bauliche oder technische Maßnahmen sein. Dies galt nach Auffassung des *BVerwG* schon für § 9 I Nr. 24 BauGB 1976/1979. Mit der Ergänzung von baulichen oder sonstigen technischen Vorkehrungen hat der Gesetzgeber nur eine entsprechende Klarstellung vorgenommen.[733] Die Gemeinde ist daher nach § 9 I Nr. 24 BauGB nicht befugt, ausschließlich Immissions- oder Emissionsgrenzwerte festzusetzen. Die Gemeinde kann allerdings konkrete technische Vorkehrungen wie etwa Schallschutzfenster festsetzen und dabei vorschreiben, dass durch diese technischen Maßnahmen bestimmte gebietsbezogene Richtwerte einzuhalten sind.[734] Unzulässig wäre es jedoch, auf die Festsetzung konkreter Maßnahmen zu verzichten und die Festsetzung von Grenzwerten allenfalls mit beispielhaft erwähnten Maßnahmen zu verbinden. Eine reine Zielvorgabe, welche die Auswahl der Mittel den Planbetroffenen überlässt, ist nach Auffassung des *BVerwG* aus der engen Fassung des § 9 I Nr. 24 BauGB nicht ableitbar. Es müssen daher bei der Festsetzung eines gebietsbezogenen Grenzwertes zugleich auch die technischen Vorkehrungen des aktiven oder passiven Schallschutzes

---

727 *BVerwG*, B. v. 22. 12. 1989 -- 4 NB 32.89 -- NVwZ 1990, 171 = ZfBR 1990, 98.

728 *Fickert/Fieseler* § 1 Rdn. 84.

729 *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; *Hoppe* FS Ernst 1980, 215.

730 *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag.

731 *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter-Kraftwerk.

732 VGH Mannheim, B. v. 16.4.1999 – 8 S 5/99 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4.

733 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 179.

734 *BVerwG*, B. v. 8. 8. 1989 -- 4 NB 2.89 -- NVwZ 1990, 60 = DVBl. 1989, 1103 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 178.

festgesetzt werden, mit denen dieses Ziel erreicht werden kann. Eine planerische Zurückhaltung,[735] die es dem Bauwilligen selbst überlässt, die Zielvorgaben durch selbst gewählte Vorkehrungen zu treffen, findet in § 9 I Nr. 24 BauGB keine Grundlage. Das *BVerwG* begründet dies mit folgender Überlegung: Je konkreter die Regelungen des Bebauungsplanes hinsichtlich des Lärmschutzes sind, umso besser sind sie geeignet, mögliche städtebauliche Konflikte schon im Planungsstadium zu vermeiden oder zu mindern. Das bedeutet zwar nicht, dass sämtliche Konflikte bereits im Bebauungsplan gelöst werden müssen. Ebenso wenig lässt sich aber aus dem Rechtsstaatsgebot ein generelles Verbot planerischer Konfliktlösungen durch die Festsetzung von bestimmten baulichen oder sonstigen technischen Maßnahmen herleiten. Sie können einer effektiven Planung, einer größeren Praktikabilität und einer höheren Rechtssicherheit und damit letztlich ebenfalls dem Rechtsstaatsprinzip dienen. Wenn der Gesetzgeber der planenden Gemeinde daher nicht die Möglichkeit einräumen wollte, Immissionskonflikte durch bloße Zielfestsetzungen, sondern nur durch Festsetzung baulicher oder sonstiger technischer Vorkehrungen zu lösen, so ist dies verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.[736] Allerdings können im Bebauungsplan Emissionsgrenzwerte als Eigenschaften von zugelassenen Betrieben festgesetzt werden.

341 Nach § 1 IV BauNVO ist es der Gemeinde gestattet, einzelne Baugebiete in bestimmter Weise zu gliedern. Danach kann etwa die Gliederung durch die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten durch einen „flächenbezogenen Schalleistungspegel“ auch für Betriebe und Anlagen mit unterschiedlichem Emissionsverhalten zulässig sein.[737] Ferner hat das *BVerwG* zur Gliederung von Baugebieten auch Festsetzungen von Emissionsgrenzwerten nach dem sog. „immissionswirksamen flächenbezogenen Schalleistungspegel“ für zulässig erklärt.[738] Hinsichtlich des Lärms kann danach (lediglich) das Emissionsverhalten, nicht jedoch das Immissionsverhalten der Betriebe und Anlagen Gegenstand von Gliederungsfestsetzungen nach § 1 IV BauNVO sein. Durch einen **flächenbezogenen Schalleistungspegel**, der das (logarithmische) Maß für die je m^2 Fläche abgestrahlte Schalleistung ist, kann eine **Begrenzung der Schallemissionen** und zugleich eine annähernd gleichmäßige Verteilung des Einwirkungspotenzials erreicht werden.[739]

342 Die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten durch flächenbezogene Schalleistungspegel kann zwar nicht nach § 9 I Nr. 24 BauGB erfolgen, der lediglich die zum Schutz vor Immissionen oder die zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen betrifft. Derartige Festsetzungen können aber nach § 1 IV Nr. 1 und 2 BauNVO getroffen werden.[740] Die Festsetzung von Emissionsgrenzwerten durch einen flächenbezogenen Schalleistungspegel zur Gliederung von Baugebieten ist dabei grundsätzlich auch für Betriebe und Anlagen mit unterschiedlichem Emissionsverhalten zulässig. Eine derartige Festsetzung enthält allerdings regelmäßig noch keine abschließenden Aussagen über die konkret zulässigen Betriebe und Anlagen. Ihre maßgebliche besondere Eigenschaft im Sinne von § 1 IV 1 Nr. 2 BauNVO besteht allein darin, dass sie einen bestimmten flächenbezogenen Schalleistungspegel nicht überschreiten. Mögliche Störungen der Nachbarschaft durch untypische Anlagen oder Betriebsweisen müssen nicht bereits in der Phase der Bauleitplanung ausgeschlossen werden. Sie können noch bei der Prüfung des einzelnen Vorhabens - etwa in Anwendung von § 15 BauNVO - berücksichtigt werden.[741]

343 Demgegenüber hat das *BVerwG* die Festsetzung von sog. **Zaunwerten** in einem Sondergebiet als Lärmimmissionsgrenzwerte für eine Gesamtheit von unterschiedlichen Nutzungen für unzulässig erklärt. Die Gemeinde hatte in einem Bebauungsplan für das Gebiet einer Freilichtbühne ein Sondergebiet ausgewiesen und einen Beurteilungspegel festgesetzt, der an den Rändern nicht überschritten werden durfte.[742] Für eine solche Festsetzung von Zaunwerten fehlt nach Auffassung des *BVerwG* die rechtliche Grundlage. Zu den in § 9 I Nr. 24 BauGB genannten Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen zählen nur bauliche oder sonstige technische Maßnahmen, nicht aber Emissions- oder Immissionsgrenzwerte.[743] Die Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 IV 1 BauNVO, wonach die in den §§ 4--9 BauNVO bezeichneten Baugebiete nach der Art der Nutzung oder der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gegliedert werden können, gelten nicht für Sondergebiete. Für Sondergebiete können daher nur besondere Festsetzungen über die Art der Nutzung getroffen werden, nicht aber besondere Eigenschaften der Betriebe oder Anlagen.[744] Die Festsetzung von Zaunwerten als

---

[735] *BVerwG*, B. v. 13. 7. 1989 -- 4 B 140.88 -- DVBl. 1989, 1065 = NVwZ 1990, 459 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 67.

[736] *BVerwG*, B. v. 2. 3. 1994 -- 4 NB 3.94 -- NVwZ 1994, 1009 = DöV 1994, 570 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 181.

[737] *So BVerwG*, B. v. 7.3.1997 - 4 NB 38.96 - BauR 1997, 602 = UPR 1997, 331; zu § 1 Abs. 4 BauNVO siehe auch B. v. 6.5.1996 - 4 NB 16.96 - BRS 58, 88.

[738] *BVerwG*, B. v. 27.1.1998 - 4 NB 3.97 - DVBl. 1998, 891.

[739] Zu Einzelheiten *Fickert/Fieseler* § 1 Rdn. 95; *Hill* ZfBR 1980, 223.

[740] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 179 = DVBl. 1991, 442.

[741] BVerwG, B. v. 3.7.1979 – 4 NB 38.96 – # Emissionsgrenzwerte.

[742] *BVerwG*, B. v. 10. 8. 1993 -- 4 NB 2.93 -- DVBl. 1993, 1098 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 180 -- Naturbühne Elspe.

[743] *BVerwG*, Urt. v. 14. 4. 1989 -- 4 C 52.87 -- DVBl. 1989, 1050 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 66 -- Zementmahlanlage.

[744] *Mayen* NVwZ 1991, 842.

Summenpegel stellt im Übrigen nach Auffassung des *BVerwG* nicht die Festsetzung einer Nutzungsart dar. Die gebietsüberschreitende Festsetzung eines Summenpegels für eine Gesamtheit von unterschiedlichen Nutzungen in mehreren Sondergebieten kann aber nicht auf § 11 II 1 BauNVO i. V. mit § 1 III 3 BauNVO gestützt werden.[745] Die nachträgliche fiktive Umrechnung eines so genannten Zaunwertes in einen im Bebauungsplan nicht festgesetzten flächenbezogenen Schalleistungspegel ist nicht zulässig.[746].

344 Auch eine unmittelbare Festsetzung von Immissionswerten am Immissionsort ist wegen fehlender rechtlicher Grundlage unzulässig. Bestimmte **Grenzwerte**, die zum Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche nicht überschritten werden dürfen, sind – abgesehen vom Verkehrslärmschutz durch die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und der Sportstättenlärmschutzverordnung (18 BImSchV)- normativ nicht festgelegt. Selbst technische Regelwerke wie die DIN 18 005 -- Schallschutz im Städtebau -- oder die VDI-Richtlinie 2058 enthalten nur Orientierungswerte oder Richtwerte für die Zumutbarkeit von Lärmbelastungen.[747] Demgemäß hat das *BVerwG* für den Bereich des Lärmschutzes ausgesprochen, dass die nach § 41 BImSchG zu beachtende Grenze des Zumutbaren von den Behörden und Gerichten anhand einer umfassenden Würdigung aller Umstände des Einzelfalls und insbesondere der speziellen Schutzwürdigkeit des jeweiligen Baugebiets zu bestimmen sei.[748] Dies gilt auch für die Bauleitplanung. Die Ermittlung eines Grenzwertes wird dabei vom *BVerwG* als das Ergebnis einer Einzelfallprüfung verstanden, bei der insbesondere die durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmte Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit zu berücksichtigen sind. Die Schutzwürdigkeit wird dabei vor allem durch den jeweiligen Gebietscharakter und durch eine planerische oder tatsächliche Vorbelastung bestimmt.[749] Auch die Art des Lärms -- etwa der Lärm von Gewerbebetrieben im Unterschied zum Lärm des Straßenverkehrs -- kann von Bedeutung sein. Im Rahmen dieser tatrichterlichen Bewertung kann auch die DIN 18 005 -- Schallschutz im Städtebau -- als Orientierungshilfe oder als grober Anhalt[750] herangezogen werden. Solche Messungen und Bewertungen von Geräuschen mit Hilfe technischer Regelwerke sind als Orientierungswerte und Anhaltspunkte für die richterliche Beurteilung von Bedeutung. Unzulässig wäre nach Auffassung des *BVerwG* nur eine schematische Anwendung bestimmter Mittelungspegel oder Grenzwerte. Auch eine Überschreitung der Orientierungswerte der DIN 18 005 für Wohngebiete um 5 dB(A) kann das Ergebnis einer gerechten Abwägung sein.[751] Das Gericht kann die Verwaltung zudem regelmäßig nicht zu bestimmten Grenzwerten verpflichten, sondern muss den Abwägungsspielraum der Verwaltung beachten. Unter der Voraussetzung einer im Übrigen begründeten Klage kann die Verwaltung dann lediglich zu einer Neubescheidung verpflichtet werden[752].

345 Denn die Lärmbeeinträchtigung i.S. des § 3 I BImSchG ist eine letztlich nicht in jeder Hinsicht messbare Größe. Störungen durch Geräusche werden durch eine Vielzahl von Faktoren bestimmt. Aus ihnen setzt sich der Eindruck einer Lärmbelästigung zusammen. Es handelt sich neben physikalischen Faktoren vor allem um soziale, sozio-psychische und medizinisch-physiologische Komponenten.[753] Auch die bekannten technischen Regelwerke wie DIN-Normen, VDI-Richtlinien und Technische Anweisungen können diese Komponenten nur unzureichend erfassen. Aus diesem Grunde können die genannten Regelwerke für den Einzelfall nur Orientierungswerte sein können.[754] Die Beurteilung kann von ihnen abweichen, wenn dafür im Einzelfall Gründe bestehen.[755] Rechtliche Relevanz erhalten die vom Deutschen Institut für Normung erarbeiteten Normen im Bereich des technischen Sicherheitsrechts nicht, weil sie eigenständige Geltungskraft besitzen, sondern nur, so weit sie die Tatbestandsmerkmale von Regeln der Technik erfüllen, die der Gesetzgeber in seinen Regelungswillen aufnimmt. Werden sie vom Gesetzgeber übernommen, so

---

745 *BVerwG*, B. v. 10. 8. 1993 -- 4 NB 2.93 -- DVBl. 1993, 1098 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 180 -- Naturbühne Elspe.

746 OVG Bautzen, Urt. v. 11.2.1999 – 1 S 347/97 – SächsVBl 1999, 134.

747 *BVerwG*, B. v. 30.9.1996 – 4 B 175.96 – BauR 1997, 290 = UPR 1997, 101 - DIN; Zu den LAI-Hinweisen *BGH*, Urt. v. 23. 3. 1990 -- V ZR 58/89 -- DVBl. 1990, 771 = DöV 1990, 698 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 76.

748 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 33 -- 35.83 -- BVerwGE 77, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 120 -- Meersburg; B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 -- Schalleistungspegel.

749 *BVerwG*, Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen; B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 -- Schalleistungspegel.

750 *BVerwG*, Urt. v. 19. 1. 1989 -- 7 C 77.87 -- BVerwGE 81, 197 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 93 -- Tegelsbarg.

751 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442.

752 *BVerwG*, Urt. v. Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 – Reinbek-Wentorf.

753 *BVerwG*, Urt. v. 20.10.1989 - 4 C 12.87 - BVerwGE 84, 31 – Straßenrecht.

754 *BVerwG*, Urt. v. 19.1.1989 - 7 C 77.87 - BVerwGE 81, 197; B. v. 18. 12.1990 - 4 N 6.88 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 50 = NVwZ 1991, 881; B. v. 24.1.1992 - 4 B 228.91 - Buchholz 406.12 § 4a BauNVO Nr. 2; B. v. 27.1.1994 - 4 B 16.94 - NVwZ-RR 1995, 6.

755 *BVerwG*, B. v. 11.4.1996 – 4 B 51.96 – Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 179 = ZfBR 1997, 51 – faktisches Mischgebiet.

nehmen sie an der normativen Wirkung in der Weise teil, dass die materielle Rechtsvorschrift durch sie näher konkretisiert wird.[756]

346 **b) Abstandserlass.** Eine wirksame Möglichkeit, Gewerbe- und Industriegebiete nach besonderen Eigenschaften zu gliedern und einen ausreichenden Schutz der benachbarten Wohnbebauung sicherzustellen, besteht in der Orientierung an dem **Planungs-** und **Abstandserlass des Landes NW.**[757] Der Abstandserlass verweist auf das Gebot der Beteiligung der für den Umweltschutz zuständigen Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung. Die Fachbehörden sollen im Rahmen ihrer Beteiligung die Gemeinden beraten und mit ihnen konstruktiv zusammenarbeiten. Es ist dabei nicht Aufgabe der Fachbehörden, die verschiedenen Belange mit den Erfordernissen des Umweltschutzes in Einklang zu bringen. Die von den Umweltämtern vorgetragenen Belange kann die Gemeinde auch zurückstellen, wenn andere Belange überwiegen. Die endgültige Entscheidung ist von den umweltrechtlichen Fachbehörden auch zu respektieren, wenn die Planung abwägungsgerecht ist. Die Fachbehörde hat dann im Rahmen ihrer Aufgabenstellung an der Realisierung beizutragen. Die dem Abstandserlass beigefügte Abstandsliste kann der Vereinheitlichung der Stellungnahme der Umweltbehörde dienen. Bei Einhaltung der angegebenen Abstände wird vermutet, dass Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche bei einem bestimmungsgemäßem Betrieb der Anlage dem Stand der Technik entspricht. In die Bewertung sind zugleich Erkenntnisse aus der TA-Lärm[758], der TA-Luft sowie der einschlägigen VDI-Richtlinien und DIN-Normen eingegangen. Der Abstandserlass ist auf Neuplanungen zugeschnitten. Bei der Planung von Gemengelagen sind die in der Liste enthaltenen Abstände zu modifizieren. Vor allem können aus der Abstandsliste keine Rückschlüsse auf vorhandene Immissionssituationen gezogen werden. Ob bei einer vorgegebenen Situation durch Industrie- oder Gewerbebetrieb Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen in der Umgebung auftreten, muss im Einzelfall Anhang der immissionsschutzrechtlichen Vorschriften (z.B. BImSchG, TA Luft, TA Lärm) geprüft werden. Eine Abstandsunterschreitung allein rechtfertigt daher nicht ein Einschreiten der Überwachungsbehörde nach den immissionsschutzrechtlichen Vorschriften.[759]

347 Die im Anhang aufgeführte Abstandsliste ist in sieben Abstandsklassen untergliedert, deren Schutzabstände von 1500 m (Abstandsklasse I) bis zu 100 m (Abstandsklasse VII) reichen. Zur Abstandsklasse I rechnen etwa Kraftwerke mit Feuerungsanlagen für den Einsatz von festen, flüssigen oder gasförmigen Brennstoffen, so weit die Feuerungswärmeleistung 900 MW übersteigt, Anlagen zur Trockendestillation insbesondere von Steinkohle, Braunkohle, Holz, Torf oder Pech, Anlagen zur Destillation oder Raffination oder sonstigen Weiterverarbeitung von Erdöl oder Erdölerzeugnissen in Mineralöl-, Altöl- oder Schmierstoffraffinerien, in petrochemischen Werken oder bei der Gewinnung von Paraffinen. 1000 m Abstand ist u.a. für Anlagen zur Vergasung oder Verflüssigung von Kohle, zur Herstellung von Formstücken, Anlagen zum Rösten, Schmelzen und Sintern von Erzen, Blei- Zink- und Kupfererzhütten oder Schiffswerften vorgesehen Kraftwerke und Heizkraftwerke mit einer Feuerungsleistung von mehr als 150 MW bis 900 MW bei Kraftwerke bzw. 300 MW bei Heizkraftwerken sollen einen Abstand von 700 m aufweisen (Abstandsklasse III). Heizkraftwerke mit einer geringeren Leistung und Kühltürme sollen einen Abstand von mindestens 500 m haben (Abstandsklasse IV). Zahlreiche Anlagen sind in der Abstandsklasse V aufgeführt und sollen daher einen Mindestabstand von 300 m haben, gefolgt von Anlagen, die in der Abstandsklasse VII einen Abstand von 200 m aufweisen sollen. In der Abstandsklasse VII sind Anlagen genannt, die von der Wohnbebauung einen Abstand von 100 m haben sollten. Es zählen dazu z.B. Anlagen zum mechanischen Be- oder Verarbeiten von Asbesterzeugnissen auf Maschinen, Anlagen zur Oberflächenbehandlung, Anlagen zur Lagerung oder Behandlung von Autowracks, Betriebe zur Herstellung von Fertiggerichten (Kantinendienste, Catering-Betriebe) sowie Schlossereien, Drehereien, Schweißereien oder Schleifereien aber auch automatische Autowaschstraßen, Tischlereien, Schreinereien, Steinsägereien, Tapetenfabriken oder Kraftfahrzeug-Reparaturwerkstätten. Die in der Abstandsliste aufgeführten Schutzabstände sind zur Anwendung im Bauleitplanverfahren bestimmt. Nach den vorliegenden Erfahrungswerten ist davon auszugehen, dass bei Einhaltung der angegebenen Abstände Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen durch Luftverunreinigungen oder Geräusche bei bestimmungsgemäßem Betrieb der entsprechenden Anlage bei der benachbarten Wohnbebauung nicht entstehen, wenn die Anlage dem Stand der Technik entsprechend betrieben wird.

348 Die Abstandsliste ist anwendbar sowohl für die bauplanungsrechtliche Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten als auch von reinen und allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten. Zum Schutz von Mischgebieten, Kerngebieten und Dorfgebieten sind im Abstandserlass bestimmte Betriebsarten gekennzeichnet, bei denen die Abstände der übernächsten Abstandsklasse zu Grunde gelegt werden können. Je nach baulicher Nutzung sind die besonderen Wohngebiete entweder wie Wohngebiete oder wie gemischt genutzte Gebiete zu behandeln.

---

[756] So *BVerwG*, B. v. 30.9.1996 – 4 B 175.96 – BauR 1997, 290 = UPR 1997, 101 – DIN, für die Bezugnahme auf die DIN 4261 Teil 1 und 2 – Kleinkläranlagen in § 18 b WHG.

[757] RdErl. des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 21. 3. 1990 -- *Fickert/Fieseler* Anh. 9.

[758] Sechste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm) v. 26.8.1998 (GMBl. 1998, 503) = NVwZ 1999, Beilage 11/1999 zu Heft 2/1999.

[759] Vgl. auch *OVG Greifswald*, Urt. v. 23.6.1998 – 3 L 209/96 – NordÖR 1998, 396 = LKV 1999, 66.

349 Die **Abstandsliste** bietet sowohl bei der Festsetzung von Industrie- und Gewerbegebieten als auch bei der Festsetzung von Wohngebieten in der Nachbarschaft gewerblicher oder industrieller Nutzung eine gute **Orientierungsgrundlage**. Es ist dabei nach dem Regel-Ausnahmeprinzip zu verfahren. Bei Wahrung der in der Abstandsliste ausgewiesenen Schutzabstände besteht die Vermutung, dass es zu unverträglichen Beeinträchtigungen zwischen gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung nicht kommt. Soll der Schutzabstand unterschritten werden, so besteht eine Ausnahmemöglichkeit nach § 31 I BauGB, wenn im Einzelfall nachgewiesen worden ist, dass etwa durch besondere technische Maßnahmen oder im Hinblick auf die Besonderheiten der Einzelsituation eine Beeinträchtigung ausgeschlossen ist. Hierzu wird die Einholung eines Immissionsprognosegutachtens empfohlen. Diese Ausnahmeregelungen des Springens in die nächste Abstandsklasse bei nachgewiesenem Immissionsschutz kann die Gemeinde nach § 31 I BauGB in die Festsetzungen aufnehmen. Die Regelungen des Bebauungsplans müssen allerdings eindeutig sein. Ein Abdruck der einzelnen Abstandsklassen im Bebauungsplan ist dazu jedoch nicht erforderlich. Es genügt vielmehr eine Bezugnahme auf die Abstandsliste.[760]

350 Der Abstandserlass ist auch bei der **Planung (neuer) Wohngebiete** in der **Nachbarschaft von** bereits bestehenden **Gewerbe- oder Industriegebieten** anwendbar. Sollen Wohngebiete in der Nachbarschaft von bereits bestehenden Gewerbe- oder Industriegebieten ausgewiesen werden und ist der sich aus der Abstandsliste ergebende Schutzabstand zwischen der gewerblichen Nutzung und dem Wohngebiet unterschritten, so empfiehlt sich die Einholung eines Immissionsgutachtens, um sicherzustellen, dass es nicht zu unverträglichen Konflikten zwischen Wohn- und Gewerbenutzung kommt. Dem Gutachten ist die für die jeweilige Nutzung ungünstigste Emissionssituation in dem Industrie- oder Gewerbegebiet unter Berücksichtigung der zum Zeitpunkt der Planung absehbaren Entwicklung der Betriebe zugrundezulegen. Bei älteren Bebauungsplänen, die noch vor der konkreten Ausformung des Trennungsgrundsatzes durch die Rechtsprechung aufgestellt worden sind, spricht einiges dafür, im Sinne der Planerhaltung den Grundsatz der Trennung unverträglicher Nutzungen von Wohnen und Gewerbe nicht in voller Strenge anzuwenden. Demnach als gültig anzusehende Pläne sind jedoch ggf. heutigen Umweltschutzanforderungen durch eine eingeschränkte Handhabung gem. § 15 BauNVO anzupassen. Im Rahmen des Baugenehmigungsverfahrens kann es in solchen Fällen erforderlich werden, durch Schutzauflagen strengere Lärmrichtwerte für Gewerbebetriebe in der Nachbarschaft zu Wohnnutzungen vorzuschreiben.[761] Der Abstandserlass will Orientierungshilfen für die Beurteilung von Nutzungskonflikten auf der Ebene der Bauleitplanung geben. Nicht anwendbar ist die Abstandsliste im Genehmigungsverfahren. Dies gilt sowohl für die Baugenehmigung als auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung oder die Planfeststellung. Auf der konkreten Zulassungsstufe ist vielmehr eine individuelle Beurteilung der jeweiligen Nutzungskonflikte vorzunehmen. So haben die Fachbehörden etwa im Baugenehmigungsverfahren Anhang der Antragsunterlagen zu prüfen, ob Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder für die Nachbarschaft zu erwarten sind und gegebenenfalls durch Auflagen vermieden werden können. So weit die Bauvorlagen nicht ausreichen, um eine exakte Vorausberechnung der von der geplanten Anlage zu erwartenden Emissionen vornehmen zu können, werden sich die Beurteilung der voraussichtlichen Immissionssituation und die heraus zu ziehenden Schlussfolgerungen auf Erfahrungswerte mit bestimmten Anlagearten im Sinne einer typisierenden Betrachtung stützen. Die Abstandsliste bietet hier lediglich einen Anhalt, der eine konkrete Einzelfallbeurteilung nicht ersetzen kann. Auch bei Unterschreitung der Abstände kann daher das Einzelvorhaben ggf. mit entsprechenden Auflagen durchaus zulässig sein. Auch in Planfeststellungsverfahren des Fachplanungsrechts ist im jeweiligen Einzelfall zu prüfen, ob das beantragte Vorhaben zu Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft führt.

351 In überwiegend bebauten Bereichen mit vorhandenen oder zu erwartenden Immissionskonflikten zwischen Nutzungen, die schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen, und Wohnbebauung **(Gemengelagen)** kann die Anwendung des Abstandserlasses auf Schwierigkeiten stoßen.[762] Es handelt sich um Konfliktsituationen bei einer kleinräumigen Mischung unterschiedlicher Nutzungen **(Kleingemengelagen)**, beim Aneinander grenzen unterschiedlicher Nutzungen **(Nahtstellen)** oder bei einer Nachbarschaft unterschiedlicher großflächiger Nutzungen **(Großgemengelagen)**. Auf solche Gemengelagen lassen sich die Grundsätze für die Neuplanung von Wohn- oder Gewerbegebieten mit dem Gebot der Einhaltung ausreichender Schutzabstände nicht lückenlos anwenden. Die Planungsgrundsätze sind vielmehr orientiert am Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme und vielleicht auch am Verbesserungsgebot zu modifizieren. Die Planung soll in diesen Fällen dazu beitragen, dass bestehende Konflikte möglichst gelöst, jedenfalls aber gemildert und keine neuen Konfliktsituationen geschaffen werden.[763]

352 In kritischen Fällen empfiehlt sich die Einholung eines **Immissionsschutzgutachtens**, das als Grundlage der Gliederung des Baugebietes und für Schallschutzmaßnahmen dienen kann. Lassen sich die Emissionen des Betriebes

---

760 So *VG Frankfurt (Oder)*, Urt. v. 28.1.1999 – 7 L 747/98 – Vorbescheid.#

761 *VGH München*, Urt. v. 14. 8. 1991 -- 20 CS 91 1 674 -- ZfBR 1992, 141 -- Trennungsgrundsatz.

762 *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 398 m.w.Nachw.

763 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 60 -- Tunnelofen; Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat; B. v. 20. 1. 1992 -- 4 B 71.90 -- DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 344 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 855 -- Großmarkthalle; *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 53, § 7, 169, 174.

mit verhältnismäßigem Kostenaufwand verringern und an den jeweiligen Stand der Technik anpassen,[764] darf dem Betrieb durch die für die Gewerbeaufsicht zuständigen Behörden eine Verbesserung der Emissionssituation aufgegeben werden. Das Immissionsschutzgutachten soll die dafür erforderlichen Maßnahmen und die technischen Möglichkeiten zu ihrer Verwirklichung aufzeigen. Die Gemeinde wird die Ergebnisse dieses Gutachtens in ihrer **Bauleitplanung berücksichtigen**. Ist die vorhandene Emissionssituation in dem Gewerbe- oder Industriegebiet günstiger, als sie bei voller Ausschöpfung der planungsrechtlichen Zulässigkeit wäre, ist grundsätzlich von der Ausschöpfung dieses Rahmens auszugehen. Allerdings könnte die Gemeinde durch entsprechende Gliederungen und Differenzierungen des Bebauungsplanes den gegenwärtigen Emissionsstand festschreiben, um die benachbarte Wohnbebauung auch in Zukunft entsprechend zu schützen. Eine solche Festschreibung auf den gegenwärtigen Emissionsstand kann dem Gewerbe- bzw. Industriebetrieb bei entsprechender Abwägung der Belange in der Bauleitplanung über das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme zumutbar sein.[765]

353 Das *BVerwG* stellt dabei auf die jeweilige Vorbelastung und den Grundsatz der Zumutbarkeit ab. Zur Zumutbarkeit von Verkehrsgeräuschen hat das *BVerwG*[766] solche Verkehrsgeräusche i. S. des § 17 IV FStrG a. F. (= § 74 II VwVfG) und § 9 II LuftVG als erheblich bezeichnet, die der jeweiligen Umgebung mit Rücksicht auf deren durch die Gebietsart und die konkreten tatsächlichen Verhältnisse bestimmte Schutzbedürftigkeit und Schutzwürdigkeit nicht mehr zugemutet werden können. Für die Gebietsart ist dabei von der bauplanungsrechtlich geprägten Situation der Grundstücke auszugehen. Für die tatsächlichen Verhältnisse spielen insbesondere die Geräuschvorbelastung und die plangegebene Vorbelastung eine wesentliche Rolle. Nach diesen Kriterien -- so das *BVerwG* -- ist ein Grundstück gegenüber einem Planvorhaben umso schutzwürdiger, je mehr es nach der Gebietsart berechtigterweise Schutz vor Immissionen erwarten kann und je weniger es durch Störfaktoren vorbelastet ist. Das führt nicht nur zu handgreiflichen Unterschieden der Schutzwürdigkeit von etwa einerseits Wohngebieten und andererseits Industriegebieten, sondern ebenso auch in der Schutzwürdigkeit verschiedener Wohngebiete. Ein Wohngebiet beispielsweise, das -- zumal in städtischen Ballungsräumen -- unter der situationsbedingten Einwirkung benachbarter Kerngebiete, Industriegebiete oder Gewerbegebiete oder von Verkehrswegen ohnehin einer objektiv hohen Geräuschbelastung ausgesetzt ist, kann nicht den Schutz in Anspruch nehmen, der einem nicht derart vorbelasteten Wohngebiet zuzubilligen ist.[767]

354 § 1 IV 2 BauNVO enthält für **Gewerbe-** und **Industriegebiete eine Sonderregelung**, die eine Gliederung der verschiedenen Gewerbe- und Industriegebiete der Gemeinde in ihrem Verhältnis zueinander ermöglicht. Dies lässt eine Verteilung der in den Gebieten zulässigen Nutzungen, Betriebe und Anlagen auf verschiedene GE- bzw. GI-Gebiete zu. Dabei sind auch Überschneidungen möglich. Eine solche Gliederung ist offenbar auch dann möglich, wenn in der Bilanz der Baugebiete der Katalog der nach der BauNVO in einem GI- oder GE-Gebiet allgemein bzw. ausnahmsweise zulässigen Nutzungen eingeschränkt wird. Nicht in jeder Gemeinde ist ein uneingeschränktes Industriegebiet möglich. Gleichwohl muss die Gemeinde in der Lage sein, die Gliederungsmöglichkeiten des § 1 IV BauNVO bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu nutzen und -- wo geboten -- ein durch entsprechende Schutzabstände, Gliederungen und Schutzauflagen verträgliches Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe sicherzustellen.[768] Für den **Ausschluss von Nutzungsarten** oder ihre **Umwandlung in Ausnahmen** gibt § 1 V BauNVO eine Rechtsgrundlage. Nach dieser Vorschrift kann im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2,4 bis 9 und 13 BauNVO allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleibt. [769] Die Vorschrift ermöglicht daher, bestimmte nach der BauNVO im Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen ganz auszuschließen oder nur ausnahmsweise zuzulassen. Ausgenommen von diesen Ausschlussmöglichkeiten sind die reinen Wohngebiete (§ 3 BauNVO) und die Sondergebiete (§§ 10 bis 11 BauNVO) sowie die in allen Baugebieten zulässigen Stellplätze und Garagen, nicht jedoch die Räume für freie Berufe (§ 13 BauNVO),[770] die in die Ausschluss- oder Ausnahmeregelungsmöglichkeiten des § 1 V BauNVO einbezogen sind.

355 Die Ausschlussmöglichkeiten des § 1 V BauNVO müssen sich nicht auf alle in einer Nummer einer Baugebietsvorschrift zusammengefassten Nutzungen erstrecken (**„Nummerndogma"**). Der **Ausschluss** kann auch auf eine **einzelne Nutzungsart** der in einer Nummer erwähnten Nutzungen beschränkt werden.[771]

---

764 Zu diesem Begriff im Umweltrecht *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 399.

765 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 60 -- Tunnelofen.

766 *BVerwG*, Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen.

767 *BVerwG*, Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164.

768 *Fickert/Fieseler* § 1 Rdn. 99.

769 *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

770 *VGH Kassel*, Urt. v. 4. 7. 1991 -- 4 UE 1422/87 -- DöV 1992, 500.

771 *BVerwG*, B. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = NVwZ 1987, 1072 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = NVwZ 1987, 1074 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946.

356 Sollen einzelne **Unterarten** der in einer Baugebietsvorschrift erwähnten **Nutzungsarten ausgeschlossen** werden, so kann dies nach § 1 IX BauNVO erfolgen. Die Ausschluss- oder Ausnahmeregelungen nach § 1 V BauNVO bedürfen einer Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe und sind nur zulässig, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt wird.

357 Der umfassende Ausschluss einzelner Nutzungsarten findet bereits in § 1 V BauNVO seine rechtliche Grundlage. Der Anwendung des § 1 IX BauNVO bedarf es daher nicht, wenn in einem Baugebiet eine Nutzungsart insgesamt ausgeschlossen werden soll.[772] Eine städtebauliche Begründung, die den Ausschluss einzelner Nutzungen nach § 1 IX BauNVO rechtfertigt, wird in aller Regel auch den generellen Ausschluss der Nutzungsarten nach § 1 V BauNVO tragen.[773] Der Ausschluss bestimmter Nutzungen nach § 1 V BauNVO im Bebauungsplan kann dabei wirksam sein, obwohl er nicht allein aus städtebaulichen Gründen erfolgt ist, wenn allein die angegebenen städtebaulichen Gründe eine tragfähige Grundlage für die Festsetzung darstellen.[774] Schließt eine Gemeinde in einem Gewerbegebiet nach § 1 V BauNVO Einzelhandelsbetriebe, Schank- und Speisewirtschaften sowie nicht kerngebietstypische Vergnügungsstätten nachträglich aus, um das produzierende Gewerbe zu stärken, so fordert § 1 III BauGB nicht den Nachweis, dass dass dass diese Nutzungsarten ohne die Beschränkung an anderen Standorten gefährdet sind.[775]

358 **c) Umkehr des Regel-Ausnahme-Verhältnisses.** § 1 VI BauNVO gibt die Grundlage für den **Ausschluss von Ausnahmen** und die **Umwandlung in allgemein zulässige Nutzungen**. In Ergänzung der Ausschluss- und Ausnahmeregelung des § 1 V BauNVO kann nach § 1 VI BauNVO festgesetzt werden, dass alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO vorgesehen sind, (1) nicht Bestandteil des Bebauungsplanes werden oder (2) in dem Baugebiet allgemein zulässig sind, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleibt. [776] Die Vorschrift ermöglicht den Ausschluss von Ausnahmen, die in den jeweiligen Abs. 3 der Baugebietsregelungen der BauNVO aufgeführt sind. Einzelne nach der BauNVO ausnahmsweise zugelassene Nutzungen können jedoch auch im Bebauungsplan zu regelmäßig zulässigen Nutzungen erklärt werden.

359 **d) Vertikale Gliederung.** Eine vertikale Gliederung wird durch § 1 VII BauNVO ermöglicht. Nach dieser Vorschrift kann für die Baugebiete nach den §§ 4 bis 9 BauNVO bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe[777] festgesetzt werden, dass in bestimmten Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen

(1) nur einzelne oder mehrere der in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen zulässig sind,

(2) einzelne oder mehrere der in dem Baugebiet allgemein zulässigen Nutzungen unzulässig sind oder als Ausnahme zugelassen werden können oder

(3) alle oder einzelne Ausnahmen, die in den Baugebieten nach den §§ 4 bis 9 BauNVO vorgesehen sind, nicht zulässig oder, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt bleibt, [778] allgemein zulässig sind.

360 Die Vorschrift ermöglicht damit eine vertikale Gliederung durch **schichtenweise Festsetzungen**. In Kleinsiedlungsgebieten und reinen Wohngebieten besteht allerdings für eine solche Gliederung kein Bedürfnis. Für Sondergebiete bestehen besondere Festsetzungsmöglichkeiten in den §§ 10 und 11 BauNVO. Da die vertikale Gliederung zu nicht unerheblichen Beeinträchtigungen der Nutzungsbefugnisse führen kann, sind solche Festsetzungen besonders zu begründen. Dabei hat die Gemeinde auch Mehraufwendungen oder Rentabilitätsüberlegungen in die Abwägung einzustellen und diese gegen die städtebaulichen Gründe abzuwägen.

361 Festsetzungen von vertikalen Gliederungen gem. § 1 VII BauNVO bedürfen darüber hinaus einer städtebaulichen Begründung, die speziell auf eine nach Geschossen, Ebenen oder sonstigen Teilen baulicher Anlagen geordnete Verteilung bestimmter Nutzungsarten auf den einzelnen Grundstücken ausgerichtet ist und die damit verbundene qualifizierte Einschränkung der Eigentümerbefugnisse zu rechtfertigen vermag.[779] Das „Besondere“ der städtebaulichen Gründe gegenüber § 1 V BauNVO besteht nur darin, dass es gerade gründe für die noch feinere Ausdifferenzierung geben muss. Das Planungsziel der Erhaltung einer gewachsenen Mischstruktur und die Verhinderung des Verödens eines Stadtbereichs ist dabei grundsätzlich geeignet, als besonderer städtebaulicher Grund i. S. des § 1 VII BauNVO die Festsetzung einer ausschließlichen Wohnnutzung oberhalb eines bestimmten Geschosses zu tragen. Dagegen rechtfertigt das Ziel der ,,Bereitstellung von stadtnahem Wohnraum" für sich allein eine geschossweise Festsetzung von Wohnnutzung in einem Mischgebiet nach § 1 VII BauNVO nicht.[780] Bei solchen Festsetzungen ist jeweils auch das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme zu beachten. Begrenzt ein Bebauungsplan die Anzahl der Wohnungen je

---

772 So für den Ausschluß der Einzelhandelsnutzung *BVerwG*, B. v. 3. 5. 1993 -- 4 NB 13.93 -- Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 16 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 884.

773 *BVerwG*, B. v. 3. 5. 1993 -- 4 NB 13.93 -- Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 16 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 884.

774 *BVerwG*, B. v. 29. 7. 1991 -- 4 B 80.91 -- BauR 1991, 713 = DVBl. 1992, 32 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 922.

775 *BVerwG*, B. v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – nachträglicher Ausschluß von Nutzungen.

776 *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

777 *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung.

778 *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

779 *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung.

780 *BVerwG*, B. v. 4. 6. 1991 -- 4 NB 35.89 -- BauR 1991, 718 = DVBl. 1991, 1153 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1333.

Baugrundstück, so kann -- auch wenn die Festsetzungen keine drittschützende Wirkung haben -- Nachbarschutz in entsprechender Anwendung des § 15 BauNVO gegeben sein.[781]

362 **e) Beschränkung auf Teile des Baugebietes.** Nach § 1 VIII BauNVO können die Gliederungs- und Ausschlussmöglichkeiten des § 1 IV bis VII BauNVO auf Teile des Baugebietes beschränkt werden. Die Vorschrift ermöglicht daher eine innere Differenzierung der Baugebiete, wobei allerdings Einzelfallregelungen im Hinblick auf das Abwägungsgebot und den Gleichbehandlungsgrundsatz vermieden werden sollten. Die Beschränkung sollte eine im Verhältnis zur Planung ausreichende Grundstücksfläche und einen größeren Kreis von Betroffenen erfassen. Auch diese Beschränkungen sind nur aus städtebaulichen Gründen zulässig, die in der Bebauungsplanbegründung dargelegt werden sollten.

363 **f) Weitere Differenzierung nach der Anlagenart.** Eine im Vergleich zu § 1 V BauNVO feingliedrigere Differenzierung der Nutzungsmöglichkeiten bietet § 1 IX BauNVO. Danach kann bei Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe im Bebauungsplan bei Anwendung von § 1 V bis VIII BauNVO festgesetzt werden, dass nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können. Die Regelung ermöglicht damit, die Gliederungs- und Differenzierungsmöglichkeiten auf einzelne Nutzungsarten zu beziehen, die sich als Teile von in den Baugebietsvorschriften der BauNVO erwähnten Nutzungen darstellen. § 1 IX BauNVO gestattet damit, über § 1 V BauGB hinausgehend, auch einzelne Unterarten von Nutzungen sowie Anlagen mit planerischen Festsetzungen nach § 1 V bis VIII BauNVO zu erfassen.[782]

364 Festsetzungen, die auf die **Größe** von Anlagen abstellen (etwa Verkaufsfläche von Handelsbetrieben), sind jedoch nur zulässig, wenn dadurch bestimmte Arten von baulichen Anlagen oder sonstigen Anlagen (Anlagetypen) -- ggf. auch unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse der Gemeinde -- zutreffend gekennzeichnet werden. Mit der erforderlichen Rechtfertigung durch besondere städtebauliche Gründe nach § 1 IX BauNVO sind Festsetzungen nicht notwendig von erschwerten Voraussetzungen abhängig. Vielmehr ist hiernach erforderlich, aber auch ausreichend, dass es spezielle städtebauliche Gründe gerade für die gegenüber § 1 V BauNVO noch feinere Ausdifferenzierung der zulässigen Nutzung gibt.[783] Das Besondere der städtebaulichen Gründe muss daher nicht darin bestehen, dass sie ein größeres oder zusätzliches Gewicht haben. Vielmehr ist mit besonderen städtebaulichen Gründen gemeint, dass es spezielle Gründe gerade für diese Beschränkung der baulichen Ausnutzbarkeit der betroffenen Grundstücke geben muss. Auch verkehrliche oder ökologische Gesichtspunkte, die in einem Plangebiet gegeben sind, können daher weitere Ausdifferenzierungen i. S. von § 1 IX BauNVO rechtfertigen. Es sind Faktoren, denen nach den konkreten Verhältnissen in einem Plangebiet besondere städtebauliche Bedeutung zukommen kann.[784] Dabei muss es sich allerdings um Festsetzungen für einen eigenen Anlagentyp handeln -- also eine Gruppe von Anlagen, die von anderen Anlagen deutlich unterschieden werden können. Zudem bedarf die Prägung eines solchen Anlagentyps in der gemeindlichen Bauleitplanung einer besonderen Begründung. Der Bebauungsplan bzw. dessen Begründung[785] muss dabei erkennen lassen, dass mit den Festsetzungen ein bestimmter Typ von baulichen und sonstigen Anlagen erfasst wird. Für die Umschreibung und Abgrenzung des Typs der Anlage kann die Gemeinde dabei zwar auf besondere, in ihrem Bereich vorherrschende Verhältnisse abstellen. Eine Planung konkreter Einzelprojekte ist ihr aber auch nach § 1 IX BauNVO nicht gestattet. Den Einsatz dieser städtebaulichen Steuerungsinstrumente stellt das *BVerwG* zudem unter das Abwägungs- und Begründungsgebot: Die Begrenzung der höchstzulässigen Verkaufsfläche trägt die Umschreibung eines Typs von baulichen Anlagen nicht gleichsam in sich selbst. Vielmehr muss die Gemeinde darlegen, warum Betriebe unter bzw. über einer bestimmten Größe generell oder doch jedenfalls unter Berücksichtigung der besonderen örtlichen Verhältnisse eine bestimmte Art von baulichen Anlagen darstellen. Diese Erläuterung der vom planerischen Zugriff erfassten Anlagen ist nicht gleichzusetzen mit den nach § 1 IX BauNVO erforderlichen besonderen städtebaulichen Gründen. Es bedarf vielmehr einer eigenständigen Begründung dafür, warum Anlagen einer bestimmten Größe eine bestimmte Art von Anlagen sind.[786]

365 **g) Bestandsorientierte Planungen.** § 1 X BauNVO ermöglicht die **Festsetzung von Fremdkörpern**[787] aus Gründen einer **bestandsorientierten Planung**. Die Baugebietstypen der BauNVO lassen sich besonders in gewachsenen städtischen Strukturen, in Gemengelagen[788] oder in sanierungsbedürftigen Gebieten nicht immer vollständig

---

781 *BVerwG*, Urt. v. 26. 9. 1991 -- 4 C 5.87 -- ZfBR 1992, 79 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 111 -- Zweiwohnungsklausel.

782 *BVerwG*, B. v. 22. 5. 1987 -- 4 N 4.86 -- BVerwGE 77, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 883; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946.

783 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946 -- Verbrauchermarkt.

784 So zu § 9 I Nr. 6 BauGB *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1994 -- 4 NB 34.94 -- DVBl. 1995, 122 = BauR 1995, 65 -- Hanglage.

785 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946 -- Verbrauchermarkt.

786 So *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 77.84 -- BVerwGE 77, 317 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 946.

787 Zum Begriff *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat.

788 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 60 -- Tunnelofen.

verwirklichen. Es bedarf vielmehr in solchen Gebieten häufig der Berücksichtigung des vorhandenen Bestandes und der Tatsache, dass sich durch die unterschiedlichen Nutzungen auf engem Raum Fremdkörpersituationen und Gemengelagen entwickelt haben, die durch planerische Festsetzungen nicht ,,in einem Schlage" lösbar sind. Vielfach erscheint eine Änderung der gewachsenen Struktur durch eine ,,künstlich" aufgesetzte Orientierung an einem Baugebietstyp der BauNVO auch nicht sinnvoll. Für solche Fälle bietet § 1 X BauNVO erweiterte Festsetzungsmöglichkeiten i. S. bestandsorientierter Planungen. Wären bei Festsetzung eines Baugebietes nach den §§ 2 bis 9 BauNVO in überwiegend bebauten Gebieten bestimmte vorhandene bauliche und sonstige Anlagen unzulässig, kann nach § 1 X BauNVO im Bebauungsplan festgesetzt werden, dass Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen dieser Anlagen allgemein oder ausnahmsweise zugelassen werden können. Im Bebauungsplan können dabei nähere Bestimmungen über die Zulässigkeit getroffen werden. Die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes muss in seinen übrigen Teilen dabei gewahrt bleiben (§ 1 X 2, 3 BauNVO).

366 Die durch die BauNVO 1990 eingeführte Regelung dient einer bestandsorientierten Planung, der Unterstützung der Innenentwicklung und der Absicherung von Investitionen insbesondere an vorhandenen Gewerbebetrieben und soll zugleich dem Planungsziel des § 1 V 2 Nr. 4 BauGB dienen, vorhandene Ortsteile zu erhalten, zu erneuern und fortzuentwickeln. Nutzungen, die durch die Überplanung solcher Gebiete mit der Festsetzung eines Baugebietes nach der BauNVO ggf. unzulässig werden, sollen bei entsprechender **Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe** im Bebauungsplan für allgemein oder für ausnahmsweise zulässig erklärt werden können. [789] § 1 X BauNVO ist auch dann anwendbar, wenn die Anlage in dem betreffenden Baugebiet unzulässig ist, weil sie einer Nutzung zuzurechnen ist, die dort einem Nutzungsausschluss nach § 1 V BauNVO unterliegt.[790]

367 Die Festsetzungsmöglichkeiten in § 1 X BauNVO sind **anlagen-** und damit **einzelfallbezogen**.

368 § 1 X BauNVO bezieht sich auf Nutzungsformen, die in der Beschreibung der Baugebiete in der BauNVO weder zu dem allgemein noch zu dem ausnahmsweise zulässigen Nutzungskatalog zählen. Die Vorschrift schafft somit die Rechtsgrundlage für die **planungsrechtliche Zulassung** eines **Fremdkörpers**, der in dem festgesetzten andersartigen Baugebiet unzulässig wäre. Fremdkörper in diesem Sinne sind zumeist singuläre Anlagen (Unikate), die in einem auffälligen Kontrast zu der sie umgebenden im Wesentlichen homogenen Bebauung stehen und die ihre Umgebung nicht prägen oder mit ihr eine Einheit bilden.[791]

369 Auszusondern sind nach Auffassung des *BVerwG* zum einen solche baulichen Anlagen, die von ihrem quantitativen Erscheinungsbild (Ausdehnung, Höhe, Zahl usw.) nicht die Kraft haben, die Eigenart der näheren Umgebung zu beeinflussen, die der Betrachter also nicht oder nur am Rande wahrnimmt. Zum anderen können auch solche Anlagen aus der Bestimmung der Eigenart der näheren Umgebung auzusondern sein, die zwar quantitativ die Erheblichkeitsschwelle überschreiten, aber nach ihrer Qualität völlig aus dem Rahmen der sonst in der näheren Umgebung anzutreffenden Bebauung herausfallen. Das wird -- so das *BVerwG* -- namentlich dann anzunehmen sein, wenn eine singuläre Anlage in einem auffälligen Kontrast zur übrigen Bebauung steht. In Betracht kommen insbesondere solche bauliche Anlagen, die nach ihrer auch äußerlich erkennbaren Zweckbestimmung in der näheren Umgebung einzigartig sind. Sie erlangen die Stellung eines Unikats umso eher, je einheitlicher die nähere Umgebung im Übrigen baulich genutzt ist. Trotz ihrer deutlich in Erscheinung tretenden Größe und ihres nicht zu übersehenden Gewichts in der näheren Umgebung bestimmen sie nicht deren Eigenart, weil sie wegen ihrer mehr oder weniger ausgeprägten, vom übrigen Charakter der Umgebung abweichenden Struktur gleichsam isoliert dastehen.

370 Gegenstand und Gehalt der Regelung des § **1 X BauNVO** sind so mit § **34 III BauGB** a.F. vergleichbar, der im nichtbeplanten Innenbereich die Zulassung von nach § 34 I und II BauGB unzulässigen Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen von zulässigerweise errichteten baulichen und sonstigen Anlagen im Einzelfall ermöglichte, wenn (1) die Zulassung aus Gründen des Wohls der Allgemeinheit erforderlich war oder (2) das Vorhaben einem Betrieb diente und **städtebaulich vertretbar** war und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar und die Erschließung gesichert war. Die Überschreitung des in der Umgebung vorgezeichneten Rahmens ist danach vor allem von dem Merkmal der städtebaulichen Vertretbarkeit abhängig.

371 Das *BVerwG* verweist zu dieser Möglichkeit der städtebaulichen Eingliederung von Fremdkörpern in eine andersartige Umgebung auf die Planungsleitlinien des § 1 V BauGB und das Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB, das in diesen Fällen besondere Bedeutung hat. Was nicht durch Bauleitplanung planbar ist und was den städtebaulichen Grundsätzen des § 1 BauGB nicht entspricht, ist auch nicht städtebaulich vertretbar. Mit diesem Begriff der Planbarkeit wird zugleich auch die Grenze für die zulässigen bestandsorientierten Planungen nach § 1 X BauNVO markiert. Städtebaulich vertretbar ist die Weiterentwicklung nach Auffassung des *BVerwG*[792] dann, wenn sie mit den Grundsätzen des § 1 V und VI BauGB vereinbar ist. Eine solche Vereinbarkeit kann gegeben sein, wenn die mit der

---

[789] Zur Überplanung durch Ausschluß weiterer Bebauung *VGH Kassel*, Urt. v.30.11.1998 – 4 N 3576/89 – Villenbebauung.#

[790] *BVerwG*, B. v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 - #

[791] *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonieurteil; Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat.

[792] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat.

Erweiterung des Betriebes verbundenen Spannungen zugleich gemindert oder wenigstens ausgeglichen werden. Das Tatbestandsmerkmal der städtebaulichen Vertretbarkeit ermöglicht, Vor- und Nachteile des Vorhabens in einer -- dem Baugenehmigungsverfahren sonst fremden[793] -- kompensatorischen Weise gegeneinander abzuwägen. Damit wird -- so das *BVerwG* -- ein planerisches Element in die Entscheidung über ein einzelnes Vorhaben einbezogen. Die Zulassung eines Vorhabens nach § 1 X BauNVO setzt somit voraus, dass die Planungsleitlinien des § 1 V BauGB und das Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB beachtet werden. Was nicht in einem Bebauungsplan geplant werden kann, ist auch nicht städtebaulich vertretbar. Eine absolute Grenze liegt deshalb nach Auffassung des *BVerwG* darin, dass die Erweiterung eines den Rahmen der Umgebung sprengenden Gewerbebetriebes ausgeschlossen ist, wenn von dem (veränderten) Betrieb Emissionen ausgehen würden, die der Nachbarschaft nicht zumutbar wären, die also -- erstmalig oder weiterhin -- beispielsweise ein Einschreiten der Gewerbeaufsicht rechtfertigen würden.[794]

372 Ob darüber hinaus in dem Begriff der städtebaulichen Vertretbarkeit ein Verschlechterungsverbot oder gar ein Verbesserungsgebot enthalten ist, hat das *BVerwG* demgegenüber von einer Einzelfallbeurteilung abhängig gemacht. Im Regelfall wird es jedenfalls darauf ankommen, ob die bestehenden und die durch die Betriebserweiterung möglicherweise verstärkten bodenrechtlichen Spannungen durch städtebauliche Maßnahmen -- bei Einhaltung der oben genannten absoluten Grenze -- gemindert oder wenigstens ausgeglichen werden können. Denn regelmäßig würde nur dann ein Bebauungsplan mit entsprechenden Festsetzungen dem Abwägungsgebot genügen können. Mit diesen Grundsätzen der städtebaulichen Vertretbarkeit sind zugleich die **Grenzen** für die **bestandsorientierten Planungsmöglichkeiten** in § 1 X BauGB umschrieben. Die Sicherung des gewerblichen Bestandes ist nur in dem Umfang zulässig, wie die Festsetzungen zu einem noch auskömmlichen Nebeneinander von Gewerbe und Wohnen beitragen und sicherstellen, dass die schutzbedürftigen Nutzungen einen nach Lage der Dinge und insbesondere unter Berücksichtigung der Vorbelastung ausreichenden Schutz erhalten.

373 **h) Verkehrslärmschutz.** Neuere Entwicklungen sind zum Verkehrslärmschutz in der Bauleitplanung zu verzeichnen.[795] Auch ein Bebauungsplan kann Grundlage für den Bau einer Straße sein. In welchem Umfang dies

---

[793] *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonieurteil.

[794] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat.

[795] Zum Verkehrslärmschutz *BGH*, Urt. v. 20. 3. 1975 -- III ZR 215.71 -- BGHZ 64, 220 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 103 -- B 9; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 49/88 -- BGHZ 110, 1 = NJW 1990, 1042 = DVBl. 1190, 355 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 585 -- Buchholzer Berg; *BVerfG*, B. v. 7. 10. 1980 -- 1 BvR 584/76 -- BVerfGE 56, 298 = NJW 1981, 1659 = DVBl. 1981, 535 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1157 -- Memmingen; B. v. 30. 11. 1988 -- 1 BvR 1301/84 -- BVerfGE 79, 174 = NJW 1989, 1271 = DVBl. 1989, 352 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 98 -- Verkehrslärm; *BVerwG*, Urt. v. 17. 11. 1972 -- 4 C 21.69 -- BVerwGE 41, 178 = NJW 1973, 915 = DVBl. 1973, 492; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 24.75 -- BVerwGE 51, 35 = NJW 1976, 1765 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 107 -- Schwetzingen; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = NJW 1976, 1760 = DVBl. 1976, 799 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = NJW 1979, 64 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen; Urt. v. 12. 9. 1980 -- 4 C 74.77 -- BVerwGE 61, 1 -- B 19; Urt. v. 30. 5. 1984 -- 4 C 58.81 -- BVerwGE 69, 256 = NVwZ 1984, 718 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1171 -- München II; Urt. v. 30. 5. 1984 -- 4 C 58.81 -- BVerwGE 71, 150 = NJW 1985, 3034 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145 -- Roter Hang; Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = NVwZ 1987, 578 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- Erdinger Moos; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 17 -- 19.84 -- BVerwGE 77, 285 = NJW 1987, 2886 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 120 -- Meersburg; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 17 -- 19.84 -- BVerwGE 77, 295 = NJW 1987, 2884 = DVBl. 1987, 1011 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 119 -- Ausgleichsanspruch; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 6 u. 7.85 -- NVwZ 1987, 1078 = BauR 1987, 531 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 945 -- Fernwirkungen; B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- NVwZ 1988, 351 = DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Hamburger Verwaltungsgebäude; Urt. v. 29. 4. 1988 -- 7 C 33.87 -- BVerwGE 79, 254 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 79 -- Feueralarmsirene; Urt. v. 4. 5. 1988 -- 4 C 2.85 -- NVwZ 1989, 151 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1067 -- Judex non calculat; Urt. v. 19. 8. 1988 -- 8 C 51.87 -- BayVBl. 1989, 118 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1036 -- Schallschutzwand; B. v. 7. 9. 1988 -- 4 N 1.87 -- BVerwGE 80, 184 = NJW 1989, 467 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 177 -- Schallschutzfenster; Urt. v. 11. 11. 1988 -- 4 C 11.87 -- NVwZ 1989, 255 = DVBl. 1989, 358 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 123 -- Schallschutzfenster; Urt. v. 16. 12. 1988 -- 4 C 40.86 -- BVerwGE 81, 95 = NVwZ 1989, 750 = DVBl. 1989, 363 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1180 -- Hubschrauberlandeplatz; Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = NJW 1990, 925 = DVBl. 1990, 419 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen; B. v. 9. 2. 1995 -- 4 C 26.93 -- NVwZ 1995, 907 = DVBl. 1995, 750 -- Schallschutzwand; *Alexander* DöV 1983, 515; *Dürr* UPR 1992, 241; *Fickert* BauR 1976, 1; *Haak* BWVPr. 1989, 25; *Hendlmeier* NuR 1992, 463; *Hill* ZfBR 1980, 223; *Koch* Schutz vor Lärm 1990; *Sommer* ZfBR 1990, 54; *Steinebach* 1987; *Stüer* StuGR 1989, 6; *ders.* DVBl. 1990, 1393; *ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 424 m.w.Nachw.

möglich ist und der Bebauungsplan ein straßenrechtliches Planfeststellungsverfahren ersetzen kann, bestimmt das jeweilige Landesrecht. Das gilt auch im Falle einer isolierten Straßenplanung.[796]

374 Mit Erlass der Sechzehnten Verordnung zur Durchführung des BImSchG **(Verkehrslärmschutzverordnung -- 16. BImSchV)**[797] ist der Verordnungsgeber dem ihm durch § 43 I 1 Nr. 1 BImSchG erteilten Regelungsauftrag nachgekommen und hat den Verkehrslärmschutz für den Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen sowie von Schienenwegen auf eine neue rechtliche Basis gestellt. Diese Lückenschließung war von der Rechtsprechung mehrfach angemahnt worden.[798] War bisher eine Einzelfallbeurteilung nach dem in vielen Bereichen unscharfen Maßstab der Zumutbarkeit erforderlich,[799] so kann nunmehr im Bereich der Lärmvorsorge bei der Planung von Straßen und Schienenwegen auf die Immissionsgrenzwerte in § 2 16. BImSchV zurückgegriffen werden.[800] Außerdem ist durch ein der 16. BImSchV beigefügtes Berechnungsverfahren[801] sichergestellt, dass die Berechnung der Beurteilungspegel an Straßen nach einheitlichen Maßstäben und Berechnungsmethoden erfolgt.[802] Der Beurteilungspegel für Geräusche ist nach § 3 der 16. BImSchV auch dann grundsätzlich zu berechnen und nicht zu messen, wenn Vorhaben bereits verwirklicht sind und daher einer Messung an sich nicht zugänglich wären.[803] Die Verordnung gilt für den Neubau oder die **wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen** und von **Schienenwegen**. Für Straßenbaumaßnahmen ist die Änderung dabei nach § 1 II 16. BImSchV wesentlich, wenn (1) eine Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kfz-Verkehr erweitert wird, (2) durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A) am Tage oder mindestens 60 dB(A) in der Nacht erhöht wird oder (3) der Beurteilungspegel bereits vor der Änderung bei 70 dB(A) tags oder 60 dB(A) nachts lag und durch einen erheblichen baulichen Eingriff weiter erhöht wird. Die letztgenannte Schwelle findet auf Gewerbegebiete keine Anwendung.

Hinweis: Die Maßeinheit dB(A) ist logarithmisch aufgebaut. Eine Erhöhung des Lautstärkenpegels um jeweils 10 dB(A) entspricht in etwa einer Verdoppelung der subjektiv empfundenen Lautstärke. Umgekehrt bewirkt eine Verminderung des Lautstärkenpegels um 10 dB(A), dass der Lärm nur noch halb so laut empfunden wird. Ein schwankender Lärmpegel, wie ihn der Straßenverkehr verursacht, wird in einen sog. Mittelungspegel übersetzt (auch energieäquivalenter Dauerschallpegel genannt). Er berücksichtigt die kurzfristig auftretenden hohen Pegelspitzen -- etwa bei Vorbeifahrt eines LKW -- besonders stark. Die Pegeldifferenz von 3 dB(A) ist vom menschlichen Ohr gerade wahrnehmbar. Eine Verdoppelung der Verkehrsmenge bewirkt eine Erhöhung um 3 dB(A), eine Halbierung der Verkehrsmenge eine Pegelminderung um 3 dB(A). Eine Erhöhung des Lärmpegels um 5 dB(A) tritt ein, wenn die Verkehrsstärke einer Straße bei sonst gleichen Bedingungen auf das Dreifache, eine Verdoppelung des Lärmpegels (= Pegelerhöhung vom 10 dB[A]), wenn die Verkehrsstärke auf das Zehnfache anwächst.[804]

375 Das nunmehr durch die Verkehrslärmschutzverordnung geschlossene **System des Verkehrslärmschutzes** stellt sich in **vier Stufen** wie folgt dar:

-- Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen nach § 50 BImSchG so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden **(immissionsschutzrechtlicher Planungsgrundsatz -- Trennungsgrundsatz)**.

-- Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen und Straßenbahnen ist nach

---

796 *BVerwG*, Urt. v. 3. 6. 1971 -- 4 C 64.70 -- BVerwGE 38, 152; B. v. 7. 9. 1988 -- 4 N 1.87 -- BVerwGE 80, 184 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 177; Urt. v. 21. 7. 1989 -- 4 NB 18.88 -- NVwZ 1990, 256 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 100; *Stüer* DöV 1990, 217; zur Abweichung von der Planfeststellung *Stüer* DVBl. 1990, 35.

797 V. 12. 6. 1990, BGBl. I 1036.

798 *BVerwG*, Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 4.78 -- BVerwGE 61, 295 = NJW 1981, 2137 = DVBl. 1981, 932 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 113 -- Schallschutz; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 33--35.83 -- BVerwGE 77, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 120 -- Meersburg; Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 -- DVBl. 1990, 419 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen;.

799 *BVerwG*, Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 38.74 -- BVerwGE 51, 6 -- Darmstadt-Süd; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = DVBl. 1976, 799 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 425 m.w.Nachw.

800 Zum nichtbeplanten Innenbereich *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1990 -- 4 C 40.87 -- DVBl. 1991, 810 = BauR 1991, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 101.

801 Anlage 1 zu § 3 16. BImSchV.

802 Das Berechnungsverfahren ist verfassungsrechtlich unbedenklich, so *BVerwG*, Urt. v. 5.3.1997 - 11 A 25.95 – DVBl. 1997, 831 = NuR 1997, 435 - Sachsenwald; vgl. auch Urt. v. 18.6.1997 - 11 A 70.95 - UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 - Staffelstein.

803 *BVerwG*, B. v. 6. 2. 1992 -- 4 B 147.92 -- Buchholz 406.25 § 43 BImSchG Nr. 1039; Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen.

804 *Stüer* VR 1986, 195, 200.

§ 41 I BImSchG sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind **(Vermeidungsgebot -- aktiver Schallschutz)**.

-- Das Vermeidungsgebot gilt nicht, so weit die Kosten der Schutzmaßnahmen außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen **(Kosten-Nutzen-Bilanz)**.

-- Werden die Immissionsgrenzwerte überschritten, hat der Eigentümer einer betreffenden baulichen Anlage gegen den Träger der Baulast einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld, es sei denn, dass die Beeinträchtigung wegen der besonderen Benutzung der Anlage zumutbar ist **(passiver Schallschutz)**. Die Entschädigung ist zu leisten für Schallschutzmaßnahmen an den baulichen Anlagen in Höhe der erbrachten notwendigen Aufwendungen, so weit sich diese im Rahmen der Verkehrslärmschutzverordnung halten.

376 Lärmbeeinträchtigungen durch Verkehrsanlagen sind nach § **50 BImSchG** nach Möglichkeit zu vermeiden. Die **Planung** von Verkehrsanlagen ist daher nach Möglichkeit so auszurichten, dass schutzbedürftige Gebiete, die dem Wohnen dienen, nur in dem erforderlichen Maß von Verkehrslärm betroffen werden. Hier besteht allerdings ein erheblicher Abwägungsspielraum.[805] So weit sich eine Lärmbeeinträchtigung nicht vermeiden lässt, ist nach § **41 I BImSchG** dafür Sorge zu tragen, dass die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung eingehalten werden. Hierfür kommen eine entsprechende Gestaltung der Verkehrsanlage und Maßnahmen des **aktiven Schallschutzes** in Betracht. Werden die Immissionsgrenzwerte überschritten, so haben die dadurch Betroffenen daher grundsätzlich einen Anspruch auf aktiven Schallschutz. Dieser ist jedoch in zweifacher Weise relativiert: Zum einen besteht kein Anspruch auf eine bestimmte Schallschutzmaßnahme, sondern räumt der planenden Behörde insoweit ein Auswahlermessen ein.[806] Zum anderen schließt § **41 II BImSchG** einen Anspruch aus, so weit die **Kosten** der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen.[807] Die Vorschrift eröffnet nach Auffassung des 4. Senats des *BVerwG* zwar keinen planerischen Gestaltungsraum. Inwieweit Maßnahmen des aktiven Schallschutzes zu ergreifen sind, sei vielmehr als das Ergebnis meiner gebundenen Entscheidung davon abhängig, ob die in dieser Vorschrift genannten Tatbestandsmerkmale erfüllt sind. Diese Auffassung ist allerdings sehr eng. Es erscheint vielmehr sachgerecht, § 41 II BImSchG einen planerischen Abwägungsspielraum zu entnehmen.[808] Es spricht sogar einiges dafür, dass die in § 41 II BImSchG niedergelegte Kosten-Nutzen-Bilanz sich nicht nur auf die Kosten des jeweiligen aktiven Schallschutzes, sondern auch auf **andere Gesichtspunkte** beziehen darf. So könnte auch aus städtebaulichen Gründen von einem aktiven Lärmschutz abgesehen werden.[809] Der 4. Senat des BVerwG widersprach dabei dem 11. Senat[810] in der Frage, ob § 41 BImSchG einen planerischen Gestaltungsspielraum hinsichtlich aktiven oder passiven Schallschutzes eröffnet oder aber zwingendes Recht darstellt.[811] 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 II 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 werden.[812]

377 Bereits vor Geltung der 16. BImSchV hatte das *BVerwG* klargestellt, dass bei der Würdigung, welches Maß von Straßenlärm dem Eigentümer eines Wohngrundstücks entschädigungslos zugemutet werden kann, die **Wertentscheidung des BImSchG** für den Schutz von Wohngebieten vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu beachten ist. Diese Wertentscheidung schließt es grundsätzlich aus, eine unzumutbare Beeinträchtigung nur ganz ausnahmsweise, bei besonders schweren Einwirkungen, anzunehmen.[813] Die zu leistende Entschädigung besteht dabei

---

805 *BVerwG*, Urt. v. 28.1.1999 – 4 CN 5.98 – UPR 1999, 268 = ZfBR 1999, 219.

806 So besteht etwa bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte durch eine zweigleisige Bahnstrecke kein Anspruch der Betroffenen auf Errichtung einer Mittelwand, so *BVerwG*, B. v. 10. 1. 1996 -- 11 VR 19.95 -- UPR 1996, 227 = ZUR 1996, 217 -- Reinbek-Wentorf.

807 *BVerwG*, B. v. 10. 1. 1996 -- 11 VR 19.95 -- UPR 1996, 227 -- Reinbek-Wentorf.

808 So wohl auch *BVerwG*, Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 = UPR 1997, 295 – Reinbek-Wentorf; Urt. v. 1.10.1997 – 11 A 10.96 –, DVBl. 1998, 330 = UPR 1998, 147 – Sachsenwald/Brunsdorf.

809 Offen gelassen *BVerwG*, Urt. v. 28.1.1999 – 4 CN 5.98 – UPR 1999, 268 = ZfBR 1999, 219.

810 BVerwG, Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 25.95 – BVerwGE 104, 123 = DVBl. 1997, 831; Urt. v. 1.10.1997 – 11 A 10.96 – DVBl. 1998, 330; nunmehr offen gelassen in Urt. v. 21.4.1999 – 11 A 50.97 – UPR 1999, 451.

811 BVerwG, Urt. v. 28.1.1999 – 4 CN 5.98 – DVBl. 1999, 1288 = BVerwGE 108, 248.

812 Ansprüche auf Lärmsanierung können nicht auf § 42 BImSchG gestützt werden, so BGH, Urt. v. 21.1.1999 – III ZR 168/97 – UPR 1999, 142 – passiver Schallschutz.

813 Abweichung von *BGH*, Urt. v. 22. 12. 1967 -- V ZR 11/67 -- BGHZ 49, 148 -- Straßenlärm; Urt. v. 30. 10. 1970 -- V ZR 150/67 -- BGHZ 54, 384 -- Fernverkehrsstraße.

grundsätzlich in einem Geldausgleich für notwendige Schallschutzeinrichtungen auf dem betroffenen Grundstück. Eine Entschädigung für eingetretenen Minderwert des Grundstücks kommt erst in Betracht, wenn Schutzeinrichtungen keine wirksame Abhilfe versprechen oder unverhältnismäßige Aufwendungen erfordern. Dieser Anspruch setzt voraus, dass die zugelassene Nutzung des Straßengrundstücks die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändert und dadurch das benachbarte Wohneigentum schwer und unerträglich trifft.[814]

378 Den Begriff der **Zumutbarkeit** hat die Rechtsprechung dabei wie folgt umschrieben: Er kennzeichnet noch im Vorfeld dessen, was der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten fordert, die der hier maßgebenden einfachgesetzlichen Güterabwägung folgende Grenze, von der ab dem Betroffenen eine nachteilige Einwirkung der Straße auf seine Rechte -- auch unter Würdigung der besonderen Bedeutung, die ein leistungsfähiges Straßenverkehrsnetz für die Allgemeinheit wie für den einzelnen hat -- billigerweise nicht mehr zugemutet werden soll. Die in dieser Weise durch die Zumutbarkeit bestimmte Erheblichkeit nachteiliger Wirkungen der Straße entzieht sich eben darum einer undifferenzierten, für alle Fälle einheitlichen Festlegung. Das Maß des jeweils (noch) Zumutbaren ergibt sich vielmehr aus dem Verhältnis des Straßenbauvorhabens zu der jeweils von ihm betroffenen Umgebung. Was der Umgebung an nachteiligen Wirkungen der Straße zugemutet werden darf, bestimmt sich nach ihrer aus ihrer Eigenart herzuleitenden Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit. Der Begriff des Wohnens umfasst seinem Gegenstand nach sowohl das Leben innerhalb der Gebäude als auch die angemessene Nutzung der Außenwohnbereiche wie Balkone, Terrassen, Hausgärten, Kinderspielplätze und sonstige Grün- und Freiflächen. Die Qualität des zu schützenden Wohnens wird bestimmt durch die mit der Eigenart des Wohngebiets berechtigterweise verbundenen Wohnerwartungen und Wohngewohnheiten. Für Wohngebiete, die nicht einer durch andere Störfaktoren verursachten Geräuschvorbelastung ausgesetzt sind und deren Schutzwürdigkeit deshalb nicht nach den aufgezeigten Gesichtspunkten eingeschränkt ist, setzt die angemessene Befriedigung der Wohnbedürfnisse insbesondere voraus, dass innerhalb der Gebäude eine durch Außengeräusche nicht beeinträchtigte Entfaltung des Lebens der Bewohner möglich ist. Dazu gehört -- vornehmlich am Tage und in den Abendstunden -- die Möglichkeit einer ungestörten Kommunikation im weitesten Sinne unter Einschluss der Mediennutzung (Telefon, Rundfunk, Fernsehen) und -- für die Nacht -- die Möglichkeit des störungsfreien Schlafens. Dabei ist für diese Anforderungen nicht abzustellen auf die Nutzung der Gebäude nur bei geschlossenen Fenstern und Türen. Zu den schützenswerten Wohnbedürfnissen in einem nicht durch Störfaktoren nachteilig vorbelasteten Wohngebiet gehört vielmehr das übliche Wohnverhalten und damit die Möglichkeit des Wohnens und Schlafens auch bei (gelegentlich) geöffneten Fenstern.[815] Das Gericht kann die Verwaltung regelmäßig nicht zu bestimmten Grenzwerten verpflichten, sondern muss den Abwägungsspielraum der Verwaltung beachten. Unter der Voraussetzung einer im Übrigen begründeten Klage kann die Verwaltung dann lediglich zu einer Neubescheidung verpflichtet werden[816].

379 § 2 I 16. BImSchV schreibt für Neubau- und Änderungsplanungen der vorgenannten Art die Einhaltung von Immissionsgrenzwerten vor, wobei hinsichtlich der **Schutzbedürftigkeit** zwischen **vier verschiedenen Nutzungsarten differenziert** wird: Krankenhäuser, Schulen, Kurheime und Altenheime: 57 dB(A) tags/47 dB(A) nachts; reine und allgemeine Wohngebiete und Kleinsiedlungsgebiete: 59 dB(A) tags/49 dB(A) nachts; Kerngebiete, Dorfgebiete und Mischgebiete 64 dB(A) tags/54 dB(A) nachts; Gewerbegebiete 69 dB(A) tags/59 dB(A) nachts. Die Werte liegen damit etwa für Wohngebiete deutlich über der Zumutbarkeitsschwelle, deren Festlegung das *BVerwG* auf Grund tatrichterlicher Bewertung im Einzelfall mit 55 dB(A) tags/45 dB(A) nachts nicht beanstandet hat.[817] Die Anlagen- und Gebietsart ergibt sich dabei in beplanten Gebieten aus den Festsetzungen der Bebauungspläne. Die Schutzbedürftigkeit von Anlagen und Gebieten, für die der Bebauungsplan keine Festsetzungen enthält oder die im nichtbeplanten Innenbereich oder Außenbereich liegen, ist unter entsprechender Anwendung des in § 2 I 16. BImSchV enthaltenen Beurteilungsschemas zu bestimmen. Für die Beurteilung der Schutzbedürftigkeit von baulichen Anlagen im Außenbereich scheidet der für reine und allgemeine Wohngebiete sowie Kleinsiedlungsgebiete geltende Immissionsgrenzwert allerdings aus (§ 2 II 16. BImSchV). Ob ein Gebiet oder eine Anlage unter Lärmschutzgesichtspunkten schutzbedürftig ist, beurteilt sich danach, ob die Art der Nutzung Lärmschutz verlangt oder ob Verkehrslärm die Art der Nutzung beeinträchtigen kann.[818] Nach § 3 I BImSchG sind Schutzobjekte sowohl die Allgemeinheit als auch die Nachbarschaft. § 43I 1 Nr. 1 BImSchG als Ermächtigungsgrundlage für die 16. BImSchV stellt auf den Schutz der Nachbarschaft ab. Im Gegensatz zur Allgemeinheit ist die Nachbarschaft im Sinne des BImSchG ein konkretisierbarer Personenkreis, der mit einer gewissen Regelmäßigkeit bestimmten Immissionen

---

814 *BGH*, Urt. v. 20. 3. 1975 -- III ZR 215.71 -- BGHZ 64, 220 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 103 -- B 9; Urt. v. 17. 4. 1986 -- III ZR 202/84 -- BGHZ 97, 361 = DVBl. 1986, 998 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 104 -- B 455.

815 *BVerwG*, Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch.

816 *BVerwG*, Urt. v. Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 – Reinbek-Wentorf.

817 *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 33 -- 35.83 -- BVerwGE 77, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 120 -- Meersburg.

818 *BVerwG*, B. v. 17.3.1992 - 4 B 230.91 - DVBl 1992, 1103 – NVwZ 1992, 885 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1042 -- Kleingarten.

ausgesetzt ist oder - bezogen auf Verkehrslärm - sich im Einwirkungsbereich von Straßen und Schienenwegen ständig aufhält. Der Außenbereich als solcher ist kein schutzbedürftiges Gebiet i.S. der 16. BImSchV.[819]

380 Das Außenbereichsgrundstück hat etwa den Schutz, den die Wohnnutzung im Mischgebiet haben würde. Weitergehende Ansprüche sind im Außenbereich nicht begründet. Dabei muss berücksichtigt werden: § 42 II BImSchG und § 74 II 3 VwVfG eröffnen keinen gesetzlichen Anspruch auf einen Ausgleich aller Vermögensnachteile, welche eine Straßenplanung auslöst. Nicht jede Wertminderung eines Grundstücks, die auf ein staatliches Verhalten zurückzuführen ist, begründet im Sinne des Art. 14 I 1 GG eine Pflicht zu einem finanziellen Ausgleich. Bei einem im Außenbereich belegenen Grundstück muss der Eigentümer damit rechnen, dass außerhalb seines Grundstücks öffentliche Verkehrswege gebaut werden. Das Gesetz räumt ihm hiergegen einen Vertrauensschutz nicht ein. Fehlt es insoweit an einer gesicherten Rechtsposition des Grundeigentümers, schließt dies selbstverständlich nicht aus, dass die Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange Wertminderungen zu bedenken hat, die das Vorhaben auslösen wird. Aber dies hindert nicht, diese Bedenken durch gegenläufige öffentliche Belange zu überwinden, ohne dass dies gleichzeitig eine Pflicht zum finanziellen Ausgleich begründet. Insbesondere erklärt es der Gesetzgeber für rechtlich zumutbar, dass ein Grundeigentümer eine Lärmbeeinträchtigung hinzunehmen hat, die unterhalb der Grenzwerte liegt, welche durch die 16. BImSchV festgesetzt sind.[820]

381 Das *BVerwG* hat zur Anwendung und Auslegung der 16. BImSchV folgende Grundsätze aufgestellt:[821]

382 Die in § 2 I 16. BImSchV vorgenommene Stufung der Immissionsgrenzwerte in vier **Schutzkategorien** ist für die gemeindliche Bauleitplanung **nicht abschließend**. Auch andere Gebiete können nach § 2 II 2 16. BImSchV im Rahmen der Bauleitplanung entsprechend schutzbedürftig sein. Dabei kann sich die Schutzbedürftigkeit maßgeblich nach einer in einem derartigen Gebiet stattfindenden **Wohnnutzung** bestimmen. Jedoch ist eine Wohnnutzung keine Voraussetzung dafür, die Schutzbedürftigkeit eines bestimmten Gebietes überhaupt zu begründen. Ob ein Gebiet oder eine Anlage unter Verkehrslärmschutzgesichtspunkten schutzbedürftig ist, bestimmt sich danach, ob die Art der Nutzung Lärmschutz verlangt.[822]

383 Mit diesen Aussagen öffnet das *BVerwG* den Katalog der vier Schutzkategorien in § 2 I 16. BImSchV auch für andere Gebiete und Anlagen, die zwar nicht ausdrücklich in dem Nutzungskatalog genannt sind, jedoch eine **vergleichbare Schutzbedürftigkeit** für sich beanspruchen können. Abgeleitet wird diese Öffnung aus der Gleichstellungsklausel in § 2 II 16. BImSchV, wonach sonstige im Bebauungsplan festgesetzte Anlagen und Gebiete oder solche, für die der Bebauungsplan keine Festsetzungen enthält, sowie Nutzungen im nichtbeplanten Innenbereich und im Außenbereich entsprechend der Schutzbedürftigkeit zu beurteilen sind.

384 Das *BVerwG* verweist in diesem Zusammenhang auf die Ermächtigungsgrundlage in § 43 I 1 Nr. 1 BImSchG, der auf den Schutz der Nachbarschaft abstellt. Es handelt sich dabei um einen konkretisierbaren Personenkreis, der mit einer gewissen Regelmäßigkeit bestimmten Immissionen ausgesetzt ist oder -- bezogen auf den Verkehrslärm -- sich im Einwirkungsbereich von Straßen und Schienenwegen aufhält. Bei einer Wohnbebauung ist der Schutz nicht auf den Innenwohnbereich beschränkt. Auch der sog. Außenwohnbereich ist grundsätzlich -- wenn auch nicht in gleichem Maße wie der Innenwohnbereich -- schutzwürdig.[823] Dies gilt auch für **Kleingärten**, die zugleich der Freizeitnutzung und Erholung dienen.[824] Hoffnung gibt das *BVerwG* auch den **Gemeinden**, deren Einrichtungen durch Lärmeinwirkungen betroffenen sind. Ebenso wie ein privater Grundstückseigentümer kann danach auch die Gemeinde als Trägerin solcher **kommunaler Einrichtungen** nach Maßgabe der 16. BImSchV Schutz vor unzumutbaren Lärmeinwirkungen verlangen.[825] Diese Einschätzung des *BVerwG* ist besonders deshalb zu begrüßen, weil nach dem

---

819 *BVerwG*, B. v. 8.1.1997 - 11 VR 30.95 – Staffelstein; zum Hauptsachenverfahren Urt. v. 18.6.1997 - 11 A 70.95 - UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 - Staffelstein.

820 *BVerwG*, Urt. v. 24.5.1996 – 4 A 39.95 – NJW 1997, 142 = DVBl. 1997, 78 – Lärmschutz Außenbereich.

821 B. v. 19. 2. 1992 -- 4 NB 11.91 -- DVBl. 1992, 1099 = NJW 1992, 2844 -- Freizeitzentrum; B. v. 13. 3. 1992 -- 4 B 39.92 -- NVwZ 1993, 268 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1041 -- Verkehrslärmgutachten; B. v. 17. 3. 1992 -- 4 B 230.91 -- DVBl. 1992, 1103 = NVwZ 1992, 885 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1042 -- Kleingarten; *Stüer* DVBl. 1992, 547.

822 *BVerwG*, B. v. 17. 3. 1992 -- 4 B 230.91 -- Kleingarten; B. v. 13. 3. 1992 -- 4 B 39.92 -- Verkehrslärmgutachten.

823 *BVerwG*, Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; Urt. v. 29. 1. 1991 -- 4 C 51.89 -- BVerwGE 87, 332 = DVBl. 1991, 1142 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 69 -- München II.

824 *BVerfG*, B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; Urt. v. 2. 9. 1983 -- 4 C 73.80 -- BVerwGE 68, 6 (11) = BauR 1983, 566 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 170.

825 *BVerwG*, Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 38.74 -- BVerwGE 51, 6 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1163; Urt. v. 15. 4. 1977 -- 4 C 3.74 -- BVerfGE 52, 226 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 110; Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurt.

Sasbach-Beschluss des *BVerfG*[826] der Eindruck entstehen konnte, als ob die Gemeinde gegenüber hoheitlichen Einwirkungen auf ihr Grundeigentum nicht nur verfassungsrechtlich, sondern auch einfachgesetzlich schutzlos wäre.[827]

385 Auch hat sich das *BVerwG* gegen einen überzogenen **Gutachterstreit** im Gerichtsverfahren ausgesprochen. Ein Tatsachengericht kann sich grundsätzlich ohne Verstoß gegen seine Aufklärungspflicht auf eine gutachterliche Stellungnahme stützen, die eine Behörde im Verwaltungsverfahren oder auch während des Gerichtsverfahrens eingeholt hat.[828] Unerheblich ist dabei auch, ob der Kläger selbst über die erforderliche Sachkunde verfügt oder zur sachgerechten Beurteilung von technischen Zusammenhängen nur durch Hinzuziehen eigener Fachgutachter in der Lage ist.[829]

386 Das *BVerwG* unterscheidet zwischen notwendigen **Lärmschutzmaßnahmen** nach Maßgabe der 16. BImSchV und der vorgelagerten Frage, welche **Auswirkungen der Planung** in die Abwägung einzustellen sind.[830] Bei der Änderung öffentlicher Straßen sind Lärmschutzmaßnahmen nach 16. BImSchV nur vorzusehen, wenn diese Änderung in dem Sinne wesentlich ist, dass eine Straße einen zusätzlichen Fahrstreifen erhält, sich der Verkehrslärm um mindestens 3 dB(A) oder auf mindestens 70 dB(A) tags/60 dB(A) nachts erhöht oder bereits in dieser Größenordnung liegt und durch einen erheblichen baulichen Eingriff weiter erhöht wird. Für in diesem Sinne nicht wesentliche Änderungen bestehender Straßen ist die 16. BImSchV nicht anwendbar.

387 Diese Einschränkung des Anwendungsbereichs der 16. BImSchV bewirkt jedoch nicht zugleich auch eine entsprechende Beschränkung des Abwägungsmaterials. Auch Lärmeinwirkungen, die unterhalb der wesentlichen Änderung i. S. des § 1 II 16. BImSchV liegen, können im Einzelfall abwägungserheblich sein. Ob eine planbedingte Zunahme des Verkehrslärms zum notwendigen **Abwägungsmaterial** gehört,[831] richtet sich vielmehr nach den Umständen des Einzelfalls.[832] Eine Regel dahingehend, dass bereits die Erhöhung des Dauerschallpegels um ein bestimmtes Maß oder nur das Erreichen der in § 1 II 16. BImSchV genannten Schallpegel die Abwägungserheblichkeit begründet, lässt sich nach Auffassung des *BVerwG* nicht aufstellen. Bei Vorliegen besonderer Gegebenheiten kann das Interesse von Anwohnern an der Vermeidung einer Verkehrszunahme selbst dann zum notwendigen Abwägungsmaterial gehören, wenn die damit verbundene Lärmzunahme -- bezogen auf einen rechnerisch ermittelten Dauerschallpegel -- für das menschliche Ohr kaum wahrnehmbar ist. Bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sind alle durch die Planung betroffenen Belange zu berücksichtigen, deren Eintritt wahrscheinlich und die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.[833] Belange, die in diesem Filter hängen bleiben -- also geringfügig, nicht schutzwürdig oder nicht erkennbar sind, sich dem Planer also nicht aufdrängen --, brauchen in die Abwägung nicht eingestellt zu werden und fallen auch bei der von der Planung zu leistenden Konfliktbewältigung und der nachvollziehenden gerichtlichen Kontrolle aus. Dies bedeutet jedoch nicht, dass eine Erhöhung des Verkehrsaufkommens erst dann zum Bestandteil der Abwägung wird, wenn sie Maßnahmen des Lärmschutzes auslöst. Auch ein Verkehrsaufkommen, das unter der in § 1 II 16. BImSchV festgelegten Schwelle einer erheblichen Änderung liegt und eine Erhöhung des Beurteilungspegels von weniger als 3 dB(A) bewirkt, kann ein beachtlicher Belang sein und daher zum Abwägungsmaterial gehören. Insoweit verweist das *BVerwG* auf eine Einzelfallbeurteilung, bei der etwa die absolute Steigerung des Verkehrsaufkommens oder die bisherige Schutzwürdigkeit der betroffenen Nachbarnutzung von Bedeutung sein können.[834]

388 Nicht jede zu erwartende auch nur **geringfügige Zunahme des Verkehrslärms** durch die Planung eines neuen Baugebiets gehört allerdings zum notwendigen Abwägungsmaterial.[835] Da jede Bauleitplanung dazu führen kann, dass sich die verkehrliche Situation in anderen Bereichen verändert, aber nicht jeder von ihr Betroffene -- auch wenn sein Grundstück möglicherweise kilometerweit entfernt liegt -- ein abwägungsbeachtliches Interesse an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes hat, verbietet es sich, die Abwägungserheblichkeit immer schon dann anzunehmen, wenn die Ausweisung eines neuen Baugebiets zu einer Verstärkung des Verkehrs führt. Vielmehr kommt es dann darauf an, ob

---

826 B. v. 8. 7. 1982 -- 2 BvR 1187/80 -- BVerfGE 61, 82 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1105 - Sasbach.

827 *BVerwG*, Urt. v. 27. 3. 1992 -- 7 C 18.91 -- ZfBR 1992, 182 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1187 sowie u. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

828 *BVerwG*, B. v. 13. 3. 1992 -- 4 B 39.92 -- Verkehrslärmgutachten; Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen.

829 *BVerwG*, Urt. v. 4. 5. 1988 -- 4 C 2.85 -- NVwZ 1989, 151 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1067 -- judex non calculat.

830 *BVerwG*, B. v. 19. 2. 1992 -- 4 NB 11.91 -- NJW 1992, 2844 = DVBl. 1992, 1099 -- Ferienhausgebiet.

831 *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26; *Hoppe* DVBl. 1977, 136.

832 *BVerwG*, B. v. 19. 2. 1992 -- 4 NB 11.91 -- DVBl. 1992, 1099 = NJW 1992, 2844 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1040 -- Ferienhausgebiet.

833 *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

834 *Stüer* DVBl. 1992, 547.

835 *BVerwG*, B. v. 28. 11. 1995 -- 4 NB 38.94 -- UPR 1996, 108 = ZfBR 1996, 109 im Anschluß an B. v. 18. 3. 1994 -- 4 NB 24.93 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 88 = NVwZ 1994, 683 = DVBl. 1994, 701.

das Vertrauen auf den Fortbestand einer bestimmten Verkehrslage noch als schutzwürdiges Interesse angesehen werden kann.[836]

389 Zugleich hat das *BVerwG* sich gegen die in der Praxis nicht selten anzutreffende Vorstellung ausgesprochen, dass in der Planung nur der auf dem jeweiligen **Betriebsgrundstück** erzeugte Lärm zu berücksichtigen sei, während eine durch die Ausweisung bewirkte Erhöhung des **Verkehrslärms auf der Straße** unbeachtet bleiben könne. Die Hinweise des *BVerwG* werden daher vor allem für die Planung und Genehmigung gewerblicher und industrieller Vorhaben den Blick dafür schärfen, dass auch die Umweltauswirkungen in der Umgebung einschließlich etwaiger Mehrbelastungen des öffentlichen Verkehrssystems in eine ganzheitliche Betrachtung eingestellt werden müssen. Gleichwohl muss das Einzelvorhaben bei einem solchen planerischen Vorgehen nicht scheitern, wenn es auf die Umgebung die gebotene Rücksicht nimmt, am Gebot der möglichsten Schonung schutzbedürftiger Nutzungen orientiert ist und auch im Übrigen dem Abwägungsgebot genügt. So gesehen ist die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte des § 2 16. BImSchV nicht der erste Planungsschritt, sondern stellt sich in einem zweiten Schritt als zusätzliches Sicherungsinstrumentarium dar, schädliche Umwelteinwirkungen zum Schutze der Nachbarschaft in Grenzen zu halten. Dabei entspricht es auch im Straßenbau einem allgemeinen Planungsgrundsatz, schädliche Umwelteinwirkungen aus Gründen der Vorsorge nach Möglichkeit ganz zu vermeiden und solche Konflikte erst gar nicht entstehen zu lassen, statt sie erst im Nachhinein durch Schutzmaßnahmen zu mildern. Diesem Vorrang der Konfliktvermeidung vor der Konfliktreduzierung[837] entspricht eine weite Fassung des Abwägungsmaterials, zu dem auch nachteilig betroffene Belange rechnen, die sich zwar etwa im Hinblick auf die Erhöhung des Verkehrsaufkommens für den einzelnen belastend auswirken, die Schwelle der wesentlichen Änderung einer Straße i. S. des § 1 II 16. BImSchV aber nicht erreichen.

390 Für die **Straßenplanung durch Bebauungsplan** hat das *BVerwG* folgende Grundsätze aufgestellt: Ist der Bau einer öffentlichen Straße Gegenstand eines Bebauungsplans, so braucht die Gemeinde Vorkehrungen, die dem passiven Schallschutz für vorhandene bauliche Anlagen dienen, nach § 9 I Nr. 24 BauGB nur dann zu treffen, wenn Festsetzungen dieser Art im Bebauungsplan ausnahmsweise erforderlich sind (§ 1 III BauGB). § 42 BImSchG ist auch ohne eine auf der Grundlage des § 43 I 1 Nr. 3 BImSchG erlassene Rechtsverordnung anwendbar. Maßnahmen des passiven Schallschutzes erfüllen die gebotenen Schutzanforderungen, wenn sie Innenpegel gewährleisten, die verkehrslärmbedingte Kommunikations- oder Schlafstörungen ausschließen.[838] Nach § 9 I Nr. 24 BauGB können im Bebauungsplan die zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen festgesetzt werden. Darunter fällt auch der Einbau von Schallschutzfenstern und von sonstigen Maßnahmen des passiven Schallschutzes.[839] § 9 I Nr. 24 BauGB erschöpft sich darin, eine Festsetzungsmöglichkeit zu eröffnen. Eine allgemeine Verpflichtung, hiervon auch tatsächlich Gebrauch zu machen, begründet die Vorschrift nicht. Ob Festsetzungen auf der Grundlage des § 9 I Nr. 24 BauGB erforderlich sind, beurteilt sich vielmehr nach § 1 III BauGB. Danach unterliegt die Gemeinde einer Planungspflicht, so weit die städtebauliche Entwicklung und Ordnung dies erfordert. Was in diesem Sinne erforderlich ist, hängt von der konkreten Situation, in die hinein geplant wird, und von der jeweiligen planerischen Konzeption der Gemeinde ab.[840] Ein Bebauungsplan kann zwar nach § 17 III FStrG einen Planfeststellungsbeschluss ersetzen. Der Bebauungsplan hat aber dann keine enteignungsrechtliche Vorwirkung derart, dass mit ihm wie mit der fernstraßenrechtlichen Planfeststellung gem. § 19 I 3 FStrG über die Zulässigkeit der Enteignung verbindlich entschieden wäre.[841]

Ersetzt die Bauleitplanung die Fachplanung, muss sie gleichwohl deren grundsätzlichen Vorrang beachten (§ 38 BauGB). So weit 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 aufdrängen.[842]

Die Gemeinde ist nicht daran gehindert, in den Bebauungsplan auch technische Detailregelungen und –aussagen aufzunehmen, die ebenso gut in einem ergänzenden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren hätten geregelt werden können. Planerische Zurückhaltung braucht sich die Gemeinde bei der Straßenplanung durch Bebauungsplan nicht aufzuerlegen. Einer ergänzenden straßenrechtlichen Planfeststellung bedarf es nur dann, wenn der Bebauungsplan

---

836 *BVerwG*, B. v. 28. 11. 1995 -- 4 NB 38.94 -- UPR 1996, 108 = ZfBR 1996, 109.

837 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 141.

838 *BVerwG*, B. v. 17. 5. 1995 -- 4 NB 30.94 -- BauR 1995, 654 = DVBl. 1995, 1010 = NJW 1995, 2572 = UPR 1995, 311.

839 *BVerwG*, B. v. 7. 9. 1988 -- 4 N 1.87 -- BVerwGE 80, 184 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 177 -- Schallschutzfenster.

840 *BVerwG*, Urt. v. 7. 5. 1971 -- 4 C 76.68 -- DVBl 1971, 759.

841 *BVerwG*, B. v. 11.3.1998 - 4 BN 6.98 - NVwZ 1998, 845 = BauR 1998, 515. Auch bei der Festsetzung etwa eines Regenrückhaltebeckens hat der Bebauungsplan keine enteigungsrechtlichen Vorwirkungen, so *BVerwG*, B. v. 25.8.1997 - 4 BN 4.97 - NVwZ-RR 1998, 483 = NuR 1998, 138. Zur enteignenden Vorwirkung des Planfesstellungsbeschlusses *BVerwG*, B. v. 1.4.1999 – 4 B 26.99 – UPR 1999, 274 . vorzeitige Besitzeinweisung.

842 BVerwG, Urteil vom 28.1.1999 – 4 CN 5.98 –, DVBl. 1999, 1288 = BVerwGE 108, 248.

keine abschließenden Festsetzungen trifft und noch ein regelungsbedürftiger Überhang besteht. Der Gemeinde ist es aber unbenommen, mit ihrer Planung so weit wie möglich Vorsorge dafür zu treffen, dass dass dass dieser Fall erst gar nicht eintritt.[843] Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können in einem öffentlich-rechtlichen Vertrag auch dann geregelt werden, wenn der Bebauungsplan einen Planfeststellungsbeschluss für eine Straßenplanung ersetzt[844]. Der Planungsträger hat zwar nach § 8 IV BNatSchG im Rahmen einer Fachplanung die erforderlichen Maßnahmen im Fachplan oder in einem Bebauungsplan, der Bestandteil des Fachplans ist, in Text und Karte darzustellen. Es spricht einiges dafür, dass die naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung auch in diesem Fall durch einen städtebaulichen Vertrag ergänzt werden kann[845].

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 widmen.[846] Auch so weit der Bebauungsplan die Planfeststellung für den Bau einer Straße ersetzt, ist eine Planung in Abschnitten zulässig. Jedoch muss – wie bei der Planfeststellung[847] - 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 entgegenstehen.[848]

Ein Vorhaben fügt sich im Sinne von § 34 I 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 im Sinne von § 6 X BauO NW Wirkungen wie von Gebäuden aus, mit der Folge, dass auf sie § 6 I bis 9 BauO NW (BauO NW 1995) anwendbar ist, nicht hingegen die Vorschrift über Einfriedungen[849]

391 Das gesetzliche Entschädigungskonzept zum Verkehrslärmschutz ist allerdings noch unvollständig. Die Verkehrslärmschutzverordnung[850] legt die Voraussetzungen fest, unter denen eine Entschädigung in Betracht kommt. Sie enthält aber keine Vorschriften über **Schallschutzmaßnahmen** an **baulichen Anlagen**. Die Verordnung, auf die § 42 II 1 BImSchG abstellt, steht weiterhin aus. # Für die Bestimmung von Art und Umfang der zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche notwendigen Schallschutzmaßnahmen an baulichen Anlagen fehlt es an normativen Vorgaben. Auch ohne eine auf der Grundlage des § 43 I 1 Nr. 3 BImSchG erlassene Rechtsverordnung ist § 42 BImSchG indes anwendbar. Die Entscheidung darüber, welche Aufwendungen i. S. des § 42 II 1 BImSchG notwendig sind, steht nicht im Belieben der Exekutive. Auch der Erstattungsumfang wird durch den Zweck des BImSchG bestimmt, den Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen sicherzustellen. Lässt sich dieser Schutz nicht durch Maßnahmen des aktiven Lärmschutzes und dadurch bewirkte Außenschallpegel erreichen, die ein ungestörtes Wohnen gewährleisten, so sollen nach dem Lärmschutzkonzept der §§ 41 ff. BImSchG jedenfalls durch Maßnahmen des passiven Lärmschutzes Innenpegel gewährleistet werden, die den betroffenen Straßennachbarn eine gegen unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen abgeschirmte Gebäudenutzung ermöglichen. Nach den Erkenntnissen der Lärmforschung wird diesem Erfordernis Genüge getan, wenn der Innenpegel in Wohnräumen 40 dB(A) und in Schlafräumen 30 dB(A) nicht übersteigt.[851] Dem liegt die Erwägung zu Grunde, dass Maßnahmen des passiven Schallschutzes die ihnen zugedachte Schutzwirkung erfüllen, wenn sie die Gewähr dafür bieten, dass Kommunikations- und Schlafstörungen vermieden werden. Kommunikationsstörungen treten nicht auf, wenn im Wohnbereich eine gute Sprachverständlichkeit auch bei entspannter Unterhaltung über größere Entfernungen gegeben ist. Dies ist sichergestellt, wenn der Beurteilungspegel im Innenraum während der Kommunikation 40 dB(A) nicht übersteigt. Mit

---

843 *BVerwG*, B. v. 22.3.1999 – 4 BN 27.98 – fachplanerischer Überhang.#

844 *BVerwG*, B. v. 5.1.1999 – 4 BN 28.97 -

845 So *BVerwG*, B. v. 5.1.1999 – 4 BN 28.97 – für die Darstellungen in einem landschaftspflegerischen Begleitplan/Grünordnungsplan. Ob damit eine vertragliche Sicherung anstelle einer Darstellung der Maßnahmen in Karte und Text ausgeschlossen sein soll, hat das *BVerwG* offen gelassen.

846 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.

847 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.

848 BVerwG, Urteil vom 10.4.1997 – 4 C 5.96 –, BVerwGE 104, 236

849 OVG Münster, Urt. v. 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.

850 . BImSchV v. 12. 6. 1990 -- BGBl. I S. 1036.

851 *Jansen* in *Koch* Schutz vor Lärm 1990, 9, 14 ff.; *Becher* DWW 1994, 130, 133; *Berkemann* in *Koch* Schutz vor Lärm 1990, 73, 92.

verkehrslärmbedingten Schlafstörungen ist nach Auffassung des *BVerwG*[852] dann nicht zu rechnen, wenn ein Pegel von 30 dB(A) nicht überschritten wird.

392 Wird durch **Bauleitplanung** in die Nähe einer vorhandenen **Straße** eine schutzbedürftige **Wohnbebauung** ausgewiesen, so lässt sich nicht aus dem Schutzauflagengebot des § 75 II 2 VwVfG ein Anspruch der Wohneigentümer auf aktiven Schallschutz ableiten. Von dem durch den Bebauungsplan ausgewiesenen Wohngebiet gehen keine nachteiligen Wirkungen aus, sondern es handelt sich im Gegenteil gerade um das Schutzobjekt einer Planung. In einem solchen Fall scheidet eine analoge Anwendung des für das Fachplanungsrecht geltenden § 75 II 2 VwVfG schon vom rechtlichen Ansatz her aus. Abgesehen davon, dass ein Wohngebiet nicht durch einen Planfeststellungsbeschluss geplant werden kann, wäre die Vorschrift auch bei einer Planung durch Planfeststellungsbeschluss nicht unmittelbar anwendbar, weil § 75 II 2 VwVfG voraussetzt, dass (nicht voraussehbare) nachteilige Wirkungen von dem geplanten Vorhaben ausgehen, nicht umgekehrt, dass das geplante Vorhaben nachteiligen Auswirkungen durch Verkehrsanlagen ausgesetzt ist.

393 Wird allerdings der Grundsatz der **Konfliktbewältigung** bei der Bauleitplanung nicht ausreichend beachtet und ein Wohngebiet ohne den erforderlichen Schallschutz direkt neben einer lärmintensiven Straße geplant, so kann der Bebauungsplan auf Grund eines Abwägungsfehlers nichtig sein. Denn es entspricht einem allgemeinen Abwägungsgrundsatz, ein schutzbedürftiges Wohngebiet nicht unzumutbaren Lärmbelastungen einer bestehenden Straße auszusetzen. Folge dieses Abwägungsmangels kann die Nichtigkeit des Bebauungsplanes sein. Nach Auffassung des *BVerwG* folgt daraus aber nicht eine Stärkung, sondern eine Schwächung der Rechtsposition der Wohneigentümer. Denn mit der Nichtigkeit des Bebauungsplans besteht auch ein Baurecht nach § 30 I BauGB nicht mehr. Ist das Plangebiet allerdings auf der Grundlage bestandskräftiger Baugenehmigungen bereits bebaut, so wird dadurch zwar die Rechtmäßigkeit der baulichen Nutzung des Grundstücks nicht mehr berührt. Ein Rechtsanspruch auf eine bestimmte Planung und auf die Realisierung bestimmter Schutzmaßnahmen, die der Bebauungsplan sogar im Falle seiner Wirksamkeit nicht vorgesehen hat, besteht dagegen grundsätzlich nicht (§ 2 III BauGB).

394 Ist Schallschutz erforderlich, so müssen die dadurch verursachten **Kosten** vom Träger der Maßnahme getragen werden. Dies gilt auch dann, wenn aus technischen Gründen Maßnahmen ergriffen werden, die über das rechtlich gebotene Maß hinausgehen. Die betroffenen Grundstückseigentümer können dann nicht zur Mitfinanzierung der Kosten herangezogen werden.[853]

395 Ist eine Straßenplanung durch Bebauungsplan rechtswidrig, so steht eine **Rückabwicklung** der Planung an. Ein Grundstückseigentümer muss Beeinträchtigungen, die eine Straße durch ihre bestimmungsmäßige Nutzung auslöst, nur dann hinnehmen, wenn für die Herstellung der Straße und die bestimmungsgemäße Nutzung eine ausreichende Rechtsgrundlage gegeben ist. Dabei ist allerdings zwischen der Straßenplanung und der straßenrechtlichen Widmung zu unterscheiden. Ein Rechtssatz, dass es gegen den Schwarzbau der öffentlichen Hand nur einen vorbeugenden Rechtsschutz gibt, besteht nicht. Die straßenrechtliche Widmung ist kein Vollzugsakt der isolierten Straßenplanung und schließt daher einen bestehenden Folgenbeseitigungsanspruch nicht aus. Allerdings ist dieser darauf begrenzt, den rechtswidrigen Eingriff in die subjektive Rechtsstellung zu beseitigen.[854] . Die durchzuführenden Maßnahmen des **passiven Schallschutzes** sind in der **Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung** (24. BImSchV)[855] niedergelegt. Die Verordnung legt Art und Umfang der zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche notwendigen Schallschutzmaßnahmen für schutzbedürftige Räume in baulichen Anlagen fest. Die 24. BImSchV bezieht sich auf den Bau oder die wesentliche Änderung von Straßen und damit den Anwendungsbereich der 16. BImSchV sowie den Bau oder die wesentliche Änderung von Verkehrswegen der Magnetschwebebahnen nach § 2 der Magnetschwebebahn-LärmschutzVO[856] Schallschutzmaßnahmen i.S. der 24. BImSchV sind bauliche Verbesserungen an Umfassungsbauteilen schutzbedürftiger Räume, die die Einwirkungen durch Verkehrslärm mindern. Zu den Schallschutzmaßnahmen gehören auch der Einbau von Lüftungseinrichtungen in Räumen, die überwiegend zum Schlafen benutzt werden, und in schutzbedürftigen Räumen mit sauerstoffverbrauchender Energiequelle (§ 2 I der 24. BImSchV). Die Schalldämmung von Umfassungsbauteilen ist so zu verbessern, dass die gesamte Außenfläche des Raumes die in der Anlage 1 bestimmten Schalldämm-Maße nicht unterschreitet. St eine Verbesserung notwendig, soll die Verbesserung beim einzelnen Umfassungsbauteil mindestens 5 Dezibel betragen. Die verfahren zur Berechnung der erforderlichen und zu verbessernden Schalldämm-Maße sind in der Anlage zur 24. BImSchV festgelegt. Dabei wird auf Normblätter der DIN 4109 und 52210 Teil 5 verwiesen (§§ 3 II, 4 der 24. BImSchV).

---

852 *BVerwG*, B. v. 17. 5. 1995 -- 4 NB 30.94 -- NJW 1995, 2572 = DVBl. 1995, 1010 = BauR 1995, 65.

853 *BVerwG*, Urt. v. 9. 2. 1995 -- 4 C 26.93 -- NVwZ 1995, 907 = DVBl. 1995, 750 = DöV 1995, 775 -- Schallschutzwand.

854 *BVerwG*, Urt. v. 26. 8. 1993 -- 4 C 24.91 -- BVerwGE 94, 100 = NVwZ 1994, 275 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 102 -- Bargteheide.

855 Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung (24. BImSchV) v. 4.2.1997 (BGBl. I S. 2329).

856 Magnetschwebebahn-Lärmschutzverordnung v. 23.9.1997 (BGBl. I S. 2328, 2338).

396 **i) Sportlärm.** Im Bereich des **Sportanlagenlärmschutzes** ist die Achtzehnte Verordnung zur Durchführung des BImSchV[857] zu beachten.[858] Die **SportanlagenlärmschutzVO (18. BImSchV)** gilt für die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb von Sportanlagen, so weit sie zum Zweck der Sportausübung betrieben werden und einer Genehmigung nach § 4 BImSchG nicht bedürfen.[859] Unter Sportanlagen werden ortsfeste Einrichtungen i. S. des § 3 V Nr. 1 BImSchG verstanden, die zur Sportausübung bestimmt sind. Zu Sportanlagen zählen auch Einrichtungen, die mit der Sportanlage in einem engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhang stehen. Zur Nutzungsdauer gehören dabei auch die Zeiten des An- und Abfahrtverkehrs sowie des Zu- und Abgangs (§ 1 III SportanlagenlärmschutzVO). Nach § 2 SportanlagenlärmschutzVO sind Sportanlagen so zu errichten und zu betreiben, dass die in der VO genannten Immissionsrichtwerte unter Einrechnung der Geräuschimmissionen anderer Sportanlagen nicht überschritten werden. Die Immissionsrichtwerte betragen nach § 2 II SportanlagenlärmschutzVO außerhalb von Gebäuden: ..

in Gewerbegebieten	dB(A)
tags außerhalb der Ruhezeiten	65
tags innerhalb der Ruhezeiten	60
nachts	50
in Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten	
tags außerhalb der Ruhezeiten	60
tags innerhalb der Ruhezeiten	55
nachts	45
in allgemeinen Wohngebieten und Kleinsiedlungsgebieten	
tags außerhalb der Ruhezeiten	55
tags innerhalb der Ruhezeiten	50
nachts	40
in reinen Wohngebieten	
tags außerhalb der Ruhezeiten	50
tags innerhalb der Ruhezeiten	45
nachts	35
in Kurgebieten, für Krankenhäuser und Pflegeanstalten	
tags außerhalb der Ruhezeiten	45
tags innerhalb der Ruhezeiten	45
nachts	35

397 Die Gebiete richten sich nach den Festsetzungen des Bebauungsplans. Sonstige im Bebauungsplan festgesetzte Gebiete sind entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit zu behandeln (§ 2 VI SportanlagenlärmschutzVO). Bei Abweichungen der Planausweisungen von der tatsächlichen Bebauung ist die tatsächliche bauliche Nutzung unter Berücksichtigung der vorgesehenen baulichen Nutzung zu Grunde zu legen (§ 2 VI SportanlagenlärmschutzVO).

398 Werden bei Geräuschübertragungen innerhalb von Gebäuden in Aufenthaltsräumen von Wohnungen, die baulich, aber nicht betrieblich mit der Sportanlage verbunden sind, von der Sportanlage verursachte Geräuschimmissionen mit einem Beurteilungspegel von mehr als 35 dB(A) tags oder 25 dB(A) nachts festgestellt, hat der Betreiber der Sportanlage nach § 2 III SportanlagenlärmschutzVO Maßnahmen zu treffen, welche die Einhaltung der vorgenannten Immissionsgrenzwerte sicherstellen. Dies gilt unabhängig von der Lage der Wohnung in einem der in § 2 II SportanlagenlärmschutzVO genannten Gebiete. Einzelne kurzzeitige Geräuschspitzen sollen die Immissionsrichtwerte nach § 2 II Sportanlagenlärmschutzverordnung tags um nicht mehr als 30 dB(A) sowie nachts um nicht mehr als 20 dB(A) überschreiten (§ 2 IV SportanlagenlärmschutzVO). Ferner sollen einzelne kurzzeitige Geräuschspitzen die Geräuschinnenpegel des § 2 IV SportanlagenlärmschutzVO um nicht mehr als 10 dB(A) überschreiten. Die Tagwerte werden nach § 2 V SportanlagenlärmschutzVO in der Zeit zwischen 6.00 Uhr und 22.00 Uhr an Werktagen und 7.00 Uhr und 22.00 Uhr an Sonn- und Feiertagen festgelegt. Die Ruhezeiten beziehen sich jeweils auf die ersten und letzten beiden Stunden der Immissionsrichtwerte tagsüber. Außerdem gehört die Zeit zwischen 13.00 Uhr und 15.00 Uhr sonn- und feiertags zur Ruhezeit. Die sonn- und feiertägliche Ruhezeit ist nur zu berücksichtigen, wenn die Nutzungsdauer der Sportanlage an Sonn- und Feiertagen in der Zeit von 9.00 Uhr bis 20.00 Uhr mindestens vier Stunden beträgt (§ 2 V SportanlagenlärmschutzVO).

---

857 SportanlagenlärmschutzVO v. 18. 7. 1991, BGBl. I 1588 berichtigt 1790.

858 *Berkemann* NVwZ 1992, 817; *Birk* NVwZ 1985, 689; *Gaentzsch* UPR 1985, 201; *Hagen UPR 1985, 817;* Knauber NuR 1985, 308; *Papier* UPR 1985, 73; *Salzwedel* UPR 1985, 210.

859 *Berkemann* NVwZ 1992, 817; *Birk* NVwZ 1985, 689; *Donner/Fischer* UPR 1990, 406; *Gaentzsch* UPR 1985, 201; *Hagen* UPR 1985, 192; *ders.* Sport und Umwelt 1992, 1; *Knauber* NuR 1985, 308; *Papier* UPR 1985, 73; *Ronellenfitsch* DAR 1995, 271; *Salzwedel* UPR 1985, 210; *Schmitz* NVwZ 1991, 1126; *Stange* NWVBL 1992, 153; *Stüer* BauR 1985, 362; *Vieweg* JZ 1987, 1104.

399 Zur Einhaltung der Immissionsrichtwerte hat der Betreiber nach § 3 SportanlagenlärmschutzVO insbesondere

-- an Lautsprecheranlagen und ähnlichen Einrichtungen technische Maßnahmen, wie dezentrale Aufstellung von Lautsprechern und Einbau von Schallpegelbegrenzern, zu treffen,

-- technische und bauliche Schallschutzmaßnahmen, wie die Verwendung lärmgeminderter oder lärmmindernder Ballfangzäune, Bodenbeläge, Schallschutzwände und -wälle, zu treffen,

-- Vorkehrungen zu treffen, dass Zuschauer keine übermäßig lärmerzeugenden Instrumente wie pyrotechnische Gegenstände oder druckgasbetriebene Lärmfanfaren verwenden, und

-- An- und Abfahrtswege und Parkplätze durch Maßnahmen betrieblicher und organisatorischer Art so zu gestalten, dass schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

400 Die zuständige Behörde kann die Einhaltung der Immissionsrichtwerte nach § 5 SportanlagenlärmschutzVO durch Nebenbestimmungen und Einzelfallanordnungen sicherstellen.

401 Die SportanlagenlärmschutzVO enthält für ihren Anwendungsbereich verbindliche Regelungen der nachbarlichen Zumutbarkeit. § 3 der 18. BImSchV schließt daher als normative Festlegung der Zumutbarkeitsschwelle i. S. des § 3 I BImSchG grundsätzlich die Beurteilung aus, dass Lärmimmissionen, welche die festgelegten Immissionsrichtwerte unterschreiten, im Einzelfall gleichwohl als erheblich eingestuft werden.[860] Die normative Konkretisierung des gesetzlichen Maßstabs für die Zumutbarkeit von Sportlärm ist jedenfalls insoweit abschließend, als sie bestimmten Gebietsarten und Tageszeiten entsprechend ihrer Schutzbedürftigkeit bestimmte Immissionsrichtwerte zuordnet, Grenzwerte für kurzzeitige Geräuschspitzen festlegt und das Verfahren der Ermittlung und Beurteilung der Geräuschimmissionen vorschreibt. Die SportanlagenlärmschutzVO zielt darauf, die bisherige einzelfallbezogene Beurteilung anhand unbestimmter Rechtsbegriffe durch ein differenziertes Regelungssystem zu ersetzen, das auf der Grundlage allgemein gültiger Immissionsrichtwerte und Beurteilungsgrundsätze eine interessengerechte und gleichmäßige Bewertung der belästigenden Wirkung von Sportlärm ermöglicht.[861] Eine solche typisierende Regelung ist dem Normgeber nicht verwehrt. Die verbindliche Festlegung von Immissionsrichtwerten und Beurteilungsgrundsätzen, die auf abstrakt-genereller Abwägung der widerstreitenden Interessen beruhen, dient der Rechtssicherheit in einem Bereich, der in besonderem Maße von Wertungen geprägt und daher höchst unterschiedlicher Beurteilung im Einzelfall ausgesetzt ist. Die Abweichung von den normierten Maßstäben und Grundsätzen im Einzelfall wäre mit dem Normzweck, eine gleichmäßige Rechtsanwendung sicherzustellen, unvereinbar. Für eine einzelfallbezogene Beurteilung der Zumutbarkeitsschwelle auf Grund tatrichterlicher Würdigung lässt das normative Regelungskonzept nur insoweit Raum, als die SportanlagenlärmschutzVO durch Verweis auf weitergehende Vorschriften generell (vgl. § 4 der 18. BImSchV) oder durch Sollvorschriften für atypisch gelagerte Fälle Abweichungen zulässt.[862] Bei der Beurteilung des Sportlärms ist zwischen den verschiedenen Spiel- und Sportstätten hinsichtlich ihrer Größe und Art, aber auch nach der Störungsempfindlichkeit der einzelnen Baugebiete zu differenzieren. Im reinen und allgemeinen Wohngebiet etwa ist die Errichtung eines **Kinderspielplatzes** allgemein zulässig. Die mit einer bestimmungsgemäßen Nutzung eines solchen Kinderspielplatzes verbundenen Beeinträchtigungen sind von den Nachbarn grundsätzlich hinzunehmen.[863] Auch **Bolzplätze** dürfen -- unter dem Vorbehalt einer Beurteilung nach § 15 I BauNVO -- neben reinen Wohngebieten zugelassen werden. Denn Bolzplätze sind zumindest im allgemeinen Wohngebiet, an die reine Wohngebiete typischerweise angrenzen dürfen, nicht allgemein unzulässig. Zwar wird man Bolzplätze nicht in jeder Hinsicht mit Kinderspielplätzen gleichsetzen können. Bolzplätze dienen nicht nur den Kindern, sondern auch und vor allem der spielerischen und sportlichen Betätigung Jugendlicher und junger Erwachsener. Aus diesem Grund und wegen der von ihnen ausgehenden stärkeren Auswirkungen auf ihre Umgebung unterscheiden sie sich von den Kinderspielplätzen und erfordern deshalb eine andere bauplanungsrechtliche Beurteilung. Sie müssen aber jedenfalls wie Anlagen für sportliche Zwecke behandelt werden, die allgemein (§ 4 II Nr. 3 BauNVO) oder zumindest ausnahmsweise (§ 3 III Nr. 2 BauNVO -- in einem reinen Wohngebiet) unter dem Vorbehalt des § 15 I BauNVO in einem allgemeinen Wohngebiet zulässig sind und als Bestandteil dieses Baugebietes im Grundsatz auch an ein reines Wohngebiet angrenzen können. Auch ein Sportplatz und ein reines Wohngebiet dürfen in einem Bebauungsplan nebeneinander festgesetzt werden.[864] Das gilt in gleicher Weise auch für Bolzplätze. Das Nebeneinander von Wohnen und Bolzplatznutzung kann aber im Einzelfall zu Problemen führen, welche die Zulassung eines Bolzplatzes entweder ganz ausschließen oder zumindest Auflagen zum Schutz der Nachbarschaft erforderlich machen können.[865]

---

860 *BVerwG*, B. v. 8. 11. 1994 -- 7 B 73.94 -- DVBl. 1995, 514 = NVwZ 1995, 993 = ZuR 1995, 49.

861 Begründung des Regierungsentwurfs, BR-Drucks. 17/91, S. 33 ff.

862 *BVerwG*, B. v. 8. 11. 1994 -- 7 B 73.94 -- DVBl. 1995, 514 = NVwZ 1995, 993 = ZuR 1995, 49.

863 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1991 -- 4 C 5.88 -- BauR 1992, 338 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 896.

864 *BVerwG*, Urt. v. 24. 4. 1991 -- 7 C 12.90 -- BauR 1991, 593; Urt. v. 19. 1. 1989 -- 7 C 77.87 -- BVerwGE 81, 197 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 93.

865 *BVerwG*, B. v. 3. 3. 1992 -- 4 B 70.91 -- BauR 1992, 340 = ZfBR 1992, 143 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 97.

402 Allerdings sind auch nach § 4 II Nr. 3 BauNVO 1990 im allgemeinen Wohngebiet nicht Sportanlagen jedweder Art allgemein zulässig. Vielmehr müssen sie nach Art und Umfang der Eigenart des Gebietes entsprechen und dürfen die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes, vorwiegend dem Wohnen zu dienen (§ 4 I BauNVO), nicht gefährden.[866]

403 Die Sportanlagenlärmschutzverordnung (§18.BImSchV)[867] hat für die Bauleitplanung nur mittelbar rechtliche Bedeutung. Die Gemeinde darf keinen Bebauungsplan aufstellen, der nicht vollzugsfähig und damit i.S. des § 1 III BauGB nicht erforderlich ist, weil seine Verwirklichung an den immissionsschutzrechtlichen Anforderungen der Sportanlagenlärmschutzverordnung scheitern müsste.[868] Bei der planerischen Abwägung gemäß § 1 VI 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 lassen.[869] Ein Bebauungsplan, der in Nachbarschaft zueinander ein **reines Wohngebiet** und einen Sportplatz festsetzt, muss nicht wegen der mit dem Sport verbundenen Geräusche abwägungsfehlerhaft sein. Beide Nutzungen sind in einer solchen plangegebenen Situation mit einer Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme belastet. Es gibt keinen Rechtssatz, dass Sportplätze in Wohnnähe für den Vereinssport oder die Allgemeinheit überhaupt nicht oder nicht zu Tageszeiten besonderen Ruhebedürfnisses nutzbar seien oder dass auf ihnen zu Tageszeiten besonderen Ruhebedürfnisses nicht Fußball gespielt werden darf. Maßgebend waren vielmehr die konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls. Bei der Beurteilung der Erheblichkeit von Sportlärm konnte das Tatsachengericht vor Inkrafttreten der SportanlagenlärmschutzVO technische Regelwerke wie die Hinweise zur Beurteilung der durch Freizeitanlagen verursachten Geräusche[870] als Anhaltspunkte bewertend mit heranziehen. Es durfte sie nicht wie Rechtsnormen anwenden, sondern musste prüfen, ob sie den vom BImSchG gestellten Anforderungen entsprachen.[871] Die LAI-Hinweise konnten den Gerichten allerdings als Entscheidungshilfe bei der Beurteilung von Volkslärmfesten dienen.[872]

404 Bei Anlagen für den Profisport geht es zwar nicht um die Förderung der sozialen und gesundheitlichen Funktion aktiven Sports für die Bevölkerung, immerhin aber um die Förderung einer -- wie die großen Zuschauerzahlen gerade im Profisport zeigen -- ebenfalls sozialadäquaten und von breiten Bevölkerungskreisen akzeptierten Form der Freizeitgestaltung. Hinzu kommt, dass es für die Belastung der vom Sportlärm betroffenen Wohnnutzung im Grunde gleich ist, ob ein bestimmter Lärmpegel durch Profi- oder Amateursport ausgelöst wird.[873] Nach der bestehenden Gesetzeslage ist für das Gebiet der neuen Bundesländer von denselben Lärmwerten auszugehen wie in den alten Bundesländern. § 55 I BauZVO betraf lediglich die Möglichkeit, außerhalb des Verfahrens der verbindlichen Bauleitplanung der §§ 2 ff. BauGB durch Satzung und abweichend von §§ 30 ff. BauGB Vorhaben zuzulassen. Die Vorschrift erleichterte zwar aus in ihr genannten Gründen die Zulassung von Vorhaben. Sie suspendierte aber die Gemeinde nicht von den inhaltlichen Vorgaben einer sachgerechten bauplanerischen Abwägung[874] und der Beachtung der sich aus der SportanlagenlärmschutzVO ergebenden Anforderungen.

In einem unbeplanten allgemeinen Wohngebiet ist ein Wohnbauvorhaben in unmittelbarer Nachbarschaft eines vorhandenen Sportplatzes unzulässig, wenn es sich Sportlärmimmissionen aussetzt, die nach der Eigenart des Gebiets in diesem unzumutbar sind (§ 15 I 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 II Nr. 3 der 18. BImSchV maßgebend sind, sondern darüber liegende Werte. Werden die in § 2 II Nr. 2 der 18. BImSchV für Kern-, Dorf- und Mischgebiete festgelegten Richtwerte nicht überschritten, so sind regelmäßig gesunde Wohnverhältnisse im Sinne des § 34 I 2 BauGB gewahrt.

In einem durch das Vorhandensein eines Sportplatzes vorbelastet entstandenen 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 Lärmbelästigungen 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 ist.[875]

---

866 *BVerwG*, B. v. 2. 7. 1991 -- 4 B 1.91 -- BauR 1991, 569 = DöV 1992, 76 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 95 -- Kegelzentrum.

867 Vom 18.7.1991, BGBl. I S. 1588, ber. S. 1790.

868 BVerwG, Urt. v. 12.8.1999 – 4 CN 4.98 – DVBl. 2000, 187.

869 BVerwG, Urt. v. 12.8.1999 – 4 CN 4.98 – DVBl. 2000, 187.

870 NVwZ 1988, 135, sog. LAI-Hinweise.

871 *BVerwG*, Urt. v. 24. 4. 1991 -- 7 C 12.90 -- BVerwGE 88, 143 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 94 -- Dortmund-Sölde.

872 *BGH*, Urt. v. 23. 3. 1990 -- V ZR 58/89 -- DVBl. 1990, 771 = DöV 1990, 698 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 76.

873 *BVerwG*, B. v. 16. 12. 1992 -- 4 B 202.92 -- Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 4.

874 *BVerwG*, B. v. 30. 11. 1992 -- 4 NB 41.92 --.

875 BVerwG, Urt. v. 23.9.1999 – 4 C 6.98 – DVBl. 2000, 192.

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 hinzunehmen.[876]

Weicht die tatsächliche Nutzung von der im Bebauungsplan festgesetzten baulichen Nutzung ab, richtet sich die Schutzwürdigkeit nicht bereits dann nach der tatsächlichen Nutzung (§ 2 VI 3 der 18. BImSchV), wenn diese in eine andere Gebietsklasse gemäß § 2 II der 18. BImSchV fällt als die festgesetzte Nutzung. Der Begriff der erheblichen Abweichung im Sinne des § 2 VI 3 der 18. BImSchV ist nach qualitativen städtebaulichen Merkmalen zu bestimmen.[877]

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 planbedingte Folge darstellen, können nicht mehr Gegenstand einer Nach- und Feinsteuerung des allgemeinen Rücksichtnahmegebotes sein.[878]

3. Maß der baulichen Nutzung gem. §§ 16--21 a BauNVO

405 Die Darstellungen des Flächennutzungsplanes und die Festsetzungen des Bebauungsplanes enthalten neben Regelungen über die Art der baulichen Nutzung auch Bestimmungen über das Maß der baulichen Nutzung.

406 **a) Maßangaben.** Die **Maßangaben im Bauleitplan** finden in § **16 BauNVO** ihre Grundlage: Wird im **Flächennutzungsplan** das allgemeine Maß der baulichen Nutzung dargestellt, genügt die Angabe der Geschossflächenzahl, der Baumassenzahl oder die Höhe der baulichen Anlagen (§ 16 I BauNVO). Die BauNVO stellt der Gemeinde dabei frei, ob und in welchem Umfang der Flächennutzungsplan bereits Aussagen zum Maß der baulichen Nutzung trifft. So enthalten die Flächennutzungspläne in vielen Gemeinden keine Maßangaben -- wohl vor allem deshalb, weil solche Vorgaben bei der Aufstellung der Bebauungspläne im Hinblick auf das Entwicklungsgebot zu große Bindungen auferlegen, die erst durch ein parallel durchgeführtes Flächennutzungsplan-Änderungsverfahren wieder beseitigt werden können. Bereits im Flächennutzungsplan können jedoch im Einzelfall Aussagen zum allgemeinen Maß der baulichen Nutzung zweckmäßig sein, etwa um bereits die Grundzüge der Bebauungsdichte darzustellen und entsprechende Vorgaben für die Bebauungspläne zu geben. Auch können sich in solchen Maßangaben die Grundsätze der Raumordnung konkretisieren. Ob so verfahren wird, ist der eigenverantwortlichen Bauleitplanung der Gemeinde vorbehalten. Rechtliche Zwänge übt die BauNVO insoweit nicht aus.

407 Konkretere Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung sind für den **Bebauungsplan** vorgesehen. Nach § 16 II BauNVO kann im Bebauungsplan das Maß der baulichen Nutzung bestimmt werden durch Festsetzung

-- der Grundflächenzahl oder der Größe der Grundflächen der baulichen Anlagen,

-- der Geschossflächenzahl oder der Größe der Geschossfläche, der Baumassenzahl oder der Baumasse,

-- der Zahl der Vollgeschosse,

-- der Höhe der baulichen Anlagen.

Die Wahl der Bestimmungsfaktoren ist dabei -- so weit die Regelungen eindeutig bestimmt sind -- der Gemeinde überlassen. Allerdings schreibt § 16 III BauNVO für der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung im Bebauungsplan Mindestfestsetzungen vor. Danach ist bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung festzusetzen

-- stets die Grundflächenzahl oder die Größe der Grundfläche der baulichen Anlagen,

-- die Zahl der Vollgeschosse oder die Höhe baulicher Anlagen, wenn ohne ihre Festsetzung öffentliche Belange, insbesondere das Orts- und Landschaftsbild, beeinträchtigt werden können.

---

[876] BVerwG, Urt. v. 23.9.1999 - 4 C 6.98, DVBl. 2000, 192.

[877] BVerwG, Urt. v. 12.8.1999 – 4 CN 4.98 – DVBl. 2000, 187.

[878] OVG Münster, Urt. v. 2.3.1999 – 10 A 6491/96– BauR 2000, 81 = NWVBL 1999, 426 - für den Ballfangzaun eines Bolzplatzes.

408 Die **Festsetzung** der **Grundflächenzahl (GRZ)** oder **alternativ** dazu der **Grundfläche (GR)** der baulichen Anlage ist danach bei der Maßfestsetzung unverzichtbar. Ist die Grundflächenzahl oder die Größe der Grundfläche der baulichen Anlagen nicht festgesetzt, ist der Bebauungsplan nach Auffassung des *BVerwG* nichtig. Bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung darf auf die Festsetzung der Grundflächenzahl oder der Größe der Grundfläche der baulichen Anlagen nach § 16 III Nr. 1 BauNVO 1990 auch dann nicht verzichtet werden, wenn die überbaubare Grundstücksfläche gem. § 23 BauNVO festgesetzt wird.[879] Denn die unterschiedliche Zielsetzung einer Festsetzung nach § 16 III Nr. 1 BauNVO einerseits und einer Festsetzung der überbaubaren Fläche nach § 23 BauNVO andererseits verpflichtet die Gemeinde, die öffentlichen und privaten Belange jeweils unterschiedlich abzuwägen. Aus diesem Grunde kann - mag auch das Ergebnis ähnlich sein - nicht die eine Festsetzungsweise durch die andere ersetzt werden.[880] Die Größe der Grundfläche i.S. des § 16 III Nr. 1 BauGB kann allerdings auch durch eine ausdrückliche Bezugnahme auf die festgesetzte überbaubare Grundstücksfläche bestimmt werden.[881] Die Berechnung der Grundfläche wird in § 19 IV BauNVO geregelt. Sie weicht von den Nutzungsmöglichkeiten ab, die im Falle der Festsetzung einer überbaubaren Fläche bestehen. Während Nebenanlagen nach § 14 BauNVO auf die Berechnung der Grundfläche anzurechnen sind, ist dies - wie § 23 V BauNVO verdeutlicht - bei festgesetzten Baugrenzen oder Baulinien gerade nicht der Fall. Auch die städtebauliche Zielsetzung kann jeweils eine andere sein. Die Festsetzung einer Grundflächenzahl oder der Größe einer Grundfläche regelt nicht, an welcher Stelle des Baugrundstücks die bauliche Nutzung zugelassen werden soll. Maßgebend ist hier in erster Linie der Gesichtspunkt, eine übermäßige Nutzung zu Gunsten des Bodenschutzes insgesamt zu vermeiden. Hingegen regeln Festsetzungen der Baugrenzen die Art und Weise einer beabsichtigten offenen oder geschlossenen Bauweise. Hierfür sind nicht in erster Linie Erwägungen des Bodenschutzes maßgebend. Diese unterschiedliche Zielsetzung verpflichtet die Gemeinde, die öffentlichen und privaten Belange jeweils unterschiedlich abzuwägen. Demgegenüber ist die Festsetzung der Zahl der Vollgeschosse (Z) oder der Höhe der baulichen Anlagen (H) nach Maßgabe der Prüfungskriterien der BauNVO in die pflichtgemäße Regelungskompetenz der Gemeinde gestellt.

409 Dabei kann die **Festsetzung** von **Höchstwerten** mit der Festsetzung von **Mindestwerten** verbunden werden. Nach § 16 IV BauNVO kann bei der Festsetzung des Höchstmaßes für die Geschossflächenzahl oder die Größe der Geschossfläche, für die Zahl der Vollgeschosse und die Höhe baulicher Anlagen im Bebauungsplan zugleich ein Mindestmaß festgesetzt werden. Die Zahl der Vollgeschosse und die Höhe baulicher Anlagen können auch als zwingend festgesetzt werden (§ 16 IV 2 BauNVO). Die Gemeinde hat durch diese Maßfestsetzungsmöglichkeiten einen Spielraum, den sie je nach ihren Planungsvorstellungen und den örtlichen Gegebenheiten nutzen sollte. Es obliegt dabei der gemeindlichen Entscheidungsfreiheit, ob sie etwa die Zahl der Vollgeschosse zwingend festschreibt, um dadurch einen einheitlichen Charakter eines Baugebietes sicherzustellen, oder ob sie den vielfach unterschiedlichen Bauwünschen der Eigentümer mehr Raum lässt. Dabei kann im Interesse eines einheitlichen Innenstadtbildes oder eines einheitlichen Charakters einer Neubausiedlung die zwingende Festsetzung der Geschosszahlen sinnvoll sein, während in anderen Baugebieten durch eine stärkere Rahmenbildung eine größere Vielfalt der städtebaulichen Gestaltung erreicht wird. Je weitreichendere Vorgaben die Gemeinde für das Maß der baulichen Nutzung festsetzt, umso mehr muss sich die Regelung vor der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG legitimieren, weil zwingende Maßfestsetzungen die Eigentumsbefugnisse beeinträchtigen und -- wegen der finanziellen Auswirkungen -- eine besondere Härte darstellen können.

410 Planerische Gestaltungsbefugnisse werden den Gemeinden auch durch die Möglichkeiten des § 16 V BauNVO eingeräumt, im Bebauungsplan das **Maß** der **baulichen Nutzung** für Teile des Baugebietes, für einzelne Grundstücke oder Grundstücksteile und für Teile baulicher Anlagen **unterschiedlich festzusetzen**. Die Festsetzungen können dabei oberhalb und unterhalb der Geländeoberfläche getroffen werden. Auch durch die Festsetzung von Ausnahmen in § 16 VI BauNVO haben die Gemeinden einen weit reichenden Gestaltungsspielraum, die Maßfestsetzungen den örtlichen Gegebenheiten anzupassen und ihre Planungsvorstellungen umzusetzen.

411 Im **nichtbeplanten Innenbereich** kann zwar auch ganz allgemein auf die Begriffsmerkmale des Maßes der baulichen Nutzung der BauNVO zurückgegriffen werden. Das bedeutet aber nicht, dass die Maßbestimmungsfaktoren des § 16 II BauNVO -- unterschiedslos und mit allen Berechnungsregeln der BauNVO -- wie Festsetzungen eines Bebauungsplans rechtssatzartig heranzuziehen wären. Die Vorschriften der BauNVO können -- von den Sonderregelungen des § 34 II und III BauGB abgesehen -- im unbeplanten Innenbereich lediglich als Auslegungshilfe berücksichtigt werden.[882] Maßgeblich bleibt vielmehr die konkrete Betrachtung. Im nichtbeplanten Innenbereich prägt die Umgebung in erster Linie durch das nach außen erkennbare Erscheinungsbild, das sich deshalb vorrangig als Bezugsgröße zur Ermittlung des zulässigen Maßes der baulichen Nutzung im Innenbereich anbietet. Damit treten die absolute Größe nach Grundfläche, Geschosszahl und Höhe der umgebenden Gebäude als Bestimmungsfaktoren für das Maß der baulichen Nutzung in den Vordergrund. Hierdurch ist eine Berücksichtigung anderer Maßfaktoren zwar nicht ausgeschlossen. So

---

879 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1995 -- 4 NB 36.95 -- DVBl. 1996, 675 = UPR 1996, 153 -- Aachen.

880 BVerwG, B. v. 20.12.1995 - 4 NB 37.95 - Aachen.

881 *OVG Münster*, Urt. v. 13.3.1998 - 11a D 128/93.NE - #.

882 *BVerwG*, Urt. v. 23. 4. 1969 -- 4 C 12.67 -- BVerwGE 32, 31; Urt. v. 13. 6. 1969 -- 4 C 234.65 -- BVerwGE 32, 173.

weit sie eine prägende Wirkung auf das Baugrundstück haben, sind auch sie zur Beurteilung der Frage, ob sich das Vorhaben einfügt, heranzuziehen. Die relativen Maßstäbe der Grundflächen- und Geschossflächenzahl werden allerdings vielfach nur eine untergeordnete Bedeutung haben. So wird sich der Ausbau eines bereits vorhandenen **Dachgeschosses** zu Wohnzwecken ohne größere von außen erkennbare bauliche Umgestaltung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen, weil das Gebäude in seinen Ausmaßen unverändert bleibt. Zwar ist die mit einem Dachgeschossausbau verbundene Nutzungsänderung nach denselben Kriterien wie ein Neubauvorhaben zu beurteilen.[883] Regelmäßig wird aber der Rahmen der maßgeblichen Bebauung im Hinblick auf das Nutzungsmaß auch durch das bereits vorhandene Dachgeschoss bestimmt. Denn Dachgeschosse, die sich von ihren baulichen Ausmaßen her zum Ausbau für Wohnzwecke eignen, bieten sich nach der Verkehrsauffassung als mögliche Erweiterungsfläche für die in dem Gebäude ausgeübte Nutzung an. Als Möglichkeit ist die Nutzung entsprechend dimensionierter Dachgeschosse, für die es nur innerer Ausbaumaßnahmen bedarf, in der Eigenart einer durch Gebäude mit vorhandenen Dachgeschossen geprägten näheren Umgebung von vornherein angelegt.[884] Bei einem Dachgeschossausbau ist es daher für das Einfügen nach dem Maß der baulichen Nutzung grundsätzlich unerheblich, ob der Ausbau nach landesrechtlichen Berechnungsregeln zu einem weiteren Vollgeschoss führt, ohne dass dies als solches von außen wahrnehmbar ist.[885] Insoweit gilt auch für das Einfügen im Hinblick auf die Anzahl der Vollgeschosse, dass es auf die von außen wahrnehmbare Erscheinung des Gebäudes im Verhältnis zu seiner Umgebungsbebauung und nicht auf das Ergebnis komplizierter Berechnungen ankommt. Entscheidend ist allein, ob sich das Gebäude als solches, insbesondere nach seiner Grundfläche, Geschosszahl und Höhe, in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt.[886] So wird sich in aller Regel ein Dachgeschossausbau in einer Umgebung, die durch Häuser mit ausgebautem Dachgeschoss geprägt ist, auch dann nach dem Maß seiner baulichen Nutzung einfügen, wenn die vorhandenen Dachgeschosse (geringfügig) unter der Grenze für ein Vollgeschoss liegen, das hinzukommende Dachgeschoss diese Grenze jedoch (geringfügig) überschreitet. Der aus der vorhandenen Bebauung zu gewinnende Maßstab ist notwendig grob und ungenau und kann exakte Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht ersetzen. [887] Ein Wohnbauvorhaben fügt sich in eine durch gewerbliche Nutzung mit Lärmbelästigung und Wohnnutzung geprägte Umgebung ein, wenn es nicht stärkeren - im Sinne eines „Mittelwertes“ zumutbaren - Belastungen ausgesetzt sein wird als die bereits vorhandene Wohnbebauung.[888]

412 Die BauNVO unterscheidet zwischen der Art und dem Maß der baulichen Nutzung. Differenzierungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung können nach § 1 IV--X BauNVO vorgenommen werden. Es muss sich dann allerdings jeweils um eine Artdifferenzierung handeln, wobei die Gemeinde **kein Typenerfindungsrecht** hat. Differenzierungen hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung sind nach § 16 BauNVO möglich, wobei vom Grundsatz her die Höchstwerte des § 17 BauNVO zu beachten sind. Das bedeutet zugleich, dass der Ortsgesetzgeber im Rahmen seines planerischen Ermessens aus städtebaulichen Gründen auch niedrigere Ausnutzungszahlen festsetzen darf. Die Differenzierungsmöglichkeiten nach § 1 V--IX BauNVO hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung und der Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung nach § 16 BauNVO schließen sich gegenseitig nicht aus. Bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung ist die Gemeinde sogar in gewisser Hinsicht freier als bei der Differenzierung nach der Art der baulichen Nutzung. Während Artdifferenzierungen nach § 1 V--IX BauNVO dem Typenzwang unterliegen und der Ortsgesetzgeber durch die Regelungen über die Baugebiete der BauNVO sozusagen auf bestimmte Gebietstypen und Modelle festgelegt wird, ist die Gemeinde bei Einsatz des in § 16 BauNVO aufgeführten Instrumentariums frei darin, in welchem Umfang sie Maßfestsetzungen in einen Bebauungsplan aufnimmt. Die Gemeinde ist hier auch im Gegensatz zu den Festsetzungsmöglichkeiten in § 1 BauNVO nicht auf bestimmte, von der BauNVO vorgegebene Gebietstypen festgelegt.[889] 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

---

883 *BVerwG*, Urt. v. 15. 11. 1974 -- 4 C 32.71 -- BVerwGE 47, 185 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 402.

884 *BVerwG*, Urt. v. 23. 3. 1994 -- 4 C 18.94 -- BVerwGE 95, 227 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 369 -- Dachgeschoßausbau.

885 *BVerwG*, B. v. 21.6.1996 – 4 B 84.96 – BauR 1996, 826 = Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 180 – Dachgeschoßausbau.

886 *BVerwG*, B. v. 30.1.1997 - 4 B 172.96 - NVwZ-RR 1997, 519.

887 *BVerwG*, B. v. 21.6.1996 – 4 B 84.96 – BauR 1996, 826 = Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 180 – Dachgeschoßausbau.

888 *BVerwG*, B. v. 26.6.1997 - 4 B 97.97 - NVwZ-RR 1998, 357.

889 *BVerwG*, B. v. 3. 5. 1993 -- 4 NB 13.93 -- Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 16 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 884.

verletzt, die sich bei rechtmäßiger Abwägung bei einer Überplanung des Baugebietes durchsetzten müssten. Dies stellt zugleich einen Verstoß gegen das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme dar.[890]

413 **b) Grundflächenzahl.** Die Grundflächenzahl ist in § **19 BauNVO** definiert. Sie gibt an, wie viel m^2 Grundfläche je m^2 Grundstücksfläche i. S. des § 19 II BauNVO zulässig ist. **Zulässige Grundfläche** ist der so errechnete Anteil des Baugrundstücks, der von baulichen Anlagen überdeckt werden darf. Für die Ermittlung der zulässigen Grundfläche ist die Fläche des Baugrundstücks maßgebend, die im Bauland und hinter der im Bebauungsplan festgesetzten Straßenbegrenzungslinie liegt. Ist eine Straßenbegrenzungslinie nicht festgesetzt, so ist die Fläche des Baugrundstücks maßgebend, die hinter der tatsächlichen Straßengrenze liegt oder die im Bebauungsplan als maßgebend für die Ermittlung der zulässigen Grundfläche festgesetzt ist.

414 § **19 IV BauNVO** 1990 enthält aus Gründen des Umweltschutzes eine sog. **Versiegelungsklausel**. Sie besagt, dass bei der Ermittlung der Grundfläche die Grundflächen von Garagen und Stellplätzen mit ihren Zufahrten, Nebenanlagen i. S. des § 14 BauNVO sowie bauliche Anlagen unterhalb der Geländeoberfläche, durch die das Baugrundstück lediglich unterbaut wird, mitzurechnen sind. Hierdurch soll erreicht werden, dass die Versiegelung des Bodens bei der Ermittlung der Grundflächenzahl berücksichtigt wird. § 19 IV 2 bis 4 BauNVO enthält dazu eine allerdings recht komplizierte Anrechnungs- und Überschreitungsregelung: Die zulässige Grundfläche darf danach durch die Grundflächen der vorgenannten Anlagen bis zu 50 % überschritten werden, höchstens jedoch bis zu einer Grundflächenzahl von 0,8. Weitere Überschreitungen in geringfügigem Ausmaß können zugelassen werden. Im Bebauungsplan können abweichende Bestimmungen getroffen werden. Die Vorschrift schließt mit einer Einzelfallregelung, nach der, so weit der Bebauungsplan nichts anderes festsetzt, von der Einhaltung der sich aus § 19 IV 2 BauNVO ergebenden Grenzen (1) bei Überschreitungen mit geringfügigen Auswirkungen auf die natürliche Funktion des Bodens oder (2) wenn die Einhaltung der Grenzen zu einer wesentlichen Erschwerung der zweckentsprechenden Grundstücksnutzung führen würde, abgesehen werden kann. Die Versiegelungsklausel erfasst damit alle baulichen Anlagen, so weit sie nicht bereits Hauptanlagen sind, wie Balkone, Loggien, Terrassen, aber auch Garagen und deren Zuwegungen. Durch diese Nebenanlagen darf die zulässige Grundfläche bis zu 50 %, höchstens jedoch bis zu einer Kappungsgrenze einer Grundflächenzahl von 0,8 überschritten werden. Neben einer Bagatellklausel kann die Gemeinde im Bebauungsplan für Sonderfälle eine abweichende Regelung festsetzen. Zudem besteht für die Baugenehmigungsbehörde eine Ermessensklausel, um Härtefälle zu vermeiden. Diese in § 19 BauNVO 1990 eingeführte Versiegelungsklausel hat erhebliche Kritik erfahren, weil sie zu kompliziert sei, den Beschleunigungsbestrebungen des Gesetzgebers entgegenlaufe, unnötig Verwaltungskraft binde und vor allem mit so zahlreichen Ausnahmeklauseln versehen sei, dass sie in der Praxis kaum umsetzbar erscheine.[891]

415 **c) Geschossflächenzahl.** Die Berechnung der Geschossfläche ist in § **20 BauNVO (Vollgeschosse, Geschossflächenzahl, zulässige Geschosse)** geregelt. Nach § **20 I BauNVO** gelten als **Vollgeschosse** Geschosse, die nach landesrechtlichen Vorschriften Vollgeschosse sind oder auf ihre Zahl angerechnet werden.[892] Ein **Dachgeschoss** ist dabei nur dann ein Vollgeschoss, wenn es nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts die für die Aufenthaltsräume notwendige Höhe von 2,30 m (§ 46 IV Musterbauordnung -- MBO) über mehr als 2/3 (NW 3/4) seiner Grundfläche aufweist.[893] Die maßgebende Fußbodengrundfläche bemisst sich dabei im Allgemeinen nach den Außenmaßen der Gebäudeumfassungswände. Die maßgebende Fläche in Höhe von 2,30 m über der Fußbodenoberkante wird durch die Schnittkante einer gedachten Ebene mit der Oberkante der Dachhaut ermittelt. Liegt diese Verhältniszahl unter 2/3 bzw. 3/4 (NW), so handelt es sich bei dem Dachgeschoss nicht um ein Vollgeschoss. Das Dachgeschoss wird erst zum Vollgeschoss, wenn diese Verhältniszahl überschritten wird. Der Plangeber kann auf der Grundlage des § 9 I Nr. 1 BauGB nicht festsetzen, dass ein weiteres Vollgeschoss im Dachgeschoss liegen muss. Die Festsetzung über die Zahl der Vollgeschosse „+ 1 DG", d. h. „Zahl der Vollgeschosse sowie ein Vollgeschoss im Dachraum als Höchstgrenze", ist ebenso wie die Festsetzung „+ 1 HG", d. h. „Zahl der Vollgeschosse sowie ein Vollgeschoss als Hanggeschoss als Höchstgrenze", mangels Ermächtigungsgrundlage ungültig.[894] Ermächtigungsgrundlage für eine solche Festsetzung könnte nur § 9 I Nr. 1 i. V. mit § 16 BauNVO sein. Gem. § 16 II Nr. 3 BauNVO wird das Maß der baulichen Nutzung u. a. durch die Zahl der Vollgeschosse bestimmt. Eine Aussage darüber, wo und wie diese Vollgeschosse anzuordnen sind -- etwa als Kellergeschoss oder ganz oder teilweise im Dachraum --, enthält die BauNVO nicht. Die Festsetzung „ID", wonach das zweite Vollgeschoss nur im Dachgeschoss errichtet werden darf, ist allerdings, wenn sie lediglich gestalterische Bedeutung hat, nach Maßgabe des Landesrechts zulässig.[895] Nach § 16 II Nr. 4 BauNVO kann die Höhe der baulichen Anlage festgesetzt werden. Diese Festsetzung kann auch nach § 16 IV BauNVO zwingend erfolgen.

---

[890] VGH Kassel, Urt. v. 13.7.1999 - 4 TG 1322/99 -.

[891] *Fickert/Fieseler* § 19 Rdn. 11; *Stüer* DVBl. 1990, 469.

[892] Zur Berechnung der Zahl der Vollgeschosse bei versetzten Ebenen innerhalb eines Gebäudes *OVG Münster*, Urt. v. 18. 4. 1991 -- 11 A 696/87 -- BauR 1992, 60.

[893] *Laumann* Grundeigentum 1991, 761

[894] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung; *OVG Münster*, Urt. v. 17. 1. 1994 -- 11 A 2396/90 -- DöV 1994, 880 = UPR 1994, 359 -- Hütchen.

[895] *OVG Münster*, Urt. v. 25.6.1998 – 10a D 159/95.NE – ID.

Wenn daher auch der Dachraum eines Gebäudes mit geneigtem Dach die Größe eines Vollgeschosses haben soll, ist diese Gewährung nur durch Festsetzung einer um ein Geschoss erhöhten Zahl der Vollgeschosse bei gleichzeitiger Festsetzung der maximalen Gebäudehöhe (Trauf- und Firsthöhe) möglich. Voraussetzung für diese Regelung ist allerdings, dass durch örtliche Bauvorschrift über die Gestaltung die Errichtung eines Gebäudes mit geneigtem Dach[896] vorgeschrieben wird. Die Wahl der festzusetzenden Gebäudehöhen soll sicherstellen, dass das weitere Vollgeschoss eben nur im Dachraum des geneigten Daches errichtet werden kann. Die mangels Ermächtigungsgrundlage rechtswidrige Festsetzung über die Zahl der Vollgeschosse kann zur Gesamtnichtigkeit des Bebauungsplanes führen.[897] Ob der Fehler zu einer Gesamtnichtigkeit des Plans führt oder er sich nur auf den fehlerhaften Teil der Festsetzungen bezieht, hängt davon ab, ob das städtebauliche Konzept bei Wegfall der Festsetzung noch eine eigenständige, davon unabhängige Bedeutung entfalten kann und die teilweise Fortgeltung des Plans dem im Planverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen der Gemeinde entspricht.[898] Auch die Festsetzung einer Dachgeschossnutzung als Vollgeschoss als Ausnahme nach § 31 I BauGB dürfte unzulässig sein, da es auch hierfür an einer Rechtsgrundlage fehlt. Es sollte daher auch bei der Festsetzung von Ausnahmen nach § 31 I BauGB durch Festsetzung der Gebäudehöhen entsprechend verfahren werden.

416 Die **Geschossflächenzahl** gibt nach § 20 II BauNVO an, wie viel m^2 Geschossfläche je m^2 Grundstücksfläche i. S. des § 19 III BauNVO zulässig sind. Die Geschossfläche ist nach den Außenmaßen der Gebäude in allen Vollgeschossen zu ermitteln (§ 20 III 1 BauNVO). Im Unterschied dazu waren bisher die Flächen von Aufenthaltsräumen in anderen Geschossen einschließlich der zu ihnen gehörenden Treppenräume und ihrer Umfassungswände mitzurechnen. Durch § 20 III BauNVO soll der Dachgeschoss- und Kellerausbau zu Wohnzwecken erleichtert werden. Die Neuregelung gilt allerdings nur für Bebauungspläne, die auf Grund der BauNVO 1990 aufgestellt werden, nicht jedoch für Bebauungspläne nach altem Recht. Der Gemeinde ist jedoch durch § 20 III 2 BauNVO die Möglichkeit eingeräumt, im Bebauungsplan festzusetzen, dass die Flächen von Aufenthaltsräumen in anderen Geschossen einschließlich der zu ihnen gehörenden Treppenräume und einschließlich ihrer Umfassungswände ganz oder teilweise mitzurechnen oder ausnahmsweise nicht mitzurechnen sind. Damit kann die Gemeinde auch für ältere Bebauungspläne die Regelungen der BauNVO 1990 anwenden (§ 25 c II BauNVO) oder auch -- umgekehrt -- für neu aufzustellende Bebauungspläne es bei der früher geltenden Regelung belassen, wonach die Aufenthaltsräume in anderen, Nicht-Vollgeschossen bei der Berechnung der Geschossfläche mitzurechnen sind. Im nichtbeplanten Innenbereich und im Außenbereich ist § 20 III BauNVO unmittelbar anzuwenden, so dass bei der Berechnung der Geschossfläche Flächen von Aufenthaltsräumen in anderen als Vollgeschossen nicht mitzurechnen sind.[899]

Baugrenzen (§ 23 III 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) gestatten.[900] Auf nicht überbaubaren Grundstücksflächen nach § 23 V 2 BauNVO können Stellplätze als Nebenanlagen zugelassen werden. Die Entscheidung liegt allerdings im Ermessen der Bauaufsichtsbehörden.[901]

417 **d) Baumassenzahl.** Für Gewerbegebiete, Industriegebiete und Sondergebiete kann die Baumassenzahl oder die Baumasse als Maßangabe festgesetzt werden (§ 17 I BauNVO). Die Baumassenzahl gibt dabei nach § 21 BauNVO an, **wie viel Kubikmeter Baumasse je m^2 Grundstücksfläche** i. S. des § 19 III BauNVO zulässig sind. Die Baumasse ist nach den Außenmaßen der Gebäude vom Fußboden des untersten Vollgeschosses bis zur Decke des obersten Vollgeschosses zu ermitteln (§ 21 II 1 BauNVO). Die Baumasse von Aufenthaltsräumen in anderen Geschossen einschließlich der zu ihnen gehörenden Treppenräume sowie einschließlich ihrer Umfassungswände und Decken ist mitzurechnen. Bei baulichen Anlagen, bei denen eine Berechnung der Baumasse nach § 21 II 1 BauNVO nicht möglich ist, ist die tatsächliche Baumasse zu ermitteln. Bauliche Anlagen und Gebäudeteile i. S. des § 20 IV (Loggien, Terrassen etc.) bleiben bei der Ermittlung der Baumasse unberücksichtigt (§ 21 III BauNVO).[902] Ist im Bebauungsplan die Höhe baulicher Anlagen nicht festgesetzt, darf bei Gebäuden, die Geschosse von mehr als 3,50 m Höhe haben, eine Baumassenzahl, die das Dreieinhalbfache der zulässigen Geschossflächenzahl beträgt, nicht überschritten werden (§ 21 IV BauNVO). Die Festsetzung der Baumasse oder der Baumassenzahl ermöglicht i. V. mit der erforderlichen Grundflächenzahl bzw. Grundfläche eine von der Zahl der Vollgeschosse und deren Höhe unabhängige genaue Maßangabe besonders in Fällen der gewerblich-industriellen Bebauung.

---

[896] Also Sattel-, Walm- oder Mansardendach.

[897] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung; *OVG Münster*, Urt. v. 17. 1. 1994 -- 11 A 2395/90 -- DöV 1994, 880 = UPR 1994, 359 -- Hütchen.

[898] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung.

[899] *VGH München*, B. v. 7. 1. 1992 -- 2390.1394 -- BayVBl. 1992, 589 = ZfBR 1992, 91.

[900] BVerwG, B. v. 29.7.1999 – 4 BN 24.99 – BauR 1999, 1435 = ZfBR 1999, 353.

[901] OVG Berlin, B. v. 21.5.1999 – 2 S 3.99 – UPR 1999, 320.

[902] Dazu *VGH Mannheim*, Urt. v. 29.1.1999 – 5 S 2971/98 – VGHBW RsprDienst 1999, Beilage 5 B 4-5 - Grenzbebauung.

418 **e) Höhe der baulichen Anlage.** Als weiteres Mittel der Maßfestsetzung kann die Höhe einer baulichen Anlage im Bebauungsplan festgesetzt werden. Dabei sind die erforderlichen Höhenbezugspunkte zu bestimmen (§ 18 I BauNVO). Ist die Höhe baulicher Anlagen als zwingend festgesetzt, können geringfügige Abweichungen zugelassen werden. Als untere Bezugspunkte können etwa die mittlere Höhe des Meeresspiegels (m über NN) oder die Höhenlage einer anbaufähigen Verkehrsanlage gewählt werden. Als obere Bezugspunkte eignen sich etwa die Firsthöhe (FH), die Traufhöhe (TH) oder die Oberkante der baulichen Anlage.[903]

419 **f) Obergrenzen.** § 17 I BauNVO legt für die Bestimmung des Maßes der baulichen Nutzung Obergrenzen fest, die grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen. Es reicht dazu bereits aus, dass dass dass die Überschreitung vernünftigerweise geboten ist.[904] Die Obergrenzen betragen:

Baugebiet	Grundflächenzahl GRZ	Geschossflächenzahl GFZ	Baumassenzahl BMZ
in Kleinsiedlungsgebieten (WS)	0,2	0,4	-
in reinen Wohngebieten (WR)			
allgem. Wohngebieten (WA)			
Ferienhausgebieten	0,4	1,2	-
in besonderen Wohngebieten (WB)	0,6	1,6	-
in Dorfgebieten (MD)			
Mischgebieten (MI)	0,6	1,2	-
in Kerngebieten (MK)	1,0	3,0	-
in Gewerbegebieten (GE)			
Industriegebieten (GI)			
sonstigen Sondergebieten	0,8	2,4	10,0
in Wochenendhausgebieten	0,2	0,2	-

420 Diese Obergrenzen können nach § 17 II BauNVO überschritten werden, wenn

-- besondere städtebauliche Gründe dies erfordern,

-- die Überschreitungen durch Umstände ausgeglichen sind oder durch Maßnahmen ausgeglichen werden, durch die sichergestellt ist, dass die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht beeinträchtigt, nachteilige Auswirkungen auf die Umwelt vermieden und die Bedürfnisse des Verkehrs befriedigt werden, und

-- sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

421 Mit diesen Regelungen enthält § 17 BauNVO einen für die **gemeindliche Planung** verbindlichen Rahmen, der bei der Bauleitplanung einzuhalten ist. Die Obergrenzen gelten nicht für das Baugenehmigungsverfahren, für das vielmehr die im Bebauungsplan festgesetzten Maßangaben verbindlich sind. Durch § 17 BauNVO 1990 sind die Höchstwerte für das Maß der zulässigen Nutzung gegenüber den früheren Fassungen der BauNVO teilweise aufgehoben und im Übrigen neu gefasst worden. So beträgt die höchstzulässige GFZ in Kleinsiedlungsgebieten bereits bei eingeschossiger Bebauung 0,4, während dieser Wert früher erst bei zweigeschossiger Bebauung ausgenutzt werden konnte. Auch in reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie Ferienhausgebieten ist -- unabhängig von der Zahl der Vollgeschosse -- eine GFZ von 1,2 möglich, während bei zweigeschossiger Bebauung bisher lediglich eine GFZ von 0,8 zulässig war. Im Dorfgebiet und Mischgebiet ist als Obergrenze eine GRZ von 0,6 und -- unabhängig von der Zahl der Vollgeschosse -- eine GFZ von 1,2 zulässig, während für diese Baugebiete bisher lediglich eine GRZ von 0,4 zulässig war und die GFZ von 1,2 etwa im Mischgebiet erst bei 6 oder mehr Vollgeschossen erreicht werden konnte. Die Anhebung der GFZ im Kerngebiet auf 3,2 -- bisher lag die Obergrenze selbst bei sechs- und mehrgeschossiger Bebauung nur bei 2,4 -- soll den besonderen Verdichtungsanforderungen des Kerngebietes und auch dem knappen verfügbaren Boden in diesen Lagen Rechnung tragen. Die BauNVO geht bei der Erweiterung des Rahmens davon aus, dass die Gemeinden die hierdurch gegebenen Möglichkeiten eigenverantwortlich nutzen und unter Berücksichtigung der jeweiligen örtlichen Besonderheiten nur dann ausschöpfen, wenn durch planerische Maßnahmen Sorge dafür getragen ist, dass die mit einer größeren Verdichtung auftretenden Probleme bewältigt werden.[905] Insbesondere bekannte Großsiedlungen wie das Märkische Viertel oder die Gropiusstadt in Berlin, aber auch ausländische Trabantenstädte wie Bijlmermeer oder Lelystadt, werden hier als warnende Beispiele genannt.

422 Will die Gemeinde bei der Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung die in § 17 I BauNVO aufgestellten **Obergrenzen überschreiten**, bedarf es dafür nach § 17 II BauNVO einer besonderen städtebaulichen Rechtfertigung. Die Umsetzung besonderer, qualifizierter planerischer Lösungen und städtebaulicher Ideen kann als besonderer städtebaulicher Grund i. S. des § 17 II BauNVO anerkennungswürdig sein.[906] Außerdem wird ein entsprechender Ausgleich der Überschreitung geboten sei und ebenfalls gefordert, dass sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen.

---

[903] S. zu weiteren Einzelheiten *Fickert/Fieseler* § 18 Rdn. 2 ff.

[904] *VGH Mannheim*, Urt. v. 27.11.1998 – 8 S 1030/98 – VGHBW RSprDienst 1999, Beilage 2 B 1-2 unter Aufgabe seiner früher strengeren Auffassung..

[905] Zu den Problemen des verdichteten Städtebaus *Bahrdt* Die moderne Großstadt 1961.

[906] *BVerwG*, B. v. 26. 1. 1994 -- 4 NB 42.93 -- Buchholz 406.12 § 17 BauNVO Nr. 5 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 973.

423 Besonders in Innenstadtlagen, aber auch bei sonst gewachsenen städtebaulichen Strukturen liegt die Dichte der Bebauung vielfach über den Obergrenzen des § 17 I BauNVO. Der Ersatz oder die durchgreifende Erneuerung der Gebäudesubstanz würde in diesen Fällen auf Schwierigkeiten stoßen, weil Neubaumaßnahmen oder einem Neubau gleichkommende Gebäudesanierungsmaßnahmen die Obergrenzen des § 17 I BauNVO einhalten müssten, wenn nicht der Bebauungsplan in besonders begründeten Ausnahmefällen nach § 17 II BauNVO höhere Obergrenzen festsetzt. Hier gewährt § **17 III BauNVO** für am 1. 8. 1962 überwiegend bebaute Gebiete die Möglichkeit, im Bebauungsplan die Obergrenzen des § 17 I BauNVO zu **überschreiten**, wenn städtebauliche Gründe dies erfordern und sonstige öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Die Vorschrift dient dem Ausgleich der besonderen Interessen von Eigentümern bereits intensiv bebauter Grundstücke und dem Allgemeininteresse an der Erhaltung der Regelsätze für die Bebauungsdichte in den einzelnen Baugebieten. Indem sie eine Überschreitung der Höchstwerte des § 17 I BauNVO in besonderen Fällen im Interesse der Eigentümer bebauter Grundstücke zulässt, ermöglicht sie eine den Anforderungen des Art. 14 I 2 GG genügende Bauleitplanung durch die Gemeinde.[907] Überschreitungen der Obergrenze des Maßes der baulichen Nutzung sind nach § 17 III BauNVO 1990 nur zulässig, wenn u. a. städtebauliche Gründe dies „erfordern". Gegenüber der früheren Fassung in § 17 IX BauNVO 1977 („rechtfertigen") sind die inhaltlichen Anforderungen damit erhöht worden. Die Überschreitung muss ähnlich wie in § 31 II Nr. 1 BauGB „vernünftigerweise geboten sein".[908] Die Überschreitung muss zudem durch Umstände ausgeglichen sein oder durch entsprechende Maßnahmen ausgeglichen werden (§ 17 II Nr. 2, III 2 BauNVO). Diese zusätzlichen Anforderungen, die durch die BauNVO 1990 eingeführt worden sind, stellen die Gemeinden vor einige Abwägungs- und Begründungsprobleme.

424 Die Regelungen über das Maß der baulichen Nutzung in § 17 BauNVO können **nachbarschützend** sein. Dies hängt jedoch von Einzelfallbewertungen ab. So hat etwa die Festsetzung einer Grundflächen- und Geschossflächenzahl von 0,6 für **Gartenhof- und Atriumhäuser** nach § 17 II BauNVO keine drittschützende Funktion. Ob die Festsetzung eines Bebauungsplans eingeschossige Wohngebäude mit einem fremder Sicht entzogenen Gartenhof Drittschutz gegen die Möglichkeit bietet, den Gartenhof einzusehen, ist keine Frage des Bundesrechts.[909] § 17 II BauNVO selbst jedenfalls begründet, auch so weit er die Gartenhofbauweise dadurch kennzeichnet, dass der Gartenhof fremder Sicht entzogen ist, keinen Drittschutz. Es bedarf dazu vielmehr der Auslegung der Festsetzungen des Bebauungsplans. § 17 II BauNVO enthält auch für die Gemeinde kein inhaltliches Verbot, für angrenzende Gebiete Festsetzungen zu unterlassen, welche die Einsicht in einen Gartenhof berühren. Nur innerhalb des Baugebietes, für das Festsetzungen nach § 17 II BauNVO i. V. mit § 22 BauNVO getroffen wurden, wird gewährleistet, dass eine Einsicht unterbunden ist.[910]

4. Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche

425 Neben Art und Maß der baulichen Nutzung können im Bebauungsplan auch die Bauweise sowie die überbaubaren und die nicht überbaubaren Grundstücksflächen festgesetzt werden.

426 Nach § 22 I BauNVO kann im Bebauungsplan die **Bauweise** als offene oder geschlossene Bauweise **festgesetzt** werden. In der **offenen Bauweise** werden die Gebäude mit seitlichem Grenzabstand als Einzelhäuser, Doppelhäuser oder Hausgruppen errichtet. Einzelhäuser sind dabei allseitig freistehende Gebäude und haben an beiden seitlichen sowie an der rückwärtigen Nachbargrenze die nach Landesrecht erforderlichen Abstände einzuhalten. Doppelhäuser sind zwei selbstständig nutzbare, an einer gemeinsamen Gebäudetrennwand aneinandergebaute, im Übrigen jedoch freistehende Gebäude. Sie können auf einem oder zwei aneinander grenzenden Grundstücken stehen. Hausgruppen bestehen aus mindestens drei selbstständig nutzbaren Gebäuden, die an den Gebäudetrennwänden aneinandergebaut sind. Die Länge dieser Hausformen darf höchstens 50 m betragen. Im Bebauungsplan können Flächen festgesetzt werden, auf denen nur Einzelhäuser, nur Doppelhäuser, nur Hausgruppen oder nur zwei dieser Hausgruppen zulässig sind (§ 22 II BauNVO). Im Bebauungsplan können damit Einzelhäuser, Doppelhäuser und Hausgruppen festgesetzt werden. Durch diese Regelungen haben die Gemeinden in der Festsetzung der Bauweise einen Planungsspielraum, von dem sie nach Maßgabe der örtlichen Besonderheiten und eigener Planungsvorstellungen Gebrauch machen können.

427 Die Kombination verschiedener einzelner Festsetzungen darf allerdings nicht zur Folge haben, dass auf diese Weise neue Festsetzungen mit eigenen Typen entstehen. Dies wäre mit dem abschließenden Katalog der Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB und in der BauNVO nicht vereinbar. So können nach § 22 II 3 BauNVO i. V. mit § 9 I Nr. 2 BauGB Einzelhäuser festgesetzt werden. Diese Festsetzung enthält allerdings keine Konkretisierung des Maßes der baulichen Nutzung, sondern steht im Zusammenhang mit der Regelung der Bauweise. Diese betrifft allein

---

907 *BVerwG*, Urt. v. 6. 5. 1993 -- 4 C 15.91 -- DVBl. 1993, 1100 = BauR 1993, 688 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 313; *Fickert/Fieseler* § 17 Rdn. 44.

908 *BVerwG*, B. v. 23.1.1997 - 4 NB 7.96 - NVwZ 1997, 903; vgl. dazu Urt. v. 14.2.1975 - IV C 21.74 - DVBl. 1975, 717 = BVerwGE 48, 56.

909 *BVerwG*, B. v. 20. 9. 1984 -- 4 B 202.84 -- NVwZ 1985, 748 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 972.

910 *BVerwG*, Urt. v. 5. 5. 1994 -- 4 NB 16.94 -- Buchholz 406.12 § 17 BauNVO Nr. 6 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 974 -- Gartenhofbauweise.

die Anordnung der Gebäude auf einem Baugrundstück im Verhältnis zu den Nachbargrundstücken und dabei insbesondere zu den seitlichen Grundstücksgrenzen.[911] Die ausschließliche Zulassung von Einzelhäusern enthält keine Aussage über die Anzahl der zulässigen Gebäude auf einem Grundstück. So weit sie die erforderlichen seitlichen Grenzabstände einhalten, dürfen auf einem Baugrundstück auch mehrere Einzelhäuser errichtet werden. Will die Gemeinde erreichen, dass die Baugrundstücke entsprechend groß sind, so kann sie nach § 9 I Nr. 3 BauGB auch Mindestmaße für Baugrundstücke festsetzen. Die Festsetzung von Grundstücksmindestgrößen hat den Bezugspunkt des Baugrundstücks. Hierunter ist eine Fläche zu verstehen, auf der nach bauplanungsrechtlichen Vorschriften eine oder mehrere bauliche Anlagen nach städtebaulichen Grundsätzen zulässig sind. Der Begriff des Baugrundstücks ist daher flächen- und nicht grundstücksbezogen. Durch die Kombination der Festsetzung von Mindestgrößen eines Baugrundstücks, von Einzelhäusern und einer Zweiwohnungsklausel (§ 9 I Nr. 6 BauGB) kann nicht erreicht werden, dass auf Baugrundstücken einer bestimmten Mindestgröße jeweils nur ein einziges Wohngebäude mit höchstens zwei Wohnungen zugelassen werden kann.[912]

428 Setzt der Bebauungsplan eine **geschlossene Bauweise** fest, werden die Gebäude nach § 22 III BauNVO ohne seitlichen Grenzabstand errichtet, es sei denn, dass die vorhandene Bebauung eine Abweichung erfordert.[913] Das Bauplanungsrecht hat dabei einen Vorrang, den das jeweilige Landesrecht in den Abstandsregelungen der Bauordnungen wahren muss. So ist zumeist eine Abstandsfläche nach der LBauO nicht erforderlich, wenn nach dem Bauplanungsrecht an die Grenze gebaut werden muss.[914] Dabei regelt § 22 III Hs. 2 BauNVO nur, wann ein Gebäude bei festgesetzter geschlossener Bauweise ausnahmsweise nicht ohne seitlichen Grenzabstand zu errichten ist. Welcher Abstand in einem solchen Fall einzuhalten ist, richtet sich allein nach dem jeweiligen Bauordnungsrecht.[915] Gestaltungsmöglichkeiten werden der Gemeinde auch durch § 22 IV BauNVO eingeräumt, wonach eine von § 22 I BauNVO abweichende Bauweise festgesetzt werden darf. Dabei kann auch festgesetzt werden, inwieweit an die vorderen, rückwärtigen und seitlichen Grundstücksgrenzen herangebaut werden darf oder muss. Muss nach planungsrechtlichen Vorschriften ein Gebäude an sich in geschlossener Bauweise ohne seitlichen Grenzabstand errichtet werden, so kann nach landesrechtlichem Bauordnungsrecht abweichend eine Abstandsfläche wegen eines auf dem Nachbargrundstück vorhandenen Gebäudes nur insoweit verlangt oder gestattet werden, als hierfür eine planungsrechtliche Rechtfertigung gegeben ist. Diese besteht, wenn die Abweichung nach § 22 III BauNVO oder im Rahmen des § 34 I BauGB wegen des nachbarschützenden Rücksichtnahmegebotes erforderlich ist.[916] Welcher Abstand in einem solchen Fall einzuhalten ist, bestimmt sich nach dem jeweiligen Landesrecht.

429 Überbaubare Grundstücksflächen können im Bebauungsplan durch die Festsetzung von Baulinien, Baugrenzen oder Bebauungstiefen bestimmt werden (§ 23 I BauNVO). Ist eine Baulinie festgesetzt, so muss auf dieser Linie gebaut werden. Ist eine Baugrenze festgesetzt, so dürfen Gebäude und Gebäudeteile diese Grenze nicht überschreiten. Der Bebauungsplan kann auch eine Bebauungstiefe festsetzen, die von der tatsächlichen Straßengrenze ab zu ermitteln ist, sofern im Bebauungsplan nichts anderes festgesetzt ist. Ein Vor- oder Zurücktreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß kann zugelassen werden. Auch können im Bebauungsplan Ausnahmen von der Einhaltung der Baulinie, der Baugrenze und der Bebauungstiefe vorgesehen werden (§ 23 II, III und IV BauNVO). Auf nicht überbaubaren Grundstücksflächen können Nebenanlagen nach § 14 BauNVO zugelassen werden. Das Gleiche gilt für bauliche Anlagen, so weit sie nach Landesrecht in den Abstandsflächen zulässig sind oder zugelassen werden können (§ 23 V BauNVO). Auf nicht überbaubaren Grundstücksflächen können im Bebauungsplan Garagen und andere Nebenanlagen durch ausdrückliche Festsetzungen ausgeschlossen werden. Aus der Zulassung von Nebenanlagen an bestimmten Flächen kann nicht geschlossen werden, dass Nebenanlagen auf allen anderen Flächen unzulässig sind.[917]

3. Teil. Planaufstellungsverfahren

430 Nach § 1 III BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und so weit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.[918] Der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan werden nach einem

---

911 *Fickert/Fieseler* § 22 Rdn. 1 BauNVO.

912 *BVerwG*, B. v. 31. 1. 1995 -- 4 NB 48.93 -- ZfBR 1995, 143 -- Meerbusch.

913 Bei einem bereits vorhandenen Grenzanbau ist eine rechtliche Sicherung durch Eintragung einer Baulast nicht mehr erforderlich, so *OVG Bautzen*, Urt. v. 25.2.1998 – 1 S 38/98 – BauR 1998, 1006 = SächsVBl. 1998, 261.

914 *BVerwG*, B. v. 22. 9. 1989 -- 4 NB 24.89 -- NVwZ 1990, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 853; B. v. 23. 10. 1990 -- 4 B 130.90 -- Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 46 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 7; B. v. 7. 7. 1994 -- 4 B 131.94 -- Dachausbau.

915 *BVerwG*, B. v. 22. 10. 1992 -- 4 B 210.92 -- BauR 1993, 304 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 978.

916 *BVerwG*, B. v. 12. 1. 1995 -- 4 B 197.94 -- DVBl. 1995, 517 = ZfBR 1995, 158.

917 *BVerwG*, B. v. 16.2.1998 - 4 B 2.98 – Garage; *VGH Mannheim*, Urt. v. 29.1.1999 – 5 S 2971/98 – VGHBW RsprDienst 1999, Beilage 5 B 4-5 - Grenzbebauung.

918 Zum Aufstellungsverfahren *Battis/Krautzberger/Löhr* §§ 1--13 BauGB; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* zu §§ 1--13 BauGB; *Finkelnburg/Ortloff*, Öffentliches Baurecht, 1990; *Gelzer/Birk* Rdn. 1 ff.; *Grziwotz* S. 1 ff.; *Gaentzsch* LKV 1992, 105; *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 65; *Krautzberger/Löhr* NVwZ 1987, 177; *Quaas/Müller*,

weitgehend gleichen Verfahren aufgestellt. Auf die Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen besteht allerdings kein Anspruch, wie sich aus § 2 III BauGB ergibt. Ein solcher Anspruch kann auch nicht durch Vertrag begründet werden. Der allgemeinen Planungspflicht der Gemeinde entspricht damit **kein subjektives Recht** des Bürgers auf Aufstellung eines Bauleitplans.[919] Ebenso wenig besteht ein Anspruch auf Fortführung eines eingeleiteten Bauleitplanverfahrens oder ein Anspruch auf Bestand i. S. einer Nichtänderung oder einer Aufhebung eines rechtswirksamen Flächennutzungs- oder Bebauungsplans.[920] Auch ein allgemeiner Plangewährleistungsanspruch auf Bestand oder Fortbestand eines Bauleitplans ist nicht anerkannt.[921] Die Aufstellung der Bauleitpläne liegt vielmehr im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde, das vom Bürger nicht eingeklagt werden kann.[922] Auch auf die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans besteht kein Rechtsanspruch. Die Gemeinde hat allerdings auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden (§ 12 II BauGB). Die Regelung in § 12 II BauGB erscheint daher mehr als Appellvorschrift an die Gemeinde, sich mit einem Antrag auf Einleitung eines Verfahrens zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zu befassen. Dadurch wird die Grundsatzentscheidung des Gesetzgebers in § 2 III BauGB, wonach auf die Aufstellung einer städtebaulichen Satzung kein Rechtsanspruch besteht, jedoch nicht berührt. Die Durchsetzung eines Anspruchs auf Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans erscheint auch deshalb aus Investorensicht nicht sinnvoll, weil der Anspruch über die Entscheidung der Verfahrenseinleitung nicht hinausgehen würde und ohnehin ein Anspruch auf Erlass eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans nicht durchsetzbar ist.

431 Die Bauleitplanung kann auch dazu genutzt werden, bisher zulässige Nutzungen zu verhindern. Solche **Negativplanungen** sind nicht schon dann wegen Verstoßes gegen § 1 III BauGB nichtig, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Sie sind nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern. Wenn die Gemeinde beabsichtigt, einen Teilbereich des Gemeindegebietes einer bestimmten baulichen Nutzung zuzuführen, so bedeutet dies zugleich, dass andere Nutzungen ausgeschlossen sein sollen. Derartige negative Zielvorstellungen sind nach Auffassung des *BVerwG* nicht von vornherein illegitim. Sie können sogar den Hauptzweck einer konkreten Planung bilden. Die Gemeinde darf mit den Mitteln, die ihr insbesondere das BauGB und die BauNVO zur Verfügung stellen, grundsätzlich auch städtebauliche Ziele verfolgen, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielen.[923] 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 verdecken.[924] 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 III BauGB unzulässig wäre.[925] Erforderlich kann auch eine bauleitplanerische Regelung sein[926], 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

---

Normenkontrolle und Bebauungsplan, 1 ff.; *Rothe*, Das Verfahren bei der Aufstellung von Bauleitplänen, 1992; *Schrödter* (Hrsg.), BauGB, 1993, §§ 1--13 BauGB; *Schmidt-Aßmann*, Abwägungselemente bei der Bauleitplanung; *Stüer* StuGR 1989, 8; *ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 487; *Zuck*, Das Recht des Bebauungsplans.

919 *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1977 -- 4 C 45.75 -- DVBl. 1977, 529; B. v. 3. 8. 1992 -- 4 B 145.82 -- DVBl. 1982, 1096 = ZfBR 1992, 226.

920 So ausdrücklich § 2 III BauGB, wonach ein Anspruch auf Aufstellung von Bauleitplänen und städtebaulichen Satzungen nicht besteht und auch durch Vertrag nicht begründet werden kann.

921 *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 - Plangewährleistung.

922 *BVerwG*, B. v. 26. 1. 1994 -- 4 NB 42.93 -- Buchholz 406.12 § 17 BauNVO Nr. 5; *Berg* JuS 1980, 418.

923 *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 NB 8.90 -- BauR 1991, 165 = DVBl. 1991, 445 -- Negativplan.

924 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 III BauGB und § 1 V BauNVO; Beschluss vom 16.2.1999 – 4 BN 2.99 –.

925 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.

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

unabsehbare Zeit aus tatsächlichen Gründen nicht verwirklicht werden kann.[927] Städtebauliche Gründe können sich nur aus öffentlichen Belangen, nicht ausschließlich aus privaten Interessen ergeben.[928]

Verfolgt die Gemeinde mit der Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft (Streuobstwiese)[929] maßgeblich auch landschaftspflegerische und klimatologische Zwecke (Kaltluftschneise), so liegt allein darin noch keine unzulässige „Negativplanung".[930] Eine Negativplanung kann allerdings in der Ausweisung eines Grundstücks als öffentliche Grünfläche dann liegen, wenn die planende Gemeinde in Wirklichkeit eine dieser Festsetzung entsprechende Nutzung nicht beabsichtigt, sondern es ihr nur darum geht, das Grundstück für eine spätere möglicherweise notwendig werdende andere Nutzung etwa die Anlegung von Stellplätzen und anderen Nebenanlagen für ein Strandbad vorzuhalten.[931]

Auch wenn die Gemeinde ihre eigenen Grundstücke beplant, ist dies noch kein Beleg für die Annahme einer sachwidrigen Abwägung.[932] 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, abwägungsfehlerhaft.[933] Die Gemeinde kann abwägungsfehlerfrei das in einem Bebauungsplan festgesetzte Verbot, in Vorgärten Garagen zu errichten, zu Gunsten von Eckgrundstücken ändern, wenn sich für die Eigentümer von Eckgrundstücken Härten gezeigt haben. 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 ist.[934] Auch kann die Gemeinde einen Bebauungsplan mit dem Ziel ändern, ein bereits fertig gestelltes, formell und materiell illegales Vorhabens zu ändern und dadurch einem bis dahin begründeten Anspruch des Nachbarn auf bauaufsichtlichen Einschreitens die Grundlage zu entziehen.[935]

432 Das **Aufstellungsverfahren** von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan als den beiden Handlungsformen kommunaler Bauleitplanung ist weitgehend identisch und gilt auch für ihre Änderung, Ergänzung und Aufhebung. Durch das BauROG ist das Verfahren zur Aufstellung der Bauleitpläne vereinheitlicht worden. Wesentliche Elemente des Planverfahrens sind die Bürgerbeteiligung in § 3 BauGB und die Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB, der Beschluss über den Plan sowie gegebenenfalls das Genehmigungsverfahren und die Bekanntmachung. Die Vorschriften der Bürger- und Trägerbeteiligung sind in §§ 3, 4 BauGB zusammengefasst worden und neben der Bauleitplanung vom Grundsatz her auch für andere städtebauliche Satzungen anwendbar. [936] Das Verfahren gliedert sich in mehrere **Abschnitte:**[937] :

Aufstellungsverfahren

Flächennutzungsplan	**Bebauungsplan**
Aufstellungsbeschluss (§ 2 I BauGB)	
Ortsübliche Bekanntmachung (§ 2 I BauGB)	
Ausarbeitung des Planentwurfs	
vorgezogene Bürgerbeteiligung (§ 3 I BauGB): öffentliche Unterrichtung über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung	
Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB) förmliche Bürgerbeteiligung (§ 3 II BauGB)	
Offenlegungsbeschluss	
Ortsübliche Bekanntmachung des Offenlegungsbeschlusses	

---

927 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.

928 Etwa die Sicherung der Nutzungsstruktur eines Gewerbegebiets durch Ausschluss von Einzelhandelsbetrieben, Vergnügungsstätten und Gaststätten gemäß § 1 V BauNVO, BVerwG, Beschluss vom 11.5.1999 – 4 BN 15.99 –, ZfBR 1999, 279 = UPR 1999, 352 = NuR 1999, 577 = GewArch 1999, 389.

929 Zu deren Schutzwürdigkeit bei der Aufstellung eines Bebauungsplans *OVG Lüneburg*,, Urt. v. 21.4.1998 – 1 K 4672/96 - .#

930 *BVerwG*, B. v. 27.1.19999 – 4 B 129.98 - #.

931 *VGH Mannheim*, Urt. v. 18.9.1998 – 8 S 1279/98 – VGHBW RsprDienst 1998, Beilage 12 B 6 - Strandbad.

932 VGH Mannheim, B. v. 20.5.1999 – 8 S 1704/98 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 8, B 4.

933 VGH Mannheim, Urt. v. 17.5.1999 – 3 S 311/98 – VGHBW 1999, Beilage 10, B 4.

934 VGH Mannheim, Urt. v. 5.10.1999 - 5 S 2624/96 - für einen Naherholungsbereich.

935 OVG Münster, Urt. v. 20.4.1999 – 10a D 170/98.NE –.

936 Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 10.

937 *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 2 Rdn. 2; *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 65.

Dauer eine Woche
Öffentliche Auslegung einen Monat
mit Erläuterungsbericht /§ 5 V BauGB) mit Begründung (§ 9 VIII BauGB)
Entgegennahme von Anregungen und Bedenken (§ 3 II BauGB)
Bescheidung der Anregungen
Mitteilung des Ergebnisses
Bei wesentlichen Änderungen erneute Offenlegung (§ 3 III BauGB)

Feststellungsbeschluss Satzungsbeschluss
Vorlage des Bauleitplans
mit den nicht berücksichtigen Bedenken
und Anregungen bei der Genehmigungsbehörde
Genehmigung (§ 6 I - IV BauGB) Genehmigung (§ 10 II BauGB)

Ortsübliche Bekanntmachung
Wirksamwerden (§ 6 V BauGB) Inkrafttreten (§ 10 III BauGB)

I. Aufstellungsbeschluss

433 Das **förmliche Planaufstellungsverfahren** beginnt mit dem **Aufstellungsbeschluss** gem. § 2 I BauGB. Die Bauleitpläne sind von der Gemeinde in eigener Verantwortung aufzustellen. Der Beschluss, einen Bauleitplan aufzustellen, ist ortsüblich bekanntzumachen. Mit dem Aufstellungsbeschluss ist allerdings nur der Beginn des förmlichen Planaufstellungsverfahrens markiert. In der Praxis beginnt das Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplanes mit einer Initiative der Verwaltung, einem Ersuchen aus der Mitte des Rates oder des Planungsausschusses, aber auch auf Grund von entsprechenden Anregungen seitens der Bürgerschaft oder im Zusammenhang mit Anfragen von Investoren. Die Gemeindeverwaltung wird diese Anregungen ggf. aufgreifen und erste Vorstellungen für eine mögliche Nutzungskonzeption und die für die Planaufstellung in Betracht kommenden Flächen entwickeln.

434 Das **Bundesrecht** enthält dabei keine in sich abgeschlossene und vollständige Regelung der formellen Voraussetzungen für die Gültigkeit der Bauleitpläne. So weit das Bundesrecht keine Regelungen enthält, bestimmen sich die Verfahrensanforderungen an die Aufstellung eines Bauleitplans nach **Landesrecht**. So richtet sich die Zuständigkeit des jeweiligen Gemeindeorgans für die einzelnen Verfahrensabschnitte nach der GO i. V. mit dem Ortsrecht.[938] Ziel des BauGB ist es dabei, die bundesrechtlichen Verfahrensvorschriften unter Wahrung rechtsstaatlicher Mindestanforderungen auf das unbedingt Notwendige zu begrenzen.[939]

435 Der **Aufstellungsbeschluss** muss den **Planbereich bezeichnen**, jedoch noch keine inhaltlichen Aussagen über die Nutzung des Plangebietes treffen. Der Flächennutzungsplan wird für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt. Die Änderung und Ergänzung des Flächennutzungsplans sowie die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung eines Bebauungsplanes betreffen jeweils einen Teil des Gemeindegebietes, wobei die Abgrenzung des Plangebietes im Planungsermessen der Gemeinde steht. Der Geltungsbereich eines Bebauungsplans ist nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten nach Maßgabe des § 1 III BauGB aufzustellen. Danach haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und so weit es für die städtebauliche Entwicklung erforderlich ist. Der Bebauungsplan kann sich auch auf ein einzelnes Grundstück beziehen, ebenso wie er in aller Regel mehrere Grundstücke umfassen wird. Es wird dabei vielfach zweckmäßig sein, sich an den Grenzen der sog. Buchgrundstücke auszurichten. Geboten ist dies allerdings nicht, wenn etwa bei größeren Flurstücken planerische Gesichtspunkte aus der Sicht der Gemeinde für eine andere Grenzziehung des Plangebietes sprechen.[940]

436 Die **Bekanntmachung** des **Aufstellungsbeschlusses** muss der Anstoß- und Hinweisfunktion in dem Sinne gerecht werden, dass die Öffentlichkeit von der Planungsabsicht für ein bestimmtes Plangebiet Kenntnis nehmen kann und ihr die Möglichkeit eröffnet wird, sich an dem weiteren Planverfahren zu beteiligen.[941] Die Bekanntmachung ist dabei nach den landesrechtlichen Vorschriften der jeweiligen Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen durchzuführen.[942] Die Form der Bekanntmachung ist zumeist in den Hauptsatzungen der Gemeinden und in

---

938 *BVerwG*, Urt. v. 18. 8. 1964 -- 1 C 63.62 -- BVerwGE 19, 164; B. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 1, 2.84 -- DVBl. 1985, 387 = ZfBR 1985, 48.

939 *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = NVwZ 1988, 916 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

940 *BVerwG*, B. v. 30. 6. 1994 -- 4 B 136.94.

941 *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

942 Zum Fachplanungsrecht *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504 - Rheinbek-Wentorf.

landesrechtlich geltenden Bekanntmachungsanordnungen festgelegt. Ist diese unwirksam, kann dies auch die Unwirksamkeit der Bekanntmachung der BAuleitplanung zur Folge haben.[943]

437 Wie der Planaufstellungsbeschluss bekanntzumachen ist, bestimmt das jeweilige Landesrecht.

438 Der **Aufstellungsbeschluss** ist allerdings **bundesrechtlich kein erforderlicher Bestandteil** des Planaufstellungsverfahrens für die Wirksamkeit des Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplans. Auch durch einen fehlenden, etwa nach landesrechtlichen Vorschriften unwirksamen oder nicht ordnungsgemäß bekanntgemachten Aufstellungsbeschluss wird der Plan nicht unwirksam. Auch ist ein Bebauungsplan bundesrechtlich nicht etwa deshalb nichtig, weil Ratsbeschlüsse, die im Verfahren zu seiner Aufstellung vor dem Satzungsbeschluss (§ 10 BauGB) gefasst worden sind, infolge der Mitwirkung befangener Gemeinderatsmitglieder landesrechtlich unwirksam sind.[944]

439 Das *BVerwG* unterscheidet hinsichtlich der **Wirksamkeit** des **Flächennutzungs-** und **Bebauungsplans** zwischen den **bundesrechtlichen** und den **landesrechtlichen Anforderungen**. Aus dem Bundesrecht leitet das *BVerwG* lediglich das Gebot ab, dass der Flächennutzungsplan bzw. der Bebauungsplan durch das nach Landesrecht zuständige Organ festgestellt bzw. als Satzung beschlossen werden muss. Auch muss der Bauleitplan im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB für einen Monat offenliegen und die Offenlage eine Woche vor deren Beginn ordnungsgemäß bekanntgemacht werden. Die Bekanntmachung muss dabei in einer Weise erfolgen, die geeignet ist, dem an der beabsichtigten Bauleitplanung interessierten Bürger sein Interesse an Information und Beteiligung durch Anregungen und Bedenken bewusstzumachen.[945] Beschlüsse, die dem Feststellungs- bzw. Satzungsbeschluss vorausgehen, sind nach Auffassung des *BVerwG*[946] bundesrechtlich nicht erforderlich. Allerdings könne das Landesrecht ggf. weitere Anforderungen an die Wirksamkeit des Bebauungsplanes stellen.

440 Das BauGB enthält keine in sich abgeschlossene und vollständige Regelung der formellen Voraussetzungen für gültige Bauleitpläne. Bundesrechtlich vorgegeben ist zwar, dass es sich bei der Bauleitplanung um eine Aufgabe der Gemeinde handelt (§ 2 I 1 BauGB). Bundesrechtlich geregelt sind auch einzelne Schritte im Verfahren der Bauleitplanung, wie z. B. die Bürgerbeteiligung, die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange oder die Beschlussfassung über den Bebauungsplan. Für einzelne dieser Verfahrensschritte enthält das Bundesrecht ferner weitere Anforderungen, etwa die Regelungen über die Auslegung des Planentwurfs und deren Dauer und die öffentliche Bekanntmachung über Ort und Dauer der Auslegung (§ 3 II BauGB). So weit aber das Bundesrecht keine Regelung trifft, bestimmt sich das bei der Aufstellung von Bauleitplänen einzuhaltende Verfahren nach Landes- bzw. Ortsrecht.[947]

441 Das **Landesrecht** kann dabei offenbar lediglich die Frage regeln, ob die bundesrechtlich erforderlichen Bestandteile des Aufstellungsverfahrens kommunalrechtlich wirksam sind. Nicht jedoch erscheint es sinnvoll, dass etwa durch das Landesrecht zusätzliche Anforderungen an die Wirksamkeit der Bauleitpläne gestellt werden, die bundesrechtlich nicht bestehen. So kann das Landesrecht etwa regeln, welches Gemeindeorgan für die Verabschiedung des Satzungsbeschlusses zuständig ist und welche Verfahrensanforderungen an die Wirksamkeit eines solchen Satzungsbeschlusses zu stellen sind. Nicht jedoch sollte dem Landesrecht die Möglichkeit eingeräumt werden, die Wirksamkeit der Bauleitpläne von zusätzlichen, bundesrechtlich nicht gebotenen Verfahrensschritten oder Beschlüssen abhängig zu machen.[948]

Ob und in welchem Umfang auf die Aufstellung der Bauleitpläne durch **Bürgerbegehren** eingewirkt werden kann, regelt bei Wahrung bundesrechtlicher Vorgaben das jeweilige Landesrecht. Nach § 26 V Nr. 6 GO NW ist Bürgerbegehren mit dem Ziel ausgeschlossen, auf die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bebauungsplänen hinzuwirken.[949] Nach § 26 V Nr. 5 GO darf es sich nicht auf Angelegenheiten beziehen, die im Rahmen eines Planfeststellungsverfahrens oder eines förmlichen Verwaltungsverfahrens mit Öffentlichkeitsbeteiligung oder eines abfallrechtlichen, immissionsschutzrechtlichen, wasserrechtlichen oder vergleichbaren Zulassungsverfahrens zu entscheiden sind. Auch Bürgerbegehren, die durch eine indirekte Einflussnahme auf derartige Plan- und

---

943 *VG Frankfurt (Oder)*, Urt. v. 28.1.1999 – 7 L 747/98 – Vorbescheid.#

944 *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = BauR 1988, 562 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

945 *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1984 -- 4 C 22.80 -- BVerwGE 69, 344 -- Malepartus.

946 B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

947 *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193; Urt. v. 7. 5. 1971 -- 4 C 18.70 -- DVBl. 1971, 757; B. v. 18. 6. 1982 -- 4 N 6.79 -- DVBl. 1982, 1095; B. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 1.84 -- DVBl. 1985, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 849 -- Beitrittsbeschluß; in diesem Sinne auch schon *BVerwG*, Urt. v. 18. 8. 1964 -- 1 C 63.62 -- BVerwGE 19, 164 zum BBauG 1960. Zum Fachplanungsrecht *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504 - Rheinbek-Wentorf.

948 Vgl. allerdings *BVerwG*, B. v. 22. 9. 1989 -- 4 NB 24.89 -- DVBl. 1990, 364 = NVwZ 1990, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 853, wonach die Gemeinde als Ortsgesetzgeber bei der Bauleitplanung neben bundesrechtlichen Vorschriften auch landesrechtliche Bestimmungen zu beachten hat. Das Landesrecht könne insoweit selbst die Reichweite seiner Regelung bestimmen und nur subsidiäre Geltung beanspruchen.

949 *Held/Becker/Decker/Kirchhof/Krämer/Wansleben*, Erl. 1 ff. zu § 26 GO; von *Lennep/Paal*, StuGR 1994, 295 (300); *Schneider*, StuGR 1994, 399.

Zulassungsverfahren einwirken wollen, sind danach unzulässig.[950] Nach Art. 18 a III BayGO kann sich das Bürgerbegehren auch auf die Aufstellung eines Bebauungsplans beziehen.[951] Allerdings ist im Hinblick auf das rechtsstaatlich verfasste Abwägungsgebot sicherzustellen, dass dass dass die Entscheidungsbefugnisse des Gemeinderates nicht unzulässig eingeengt werden.

442 Ein **wirksamer** und **ordnungsgemäß bekanntgemachter Aufstellungsbeschluss** ist allerdings erforderlich als **Voraussetzung** für verschiedene **Plansicherungsinstrumente**, mit denen die künftige Bauleitplanung flankierend gesichert werden kann. So bietet erst ein wirksamer Aufstellungsbeschluss die Möglichkeit, mit einer Veränderungssperre nach §§ 14, 17 BauGB die Planverwirklichung zu sichern.[952] Der Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplans kann dabei mit dem Beschluss zum Erlass einer Veränderungssperre verbunden werden.[953] Auch die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB setzt einen wirksamen und ordnungsgemäßen Aufstellungsbeschluss voraus.[954] Dieser ist auch erforderlich für die Aussetzungsbefugnis nach § 22 VI 3 BauGB und für die Genehmigungsmöglichkeiten bei formeller und materieller Planreife nach §§ 33 I und II BauGB. Diese Anforderungen für die Zulässigkeit der Planverwirklichungsinstrumente führen jedoch nicht dazu, dass die Wirksamkeit der Bauleitplanung selbst in verfahrensrechtlicher Hinsicht von weiteren Voraussetzungen abhängig ist. Auch der Grundsatz einer frühzeitigen Bürgerbeteiligung ändert daran nichts, weil eine ausreichende Information in der vorgezogenen und förmlichen Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB erfolgt. Die Bekanntmachung eines wirksamen Aufstellungsbeschlusses ist hierzu nach Auffassung des *BVerwG* nicht erforderlich, zumal der Planaufstellungsbeschluss selbst noch keine Aussage über den Inhalt des Bauleitplanes enthalten muss.[955]

443 Auch die **Mitwirkung** von **befangenen Ratsmitgliedern** am Aufstellungsbeschluss oder an anderen Beschlüssen im Vorfeld des eigentlichen Feststellungs- bzw. Satzungsbeschlusses führt nicht zur Nichtigkeit des Bauleitplans, wenn dieser Mitwirkungsfehler nicht auf die vorgenannten abschließenden Beschlüsse durchschlägt. So ist etwa ein Bebauungsplan nicht deswegen ungültig, weil an der dem Satzungsbeschluss des Gemeinderates vorangehenden Beschlussfassung in der Mehrheitsfraktion des Rates kommunale Wahlbeamte als stimmberechtigte Fraktionsmitglieder beteiligt gewesen sind.[956] Zur Begründung verweist das *BVerwG* auf die Grundsätze des Abwägungsgebotes und auf den Umstand, dass es für die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne auf den Zeitpunkt der abschließenden Ratsbeschlüsse ankommt. Abwägungsvorgänge setzen sich -- so das *BVerwG*[957] -- häufig aus einer Abfolge einzelner Abwägungen zusammen. Das führt aber nicht zu Bedenken, solange kein Anlass für die Annahme besteht, dass sich die Gemeinde vorzeitig festlegt. Bedenklich könnte sogar umgekehrt eine Auslegung des Landesrechtes sein, die aus der ausschließlichen Zuständigkeit des Rates für den Erlass von Satzungen ableitet, dass schon die unzulässige Mitwirkung an lediglich vorbereitenden Ausschusssitzungen oder Vorbesprechungen notwendigerweise zur Nichtigkeit des später beschlossenen Bebauungsplans führt. Eine geradezu blockierende Handhabung der Befangenheitsvorschriften würde gegen Bundesrecht verstoßen. Verfahrensfehler führen nur dann zur Rechtswidrigkeit des Abwägungsvorgangs, wenn sie sich in diesem Vorgang auch ausgewirkt haben können.[958] Ob sich ein Mangel im Aufstellungsverfahren auf den Abwägungsvorgang ausgewirkt haben kann, lässt sich daher nur im Einzelfall beurteilen. Für die Abwägung ist allein die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Bauleitplanung maßgebend (§ 214 III 1 BauGB). Dieser Zeitpunkt ist auch für die städtebauliche Rechtfertigung einer Bauleitplanung maßgeblich.[959] Unzulässige Einwirkungen auf die Planung sind aus diesem Grunde bundesrechtlich nur beachtlich, wenn sie zu einer relevanten Verletzung des Abwägungsgebotes führen.[960] Vorbereitende Beschlüsse in Fraktionen sind für das einzelne Ratsmitglied nicht bindend.[961]

444 Nach **Landesrecht** richtet sich die Frage, welches **Gemeindeorgan** den Planaufstellungsbeschluss zu fassen und die weiteren verfahrensleitenden Entscheidungen zu treffen hat.

---

950 *Stüer*, Kommunalrecht 1997, 29.

951 *VGH München*, Urt. v. 14.10.1998 – 4 B 98.505 – VwRR BY 1999, 4.

952 S. u. Rdn. 781.

953 *BVerwG*, B. v. 9. 2. 1989 -- 4 B 236.88 -- BauR 1989, 432 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 225.

954 S. u. Rdn. 812.

955 *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1976 -- 4 C 39.74 -- BVerwGE 51, 121.

956 *BVerwG*, Urt. v. 27. 3. 1992 -- 7 C 20.91 -- BVerwGE 90, 104; B. v. 17. 8. 1992 -- 4 NB 8.91 -- NVwZ 1993, 361.

957 B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

958 *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = BauR 1988, 562 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193 -- Planaufstellungsbeschluß Befangenheit.

959 *VGH München*, Urt. 1v. 23.12.1998 – 26 N 98.1675 - .#

960 *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193 -- Befangenheit.

961 Zu den Fraktionsbildungen *BVerfG*, B. v. 10. 12. 1974 -- 2 BvK 1/73 -- BVerfGE 38, 258; Urt. v. 13. 6. 1989 -- 2 BvE 1/88 -- BVerfGE 80, 188; *BVerwG*, B. v. 31. 5. 1979 -- 7 B 77.78 -- NJW 1980, 304.

II. Ausarbeitung des Planentwurfs

445 An den Aufstellungsbeschluss schließt sich die Ausarbeitung des Planentwurfs an. Die Gemeinde kann den Planentwurf in der eigenen Verwaltung erarbeiten oder aber auch ein Planungsbüro mit diesen Planungsarbeiten beauftragen. Auch die **Übernahme** eines **Planentwurfs eines Investors** ist unbedenklich, solange die Gemeinde in ihrer Planungsfreiheit hierdurch nicht eingeschränkt wird. Allerdings wäre die Grenze der zulässigen Mitwirkung eines an der Planung interessierten Investors dann überschritten, wenn die Abwägung durch eine unzulässige Selbstbindung der Gemeinde oder durch eine sog. **subjektive Abwägungssperre** in eine Schieflage geriete.[962] Ein Bebauungsplan ist nach der Rechtsprechung des *BVerwG*[963] nicht schon deswegen abwägungsfehlerhaft, weil die Gemeinde ihn auf der Grundlage eines vom künftigen Bauherrn vorgelegten Projektentwurfs für ein Großvorhaben aufgestellt hat, das im Geltungsbereich des Plans verwirklicht werden soll. Das gilt auch, wenn die Gemeinde weder vom künftigen Bauherrn alternative Projektentwürfe sich hat vorlegen lassen noch solche selbst angefertigt hat. Ein auf der Grundlage eines einzigen Projektentwurfs des künftigen Bauherrn aufgestellter Bebauungsplan ist auch nicht schon deswegen abwägungsfehlerhaft, weil die Gemeinde über die Erforderlichkeit alternativer Projektentwürfe keine selbstständige Entscheidung getroffen hat, obgleich beteiligte Dienststellen oder Gremien der Gemeinde solche Alternativen gefordert haben. Die vorgenannten Umstände können jedoch im Einzelfall auf einen Abwägungsfehler hindeuten. Die Gemeinde ist allerdings nicht gehindert, bereits Vorkehrungen für die Umsetzung der Bauleitplanung zu treffen und ein für die Planverwirklichung benötigtes Grundstück bereits vor Abschluss des Planverfahrens anzukaufen[964]

446 Der **Alternativenprüfung** kommt allerdings im Hinblick auf eine möglicherweise geringere Belastung des Grundeigentums erhöhte Bedeutung zu.[965] Größere planerische Gestaltungsfreiheit hat die Gemeinde demgegenüber bei der Konzeptausgestaltung. Denn die Auswahl konzeptioneller Mittel zur Bewältigung etwa des vorhandenen oder zu erwartenden Verkehrsaufkommens im Gemeindegebiet ist dem Träger der örtlichen Planungshoheit zugewiesen. Hiergegen gerichtete Angriffe mit der Begründung, andere Konzepte seien tauglicher, sachangemessener, zeitgemäßer oder intelligenter sind daher grundsätzlich nicht geeignet, die städtebauliche Erforderlichkeit der Planung i.S. des § 1 III BauGB in Zweifel zu ziehen.[966]

447 Die Aufstellung eines Bauleitplans unterliegt dem Grundsatz der fairen Verfahrensführung. Dies setzt Grenzen für politische Vorabsprachen, insbesondere aber für sachwidrigen Einflussnahmen.[967] Aus diesen Gründen darf sich die Planfeststellungsbehörde in ihrer Verfahrensgestaltung keiner Einflussnahme aussetzen, die ihr die Freiheit zur eigenen planerischen Gestaltung faktisch nimmt oder weitgehend einschränkt. Besprechungen auf politischer Ebene sind dann zu beanstanden, wenn die verfahrensrechtlich geordneten Entscheidungsebenen nicht mehr getrennt, einseitige Absprachen über die weitere Verfahrensgestaltung getroffen und die Gestaltungsspielräume der planenden Behörde von vornherein durch aktive Einflussnahme sachwidrig eingeengt werden.[968]

III. Beteiligung der Träger öffentlicher Belange

448 Am Bauleitplanverfahren sind die Träger öffentlicher Belange zu beteiligen. Die Beteiligung erfolgt zweistufig. Die Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB soll **möglichst frühzeitig** erfolgen. Im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB sollen die Träger öffentlicher Belange von der Auslegung benachrichtigt werden (§ 3 II 2 BauGB). Das BauROG 1998 hat die Trägerbeteiligung insgesamt stärker als bisher an den Wortlaut des § 73 VwVfG angepasst. Dabei sind der zeitliche Ablauf des Beteiligungsverfahrens, die Rolle der Gemeinden und der Träger öffentlicher Belange teilweise neu geregelt sowie rechtliche Zweifelsfragen hinsichtlich der Bedeutung der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange im Rahmen der bauplanerischen Abwägung ausgeräumt worden.[969] Nach § 4 I BauGB holt die Gemeinde die Stellungnahmen der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt wird, möglichst frühzeitig ein. Durch diese stärkere Anlehnung an § 73 VwVfG wird hinsichtlich des Beteiligungserfordernisses auf den durch die Planung berührten Aufgabenbereich der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange abgestellt. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB kann zeitgleich mit der förmlichen Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB durchgeführt werden.

---

962 *Stüer* DVBl. 1995, 649.

963 B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = NVwZ 1988, 351 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

964 *VGH Mannheim*, Urt. v. 23.7.1998 – 3 S 960/97 – VGHBW RsprDienst 1998, Beilage 10 B 2-3 – Friedhof.

965 *BVerwG*, B. v. 26. 6. 1992 -- 4 B 1 -- 11.92 -- DVBl. 1992, 1435 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 13 = DVBl. 1992, 1435; *Hoppe/Appold* DVBl. 1992, 1203.

966 *OVG Münster*, Urt. v. 30.12.1997 - 10a D 41/95.NE - UPR 1998, 240.

967 *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = DVBl. 1987, 573 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- München II.

968 *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191.

969 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 45.

449 Die Träger öffentlicher Belange haben ihre Stellungnahmen innerhalb eines Monats abzugeben (§ 4 II 1 BauGB).[970] Die Gemeinde soll diese Monatsfrist allerdings bei Vorliegen eines wichtigen Grundes angemessen verlängern. Das Gesetz sieht daher die Monatsfrist als Regelzeit für die Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange vor, lässt allerdings in begründeten Fällen eine angemessene Verlängerung der Stellungnahmefrist zu. Durch das BauROG eingeführt ist die Appellvorschrift, dass sich die Träger öffentlicher Belange in ihren Stellungnahmen auf ihre eigenen Belange beschränken sollen.[971] Dieser Appell des Gesetzgebers richtet sich nicht nur an Fachbehörden, sondern vielleicht nicht zuletzt auch an Nachbargemeinden, die ihre Beteiligung an Planungen von Standortgemeinden nicht selten zu einem allgemeinen städtebaupolitischen Rundumschlag genutzt haben. Die Neufassung des § 4 II BauGB will erreichen, dass sich die Träger öffentlicher Belange auf die von ihnen wahrzunehmen Belange beschränken. Über einen Appellcharakter geht die Gesetzesformulierung allerdings nicht hinaus, da mehr als geringfügige, schutzwürdige und erkennbare Belange auch dann in die Abwägung einzustellen sind, wenn sich der Einwendungsführer nicht auf sie als eigene Belange berufen kann. Die Gemeinde kann daher berechtigte Einwendungen nicht nur deshalb zurückweisen, weil sie von einem Träger vorgebracht werden, dessen Aufgabenbereich nicht durch die Belange betroffen wird.

450 In ihrer Stellungnahme haben die Träger öffentlicher Belange der Gemeinde auch Aufschluss über von ihnen beabsichtigte oder bereits eingeleitete Planungen und sonstige Maßnahmen sowie deren zeitliche Abwicklung zu geben, die für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung des Gebietes bedeutsam sein können. Die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sind in der Abwägung nach § 1 VI BauGB zu berücksichtigen. Belange, die von den Trägern öffentlicher Belange nicht innerhalb der Frist des § 4 II 1 BauGB vorgetragen wurden, werden in der Abwägung nicht berücksichtigt, es sei denn, die verspätet vorgebrachten Belange sind der Gemeinde bekannt oder hätten ihr bekannt sein müssen oder sind für die Rechtmäßigkeit der Planung von Bedeutung § 4 III BauGB).

1. Grundsätze für die Trägerbeteiligung

451 Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange dient ebenso wie die Bürgerbeteiligung der Ermittlung der abwägungserheblichen Belange und steht mit dem Abwägungsgebot in engem Zusammenhang.[972] Zugleich sollen die zu beteiligenden Träger Gelegenheit erhalten, ihre eigenen Planungsvorstellungen in das Bauleitplanverfahren einzubringen und auf dessen Ergebnis Einfluss zu nehmen. Vor dem Hintergrund dieses Spannungsverhältnisses verstehen sich auch die Neuregelungen des BauROG 1998. Einerseits strebt der Gesetzgeber eine Beschränkung der Einwendungsmöglichkeiten der Träger öffentlicher Belange an. Andererseits müssen die Anforderungen an das Abwägungsgebot gewahrt werden. Das Gesetz geht vor diesem Hintergrund weiterhin von einer umfassenden Beteiligung der Träger öffentlicher Belange aus. Allerdings sollen die Träger öffentlicher Belange grundsätzlich innerhalb eines Monats Stellung nehmen und ihre Stellungnahmen auf ihren eigenen Aufgabenkreis begrenzen. Den Kreis der Behörden und Träger öffentlicher Belange, die nach § 4 I BauGB zu beteiligen sind, bestimmt das Gesetz nicht. Es sind Behörden und Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenkreis durch die jeweilige Planung berührt werden (§ 4 I 1 BauGB). Zu den **Trägern öffentlicher Belange** gehören etwa betroffene Nachbargemeinden, Träger der Straßenbaulast, Industrie- und Handelskammern, Handwerkskammern, Kirchen, die für die Gewerbeaufsicht zuständigen Behörden, Landwirtschaftskammern, Träger der öffentlichen Versorgung und auch private Elektrizitäts- oder Wasserversorgungsunternehmen. Welche Träger zu beteiligen sind, bestimmt sich nach dem jeweiligen Gegenstand der Planung und den hierdurch berührten Belangen.[973]

452 Eine ordnungsgemäße Trägerbeteiligung setzt entsprechende **Informationen durch** die **planende Gemeinde** voraus, die durch Übersendung des Planentwurfs, des Entwurfs zum Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans oder zur Begründung des Bebauungsplans sowie ggf. durch entsprechende zusätzliche Hinweise sicherzustellen hat, dass eine sachgerechte Stellungnahme der nach § 4 BauGB zu beteiligenden Träger möglich ist. Im Regelfall wird eine Monatsfrist für die Abgabe der Stellungnahme ausreichend sein. Einzelnen Trägern öffentlicher Belange kann ggf. eine Nachfrist eingeräumt werden, wenn aus der Sicht der Träger ein wichtiger Grund dafür vorliegt (§ 4 II 1 HS 2 BauGB).

---

970 Die Regelung wurde aus dem durch das BauROG 1998 gestrichenen § 2 IV 1 BauGB-MaßnG übernommen.

971 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 46.

972 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; Urt. v. 15. 4 1977 -- 4 C 3.74 -- BVerwGE 52, 226 -- Kelsterbach; Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen; B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

973 Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern v. 26. 6. 1987 MABl. 1987, S. 446; Erl. des Hessischen Ministeriums des Innern v. 18. 9. 1989 StAnz 1989, S. 2065; Rundschreiben des rh-pf Ministeriums der Finanzen v. 8. 1. 1985 MBl. 1985, S. 95 betreffend die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange an der Bauleitplanung; RdErl. des SH Innenministers v. 27. 10. 1987 ABl., S. 464 betreffend die Beteiligung von Trägern öffentlicher Belange in Bauleitplanverfahren, geändert durch Bekanntmachung v. 11. 4. 1989 ABl., S. 132, und v. 3. 11. 1989 ABl., S. 467.

Eine Verkürzung der Monatsfrist sieht das Gesetz im Gegensatz zu der vormals geltenden Regelung („innerhalb angemessener Frist“) nicht mehr vor. Die Gemeinde hat daher nach dem Wortlaut des § 4 II 1 BauGB keine Möglichkeit mehr, die Monatsfrist weiter zu verkürzen.

453 Mit der Aufforderung zur Stellungnahme hat die Gemeinde den Trägern öffentlicher Belange die wesentlichen Planunterlagen zuzusenden. Die Gemeinde ist allerdings nicht verpflichtet, von sich aus und gleichsam unaufgefordert den zu beteiligenden Trägern öffentlicher Belange, deren Zuständigkeiten berührt sein könnten, sämtliche Planunterlagen zu übersenden. Die Gemeinde hat vielmehr die Träger öffentlicher Belange insoweit zu unterrichten, dass diese erkennen können, ob ihre Zuständigkeit berührt wird und ob es angezeigt ist, sich aus diesem Grunde um den Inhalt der beabsichtigten Planung näher zu kümmern. Die Träger öffentlicher Belange haben auch keinen Vertrauensschutz dahingehend, dass sie sich etwa darauf verlassen könnten, Verfahrensfehler die nicht offensichtlich sind, noch später geltend machen zu können.[974] Den **Verbänden** wird mit ihrer Anerkennung nach § 29 II BNatSchG die Förderung von Naturschutz und Landespflege nicht als öffentliche Aufgabe übertragen. Anders als die Naturschutzbehörden sind die Verbände außenstehender Anwalt der Natur, die sich im Rahmen ihrer satzungsmäßigen - und damit ausschließlich privaten - Zwecke einer öffentlichen Aufgabe widmen.[975] Die Beteiligung der Naturschutzverbände muss daher im Bauleitplanverfahren nach § 3 BauGB im Rahmen der Bürgerbeteiligung und nicht nach § 4 BauGB erfolgen. Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange kann parallel zur Bürgerbeteiligung durchgeführt werden (§ 4 I 2 BauGB). Die Träger der öffentlicher Belange sind allerdings nicht schon dann ausreichend beteiligt worden, wenn sie über die Auslegung der Entwürfe der Bauleitpläne nach § 3 II 3 BauGB lediglich benachrichtigt werden. Vielmehr ist auch im Falle des § 4 I 2 BauGB die übliche Trägerbeteiligung durchzuführen.[976] Aus der Sicht der Träger öffentlicher Belange wird die Abgabe einer Stellungnahme gelegentlich als Amtshandlung angesehen, die ggf. eine Kostenlast verursacht.[977]

2. Beachtlichkeit der Stellungnahmen

454 Die Träger öffentlicher Belange haben zwar nach § 4 BauGB **Beteiligungsrechte**. Unmittelbare **Entscheidungsbefugnisse** i. S. der Steuerung des Bauleitplanverfahrens durch Verweigerung einer Zustimmung oder eines die Gemeinde bindenden Vetorechts kommt ihnen jedoch -- abgesehen von ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigungen -- nicht zu. Die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sind vielmehr vom Grundsatz her in der Abwägung nach § 1 VI BauGB zu berücksichtigen (§ 4 III 1 BauGB). Die Gemeinde wird allerdings durch das Schweigen eines Trägers öffentlicher Belange nicht von der Ermittlung und Abwägung der erkennbaren oder nach Lage der Dinge sich aufdrängenden Belange befreit.[978] Dasselbe gilt für zustimmende Stellungnahmen der am Planverfahren beteiligten Fachbehörden und Träger öffentlicher Belange. Die **Gemeinde** wird durch solche Zustimmungserklärungen zu Planentwürfen nicht von ihrer **Verpflichtung** entbunden, sich selbst **Gewissheit** über die **abwägungserheblichen Belange zu verschaffen**. Durch diese sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Anforderungen an die Berücksichtigung von Belangen wird die in § 4 III 2 BauGB enthaltene Regelung relativiert, dass die Gemeinde nicht fristgerecht vorgebrachte Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange nicht berücksichtigen muss.

455 Die von den Trägern vorgebrachten Belange sind grundsätzlich der Abwägung zugänglich (§ 4 III 1 BauGB), können also von der Gemeinde nach **Abwägung** anderen gewichtigeren Belangen gegenüber geopfert werden. Allerdings kann vor allem das jeweilige Fachrecht einen relativen oder absoluten Vorrang regeln. So sind etwa gesetzliche Planungsleitsätze für die Gemeinde in der Bauleitplanung bindend und nicht durch Abwägung überwindbar. Werden derartige Belange von den Trägern vorgebracht, so ergeben sich daraus entsprechende Bindungen, die durch Abwägung nicht überwindbar sind. Derartige Bindungen können sich etwa aus dem Anpassungsgebot an die Ziele der Raumordnung (§ 1 IV BauGB) oder aus gesetzlichen Regelungen des Natur- und Landschaftsschutzes ergeben, wenn das jeweilige Fachrecht einen auch durch Ausnahmeregelungen nicht zu überwindenden Vorrang vorsieht. Bestehen solche gesetzliche Vorrangregelungen nicht, unterliegen die von den Trägern vorgebrachten Anregungen der bauplanerischen Abwägung. So kann etwa die zuständige Straßenverkehrsbehörde ihre nach Landesrecht erforderliche Zustimmung zu einer Baugenehmigung verweigern, wenn die zur Verwirklichung des Vorhabens erforderliche Anlegung einer Zufahrt zu einer Landstraße den reibungslosen und ungehinderten Verkehr der Landstraße gefährdet.[979] Die Verwirklichung von Festsetzungen eines Bebauungsplans kann u. a. auch gegen artenschutzrechtliche Verbote (§ 20 f I BNatSchG) verstoßen, es sei denn, es liegt eine Befreiung von diesen Verboten vor (§ 31 I BNatSchG). Zudem können Vollzugshandlungen genehmigungspflichtig sein, wie etwa das Roden von Wald gemäß § 9 I BWaldG i. V. m. dem Landesrecht. Der Bebauungsplan selbst bedarf noch nicht der Befreiung oder Genehmigung nach den genannten

---

974 So zu § 73 II VwVfG *BVerwG*, B. v. 11. 4. 1995 -- 4 B 61.95 -- Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 8 -- B 76 Eutin.

975 *BVerwG*, Urt. v. 14.5.1997 - 11 A 43.96 - DVBl. 1997, 1123.

976 *BVerwG*, B. v. 7.11.1997 - 4 NB 48.96 - UPR 1998, 114.

977 So *VG Gera*, Urt. v. 12.11.1998 – 4 K 172/98 GE – ThürVBl. 1999, 70 zu § 1 I 1 ThürVwKostG.

978 *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26; *BGH*, Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 118/88 -- NJW 1990, 1038 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 45 -- Dormagen.

979 *VGH Mannheim*, Urt. v. 11.12.1998 – 3 S 1573/97 – VGHBW RsprDienst 1999, Beilage B 2 B 6.

Vorschriften, sondern erst die Realisierungsmaßnahmen. Die Vorschriften richten sich – so das *BVerwG* - nämlich nicht an den Plangeber, sondern an denjenigen, der den Plan in die Tat umsetzen will. Das Nicht-Vorliegen einer Befreiung von dem Verbot des § 20 f I BNatSchG oder einer Genehmigung nach § 9 I BWaldG i. V. m. Landesrecht berührt demnach die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans grundsätzlich nicht. Wenn aber der Bebauungsplan aus Rechtsgründen der Vollzugsfähigkeit entbehrt, also die mit seinem Erlass gesetzte Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung nicht zu erfüllen vermag, kann er nicht erforderlich i. S. des § 1 III BauGB sein. Derartige dauerhafte Hindernisse für die Verwirklichung der Festsetzungen eines Bebauungsplans können sich etwa aus den naturschutzrechtlichen oder forstrechtlichen Vorschriften ergeben, wenn etwa eine Befreiung oder Genehmigung nicht gestatten.[980] Das Landesrecht kann nach Auffassung des *BVerwG* möglicherweise sogar die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans von einer vorher erteilten forstrechtlichen Umwandlungsgenehmigung abhängig machen[981]. Andererseits kann das Landesrecht auch anordnen, dass mit der Verbindlichkeit des Bebauungsplans eine entgegenstehende Landschaftsplanung außer Kraft tritt[982]. Ist der Bebauungsplan mit einer Landschaftsschutzverordnung nicht vereinbar, so kann der Bebauungsplan nichtig sein, wenn das Landesrecht einen entsprechenden Vorrang anordnet. Auch wenn eine „Golfplatzlandschaft“ ihrerseits ansprechend erscheine und durch die im Bebauungsplan vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen an bestimmten Stellen eine naturschutzfachliche Verbesserung des gegenwärtigen Zustandes eintrete, führe dies nicht unbedingt zu einer Vereinbarkeit mit der Landschaftsschutzverordnung noch begründe es einen Anspruch auf Befreiung.[983]

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 Bauleitplanung 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 zusagt.[984]

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, so weit der Inhalt seiner Darstellungen einer Verordnung über die Festsetzung eines Landschaftsschutzgebiets widerspricht.[985] Nicht erheblich ist, ob der Gemeinde eine Änderung der Landschaftsschutzverordnung „verbindlich“ in Aussicht gestellt worden ist.[986]

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 prüfen.[987]

456 Ist eine zur ordnungsgemäßen Aufbereitung des Abwägungsmaterials erforderliche Sachaufklärung unterblieben, so kann sie allerdings im Rahmen des § 215a BauGB noch später nachgeholt werden.[988] Derartige Heilungsmöglichkeiten sind bereits zuvor im Fachplanungsverfahren durch das PlVereinfG vom 17. 12. 1993 eröffnet worden. So sind etwa nach § 17 VIc FStrG Mängel bei der Abwägung der von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind. Erhebliche Mängel bei der Abwägung oder eine Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften führen nur dann zur Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses oder der Plangenehmigung, wenn sie nicht durch Planergänzung oder durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können (vgl. auch § 75 I a 2 VwVfG i. d. F. des GenBeschlG). Das BauROG

---

980 *BVerwG*, B. v. 25.8.1997 - 4 NB 12.97 - NVwZ-RR 1998, 162 = NuR 1998, 135; zu § 24a NatSchG BW/§ 20 c BNatSchG *VGH Mannheim*, Urt. v. 13.6.1997 - 8 S 2799.96 - NuR 1998, 146 (auch zur Möglichkeit einer Heilung nach altem Recht).

981 *BVerwG*, B. v. 5.1.1999 – 4 BN 28.97 -

982 *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1998 – 7a D 95/97.NE - .

983 *VGH Mannheim*, Urt. v. 9.5.1997 - 8 S 2357/96 - VBlBW 1998, 106; zur Sicherung eines Raumordnungsprogramms gegenüber einem Bebauungsplan *OVG Lüneburg*, B. v. 15.4.1996 - 1 M 1464.96 - NVwZ-RR 1997, 690.

984 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.

985 Etwa Wohnbauflächen dem Verbot der Errichtung baulicher Anlagen.

986 BVerwG, Urteil vom 21.10.1999 – 4 C 1.99 –.

987 VGH Mannheim, Urteil vom 18.3.1999 – 5 S 328/99 – UPR 1999, 316.

988 Vgl. zum früher geltenden Verbot der Nachbesserung im Gerichtsverfahren *BVerwG*, B. v. 14. 8. 1989 -- 4 NB 24.88 -- DVBl. 1989, 1105 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 84 -- Beitrittsbeschluß.

hat mit § 215 a BauGB und die dort eröffnete Heilungsmöglichkeit durch ein ergänzendes Verfahren mit dem Fachplanungsverfahren gleichgezogen.

Beispiele: Die Gemeinde plant im Bereich einer ehemaligen Zeche die Ausweisung einer Wohnsiedlung. Die für die industrielle Nutzung zuständige Bergaufsicht nimmt im Planaufstellungsverfahren keine Stellung. Die Gemeinde ist durch das Schweigen der Behörde nicht von ihrer sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Verpflichtung entbunden, die Bodenbeschaffenheit auf Altlasten untersuchen zu lassen, wenn dafür Anhaltspunkte bestehen. Allerdings bestehen entsprechende Heilungsmöglichkeiten nach § 215 a BauGB, wenn der Fehler durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Durch einen Bebauungsplan soll ein neues Einkaufszentrum ausgewiesen werden. Die Industrie- und Handelskammer äußert im Hinblick auf negative Auswirkungen auf die Innenstadt Bedenken und empfiehlt, statt dessen die Geschäftsfläche in der Innenstadt zu erweitern. Die Gemeinde wird durch eine solche Stellungnahme nicht gebunden. Allerdings ist sie abwägungsbeachtlich in dem Sinne, dass sie in die Abwägung eingestellt werden muss. In Zweifelsfällen sollte ein Gutachten zu den infrastrukturellen Auswirkungen des geplanten Einkaufszentrums eingeholt werden.

457 Ob sich der **Träger öffentlicher Belange** mit seiner **Stellungnahme** durchsetzt, ist daher, wenn gesetzliche Vorschriften keine Vorrangregelungen enthalten, keine Frage der absoluten Rangfolge, sondern beurteilt sich danach, welche Bedeutung den von den Fachbehörden oder den Trägern öffentlicher Belange eingebrachten Gesichtspunkten zukommt. Solche Belange müssen in die **Abwägung eingestellt** werden und setzen sich dort durch, wenn sie von einem derartigen Gewicht sind, dass sie die anderen Interessen, Belange und Planungsvorstellungen überwiegen. Die Stellungnahmen dieser Beteiligten wirken also aus sich, aus der Überzeugungskraft der vorgetragenen Argumente, nicht (allein) deshalb, weil sie etwa von einer bestimmten Behörde oder Stelle vorgetragen worden sind.

458 Die Träger öffentlicher Belange können allerdings im Rahmen ihrer Zuständigkeiten für die Gemeinde **Daten** setzen, die für die **Bauleitplanung verbindlich** sind. Dies gilt etwa für die Ergebnisse der privilegierten Fachplanung nach § 38 BauGB oder bauliche Maßnahmen des Bundes und der Länder nach § 37 BauGB. Im Rahmen ihrer gesetzlichen Eingriffsbefugnisse können die Fachbehörden gemeindliche Belange überwinden und eigenständiges Recht setzen, das von der planenden Gemeinde zu beachten ist. Ob ein derartiger Vorrang der Fachverwaltung besteht, ist den jeweiligen Fachgesetzen zu entnehmen. Diese können eine absoluten oder relativen Vorrang gegenüber der Bauleitplanung für sich beanspruchen, wenn die Fachgesetze dies entsprechend vorsehen und hierdurch nicht in die Planungshoheit der Gemeinde eingegriffen wird. Gemeindliche Planung und Fachplanung sind damit auf Koordination angelegt, die eine gegenseitige Rücksichtnahme und Beachtung der gesetzlich eingeräumten Kompetenzen beinhaltet.

3. Zeitpunkt der Trägerbeteiligung

459 Die erste Stufe der **Trägerbeteiligung** soll nach § 4 I BauGB **möglichst frühzeitig** erfolgen. Sie darf also nicht erst stattfinden, wenn die Planung so verfestigt ist, dass eine Berücksichtigung der von der Trägern einzubringenden Belange wegen des vorangeschrittenen Planungsstadiums im Rahmen der Abwägung nicht mehr möglich ist. Das Gesetz schreibt allerdings den genauen Zeitpunkt der Trägerbeteiligung nicht vor. Dies gilt auch im Verhältnis zur Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB. Ob etwa die Trägerbeteiligung vor der vorgezogenen (frühzeitigen) Bürgerbeteiligung nach § 3 I BauGB erfolgt oder diese jener vorangeht, legt das BauGB nicht fest.

460 Die **Trägerbeteiligung** kann auch erst **zeitgleich mit der förmlichen Bürgerbeteiligung** nach § 3 II BauGB durchgeführt werden. Hierdurch kann das Beteiligungsverfahren erleichtert und beschleunigt werden. Diese recht späte Beteiligung wird allerdings in der Planungspraxis eher die Ausnahme bleiben und nur dann in Betracht kommen, wenn nur wenige Träger zu beteiligen sind und voraussichtlich wesentlich neue Erkenntnisse nicht erwartet werden können. Anderenfalls ist eine solche Parallelbeteiligung nicht sinnvoll, weil bei wesentlichen Planänderungen eine erneute Offenlage erforderlich wird (§ 3 III BauGB).

4. Präklusion von nicht rechtzeitig vorgebrachten Belangen

461 Belange, die von den Trägern öffentlicher Belange nicht fristgemäß vorgetragen wurden, sind nach § 4 III 2 BauGB in der Abwägung nur zu berücksichtigen, wenn die verspätet vorgebrachten Belange der Gemeinde bekannt sind oder ihr hätten bekannt sein müssen oder für die Rechtmäßigkeit der Abwägung von Bedeutung sind. Die Präklusion bestimmter öffentlicher Belange verschiebt sich damit grundsätzlich vom Zeitpunkt der Beschlussfassung (§ 214 III 1 BauGB) auf den Abschluss des Beteiligungsverfahrens für die Träger öffentlicher Belange.[989] Regelung in § 4 III BauGB dient der Verfahrensbeschleunigung und zwar über die Gründe des dringenden Wohnbedarfs in dem inzwischen aufgehobenen § 2 IV BauGB-MaßnG hinaus für die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung aller Bebauungspläne.

462 Die **Präklusion** der **Rügemöglichkeiten** ist nur bei entsprechender rechtsstaatlicher Handhabung verfassungsrechtlich unbedenklich.[990] Dabei muss die Präklusion durch Gründe des öffentlichen Wohls gerechtfertigt sein. Zudem dürfen die Verfahrensrechte der Beteiligten nicht unzulässig verkürzt werden. Der Gesetzgeber stellt dies durch die Regelung sicher, dass Belange im Abwägungsverfahren nur ausfallen dürfen, wenn sie nicht nach Lage der Dinge auch ohne das

---

989 *Pflaumer/Runkel* BBauBl. 1990, 391.

990 *BVerwG*, Urt. v. 6. 8. 1982 – 4 C 66.79 – BVerwGE 66, 99 = NJW 1984, 1250 – Rhein-Main-Donau-Kanal.

Vorbringen des beteiligten Trägers bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen. § 4 III BauGB knüpft damit an die Rechtsprechung des *BVerwG*[991] an, wonach die durch die Planung (negativ) betroffenen Belange in die Abwägung nur eingestellt werden müssen, wenn sie mehr als geringfügig, schutzwürdig und für die Gemeinde erkennbar sind. Die Erkennbarkeit der Belange wird dabei wesentlich durch die Trägerbeteiligung und die Bürgerbeteiligung gesteuert. Für die Gemeinde erkennbar ist, was im Verfahren der Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB oder im Verfahren der vorgezogenen und förmlichen Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB vorgetragen worden ist. Im Übrigen braucht die Gemeinde negativ betroffene Belange nur in die Abwägung einzustellen, wenn sie offensichtlich sind, sich dem Planer also geradezu aufdrängen und sozusagen offen auf der Hand liegen. Die Träger öffentlicher Belange haben dabei keinen Vertrauensschutz dahin gehend, Verfahrensfehler, die nicht offensichtlich sind, noch später geltend machen zu können.[992]

463 Diese sich aus dem **rechtsstaatlichen Abwägungsgebot** ergebenden **Schranken** wahrt § 4 III BauGB, indem diese Vorschrift eine Präklusion von nicht rechtzeitig vorgebrachten Belangen dann nicht gelten lässt, wenn der Gemeinde die Belange bekannt waren oder hätten bekannt sein müssen. Nach den vorgenannten Grundsätzen handelt es sich dabei um mehr als geringfügige und schutzwürdige Belange, die sich der Gemeinde trotz Nichterwähnung in der Bürgerbeteiligung oder der Trägerbeteiligung sozusagen aufdrängen. Durch diesen Grundsatz ist sichergestellt, dass vor allem auch private Belange von Gewicht bei der Abwägung nicht ausfallen, sondern weiterhin eingestellt und mit dem ihnen zukommenden Gewicht berücksichtigt werden müssen.

464 Für Bebauungspläne, die zur Deckung eines **dringenden Wohnbedarfs** der Bevölkerung aufgestellt, geändert oder ergänzt werden, enthielt der durch das BauROG 1998 § 2 IV und V BauGB-MaßnG **Sondervorschriften**, die eine Verkürzung der Stellungnahmefrist und die Durchführung eines verfahrensverkürzenden Anhörungstermines ermöglichten.

5. Rechtsfolgen der fehlerhaften Trägerbeteiligung

465 Werden Träger öffentlicher Belange nicht nach § 4 I BauGB im Planaufstellungsverfahren frühzeitig beteiligt, so kann dies zur Nichtigkeit des Planes führen. Nach § 214 I Nr. 1 BauGB ist eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften für die Rechtswirksamkeit der Bauleitplanung u. a. dann beachtlich, wenn die Vorschriften über die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB verletzt worden sind. Dabei ist allerdings unbeachtlich, wenn bei Anwendung der Vorschrift einzelne berührte Träger öffentlicher Belange nicht beteiligt worden sind. Unschädlich ist daher die Nichtbeteiligung einzelner Träger -- allerdings auch hier mit dem Vorbehalt, dass die verfassungsrechtlich gebotenen Anforderungen an die Abwägung eingehalten worden sind. Sind daher einzelne Träger öffentlicher Belange nicht beteiligt worden, so ist dies nur dann für die Rechtswirksamkeit der Bauleitplanung unbeachtlich, wenn von diesen Trägern keine wesentlichen Belange vorgebracht werden konnten und solche Belange der Gemeinde auch nicht bekannt oder erkennbar waren. Anderenfalls bewirkt die Nichtbeteiligung einzelner Träger bedeutsame Abwägungsdefizite, die zur Teil- oder sogar Gesamtnichtigkeit der Planung führen können.

IV. Bürgerbeteiligung

466 Neben die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB tritt die Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB als wesentliches Kernstück der öffentlichen Verfahrensbeteiligung.[993] Die Bürgerbeteiligung hat zum Ziel, das gemeindliche Abwägungsmaterial zu verbreitern **(Informationsfunktion)**, die Öffentlichkeit an dem Planungsprozess zu beteiligen **(demokratische Funktion)** und ihre Einwirkungsmöglichkeiten zu verbessern **(Rechtsschutzfunktion)** sowie die Akzeptanz gemeindlicher Planungen zu erhöhen **(Integrationsfunktion)**. Die Bürgerbeteiligung gliedert sich in eine **frühzeitige (vorgezogene) Bürgerbeteiligung** nach § 3 I BauGB sowie eine **förmliche Bürgerbeteiligung** nach § 3 II BauGB.[994] In der vorgezogenen Bürgerbeteiligung werden die Bürger über die Planungsentwürfe und Konzeptionen informiert und erhalten Gelegenheit zur öffentlichen Erörterung und Stellungnahme. Die förmliche Bürgerbeteiligung gilt der ausgearbeiteten Planung, die für einen Monat öffentlich ausliegt und zu der von jedermann Anregungen vorgetragen werden können. Die Bürgerbeteiligung gem. § 3 BauGB wurde allerdings nicht in Erfüllung einer grundrechtlichen Schutzpflicht erlassen, sondern hat gem. § 1 I BauGB die dem Gemeinwohl dienende Aufgabe, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten.[995] Aus den

---

991 B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

992 *Kühling*, Fachplanungsrecht, Rdn. 187, 191.

993 Zur Bürgerbeteiligung *Fisahn* NJ 1996, 63; *Morlock/Freiburg* BWVPr. 1992, 5; *Schmidt-Eichstaedt* StuGB 1992, 321; *Schmidt-Jortzig* DöV 1981, 371; *Stüer* BayVBl. 1990, 39; *Tettinger* NWVBl. 1993, 284; *Wickrath* Bürgerbeteiligung im Recht der Raumordnung und Landesplanung 1992.

994 *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 3 Rdn. 1 ff.; *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 82; *Rothe* Rdn. 94 ff., 154 ff.

995 *BVerwG*, B. v. 3. 8. 1982 -- 4 B 145.82 -- Buchholz 406.11 § 2a BBauG Nr. 4 = DVBl. 1982, 1096 = DöV 1982, 941.

Regelungen über die Bürgerbeteiligung in § 3 BauGB ergeben sich für den Bürger auch keine einklagbaren Rechte. So wird der von einem Bauvorhaben betroffene Nachbar daher nicht dadurch in seinen Rechten verletzt, dass die Gemeinde von der objektivrechtlich gebotenen Aufstellung eines Bebauungsplans abgesehen hat. Die vorgezogene und förmliche Bürgerbeteiligung unterscheidet sich daher in dieser Hinsicht von der vorgezogenen Rechtsschutzfunktion des immissionsschutzrechtlichen Einwendungsverfahrens gem. § 10 II 2 BImSchG, das vom *BVerwG* als „drittschützend" eingestuft worden ist.[996] Die Frage des Drittschutzes ist je nach der Zielrichtung und spezifischen Schutzfunktion des einschlägigen Verfahrensrechts für die jeweils betroffenen Rechtsgebiete eigenständig zu beurteilen.[997]

1. Vorgezogene Bürgerbeteiligung

467 Nach § 3 I BauGB sind die Bürger möglichst frühzeitig über die allgemeinen Ziele und Zwecke der Planung, sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung eines Gebiets in Betracht kommen, und die voraussichtlichen Auswirkungen der Planung öffentlich zu unterrichten; ihnen ist Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung zu geben. Als Bürger kann sich jedermann, d. h. jede natürliche oder juristische Person, an der Information und Anhörung beteiligen. Ein Nachweis eines irgendwie gearteten eigenen Interesses ist nicht erforderlich.

468 **a) Grundsätze.** Die frühzeitige (vorgezogene) Bürgerbeteiligung umfasst eine öffentliche Unterrichtung, an die sich die Gelegenheit zur Äußerung und Erörterung anschließt. Die vorgezogene Bürgerbeteiligung dient dem Ziel, die Bürger über die von der Gemeinde beabsichtigten Planungskonzepte und -ziele bereits in einem frühen Stadium zu informieren und Gelegenheit zu geben, eigene Wünsche und Vorstellungen in den Planungsprozess einzubringen. Im Gegensatz zur förmlichen Bürgerbeteiligung soll dies auf eine gesetzlich nicht im Einzelnen festgelegte Weise geschehen. Den Gemeinden sind insoweit bei der **Verfahrensgestaltung** entsprechende **Spielräume** gewährt. Auch ist durch § 214 I 1 Nr. 1 BauGB sichergestellt, dass Fehler in der Durchführung der vorgezogenen Bürgerbeteiligung auf die Rechtswirksamkeit der Bauleitplanung keinen Einfluss haben. Die Gemeinde entscheidet dabei im Rahmen der gesetzlichen Vorgaben selbst über die Art und Weise der Bürgerbeteiligung. Auch kann die Gemeinde sich selbst entsprechende Verfahrensrichtlinien für die Durchführung der vorgezogenen Bürgerbeteiligung geben.

469 Die Information der Gemeinde soll sich auf die **öffentliche Unterrichtung** über die allgemeinen **Ziele** und **Zwecke** der **Planung** beziehen sowie sich wesentlich unterscheidende in Betracht kommende Lösungen und die voraussichtlichen **Auswirkungen** der Planung aufzeigen. Wegen des noch frühen Planungsstadiums wird es sich dabei regelmäßig noch nicht um „fertige" Bauleitpläne handeln. Im Vordergrund der vorgezogenen Bürgerbeteiligung wird vielmehr in der Regel zunächst die Analyse des Planungsgebietes und die Angabe der groben Zielkonzeption stehen, die für das Gebiet in Betracht kommt.

470 In der vorgezogenen Bürgerbeteiligung soll auf der Grundlage dieser Informationen **Gelegenheit** zur **Äußerung** und **Unterrichtung** gegeben werden. Dies sollte in geeigneter Weise geschehen, etwa in einer Bürgerversammlung des Stadt- oder Ortsbezirks. Die Unterrichtung der Bürger über diese Veranstaltung könnte etwa durch Bekanntmachung in den amtlichen Bekanntmachungsblättern und im Aushangkasten der Gemeinde, durch Zeitungsberichte, Plakate, Flugblätter, Hauswurfsendungen, Ausstellungen oder vergleichbare Informationsmittel erfolgen.

471 Die **Anforderungen** an die **vorgezogene Bürgerbeteiligung** dürfen dabei **nicht überspannt** werden. So ist zwar auch über sich wesentlich unterscheidende Lösungen, die für die Neugestaltung oder Entwicklung des Gebietes in Betracht kommen, zu unterrichten. Dies gilt aber nur insoweit, als die Gemeinde solche Lösungen bereits selbst erwogen und geprüft hat. Nicht ist die Gemeinde verpflichtet, von sich aus **Alternativkonzepte** zu ihrer Planung zu entwickeln oder die von Fachbehörden oder in der Öffentlichkeit erwogenen Alternativlösungen zu prüfen und über die Ergebnisse der Prüfung in der vorgezogenen Bürgerbeteiligung zu informieren. Ein auf der Grundlage eines einzigen **Projektentwurfs** des künftigen Bauherrn aufgestellter Bebauungsplan ist auch nicht schon deswegen abwägungsfehlerhaft, weil die Gemeinde über die Erforderlichkeit alternativer Projektentwürfe keine selbstständige Entscheidung getroffen hat, obgleich beteiligte Dienststellen oder Gremien der Gemeinde solche Alternativen gefordert haben.[998]

472 **b) Verzicht auf vorgezogene Bürgerbeteiligung.** Der eigenen gemeindlichen Gestaltungsmöglichkeit im Bereich der vorgezogenen Bürgerbeteiligung entspricht, dass nach § 3 I 2 BauGB von einer **Unterrichtung** und **Erörterung abgesehen** werden kann, wenn

-- ein Bebauungsplan aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet und die Nachbargebiete nur unwesentlich auswirkt oder

-- die Unterrichtung und Erörterung bereits zuvor auf anderer planerischer Grundlage erfolgt sind.

Außerdem kann nach § 13 BauGB auf eine vorgezogene Bürgerbeteiligung verzichtet werden, wenn durch Änderungen oder Ergänzungen eines Flächennutzungs- oder Bebauungsplans die Grundzüge der Planung nicht berührt werden.

---

996 *BVerwG*, Urt. v. 22. 10. 1982 -- 7 C 50.78 -- NJW 1983, 1507 = DVBl. 1983, 183.

997 *BVerwG*, Urt. v. 22. 2. 1980 -- 4 C 24.77 -- Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 33 S. 101 f.; B. v. 16. 12. 1992 -- 4 B 202.92 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1285 -- Fußballstadion.

998 *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = NVwZ 1988, 351 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge; B. v. 26. 6. 1992 -- 4 B 1 -- 11.92 -- DVBl. 1992, 1435 -- Abschnittsbildung.

473 Der Verzicht auf die vorgezogene Bürgerbeteiligung ist nach der Änderung durch das BauROG 1998 nur noch für den Fall der Aufstellung oder Aufhebung eines Bebauungsplans in § 3 I BauGB geregelt. Die Änderung oder Ergänzung eines Bebauungsplans oder die Änderung des Flächennutzungsplans, bei denen, wenn die Grundzüge der Planung nicht betroffen sind, ebenfalls auf eine vorgezogene Bürgerbeteiligung verzichtet werden kann, findet in § 13 BauGB ihre Grundlage. Eine vorgezogene Bürgerbeteiligung ist nach den Neuregelungen durch das BauROG 1998 daher nur noch erforderlich, wenn

-- ein Flächennutzungsplan neu aufgestellt (§ 3 I BauGB) oder in seinen Grundzügen geändert wird (§ 13 BauGB),

-- ein Bebauungsplan neu aufgestellt oder aufgehoben wird und sich dies auf das Plangebiet oder die Nachbargebiete mehr als nur unwesentlich auswirkt (§ 3 I 2 Nr. 2 BauGB),

-- ein Bebauungsplan geändert oder ergänzt wird und dadurch die Grundzüge der Planung betroffen werden (§ 13 BauGB).

Eine vorgezogene Bürgerbeteiligung kann allerdings entfallen, wenn die Unterrichtung und Erörterung bereits auf anderer planerischer Grundlage stattgefunden hat (§ 3 I 2 Nr. 2 BauGB).

474 Die **vorgezogene Bürgerbeteiligung** ist daher immer dann **entbehrlich**, wenn bereits eine ausreichende Beteiligung der Bürger stattgefunden hat. Während bei der erstmaligen Aufstellung des Flächennutzungsplans eine vorgezogene Bürgerbeteiligung durchgeführt werden muss, kann davon bei einer Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplanes abgesehen werden, wenn hierdurch die **Grundzüge der Planung** nicht berührt werden (§ 13 Nr. 1 BauGB).[999] Dies wird bei Änderungen oder Ergänzungen in Betracht kommen, die sich auf das Planungskonzept nicht wesentlich auswirken. Vielfach wird in diesen Fällen zugleich ein Bebauungsplan aufgestellt, geändert oder ergänzt. Hier bietet § 13 2 Nr. 2 BauGB die Möglichkeit, auf eine vorgezogene Bürgerbeteiligung zu verzichten. Der Bebauungsplan darf dabei nicht die städtebaulichen Grundstrukturen ändern, muss in seiner Funktion auf das Plangebiet beschränkt sein und darf dabei im Vergleich zum bisher Zulässigen keine wesentlich anderen Nutzungs- und Bebauungsmöglichkeiten festsetzen. Werden die Plangebietsgrenzen eines im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung nach § 3 I BauGB vorgestellten Planentwurfs vor der Offenlegung nach § 3 II BauGB[1000] 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“ genügt.[1001]

475 Eine vorgezogene Bürgerbeteiligung kann ebenso entfallen, wenn die **Unterrichtung bereits auf einer** anderen planerischen Grundlage erfolgt ist (§ 3 I 2 Nr. 2 BauGB). Die andere planerische Grundlage muss in ihrem wesentlichen Inhalt -- wie etwa eine städtebauliche Rahmenplanung -- dem vorgesehenen Bauleitplan entsprechen. Ein informeller Plan für ausschließlich spezielle Sachbereiche reicht nur aus, wenn auf dieser Grundlage eine sachgerechte Beurteilung der Planungskonzeption möglich ist.

476 Die vorgezogene Bürgerbeteiligung soll nicht mehrfach durchgeführt werden müssen. An die Unterrichtung und Erörterung nach § 3 I BauGB schließt sich daher die förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB folgerichtig auch dann an, wenn die Erörterung zu einer Änderung der Planung führt. Im Interesse der beabsichtigten Verfahrensbeschleunigung ist diese Vorschrift weit auszulegen. Eine **zweite vorgezogene Bürgerbeteiligung** ist daher auch dann nicht erforderlich, wenn die Änderung nicht von den Bürgern im Erörterungstermin vorgebracht worden ist, sondern von anderer Seite, etwa von Fachbehörden oder planungsinteressierten Investoren, eingebracht worden ist.

2. Förmliche Bürgerbeteiligung

477 Ist die eigentliche Konzeptions- und Planungsphase abgeschlossen und der Bauleitplan vom Grundsatz her beschlussreif fertig gestellt, erfolgt die förmliche Bürgerbeteiligung. Nach § 3 II BauGB sind die Entwürfe der Bauleitpläne mit dem Erläuterungsbericht oder der Begründung für die Dauer eines Monats öffentlich auszulegen. Ort und Dauer der Auslegung sind mindestens eine Woche vorher ortsüblich bekanntzumachen mit dem Hinweis darauf, dass Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können.[1002] Nach der Neufassung des BauGB durch das BauROG 1998 können zwar nicht – wie bisher – auch Bedenken, sondern nur noch Anregungen erhoben werden.

---

[999] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1987 -- 4 NB 2.87 -- ZfBR 1988, 90 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 148; Urt. v. 18. 7. 1989 -- 4 N 3.87 -- BVerwGE 82, 225 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 194; B. v. 22. 9. 1989 -- 4 NB 24.89 -- NVwZ 1990, 361 = DVBl. 1990, 364; B. v. 31. 10. 1989 -- 4 NB 7.89 -- NVwZ-RR 1990, 286 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 212; B. v. 20. 11. 1989 -- 4 B 163.89 -- NVwZ 1990, 556 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 327; *OVG Münster*, Urt. v. 12. 5. 1989 -- 11a NE 51/87 -- NVwZ 1990, 894 = UPR 1990, 103.

[1000] Zu Erfordernissen bei der Auslegung des Planentwurfs VGH Mannheim, Urt. v. 11.12.1998 – 8 S 1174/98 – VBlBW 1999, 178; OVG Lüneburg, Urt. v. 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 III S. 1 BauGB VGH München, Urt. v. 30.11.1998 – 26 N 95.1815 – BayVBl. 1999, 213.

[1001] OVG Münster, B. v. 30.6.1999 – 7a D 184/97.NE – NuR 2000, 55 .

[1002] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 82.

Eine sachliche Änderung ist hierdurch jedoch nicht eingetreten. In kritischen Fällen wird der Einwendungsführer anregen, im Rahmen des weiteren Planverfahrens die erhobenen Einwendungen zu bedenken.

478 Die **Wochenfrist** ist nach §§ 187 I und 188 II BGB zu berechnen. Der Tag der Bekanntmachung zählt hiernach nicht mit. Die Auslegung erfolgt für die Dauer eines Monats, wobei gem. § 187 II BGB der erste Tag der Offenlegung bei der Fristberechnung mitzählt.[1003] Das Ende der Frist ist nach §§ 188 I, 193 BGB zu berechnen.[1004] Für die ortsübliche Bekanntmachung der Offenlegungsfrist genügt, wenn der erste Tag der Auslegungsfrist datumsmäßig benannt wird und auf die Monatsfrist hingewiesen wird. Die Berechnung der Monatsfrist ist dem Bürger zumutbar.[1005] Die Träger öffentlicher Belange sollen von der Auslegung benachrichtigt werden. Die Offenlage der Planung erfordert bundesrechtlich keinen Ratsbeschluss. Für die Bekanntmachung sind jedoch die landesrechtlichen und gegebenenfalls ortsrechtlichen Bekanntmachungsanforderungen zu beachten.[1006] Die Bekanntmachung darf keine Zusätze oder Einschränkungen enthalten, die geeignet sein können, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürger von der Erhebung von Anregungen abzuhalten. Die Bekanntmachung darf jedoch mit den Hinweisen versehen werden, dass Anregungen „schriftlich oder zur Niederschrift" vorgetragen werden können und dass sie die volle Anschrift des Einwenders und „gegebenenfalls" die genaue Bezeichnung des Grundstücks bzw. des Gebäudes enthalten „sollten".[1007]

479 **a) Öffentliche Auslegung.** Der **Entwurf** des Bauleitplans und **sein Erläuterungsbericht** bzw. seine Begründung sind zu jedermanns Einsicht öffentlich auszulegen. Offen gelegt werden müssen darüber hinaus auch alle Unterlagen, die erforderlich sind, um den Betroffenen die Mitwirkung durch Anregungen zu ermöglichen und vor allem den Umfang ihrer Betroffenheit erkennbar zu machen. Das Offenlegungserfordernis kann sich daher etwa auch auf Gutachten beziehen, auf die in den Festsetzungen oder der Begründung zum Bebauungsplan Bezug genommen wird, wenn ohne Kenntnis des Gutachtens die Betroffenheiten oder die beabsichtigten planerischen Maßnahmen nicht richtig erkannt werden können. Gehört ein Gutachten zu den tragenden Elementen des Bebauungsplans, so kann auch die Auslegung dieses Gutachtens erforderlich werden. Sie ist aber dann nicht erforderlich, wenn dem Informationszweck des § 3 II BauGB auch durch andere ausgelegte Unterlagen genügt ist.[1008]Die Auslegungsfrist beträgt einen Monat. Der Entwurf muss nicht während der gesamten Dienstzeit der Gemeindeverwaltung zur Einsicht offenliegen. Es reicht vielmehr, wenn in den Kernarbeitszeiten eine Einsichtsmöglichkeit gegeben ist.[1009] Auch ist unschädlich, wenn während der einmonatigen Offenlegung eine Einsichtnahme an einem Tage -- etwa an Silvester -- nicht möglich war.[1010] Ebenso zulässig ist die Auslegung während der Ferienzeit.[1011] Die Länge der gesetzlich festgelegten Auslegungsfrist ergibt, dass der Gesetzgeber es als hinreichend ansieht, dass individuelle Erschwernisse der Kenntnisnahme angemessen berücksichtigt sind. Gegen eine derartige Beurteilung sind auch rechtsstaatliche Bedenken nicht zu erheben. Die Offenlage muss in allgemein zugänglichen Räumen erfolgen.[1012]

480 Die **Offenlegung** ist mindestens eine Woche vorher **ortsüblich bekanntzumachen** mit dem Hinweis darauf, dass Anregungen während der Auslegungsfrist vorgebracht werden können. Die Rechtsprechung hat hinsichtlich dieser Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung auf die Anstoßwirkung verwiesen, die einer solchen Bekanntmachung zukommen muss. Der Planbetroffene soll von der Offenlage Kenntnis erhalten, und es soll ihm sein Interesse an der Information und Beteiligung bewusstgemacht werden. Dabei hat die Rechtsprechung an diese Bekanntmachung zunächst recht strenge Anforderungen gestellt, die aber in neueren Entscheidungen gelockert worden sind.

481 Die **Ausgangspunkte** der **Bekanntmachungserfordernisse** bei der **Offenlegung** der Bauleitpläne hat das *BVerwG* bereits im Harmonie-Urteil[1013] markiert: Die ordnungsgemäße Bekanntmachung des Offenlegungsbeschlusses ist unverzichtbare Voraussetzung für die Wirksamkeit des Bauleitplans. Ohne eine §§ 3 II, 10 III BauGB entsprechende

---

[1003] *GmSOBG*, Urt. v. 6. 7. 1972 -- GmSOBG 2/71 -- BVerwGE 40, 363 = BGHZ 59, 396 = NJW 1972, 2035 -- Auslegungsdauer.

[1004] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 3 Rdn. 13.

[1005] *BVerwG*, B. v. 8. 9. 1992 -- 4 NB 17.92 -- ZfBR 1993, 31 = NVwZ 1993, 475.

[1006] *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193. Zum Fachplanungsrecht *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504 – Rheinbek-Wentorf.

[1007] *BVerwG*, B. v. 28.1.1997 - 4 NB 39.96 - NVwZ-RR 1997, 514.

[1008] *OVG Münster*, Urt. v. 2-3-1998 - 7a D 172/95.NE - NWVBL 1998, 359.

[1009] *BVerwG*, Urt. v. 4. 7. 1980 -- 4 C 25.78 -- NJW 1981, 594.

[1010] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 63.80 -- BVerwGE 71, 150 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145 -- Roter Hang.

[1011] *BVerwG*, B. v. 6.5.1996 – 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22.

[1012] *VGH Mannheim*, Urt. v. 11.12.1998 – 8 S 1174/98 – VGHBWSprDienst 1999, Beilage 2, B 5 – Oberes Mähdle, verneint für die Auslage von Unterlagen auf einem Aktenschränkchen in einem nicht frei zugänglichen Dienstzimmer der Gemeinde; bejaht für die Auslegung des Bebauungsplans einer Mitgliedsgemeinde in der Samtgemeindeverwaltung *OVG Lüneburg,*, Urt. v. 8.6.1998 – 1 K 5440/96 – NdsRpfl. 1999, 43 = NdsVBl. 1999, 62.

[1013] *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = NJW 1978, 2564 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

Bekanntmachung kann ein gültiger Bebauungsplan nicht entstehen. Bekanntmachungen müssen den Bebauungsplan, auf den sie sich beziehen, so bezeichnen, dass die Bekanntmachung geeignet ist, den an der Planung Interessierten dieses Interesse bewusstzumachen. Es reicht für eine Bekanntmachung zur Offenlegung nach § 3 II BauGB und die Schlussbekanntmachung nach § 10 BauGB nicht aus, wenn der Bebauungsplan, auf den sie sich beziehen, ausschließlich mit einer Nummer bezeichnet wird.[1014] Die Bekanntmachungen einerseits nach § 3 II 2 BauGB und andererseits nach § 10 BauGB haben verschiedene Aufgaben.[1015] Die Bekanntmachung im Rahmen der Bürgerbeteiligung steht in enger Beziehung zu der den nachfolgenden Plan tragenden planerischen Abwägung. Sie ermöglicht, ja sie fordert dazu heraus, mit Anregungen zur Planung beizutragen, und sie verschafft auf diese Weise dem Planungsträger erst das Material, das bei der Beschlussfassung sachgerecht berücksichtigt werden muss. Die Schlussbekanntmachung hat nicht die Ermunterung zur Mitwirkung als Ziel, sondern die Ersatzverkündung einer Rechtsnorm. Mit ihr wird ein Rechtsetzungsverfahren abgeschlossen, d. h. es wird die auf Grund dieses Verfahrens gesetzte Norm inhaltlich festgelegt, und es wird zugleich -- mit dem Anspruch, auf Dauer sicher auffindbar zu sein -- der Abschluss des Rechtsetzungsverfahrens dokumentiert. Diese Unterschiede zwischen den beiden Bekanntmachungen heben nicht die Gemeinschaft auf, die sich bereits aus dem Wort ,,Bekanntmachung" ergibt: Bekanntmachungen haben Adressaten, und was sie wenigstens erreichen müssen, ist, diesen Adressaten bewusstzumachen, dass sie Betroffene dessen sind, was bekanntgemacht wird. In diesem Sinne ist bei jeder Bekanntmachung unerlässlich, dass sie zumindest ,,anstößt".[1016]

482 Das *BVerwG* hat in einer weiteren Entscheidung zum Fachplanungsrecht allerdings auf die **Mitwirkungslast** des Bürgers verwiesen, die sich auch darauf beziehen kann, die Bekanntmachung in einem amtlichen Publikationsorgan zu verfolgen:[1017] Wegen dieser besonderen Umstände bei der Planung von Vorhaben trifft den Bürger schon im eigenen Interesse eine -- dem besonderen Mitwirkungsrecht im Verwaltungsverfahren korrespondierende -- Mitwirkungslast,[1018] der zufolge er sich um Informationen über seine Rechtsbetroffenheit auch seinerseits zu bemühen hat. Mit der Last, nach Abschluss des Anhörungsverfahrens über das Vorhaben und in Erwartung des anstehenden Planfeststellungsbeschlusses ein amtliches Publikationsorgan (einschließlich der örtlichen Tageszeitungen) zur Kenntnis zu nehmen und sich am Ort der Auslegung über seine Rechtsbetroffenheit zu informieren, wird dem einzelnen Bürger nichts Übermäßiges abverlangt. In jedem Fall muss gewährleistet sein, dass die Bekanntmachung denen, die sie angeht, bewusstmacht, dass sie von ihrem Inhalt betroffen sind. Die Anstoßfunktion ist unerlässliches Wesensmerkmal einer jeden Bekanntmachung, die nachteilige Rechtsfolgen für den Betroffenen bewirken kann.[1019]

483 **b) Bekanntmachung.** Auch unterscheidet das *BVerwG* zwischen der Bekanntmachung der Offenlegung zur förmlichen Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB, für die es eine Anstoßfunktion fordert, und der Schlussbekanntmachung nach § 10 2 BauGB, die (lediglich) als Ersatzverkündung den Abschluss des Bauleitplanverfahrens öffentlich dokumentieren soll. Für die **Offenlegungsbekanntmachung** genügt dabei die **Kennzeichnung** des **Plangebietes** etwa mit einem **plakativen Begriff**, der an eine geläufige geografische Bezeichnung anknüpft oder in sonst geeigneter Weise den Bürger auf das Plangebiet hinweist. Auch müssen bei der Bekanntmachung die einzelnen im Plangebiet liegenden Grundstücke nicht bezeichnet oder in einem Plan kenntlich gemacht werden.[1020]

484 Die Auslegungsbekanntmachung gem. § 3 II BauGB hat in einer Weise zu erfolgen, welche geeignet ist, dem an der beabsichtigten Bauleitplanung interessierten Bürger sein Interesse an Information und Beteiligung durch Anregungen bewusstzumachen und dadurch eine gemeindliche Öffentlichkeit herzustellen.[1021] Es genügt, wenn die Bekanntmachung zur Kennzeichnung des Plangebietes an geläufige geografische Bezeichnungen anknüpft. Häufig wird sich hierfür auch eine schlagwortartige Angabe von geläufigen Namen anbieten, um dem Informationsinteresse des Bürgers genügen zu können.[1022] Für die Anforderungen der Bekanntmachung gem. § 10 III BauGB (**Schlussbekanntmachung**), kommt es auf eine Anstoßfunktion nicht an. Regelmäßig wird eine schlagwortartige

---

[1014] Auch *BVerwG*, B. v. 13. 1. 1989 -- 4 NB 33.88 -- NVwZ 1989, 661 = BauR 1989, 303 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 147.

[1015] So *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

[1016] *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

[1017] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = NVwZ 1987, 578 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- München II.

[1018] *BVerwG*, Urt. v. 17. 7. 1980 -- 7 C 101.78 -- BVerwGE 60, 297 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 470 -- Wyhl.

[1019] BVerwGE 75, 214 unter Hinweis auf *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

[1020] So zum Fachplanungsrecht *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 63.80 -- BVerwGE 71, 150 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145 -- Roter Hang.

[1021] So *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1984 -- 4 C 22.80 -- BVerwGE 69, 344 = NJW 1985, 1570 = DVBl. 1985, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 143 -- Malepartus.

[1022] Weiterentwicklung *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

Kennzeichnung des Plangebietes genügen. Die Anstoßfunktion (bei der Auslegungsbekanntmachung) ist gewährleistet, wenn der in der Bekanntmachung benutzte Name des Plangebietes allgemein geläufig ist. Dabei wird in aller Regel die Ortsüblichkeit der Namensbenutzung genügen. An den Bekanntheitsgrad des benutzten Namens sind keine strengeren Anforderungen zu stellen, als es die Verständlichkeit für die Bürger gebietet. Bei vorhandenem Namen und dessen hinreichender Bekanntheit ist es daher nicht erforderlich, in der Auslegungsbekanntmachung das Gebiet, auf das sich die Bauleitplanung bezieht, nochmals näher zu umschreiben.[1023]

485 Die **Anforderungen** an die **Bekanntmachung** der Offenlegung richten sich im Übrigen nach **Landes-** und **gemeindlichem Ortsrecht**.[1024] Wird danach etwa die Bekanntmachung in einem amtlichen Bekanntmachungskasten vorgeschrieben, so ist diese Bekanntmachungsform einzuhalten. Auch muss der Aushang an der Stelle erfolgen, die das kommunale Ortsrecht festlegt.

486 Wird die Wochenfrist bis zum Beginn der Offenlegung nicht eingehalten, muss durch eine erneute Bekanntmachung darauf hingewiesen werden, dass die Offenlegung sich entsprechend verlängert. Nicht erforderlich ist, die bereits begonnene Offenlegung einschließlich einer erneuten Bekanntmachung zu wiederholen.[1025] Die Mitwirkungsrechte der Bürger dürfen durch die Offenlegungsbekanntmachung nicht eingeschränkt werden. Unzulässig wäre etwa, in dem Bekanntmachungstext den Hinweis aufzunehmen, dass nur zu bestimmten Teilen des Planvorhabens oder nur von einer bestimmten Personengruppe Anregungen vorgebracht werden können. Die Beteiligungsrechte stehen vielmehr grundsätzlich uneingeschränkt allen Bürgern zu. Allerdings kann bei einer erneuten Bürgerbeteiligung infolge einer Planänderung nach § 3 III BauGB eine eingeschränkte Bürgerbeteiligung durchgeführt werden, bei der die Anregungen auf den geänderten Teil begrenzt werden können. Im Übrigen muss die Beteiligung aber allgemein eröffnet werden. Dies schließt nicht aus, Bekanntmachung der Auslegung des Bebauungsplanentwurfs mit dem Hinweis zu versehen, dass Anregungen "schriftlich oder zur Niederschrift" vorgetragen werden können und dass sie die volle Anschrift des Einwenders und "gegebenenfalls" die genaue Bezeichnung des Grundstücks bzw. des Gebäudes enthalten "sollten".[1026] Wenn vorgebrachte Anregungen die Gemeinde anhalten sollen, die Bauleitplanung noch einmal zu überdenken, vielleicht sogar mit dem Ziel, sie ganz oder teilweise zu ändern oder aufzugeben, so ist es zweckmäßig, dass die dafür oder dagegen sprechenden Argumente schriftlich niedergelegt werden, um Grundlage einer zu überarbeitenden Planung sein zu können. Lediglich mündlich vorgetragenen Argumenten, die nirgendwo fixiert werden, kommt das ihnen gebührende Gewicht nicht in gleicher Weise zu. Denn bei ihnen besteht auch bei einer gewissenhaft arbeitenden Verwaltung die Gefahr, in Vergessenheit zu geraten oder abweichend von der eigentlichen Meinung des Einwenders festgehalten zu werden.[1027] Ein weiterer Hinweis in der Bekanntmachung, die volle Anschrift des Verfassers und gegebenenfalls die genaue Bezeichnung des betroffenen Grundstücks bzw. Gebäudes sollten angegeben werden, kann auch bei einem Bürger mit durchschnittlichem Auffassungsvermögen nicht die Vorstellung erwecken, nur derart vervollständigte Einwendungen seien überhaupt erst beachtlich oder nur Bürger mit Grundbesitz im Plangebiet seien einwendungsbefugt.[1028]

487 **c) Benachrichtigung der Träger öffentlicher Belange.** Von der förmlichen Bürgerbeteiligung sollen die nach § 4 I BauGB zu beteiligenden Träger **öffentlicher Belange** benachrichtigt werden (§ 3 II 3 BauGB). Diese **Benachrichtigung** erfolgt im Gegensatz zur öffentlichen Bekanntmachung der Offenlage individuell -- üblicherweise unter Übersendung der aktuellen Planunterlagen. Die zu beteiligenden Träger erhalten hierdurch Gelegenheit, die Planungen ebenfalls mit Anregungen und Bedenken zu begleiten.

488 **d) Einwendungsberechtigte.** Zu den offenliegenden Planunterlagen kann jedermann **Anregungen** geltend machen. Eine **eigene Betroffenheit** ist hierfür **nicht erforderlich**. Die Stellungnahmen können sich auf alle Gesichtspunkte beziehen, die durch die Planung unmittelbar oder auch nur mittelbar berührt werden. Eine bestimmte Form der Stellungnahme ist nicht vorgeschrieben. Es empfiehlt sich, die Anregungen schriftlich zu fassen. Es können aber auch Stellungnahmen zu Protokoll der Gemeindeverwaltung erklärt oder als Sammeleingaben mit Unterschriftenlisten verfasst werden. Die letztgenannte Form wird vielfach von Bürgerinitiativen gewählt.

489 Eine Pflicht, Anregungen vorzubringen, besteht nicht. Hat es der betroffene Bürger aber unterlassen, auf eine eigene Betroffenheit oder die sich aus der Planung für ihn ergebenden (nachteiligen) Auswirkungen hinzuweisen, so können solche Belange im weiteren Abwägungsverfahren auf der Strecke bleiben, wenn sie der planenden Gemeinde nicht

---

[1023] Zur Schlußbekanntmachung auch *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1984 -- 4 C 28.83 -- NJW 1985, 1569 = DVBl. 1985, 112 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 144 -- Burgfeld; Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 59.81 -- UPR 1985, 339 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 210 -- Sandbüchel.

[1024] Zur Bekanntmachung im Fachplanungsrecht *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504 – Rheinbek-Wentorf.

[1025] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 3 Rdn. 14.

[1026] *BVerwG*, B. v. 28.1.1997 - 4 NB 39.96 - BauR 1997, 596 = NVwZ-RR 1997, 514 - Auslegungsbekanntmachung.

[1027] *BVerwG*, B. v. 28.1.1997 - 4 NB 39.96 - BauR 1997, 596 = NVwZ-RR 1997, 514 - Auslegungsbekanntmachung unter Hinweis auf *VGH München*, B. v. 23.7.1981 - Nr. 16 XV 76 - BRS 38 Nr. 21.

[1028] *BVerwG*, B. v. 28.1.1997 - 4 NB 39.96 - BauR 1997, 596 = NVwZ-RR 1997, 514 - Auslegungsbekanntmachung.

bekannt sind und sich ihr auch nicht aufdrängen mussten.[1029] Durch die zweigeteilte vorgezogene und förmliche Bürgerbeteiligung sind den durch die Planung Betroffenen gegenüber der früheren Rechtslage erweiterte Mitwirkungsrechte erwachsen. Diesen erweiterten Beteiligungsrechten der **Bürger** entsprechen **Mitwirkungslasten** in dem Sinne, dass Belange, die in der Bürgerbeteiligung nicht vorgetragen werden, in der Abwägung ausfallen können, wenn sie sich der Gemeinde nicht aufdrängen. Legt ein Grundstückseigentümer über die bloße Tatsache der Eigentumsbetroffenheit keine konkreten Interessenbeeinträchtigungen dar, so kann er in der planerischen Entscheidung auch nur eine entsprechende pauschale Auseinandersetzung mit seinen privaten Belange erwarten. Im gerichtlichen Verfahren beschränkt sich die Prüfung auf die Frage, ob die planende Stelle das Interesse des Eigentümers abwägungsfrei hinter die für das Vorhaben ins Feld geführten Belange zurückgesetzt hat.[1030]

490 Die **Anregungen** sollten nach Möglichkeit **innerhalb** der **Offenlegungsfrist** geltend gemacht werden. Allerdings sind Einwendungen, die erst nach Ablauf der Offenlegungsfrist bei der Gemeinde eingehen, nicht in dem Sinne präkludiert, dass sie nicht mehr berücksichtigt werden dürften. Vielmehr hat die Gemeinde alle nach Lage der Dinge beachtlichen Belange in die Abwägung einzustellen. Für die Abwägung ist dabei nach § 214 III 1 BauGB die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bauleitplan maßgeblich. Dies bedeutet, dass alle Informationen, die im Rahmen des Verfahrens bis zu diesem Zeitpunkt die Gemeinde erreichen, in die Abwägung eingestellt werden müssen. Treffen diese Informationen jedoch so spät ein, dass sie nicht mehr in der entscheidenden Ratssitzung verarbeitet werden können, dann sind sie im gemeindlichen Abwägungsprozess unbeachtlich und führen nicht dazu, dass die Bauleitplanung etwa wegen eines Abwägungsverfahrens nichtig ist.

491 Die zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses gegebene Sach- und Rechtslage ist auch für die Frage der städtebaulichen Rechtfertigung eine Bauleitplanung maßgeblich.[1031] Nach Ablauf der **Frist eingehende Stellungnahmen** oder anderweitig erhaltene Informationen dürfen jedoch nicht lediglich mit dem Hinweis auf die bereits **verstrichene Offenlegungsfrist** unbeachtet bleiben.

492 Das *BVerwG* hat zur abfallrechtlichen Planfeststellung in einem vergleichbaren Fall[1032] darauf hingewiesen, dass die planende Behörde im Hinblick auf das **Abwägungsgebot** ggf. auch nach Lage der Dinge erforderliche eigene Ermittlungen anzustellen hat.

3. Einschaltung von Dritten

493 Durch § 4 b BauGB i.d.F. des BauROG 1998 ist die Möglichkeit geschaffen worden, Dritten zur Beschleunigung des Bauleitplanverfahrens die Vorbereitung und Durchführung von Verfahrensvorschriften der Bürger- und Trägerbeteiligung zu übertragen. [1033] Nach der Gesetzesbegründung handelt es sich hier um eine Klarstellung der bereits zuvor bestehenden Möglichkeit, einen Projektmittler einzuschalten. Die gesetzliche Regelung zielt auf drei verschiedene Inhalte ab:

- Die ausdrückliche Erwähnung der Übertragung der Vorbereitung einzelner Verfahrensschritte soll Zweifel an der Zulässigkeit dieser Vorgehensweise ausräumen.
- Es wird die Übertragung der Durchführung bestimmter Verfahrensschritte auf einen Dritten (sog. funktionale Privatisierung) zugelassen.
- Zugleich wird eine Verfahrensbeschleunigung durch „Mediation“ durch einen neutralen Projektmittler ermöglicht.[1034]

Die ausdrückliche gesetzliche Verankerung soll zu einem stärkeren Gebrauch dieses verfahrensbeschleunigenden Instrumentes führen.[1035] Zudem wurde darauf verwiesen, dass sich im anglo-amerikanischen Recht der Einsatz von

---

[1029] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[1030] Diese Grundsätze haben sich vor allem im Fachplanungsrecht ausgeprägt, vgl. *BVerwG*, Urt. v. 23.8.1996 – 4 A 30.95 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122 – Berliner Autobahnring.

[1031] *VGH München*, Urt. v. 23.12.1998 – 26 N 98.1675 - .#

[1032] *BVerwG*, B. v. 10. 2. 1989 -- 7 B 171.88 -- DVBl. 1989, 833 = UPR 1989, 227 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 83 -- Mettmann.

[1033] Breidenbach, Mediation. Struktur, Chancen und Risiken von Vermittlung im Konflikt, 1995; Breidenbach/Hensseler (Hrsg.), Mediation für Juristen, 1997; Brüning, NWVBL 1997, 286; Duve, Mediation und Vergleich im Prozess, 1999;Grilli, AnwBl. 1997, 533; Haft, Verhandeln. Die Alternative zum Rechtsstreit, 1992; Henssler, AnwBl. 1997, 129; Henssler/Schwackenberg, MDR 1997, 409; Maaß, VerwArch. 1997, 701; Mähler/Mähler, NJW 1997, 1262; dies., AnwBl. 1997, 535; Ortloff, Der Entscheider, in: Schmidt/Schmidt (Hrsg.), Juristen im Spiegel ihrer Stärken und Schwächen, 1998; *ders.*., Grundlagen der Mediation im Verwaltungsrecht, Skript Fernuniversität Hagen, 1999; Ponschab/Schweizer, Kooperation statt Konfrontation. Neue Wege anwaltlichen Verhandelns, 1997; Preussner, AnwBl. 1997, 601; Schmidt-Eichstaedt, BauR 1998, 899; Strempel, NJ 1999, 461; Stüer/Rude, DVBl. 1998, 630.

[1034] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 13.

[1035] *Bundesregierung*, BauROG-Gesetzentwurf, S. 47.

Projekt- und Verfahrensmittlern weitgehend etabliert habe und dort zur Beschleunigung von Planungsverfahren und zur Senkung der Verfahrenskosten beitrage. Der amerikanische Ansatz, den gesamten Entscheidungsprozess auf einen Projektmittler zu übertragen, konnte schon im Hinblick auf das Erfordernis einer aus Wahlen hervorgehenden Entscheidungslegitimation des Trägers öffentlicher Planungen und im Hinblick auf die kommunale Selbstverwaltung nicht uneingeschränkt übernommen werden. In Anpassung an das deutsche Recht können die Verfahrensschritte der Bürger- und Trägerbeteiligung einem Projektmittler nur übertragen werden, wenn gewährleistet ist, dass die hoheitlichen Befugnisse der Gemeinde und damit insbesondere die nach § 1 VI BauGB gebotene Abwägung einschließlich der dafür gebotenen letztverantwortlichen Prüfung und Entscheidung über die vorgebrachten Anregungen der Bürger und Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange bei den Gemeinden verbleibt.[1036] Zuständig für die Aufgabenübertragung auf einen Dritten ist die Gemeinde, die damit einen ihr gesetzlich zugewiesenen Aufgabenbereich (teilweise) delegieren kann. Da sie jedoch weiterhin die Zuständigkeit für das Bauleitplanverfahren insgesamt behält und wohl auch aus rechtsstaatlichen Gründen behalten muss, handelt es sich bei dieser Aufgabenübertragung nicht um eine materielle Privatisierung (z.B. in Form der Beleihung), sondern um eine sog. funktionale oder formelle Privatisierung. Bei dieser Form der Privatisierung bleibt die Aufgabe weiterhin hoheitlich, ihre Durchführung wird aber teilweise auf einen Privaten übertragen. Im Außenverhältnis zum Bürger und zu den Trägern öffentlicher Belange bleibt die Verantwortung bei der Gemeinde. Der von der Gemeinde beauftragte Dritte ist daher ein sog. Verwaltungshelfer. [1037] Beauftragt werden können etwa Planer, Architekten, Sanierungsträger oder spezialisierte Rechtsanwälte sowie zum Zwecke der Verfahrensunterstützung gegründete Gesellschaften der Gemeinde. Der Verwaltungshelfer wird dabei im Interesse der Gemeinde an einer zügigen Planung tätig. Die Tätigkeit des Dritten beruht dabei auf einem Auftragsverhältnis privatrechtlicher Natur. Für seine Leistungen kann der Verwaltungshelfer ein angemessenes Entgelt verlangen. Zugleich bietet die Regelung den Vorteil einer personellen Entlastung der Verwaltung und einem Wegfall beispielsweise dienstrechtlicher Beschränkungen. Dritter kann auch ein Mediator sein, der zunächst unabhängig von den Weisungen der Gemeinde und damit von neutraler Warte aus die Verfahrensschritte durchführt und dabei vermittelnd zwischen Gemeinde und den betroffenen Bürgern sowie den Trägern öffentlicher Belange tätig wird. [1038] Ein solcher Mediator kann im Auftrag der Gemeinde handeln und von ihr finanziert werden. Auch bei der Einschaltung eines neutralen Dritten bleibt es allerdings bei der Letztverantwortung der Gemeinde, die das Ergebnis der Träger- und Bürgerbeteiligung in ihren Willen aufnehmen muss, wenn es rechtsstaatlichen Bestand haben soll. [1039]

494 Bei der Vorbereitung des Beteiligungsverfahrens kann offenbar auch ein von der Planung begünstigter Investor tätig werden. Vergleichbare Regelungen enthalten etwa § 11 I 2 Nr. 1 BauGB für den städtebaulichen Vertrag oder § 12 BauGB für den Vorhaben- und Erschließungsplan, der zwischen Vorhabenträger und Investor abgestimmt sein muss. § 4 a BauGB dürfte einige Sprengkraft enthalten. Wird unter dem „Dritten“ auch der Vorhabensträger verstanden, der nicht nur das Vorhaben projektiert, sondern auch alleinentscheidend für die Behandlung der Anregungen der Bürger und der Träger öffentlicher Belange verantwortlich zeichnet, so ergeben sich verfassungsrechtliche Probleme. Es dürfte sich mit den rechtsstaatlichen Anforderungen an den Planungsprozess nicht vereinbaren lassen, wenn der planinteressierte Investor sich zugleich zum Richter über die gegen das Vorhaben vorgetragenen Anregungen aufschwingen würde - ebenso wenig wie es rechtsstaatlich vorstellbar wäre, dass in einem zivilrechtlichen Nachbarprozess der Nachbar selbst über die Einwendungen seines Nachbarn als Amtsrichter entscheidet. Das Planungsgeschehen muss vielmehr ein hohes Maß von Neutralität und Interessenferne kennzeichnen und darf nicht durch eine „subjektive Abwägungssperre“ [1040] in eine Schieflage geraten. Denn dann würden sich am Ende förmliche Beteiligungsverfahren als Farce erweisen und die Grundsätze des fairen Verfahrens und der Legitimation durch Verfahren in ihr Gegenteil verkehrt. In der Praxis wird auch die Frage an Bedeutung gewinnen, ob als „Dritte“ lediglich öffentliche Planungs- und Sanierungsträger eingeschaltet werden oder auch private Unternehmen eine Chance erhalten. In Zeiten der Privatisierung öffentlicher Leistungen liegt die Einschaltung von Dritten in der Bauleitplanung jedenfalls im Trend. Um so mehr gilt es, die Grundsätze eines rechtsstaatlich einwandfreien Verfahrens zu wahren. Denn wer nicht an seiner Dummheit oder Ehrlichkeit scheiter, dem wird es stets gelingen, die eigen Belange als die des Gemeinwohls auszugeben. Überhaupt wird den Gemeinden zu raten sein, bei stark interessenbestimmten Planverfahren

---

[1036] *Bundesregierung*, BauROG-Gesetzentwurf, S. 47.

[1037] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 14.

[1038] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 14.

[1039] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 14.

[1040] *BVerwG*, Urt. v. 12.12.1969 - 4 C 105.66 - BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 213 - Abwägungsgebot; Urt. v. 6.7.1973 - 4 C 22.72 - BVerwGE 42, 331 = DVBl. 1973, 800 - Folgekostenvertrag; Urt. v. 5.7.1974 - 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 = DVBl. 1975, 767 - Delog-Detag; B. v. 9.11.1979 - 4 N 1.78 - BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26 - Normenkontrolle; Urt. v. 1.2.1980 - 4 C 40.77 - DVBl. 1980, 686 = BauR 1980, 333 = ZfBR 1980, 88 - Rathaus Altenholz; B. v. 28.8.1987 - 4 N 1.86 - DVBl. 1987, 1273 = ZfBR 1988, 44 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 - Volksfürsorge; *BGH*, Urt. v. 7.2.1985 - III ZR 179/83 - BGHZ 94, 372 = UPR 1985, 419 - Bauverpflichtung; *OVG Koblenz*, Urt. v. 28.11.1992 - 1 A 10312/89 - BauR 1992, 479 - Koppelungsverbot; *VGH München*, Urt. v. 11.4.1990 - 1 B 85 A.1400 - BayVBl. 1991, 47 – Weilheimer Einheimischenmodell; *Stüer* DVBl. 1995, 649; *ders*, s.u. Rdn. 733.

wie vor allem bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen eine neutrale Stelle in den Planungsprozess einzuschalten und so das vielfältige Interessengeflecht im Sinne einer Ausgleichsentscheidung sachgerecht zu mediatisieren und abzufedern. Die Vorstellung etwa, dass der Gemeinderat die interessengesteuerten Absichten des Vorhabenträgers lediglich „abnickt", wie dies in den Köpfen vieler Investoren von Großprojekten unmittelbar nach der Wiedervereinigung in den neuen Ländern vorzuherrschen schien, würde jedenfalls rechtsstaatlichen Anforderungen nicht gerecht. Bei der Übertragung von Verfahrensschritten auf einen Projektmittler oder anderen Dritten kommt daher der Gemeinde eine besondere Verantwortung zu. Sie hat mit besonderer Sorgfalt den Dritten auszuwählen und zu überwachen. Die im BauGB bisher vorgesehene Verfahrensverantwortung wandelt sich daher in eine Ergebnisverantwortung. [1041] Die Gemeinde muss daher den von ihr beauftragten Dritten durch eine regelmäßige Berichtspflicht oder andere geeignete Maßnahmen so beaufsichtigen, dass sie jederzeit eingreifen und das Verfahren an sich ziehen kann. Auch muss sie sicherstellen, dass sie über den jeweiligen Stand aktuell informiert wird und in der Lage st, das Verfahren in jedem Stadium an sich zu ziehen. Das zwingt sie wohl zu einer Teilnahme an mündlichen Erörterungs- und Anhörungsterminen. Auch muss sie die im Rahmen der Beteiligung gewonnenen Informationen auf der Grundlage der Vorarbeiten des Verwaltungshelfers selbstständig bewerten und sich dabei ein eigenes Bild für die Abwägung verschaffen. Dies hindert allerdings die Verwaltungshelfer nicht daran, diesen Entscheidungsprozess eigenverantwortlich vorzubereiten und damit für die Abwägung das erforderliche Material zusammenzustellen. [1042]

4. Änderung der Planung im Aufstellungsverfahren

495 Häufig **wandelt** sich der Entwurf des **Bauleitplans** vor allem hinsichtlich des **Erläuterungsberichts** und der **Begründung** im Laufe des Aufstellungsverfahrens. Vielfach werden die Bauleitpläne auf Grund der vorgetragenen Anregungen neu gefasst und inhaltlich geändert. Dies kann eine erneute Beratung in den zuständigen Gremien der Gemeinde zur Folge haben. Nicht in allen diesen Fällen ist jedoch eine **erneute Offenlegung** des **Bauleitplans** erforderlich. Auch kann die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach Maßgabe des § 4 IV BauGB eingeschränkt sein. §§ 3 III 3, 4 IV BauGB verweisen dazu in das vereinfachte Planänderungsverfahren in § 13 Nr. 2 und 3 BauGB..

496 Wird der **Entwurf** des Bauleitplans **nach** der **Auslegung geändert** oder **ergänzt**, so ist er erneut im förmlichen Bürgerbeteiligungsverfahren nach § 3 II BauGB auszulegen, wenn die Grundzüge der Planung berührt werden (§ 3 III 3 BauGB). In diesen Fällen ist ein eingeschränktes Beteiligungsverfahren entsprechend der vereinfachten Änderung des Bebauungsplans nach § 13 Nr. 2 BauGB ausreichend. Die Verfahrenserleichterungen beziehen sich nach der Neufassung des BauGB durch das BauROG 1998 sowohl auf den Flächennutzungsplan als auch auf den Bebauungsplan. Werden die Grundzüge des Flächennutzungsplans nicht berührt, kann auch im Hinblick auf die Änderung des Flächennutzungsplans das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB durchgeführt werden. Dies war nach der vormaligen Fassung des BauGB nur bei einer geringfügigen Änderung des Flächennutzungsplans und bei Bebauungsplanentwürfen zulässig, die nicht in den Grundzügen geändert wurden (vgl. § 3 III 2 BauGB a.F.).

497 Werden die Grundzüge der Planung durch die Änderung des Planentwurfs berührt, so ist er erneut nach § 3 II BauGB öffentlich auszulegen (§ 3 III 1 BauGB). Bei der erneuten Auslegung kann bestimmt werden, dass Anregungen nur zu den geänderten oder ergänzten Teilen vorgebracht werden können. Die sich daraus ergebenden Begrenzungen sind in der Bekanntmachung oder in den ausgelegten Plänen kenntlich zu machen. In einer Verletzung dieser Obliegenheit liegt allerdings nur dann ein rechtserheblicher Verstoß, wenn konkrete Anhaltspunkte dafür bestehen und nach § 215 I BauGB geltend gemacht worden sind, dass dass dass ein Bürger durch das Versäumnis gehindert gewesen ist, sein Beteiligungsrecht auszuüben.[1043] Die Dauer der Auslegung kann auf zwei Wochen verkürzt werden. Werden die Grundzüge der Planung nicht betroffen, so kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 Nr. 2 BauGB entsprechend angewendet werden (§ 3 III 3 BauGB). Die Gemeinde hat in diesen Fällen wie bei der vereinfachten Änderung eines Bauleitplans nach § 13 BauGB den betroffenen Bürgern Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben oder wahlweise die förmliche Offenlegung nach § 3 II BauGB durchzuführen. Außerdem ist eine Trägerbeteiligung nach § 13 Nr. 3 BauGB durchzuführen, wenn durch die Änderung der Aufgabenbereich eines Trägers öffentlicher Belange erstmalig oder stärker als bisher berührt wird. Die Regelungen über die ergänzende Bürgerbeteiligung nach § 13 Nr. 2 BauGB sind allerdings weiter als die bisherigen Regelungen des **eingeschränkten Beteiligungsverfahrens nach** §§ 3 III, 13 I 2 BauGB a.F. Zu beteiligen waren danach lediglich Grundstückseigentümer oder gleichgestellte dinglich Berechtigte (§ 200 II BauGB), nicht aber Mieter, andere schuldrechtlich Berechtigte oder sonst interessierte Bürger. Die vormals geltende engere Beteiligungsregelung wurde wohl auch auf den Gedanken gestützt, dass obligatorisch Berechtigte wie Mieter oder Pächter keinen öffentlich-rechtlichen Abwehranspruch gegen eine einem Nachbarn erteilte Baugenehmigung oder eine Straßenplanung

[1041] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 15.

[1042] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 15.

[1043] *VGH München*, Urt. v. 30.11.1998 – 26 N 95.1815 – UPR 1999, 115 = BayVBl. 1999, 212; a.A. OVG Schleswig, Urt. v. 27.6.1995 – 1 K 9/4 - BRS 57 (1995), Nr. 37.

hatten.[1044] Diese schuldrechtlich Berechtigten sind vielmehr vom Grundsatz her darauf beschränkt, ihre Rechte gegenüber dem Eigentümer geltend zu machen. Nach der Neufassung des § 13 Nr. 2 BauGB dürfte sich eine Beteiligungsnotwendigkeit auch für einen solchen Personenkreis ergeben, wenn eine nachteilige Betroffenheit in eigenen abwägungserheblichen Belangen erkennbar ist. Auch schuldrechtlich Berechtigte oder anderweitig betroffene Bürger sind daher im Gegensatz zur früheren Fassung des § 13 I 2 BauGB a.F. im Planänderungsverfahren zu beteiligen.[1045]

498 Ist der Kreis der betroffenen Bürger nicht klar abgrenzbar, wird es sich empfehlen, wahlweise eine förmliche Offenlegung der Planung nach §§ 3 II, 13 Nr. 2 BauGB durchzuführen. Die Offenlegung kann dabei nach § 3 III 2 BauGB bis auf zwei Wochen verkürzt werden. Die Fristverkürzung steht im Ermessen der Gemeinde und wird nur in einfach gelagerten Fällen, bei einem übersehbaren Kreis von Betroffenen und dann in Betracht kommen, wenn die verkürzte Stellungnahme den Beteiligten zumutbar ist.[1046] Die recht kurze Frist von nur zwei Wochen für die erneute Offenlegung birgt vom Grundsatz her die Gefahr, dass die nach Lage der Dinge einzustellenden Belange nicht ausreichend ermittelt werden und das Abwägungsmaterial daher unvollständig sein könnte, zumal auch die Erörterung in diese Zeit fällt. Zudem sollte die Gemeinde bedenken, dass sich im Hinblick auf die Mitwirkungslasten der Betroffenen Einschränkungen bei der Anwendung dieser Fristverkürzung ergeben können. Denn wenn in der Abwägung nur solche Belange zu berücksichtigen sind, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind, dann hat eine ausreichend bemessene Bürgerbeteiligung eine wichtige Funktion. Der Planbetroffene darf in seinen Möglichkeiten, Anregungen und Bedenken geltend zu machen, nicht unzumutbar beeinträchtigt werden. Die Fristverkürzung wird daher nur in einfach gelagerten Fällen und dann in Betracht kommen, wenn mit Einwendungen gegen die beabsichtigte Planung nicht zu rechnen ist.[1047] Da das Gesetz allerdings keine einschränkenden Voraussetzungen enthält, dürfte sich eine Überprüfung der Angemessenheit der Fristverkürzung einer gerichtlichen Kontrolle bei Prüfung der Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes weitgehend entziehen.[1048] Zudem betrifft die Verkürzung der Offenlagefrist eine bereits offengelegte Planung. Ein wesentlicher Teil der Anregungen wird daher regelmäßig bereits aus der ersten Offenlegung bekannt sein und muss daher nicht wiederholt geltend gemacht werden. Die verkürzte Wiederholung der Auslegung kann sich auf zusätzliche Gesichtspunkte infolge der geänderten Planung beschränken.[1049] Der Gesichtspunkt der Verfahrensbeschleunigung entbindet die Gemeinde nicht davon, die Offenlegung eine Woche vor deren Beginn ortsüblich bekanntzumachen (§ 3 II 2 BauGB).[1050]

499 Zudem ist eine ergänzende **Trägerbeteiligung** nach §§ 4 IV, 13 Nr. 3 BauGB erforderlich, wenn durch die Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans der Aufgabenbereich eines Trägers öffentlicher Belange erstmals oder stärker als bisher berührt wird. § 13 Nr. 3 BauGB sieht dazu vor, dass lediglich den berührten Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben wird. Wahlweise kann allerdings eine förmliche Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB durchgeführt werden. Die Neuregelungen zur Planänderung im Verfahren nach § 3 III BauGB haben damit eine Gleichstellung von Flächennutzungsplan und Bebauungsplan erreicht. Werden die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann ein vereinfachtes Verfahren nach § 13 BauGB sowohl hinsichtlich der Bürgerbeteiligung als auch hinsichtlich der Trägerbeteiligung durchgeführt werden. Die in § 4 II und III BauGB aufgestellten Grundsätze für das Verfahren der Trägerbeteiligung hinsichtlich der Beschränkung des Umfangs und Inhalts der Stellungnahmen und ihre Berücksichtigung in der gemeindlichen Abwägung gelten auch bei der nachträglichen Änderung der Planung im Verfahren.[1051] Allerdings wird eine eingeschränkte Bürgerbeteiligung nach § 13 Nr. 2 BauGB durch individuelle Beteiligung der betroffenen Bürger nur dann in Betracht kommen, wenn sich der Kreis der Betroffenen klar ermitteln lässt. So weit der betroffene Personenkreis nicht feststeht, wird eine erneute förmliche Bürgerbeteiligung innerhalb einer bis auf zwei Wochen verkürzten Beteiligungsfrist zweckmäßiger sein.

500 Die **eingeschränkte Bürgerbeteiligung** ist nur **zulässig**, wenn die **Grundzüge** des Bauleitplans nicht berührt werden. Die Grundzüge der Planung sind auch dann betroffen, wenn die bisherige Planungskonzeption zwar im Kern beibehalten wird, jedoch in einem nicht nur peripheren, sondern den Charakter der Planung kennzeichnenden Bereich zumindest teilweise erheblich anders ausgestaltet wird.[1052] Dabei kommt es auch darauf an, wie weit das Vorhaben

---

[1044] *BVerwG*, Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 9.91 -- DVBl. 1994, 338 = NJW 1994, 1233.

[1045] So auch *Bielenberg* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg*, § 3 Nr. 68; a. A. *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 3 Rdn. 21.

[1046] Eine Fristverkürzung im Planaufstellungsverfahren war in dem durch das BauROG 1998 gestrichenen § 2 III BauGB-MaßnG enthalten.

[1047] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 162.

[1048] § 9 I und II BauGB-MaßnG.

[1049] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 45.

[1050] Zu weiteren Einzelheiten *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 3 Rdn. 22.

[1051] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 46.

[1052] *BVerwG*, B. v. 22. 9. 1989 -- 4 NB 24.89 -- NVwZ 1990, 361 = DVBl. 1990, 364 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 853.

rechtlich geschützte nachbarliche Interessen beeinträchtigt.[1053] Wesentlich ist eine Änderung damit vor allem dann, wenn sie das Vorhaben insgesamt zur Disposition stellen kann. Von unwesentlicher Bedeutung ist eine Planänderung dagegen, wenn sie Abwägungsvorgang und Abwägungsergebnis nach Struktur und Inhalt nicht berührt, also die Frage sachgerechter Zielsetzung und Abwägung i. S. der Gesamtplanung nicht erneut aufwerfen kann. Das wird stets der Fall sein, wenn Umfang und Zweck des Vorhabens unverändert bleiben und wenn zusätzlich belastende Auswirkungen von einigem Gewicht sowohl auf die Umgebung als auch hinsichtlich der Belange einzelner auszuschließen sind.[1054]

501 Dabei ist nicht auf eine formale, sondern inhaltliche Betrachtung abzustellen und zu fragen, ob durch die Änderung **Belange erstmals** oder **stärker** als bisher unmittelbar **nachteilig betroffen** werden. Änderungen, die den Betroffenen ausschließlich zugute kommen oder mit denen auf entsprechende Wünsche im Beteiligungsverfahren reagiert wird, lösen eine erneute, auch eingeschränkte Beteiligung nach §§ 3 III, 13 Nr. 2 BauGB nicht aus[1055]. Es spricht in diesen Fällen einiges dafür, die Grundsätze anzuwenden, die im Fachplanungsverfahren für die Beteiligung der Betroffenen bei Planänderungen zu § 73 VIII VwVfG entwickelt worden sind. Nach dieser Vorschrift sind bei Planänderungen während der Aufstellung eines fachplanerischen Planfeststellungsbeschlusses Dritte nur dann erneut zu beteiligen, wenn sie durch die Planänderung in ihren Belangen erstmalig oder stärker als bisher berührt werden.[1056] Dabei brauchen nur die unmittelbaren Folgen der Planänderung selbst berücksichtigt zu werden. Anderenfalls wäre bei der prinzipiellen Verflochtenheit aller Belange in der Abwägung eine sinnvolle Begrenzung des Kreises der erneut zu Beteiligenden kaum noch zu bewerkstelligen. Der Vereinfachungszweck der Regelung wäre dann nicht mehr gewährleistet. Verfassungsrechtliche Bedenken gegen eine solche Auslegung sind nach Auffassung des *BVerwG* auch im Fachplanungsrecht nicht begründet. Der auch durch das Verfahrensrecht zu gewährleistende Grundrechtsschutz wird nicht in Frage gestellt, wenn bei Änderungen eines Planes nach § 73 VIII VwVfG, die das Gesamtkonzept nicht berühren, nur diejenigen erneut beteiligt werden, deren Belange durch die Planänderungen selbst unmittelbar berührt werden.[1057]

502 Wird lediglich für einen **Teilbereich** des **Bebauungsplans** eine **Änderung** erforderlich, durch die die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, darf die erneute Auslegung des Entwurfs auf den betroffenen Bereich beschränkt werden, wenn dieser Teilbereich räumlich und funktional vom übrigen Plangebiet abgetrennt werden kann und die dieses Gebiet betreffenden Festsetzungen als eigenständige Planung bestehen bleiben können.[1058]

503 Auf eine **erneute** -- auch eingeschränkte -- **Beteiligung kann ganz verzichtet** werden, wenn die vorgesehenen Änderungen keine neuen erkennbaren Beeinträchtigungen bringen. Wird etwa der Bebauungsplan lediglich in Punkten geändert, zu denen die betroffenen Bürger sowie die Träger öffentlicher Belange zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme hatten und die entweder auf einem ausdrücklichen Vorschlag Betroffener beruhen oder nur eine Klarstellung von im ausgelegten Entwurf bereits eingehaltenen Festsetzungen bedeuten, ist eine erneute Beteiligung nicht erforderlich.[1059] Dasselbe gilt für Änderungen nur redaktioneller Art ohne Einfluss auf den Inhalt des Plans, die ebenfalls keine erneute Bürgerbeteiligung erforderlich machen.[1060] Wird der Bebauungsplan nach § 3 III BauGB erneut ausgelegt, so ist für die Anwendung der BauNVO nach der Überleitungsvorschrift des § 25 c 1 BauNVO die bisherige Fassung der BauNVO maßgebend. Durch § 25 c 1 BauNVO und die entsprechenden früheren Überleitungsvorschriften soll sichergestellt werden, dass eine Bauleitplanung, die bereits bis zur Auslegung des Planentwurfs fortgeschritten ist, nicht von neuem nach den geänderten Vorschriften durchgeführt werden muss.[1061] Mit diesem Grundsatz der Kontinuität des Planverfahrens wäre es nicht vereinbar, wenn schon eine Änderung des Plans, die im Rahmen der Bürgerbeteiligung

---

[1053] So zur wesentlichen Änderung eines planfeststellungsbedürftigen Vorhabens *BVerwG*, Urt. v. 16. 12. 1988 -- 4 C 40.86 -- BVerwGE 81, 95 = NVwZ 1989, 750 = DVBl. 1989, 363 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1180 -- Hubschrauberlandeplatz.

[1054] So zum straßenrechtlichen Fachplanungsrecht des § 18 c II FStrG *BVerwG*, Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = NJW 1990, 925 = DVBl. 1990, 419 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen.

[1055] So zur vergleichbaren vereinfachten Planänderung nach § 73 VIII VwVfG *BVerwG*, B. v. 12. 6. 1989 -- 4 B 101.89 -- NVwZ 1990, 366 = UPR 1989, 431 = ZfBR 1990, 106 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Radweg.

[1056] *BVerwG*, Urt. v. 5.3.1997 - 11 A 25.95 – DVBl. 1997, 831 = NuR 1997, 435 - Sachsenwald; Urt. v. 18.6.1997 - 11 A 70.95 - UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 - Staffelstein.

[1057] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2122.

[1058] *BVerwG*, B. v. 31. 10. 1989 -- 4 NB 7.89 -- NVwZ-RR 1990, 286 = ZfBR 1990, 32 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 212.

[1059] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1987 -- 4 NB 2.87 -- ZfBR 1988, 90 = BRS 47 (1987), Nr. 4 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 148 -- Leitungsrecht.

[1060] So zum Genehmigungsverfahren *BVerwG*, B. v. 14. 8. 1989 -- 4 NB 24.88 -- DVBl. 1989, 1105 = ZfBR 1989, 264 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 84 -- Beitrittsbeschluß; Urt. v. 10. 8. 1990 -- 4 C 3.90 -- BVerwGE 85, 289 = DVBl. 1990, 1182 = BauR 1991, 51 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 138 -- Planersetzung.

[1061] *Bielenberg* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* §§ 25--27 BauNVO Rdn. 8 und 10; *Fickert/Fieseler* § 25 BauNVO Rdn. 1.1.

erhobene Anregungen berücksichtigt, zu einer Überarbeitung des Planentwurfs nach den jeweils geänderten Vorschriften der BauNVO nötigen würde. Die Gemeinde ist allerdings berechtigt, den Bebauungsplan auf die neuen Vorschriften der BauNVO umzustellen und ein erneutes Bauleitplanverfahren einzuleiten (§ 25 c 2 BauNVO). Hierzu bedarf es jedoch einer ausdrücklichen Entscheidung der Gemeinde. Die erneute Offenlegung des Plans nach § 3 III BauGB genügt zu einem derartigen Wechsel in den Rechtsgrundlagen nicht.[1062]

504 Wird trotz mehr als geringfügiger Änderungen des Bebauungsplanes weder eine erneute Offenlegung nach § 3 II BauGB noch ein eingeschränktes Beteiligungsverfahren nach §§ 3 III 2, 13 Nr. 2 BauGB durchgeführt, so führt dies nicht stets zur **Nichtigkeit** des **gesamten Bebauungsplans**, sondern kann je nach den Umständen des Falles auch (lediglich) eine **Teilnichtigkeit** bewirken. Ergeben sich etwa nach der Offenlage Planänderungen, so ist die Nichtbeteiligung des Eigentümers eines außerhalb des Plangebietes gelegenen Grundstücks unschädlich, wenn seine Belange erkennbar berücksichtigt worden sind und eine Einbeziehung des Grundstücks in das Plangebiet nicht erforderlich war.[1063] Ist zur Änderung die Bürgerbeteiligung oder die Trägerbeteiligung nach § 3 III, 13 BauGB nicht ordnungsgemäß durchgeführt, wird dies in der Regel lediglich zur Teilunwirksamkeit des Bebauungsplans führen, wenn durch die Änderung die Grundzüge der Planung nicht berührt worden sind [1064] und sich insoweit keine übergreifenden Auswirkungen ergeben. Denn die Unwirksamkeit eines Teils des Bebauungsplans führt dann nicht zur Gesamtnichtigkeit des Plans, wenn der Rest auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleibt (Grundsatz der Teilbarkeit) und anzunehmen ist, dass der Plan auch ohne den nichtigen Teil erlassen worden wäre (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers).[1065] Regelmäßig erfasst die Unwirksamkeit der Festsetzung des Baugebiets in einem Bebauungsplan wegen ihrer zentralen Bedeutung alle übrigen Festsetzungen des Bebauungsplans. Nach Ansicht des *VGH Mannheim* kann ein Änderungsbebauungsplan trotz Unwirksamkeit der Änderung der Baugebietsfestsetzung gleichwohl nur teilnichtig sein, wenn die bisherige Gebietsausweisung dadurch wieder auflebt, die übrigen Festsetzungen sich auch mit ihr vereinbaren lassen und dies dem mutmaßlichen Willen der Gemeinde entspricht.[1066]

505 Ist der fehlerhafte Teil von anderen Teilen des Bebauungsplans nicht abtrennbar, so sind auch diese Teile des Bebauungsplans oder der gesamte Bebauungsplan nichtig, selbst wenn die von der fehlerhaften Festsetzung unmittelbar betroffene Fläche nur gering ist.[1067] Führt dies zur Gesamtnichtigkeit des Bebauungsplans, ist das Normenkontrollgericht sogar verpflichtet, über einen eingeschränkten Antrag hinauszugehen.[1068] Ob sich die Nichtigkeit eines Bebauungsplans auf nachfolgende Satzungen zur Änderung dieses Bebauungsplans erstreckt, hängt davon ab, ob und inwieweit der **Änderungsbebauungsplan** vom Inhalt seiner Festsetzung her gegenüber dem Ursprungsplan verselbstständigt ist. Werden etwa sämtliche Festsetzungen des Ursprungsplans im Zuge der „Änderung" durch neue Festsetzungen ersetzt oder aber jedenfalls erneut in den planerischen Abwägungsprozess einbezogen, so ist letztlich ein eigenständiger Plan entstanden, bei dem ein „Fortwirken" alter Fehler des Ursprungsplans nicht mehr sachgerecht erscheint. Werden demgegenüber unter dem Fortbestehen der Ursprungsplanung im Übrigen nur einzelne Festsetzungen geändert, so bedeutet dies, dass nicht bezüglich der Gesamtheit der Planung nochmals inhaltlich in den Abwägungsprozess eingetreten zu werden braucht. Dann kann die nunmehr geltende planungsrechtliche Ordnung im Bebauungsplangebiet regelmäßig nur als Einheit der alten und der geänderten Planung angesehen werden. Das schließt dann entsprechend den Grundsätzen der Teilnichtigkeit eine verbleibende alleinige Gültigkeit der Änderungsplanung aus.[1069]

506 **Verfahrensfehler** hinsichtlich der **erneuten Auslegung** des Entwurfs eines Bebauungsplans, die abtrennbare Teilbereiche eines Bebauungsplans betreffen, führen dabei regelmäßig nicht zur Nichtigkeit des gesamten Bebauungsplans.[1070] Wird ein Bebauungsplan nach der förmlichen Bürgerbeteiligung hinsichtlich einzelner Festsetzungen ohne erneute Beteiligung geändert, so liegt eine Begrenzung dieses Verfahrensfehlers auf die von ihm berührten Teile nahe.[1071] Es muss allerdings für eine entsprechende Fehlerbegrenzung nach den tatsächlichen

---

[1062] *BVerwG*, B. v. 24. 1. 1995 -- 4 NB 3.95 -- ZfBR 1995, 149.

[1063] Vgl. auch *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1998 - 7a D 125/96.NE - Südumgehung Gewelsberg #.

[1064] *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1991 -- 4 NB 3.91 -- DVBl. 1992, 37 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 196.

[1065] *BVerwG*, B. v. 8. 8. 1989 -- 4 NB 2.89 -- DVBl. 1989, 1103 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 178; B. v. 29. 3. 1993 -- 4 NB 10/91 -- DVBl. 1993, 661 = NVwZ 1994, 271 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1313; B. v. 31. 1. 1995 -- 4 NB 4.94 -- DVBl. 1995, 522.

[1066] *VGH Mannheim*, B. v. 5.6.1996 - 8 S 487/96 - NVwZ-RR 1997, 684.

[1067] *BVerwG*, B. v. 6. 4. 1993 -- 4 NB 43.93 -- NVwZ 1994, 272 = DöV 1993, 876 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1315.

[1068] *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1991 -- 4 NB 3.91 -- BauR 1992, 48 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 196; zum Grundsatz der Planerhaltung *Hoppe* DVBl. 1996, 12.

[1069] *BVerwG*, B. v. 30. 9. 1992 -- 4 NB 22.92 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 70.

[1070] *BVerwG*, B. v. 31. 10. 1989 -- 4 NB 7.89 -- NVwZ-RR 1990, 286 = ZfBR 1990, 32 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 212 -- irreführende Bekanntmachung.

[1071] So *BVerwG*, Urt. v. 18. 7. 1989 -- 4 N 3.87 -- BVerwGE 82, 225 = DVBl. 1989, 1100 = NVwZ 1990, 157 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 194 -- Stadtkern.

Umständen des Einzelfalls vernünftigerweise ausgeschlossen werden, dass der Bebauungsplan auf Grund seiner Geltung nur in Teilbereichen einen anderen, vom Plangeber nicht gewollten Inhalt bekommt. Das *BVerwG* wendet dabei die allgemeinen Grundsätze über die teilweise Nichtigkeit von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften an, wie sie sich aus § 139 BGB ergeben. Bei Bebauungsplänen ist hiernach darauf abzustellen, ob der gültige Teil des Plans für sich betrachtet noch eine den Anforderungen des § 1 BauGB gerecht werdende, sinnvolle städtebauliche Ordnung bewirken kann und ob die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch einen Plan dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte.[1072]

507 Das Normenkontrollgericht muss dabei vermeiden, in die kommunale Planungshoheit mehr als nötig einzugreifen. Es darf insbesondere nicht gestaltend tätig sein, sondern hat den von ihm ermittelten tatsächlichen oder hypothetischen Willen der Gemeinde zu respektieren. Bei einer nicht teilbaren Gesamtentscheidung ist der Bebauungsplan daher insgesamt für nichtig zu erklären, wenn sich ein wesentlicher Teil als rechtsfehlerhaft erweist. Beschränkt sich der Fehler demgegenüber auf einen abgrenzbaren Teil des Plans, so kann der übrige Teil nach dem Grundsatz der Planerhaltung[1073] durchaus für wirksam erklärt werden. Die hierzu in der Rechtsprechung entwickelten Grundsätze zur Gesamt- und Teilnichtigkeit eines Bebauungsplans[1074] sind auch auf einen Änderungsbebauungsplan anzuwenden.[1075] .

5. Bescheidung der Anregungen

508 Die im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung fristgemäß vorgebrachten **Anregungen** sind zu **prüfen**; das **Ergebnis** ist **mitzuteilen** (§ 3 II 4 BauGB). Die Einwender sollen so die beim Satzungsbeschluss maßgeblichen Abwägungsgrundlagen erfahren, um auf Grund dieser Informationen die Möglichkeiten einer Normenkontrolle zu prüfen. Nach Auffassung des *VGH Mannheim* ist es nicht Zweck der Mitteilungspflicht, Gelegenheit zu nochmaligem Vorbringen im Bebauungsplanverfahren zu geben. Die Mitteilung müsse daher weder vor Einleitung des Genehmigungsverfahrens noch vor dem Inkrafttreten der Satzung erfolgen. Selbst ihr völliges Fehlen führe nicht zur Nichtigkeit des Bebauungsplans.[1076] Die Zuständigkeit zur abschließenden Prüfung der Anregungen liegt in Niedersachsen nach Auffassung des *OVG Lüneburg* nicht beim Verwaltungsausschuss, sondern beim Rat der Gemeinde. Ein Satzungsbeschluss des Rates ohne vorherige Bescheidung der Anregungen durch ihn verstoße daher gegen das Abwägungsgebot und sei daher nichtig.[1077] Dieser im Landesrecht wurzelnde Mangel könne auch nicht nach § 215 a I BauGB durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden. Für Massenverfahren sieht das Gesetz eine vereinfachte Bekanntgabe des Prüfungsergebnisses vor. Haben mehr als 50 Personen Anregungen mit im Wesentlichen gleichem Inhalt vorgebracht, so kann die Mitteilung des Ergebnisses der Prüfung dadurch ersetzt werden, dass diesen Personen Einsicht in das Ergebnis ermöglicht wird. Die Stelle, bei der das Ergebnis der Prüfung während der Dienststunden eingesehen werden kann, ist ortsüblich bekanntzumachen. Bei der Vorlage der Bauleitpläne im Genehmigungsverfahren nach §§ 6, 10 II BauGB sind die nicht berücksichtigten Anregungen mit einer Stellungnahme der Gemeinde beizufügen (§ 3 II 4--6 BauGB).

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 gegenüberzustellen.[1078]

509 Die **Anregungen** gehen mit dem ihnen jeweils zukommenden Gewicht in die **Abwägung** ein. Dabei sind alle Belange zu berücksichtigen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.[1079] Die Verfahrensregelung in § 3 II BauGB will sicherstellen, dass die im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung abgegebenen Stellungnahmen in die Abwägung eingehen und die Bewertung der vorgetragenen Gesichtspunkte in den Planaufstellungsunterlagen dokumentiert wird. Dies stellt an die planende Gemeinde Anforderungen hinsichtlich der Sammlung, Ordnung und Bescheidung der vorgebrachten Stellungnahmen.

[1072] *BVerwG*, B. v. 18. 7. 1989 -- 4 N 3.87 -- BVerwGE 82, 225 unter Hinweis auf Urt. v. 14. 7. 1972 -- 4 C 69.70 -- BVerwGE 40, 268; B. v. 29. 3. 1993 -- 4 NB 10.91 -- DVBl. 1993, 661 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1313.

[1073] *Hoppe* DVBl. 1996, 12; s. auch bei *Stüer* DVBl. 1995, 912; kritisch *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

[1074] *BVerwG*, B. v. 6. 4. 1993 -- 4 NB 43.93 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 77; B. v. 29. 3. 1993 -- 4 NB 10.91 -- Buchholz 310 § 47 Nr. 75.

[1075] *BVerwG*, B. v. 16. 3. 1994 -- 4 NB 6.94 -- ZfBR 1994, 198 = NVwZ 1994, 1009 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 197.

[1076] *VGH Mannheim*, B. v. 5.6.1996 - 8 S 487/96 - NVwZ-RR 1997, 684.

[1077] *OVG Lüneburg*, Urt. v. 22.4.1998 – 1 K 2132/96 – NVwZ-RR 1998, 548 = NdsVBl. 1998, 213 (n.r.).

[1078] VGH Mannheim, B. v. 18.6.1999 – 8 S 2401/98 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 9, B 4.

[1079] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

510 Es entspricht der Öffentlichkeit und Transparenz der Bürgerbeteiligung, die eingegangenen **Anregungen öffentlich** zu **behandeln**. Dies erfolgt üblicherweise in einer Ratssitzung, in der zugleich auch die Beschlussfassung über den Flächennutzungsplan oder die Verabschiedung des Bebauungsplans als Satzung ansteht. Die Einzelheiten des dabei zu beachtenden Verfahrens richten sich nach Landesrecht.[1080] Vielfach ist im Landes- und Ortsrecht auch eine Vorberatung in Ausschüssen vorgeschrieben. Das Ergebnis der Prüfung ist den Betroffenen mündlich oder schriftlich mitzuteilen.

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 von ihm als zu kurz empfundener Vorbereitungszeit der Sitzung ferngeblieben ist. Welche Vorlauffrist 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 zu .[1081]

511 Auf die **Mitteilung** des **Ergebnisses** der Prüfung besteht ein **einklagbarer Rechtsanspruch**, nicht jedoch auf die Mitteilung von Einzelgründen, die für diese Entscheidung maßgeblich waren. Allerdings empfiehlt es sich, die Mitteilung auch darauf zu erstrecken. Durch die unterlassene Mitteilung wird allerdings die Rechtmäßigkeit des Bauleitplans nicht in Frage gestellt.[1082] Die **nicht berücksichtigten Anregungen** sind versehen mit einer Stellungnahme der Gemeinde zusammen mit dem beschlossenen Bauleitplan der **höheren Verwaltungsbehörde** im Rahmen des **Genehmigungsverfahrens** nach §§ 6, 10 II BauGB **vorzulegen**. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass eine Kontrolle über eine ausreichende inhaltliche Befassung mit den eingegangenen Anregungen ermöglicht und die höhere Verwaltungsbehörde entsprechend informiert wird.

V. Beschluss über Bauleitplan

512 An die Behandlung der Anregungen zum Bauleitplan schließt sich der **Beschluss** des in der Gemeinde zuständigen Organs **über** den **Flächennutzungsplan** bzw. den **Bebauungsplan** an. Der Bebauungsplan wird dabei als Satzung beschlossen (§ 10 I BauGB). Das BauGB enthält allerdings keine Bestimmungen darüber, welches Organ für den abschließenden Beschluss über den Bauleitplan **zuständig** ist. Nach dem **Kommunalverfassungsrecht** wird dies bei Angelegenheiten von grundsätzlicher Bedeutung im Regelfall der Rat der Gemeinde als das Hauptorgan sein. Ausschüsse sind für die abschließende Beschlussfassung über die Bauleitpläne daher kommunalverfassungsrechtlich nicht legitimiert.[1083]

513 Gegenstand des Feststellungs- bzw. Satzungsbeschlusses ist der **Planentwurf** in der Fassung, die er bei der öffentlichen Auslegung gem. § 3 II BauGB hatte. Ist der Entwurf **anschließend geändert** worden, so schließt sich ggf. das Verfahren nach § 3 III BauGB an. In den Beschluss einzubeziehen ist auch der Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans oder die Begründung des Bebauungsplans. In den Erläuterungsbericht bzw. die Begründung werden ggf. Gesichtspunkte eingearbeitet, die sich bei der öffentlichen Planauslegung im Rahmen der förmlichen Bürgerbeteiligung ergeben haben. Wird hierdurch allerdings der Planinhalt geändert, so muss sich ggf. nach Maßgabe des § 3 III BauGB eine erneute förmliche Bürgerbeteiligung anschließen.[1084]

514 Auch die Beschlussfassung selbst und das dabei zu beachtende **Verfahren** richten sich nach dem **Kommunalverfassungsrecht** der Länder. Das gilt etwa für die Frage der Öffentlichkeit der Ratssitzung. Der Grundsatz der Öffentlichkeit der Sitzungen des Gemeinderates gehört zu den anerkannten Grundsätzen des Kommunalrechts. Der Grundsatz beruht auf dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG, an das auch die Gemeinden gem. Art. 28 I und II GG gebunden sind. Ausnahmen von diesem Öffentlichkeitsgrundsatz sind jedoch zulässig, wenn das öffentliche Wohl oder berechtigte Interessen einzelner den Ausschluss der Öffentlichkeit erfordern. Dabei kann das Kommunalverfassungsrecht der Länder unterschiedliche Regelungen enthalten.[1085] Nach dem Kommunalverfassungsrecht der Länder beurteilt sich auch die Frage, in welchen Fällen eine **Befangenheit** der Ratsmitglieder anzunehmen ist und ob eine solche Befangenheit zur Nichtigkeit des Beschlusses über den Bauleitplan führt. Für die Wirksamkeit des Flächennutzungsplans bzw. des Bebauungsplans ist bundesrechtlich lediglich ein ordnungsgemäßer abschließender Beschluss erforderlich. Auf das Vorhandensein oder die Wirksamkeit vorangehender

---

[1080] *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

[1081] VGH Mannheim, Urt. v. 16.4.1999 – 8 S 5/99 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4, im Anschluss an VGH Mannheim, Urt. v. 12.2.1990 – 1 S 588/89 – VBlBW 1990, 457.

[1082] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 3 Rdn. 17.

[1083] S. o. Rdn. 434.

[1084] S. o. Rdn. 495.

[1085] *BVerwG*, B. v. 15. 3. 1995 -- 4 B 33.95 -- ZfBR 1995, 149 -- Vorkaufsrecht.

Ratsbeschlüsse, die im Planaufstellungsverfahren nach dem BauGB nicht erforderlich sind, kommt es bundesrechtlich nicht an.[1086] Auch die Frage, ob bereits bei der fehlerhaften Mitwirkung eines Ratsmitgliedes der Beschluss über den Bauleitplan nichtig ist oder dies erst dann angenommen werden muss, wenn die Stimmabgabe des befangenen Ratsmitgliedes den Ausschlag gegeben hat, beurteilt sich nach Landesrecht.[1087] Schreibt das Landesrecht vor, dass die Befangenheit nur dann erheblich ist, wenn die Stimmabgabe des befangenen Ratsmitgliedes ausschlaggebend war,[1088] so ist die Mitwirkung befangener Ratsmitglieder im Übrigen für die Wirksamkeit der Bauleitpläne ohne Bedeutung.[1089] Das befangene Ratsmitglied ist zwar für das gesamte Planaufstellungsverfahren von der Mitwirkung ausgeschlossen. Für die Wirksamkeit der Bauleitplanung kommt es aber (bundesrechtlich) nur auf den abschließenden Beschluss an.[1090]

515 Das befangene Ratsmitglied muss seinen Platz im Ratsgremium räumen,[1091] darf allerdings bei öffentlichen Ratssitzungen im Zuhörerraum Platz nehmen.[1092] Ein bloßes Abrücken eines Stuhles reicht mithin grundsätzlich nicht aus, um den Erfordernissen des Mitwirkungsverbotes zu genügen.[1093] Über die Frage des Vorliegens eines Ausschlussgrundes entscheidet in Zweifelsfällen das Kollegialorgan, also der Gemeinderat oder der Bau- und Planungsausschuss. Werden Ratsmitglieder zu Unrecht wegen Befangenheit ausgeschlossen, so können sie sich in einem **Kommunalverfassungsstreitverfahren** vor den Verwaltungsgerichten gegen diesen Ausschluss wehren. Ein Ratsmitglied kann jedoch nicht mit Erfolg rügen, dass ein anderes Ratsmitglied wegen Befangenheit nicht ausgeschlossen worden ist. Denn auf die Nichtmitwirkung eines für befangen gehaltenen Ratsmitglieds besteht kein Rechtsanspruch.[1094] Bei der (erstmaligen) Aufstellung eines **Flächennutzungsplans** besteht ein **Mitwirkungsverbot** regelmäßig nicht. Bei der Änderung oder Ergänzung eines Flächennutzungsplans ist ein Mitwirkungsverbot auf Grund einer Befangenheit dann gegeben, wenn in einem klar abgrenzbaren Teil des Flächennutzungsplans die Möglichkeit eines unmittelbaren Vor- oder Nachteils besteht. Davon ist auszugehen, wenn das Ratsmitglied in dem Änderungsbereich Grundstücke oder grundstücksgleiche Rechte besitzt, die durch die Planung unmittelbar betroffen werden können. Dasselbe gilt für Rechtsinhaber von Grundstücken, die im unmittelbaren Einflussbereich solcher Planänderungen liegen.[1095] Von der Mitwirkung bei der Aufstellung eines **Bebauungsplans** sind Ratsmitglieder auf Grund einer **Befangenheit** ausgeschlossen, die durch die Planung einen unmittelbaren Vor- oder Nachteil haben können. Davon wird regelmäßig auszugehen sein, wenn das Ratsmitglied Eigentümer eines Grundstücks im Plangebiet ist[1096] oder das Grundstück im unmittelbaren Einwirkungsbereich des Plangebietes liegt.[1097] In den Niederschriften des Rates und der Ausschüsse soll ausdrücklich vermerkt werden, ob und wenn ja, welches Mitglied des Kollegialorgans wegen Befangenheit von der Beratung und Entscheidung ausgeschlossen worden ist.[1098]

516 Nach **Landesrecht** bestimmt sich auch das Erfordernis der **Öffentlichkeit der Ratssitzungen**. Der Grundsatz der Öffentlichkeit, der in allen Gemeindeordnungen und Kommunalverfassungen enthalten ist, steht in enger Verbindung mit dem **Demokratiegebot** in Art. 20, 28 I GG, das zu den grundlegenden Staatsorganisationsprinzipien gehört.[1099] Nach dem Verfassungsverständnis des GG kann demokratische Legitimation nur vermittelt werden, wenn die grundlegenden staatlichen Entscheidungen auf eine lückenlose demokratische Legitimationskette zurückgeführt werden können, die vom Bürger zu den staatlichen Funktionsträgern reicht. Das Demokratiegebot unterzieht damit über den

---

[1086] *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193; *OVG Koblenz*, Urt. v. 30. 11. 1988 -- 10 C 8/88 -- NVwZ 1989, 674 = BauR 1989, 433 = StT 1989, 728.

[1087] § 18 GO BW; Art. 49 GO Bay; § 25 GO Nds; § 31 GO NW; § 22 GO Rh-Pf; § 27 KSVG

[1088] fb0138Etwa Art. 49 III BayGO, § 31 VI GO NW.

[1089] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 10 Rdn. 5.

[1090] S. o. Rdn. 438.

[1091] § 18 V GO BW; § 25 IV 2 GO Hess; § 26 V GO Nds; § 31 IV GO NW; § 22 III GO Rh-Pf; § 27 IV KSVG Saar; § 22 III 3 und 4 GO SH.

[1092] *OVG Münster*, Urt. v. 17. 12. 1976 -- 15 A 1584/74 -- DVBl. 1978, 150 = DöV 1977, 797; *OVG Koblenz*, Urt. v. 3. 11. 1981 -- 10 C 10/81 -- NVwZ 1982, 204.

[1093] *OVG Koblenz*, Urt. v. 3. 11. 1991 -- 10 C 10/81 -- NVwZ 1982, 204.

[1094] *OVG Koblenz*, NVwZ 1985, 246.

[1095] *OVG Münster*, Urt. v. 20. 2. 1979 -- 15 A 809/78 -- OVGE 34, 60 = NJW 1989, 2633 = BauR 1979, 477 -- Flächennutzungsplan.

[1096] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 580 m.w.Nachw.

[1097] *OVG Münster*, Urt. v. 21. 3. 1988 -- 10 a NE 14/86 -- NVwZ-RR 1989, 113 -- Bezirksvertretung.

[1098] *Rothe* Rdn. 149; zur Befangenheit von Landesbediensteten *Stüer* StuGR 1977, 169.

[1099] Zum Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit *VGH Mannheim*, Urt. v. 25. 6. 1969 -- I 459/69 -- ESVGH 19, 209 -- Hausrecht; *OVG Münster*, Urt. v. 19. 12. 1978 -- 15 A 1031/77 -- OVGE 35, 8 = StT 1979, 528 -- intraorganisatorische Mitgliedschaftsrechte; Urt. v. 5. 9. 1980 -- 15 A 1684/79 -- OVGE 35, 83; Urt. v. 20. 8. 1984 -- 15 B 1727/84 -- VR 1986, 393 -- Zuleitung Sitzungsunterlagen.

Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit das staatliche Handeln der öffentlichen Kontrolle. Zugleich soll durch das Prinzip der Öffentlichkeit der Anschein vermieden werden, dass hinter verschlossenen Türen unsachliche Motive für die getroffene Entscheidung maßgeblich gewesen sein könnten. Die Unterrichtung der Öffentlichkeit ist daher grundsätzlich erst dann ausreichend, wenn sie dem Bürger die Teilnahme als Zuhörer eröffnet. Die Information der Öffentlichkeit über Zeit, Ort und Tagesordnung der Gemeinderatssitzung bestimmt sich nach Landesrecht (Gemeindeordnung, Hauptsatzung, Geschäftsordnung). Auch in einer Schule oder einer Bundeswehrkaserne durchgeführte Ratssitzungen können dem Erfordernis der Sitzungsöffentlichkeit entsprechen, wenn die Öffentlichkeit zugelassen ist.[1100] Für vorberatende Ausschüsse gilt der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit jedoch nicht in gleichem Maße.[1101] Für die Ratssitzungen darf der Grundsatz der Sitzungsöffentlichkeit nach Landesrecht nur dann durchbrochen werden, wenn dies überwiegende schutzwürdige Individual- oder Gemeinwohlinteressen gebieten. Im Rahmen der Aufstellung der Bauleitplanung sind solche Voraussetzungen im Allgemeinen nicht gegeben. Allerdings dürfen persönliche Angelegenheiten eines Einwohners auch dann nicht zum Gegenstand öffentlicher Beratung gemacht werden, wenn der betroffene Einwohner damit einverstanden ist. Denn Zweck der vorgeschriebenen Nichtöffentlichkeit der Beratung in solchen Fällen ist es auch und vor allem, den Ratsmitgliedern eine objektive und unbeeinflusste Amtsausübung bei solchen Angelegenheiten zu ermöglichen.[1102] Wird gegen einen landesrechtlich normierten Grundsatz der Öffentlichkeit der Ratssitzung verstoßen, so ist der Satzungsbeschluss zum Bebauungsplan rechtswidrig mit der Folge, dass der Bebauungsplan in aller Regel nichtig ist.[1103] Dabei können die Gemeindeordnungen oder Kommunalverfassungen anordnen, dass bereits bei der Mitwirkung eines befangenen Ratsmitgliedes unabhängig von der Entscheidungserheblichkeit der Stimmabgabe der Ratsbeschluss nichtig ist. Nach mehreren Gemeindeordnungen ist ein Ratsbeschluss nur nichtig, wenn die Mitwirkung des befangenen Ratsmitgliedes den Ausschlag gegeben hat. Auch kann das Landesrecht vorsehen, dass die Mitwirkung eines wegen Befangenheit Betroffenen nach Beendigung der Abstimmung nur geltend gemacht werden kann, wenn die fehlerhafte Mitwirkung für das Abstimmungsergebnis entscheidend war. Die Gemeinde kann in Anwendung der nach § **215 a II BauGB** bestehenden **Heilungsmöglichkeiten** solche Fehler nach Landesrecht beheben und durch Wiederholen des nachfolgenden Verfahrens wirksam in Kraft setzen. Flächennutzungsplan und Bebauungsplan können in solchen Fällen auch mit Rückwirkung erneut in Kraft gesetzt werden.[1104] Auf die Einleitung und Durchführung eines solchen Heilungsverfahrens besteht allerdings kein Rechtsanspruch.[1105]

VI. Genehmigungsverfahren gem. §§ 6, 10 II BauGB

517 Der **Flächennutzungsplan** bedarf nach § 6 I BauGB der **Genehmigung** der höheren Verwaltungsbehörde. Die Genehmigung darf nur versagt werden, wenn der Flächennutzungsplan nicht ordnungsgemäß zu Stande gekommen ist oder Rechtsvorschriften widerspricht (§ 6 II BauGB). Die Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans bedarf daher einer Genehmigung. Als umfassender Dispositionsplan für das ganze Gemeindegebiet, der die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung in den Grundzügen darstellt, bildet der Flächennutzungsplan die bindende Grundlage für die nachfolgende Entwicklung von Bebauungsplänen durch die Gemeinde und für die Planungen der öffentlichen Planungsträger, so weit sie den Darstellungen des Flächennutzungsplans vor dem abschließenden Beschluss der Gemeinde nicht widersprochen haben (§ 7 BauGB). Der Flächennutzungsplan stellt sich daher als das Hauptinstrument der städtebaulichen Planung dar. Vor diesem Hintergrund rechtfertigt sich das Genehmigungserfordernis in § 6 BauGB. Während die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans genehmigungspflichtig sind, sind Bebauungspläne nur unter bestimmten Voraussetzungen genehmigungspflichtig. Selbstständige (§ 8 II 2 BauGB) und vorzeitige (§ 8 IV BauGB) Bebauungspläne unterliegen einem Genehmigungsverfahren durch die höhere Verwaltungsbehörde. Die weitgehende Freistellung der Bebauungspläne von der Genehmigungs- und Anzeigepflicht soll allerdings nicht dazu führen, dass dass dass strengere Anforderungen an die Genehmigung der Aufstellung des Flächennutzungsplans oder seiner Änderungen geknüpft werden.[1106]

Durch das BauROG 1998 ist auch das Anzeigeverfahren abgeschafft worden (§ 10 II BauGB). Nur Bebauungspläne, die nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt sind, bedürfen einer Genehmigung. Im Übrigen sind die Bebauungspläne grundsätzlich genehmigungs- und anzeigefrei. Allerdings können die Länder nach § 246 Ia BauGB

[1100] *OVG Münster*, Urt. v. 21. 7. 1989 -- 15 A 713/87 -- NVwZ 1990, 186 = DVBl. 1990, 160 = DöV 1990, 161.

[1101] *VGH München*, Urt. v. 17. 1. 1989 -- 4 C 88. 1 823 -- NVwZ-RR 1990, 53 = BayVBl. 1990, 53 -- vorberatende Ausschüsse.

[1102] *OVG Koblenz*, Urt. v. 2. 9. 1986 -- 7 A 7/86 -- DVBl. 1987, 147.

[1103] *OVG Münster*, Urt. v. 19. 12. 1978 -- 15 A 1031/77 -- OVGE 35, 8 = StT 1979, 528.

[1104] *Rothe* Rdn. 50; s. u. Rdn. 608; *BVerwG*, B. v. 7.4.1997 – 4 B 64.97 – NVwZ-RR 1997, 515 = BauR 1997, 595 Ausfertigungsmangel.

[1105] *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 – Plangewährleistung.

[1106] *OVG Münster*, Urt. v. 11.1.1999 – 7 A 2377/96 – Landschaftsplan.#

bestimmen, dass aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne und Innenbereichssatzungen vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind, die innerhalb eines Monats zu reagieren hat. Genehmigungspflichtig sind danach Flächennutzungspläne einschließlich Änderungen und Ergänzungen im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB, selbstständige Bebauungspläne nach § 8 II 2 BauGB, vorgezogene Bebauungspläne nach § 8 III 2 BauGB, vorzeitige Bebauungspläne (§ 8 IV BauGB), Ergänzungssatzungen (§ 34 IV 1 Nr. 3 BauGB), die nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, Außenbereichssatzungen nach § 35 VI BauGB sowie Satzungen über Entwicklungsbereiche nach § 165 BauGB. Genehmigungsfrei sind demgegenüber, so weit das jeweilige Landesrecht nicht von der Öffnungsklausel Gebrauch macht, alle (auch vorhabenbezogenen) Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind einschließlich ihrer vereinfachten Änderung gem. § 13 BauGB, Satzungen über die Veränderungssperre (§ 16 BauGB) einschließlich der erstmaligen Verlängerung (§ 17 I BauGB), die nochmalige Verlängerung sowie ein erneuter Beschluss nach Auslaufen bedürfen der Zustimmung (§ 17 II und III BauGB), Satzungen über die Teilungsgenehmigung (§ 19 V BauGB), Fremdenverkehrssatzungen (§ 22 BauGB), Vorkaufsrechtssatzungen (§ 25 BauGB), Klarstellungssatzungen (§ 34 IV 1 Nr. 1 BauGB), Entwicklungssatzungen (§ 34 IV 1 Nr. 2 BauGB), Ergänzungssatzungen, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind (§ 34 IV 1 Nr. 3 BauGB), Erschließungsbeitragssatzungen (§ 132 BauGB), Kostenerstattungssatzungen (§ 135 c BauGB), Sanierungssatzungen (§ 143 BauGB), Anpassungsgebietssatzungen (§ 170 BauGB) und Erhaltungssatzungen (§ 172 BauGB). [1107]

518 Bedarf der Flächennutzungsplan oder der Bebauungsplan der Genehmigung, hat die höhere Verwaltungsbehörde innerhalb von drei Monaten zu entscheiden (§ 6 IV 1 BauGB). Können Versagungsgründe nicht ausgeräumt werden, kann die höhere Verwaltungsbehörde räumliche oder sachliche Teile des Flächennutzungsplans von der Genehmigung ausnehmen (§ 6 III BauGB). Über die Genehmigung ist binnen drei Monaten zu entscheiden. Die höhere Verwaltungsbehörde kann räumliche und sachliche Teile des Flächennutzungsplans vorweg genehmigen. Aus wichtigen Gründen kann die Frist auf Antrag der Genehmigungsbehörde von der zuständigen Behörde bis zu weiteren drei Monaten verlängert werden. Die Gemeinde ist von der Fristverlängerung in Kenntnis zu setzen. Die Genehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist unter Angabe von Gründen abgelehnt wird (§ 6 IV BauGB). Für die Genehmigung des Bebauungsplans gelten insoweit dieselben Grundsätze wie für die Genehmigung des Flächennutzungsplans (§ 10 II BauGB).

519 Die Genehmigung des Flächennutzungsplans oder des Bebauungsplans setzt einen förmlichen Antrag der planenden Gemeinde voraus. Dem auf dem Dienstweg zu übersendenden Genehmigungsantrag sind folgende Unterlagen beizufügen: der formgerechte Flächennutzungsplan/Bebauungsplan in Urschrift mit den erforderlichen Ausfertigungen, Erläuterungsbericht/Begründung, die Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange, die (beglaubigten) Niederschriften der Gemeinderatsbeschlüsse zu den einzelnen Verfahrensabschnitten sowie die bei der Abwägung der Belange nicht berücksichtigten Anregungen und Bedenken mit einer Stellungnahme der Gemeinde. Üblicherweise werden die gesamten Verfahrensakten dem Genehmigungs- oder dem gegebenenfalls auf landesrechtlicher Grundlage erforderlichen Anzeigevorgang beigefügt.

520 Die Länder können nach § 246 Ia BauGB bestimmen, dass Bebauungspläne und Satzungen nach § 34 IV Nr. 1 BauGB, die nicht der Genehmigung bedürfen, vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind. Die gilt nicht für Bebauungspläne, die im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB geändert oder ergänzt worden sind. Die Anzeigepflicht setzt eine entsprechende Regelung auf Länderebene voraus. Die höhere Verwaltungsbehörde ha die Verletzung von Rechtsvorschriften, die eine Versagung der Genehmigung nach § 6 II BauGB rechtfertigen würde, innerhalb eines Monats nach Eingang der Anzeige geltend zu machen. Der Bebauungsplan oder die Satzung dürfen nur in Kraft gesetzt werden, wenn die höhere Verwaltungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht innerhalb eines Monats geltend gemacht hat. Ist der Bebauungsplan lediglich anzuzeigen, hat die **höhere Verwaltungsbehörde** die **Verletzung von Rechtsvorschriften**, die eine Versagung der Genehmigung aus Rechtsgründen rechtfertigen würden, daher innerhalb eines **Monats** nach Eingang der Anzeige **geltend zu machen**. Der Bebauungsplan darf nur in Kraft gesetzt werden, wenn die höhere Verwaltungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht rechtzeitig geltend gemacht hat (§ 246 Ia BauGB). Das Anzeigeverfahren setzt daher eine entsprechende landesrechtliche Regelung voraus.

1. Rechtskontrolle -- keine Zweckmäßigkeitskontrolle

521 Da die Befugnis zur Aufstellung von Bauleitplänen zur Planungshoheit der Gemeinden gehört, ist die **Genehmigung** als **reine Rechtsaufsicht**, nicht als Fachaufsicht ausgestaltet (§§ 6 II, 10 III BauGB). Die Genehmigung kann daher nur versagt werden, wenn bei der Aufstellung der Bauleitplanung gegen Rechtsvorschriften verstoßen worden ist, nicht bereits dann, wenn sich die Planung aus der Sicht der Genehmigungsbehörde als unzweckmäßig erweist. Dies setzt dem Genehmigungsverfahren eine auf die Rechtskontrolle beschränkte Grenze. Dem Genehmigungs- bzw. dem auf landesrechtlicher Grundlage gegebenenfalls erforderlichen Anzeigeverfahren unterliegt daher die Prüfung, ob die Gemeinde bei Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung der Bauleitpläne das dafür gesetzlich vorgeschriebene Verfahren eingehalten hat. Auch kann sich die Prüfung auf die Einhaltung des Abwägungsgebotes (§ 1

[1107] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 16.

VI BauGB) und darauf beziehen, ob die allgemeinen Planungsgrundsätze, Planungsziele und -leitlinien etwa unter Beachtung der Grundsätze des § 1 V BauGB beachtet worden sind. Auch die Anpassung der Bauleitpläne an die Ziele der Raumordnung (§ 1 IV BauGB) gehört zu diesen rechtlichen Anforderungen, die im Genehmigungsverfahren überprüft werden können. Dabei hat die Genehmigungsbehörde aber den planerischen (autonomen) Gestaltungsraum der Gemeinde zu wahren.[1108]

522 Die **Kontrolle** des **Abwägungsgebotes** bezieht sich auf den Abwägungsvorgang und das Abwägungsergebnis. Aus Gründen eines fehlerhaften Abwägungsergebnisses darf dabei die Genehmigung nur versagt werden, wenn die Abwägung eindeutig unausgewogen erscheint oder Abwägungsgrundsätze nicht eingehalten sind, auf denen das Abwägungsergebnis beruht. Nicht ausreichend ist etwa für die Versagung der Genehmigung, dass eine andere ebenfalls in Betracht kommende Lösung nach Auffassung der Genehmigungsbehörde besser ist. Auch darf die Genehmigungsbehörde die autonome Planungsentscheidung der Gemeinde nicht durch eigene Ermessenserwägungen ersetzen.

523 Die **Rechtskontrolle der Genehmigungsbehörde** ist allerdings durch die einschränkenden Wirksamkeitsvoraussetzungen in §§ **214, 215, 215 a BauGB nicht eingegrenzt**, wie sich aus § **216** BauGB ergibt. Dies gilt auch für die neuen Bundesländer. [1109] Danach bleibt die Verpflichtung der für das Genehmigungsverfahren zuständigen Behörde, die Einhaltung der Vorschriften zu prüfen, deren Verletzung sich nach den §§ 214, 215 BauGB auf die Rechtswirksamkeit eines Flächennutzungsplans oder einer Satzung nicht auswirken, unberührt. Die einschränkenden Wirksamkeitsvoraussetzungen der §§ 214, 215 BauGB betreffen daher lediglich den Rechtsschutz der Bürger, nicht jedoch die (weitergehenden) Prüfungsaufgaben der höheren Verwaltungsbehörde in dem Genehmigungs- bzw. auf landesrechtlicher Grundlage erforderlichen Anzeigeverfahren. Daneben können inhaltliche Mängel des Bauleitplans geprüft werden.

524 Die **Entscheidung** über die Erteilung bzw. Versagung der Genehmigung zum Flächennutzungsplan nach § 6 II BauGB oder das Geltendmachen von Versagungsgründen nach § 10 III BauGB im Genehmigungs- oder bei entsprechender landesrechtlicher Grundlage auch Anzeigeverfahren zum Bebauungsplan ist als Regelung der Kommunalaufsicht für die Gemeinde ein **selbstständiger Verwaltungsakt**, der vor den Verwaltungsgerichten angefochten werden kann. Die Gemeinde kann bei versagter Genehmigung nach erfolglosem Widerspruchsverfahren gegen die höhere Verwaltungsbehörde eine Verpflichtungsklage erheben mit dem Inhalt, die Behörde zur Erteilung der Genehmigung zu verpflichten. Die Klage hat Erfolg, wenn der zur Genehmigung vorgelegte Bauleitplan ordnungsgemäß zu Stande gekommen ist, Rechtsvorschriften nicht widerspricht (§ 6 II BauGB) und die höhere Verwaltungsbehörde zur Genehmigung verpflichtet gewesen wäre. Entsprechendes gilt beim Anzeigeverfahren für einen aus dem gültigen Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplan (§ 10 III BauGB), wenn das Anzeigeverfahren landesrechtlich angeordnet ist.

525 Im **Verhältnis zum Bürger** ist das Genehmigungs- und Anzeigeverfahren Teil des Rechtsetzungsverfahrens und hat **keine Außenwirkung**. Rechtsmittel stehen dem Bürger nur gegen den Plan selbst, nicht jedoch gegen die Erteilung oder Versagung der Genehmigung oder entsprechender Rechtsakte im Anzeigeverfahren zu.[1110]

526 Zuständig für die **Erteilung** der **Genehmigung** ist die höhere Verwaltungsbehörde. Dies ist in den meisten Ländern der Regierungspräsident oder die Bezirksregierung, für kreisangehörige Gemeinden auch der Landrat oder Oberkreisdirektor, in den Ländern ohne Mittelinstanz -- wie in einigen neuen Bundesländern -- ein Ministerium der Landesregierung. Die Länder haben dabei nach § 203 III BauGB die Befugnis, die den höheren Verwaltungsbehörden zugewiesenen Aufgaben auf andere Behörden (etwa staatliche Behörden, Landkreise oder kreisfreie Städte) zu übertragen. Hiervon haben die Länder auch vielfach Gebrauch gemacht.[1111]

2. Genehmigungsverfahren und Genehmigungsentscheidung

527 **Nach Beschluss** über den Bauleitplan **leitet** die **Gemeinde** im Falle des Genehmigungs- oder Anzeigeerfordernisses den Plan mit den im Aufstellungsverfahren nicht berücksichtigten Anregungen sowie einer Stellungnahme hierzu der **höheren Verwaltungsbehörde auf dem Dienstwege** zu. Kreisangehörige Gemeinden haben daher Plan und Unterlagen über den Kreis vorzulegen. Es ist dabei üblich, sämtliche Verwaltungsvorgänge über die Aufstellung des Bauleitplans der Genehmigungsbehörde zuzuleiten. Wird über die Genehmigung nicht innerhalb von drei Monaten entschieden und ist eine Verlängerung der Genehmigungsfrist nicht eingeräumt worden, so gilt die Genehmigung als erteilt (§ 6 IV 4 BauGB). Im Falle des landesrechtlich angeordneten Anzeigeverfahrens (§ 246 I a BauGB) ist die Verletzung von Rechtsvorschriften von der Aufsichtsbehörde innerhalb eines Monats geltend zu machen.

528 Die **Dreimonatsfrist** beginnt mit dem Eingang der vollständigen Planunterlagen und des Genehmigungsantrags bei der höheren Verwaltungsbehörde. Die Frist, die der Antrag für den Dienstweg benötigt, ist dabei nicht mitzurechnen. Die

---

[1108] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 91 ff.

[1109] Die nach § 246 a I Nr. 4 S. 3 BauGB a.F. vormals bestehende eingeschränkte Prüfungsmöglichkeit der höheren Verwaltungsbehörde im Rahmen der Genehmigung ist durch das BauROG aufgehoben worden.

[1110] *Bielenberg* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* § 6 Rdn. 24.

[1111] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 6 Rdn. 6.

Genehmigungsfiktion tritt für die nicht genehmigten Teile auch ein, wenn die Genehmigungsbehörde sachliche oder räumliche Teile des Bauleitplans gem. § 6 IV 1 BauGB vorweg genehmigt. Die Vorweggenehmigung hat daher nach Einführung der **Genehmigungsfiktion** eine geringe Bedeutung. Die Genehmigungsbehörde hat allerdings in solchen Fällen nach § 6 III BauGB die Möglichkeit, räumliche oder sachliche Teile des Bauleitplans von der Genehmigung auszunehmen, wenn Versagungsgründe nicht ausgeräumt werden können. Für die von der Genehmigung ausgenommenen Teile gilt die Genehmigungsfiktion des § 6 IV BauGB nicht. Dabei kann die Genehmigungsbehörde auch ohne Antrag der Gemeinde selbstständig über eine Teilgenehmigung nach § 6 III BauGB entscheiden. Auch nach der Vorgängervorschrift des § 6 III 2 BBauG 1979, wonach die Teilgenehmigung einen Antrag der Gemeinde voraussetzte, war hierfür ein Ratsbeschluss nicht erforderlich.[1112]

529 Wird ein **Teil eines Flächennutzungsplans von** der **Genehmigung** nach § 6 III BauGB **ausgenommen**, so bleibt die Gemeinde weiterhin verpflichtet, für das ganze Gemeindegebiet einen Flächennutzungsplan zu verabschieden (§ 5 I BauGB). Kommt die Gemeinde dieser Verpflichtung nicht nach, können ggf. Mittel der Kommunalaufsicht ergriffen werden. In der aufsichtlichen Praxis wird sich dies allerdings kaum durchsetzen lassen. Das Ausnehmen von räumlichen oder sachlichen Teilen von der Genehmigung des Bauleitplans setzt voraus, dass der genehmigte Teil auch ohne die ausgenommenen Teile Bestand haben kann. Daran fehlt es, wenn in dem nicht genehmigungsfähigen Teil des Bauleitplans Probleme liegen, die auf den zur Genehmigung anstehenden Teil ausstrahlen.

530 Wird allerdings trotz übergreifender Probleme ein **Teil** des **Planes genehmigt** und der andere Teil von der Genehmigung nach § 6 III BauGB ausgenommen, so wird der Bauleitplan insgesamt wirksam, wenn für den zunächst ausgenommenen Teil später eine genehmigungsfähige Lösung vorgelegt und daher auch dieser Teil genehmigt wird. Ob sich der von der Genehmigung zunächst ausgenommene Teil auf den genehmigten Teil hätte auswirken können, ist dann unerheblich.[1113] Das *BVerwG* stellt hier darauf ab, dass das Gesamtergebnis der Planung hätte genehmigt werden können. Die Verletzung des Grundsatzes, dass eine Genehmigung unter Herausnahme eines Teilbereichs des Bauleitplans nur dann erteilt werden darf, wenn sich keine übergreifenden Probleme ergeben, wird als reine Ordnungsvorschrift betrachtet, deren Verletzung dann keine Bedeutung hat, wenn der Plan im Ergebnis materiell genehmigungsfähig ist.

531 Im Rahmen der Genehmigungsentscheidung findet eine **Rechtskontrolle** statt. Auf Zweckmäßigkeitsgesichtspunkte bezieht sich die Genehmigung nicht. Die Genehmigungsbehörde darf die Genehmigung eines Bauleitplans nicht versagen, sondern muss sie mit einer klarstellenden Maßgabe erteilen, wenn das von der planenden Gemeinde Gewollte zwar im Plan keinen Niederschlag gefunden hat, das Planungsziel sich jedoch aus den Aufstellungsvorgängen mit hinreichender Sicherheit für jedermann erkennen lässt.[1114] Denn aus dem Übermaßverbot kann sich ergeben, dass die Genehmigungsbehörde statt zur Versagung der Genehmigung zu ihrer Erteilung unter Auflagen verpflichtet ist.[1115] Eine solche Verpflichtung besteht namentlich dann, wenn die ,,Auflage" lediglich in einer Klarstellung des vom Plangeber Gewollten besteht, insbesondere wenn es sich um eine redaktionelle Ergänzung handelt, für die nicht einmal ein Beitrittsbeschluss der Gemeinde erforderlich wäre.[1116]

532 Nach § 36 I VwVfG kann die **Genehmigung** mit **Auflagen**, aber auch aufschiebenden **Bedingungen** versehen werden. Bei einer Auflage ist die Genehmigung zwar sofort wirksam, die Gemeinde ist aber verpflichtet, das in der Auflage beschriebene Tun, Dulden oder Unterlassen vorzunehmen. Bei der aufschiebenden Bedingung ist die Wirksamkeit der Genehmigung von der Erfüllung der Bedingung abhängig. Solche Bedingungen und Auflagen sind aber nur dann zulässig, wenn sie sich mit der Funktion der Genehmigung als einer im Grundsatz nachträglichen Rechtskontrolle vereinbaren lassen. Genügen etwa die Grundzüge des Bauleitplans den rechtlichen Anforderungen nicht oder weist der Plan schwere formale oder inhaltliche Mängel auf, kann die Genehmigung nur insgesamt versagt werden.

533 Bei der **Erfüllung** der **Auflage** oder der **aufschiebenden Bedingung** hat die Gemeinde das Verfahren einzuhalten, das für eine entsprechende Planänderung während der Planaufstellung zu beachten wäre. Bei Änderungen oder Ergänzungen des Bauleitplans ist nach Maßgabe des § 3 III BauGB eine erneute förmliche Bürgerbeteiligung mit Offenlegung des Planes durchzuführen oder ein eingeschränktes Bürgerbeteiligungsverfahren nach §§ 3 III, 13 I 2 BauGB vorzusehen. Soll der Bauleitplan auf Grund der Auflage inhaltlich geändert werden, hat die Gemeinde über die nach der Auflage zu ändernden oder zu ergänzenden Teile einen erneuten Beschluss (**Beitrittsbeschluss**) zu fassen.[1117] Das gilt nicht nur für das Genehmigungs- sonder auch für das Anzeigeverfahren, so weit die Länder dies für aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne nach § 246Ia BauGB eingeführt haben. Insoweit steht das

---

[1112] *BVerwG*, B. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 1 und 2.84 -- NVwZ 1985, 487 = DVBl. 1985, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 849 -- Beitrittsbeschluß.

[1113] *BVerwG*, B. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 1 und 2.84 -- NVwZ 1985, 487 = DVBl. 1985, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 849 -- Beitrittsbeschluß.

[1114] *BVerwG*, Urt. v. 18. 2. 1994 -- BVerwGE 95, 123 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 934.

[1115] *BVerwG*, B. v. 26. 7. 1972 -- 4 B 49.72 -- Buchholz 406.11 § 6 BBauG Nr. 2.

[1116] *BVerwG*, B. v. 14. 8. 1989 -- 4 NB 24.88 -- Buchholz 406.11 § 11 BBauG/BauGB Nr. 5.

[1117] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung.

Anzeigeverfahren dem Genehmigungsverfahren gleich.[1118] Ohne einen solchen Beitrittsbeschluss kann der Bauleitplan bei solchen Auflagen oder Bedingungen nicht wirksam werden. Ein vorgezogener Beitrittsbeschluss der Gemeinde ist allerdings zulässig, wenn er sich inhaltlich konkret auf eine bereits erwartete Maßgabe der Genehmigungsbehörde bezieht und wenn er seinerseits dem Abwägungsgebot genügt. Mit dem Abwägungsgebot möglicherweise unvereinbar wäre es jedoch, wenn der Gemeinderat einen vorgezogenen Blanko-Beitrittsbeschluss für alle eventuellen Beanstandungsfälle erteilen würde.[1119]

534 Wird ein Bebauungsplan mit seinem von der Gemeinde beschlossenen Inhalt nicht genehmigt und ist der unter Auflagen genehmigte Plan von der Gemeinde vor der Bekanntmachung der Genehmigung des Plans so nicht beschlossen worden (**fehlender Beitrittsbeschluss**), so kann ein solcher Bebauungsplan nicht wirksam werden. Die Gemeinde muss sich Maßgaben und Einschränkungen in der Genehmigung, die sich auf den Inhalt des Bebauungsplans beziehen, vielmehr durch einen erneuten Satzungsbeschluss zu Eigen machen.[1120]

535 Bei allerdings **nur formellen** oder **redaktionellen Änderungen** oder **Klarstellungen** ohne Einfluss auf den Inhalt des Plans in der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde ist kein erneutes Beteiligungsverfahren und auch **kein Beitrittsbeschluss** des Gemeinderates erforderlich.[1121] Gibt die Genehmigungsbehörde der Gemeinde einen bestimmten zeitlichen Rahmen für die Durchführung der Sanierungsmaßnahme vor, so liegt hierin grundsätzlich keine den gemeindlichen Satzungsbeschluss modifizierende Auflage.[1122] Beziehen sich die zu ändernden Festsetzungen aber etwa auf höhere Immissionsschutzauflagen, die einem Gewerbebetrieb zum Schutz der angrenzenden Wohnnachbarschaft auferlegt werden, oder muss etwa die Gliederung eines Gewerbegebietes dem Abstandserlass[1123] angepasst werden, so sind dies mehr als geringfügige Änderungen, die -- wenn die Grundzüge der Planung nicht betroffen werden -- eine eingeschränkte Betroffenenbeteiligung nach §§ 3 III 2, 13 I 2 BauGB erfordern. Nach Durchführung der Beteiligung sind die eingegangenen Anregungen in die Abwägung einzustellen. Das Ergebnis der Prüfung ist den Beteiligten mitzuteilen. Die Gemeinde hat sodann, wenn sie der Auflage folgen will, auf dieser Grundlage einen Beitrittsbeschluss zu fassen.

536 Die **Genehmigungsbehörde** ist allerdings **nicht** in der Lage, eine unterbliebene oder unvollständige Abwägung durch eigene Ermittlungen und Bewertungen zu **ersetzen**. Vielmehr ist eine solche ,,Nachbesserung" der Gemeinde ggf. einem erneuten Offenlegungs- und Abwägungsverfahren vorbehalten.[1124] Die Gemeinde wird von ihrer Verpflichtung, sich im Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans selbst Gewissheit über die abwägungserheblichen Belange zu verschaffen, grundsätzlich weder durch zustimmende Stellungnahmen der am Planverfahren beteiligten Fachbehörden oder Träger öffentlicher Belange zum Planentwurf noch durch die Genehmigung des Plans durch die höhere Verwaltungsbehörde entbunden.

537 Ist die **Genehmigung** erteilt, so kann sie von der höheren Verwaltungsbehörde **nicht** später wieder **zurückgenommen** werden. Die Genehmigung ist Teil des Rechtsetzungsverfahrens und kann daher nicht isoliert von dem Satzungsverfahren betrachtet werden. Die höhere Verwaltungsbehörde ist als Genehmigungsbehörde jedoch berechtigt, in einem Normenkontrollverfahren die Wirksamkeit des Bebauungsplans überprüfen zu lassen (§ 47 II VwGO).

3. Anzeigeverfahren nur nach Maßgabe des Landesrechts

538 Bebauungspläne, die aus einem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind, bedürfen weder einer Genehmigung noch einer Anzeige, wenn nicht das Landesrecht das nach Maßgabe des § 246 Ia BauGB vorsieht. Ein Anzeigeverfahren setzt also eine entsprechende landesrechtliche Regelung voraus. Der **Unterschied** zum **Genehmigungsverfahren** besteht darin, dass beim Anzeigeverfahren anders als grundsätzlich beim Genehmigungsverfahren eine positive Mitwirkung der höheren Verwaltungsbehörde nicht erforderlich ist. Es genügt vielmehr deren Untätigbleiben gegenüber der Gemeinde, die das Anzeigeverfahren eingeleitet hat. Mit Ablauf der Monatsfrist kann sie den Bebauungsplan nach § 10 III BauGB bekanntmachen und damit in Kraft setzen. Im praktischen Ergebnis entspricht die Regelung des Anzeigeverfahrens daher der Fiktion des Genehmigungsverfahrens, die nach § 6 IV 4 BauGB drei

---

[1118] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 30.96 – Dachgeschoßzahl-Festsetzung.

[1119] *BVerwG*, B. v. 3. 7. 1995 -- 4 NB 7.95 -- NVwZ-RR 1995, 687 = NVwZ 1996, 374 = UPR 1995, 397 - Beitrittsbeschluß.

[1120] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 31.85 -- BVerwGE 75, 262 = NJW 1987, 1346 = DVBl. 1987, 486 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 211; Urt. v. 10. 8. 1990 -- 4 C 3.90 -- BVerwGE 85, 289 = DVBl. 1990, 1182 = BauR 1991, 51 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 138 -- Bebauungsplanersetzung.

[1121] *BVerwG*, B. v. 14. 8. 1989 -- 4 NB 24.88 -- DVBl. 1989, 1105 = ZfBR 1989, 264 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 84.

[1122] *BVerwG*, B. v. 3. 5. 1993 -- 4 NB 15.93 -- NVwZ-RR 1994, 9 = DöV 1993, 921 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 817.

[1123] RdErl. des Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft, Abstände zwischen Industrie- und Gewerbegebieten und Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung und sonstige für den Immissionsschutz bedeutsame Abstände (Abstandserlaß), v. 2.4.1998 (MBl. NW S. 744/SMBl. NW 283); *Stüer*, Bau- und Fachplanungsgesetze 1999, S. 675; *Fickert/Fieseler* Anh. 9.

[1124] *BVerwG*, B. v. 14. 8. 1989 -- 4 NB 24.88 -- DVBl. 1989, 1105 = ZfBR 1989, 264 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 84 -- Beitrittsbeschluß.

Monate nach Eingang des Genehmigungsantrags bei der höheren Verwaltungsbehörde eintritt. Mit dem durch das BauGB 1986 eingeführten Anzeigeverfahren sollte den Gemeinden eine größere Handlungsfreiheit mit dem Ziel der Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung eingeräumt werden. Dies konnte im Hinblick auf die Wahrung der Kontrollbefugnisse der höheren Verwaltungsbehörde jedoch nur bedingt gelingen. Auch beim Anzeigeverfahren hat die höhere Verwaltungsbehörde innerhalb eines Monats die Möglichkeit, die Wirksamkeit des angezeigten Bebauungsplans zu prüfen und rechtliche Bedenken mit bindender Wirkung für die Gemeinde geltend zu machen. In der Sache besteht daher zu einem Genehmigungsverfahren, bei dem innerhalb von drei Monaten bei Nichttätigwerden der Genehmigungsbehörde eine Fiktion der Genehmigung eintritt, kein wesentlicher Unterschied. Der Umfang der Rechtskontrolle und die Eingriffsbefugnisse der höheren Verwaltungsbehörde haben sich dadurch nicht geändert. Auch mit dem Anzeigeverfahren ist vielmehr eine uneingeschränkte Rechtskontrolle der höheren Verwaltungsbehörde gegeben.[1125] Dies alles setzt allerdings voraus, dass das Land eine entsprechende Anzeigepflicht für aus dem Flächennutzungsplan entwickelte Bebauungspläne und Innenbereichssatzungen nach § 34 IV BauGB, die nicht genehmigungsbedürftig sind, vorsieht.

539 Macht die **höhere Verwaltungsbehörde rechtzeitig** die **Verletzung** von **Rechtsvorschriften** geltend, darf der Bebauungsplan nicht durch Schlussbekanntmachung in Kraft gesetzt werden. Die Gemeinde kann im Falle des Anzeigeerfordernisses gegen das Veto der höheren Verwaltungsbehörde Anfechtungsklage erheben, da durch das Geltendmachen von Rechtsverstößen durch die Aufsichtsbehörde die Bekanntmachung und das Inkrafttreten des Bebauungsplans unterbunden wird und die Gemeinde hierdurch bei rechtswidrigem Verhalten der höheren Verwaltungsbehörde in ihren Selbstverwaltungsrechten verletzt ist.

540 Im Unterschied zur Genehmigung kann das **Geltendmachen** von **Verletzungen** von Rechtsvorschriften nicht mit Auflagen, wohl aber mit **auflösenden Bedingungen** verbunden werden.

541 Der Wegfall der Genehmigungs- und Anzeigepflicht schließt allerdings das Einschreiten der Kommunalaufsichtsbehörde nicht aus, wenn der Bebauungsplan aus ihrer Sicht rechtswidrig ist. Dies setzt allerdings eine Verletzung zwingender Rechtsvorschriften voraus. Ist etwa ein aus einem Flächennutzungsplan entwickelter Bebauungsplan aus anderen Gründen rechtswidrig, so kann die Kommunalaufsicht dies auf landesrechtlicher Grundlage zum Anlass nehmen, die Entscheidung des Rates aufzuheben.

VII. Schlussbekanntmachung

542 Hat die Gemeinde den genehmigten Bauleitplan von der höheren Verwaltungsbehörde mit der erteilten Genehmigung zurückerhalten oder ist ein Genehmigungsverfahren nicht erforderlich, so hat die Gemeinde die Genehmigung, den Beschluss über den Bebauungsplan bzw. nach Maßgabe des Landesrechts (§ 246 Ia BauGB) die Durchführung des Anzeigeverfahrens nach §§ 6 V 1, 10 BauGB öffentlich bekanntzumachen. Der Bebauungsplan ist mit der Begründung zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten; über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann. Mit der Bekanntmachung wird der Flächennutzungsplan wirksam (§ 6 V 1 BauGB). Der Bebauungsplan tritt damit in Kraft (§ 10 III 4 BauGB). Der Bebauungsplan ist entsprechend auszufertigen.[1126] Das BauGB beschränkt sich hier auf rechtsstaatliche Mindestanforderungen. Die Ausfertigung muss der ortsüblichen Bekanntmachung, nicht jedoch der Genehmigung vorausgehen.[1127] Auch wird die Wirksamkeit einer vor der ortsüblichen Bekanntmachung eines Bebauungsplans erteilten Ausfertigung durch einen nach Bekanntmachung nochmals auf dem Plan angebrachten Authentizitätsvermerk nicht berührt[1128]. Auch Änderungen des ausgefertigten Bebauungsplans müssen ausgefertigt werden[1129].Welche

---

[1125] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 11 Rdn. 4.

[1126] *BVerwG*, B. v. 29. 6. 1993 -- 4 B 100.93 -- DVBl. 1993, 1100 = NVwZ 1994, 284 = Buchholz 406.11 § 25 BauGB Nr. 1 -- Veränderungssperre; B. v. 16. 5. 1991 -- 4 NB 26.90 -- BVerwGE 88, 204 = DVBl. 1991, 823 = NVwZ 1992, 371.

[1127] *BVerwG*, B. v. 9.5.1996 - 4 B 60.96 - BauR 1996, 670 = NVwZ-RR 1996, 630. zur Ausfertigung sowohl vor und nach der Bekanntmachung *BVerwG*, B. v. 27.10.1998 - 4 BN 46.98 NVwZ-RR 1999, 161 = ZfBR 1999, 45; *VGH Mannheim*, Urt. v. 18.9.1998 – 8 S 1575/98 – VGHBW RsprDienst 1998, Beilage 12 B 7 – Streuobstwiese. Bundesrecht enthält dazu nur einen allgemeinen Rahmen. Art und Umfang der Verkündung richten sich nach Landesrecht, so *BVerwG*, B. v. 6.12.1996 - 4 NB 41.96 - NuR 1997, 570. Das Landesrecht kann sowohl den Bürgermeister als auch den Gemeindedirektor zur Ausfertigung ermächtigen, *BVerwG*, B. v. 27.1.1998 - 4 NB 3.97 - DVBl. 1998, 891. Auch können Redaktionsversehen durch erneute Bekanntmachung berichtigt werden. Die Ausfertigung hat nach Ansicht des *OVG Bautzen*, Urt. v. 31.7.1997 - 1 S 56/94 - SächsVBl. 1998, 59 die Aufgabe, mit öffentlich-rechtlicher Wirkung zu bezeugen, daß der textliche und der zeichnerische Inhalt der Urkunde mit dem Willen des Rechtssetzungsberechtigten übereinstimmt (Identitätsnachweis) und die für die Rechtswirksamkeit maßgeblichen Umstände beachtet sind (Verfahrensnachweis).

[1128] *BVerwG*, B. v. 27.10.1998 – 4 BN 46.98 NVwZ-RR 1999, 161 = ZfBR 1999, 45.

[1129] *OVG Lüneburg*, Urt. v. 21.4.1998 – 1 K 1087/96 – NdsRpfl. 1998, 245.

Anforderungen im Einzelnen an die Ausfertigung zu stellen sind, richtet sich somit nach Landesrecht. Das gilt auch für die Folgen, die sich aus Fehlern bei der Ausfertigung ergeben.[1130] Das Rechtsstaatsprinzip verlangt zwar, dass eine Rechtsnorm ausgefertigt wird. Bundesrecht sagt aber nicht, in welcher Weise dies zu geschehen hat. Es lässt -- auch hinsichtlich des jeweiligen Normtypus -- Unterschiede zu. Die Regeln über Art, Inhalt und Umfang der Ausfertigung von Bebauungsplänen gehören daher grundsätzlich dem Landesrecht an.[1131] Bundesrecht wacht also nur darüber, ob das Landesrecht überhaupt eine angemessene Kontrolle der Authentizität und Legalität ermöglicht. Näheres entscheidet abschließend das Landesrecht.[1132]

543 Das BauGB enthält zwar eine Reihe von Bestimmungen, die einzelne Schritte im Verfahren der Bauleitplanung betreffen, es beschränkt sich insoweit jedoch auf das zur Wahrung eines rechtsstaatlichen Mindeststandards unbedingt Notwendige.[1133] Alles übrige überlässt es dem Landesrecht. Dies gilt auch für das formelle Gültigkeitserfordernis der Ausfertigung. Ob ein Bebauungsplan unter diesem Blickwinkel mangelhaft ist, richtet sich nach dem jeweiligen Landesrecht. Ist die Ausfertigung unterblieben oder fehlerhaft, so liegt hierin ein "sonstiger Verfahrensfehler nach Landesrecht" i.S. des § 215 a II BauGB. Bundesrecht regelt auch nicht, wie und wann ein Bebauungsplan auszufertigen ist. Auch zur Frage, ob ein Bebauungsplan vor oder nach Erteilung der nach § 10 BauGB ggf. erforderlichen Genehmigung ausgefertigt werden muss, fehlt es an bundesrechtlichen Vorgaben.[1134] Auch aus § 10 III BauGB lassen sich nicht unmittelbar Anforderungen an die Ausfertigung ableiten lassen. Aus dieser Vorschrift ergibt sich lediglich, dass Bebauungspläne im Wege der Ersatzverkündung zu veröffentlichen sind. Dies geschieht in der Weise, dass die Erteilung der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde bzw. – so weit noch nach Maßgabe des Landesrechts erforderlich - die Durchführung des Anzeigeverfahrens ortsüblich bekanntgemacht wird. Im Übrigen muss der Bebauungsplan zu jedermanns Einsicht bereitgehalten werden.[1135]

544 Nach § 10 III 4 BauGB tritt der Bebauungsplan unbeschadet des Erfordernisses, dass er in der Folgezeit zu jedermanns Einsicht bereitgehalten wird, mit der Bekanntmachung in Kraft. Daraus folgt, dass der Bebauungsplan die ihm durch diese Vorschrift vermittelte rechtliche Verbindlichkeit nur erlangen kann, wenn sämtliche formellen Gültigkeitsbedingungen, die sich aus dem Bundes- oder Landesrecht ergeben, bis zu diesem Zeitpunkt erfüllt worden sind.[1136]

Bundesrecht schließt es 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 ist.[1137] 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 ist.[1138]

545 Ein **Ausfertigungsmangel** kann auch noch nach Jahren gerügt, aber auch geheilt werden.[1139] Ein Rechtssatz des Inhalts, dass die Gültigkeit eines Bebauungsplans, der an einem Ausfertigungsmangel leidet und deshalb nach dem einschlägigen Landesrecht als unwirksam zu qualifizieren ist, nach Ablauf eines gesetzlich nicht näher bestimmten Zeitraums oder nach Verwirklichung der in ihm enthaltenen Festsetzungen nicht mehr in Frage gestellt werden darf, gibt es nicht. Er lässt sich auch nicht aus dem Gebot der Rechtssicherheit und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit herleiten. Vielmehr stellt die Nichtigkeit die übliche, zeitlich unbegrenzte Folge formeller Rechtsverstöße beim Zustandekommen von Normen dar. Solche Mängel lassen sich allerdings nach § 215 a II BauGB als sonstige Verfahrens- oder Formfehler nach Landesrecht beheben.[1140] Ein wegen eines Ausfertigungsmangels unwirksamer Bebauungsplan kann gem. § 215a II BauGB regelmäßig sogar rückwirkend in Kraft gesetzt werden [1141]. Dies gilt auch

---

[1130] *BVerwG*, B. v. 9.5.1996 – 4 B 60.96 – NVwZ-RR 1996, 630 = BauR 1996, 670 – Ausfertigung.

[1131] *BVerwG*, B. v. 16. 5. 1991 -- 4 NB 26.90 -- BVerwGE 88, 204 = NVwZ 1992, 371; Urt. v. 16. 12. 1993 -- 4 C 22.92 -- Buchholz 406.11 § 29 BauGB Nr. 52 = NVwZ 1994, 1010.

[1132] *BVerwG*, Urt. v. 8. 5. 1995 -- 4 NB 16.95 -- Buchholz 406.11 § 244 BauGB Nr. 1 = NVwZ 1996, 372 unter Hinweis auf *OVG Münster*, Urt. v. 29. 1. 1990 -- 11a NE 94/88 -- NWVBl. 1990, 303 = NVwZ 1990, 886.

[1133] *BVerwG*, B. v. 15.4.1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200.

[1134] *BVerwG*, Urt. v. 16.12.1993 - 4 C 22.92 - Buchholz 406.11 § 29 BauGB Nr. 52.

[1135] *BVerwG*, Urt. v. 5.12.1986 - 4 C 31.85 und 29.86 - BVerwGE 75, 262.

[1136] *BVerwG*, B. v. 7.4.1997 – 4 B 64.97 – NVwZ-RR 1997, 515 = BauR 1997, 595- Ausfertigungsmangel.

[1137] BVerwG, B. v. 27.1.1999 – 4 B 1 129.98 – 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 = RdL 1999, 177.

[1138] BVerwG, Urt. v. 21.10.1999 – 4 CN 1.98 –. Die rückwirkende Inkraftsetzung eines Bebauungsplans mehr als 30 Jahre nach einer fehlgeschlagenen Bekanntmachung bedarf eines Ratsbeschlusses, so OVG Lüneburg, Urt. v. 17.12.1998 – 1 K 6556/96 – ZfBR 1999, 230 (LS).

[1139] *BVerwG*, B. v. 7.4.1997 – 4 B 64.97 – NVwZ-RR 1997, 515 = BauR 1997, 595 - Ausfertigungsmangel.

[1140] *BVerwG*, B. v. 6. 2. 1995 -- 4 B 210/94 -- Buchholz 406.11 § 12 BauGB Nr. 20 -- Ausfertigungsmangel.

[1141] *BVerwG*, B. v. 7.4.1997 – 4 B 64.97 – NVwZ-RR 1997, 515 = BauR 1997, 595 - Ausfertigungsmangel.

dann, wenn er zwischenzeitlich geändert wurde. Waren auch die Änderungen wegen eines Ausfertigungsmangels unwirksam, können sämtliche Satzungsbeschlüsse unter Nachholung der Ausfertigungen rückwirkend in Kraft gesetzt werden.[1142] Die Gemeinde kann das Heilungsverfahren zeitlich parallel mit einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB oder einem Antrag auf Zurückstellung eines Bauvorhabens nach § 15 BauGB verbinden.[1143] Auf die Einleitung und Durchführung eines Heilungsverfahrens besteht allerdings kein Rechtsanspruch.[1144] Die Ausfertigung des Bebauungsplans muss nicht erst nach dessen Genehmigung erfolgen.[1145] Der Verlust oder Teilverlust des Bebauungsplandokuments führt nicht für sich gesehen zur Ungültigkeit oder zum Außerkrafttreten des Bebauungsplans. Der Verlust des Dokuments lässt vielmehr den Rechtsetzungsakt als solchen grundsätzlich unberührt, kann aber im Einzelfall zu Problemen beim Nachweis des tatsächlich geltenden Rechts führen. Solche Nachweisschwierigkeiten liegen indes nicht vor, wenn dem noch vorhandenen Dokument ausreichende Festsetzungen für die Beurteilung der Bauvoranfrage entnommen werden können.[1146] Wer sich für die Zulässigkeit eines Vorhabens auf ihm günstige Festsetzungen eines Bebauungsplans beruft, trägt allerdings grundsätzlich die Beweislast für deren Vorhandensein. Die Verletzung der gemeindlichen Pflicht, das Plandokument aufzubewahren und zur Einsicht bereitzuhalten, kann allerdings bis zur Beweislastumkehr führen. [1147] Für die nachträgliche Inkraftsetzung eines wegen eines Ausfertigungsmangels ungültigen Bebauungsplans ist auch in aller Regel kein erneuter Satzungsbeschluss gem. § 10 I BauGB und auch keine erneute Abwägung erforderlich. Hat sich allerdings die Rechtslage seit dem Satzungsbeschluss grundlegend geändert, etwa weil das ursprünglich unbedenkliche Abwägungsergebnis nunmehr als unverhältnismäßig und deshalb nicht mehr haltbar erscheint, steht die vereinfachte Inkraftsetzung des Bebauungsplans nach § 215 a II BauGB nicht zur Verfügung. Verfährt die Gemeinde gleichwohl nach dieser Vorschrift, kommt ein wirksamer Bebauungsplan nicht zu Stande. Bei einer derart grundlegenden Veränderung der Verhältnisse hat die Gemeinde vielmehr Anlass zu einer neuen Sachentscheidung dahingehend, ob der noch den Rechtsschein der Gültigkeit erzeugende Bebauungsplan förmlich aufzuheben ist oder ob zur Ordnung der städtebaulichen Entwicklung ein neuer Bebauungsplan aufzustellen ist. In derartigen Fällen ist auch eine rückwirkende Inkraftsetzung des Bebauungsplans nicht möglich.[1148] Das gilt vor allem dann, wenn das damals gefundene Abwägungsergebnis wegen nachträglicher Änderungen in der Sach- oder Rechtslage nicht mehr haltbar ist oder es von Anfang an nicht haltbar war.

546 Ist der Original-Bebauungsplan verloren, so führt dies nicht automatisch zur Ungültigkeit oder zum Außerkrafttreten des Bebauungsplans. Der Verlust des Dokuments lässt den Rechtssetzungsakt als solchen grundsätzlich unberührt.

547 Nach § 6 V 2 BauGB kann jedermann den Flächennutzungsplan und den Erläuterungsbericht einsehen und über deren Inhalt Auskunft verlangen. Auch der Bebauungsplan ist mit Begründung zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten. Über den Inhalt ist auf Verlangen Auskunft zu geben. In der Bekanntmachung ist darauf hinzuweisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann (§ 10 III 3 BauGB). Die Bekanntmachung der Genehmigung tritt nach § 10 III S. 5 BauGB an die Stelle der sonst für Satzungen vorgeschriebenen Veröffentlichung.[1149] Der Flächennutzungsplan (§ 6 V 3 BauGB) und der Bebauungsplan (§ 10 III BauGB) sind mit Erläuterungsbericht bzw. Begründung zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten. Dabei ist lediglich die Tatsache der Genehmigung bzw. bei fehlendem Erfordernis eines Genehmigungsverfahrens der Beschluss des Bebauungsplans bekanntzumachen, nicht ist der Bauleitplan mit seinem Inhalt selbst zu veröffentlichen. Die Bekanntmachung ist ein wesentlicher Bestandteil des Rechtsetzungsverfahrens. Ohne eine ordnungsgemäße Schlussbekanntmachung können der Flächennutzungsplan oder der Bebauungsplan nicht wirksam werden. Dabei hat der Gesetzgeber für den Bebauungsplan die Bekanntmachung der Genehmigung bzw. der Durchführung des Anzeigeverfahrens als **Ersatzverkündung** gewählt. hen.

548 Durch die **Bekanntmachung** der **Genehmigung** bzw. des Satzungsbeschlusses soll dem hiervon betroffenen Bürger verdeutlicht werden, dass für sein Grundstück eine neue bodenrechtliche Regelung in Kraft getreten ist. Hierfür bedarf es lediglich eines (allgemeinen) Hinweises über das Inkrafttreten. Eine **Anstoßwirkung**, die ggf. nur von einer genaueren Bezeichnung ausgehen kann, ist dafür nicht erforderlich. Für die Schlussbekanntmachung der Genehmigung eines Bebauungsplanes reicht daher eine schlagwortartige **Kennzeichnung** des **Plangebietes**. Dem rechtsstaatlichen Verkündungserfordernis ist ausreichend Rechnung getragen, wenn sich der genaue Geltungsbereich aus dem

---

[1142] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1995 -- 4 NB 30.95 – DVBl. 1996, 960 = UPR 1996, 151 - Ausfertigungsmangel.

[1143] *BVerwG*, B. v. 6.8.1992 - 4 N 1.92 - Buchholz 406.11 § 16 BauGB Nr. 1

[1144] *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 – Plangewährleistung.

[1145] *BVerwG*, B. v. 16. 5. 1991 -- 4 NB 26.90 -- BVerwGE 88, 204.

[1146] *BVerwG*, B. v. 17. 6. 1993 -- 4 C 7.91 -- ZfBR 1993, 304 = NVwZ 1994, 281 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 203.

[1147] *BVerwG*, B. v. 1.4.1997 - 4 B 206.96 - NVwZ 1997, 890 = NuR 1998, 88 = DVBl. 1997, 856 unter Verweis auf dazu bereits ergangene Entscheidungen; *OVG Münster*, Urt. v. 25.7.1996 - 7 A 1802/90 - BauR 1996, 824. Zum Erfordernis der Dokumentenbeständigkeit eines Bebauungsplans *OVG Schleswig*, Urt. v. 31.1.1996 - 1 K 14/95 - NVwZ-RR 1997, 468.

[1148] *BVerwG*, B. v. 7.4.1997 – 4 B 64.97 – NVwZ-RR 1997, 515 = BauR 1997, 595 - Ausfertigungsmangel.

[1149] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 99.

Gesamtvorgang der Ersatzverkündung einschließlich der ausliegenden Planurkunde ergibt.[1150] Im Übrigen richten sich die Bekanntmachungserfordernisse nach Landes- bzw. Ortsrecht.[1151]

549 Können geltend gemachte Mängel durch Planänderungen gegenstandslos werden, ist grundsätzlich ein **Beitrittsbeschluss** erforderlich. [1152] Das gilt vor allem auch dann, wenn die **Genehmigung** unter **Auflagen** oder **Bedingungen** erteilt worden ist. Es empfiehlt sich dann, auch diese Nebenbestimmungen und die dazu erforderlichen Beitrittsbeschlüsse des Rates bekanntzumachen. Der Bürger kann sich auf diese Weise darüber informieren, welche Änderungen der Bauleitplan noch nach Durchführung des Offenlegungsverfahrens und des ersten abschließenden Beschlusses der Gemeindevertretung erhalten hat. **Für** die **Wirksamkeit** des Plans ist ein solcher Hinweis auf Nebenbestimmungen, die der Genehmigung beigefügt waren, allerdings **nicht erforderlich**. Denn ein unter Auflagen genehmigter Bebauungsplan ist nicht deshalb ungültig, weil die Gemeinde nach Erfüllung der Auflagen (sog. Beitrittsbeschluss) die Genehmigung des Bebauungsplans ohne einen Hinweis auf die Auflagen gem. § 10 III BauGB ortsüblich bekanntgemacht hat. Wird ein Bebauungsplan mit Auflagen genehmigt und nimmt die Gemeinde die den Inhalt des Plans betreffenden Auflagen durch ergänzenden Satzungsbeschluss nach § 10 I BauGB in ihren gesetzgeberischen Willen auf, wird bei ordnungsgemäßem Verfahren der ergänzende Satzungsbeschluss auch Gegenstand des Bebauungsplans.[1153]

550 In der **Bekanntmachung** der Genehmigung eines Bebauungsplanes ist darauf hinzuweisen, **wo** der **Bebauungsplan eingesehen** werden kann. Dabei sind die zuständige Behörde, ggf. der Ortsteil und die Anschrift sowie die Dienststunden, in denen der Bebauungsplan eingesehen werden kann, anzugeben. Sind diese Hinweise unvollständig und wird daher der vom Gesetz beabsichtigte Verkündungszweck nicht erreicht, fehlt es an einer ordnungsgemäßen Bekanntmachung. Die Durchführung der Bekanntmachung selbst bestimmt sich dabei nach Landes- bzw. kommunalem Ortsrecht.[1154]

551 Der Flächennutzungsplan mit Erläuterungsbericht und der Bebauungsplan mit Begründung werden in einer **Urschrift** gefertigt, auf der die erforderlichen Verfahrensabschnitte und Unterschriften im Original aufzubringen sind. Von dieser Urschrift sind unter Beachtung des § 33 VwVfG die notwendigen **beglaubigten Abschriften** zu fertigen. Der Bauleitplan mit Erläuterungsbericht bzw. Begründung besitzt Urkundeneigenschaften. Dies gilt sowohl für die Urschrift als auch für beglaubigte Abschriften. Die **ordnungsgemäße Verkündung** setzt das Vorhandensein einer entsprechend ausgefertigten Planurkunde voraus, wobei der Mangel einer fehlenden **Ausfertigung** des Bebauungsplans zu den ,,sonstigen Verfahrens- und Formfehlern nach Landesrecht" i. S. des § 215 a II BauGB gehört. Soll nach der Nachholung der unterbliebenen Ausfertigung eines Bebauungsplans die Satzung durch erneute Bekanntmachung der Genehmigung nunmehr in Kraft gesetzt werden, so bedarf es hierzu grundsätzlich keines erneuten Beschlusses der Gemeinde, selbst wenn zwischen dem Beschluss des Gemeinderates und der Inkraftsetzung des Bebauungsplanes ein längerer Zeitraum vergangen ist.[1155] Hat sich jedoch die Planungskonzeption geändert, so ist der Rat erneut zu befassen. Ob ein Beschluss des Gemeinderates bei rückwirkender Inkraftsetzung des Bebauungsplans erforderlich ist,[1156] hat das *BVerwG* dabei offen gelassen.

552 Auch setzt das **rückwirkende Inkraftsetzen** des Bebauungsplans nach Fehlerbehebung -- jedenfalls so weit die Planungskonzeption nicht geändert wird -- eine Beteiligung der Bürger oder Träger öffentlicher Belange nicht voraus.[1157] Nach § 10 IV BauGB tritt der Bebauungsplan mit seiner Bekanntmachung in Kraft. Der Bebauungsplan kann bei formellen Mängeln nach § 215 a II BauGB auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden.[1158] Außerhalb des

---

[1150] *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1984 -- 4 C 22.80 -- BVerwGE 69, 344 = NJW 1985, 1570 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 143 -- Malepartus; Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 59.81 -- UPR 1985, 339 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 210 -- Sandbüchel; s. o. Rdn. 434.

[1151] So zum Fachplanungsrecht *BVerwG*, Urt. v. 23.4.1997 - 11 A 7.97 - DVBl. 1997, 1119 = NuR 1997, 504 – Rheinbek-Wentorf.

[1152] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 - 4 NB 30.96 - BauR 1997, 603 = NVwZ 1997, 896.

[1153] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 29.86 -- BVerwGE 75, 271 = NVwZ 1987, 317 = DVBl. 1987, 489 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 192.

[1154] S. o. Rdn. 434.

[1155] *BVerwG*, B. v. 24. 5. 1989 -- 4 NB 10.89 -- NVwZ 1990, 258 = BauR 1989, 692 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 857; Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 25.

[1156] *OVG Münster*, Urt. v. 3. 3. 1983 -- 11a NE 50/80 -- OVGE 36, 219 = NVwZ 1983, 618 = BauR 1984, 47 -- Sportplatz.

[1157] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 29.86 -- BVerwGE 75, 271 = NVwZ 1987, 317 = DVBl. 1987, 489 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 192.

[1158] Auch zur Verfassungsmäßigkeit *BVerwG*, B. v. 25.9.1997 - 4 B 165.97 - NVwZ 1998, 845: Dies gehe aber nicht, wenn sich die Verhältnisse so grundlegend geändert hätten, daß der Bebauungsplan inzwischen einen funktionslosen Inhalt hat oder das ursprünglich unbedenkliche Abwägungsergebnis im Zeitpunkt der Mängelbehebung unverhältnismäßig und deshalb nicht mehr haltbar ist, s. dort auch zur Festsetzung einer Zwei-Wohnungsklausel im Bebauungsplan.

Anwendungsbereichs dieser Vorschrift ist eine rückwirkende Inkraftsetzung von Bebauungsplänen jedoch nicht möglich. Denn § 10 III 4 BauGB verwehrt es der Gemeinde, einen beliebigen Zeitpunkt des Inkrafttretens außer dem der Bekanntmachung zu wählen. [1159] Ein inhaltlich korrigierter Bebauungsplan kann daher nicht rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Bebauungspläne mit inhaltlichen Fehlern können nur unter Wiederholung der Verfahrensschritte, die von dem Fehler infiziert worden sind, mit der erneuten Bekanntmachung in Kraft gesetzt werden.[1160] Die rückwirkende Inkraftsetzung einer Fremdenverkehrssatzung nach § 22 BauGB außerhalb des § 215a II BauGB wurde vom *BVerwG* ebenfalls abgelehnt.[1161]

553 Der **Bebauungsplan** soll unmittelbar **mit** der **Verkündung** zu jedermanns **Einsicht bereitliegen**. Der Darlegung eines besonderen Interesses bedarf es zur Begründung des Einsichtsbegehrens nicht. Die Möglichkeit der Einsichtnahme bezieht sich nur auf Zeiten während des allgemeinen Publikumsverkehrs der jeweiligen Gemeindeverwaltung und nicht auf deren Dienstzeiten. Auch ist bei der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann. Allerdings hat es auf die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne keinen Einfluss, wenn die Einsichtnahme etwa erst zu einem späteren Zeitpunkt erfolgen kann oder nicht während der gesamten Dienststunden möglich ist. Der Bürger hat dann einen Rechtsanspruch auf Einsicht und Auskunft.[1162] Die Rechtswirksamkeit des Plans wird hierdurch nicht berührt.[1163]

554 Der **Bebauungsplan tritt mit** der **Bekanntmachung in Kraft** (§ 10 III 4 BauGB). Dabei wird vorausgesetzt, dass zu diesem Zeitpunkt der Plan bereitgehalten wird. Dies schließt die Möglichkeit aus, dass die Gemeinde etwa einen späteren Zeitpunkt des Inkrafttretens bestimmt.[1164] Der Bebauungsplan kann auch mit diesem Zeitpunkt im Normenkontrollverfahren angefochten werden.[1165] Es muss dabei vom Antragsteller nach § 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG geltend gemacht werden, durch den Bebauungsplan in seinen Rechten verletzt zu sein.

555 Mit dem Inkrafttreten des rechtsverbindlichen Bebauungsplans tritt ein etwa **vormals geltender Bebauungsplan** oder eine **Veränderungssperre** außer Kraft (§ 17 V BauGB). Da diese Sicherungsfunktion nicht über die Bekanntmachung der Genehmigung des Bebauungsplans hinausreicht, tritt eine Veränderungssperre auch dann außer Kraft, wenn der Bebauungsplan selbst auf Grund von Verfahrens-, Form- oder inhaltlichen Fehlern unwirksam ist.[1166]

556 Mit dem Beschluss über die Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans kann die Gemeinde auch eine **Neubekanntmachung** beschließen. Gerade in Fällen häufiger Änderungen eines Flächennutzungsplans oder eines Bebauungsplans kann eine Neubekanntmachung sinnvoll sein, um den aktuellen Stand in einem übersichtlichen Planwerk festzuhalten. Diese Neubekanntmachung hat allerdings keine konstitutive Wirkung.[1167]

VIII. Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans

557 Die verfahrensrechtlichen Anforderungen an die Aufstellung eines Bauleitplans sind gem. § 2 IV BauGB grundsätzlich auch bei der **Änderung**, **Ergänzung** oder **Aufhebung** zu beachten. Es bedarf daher einer Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB, einer Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB, eines Satzungsbeschlusses nach § 10 BauGB für den Bebauungsplan oder eines Feststellungsbeschlusses nach § 6 BauGB für den Flächennutzungsplan sowie gegebenenfalls eines Genehmigungsverfahrens (§ 10 II BauGB).

1. Grundsätzliche Verfahrensanforderungen

558 Die Verfahren der Änderung, Ergänzung oder Aufhebung setzen einen bereits rechtsverbindlichen Bauleitplan voraus. Ein nicht rechtsverbindlicher Bauleitplan könnte jedoch ggf. in einem Verfahren zugleich geheilt und geändert oder ergänzt werden. Die Änderung oder Ergänzung der Bauleitplanung muss wie die Aufstellung aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein (vgl. § 1 III BauGB i. V. mit § 2 IV BauGB).[1168] Für die Baugenehmigung ist grundsätzlich

---

[1159] *BVerwG*, Urt. v. 18.4.1996 - 4 C 22.94 - BVerwGE 101, 58 = DVBl. 1996, 920; B. v. 7.11.1997 - 4 NB 48.96 - UPR 1998, 114.

[1160] *BVerwG*, B. v. 7.11.1997 - 4 NB 48.96 - UPR 1998, 114; B. v. 23.1.1998 - 4 BN 15.97 -. Das gilt auch für Fehler im Abwägungsverfahren.

[1161] *BVerwG*, Urt. v. 21.8.1997 - 4 C 6.96 - DVBl. 1998, 42 = UPR 1998, 109.

[1162] *BVerwG*, Urt. v. 4. 7. 1980 -- 4 C 25.78 -- BauR 1980, 437 = DVBl. 1981, 99.

[1163] *BVerwG*, B. v. 5. 12. 1986 -- 4 N 2.86 -- ZfBR 1987, 105.

[1164] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 12 Rdn. 14.

[1165] *BVerwG*, B. v. 2. 6. 1992 -- 4 N 1.90 -- ZfBR 1992, 238 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1308.

[1166] *BVerwG*, Urt. v. 26. 10. 1984 -- 4 C 53.80 -- BVerwGE 70, 227 = NVwZ 1985, 563 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 302; B. v. 5. 2. 1990 -- 4 B 191.89 -- NVwZ 1990, 656 = BauR 1990, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 232.

[1167] *Rothe* Rdn. 270.

[1168] *VGH Mannheim*, Urt. v. 4. 3. 1983 -- 5 S 1751/82 -- BauR 1983, 222 = ZfBR 1984, 53.

jeweils das im Zeitpunkt der Entscheidung über den Antrag geltende Recht anzuwenden. Hat allerdings die Baugenehmigungsbehörde über einen Bauantrag auf Grund einer Rechtsänderung nunmehr nach Ermessen zu entscheiden, so ist das Ermessen regelmäßig auf Null reduziert, wenn dem Antragsteller die Baugenehmigung vor Inkrafttreten der Rechtsänderung zu Unrecht vorenthalten worden ist und nachträglich keine Umstände eingetreten sind, die eine Ermessensausübung zu Ungunsten des Antragstellers rechtfertigen.[1169] Eine **Neubekanntmachung** eines Flächennutzungsplans ist keine Aufstellung oder Änderung und unterliegt daher nicht den verfahrensrechtlichen Aufstellungsanforderungen des BauGB.

2. Vereinfachtes Verfahren

559 § 13 BauGB sieht für die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans oder anderer städtebaulicher Satzungen unter den in der Vorschrift genannten Voraussetzungen ein **vereinfachtes Verfahren** vor. Werden durch Änderungen oder Ergänzungen eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann (1) von der Unterrichtung und Erörterung nach § 3 I 1 BauGB abgesehen werden, (2) den betroffenen Bürgern Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben oder wahlweise die Auslegung nach § 3 II BauGB durchgeführt werden, (3) den berührten Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben werden oder wahlweise die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB durchgeführt werden. Im Gegensatz zu der früheren Unterscheidung zwischen der Änderung oder Ergänzung eines Flächennutzungsplans einerseits und eines Bebauungsplans andererseits ist das vereinfachte Verfahren bei der Änderung oder Ergänzung für Flächennutzungsplan und Bebauungsplan einheitlich geregelt. § 13 BauGB i.d.F. des BauROG sieht dazu ein vereinfachtes Verfahren immer dann vor, wenn die Änderung oder Ergänzung des Bauleitplans dessen Grundzüge nicht betrifft. Das **vereinfachte Verfahren** kann in folgenden Fällen angewendet werden:

- Änderung oder Ergänzung von Flächennutzungsplänen ohne Änderung der Grundzüge (§ 13 BauGB),
- Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen ohne Änderung der Grundzüge (§ 13 BauGB),
- Aufhebung vorhabenbezogener Bebauungspläne (§ 12 VI BauGB),
- Entwicklungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 2 BauGB)
- Ergänzungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 3 BauGB) und
- Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB).

560 Werden durch **Änderungen** oder **Ergänzungen** eines **Bauleitplans** die Grundzüge der Planung nicht berührt, kann von der vorgezogenen Bürgerbeteiligung nach § 3 I BauGB abgesehen werden. Es findet lediglich eine förmliche Bürger- und Trägerbeteiligung statt, wobei jeweils an die Stelle der förmlichen Beteiligung Ersatzverfahren treten können. Die Bürgerbeteiligung kann entweder dadurch erfolgen, dass den betroffenen Bürgern Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben wird (Betroffenenbeteiligung), oder eine förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB stattfindet. An die Stelle der Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB kann ein eingeschränktes Beteiligungsverfahren treten, bei dem den berührten Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist gegeben wird. An das Beteiligungsverfahren schließt sich ein Genehmigungsverfahren nur dann, wenn die Änderung den Flächennutzungsplan betrifft oder die Änderung des Bebauungsplans nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelt ist. Im Übrigen bedarf es eines Genehmigungsverfahrens der Planänderung nicht (§ 10 II BauGB). Durch diese Kombination des § 13 BauGB und des § 10 II BauGB i.d.F. des BauROG ist eine erhebliche Verfahrensvereinfachung eingetreten. Selbst bei widersprechenden betroffenen Bürger oder Trägern öffentlicher Belange ist ein Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren nicht erforderlich, wenn die Bebauungsplanänderung aus dem Flächennutzungsplans entwickelt ist. Nach der vormals geltenden Regelung des § 13 BauGB a.F. war in diesen Fällen die Durchführung eines Genehmigungs- oder Anzeigeverfahrens bei der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich.

561 Die vorgenannten Grundsätze gelten für die Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans gleichermaßen. Sind die Grundzüge der Planung nicht betroffen, findet das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB Anwendung. Dies gilt auch für die Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans, die nach der vormals geltenden Fassung des § 13 II BauGB nur dann in einem vereinfachten Verfahren möglich war, wenn sie im Umfang geringfügig oder von geringfügiger Bedeutung war. Das vereinfachte Bauleitplanverfahren wird insbesondere dann in Betracht kommen, wenn eine erneute Änderung oder Ergänzung des Plans bereits kurz nach Durchführung eines förmlichen Bauleitplanverfahrens geboten ist und die nochmalige Durchführung der Verfahrensschritte nach den §§ 3, 4 BauGB im Hinblick auf die bei der Gemeinde bekannten Anregungen der insoweit auch bekannten Bürger und er Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange nicht erforderlich erscheint. Der Gemeinde bleibt es in diesen Fällen allerdings unbenommen, auch im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB ein förmliches Offenlegungsverfahren nach § 3 II BauGB oder eine Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB durchzuführen. Eine förmliche Bürgerbeteiligung kann etwa zweckmäßig sein, wenn der Kreis der möglicherweise betroffenen Bürger

[1169] *BVerwG*, Urt. v. 20. 8. 1992 -- 4 C 54.89 -- NVwZ-RR 1993, 65 = BauR 1993, 51 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 980 -- Billard-Café.

nicht klar erkennbar ist oder die Planänderung auf eine Vielfalt von öffentlichen Belangen einwirkt, so dass aus diesen Gründen eine förmliche Bürgerbeteiligung oder eine erneute umfangreiche Trägerbeteiligung sinnvoll erscheint.[1170]

562 Das vereinfachte Verfahren bei einer Änderung oder Ergänzung des Flächennutzungsplans oder des Bebauungsplans setzt nach § 13 BauGB voraus, dass die **Grundzüge** der **Planung nicht betroffen** werden. Es darf sich daher nur um Auswirkungen handeln, die zwar für einzelne Grundstücke von erheblichen Auswirkungen sein mögen, die aber die dem Bebauungsplan insgesamt zu Grunde liegende Konzeption nicht in Frage stellen.[1171]

563 § 13 Nr. 2 BauGB i.d.F. des BauROG 1998 sieht im Hinblick auf die Bürgerbeteiligung ein **Wahlrecht** der Gemeinde vor. Die Gemeinde kann entweder den betroffenen Bürgern Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist geben oder wahlweise die förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB durchführen. Im Gegensatz zur früheren Fassung des § 13 I BauGB ist bei der vereinfachten Bürgerbeteiligung allen betroffenen Bürgern Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben. Nach der vormals geltenden Fassung muten bei **vereinfachten Planänderungsverfahren** außer den unmittelbaren Grundstückseigentümern **Dritte nur beteiligt** werden, wenn sie von den Folgen der Planänderung unmittelbar und in ihren Belangen erstmalig oder stärker als bisher **betroffen** wurden.[1172] Nunmehr sind nicht nur die Eigentümer, sondern alle durch die Änderung oder Ergänzung betroffenen **Bürger** zu beteiligen. Dazu werden alle Bürger zählen, deren Belange in die Abwägung einzustellen sind und deren Belange daher zum Abwägungsmaterial gehören. Auch Mieter oder schuldrechtlich Berechtigte rechnen zu diesem Personenkreis, wenn ihre Belange negativ betroffen sind und mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind. Da sich der Personenkreis der nachteilig betroffenen Belange gerade bei Planänderungen mit größerer Reichweite nicht exakt abgrenzen lässt, dürfte es sich in diesen Fällen empfehlen, eine förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB durchzuführen und auf eine eingeschränkte Betroffenenbeteiligung zu verzichten. Diese wird nur dann in Betracht kommen, wenn sich der Kreis der Betroffenen klar abgrenzen lässt und die zu beteiligenden Bürger einfach ermittelt werden können.

564 Das **vereinfachte Änderungsverfahren** nach § 13 BauGB wird auch dann in Betracht kommen, wenn die **Befreiungsmöglichkeiten** nach § 31 II BauGB **nicht greifen**. Zwar ist die Befreiung nach § 31 II BauGB i.d.F. des BauROG 1998 nicht auf atypische Sonderfälle beschränkt. Es kann vielmehr auch über den Einzelfall hinaus eine Befreiung erfolgen. Diese findet jedoch ihre Grenze, wenn es sich umso viele Einzelfälle handelt, dass ein Planungserfordernis nach § 1 III BauGB entsteht. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn durch die von der Abweichung ausgehende Vorbildwirkung die Grundsätze der Planung betroffen sind.

565 Das **vereinfachte Verfahren** nach § 13 BauGB kann auch dazu genutzt werden, einen erkannten inhaltlichen **Rechtsfehler** des Bebauungsplanes **„heilend"** zu beseitigen. Das setzt aber voraus, dass die vorhandene Rechtswidrigkeit und die vorgesehene Änderung die Grundzüge der Planung nicht berühren und der ursprüngliche Bebauungsplan jedenfalls nur teilweise nichtig sein kann.[1173] In einem vereinfachten Verfahren kann der Bebauungsplan bei solchen Heilungen nach § 215 a II BauGB auch mit Rückwirkung in Kraft gesetzt werden.[1174]

566 Auch hinsichtlich der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange hat die Gemeinde ein Wahlrecht. In aller Regel wird eine eingeschränkte Trägerbeteiligung ausreichen, wenn sich der Kreis der durch die Änderung oder Ergänzung betroffenen Träger ermitteln lässt. Nur wenn die Änderungen oder Ergänzungen einen größeren Kreis von Trägern öffentlicher Belange betreffen, wird eine erneute Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB erforderlich werden. Nimmt die Gemeinde fehlerhaft an, dass die Grundzüge der Planung nicht betroffen sind und führt sie daher ein eingeschränktes Beteiligungsverfahren hinsichtlich der Bürger oder der Träger öffentlicher Belange durch, so hat dies nach § 214 I Nr. 1 BauGB für die Rechtswirksamkeit des Bauleitplans keinen Einfluss. Davon wird wohl auch auszugehen sein, wenn die Gemeinde einzelne betroffene Bürger im eingeschränkten Beteiligungsverfahren nach § 13 Nr. 2 BauGB nicht beteiligt hat. Dies gilt auch, wenn einzelne Träger öffentlicher Belange im Beteiligungsverfahren nach § 13 Nr. 3 BauGB nicht beteiligt worden sind (§ 214 I Nr. 1 HS 2 BauGB). § 13 BauGB betrifft die Änderung oder Ergänzung eines bereits verabschiedeten Bauleitplans. Änderungen im Aufstellungsverfahren erfolgen hinsichtlich der Bürgerbeteiligung nach § 3 III BauGB und hinsichtlich der Trägerbeteiligung nach § 4 IV BauGB. Werden bei diesen Änderungen im Verfahren die Grundzüge der Planung nicht betroffen, erfolgt die Bürgerbeteiligung nach § 13 Nr. 2 BauGB. Für die Trägerbeteiligung ist nach Maßgabe des § 4 IV BauGB § 13 Nr. 3 BauGB anwendbar.

[1170] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 52.

[1171] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 13 Rdn. 2.

[1172] Für das Fachplanungsrecht *BVerwG*, B. v. 12. 6. 1989 -- 4 B 101.89 -- NVwZ 1990, 366 = ZfBR 1990, 106 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 214 -- Radweg; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2122; Urt. v. 5.3.1997 - 11 A 25.95 - DVBl. 1997, 831 = NuR 1997, 435 - Sachsenwald.

[1173] *BVerwG*, B. v. 22. 9. 1989 -- 4 NB 24.89 -- NVwZ 1990, 361 = DVBl. 1990, 364 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 853.

[1174] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 13 Rdn. 2.

3. Materielle Anforderungen

567 Auch die vereinfachte Planänderung unterliegt den materiellen Anforderungen des Abwägungsgebotes. Ob und in welchem Umfang die Planänderung darüber hinaus gesteigerten Anforderungen unterliegt, wird unterschiedlich beurteilt. Es könnte einiges dafür sprechen, die Änderung eines Planes von einer **qualifizierten Gemeinwohlprüfung** abhängig zu machen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich auf der Grundlage des ursprünglichen Bebauungsplans **Vertrauensschutz** entwickelt hat. Diese Vertrauensschutzgesichtspunkte haben allerdings keinen absoluten Schutz und sind durch entsprechend gewichtige andere Belange überwindbar. Gründe für eine Überplanung können sich etwa aus dem Denkmalschutz, dem Stadtbild, dem Erhalt eines vorhandenen Vegetationsbestandes[1175] oder aus anderen Gesichtspunkten des Städtebaus, des Umweltschutzes oder des Naturschutzes und der Landschaftspflege aber auch aus geänderten Raumanforderungen ergeben. Je nach dem Umfang des durch die Planung ausgelösten Vertrauens kann eine Änderungsplanung einem gesteigerten Verbesserungsgebot, einer erhöhten Begründungspflicht und einer gesteigerten Berücksichtigung von Bestandsschutzgesichtspunkten unterliegen.[1176] Allerdings werden die Möglichkeiten einer Änderungsplanung durch Gesichtspunkte des Vertrauensschutzes nicht von vornherein nur auf bestimmte, etwa besonders schwerwiegende Gründe beschränkt.[1177] Denn die von einem Bebauungsplan betroffenen Grundstückseigentümer werden durch die Bestandskraft der Planung nicht in der Weise geschützt wie der Adressat eines begünstigenden Verwaltungsakts, der Änderungen nur unter den Voraussetzungen der §§ 48, 49 VwVfG hinnehmen muss. Auch haben die Planbetroffenen keinen rechtlich geschützten Anspruch auf Fortbestand der ursprünglichen Planung ebenso wenig wie ein Anspruch auf Änderung eines Bebauungsplans oder einer anderen städtebaulichen Satzung besteht (§ 2 III BauGB). Allerdings sind die Belange der Planbetroffenen bei der Änderungsplanung mit dem entsprechenden Gewicht einzustellen und abzuwägen. Das Interesse der Planbetroffenen an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes ist auch dann abwägungsbeachtlich, wenn es nicht als subjektiv-öffentliches Recht zu verstehen ist, sondern lediglich auf einer einen Nachbarn nur tatsächlich begünstigenden Festsetzung beruht.[1178] Im Falle der Änderungsplanung können daher die abzuwägenden Elemente i. S. der qualifizierten Abwägung, des gesteigerten Verbesserungsgebots und der erweiterten Begründungspflichten angereichert sein.[1179]

4. Außerkrafttreten eines Bebauungsplans

568 Ein Bebauungsplan kann durch **Aufhebung** oder **Neuaufstellung** eines Bebauungsplans außer Kraft treten. Außerdem können Festsetzungen eines Bebauungsplans wegen **Funktionslosigkeit** unwirksam werden.[1180] Darüber hinaus kann ein Bebauungsplan in einem **Normenkontrollverfahren** nach § 47 VwGO vom OVG/VGH für nichtig erklärt werden.

569 Wenn eine Gemeinde einen Bebauungsplan durch einen neuen **ersetzt**, verliert der bisherige Bebauungsplan seine Gültigkeit, weil über § 10 I BauGB der gewohnheitsrechtlich anerkannte Rechtssatz gilt, dass die spätere Norm die frühere verdrängt. Unerheblich ist, ob ein gerade hierauf zielender Wille der Gemeinde besteht oder als bestehend zu unterstellen ist. Entfällt wegen der Unwirksamkeit der späteren Norm die Möglichkeit der Normenkollision, dann gilt der alte Bebauungsplan unverändert fort. Die Gemeinde kann jedoch im Neuaufstellungsverfahren zum Ausdruck bringen, dass sie den bisherigen Bebauungsplan unabhängig von dem neu aufzustellenden Plan aufheben möchte. Ein derart **selbstständiger Aufhebungsbeschluss** muss erkennen lassen, ob er auch dann Bestand haben soll, wenn die neuen Festsetzungen unwirksam sein sollten.[1181] Ein solcher gesonderter Aufhebungsbeschluss ist allerdings nur dann erforderlich, wenn der frühere Bebauungsplan nach dem Willen der Gemeinde auf jeden Fall -- also auch bei Unwirksamkeit der Festsetzungen des neuen Bebauungsplans -- außer Kraft treten soll. Es liegt also an dem erklärten Willen der Gemeinde, ob der bisherige Bebauungsplan auch dann außer Kraft treten soll, wenn der neue Plan auf Grund eines nicht erkannten Fehlers unwirksam sein sollte.

570 Wegen **Funktionslosigkeit** treten Festsetzungen eines tatsächlichen Bebauungsplans außer Kraft, wenn die dem Plan zu Grunde liegenden Verhältnisse der Verwirklichung des Plans auf unabsehbare Zeit entgegenstehen und das in die Fortgeltung des Bebauungsplans gesetzte Vertrauen nicht schutzwürdig ist.[1182] Ein Außerkrafttreten des Bebauungsplans wegen Funktionslosigkeit kommt insbesondere dann in Betracht, wenn sich die tatsächlichen

---

[1175] *VGH Kassel*, Urt. v.30.11.1998 – 4 N 3576/89 – Villenbebauung.

[1176] *Stüer* DVBl. 1977, 1; *Hoppe*, FS Ule 1987, 75; *Grupp* DVBl. 1990, 81.

[1177] *BVerwG*, Urt. v. 14. 9. 1992 -- 4 C 3.91 -- BVerwGE 91, 17 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 218.

[1178] *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 3.92 -- DVBl. 1992, 1441 = NVwZ 1993, 468.

[1179] *BVerwG*, Urt. v. 14. 9. 1992 -- 4 C 3.91 -- BVerwGE 91, 17 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 218.

[1180] *Degenhart* BayVBl. 1990, 71.

[1181] *BVerwG*, Urt. v. 10. 8. 1990 -- 4 C 3.90 -- BVerwGE 85, 289 = DVBl. 1990, 1182 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 138 -- Bebauungsplanersetzung.

[1182] *BVerwG*, Urt. v. 29. 4. 1977 -- 4 C 39.75 -- BVerwGE 54, 5 = NJW 1977, 2325 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 201; Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = DVBl. 1984, 143 = BauR 1983, 543; Urt. v. 22. 3. 1990 -- 4 C 24.86 -- BVerwGE 85, 96 = DVBl. 1990, 781 -- Umlegungsstelle; Urt. v. 3. 8. 1990 -- 7 C 41 -- 42.89 -- BVerwGE 85, 273 -- Planabweichung; B. v. 18. 5. 1994 -- 4 NB 15.94 -- BauR 1994, 485 = DVBl. 1994, 1139 = UPR 1994, 339.

Verhältnisse nach Aufstellung des Bebauungsplans derart geändert haben, dass mit einer Verwirklichung der Festsetzungen des Bebauungsplans nicht mehr gerechnet werden kann.[1183] Allein die Tatsache, dass eine planerische Festsetzung nicht verwirklicht worden ist, führt noch nicht zu deren Funktionslosigkeit. Denn ein Bebauungsplan wird nicht durch seinen Nichtvollzug gegenstandslos. Das kann auch bei seiner langen, z.B. über einhundertjährigen Nichtverwirklichung zu gelten.[1184] Ursächlich für das Außerkrafttreten eines Bebauungsplans wegen Funktionslosigkeit kann nur ein in der tatsächlichen Entwicklung eingetretener Zustand sein, der es auf unabsehbare Zeit ausschließt, die planerische Gesamtkonzeption oder das mit einer Festsetzung verfolgte Planungsziel zu verwirklichen. Allein die Änderung oder Aufgabe planerischer Absichten erfüllt diese im Wandel der tatsächlichen Verhältnisse liegende Voraussetzung noch nicht.[1185] Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist für jede Festsetzung gesondert zu prüfen. Dabei kommt es nicht auf die Verhältnisse auf einzelnen Grundstücken an. Die Planungskonzeption, die einer Festsetzung zu Grunde liegt, wird nicht schon dann sinnlos, wenn sie nicht mehr überall im Plangebiet umgesetzt werden kann. Wird geltend gemacht, eine Festsetzung sei nicht erst nachträglich funktionslos geworden, sondern bereits im Zeitpunkt der Inkraftsetzung des Bebauungsplans funktionslos gewesen, so ist bei der Annahme eines Geltungsmangels zusätzliche Zurückhaltung zu üben. Die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans lässt sich nicht allein mit dem Hinweis darauf in Frage stellen, dass der Planinhalt mit den tatsächlichen Verhältnissen im Plangebiet nicht (voll) übereinstimmt. Eine Planung, die diese Merkmale aufweist, kann gleichwohl im Einklang mit den Anforderungen des Abwägungsgebots stehen.

Ohne einen substantiierten Vortrag des Antragstellers, der die strengen Anforderungen für das Funktionsloswerden eines Bebauungsplans[1186] im Einzelfall konkretisiert, besteht für das Normenkontrollgericht im Allgemeinen allerdings kein Anlass, von sich aus in eine Prüfung etwaiger Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans einzutreten.[1187] 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 sind.[1188] 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 ist[1189] Die Festsetzung eines Gewerbegebiets in einem Bebauungsplan muss allerdings nicht deshalb funktionslos sein, weil in einem Teilbereich faktisch ein Einkaufszentrum entstanden ist.[1190]

Die Planung kann sich über die tatsächlichen Gegebenheiten hinwegsetzen. So ist es der Gemeinde nicht verwehrt, auch Ortsteile zu überplanen, die bereits bebaut sind. Macht sie dort von den Möglichkeiten, die das Planungsrecht ihr bietet, Gebrauch, so ist sie nicht darauf beschränkt, den vorgefundenen Bestand festzuschreiben.[1191] Ist ein Bebauungsplan zwar nicht funktionslos geworden, sondern über einen langen Zeitraum nicht verwirklicht worden, so kann ihn die Gemeinde unter erleichterten Umständen aufheben. Wird etwa ein Bebauungsplan, der auf einer landwirtschaftlich genutzten Fläche eine Wohnbaufläche ausweist, über drei Jahrzehnte nicht umgesetzt, so sind die Festsetzungen zwar nicht funktionslos geworden. Die Gemeinde hat aber eine weitgehende Planungsfreiheit dahin, die nicht bebauten Bereiche wieder als Fläche für die Landwirtschaft auszuweisen[1192]. Die bloße Änderung der gemeindlichen Planungsabsichten, auch die Abkehr von der planerischen Grundkonzeption, kann allerdings nicht zur Funktionslosigkeit des entgegenstehenden Bebauungsplans führen.[1193]

571 Die bloße Änderung der Planungskonzeption einer Gemeinde führt nur dann zur Funktionslosigkeit des Bebauungsplans, wenn darin eine Entwicklung zum Ausdruck kommt, welche die Verwirklichung des Bebauungsplans generell ausschließt.[1194] Die Funktionslosigkeit einer bauplanerischen Festsetzung beruht grundsätzlich auf der

---

[1183] *BVerwG*, Urt. v. 29. 4. 1977 -- 4 C 39.75 -- BVerwGE 54, 5.

[1184] *VGH Mannheim*, Urt. v. 23.1.1998 - 8 S 2430/97 - ; Urt. v. 7.12.1998 – 3 S 3113/97 – VGHBW RspDienst 3 B 1 - Hexenturm.#

[1185] *BVerwG*, B. v. 7.2.1997 - 4 B 6.97 - NVwZ-RR 1997, 513 - Funktionslosigkeit.

[1186] BVerwG, Urt. v. 29.4.1977 – IV C 39.75 - DVBl. 1977, 768 = BVerwGE 54, 5.

[1187] BVerwG, Urt. v. 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.

[1188] BVerwG, Urt. v. 12.8.1999 – 4 CN 4.98 – DVBl. 2000, 187.

[1189] OVG Münster, Urt. v. 25.8.1999 – 7 A 4459/96 – Flachdachfestsetzungen.

[1190] OVG Münster, Urt. v. 30.7.1999 – 10a D 53/97.NE –.

[1191] *BVerwG*, B. v. 17.2.1997 - 4 B 16.97 - NVwZ-RR 1997, 512 - Funktionslosigkeit.

[1192] *OVG Berlin*, Urt. v. 20.2.1998 – 2 A 8.94 – NuR 1998, 377 = UPR 1998, 276.

[1193] *BVerwG*, B. v. 7.2.1997 - 4 B 6.97 - NVwZ-RR 1997, 513; B. v. 24.4.1998 - 4 B 46.98 - NVwZ-RR 1998, 711.

[1194] *BVerwG*, Urt. v. 17. 6. 1993 -- 4 C 7.91 -- ZfBR 1993, 304 = NVwZ 1994, 281 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 203.

Änderung tatsächlicher Umstände, die der Verwirklichung der ursprünglichen Zielsetzung entgegenstehen. Es ist daher keine Interessenabwägung vorzunehmen. Denn nicht eine Änderung der Planung, sondern ein eingetretener objektiver Umstand ist Grund für die Funktionslosigkeit.[1195] Zudem stellt sich die Frage der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans nur dann, wenn der Plan im Zeitpunkt seines Inkrafttretens wirksam war. Eine **anfängliche Funktionslosigkeit** von Bebauungsplänen wird vom *BVerwG* nicht so bezeichnet, in der Sache aber als Geltungsmangel angenommen, wenn der Bebauungsplan oder einzelne seiner Festsetzungen an einem Abwägungsfehler leiden und von Anfang an feststeht, dass mit ihrer Verwirklichung nicht gerechnet werden kann. So kann etwa die festgesetzte Nutzung auf Dauer an ihrer unzureichenden Wirtschaftlichkeit scheitern[1196] oder es können andere nicht ausräumbare Gesichtspunkte einer Verwirklichung des Plans entgegenstehen. Auch solche von Anfang an bestehenden Geltungsmängel können zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans oder bestimmter Festsetzungen führen. Das Recht um ist um seiner Ordnungsfunktion willen außer Stande, etwas zu bestimmen, das überhaupt keinen sinnvollen Gegenstand oder keinen denkbaren Adressaten hat oder eine schlechthin unmögliche Regelung trifft. Ein Recht mit derart funktionslosem Inhalt kann daher nicht in Kraft treten und tritt außer Kraft, wenn sich der Mangel der Funktionslosigkeit nachträglich einstellt.

572 Auch Bebauungspläne, von denen eine Nichtigkeit wegen Funktionslosigkeit angenommen wird, sind in dem für die **Aufstellung** geltenden Verfahren **aufzuheben**, um den Anschein der Rechtswirksamkeit zu beseitigen. Beruht die Unwirksamkeit des Bebauungsplans auf einem Form- oder Verfahrensfehler oder auf einem heilbaren Abwägungsfehler, so hat die Gemeinde zu entscheiden, ob sie den Plan, statt ihn aufzuheben, unter Behebung des Fehlers und Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens gegebenenfalls rückwirkend in Kraft setzt.[1197] Die **höhere Verwaltungsbehörde** ist auch als Plangenehmigungsbehörde nicht befugt, die Nichtigkeit eines von ihr als ungültig erkannten, vormals genehmigten Bebauungsplans selbst verbindlich festzustellen. Ebenso wenig kann sie die rechtswidrig erteilte, inzwischen aber gem. § 10 III BauGB ortsüblich bekanntgemachte Genehmigung des damit in Kraft getretenen Bebauungsplans zurücknehmen.[1198] . Die Funktionslosigkeit kann auch mit einem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO geltend gemacht werden. Das *OVG* hat in diesem Fall die Ungültigkeit einzelner Festsetzungen auf Grund der eingetreneneingetreten Funktionslosigkeit festzustellen. Das Gericht ist daher nicht an die Feststellung der Nichtigkeit des Bebauungsplans begrenzt, wie es § 47 V 2 VwGO nahe legen könnte. Ob die Einführung der Zweijahresfrist hier künftig Beschränkungen auferlegt, hat das *BVerwG* offen gelassen.[1199]

4. Teil. Wirksamkeitsvoraussetzungen -- beschränkte Fehlerfolgen

I. Fehleranfälligkeit der Bauleitplanung

573 Der Nachteil der Bauleitplanung war früher ihre hohe Fehleranfälligkeit. Nach sachkundiger Einschätzung wurden in den 70er Jahren etwa 90 % aller Bebauungspläne für nichtig angesehen. Mehr als die Hälfte aller Bauleitpläne scheiterte schon an einer nicht hinreichenden Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses, des Auslegungsbeschlusses oder der Genehmigung des Bauleitplans. Bekanntmachungen mussten insbesondere das Plangebiet recht genau bezeichnen. Eine genaue Bezeichnung etwa aller Flurstücke führte dabei wieder dazu, dass neue Fehler auftreten konnten, weil etwa einzelne Grundstücke vergessen wurden oder die Grundstücksbezeichnungen sich geändert hatten. Weitere Unwirksamkeitsgründe ergaben sich aus der Nichtbeachtung eines streng verstandenen Entwicklungsgebotes. Wurde etwa in einem Bebauungsplan ein Teil, der im Flächennutzungsplan als Wohngebiet dargestellt war, mit in eine Mischgebietsfestsetzung einbezogen, so musste mit der Nichtigkeit des gesamten Bebauungsplans gerechnet werden, wenn diese Abweichung im Planaufstellungsverfahren übersehen und daher nicht zugleich der Flächennutzungsplan parzellenscharf geändert wurde. Weitere Fehlerquellen konnten bei der Offenlegung der Bauleitpläne auftreten, etwa wenn sie nur zu den Kernarbeitszeiten ausgelegt wurden oder die Auslegungsfrist um einen Tag unterschritten wurde. Konnte etwa nachgewiesen werden, dass ein befangenes Ratsmitglied an irgendeinem Beschluss bei der Aufstellung bzw. Änderung des Flächennutzungsplans oder im Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans mitgewirkt hatte, so folgte daraus ebenfalls die Nichtigkeit des Plans. Als eine geradezu unerschöpfliche Quelle von Fehlermöglichkeiten erwies sich auch das Abwägungsgebot. Hatte die Gemeinde etwa nicht alle nach einer Festsetzung möglichen Nutzungen bedacht, etwa weil bereits ein konkreter Ansiedlungswunsch geäußert wurde, und hatte sie deshalb andere Nutzungsmöglichkeiten in die Abwägung nicht eingestellt, so wurde der

---

[1195] *BVerwG*, B. v. 24.4.1998 - 4 B 46.98 - NVwZ-RR 1998, 711 - Funktionslosigkeit.

[1196] *BVerwG*, Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 25 -- Kurgebiet.

[1197] *BVerwG*, Urt. v. 21. 11. 1986 -- 4 C 22.83 -- BVerwGE 75, 142 = NJW 1987, 1344 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1296.

[1198] *BVerwG*, Urt. v. 21. 11. 1986 -- 4 C 22.83 -- BVerwGE 75, 142 = NJW 1987, 1344 = DVBl. 1987, 481 -- Nichtigkeitserklärung Behörde.

[1199] *BVerwG*, Urt. v. 3.12.1998 - 4 CN 3.97 - Urt. v. 3.12.1998 - 4 CN 4.97 - . Es könnte sogar einiges dafür sprechen, daß die Zweijahresfrist nicht für die Funktionslosigkeit gilt, weil der Gesetzgeber insoweit keine Regelung getroffen hat und wohl auch nicht hat treffen wollte.

Plan als fehlerhaft angesehen. Der Verzicht auf die Begrenzung von Fehlerfolgen führte dazu, dass im Normenkontrollverfahren auch Fehler, die in ganz anderen Teilen des Plangebietes aufgetreten waren und keine Auswirkungen auf die Belange des Antragstellers hatten, zur Feststellung der Nichtigkeit des Bebauungsplans führten. Die Liste möglicher Fehlerquellen für die Bauleitplanung ließe sich beliebig verlängern. Hier haben Gesetzgebung und Rechtsprechung Einhalt geboten und dazu beigetragen, dass die **Fehlerquellen** der **Bauleitplanung auf ein sinnvolles Maß** begrenzt wurden.[1200]

574 Es bleibt allerdings bei dem sog. **Nichtigkeitsdogma**: Verstöße gegen Form- und Verfahrensvorschriften sowie inhaltliche Anforderungen an den Bebauungsplan führen grundsätzlich zur Nichtigkeit. Einen Rechtssatz des Inhalts, dass ein solcher Fehler des Bebauungsplans nach Ablauf einer bestimmten Frist oder nach Verwirklichung der im Bebauungsplan enthaltenen Festsetzungen nicht mehr gerügt werden könnte, wird von der Rechtsprechung nicht allgemein anerkannt. Auch ist ein allgemeiner **Planerhaltungsgrundsatz** in der Rechtsprechung bisher nicht angewandt worden.[1201] Nach dem von *Hoppe* entwickelten Grundsatz der Planerhaltung sollen Bebauungspläne und andere kommunale Satzungen trotz Vorliegens eines Fehlers nach Möglichkeit ganz oder teilweise erhalten werden. Wenn die Bestandsinteressen an der Erhaltung eines Plans überwiegen und die Nichtigkeitsfolge nicht durch gewichtigere Verfassungsprinzipien gefordert werde, könne das Nichtigkeitsdogma ganz oder teilweise außer Kraft gesetzt werden.[1202] Ein solcher Grundsatz wird allerdings vom *BVerwG* in dieser allgemeinen Form nicht anerkannt. Er lasse sich -- so das *BVerwG* - auch aus dem Gebot der Rechtssicherheit oder dem Grundsatz des Vertrauensschutzes nicht herleiten.[1203] Dem Gesetzgeber steht es allerdings insbesondere bei untergesetzlichen Rechtsvorschriften frei, von dem Grundsatz der Nichtigkeit fehlerhafter Normen abzuweichen und unter Abwägung der nach dem jeweiligen Regelungszusammenhang einschlägigen verfassungsrechtlichen Schutzgüter ein sachadäquates Fehlerfolgensystem zu schaffen. Dabei können Gesichtspunkte der Gesetzesbindung, der Rechtssicherheit, des Vertrauensschutzes und des effektiven Normvollzuges berücksichtigt werden. Von diesen Möglichkeiten hat der Gesetzgeber in §§ 214, 215, 215 a BauGB teilweise Gebrauch gemacht. Diese Vorschriften werden ergänzt durch die auf gemeindliche Satzungen zugeschnittenen Unbeachtlichkeits- und Heilungsregelungen des Kommunalrechts. Danach sind zahlreiche Form- und Verfahrensfehler, aber auch inhaltliche Fehler nach Maßgabe der §§ 214, 215, 215 a BauGB oder des Landesrechts heilbar.

II. Fehlerbeachtlichkeit nach § 214 BauGB

575 § **214 BauGB** sieht einen **numerus clausus** der **Fehlerbeachtlichkeit** vor. Für die Wirksamkeit der Bauleitplanung ist danach nur noch die Einhaltung bestimmter Anforderungen erforderlich. Alle anderen Vorschriften des BauGB, die im Verfahren der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung der Bauleitpläne zu beachten sind, richten sich zwar an die Gemeinde und sind auch bei der Rechtskontrolle im Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahren zu berücksichtigen (§ 216 BauGB). Für die Wirksamkeit der Bauleitpläne spielen die nicht in § 214 I BauGB genannten Wirksamkeitsvoraussetzungen im Bereich der Form- und Verfahrensfehler demgegenüber keine Rolle mehr. Dies entlastet die gerichtliche Kontrolle von einer Überprüfung aller möglichen Verstöße, die im Rahmen des Verfahrens vorgekommen sein können, und konzentriert die Fehlerprüfung auf die in § 214 I BauGB benannten Wirksamkeitsvoraussetzungen. § 215 BauGB sieht zudem eine Rügenotwendigkeit für das Geltendmachen der Verletzung bestimmter Verfahrensvorschriften innerhalb einer Jahresfrist vor (§ 214 I 1 und 2, § 215 I Nr. 1 BauGB). Auch Mängel in der Abwägung sind nach § 215 I Nr. 2 BauGB nur beachtlich, wenn sie innerhalb von sieben Jahren seit Bekanntmachung des Flächennutzungsplans bzw. des Bebauungsplans unter Darlegung des Sachverhalts schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht worden sind.

576 Die **gerichtliche Kontrolle** wird damit im Bereich der Form- und Verfahrensfehler (lediglich) auf die in § **214 BauGB** bezeichneten **Wirksamkeitsvoraussetzungen** konzentriert. Alle anderen Verstöße gegen Verfahrens- oder Formvorschriften spielen für die Wirksamkeit der Bauleitpläne keine Rolle. Unabhängig von einer speziellen gesetzlichen Regelung einer Fehlerfolgenbegrenzung führt nicht jeder Verstoß gegen Verfahrensvorschriften für sich genommen zur Aufhebung der Bauleitplanung. Hinzukommen muss vielmehr, dass sich der formelle Mangel auf die Entscheidung in der Sache ausgewirkt haben kann. Der danach erforderliche Kausalzusammenhang ist nur gegeben, wenn nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit besteht, dass die planende Gemeinde ohne den Verfahrensfehler anders entschieden hätte.[1204] Eine solche konkrete Möglichkeit einer anderen Sachentscheidung

---

[1200] *Stüer* DVBl. 1985, 469; *Ossenbühl* NJW 1986, 2805; *Ziegler* NVwZ 1990, 533.

[1201] Kritisch *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

[1202] *Hoppe* DVBl. 1996, 12; *Stüer* DVBl. 1995, 912.

[1203] *BVerwG*, B. v. 6. 2. 1995 -- 4 B 210.94 -- Buchholz 406.11 § 12 BauGB Nr. 20 -- Ausfertigung.

[1204] *BVerwG*, Urt. v. 30. 5. 1984 -- 4 C 58.81 -- BVerwGE 69, 256 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1171 -- München II; Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- München II; Urt. v. 18. 12. 1987 -- 4 C 9.86 -- BVerwGE 78, 347; B. v. 24. 6. 1993 -- 4 B 114.93 -- VkBl. 1995, 210.

kommt nur dann in Betracht, wenn sich auf Grund erkennbarer und nahe liegender Umstände eine solche Entwicklung abzeichnet.[1205] Allerdings können durch zwingendes Landesrecht zusätzliche Anforderungen an die Wirksamkeit des kommunalen Satzungsrechts in dem Sinne gestellt werden, dass bei einem Verweis des Bundesrechts auf das Landesrecht die danach einzuhaltenden Wirksamkeitsvoraussetzungen zu beachten sind.[1206]

577 § **214 I** und **II BauGB** macht die **Wirksamkeit** der **Bauleitpläne** nur von der Einhaltung bestimmter Verfahrens- oder Formvorschriften abhängig. Die einzelnen Verfahrens- und Formerfordernisse werden dabei zu Gruppen zusammengefasst. Es handelt sich um die **Einhaltung** von **Mindestanforderungen**:

-- der förmlichen Bürgerbeteiligung und der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (§§ 3 und 4 BauGB, § 214 I 1 Nr. 1 BauGB),

-- des Vorhandenseins eines Erläuterungsberichts zum Flächennutzungsplan (§ 5 I V BauGB) und einer Bebauungsplanbegründung (§ 9 VIII BauGB, § 214 I 1 Nr. 2 BauGB),

-- der Einhaltung des Genehmigungs- und Bekanntmachungsverfahrens (§ 214 I 1 Nr. 3 BauGB) und

-- des Entwicklungsgebots (§§ 8, 214 II BauGB).

578 Alle anderen Verfahrens- oder Formvorschriften, die das BauGB für die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen enthält, haben auf die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne keinen Einfluss. Das BauGB hält damit Form- und Verfahrensvorschriften bereit, die zwar i. S. von Ordnungsvorschriften bei der Aufstellung der Bauleitpläne beachtet werden sollen, die aber sanktionslos sind und nicht die Unwirksamkeit der diese (zusätzlichen) Anforderungen nicht einhaltenden Pläne zur Folge haben. Die Vorstellung von sanktionslosen Normen in der Bauleitplanung hat zwar zunächst in der Literatur teilweise einen gewissen Sturm der Entrüstung ausgelöst. Der Rechtsfigur der sanktionslosen Norm und der reinen Ordnungsvorschrift ist jedoch in der Rechtsprechung des *BVerwG* und des *BGH* inzwischen allgemein anerkannt worden. Dabei sind allerdings die sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Anforderungen einzuhalten, die auch durch die Begrenzung der Fehlerfolgen i. S. von Wirksamkeitsvoraussetzungen nicht für unbeachtlich erklärt werden können.[1207] Ist die Abwägung etwa fehlerhaft, weil zu berücksichtigende wesentliche Belange nicht eingestellt oder fehlerhaft bewertet worden sind oder der Ausgleich zwischen den Belangen offenbar disproportional ist, dann ist ein solcher Abwägungsfehler nicht wegen des numerus clausus der beachtlichen Form- und Verfahrensfehler unbeachtlich. Dies gilt jedenfalls dann, wenn der Abwägungsfehler innerhalb von sieben Jahren ab Bekanntmachung des Plans gerügt worden ist (§ 215 I Nr. 2 BauGB). Die vier vorgenannten Gruppen der nach § 214 I und II BauGB beachtlichen Verletzungen von Form- oder Verfahrensvorschriften gliedern sich wie folgt auf:

1. Förmliche Bürgerbeteiligung oder Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nicht durchgeführt (§ 214 I Nr. 1 BauGB)

579 Nach § 214 I 1 Nr. 1 BauGB ist für die Wirksamkeit der Bauleitplanung beachtlich, wenn die Vorschriften über die Beteiligung der Bürger und Träger öffentlicher Belange nach §§ 3 II und III, 4, 4 a, 13, 22 IX 2, 34 V 1, 35 VI 5 BauGB verletzt worden sind. Dabei ist unbeachtlich, wenn bei Anwendung der Vorschriften einzelne berührte Träger öffentlicher Belange nicht beteiligt oder bei Anwendung des § 3 III 2 BauGB oder des § 13 BauGB die Voraussetzungen für die Durchführung der Beteiligung nach diesen Vorschriften verkannt worden sind.

580 Von den **Beteiligungsvorschriften** sind dabei die **Regelungen** der **vorgezogenen Bürgerbeteiligung** für die Wirksamkeit der Bauleitpläne ohne Belang. Auch ist unbeachtlich, wenn einzelne Träger öffentlicher Belange bei der Trägerbeteiligung nicht beteiligt worden sind. Verfahrenserheblich für die Rechtswirksamkeit der Bauleitpläne ist damit (nur noch) die Einhaltung der Anforderungen an die förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB, also die öffentliche Auslegung der Entwürfe mit Erläuterungsbericht bzw. Begründung und die rechtzeitige ortsübliche Bekanntmachung der Offenlegung eine Woche vor Offenlegungsbeginn. Dabei ist es nach der Rechtsprechung ausreichend, wenn die Bekanntmachung ihre Anstoßfunktion erfüllt. Auch ist hinsichtlich der Bekanntmachung das Landesrecht einzuhalten, aus dem sich das Verfahren der Bekanntmachung ergibt. Fehler im Rahmen der vorgezogenen Bürgerbeteiligung (§ 3 I BauGB) sind demgegenüber unbeachtlich. Selbst wenn überhaupt keine vorgezogene Bürgerbeteiligung stattgefunden hat, ist dies für die Wirksamkeit der Bauleitpläne ohne Belang.

581 Wird ein **Planentwurf nach Durchführung** der **förmlichen Bürgerbeteiligung geändert**, so ist ebenfalls unbeachtlich, dass lediglich eine eingeschränkte Betroffenenbeteiligung nach §§ 3 III, 13 Nr. 2 BauGB durchgeführt worden ist, obwohl bei der Aufstellung eines Bauleitplanes die Grundzüge der Planung betroffen waren. Dasselbe gilt für die vereinfachte Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplanes nach § 13 BauGB, wenn die Grundzüge der Planung entgegen der Annahme der Gemeinde berührt waren. Durch diese Unbeachtlichkeitsregelungen soll sichergestellt werden, dass Bauleitpläne nicht deshalb für unwirksam erklärt werden, weil das Gericht in der nachvollziehenden Kontrolle zu der Auffassung gelangt, das vereinfachte Verfahren hätte wegen der Betroffenheit der Grundzüge der

---

[1205] *BVerwG*, B. v. 22. 6. 1993 -- 4 B 257.92 – (unveröffentlicht) EG-UVP.

[1206] *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

[1207] *Stüer* DVBl. 1985, 469.

Planung nicht gewählt werden dürfen. Im Sinne der Beschleunigung sollten die vereinfachten Verfahren der §§ 3 III und 13 BauGB von solchen zusätzlichen Verfahrensrisiken entlastet werden.

582 Bedeutsam für die Wirksamkeit der Bauleitplanung ist zwar die Durchführung einer Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB. Die **Nichtbeteiligung einzelner Träger** ist jedoch **unbeachtlich**, solange dadurch das Abwägungsgebot gewahrt ist.

583 Trotz der Beschränkung der Wirksamkeitsvoraussetzungen auf die förmliche Bürgerbeteiligung und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sind weiterhin die **rechtsstaatlichen Anforderungen**, die sich aus dem **Abwägungsgebot** ergeben, einzuhalten. Danach sind alle Belange in die Abwägung einzustellen, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.[1208] Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials hat dabei auch unabhängig von den im Beteiligungsverfahren vorgetragenen Belangen zu geschehen, so weit sich diese Belange als Bestandteil der Abwägung für die Gemeinde aufdrängen.

2. Erläuterungsbericht und Begründung fehlen

584 Nach § 214 I 1 Nr. 2 BauGB ist ferner beachtlich, wenn die Vorschriften über den Erläuterungsbericht und die Begründung des Flächennutzungsplans und der Satzung sowie ihrer Entwürfe nach § 3 II, § 5 I 2 HS 2 und V BauGB, § 9 VIII BauGB und § 22 XI BauGB verletzt worden sind. Dabei ist unbeachtlich, wenn der Erläuterungsbericht oder die Begründung des Flächennutzungsplans oder der Satzung oder ihrer Entwürfe unvollständig sind. So weit der Erläuterungsbericht oder die Begründung in den für die Abwägung wesentlichen Beziehungen unvollständig ist, hat die Gemeinde auf Verlangen Auskunft zu erteilen, wenn ein berechtigtes Interesse dargelegt wird (§ 214 I 2 BauGB).

585 Der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan und die Begründung zum Bebauungsplan haben wesentliche Funktionen im Aufstellungs- und Abwägungsverfahren. Sie sollen nach Möglichkeit einen Überblick über die vom Plangeber angestellten Überlegungen geben und dabei insbesondere die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte erkennen lassen. **Erläuterungsbericht** und **Begründung** haben daher auch für die **gerichtliche Kontrolle** der Bauleitplanung eine **wichtige Funktion**, weil sie durch die Offenlegung der Begründungen eine nachvollziehende gerichtliche Kontrolle der Einhaltung des Abwägungsgebotes zumindest erleichtern, wenn nicht überhaupt erst ermöglichen. Fehlt daher der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan oder die Begründung zum Bebauungsplan, so muss eine gerichtliche Kontrolle des Abwägungsgebotes in Schwierigkeiten geraten. Ein fehlender Erläuterungsbericht oder eine fehlende Begründung führen daher nach § 214 I 1 Nr. 2 BauGB zur Unwirksamkeit des Bauleitplans. Dies erscheint im Hinblick auf die Grundsätze des Abwägungsgebotes und der gerichtlichen Kontrolle folgerichtig.

586 Sind der **Erläuterungsbericht** oder die **Begründung** dagegen **(lediglich) unvollständig**, so bewirkt dieser Mangel allein nicht die Unwirksamkeit des Bauleitplans. Unvollständig ist dabei eine Begründung dann, wenn entweder zu einer für die Planungskonzeption bedeutsamen Regelung nicht alle tragenden Gesichtspunkte behandelt worden sind oder wenn zu einzelnen auch bedeutsamen Regelungen eine Begründung fehlt.[1209] Die Begründung des Bebauungsplans ist dabei nicht Bestandteil der Satzung nach § 10 I BauGB. Sie ist nicht Planinhalt, sondern nur dem Bebauungsplan gem. § 9 VIII BauGB beizufügen. Die Gemeinde hat gem. § 10 III 2 BauGB spätestens mit Wirksamwerden der Bekanntmachung der Genehmigung den Bebauungsplan mit Begründung zu jedermanns Einsicht bereitzuhalten und über ihren Inhalt auf Verlangen Auskunft zu erteilen. Hiernach kann die Begründung nicht als materiell-rechtlicher Bestandteil des Bebauungsplanes angesehen werden. Begründungsmängel nach § 214 I 1 Nr. 2 HS 2 BauGB sind dann nicht überwindbar, wenn dem Bebauungsplan eine Begründung überhaupt nicht beigefügt ist oder wenn sich die Begründung formelmäßig in der Wiederholung einer Vorschrift des BauGB oder in der Beschreibung des Planinhalts erschöpft. Denn nach § 9 VIII BauGB sind in der Begründung die Ziele und Zwecke der Planung darzulegen.[1210]

587 Ein solcher **Mangel** der **Unvollständigkeit** gewinnt daher erst dann Bedeutung, wenn hierdurch **zugleich Abwägungsmängel** offenbar werden, die auch durch andere Dokumente (Ratsprotokolle, Verwaltungsvorlagen) oder ggf. mündliche Erklärungen der am Aufstellungsverfahren Beteiligten nicht behoben werden können. In solchen Fällen können auch Defizite in dem Erläuterungsbericht oder der Begründung zu beachtlichen Fehlern führen -- aber erst dann, wenn hierdurch die Anforderungen an das Abwägungsgebot nicht mehr gewahrt sind. § 214 I 1 Nr. 2 BauGB entlastet daher von einer formellen umfassenden Aufnahme aller Abwägungsgesichtspunkte in den Erläuterungsbericht bzw. in die Begründung, nicht jedoch davon, die Grundsätze des Abwägungsgebotes nach § 1 VI BauGB einzuhalten.

588 Sind der Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan oder die Begründung zum Bebauungsplan unvollständig, so hat die **Gemeinde auf Verlangen** den durch den **Plan Betroffenen Auskunft** zu erteilen (§ 214 I 2 BauGB). Die

---

[1208] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26; *Hoppe* Jura 1989, 133.

[1209] *BVerwG*, B. v. 21. 2. 1986 -- 4 N 1.85 -- BVerwGE 74, 47 = NJW 1986, 2720 = BauR 1986, 298 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 850.

[1210] *BVerwG*, B. v. 21. 2. 1986 -- 4 N 1.85 -- BVerwGE 74, 47 = NJW 1986, 2720 = BauR 1986, 298 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 850.

Auskunftspflicht bezieht sich dabei auch darauf, dass die maßgeblichen Unterlagen zur Einsicht vorgelegt werden. Das berechtigte Interesse des Auskunftsanspruchs ist ggf. darzulegen und wird dann gegeben sein, wenn der Antragsteller nachteilig in Belangen betroffen ist, die bei der Abwägung zu berücksichtigen sind.[1211] Der Auskunftsanspruch besteht daher für alle, die in ihren mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belangen nachteilig betroffen sind. Der Auskunftsanspruch dürfte daher nicht davon abhängig sein, dass eine mögliche Verletzung eigener Rechte geltend gemacht wird, wie sie für die Antragsbefugnis in einem Normenkontrollverfahren erforderlich ist (vgl. § 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG).

3. Abschließender Beschluss, Genehmigungsverfahren oder Bekanntmachung gem. § 214 I 1 Nr. 3 BauGB fehlerhaft

589 § 214 I Nr. 3 BauGB nennt als weitere Wirksamkeitsvoraussetzungen das Erfordernis eines abschließenden Beschlusses über den Bauleitplan, die ordnungsgemäße Durchführung des Genehmigungs- oder Anzeigeverfahrens und die wirksame Bekanntmachung. Ist ein Beschluss der Gemeinde über den Flächennutzungsplan oder die Satzung nicht gefasst, eine Genehmigung nicht erteilt oder der mit der Bekanntmachung des Flächennutzungsplans oder der Satzung verfolgte Hinweiszweck nicht erreicht worden, so ist der Bauleitplan nach § 214 I 1 Nr. 3 BauGB unwirksam. Es handelt sich dabei um schwere Mängel, die auch ohne Rüge nach § 215 I BauGB für die Wirksamkeit des Bauleitplans absolut beachtlich sind.[1212]

590 Ein Bauleitplan ist nur bei **wirksamem abschließendem Ratsbeschluss** ordnungsgemäß zu Stande gekommen und damit rechtswirksam. Fehlt ein wirksamer abschließender Ratsbeschluss, so ist der Bauleitplan nichtig. Die Wirksamkeit des abschließenden Ratsbeschlusses bestimmt sich hinsichtlich der dabei einzuhaltenden verfahrensrechtlichen Anforderungen nach dem Kommunalverfassungsrecht der Länder. Landesrecht bestimmt auch, ob etwa bei der Mitwirkung von befangenen Ratsmitgliedern der Ratsbeschluss in jedem Falle nichtig ist oder eine solche Folge nur dann eintritt, wenn die Stimme des wegen eines Mitwirkungsverbotes ausgeschlossenen Ratsmitgliedes den Ausschlag gegeben hat.[1213] Der Bundesgesetzgeber hat die Regelung der rechtlichen Konsequenzen, die aus einem Verstoß gegen landesrechtliche Verfahrens- und Formvorschriften zu ziehen sind, dem Landesgesetzgeber überlassen. Das gilt auch für die Rechtsfolgen der Mitwirkung eines von der Beschlussfassung ausgeschlossenen Gemeinderatsmitglieds bei der Beratung und Beschlussfassung über einen Bebauungsplan. Es ist eine Frage des Landesrechts, ob dieser Verstoß für den gefassten Beschluss nur dann rechtlich relevant ist, wenn die Mitwirkung des Ausgeschlossenen für das Abstimmungsergebnis ursächlich gewesen ist[1214]. Der Mangel ist allerdings nur dann erheblich, wenn er i.S. des § 214 III 2 BauGB offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist.

591 Auch **ein nicht ordnungsgemäß durchgeführtes Genehmigungsverfahren** führt nach § 214 I 1 Nr. 3 BauGB zur Unwirksamkeit des Bauleitplans. Fehler in einem gegebenenfalls landesrechtlich angeordneten Anzeigeverfahren sind demgegenüber für die Rechtswirksamkeit des Bauleitplans ohne Belang. Fehler in der Schlussbekanntmachung sind dann wirksamkeitserheblich, wenn der mit der Bekanntmachung verfolgte Hinweiszweck nicht erreicht worden ist. Das Gesetz nimmt dabei die vom *BVerwG* entwickelte Unterscheidung zwischen der Anstoßfunktion einer Bekanntmachung zur förmlichen Bürgerbeteiligung und der Hinweisfunktion einer Schlussbekanntmachung auf. Es reicht dabei aus, dass die Schlussbekanntmachung neben einer Nummer das Plangebiet durch einen plakativen Begriff bezeichnet. Außerdem ist bei einem Bebauungsplan in der Bekanntmachung nach § 10 III BauGB darauf hinzuweisen, bei welcher Stelle der Plan eingesehen werden kann. Bei derartigen Fehlern kann der Bauleitplan nur durch deren Behebung nach § 215 a II BauGB ggf. unter Wiederholung der nachfolgenden Verfahrensschritte auch rückwirkend wirksam werden.

4. Verstoß gegen das Entwicklungsgebot gem. § 214 II BauGB

592 § 214 II BauGB fasst die Wirksamkeitsvoraussetzungen zum Entwicklungsgebot des § 8 BauGB zusammen. Dabei soll einerseits sichergestellt werden, dass der Bebauungsplan i. S. der geordneten städtebaulichen Entwicklung aus dem Flächennutzungsplan abgeleitet ist. Andererseits soll vermieden werden, dass jeder Verstoß gegen ein formal verstandenes Entwicklungsgebot zur Nichtigkeit des Bebauungsplanes führt. Die Vorschrift benennt in einem **Negativkatalog** vier Fälle, bei denen **Verstöße gegen** das **Entwicklungsgebot** für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplanes **unbeachtlich** sind:

-- Die Anforderungen an die Aufstellung eines selbstständigen Bebauungsplans (§ 8 II 2 BauGB) oder an die in § 8 IV BauGB bezeichneten dringenden Gründe für die Aufstellung eines vorzeitigen Bebauungsplans sind nicht richtig beurteilt worden.

[1211] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[1212] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 63.80 -- BVerwGE 71, 150 = NJW 1985, 3034 = DVBl. 1985, 896 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145 -- Roter Hang.

[1213] S. o. Rdn. 443.

[1214] *BVerwG*, B. v. 5.11.1998 – 4 BN 48.98 -.

-- Das Entwicklungsgebot in § 8 II 1 BauGB ist verletzt worden, ohne dass hierbei die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist.

-- Der Bebauungsplan ist aus einem Flächennutzungsplan entwickelt worden, dessen Unwirksamkeit wegen Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften einschließlich des § 6 BauGB sich nach Bekanntmachung des Bebauungsplans herausstellt.

-- Im Parallelverfahren ist gegen § 8 III BauGB verstoßen worden, ohne dass die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist.

593 **Verstöße** gegen das **Entwicklungsgebot** führen danach nur dann zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans, wenn über den formalen Verstoß gegen die Ordnungsvorschrift des § 8 BauGB der **Bebauungsplan** auch **inhaltlich** die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende **städtebauliche Ordnung** nicht wahrt. Der Anwendungsbereich dieser Vorschriften ist allerdings ohnehin dadurch eingeschränkt, dass die Rechtsprechung die Anforderungen an das Entwicklungsgebot inzwischen nicht unerheblich gelockert hat. War zunächst der Eindruck entstanden, dass der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan eher sklavisch entwickelt werden musste und jede Abweichung die Gefahr eines Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot nach sich zog, so hat das *BVerwG* in neueren Entscheidungen mehr auf die inhaltliche Seite des Entwicklungsgebotes i. S. der Wahrung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung abgestellt. Diese ist vor allem beeinträchtigt, wenn ein über das Gebiet des Bebauungsplans hinausgehender Bereich und die übergeordneten Darstellungen des Flächennutzungsplans betroffen sind.[1215] Die geordnete städtebauliche Entwicklung ist demgegenüber nicht beeinträchtigt, wenn im Bebauungsplan nur von einzelnen Darstellungen des Flächennutzungsplanes abgewichen wird, ohne dass sich hierdurch die Gesamtkonzeption ändert oder gravierende Abweichungen vom Flächennutzungsplan zu verzeichnen wären.

594 Nach § 214 II Nr. 1 BauGB wirkt sich eine **Fehlbeurteilung** der **Voraussetzungen** für die **Aufstellung** eines **selbstständigen** oder **vorzeitigen Bebauungsplans** nicht auf die Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans aus.[1216] Dabei setzt die Anwendung dieser Vorschrift nicht voraus, dass die Gemeinde sich ausdrücklich mit den Anforderungen an die Aufstellung eines vorzeitigen Bebauungsplans auseinander gesetzt hat.[1217]

595 Auch ein **Verstoß gegen** das **Parallelverfahren** nach § 8 III BauGB ist nur beachtlich, wenn hierdurch die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist.[1218] Für den Gesetzgeber ist bei dieser Frage nicht die Einhaltung von Verfahrensvorschriften bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans das Entscheidende, sondern die inhaltliche Fehlerlosigkeit des Flächennutzungsplans. Verstößt ein Bebauungsplan nicht gegen dieses Ziel, so ist die Einhaltung der diesem Anliegen nur instrumentell dienenden Verfahrensvorschriften zweitrangig. Ihre Verletzung berührt nach Maßgabe des § 214 II Nr. 2 BauGB die Wirksamkeit des Bebauungsplanes nicht.[1219]

596 Auch die **Entwicklung** des Bebauungsplans **aus** einem **Flächennutzungsplan**, der sich später auf Grund einer Verletzung von Form- oder Verfahrensvorschriften als **unwirksam** erweist, ist nach § 214 II Nr. 3 BauGB für die Wirksamkeit des Bebauungsplans unbeachtlich.[1220] Ist der Flächennutzungsplan auf Grund eines nicht erkannten Fehlers nichtig, so kann der Bebauungsplan bereits als vorzeitiger Bebauungsplan gem. § 8 IV BauGB wirksam sein, ohne dass es einer Heilung bzw. Wirksamkeitsanordnung nach § 214 II Nr. 3 BauGB bedarf. Nach § 8 IV BauGB kann ein Bebauungsplan aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden, wenn dringende Gründe es erfordern oder wenn der Bebauungsplan der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung des Gemeindegebietes nicht entgegensteht. Erforderlich ist dazu, dass der Flächennutzungsplan noch nicht aufgestellt worden ist. Auch ein ungültiger Flächennutzungsplan kann dabei die Grundlage für einen vorzeitigen Bebauungsplan bilden.[1221] Die Frage, ob ein Bebauungsplan nach § 8 II 1 BauGB aus dem Flächennutzungsplan entwickelt ist, beurteilt sich nach der planerischen Konzeption für den engeren Bereich des Bebauungsplans. Für die Frage hingegen, ob durch den nicht aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungsplan i.S. des § 214 II BauGB die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt wird, ist die planerische Konzeption des Flächennutzungsplans für den größeren Raum, in der Regel das gesamte Gemeindegebiet, maßgebend. Dabei ist zu

---

[1215] VG *Köln*, Urt. v. 9. 6. 1981 -- 2 K 574/79 -- UPR 1982, 135.

[1216] Zur Vorgängervorschrift des § 155 b I Nr. 5 BBauG 1979 *BVerwG*, B. v. 18. 8. 1992 -- 4 N 1.81 -- BVerwGE 66, 116 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 847.

[1217] *BVerwG*, Urt. v. 14. 12. 1984 -- 4 C 54.81 -- NVwZ 1985, 745 = DVBl. 1985, 795 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 159 -- Garagenhof.

[1218] Zur Vorgängervorschrift des § 155 b I Nr. 8 BBauG 1979 = § 214 II Nr. 4 BauGB *BVerwG*, Urt. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 4.84 -- BVerwGE 70, 171 = NVwZ 1985, 485 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 158.

[1219] Zur Vorgängervorschrift des § 155 b I Nr. 8 BBauG 1979 *BVerwG*, Urt. v. 3. 10. 1984 -- 4 N 4.84 -- BVerwGE 70, 171 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 158; s. o. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

[1220] Zur Vorgängervorschrift des § 155 b I Nr. 7 BBauG 1979 *BVerwG*, Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 17.82 -- BVerwGE 68, 369 = NJW 1984, 1775 = DVBl. 1984, 632 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 310.

[1221] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1991 -- 4 N 2.89 -- DVBl. 1992, 574 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 160 -- Löbel; s. o. Rdn. 208.

fragen, ob die übergeordneten, über den Bereich des Bebauungsplans hinausgehenden, übergeordneten Darstellungen des Flächennutzungsplans beeinträchtigt werden, Dabei spielt das Gewicht der planerischen Abweichung vom Flächennutzungsplan im Rahmen der Gesamtkonzeption eine Rolle. Maßgeblich ist, ob der Flächennutzungsplan seine Bedeutung als kommunales Steuerungsinstrument der städtebaulichen Entwicklung im Großen und Ganzen behalten oder verloren hat.[1222]

5. Beachtlichkeit von Abwägungsfehlern

597 In § 214 III BauGB werden Regelungen für die Beachtlichkeit von Abwägungsfehlern getroffen, die systematisch mit dem Abwägungsgebot in § 1 VI BauGB im Zusammenhang stehen.

598 **a) Maßgeblicher Zeitpunkt.** § 214 III 1 BauGB will mit der Klarstellung, dass für die Abwägung die Sach- und Rechtslage im **Zeitpunkt** der **Beschlussfassung maßgebend** ist, erreichen, dass nach der Beschlussfassung eintretende Änderungen sich nicht auf die Wirksamkeit des Bauleitplans auswirken. Insbesondere soll ausgeschlossen werden, dass in der gerichtlichen Kontrolle auf den Zeitpunkt des Inkrafttretens des Flächennutzungsplans oder der städtebaulichen Satzung abgestellt wird und damit auch Umstände beachtlich werden, die zum Zeitpunkt der Beschlussfassung noch nicht eingetreten oder bekannt waren und daher auch regelmäßig nicht berücksichtigt werden konnten.

599 Dabei ist allerdings zwischen dem Abwägungsvorgang und dem Abwägungsergebnis zu unterscheiden.[1223] Hinsichtlich der **Kontrolle** des **Abwägungsvorgangs** kann auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung abgestellt werden. Was der Rat im Zeitpunkt seiner abschließenden Beschlussfassung nicht kannte und nicht kennen musste, brauchte er auch nicht in die Abwägung einzustellen. Gleichwohl kann ein Bauleitplan wegen einer wesentlichen Änderung des Sachverhalts im Zeitraum zwischen Beschlussfassung und Inkrafttreten unwirksam sein bzw. werden, weil sich das Abwägungsergebnis im Zeitpunkt des Inkrafttretens als unausgewogen darstellt. Solche wesentlichen Änderungen des Sachverhalts auch nach Beschlussfassung können auf das Abwägungsergebnis und damit auf die Wirksamkeit des Bebauungsplanes durchschlagen. Es sind dies zumeist Gründe, die bei einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan zu dessen **Unwirksamkeit wegen Funktionslosigkeit führen.**[1224] Regelmäßig setzt dies eine längere Zeitspanne zwischen Ratsbeschluss und Bekanntmachung der Genehmigung voraus.

600 **b) Mängel im Abwägungsvorgang.** Sondervorschriften für die **Beachtlichkeit** von Mängeln im Abwägungsvorgang enthält § 214 III 2 BauGB. Nach dieser Vorschrift sind Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich, wenn sie offensichtlich und auf das Ergebnis von Einfluss gewesen sind. **Offensichtlich** sind Mängel dann, wenn sie zur äußeren Seite der Abwägung gehören und sich geradezu aufdrängen. Es sind dies Fehler und Irrtümer, welche ,,die Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials, die Erkenntnis und Einstellung aller wesentlichen Belange in die Abwägung und die Gewichtung der Belange betreffen und die sich etwa aus Akten, Protokollen, aus Entwürfen oder Planbegründungen oder aus sonstigen Unterlagen ergeben".[1225] Offensichtlich ist dagegen nicht, was zur inneren Seite des Abwägungsvorgangs gehört und etwa die Motive oder Vorstellungen der Entscheidungsbeteiligten betrifft.[1226] Ein offensichtlicher Mangel im Abwägungsvorgang ist dann auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, wenn nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses besteht.[1227] Unverändert bleibt alles das beachtlich, was zur äußeren Seite des Abwägungsvorgangs derart gehört und auf objektiv erfassbaren Sachumständen beruht. Fehler und Irrtümer, die z. B. die Zusammenstellung und Aufbereitung des Abwägungsmaterials, die Erkenntnis und Einstellung aller wesentlichen Belange in die Abwägung oder die Gewichtung der Belange betreffen und die sich etwa aus Akten, Protokollen, aus der Entwurfs- oder Planbegründung oder aus sonstigen Unterlagen ergeben, sind offensichtlich und daher -- wenn sich für ihr Vorliegen Anhaltspunkte ergeben -- vom Gericht ggf. auch durch Beweiserhebung aufzuklären. Was dagegen zur inneren Seite des Abwägungsvorgangs gehört, was also die Motive und die etwa fehlenden oder irrigen Vorstellungen der an der Abstimmung beteiligten Mitglieder des Planungsträgers betrifft, gehört i. S. des § 214 III 2 BauGB zu den nicht offensichtlichen Mängeln. Diese Mängel lassen die Gültigkeit des Plans unberührt.[1228] Zur inneren Seite des Abwägungsvorgangs gehören auch Vorstellungen des Satzungsgebers, die nicht nach außen hin zum Ausdruck gekommen sind. Der Gesetzgeber hat in § 214 III 2 BauGB die Beachtlichkeit von Mängeln im Abwägungsvorgang von ihrer Offensichtlichkeit abhängig gemacht. Diese gewollte Einschränkung und Absage an jede Motivforschung

---

[1222] *BVerwG*, Urt. v. 26.2.1999 – 4 CN 6.98 – ZfBR 1999, 223 = UPR 1999, 271 – Hasselbach; s. o. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

[1223] § 214 III 2 BauGB.

[1224] S. o. Rdn. 570.

[1225] *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 57.80 -- BVerwGE 64, 33 = NJW 1982, 591 = DVBl. 1982, 354 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 846.

[1226] *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 57.80 -- BVerwGE 64, 33 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 846.

[1227] *BVerwG*, Urt. v. 20. 10. 1972 -- 4 C 14.71 -- BVerwGE 41, 67; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24; Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 57.80 -- BVerwGE

64, 33.

[1228] *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 57.80 -- BVerwGE 64, 33.

haben Grundeigentümer und Gemeinde als Ortsgesetzgeber gleichermaßen hinzunehmen.[1229] Ein Mangel im Abwägungsvorgang ist allerdings nicht schon dann offensichtlich i. S. von § 214 III S. 2 BauGB, wenn er sich aus den Aufstellungsunterlagen ergibt.[1230] Für die Annahme, ein Mangel im Abwägungsvorgang sei i. S. von § 214 III S. 2 BauGB auf das Abwägungsergebnis **von Einfluss** gewesen, genügt bei einem einstimmigen Ratsbeschluss über einen Bebauungsplan auch nicht die bloße Vermutung, einzelne Ratsmitglieder wären bei Vermeidung des Mangels für eine andere Lösung aufgeschlossen gewesen. Es müssen vielmehr Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass Mängel im Abwägungsverfahren auf das Abwägungsergebnis haben durchschlagen können.[1231] Auch liegt ein offensichtlicher Mangel nicht schon dann vor, wenn Planbegründung und Aufstellungsvorgänge keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthalten, dass sich der Plangeber mit bestimmten Umständen abwägend befasst hat. Ein offensichtlicher Mangel kann vom Gericht vielmehr nur angenommen werden, wenn konkrete Umstände positiv und klar auf einen solchen Mangel hindeuten. Es genügt dagegen nicht, wenn negativ lediglich nicht ausgeschlossen werden kann, dass der Abwägungsvorgang an einem Mangel leidet. Denn nicht jede Lücke in den Aufstellungsvorgängen muss zwangsläufig zulasten der planenden Gemeinde in dem Sinne gehen, dass daraus auf Abwägungsausfälle geschlossen werden muss.[1232] Es muss vielmehr nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit eines solchen Einflusses bestehen, was etwa dann der Fall sein kann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder sonst erkennbarer oder nahe liegender Umstände ergibt, dass sich ohne den Fehler im Abwägungsvorgang ein anderes Abwägungsergebnis abgezeichnet hätte.[1233] Ein offensichtlicher Mangel im Abwägungsvorgang liegt allerdings nicht schon dann vor, wenn Planbegründung und Aufstellungsvorgänge keinen ausdrücklichen Hinweis darauf enthalten, dass sich der Plangeber mit bestimmten Umständen abwägend befasst hat.[1234] Aus dem Fehlen einer entsprechenden Begründung ist daher noch nicht allein auf einen Abwägungsfehler zu schließen.[1235]

601 Das *BVerwG* hat dabei klargestellt, dass die **Beschränkung** in der **gerichtlichen Kontrolle** des Abwägungsgebotes in dieser Auslegung **verfassungsgemäß** ist.[1236] Auch die Träger öffentlicher Belange haben keinen Vertrauensschutz dahin gehend, dass sie Verfahrensfehler, die nicht offensichtlich sind, noch später geltend machen können.[1237]

602 Erweist sich ein **Bebauungsplan** wegen Nichteinhaltung der in § 214 BauGB aufgestellten Anforderungen als **nichtig**, so hat die Gemeinde darüber zu befinden, ob sie den Bebauungsplan ggf. mit **Rückwirkung heilt** oder ein **neues Aufstellungsverfahren** bzw. **Aufhebungsverfahren** einleitet. Die Entscheidung über diese in Betracht kommenden Möglichkeiten liegt im pflichtgemäßen Ermessen der Gemeinde.[1238]

603 Zusätzliche Einschränkungen der Wirksamkeitsanforderungen eines Bebauungsplans enthielt der durch das BauROG aufgehobene **§ 9 BauGB-MaßnG**. Die Einschränkungen betrafen bis zum 31. 12 1997 befristet die Beurteilung eines dringenden Wohnbedarfs der Bevölkerung (§ 9 I BauGB-MaßnG) sowie Fehler bei der Durchführung des erleichterten Aufstellungsverfahrens (§ 9 II BauGB-MaßnG).

III. Frist für das Geltendmachen von Fehlern -- Fehlerbehebung (§§ 215, 215 a BauGB)

604 Neben einem numerus clausus der Fehler in § 214 BauGB bestimmt § 215 I BauGB, dass bestimmte Fehler nur auf entsprechende Rüge beachtlich sind. Bei Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans und der Satzung ist darauf hinzuweisen (§ 215 II BauGB). Außerdem enthält § 215 a BauGB[1239] Möglichkeiten der Verfahrenswiederholung oder eines ergänzenden Verfahrens bei erkannter Fehlerhaftigkeit der Bauleitpläne.

[1229] *BVerwG*, B. v. 23. 12. 1993 -- 4 B 212.92 -- Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35 -- Erschließungspflicht.

[1230] *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 342 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 856.

[1231] *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- DVBl. 1992, 577 = BauR 1992, 342 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 856.

[1232] *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- BauR 1992, 342 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 856; B. v. 20. 1. 1992 -- 4 B 71.90 -- BauR 1992, 344 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 855; vgl. auch Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24.

[1233] *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 57.80 -- BVerwGE 64, 33 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 846; B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- BauR 1992, 342 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 856.

[1234] *BVerwG*, B. v. 29. 1. 1992 -- 4 NB 22.90 -- DVBl. 1992, 577 = Buchholz 406.11 § 214 BauGB Nr. 6.

[1235] *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DVBl. 1995 -- Werbetafel.

[1236] Zu § 155 b II 2 BBauG 1979 = § 214 III S. 2 BauGB *BVerwG*, Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 57.80 -- BVerwGE 64, 33.

[1237] So zu § 73 II VwVfG *BVerwG*, B. v. 11. 4. 1995 -- 4 B 61.95 -- Buchholz 316 § 73 VwVfG Nr. 8 -- Eutin.

[1238] *BVerwG*, B. v. 30. 3. 1995 -- 4 B 48.95 -- Buchholz 406.11 § 2 BauGB Nr. 38 -- Lärmschutz.

[1239] Die Vorschrift ist aufgrund der Änderungen des BauROG 1998 aus dem früheren § 215 III BauGB hervorgegangen.

1. Rügefrist gem. § 215 I BauGB

605 Nach § 215 I BauGB ist eine **Verletzung** der in § 214 I 1 Nr. 1 und 2 BauGB bezeichneten **Verfahrens-** und **Formvorschriften** nur beachtlich, wenn sie **innerhalb eines Jahres** seit Bekanntmachung des Flächennutzungsplans oder der Satzung schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht worden sind. Mängel in der Abwägung sind nur beachtlich, wenn sie innerhalb von sieben Jahren erhoben worden sind. Der Sachverhalt, der die Verletzung oder den Mangel begründen soll, ist darzulegen (§ 215 I BauGB). II§ 215 I BauGB verlangt zum Zwecke der Fristwahrung (vgl. auch die Überleitungsvorschrift des § 244 II BauGB 1986) übereinstimmend, dass Mängel der Abwägung schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht werden. Damit verlangt das Gesetz eine entsprechende Substantiierung und Konkretisierung. Der Gemeinde soll durch die Darstellung des maßgebenden Sachverhalts ermöglicht werden, auf dieser Grundlage begründeten Anlass zu haben, in die Frage einer Fehlerbehebung einzutreten (vgl. auch § 215 a II BauGB). Das schließt eine nur pauschale Rüge aus. Diese hätte für die Gemeinde keinen fördernden Erkenntniswert. Der Gesetzgeber erwartet Mithilfe, nicht aber Destruktion.[1240] Eine heilende Wirkung tritt allerdings nur dann ein, wenn die Gemeinde bei Inkraftsetzung des Flächennutzungsplans oder des Bebauungsplans auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung von Verfahrens- und Formvorschriften und von Mängeln in der Abwägung sowie die Rechtsfolgen hinweist (§ 215 II BauGB). Unterlässt es die Gemeinde, bei der Bekanntmachung auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Verfahrens- oder Formvorschriften und Mängeln der Abwägung sowie die Rechtsfolgen hinzuweisen, so treten die in § 215 I BauGB bezeichneten Wirkungen nicht ein.[1241] Das bedeutet indes nicht, dass es der Gemeinde damit für die Zukunft verwehrt ist, diese Wirkungen nachträglich herbeizuführen. Der Sinn des § 215 II BauGB ist es, den Bürgern vor Augen zu führen, dass mit der Inkraftsetzung des Bebauungsplans die Verfristung bestimmter Fehler und Mängel droht. Dieser Unterrichtungszweck wird jedenfalls dann nicht verfehlt, wenn eine mangelhafte Bekanntmachung wiederholt und nunmehr mit dem Hinweis verbunden wird.

Das BauROG 1998 hat in § 233 I BauGB eine allgemeine Überleitungsvorschrift geschaffen, in der frühere speziellere Übergangsvorschriften wie etwa § 244 II BauGB 1986 inhaltlich in ihrem bisherigen Geltungsbereich mitumfasst[1242]. Erhöhte Anforderungen hat das *BVerwG* an das Geltendmachen von Abwägungsfehlern gegenüber alten Bebauungsplänen gestellt. § 244 II BauGB 1986 begrenzt die Rügemöglichkeit auf den Zeitraum vom 1.7.1987 bis zum 30.6.1994. Die formellen Vorkehrungen, die in Abkehr vom früheren Rechtszustand im Interesse der Rechtsklarheit getroffen wurden, schließen es aus, auch Einwendungen gegen die Gültigkeit eines Bebauungsplans zu berücksichtigen, die zu einem Zeitpunkt erhoben worden sind, zu dem die für Abwägungsmängel geschaffenen spezifischen Planerhaltungsmechanismen noch nicht greifen konnten. Sollen die in dieser Bestimmung bezeichneten Wirkungen noch eintreten, muss der Abwägungsmangel in der vorgeschriebenen Form und Frist geltend gemacht werden. Es genügt nicht, wenn die Gemeinde anderweitig davon Kenntnis erlangt hat, dass die Gültigkeit eines vor dem 1.7.1987 bekanntgemachten Bebauungsplans Bedenken begegnet[1243].

606 Die **Rüge** ist **schriftlich** gegenüber der Gemeinde zu erheben und der den Mangel oder Fehler begründende Sachverhalt darzulegen. Die Rüge hat -- rechtzeitig ausgebracht -- eine zeitlich unbeschränkte **inter-omnes-Wirkung** in dem Sinne, dass sie in jedem Gerichts- oder sonstigen rechtlichen Prüfungsverfahren beachtlich ist. Gerügt werden müssen nach § 215 I 1 Nr. 1 BauGB nur Verstöße gegen die in § 214 I 1 Nr. 1 und 2 BauGB bezeichneten Form- und Verfahrensvorschriften. Fehlt ein ordnungsgemäßer abschließender Ratsbeschluss über den Flächennutzungsplan oder den Bebauungsplan, ist eine nach §§ 6, 11 BauGB erforderliche Genehmigung nicht erteilt oder fehlt es an einer wirksamen Schlussbekanntmachung, so ist der Bauleitplan nicht wirksam. Diese Verstöße sind dabei von Amts wegen zu berücksichtigen -- unabhängig davon, ob sie von jemandem innerhalb der Jahresfrist des § 215 I BauGB gerügt worden sind. Andere Fehler, die unter die Wirksamkeitsvoraussetzungen des § 214 I 1 Nr. 1 und 2 BauGB fallen, sind dagegen nur bei entsprechender Rüge nach § 215 I BauGB beachtlich. Dies gilt etwa auch für eine fehlende Begründung zum Bebauungsplan, deren Nichtvorliegen sich ohne Rüge nicht auf die Wirksamkeit des Plans auswirkt. Fehler in einem etwa landesrechtlich angeordneten Anzeigeverfahren sind nach § 214 I BauGB überhaupt für die Wirksamkeit des Plans unbeachtlich.[1244] Verfahrensfehler nach § 214 I Nr. 1 und 2 BauGB müssen nach § 215 BauGB innerhalb eines Jahres und Abwägungsfehler innerhalb von sieben Jahren gegenüber der Gemeinde geltend gemacht werden. Der Sachverhalt, der den Mangel begründen soll, ist darzulegen. Durch diese Regelung soll sichergestellt

---

[1240] *BVerwG*, B. v. 18. 6. 1982 -- 4 N 6.79 -- NVwZ 1983, 347 zu § 155 a S. 1 BBauG; Urt. v. 8. 5. 1995 -- 4 NB 16.95 -- Buchholz 406.11 § 244 BauGB Nr. 1 = NVwZ 1996, 372.

[1241] *BVerwG*, Urt. v. 12. 5. 1995 -- 4 NB 5.95 -- Buchholz 406.11 § 11 BauGB Nr. 81.

[1242] § 233 I BauGB gilt allerdings nicht für Baugenehmigungsverfahren, so *VGH Mannheim*, Urt. v. 26.3.1998 – 8 S 315/98 – NVwZ-RR 1998, 622 = DVBl. 1998, 908; vgl.auch *VGH München*, Urt. v. 28.7.1998 – 20 N 97.3429 – ZfBR 1998, 315 = DVBl. 1998, 1302 Rügefrist.

[1243] *BVerwG*, B. v. 11.11.1998 – 4 BN 50.98 - Buchholz 406.11 § 244 BauGB Nr. 3; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 26.3.1998 - 1 K 2914/96 – NVwZ-RR 1998, 548 = NuR 1998, 500

[1244] So zu § 155 a 1 BBauG 1976 *BVerwG*, B. v. 21. 2. 1986 -- 4 N 1.85 -- BVerwGE 74, 47 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 850 -- Verfahrensfehler; vgl. zur Heilung von Begründungsmängeln auch Urt. v. 30. 6. 1989 -- 4 C 15.86 -- DVBl. 1989, 1061 = BauR 1989, 687 = NVwZ 1990, 364 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 189.

werden, dass die Gemeinde auf Grund gezielter Information in die Lage versetzt wird zu prüfen, ob und wie sich der geltend gemachte Mangel beheben lässt. Eine solche Anstoßwirkung kann nur von Erklärungen ausgehen, die in hinreichend bestimmter Weise auf einen dahin gehenden Rügewillen schließen lassen. Sie fehlt bei Äußerungen, die mit erkennbar anderer Zweckbestimmung abgegeben werden und sich allenfalls mittelbar als Hinweis darauf werden lassen, dass ein Bebauungsplan an einem Verfahrens- oder Abwägungsmangel leidet[1245]. Auch im Bauleitplanverfahren vorgetragene Anregungen können nicht als Rüge von Abwägungsfehlern gedeutet werden[1246]. Es reicht allerdings aus, wenn der Sachverhalt im Kern so angesprochen wird, dass die Gemeinde zu einer Überprüfung und gegebenenfalls Entscheidung über die daraus zu ziehenden Folgerungen in der Lage ist[1247].

607 Für die **Rüge** von **Abwägungsfehlern** hat der Gesetzgeber in § 215 I 1 Nr. 2 BauGB in Anlehnung an § 42 II BauGB eine **Siebenjahresfrist** eingeführt, innerhalb derer Fehler im Abwägungsvorgang oder auch im Abwägungsergebnis geltend gemacht werden müssen. Im Gegensatz zu der Einhaltung von Verfahrens- und Formvorschriften handelt es sich hier um Fehler, die den eigentlichen Planinhalt betreffen. Ist etwa das Abwägungsergebnis fehlerhaft, weil gegen das Gebot der Konfliktbewältigung verstoßen worden ist, so stellt sich die Frage, ob die Nichtigkeit eines solchen Bebauungsplans nach Ablauf der Siebenjahresfrist nicht mehr gerügt werden kann. Hier ergeben sich Bedenken im Hinblick auf die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Aufstellung dem Abwägungsgebot genügender Bauleitpläne. Ein Mittelweg könnte etwa darin liegen, solche Abwägungsfehler nach Ablauf der Rügefrist als grundsätzlich geheilt anzusehen, davon aber solche Abwägungsfehler auszunehmen, die zu schweren und unerträglichen Unausgewogenheiten des Planes führen. Ggf. muss hier die Gemeinde zur Nachbesserung verpflichtet sein, wenn sie sich auf die Wirksamkeit und die Vollzugsmöglichkeit des Bauleitplans beruft.[1248] Die Unbeachtlichkeitsregelung des § 215 I Nr. 2 BauGB erfasst nur Abwägungsmängel, nicht auch sonstige Verstöße gegen Vorschriften des materiellen Rechts, z.B. nicht Verstöße gegen § 1 III BauGB oder § 9 BauGB. Ändert die Gemeinde einen Bebauungsplan, so ist für die ursprüngliche und die geänderte Fassung jeweils gesondert zu prüfen, welche Abwägungsmängel ggf. wegen Ablaufs der Sieben-Jahresfrist des § 215 I Nr. 2 BauGB unbeachtlich sind[1249]erfasst

2. Fehlerbehebung gem. § 215 a BauGB

608 Nach § 215 a II BauGB kann die Gemeinde bei der Verletzung der in § 214 I BauGB bezeichneten Vorschriften oder sonstiger Verfahrens- oder Formfehler nach Landesrecht den Flächennutzungsplan oder die Satzung durch Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens auch rückwirkend in Kraft setzen. Zudem besteht nach § 215 a I BauGB die Möglichkeit eines ergänzenden Verfahrens. Danach führen Mängel der Satzung, die nicht nach §§ 214, 215 BauGB unbeachtlich sind und die durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können, nicht zur Nichtigkeit. Bis zur Behebung der Mängel entfaltet die Satzung allerdings keine Rechtswirkungen. Auch besteht auf die Einleitung und Durchführung eines Heilungsverfahrens kein Rechtsanspruch.[1250] Zuständig für die Durchführung des ergänzenden Verfahrens ist die Gemeinde. Demgegenüber kann das Gericht, das einen Mangel im Rahmen einer gerichtlichen Überprüfung entdeckt, den Fehler nicht selbst beheben. Die Fehlerbehebung ist vielmehr der Gemeinde vorbehalten.

609 In § 215 III BauGB 1986 war ein Verfahren zur Behebung von Fehlern städtebaulicher Pläne geregelt. Die Möglichkeit eines derartigen Verfahrens wird nunmehr von § 215 a BauGB nur noch vorausgesetzt. Das Fehlerbehebungsverfahren nach § 215 a II BauGB (§ 215 III 1 BauGB a. F.) ist – so das *BVerwG* – kein eigenständiges Verfahren. Vielmehr setzt die Gemeinde damit das von ihr ursprünglich eingeleitete, nur scheinbar abgeschlossene Bauleitplanverfahren an der Stelle fort, an der ihr der Fehler unterlaufen war.[1251] Einer erneuten Beschlussfassung bedarf es daher unter verfahrensrechtlichen Gesichtspunkten nur, wenn die Gemeinde gerade auf dieser oder einer vorangegangenen Verfahrensstufe einen rechtserheblichen Verfahrens- oder Formfehler begangen hat. In einem vom *BVerwG* zu beurteilenden Fall hatte die Gemeinde einen Bebauungsplan, der an einem Ausfertigungsmangel litt, nach Ausfertigung zwanzig Jahre später erneut bekanntgemacht, ohne eine neue Abwägungsentscheidung getroffen zu haben. Das ist nach

---

[1245] *BVerwG*, B. v. 11.11.1998 – 4 B 50.98 – für die Widerspruchsbegründung gegen die Erhebung von Straßenausbaubeiträgen.

[1246] *OVG Lüneburg*, Urt. v. 26.1.1998 – 1 K 2914/96 – NuR 1998, 500.

[1247] *VGH Mannheim*, Urt. v. 20.5.1998 – 3 S 2784/96 – NVwZ-RR 1998, 614 = *VGH*BW RSpDienst 1998, Beilage 8, B 1.

[1248] *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 – Plangewährleistung.

[1249] BVerwG, B. v. 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 II S. 1 BauGB 1987, so BVerwG, Urt. v. 28.4.1999 – 4 CN 5.99 – UPR 1999, 350 = BauR 1999, 1131.

[1250] *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 – Plangewährleistung.

1[1251] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 - 4 NB 40.96 - DVBl. 1997, 828 = NVwZ 1997, 893. Die fehlerhaft zugeknöpfte Weste muß also - um es in einem Bilde auszudrücken - nicht erst wieder ganz aufgeknöpft werden, sondern kann von der Stelle an wieder zugeknöpft werden, von der ab der Fehler aufgetreten ist; *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 2. Aufl. 1998, Rdn. 690.

Auffassung des *BVerwG* grundsätzlich nicht zu beanstanden[1252]. Denn die Pflicht, das Abwägungsprogramm an dem jeweils aktuellen Stand der Entwicklung auszurichten, endet nach § 214 III 1 BauGB mit der Beschlussfassung über den Bauleitplan.[1253] Die Gemeinde darf bei der erneuten Beschlussfassung und Bekanntmachung die alten Grundstücksbezeichnungen verwenden Die Bezeichnung muss nur so eindeutig sein, dass die Übertragbarkeit der Grenzen in die Örtlichkeit einwandfrei möglich ist[1254]. Eine verfahrensfehlerhaft zu Stande gekommene Satzung über die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebietes kann auch dann noch erneut beschlossen werden, wenn die Sanierung bereits abgeschlossen und die förmliche Festlegung schon aufgehoben worden ist[1255]. Ein wegen eines Form- und Verfahrensfehlers ungültiger Bebauungsplan kann jedoch nicht nachträglich (wirksam) durch Nachholung des Verfahrens gemäß § 215 a II BauGB in Kraft gesetzt werden, wenn sich die Verhältnisse so grundlegend geändert haben, dass er inzwischen einen funktionslosen Inhalt hat oder das ursprünglich unbedenkliche Abwägungsergebnis nunmehr unverhältnismäßig und deshalb nicht mehr haltbar ist.[1256]

Eine Möglichkeit zur Heilung von inhaltlichen Mängeln eines Bebauungsplans war im altem Recht gesetzlich nicht geregelt. Demnach hätte ein wegen eines erheblichen Fehlers im Abwägungsvorgang für nichtig erklärter Bebauungsplan nur nach Wiederholung des gesamten Aufstellungsverfahrens in Kraft gesetzt werden können. Ein derartig fehlerhafter Bebauungsplan kann jedoch – so das *BVerwG* - grundsätzlich durch eine neue fehlerfreie Abwägung und Wiederholung des dem Satzungsbeschluss nachfolgenden Verfahrens in Kraft gesetzt werden.[1257] § 215 III BauGB 1986 habe insoweit keine abschließende Regelung enthalten.

Nunmehr führt ein durch ein ergänzendes Verfahren zu behebender Mangel einer Satzung nicht mehr zur Nichtigkeit, sondern nur zur schwebenden Unwirksamkeit (§ 215 a I BauGB). Diese Regelung ist inzwischen in mehreren Fällen angewendet worden. Es genügt, dass die konkrete Möglichkeit der Fehlerbehebung besteht[1258]. Ein ergänzendes Verfahren ist allerdings dann nicht möglich, wenn der festgestellte Fehler so schwerwiegend ist, dass er die Grundzüge der Planung[1259], das Grundgerüst der Planung[1260] oder den Kern der Abwägungsentscheidung[1261] trifft. Das *BVerwG* verweist dabei auf seine Rechtsprechung zum ergänzenden Verfahren im Fachplanungsrecht (u.a. § 17 VI c 2 FStrG), auf die zurückgegriffen werden könne, da § 215a I BauGB diesen Vorschriften nachgebildet sei und sich von Interessenlage her nicht von diesen Regelungen unterscheide.[1262] So weit die einzelnen Verfahrensschritte unterschieden werden können, ist grundsätzlich auch eine Fehlerkorrektur möglich. Dabei ist es unerheblich, ob der behebbare Fehler formeller oder materieller Natur ist. Soll die Satzung jedoch unverändert erlassen werden, so folgt nicht schon aus der materiell-rechtlichen Natur des Fehlers, dass auch die vorangegangenen korrekten Verfahrensschritte wiederholt werden müssen. Ein Verzicht auf die Wiederholung des vorangegangenen Verfahrens wäre allerdings unzulässig, wenn es schon selbst durch den Fehler infiziert ist.[1263]

Der Gesetzgeber hat sich in § 215a I BauGB für eine grundsätzliche Reparaturmöglichkeit in einem ergänzenden Verfahren entschieden. Die Reparatur wird dort nicht in ihren Voraussetzungen angeordnet. Der Gesetzgeber geht vielmehr von einer grundsätzlichen Reparatur in einem ergänzenden Verfahren aus. Das *BVerwG* hat allerdings Grenzen der Reparaturmöglichkeit aus § 13 BauGB abgeleitet. Weicht das Ergebnis der Planreparatur so weit von der ursprünglichen Planung ab, dass dass dass die Grundzüge betroffen sind und es sich sozusagen um einen anderen Plan handelt, werden die Möglichkeiten des § 215a I BauGB überschritten. Die Planung kann dann nur durch eine

---

[1252] So schon *BVerwG*, B. v. 18.12.1995 - 4 NB 30.95 - NVwZ 1996, 890 = UPR 1996, 151.

[1253] Erst recht nach Inkrafttreten des Bebauungsplans ist die Gemeinde nicht mehr gehalten, die dem Bebauungsplan zugrundeliegende Abwägung ständig „unter Kontrolle“ zu halten, *BVerwG*, B. v. 30.3.1998 - 4 BN 2.98 - NVwZ-RR 1998, 711. Allein das Verstreichen eines erheblichen Zeitraums seit der ursprünglichen Beschlußfassung und eine inzwischen eingetretene Änderung der Sach- und Rechtslage hindern ein rückwirkendes Inkraftsetzen bei Ausfertigungsmängeln nicht, so *BVerwG*, B. v. 10.11.1998 - 4 BN 38.98 - DVBl. 1999, 255.

[1254] So für die Sanierungssatzung *BVerwG*, Urt. v. 3.12.1998 – 4 C 14.97 –, DVBl. 1999, 255.

[1255] *BVerwG*, Urt. v. 3.12.1998 – 4 C 14.97 –, DVBl. 1999, 255.

[1256] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 - 4 NB 40.96 - DVBl. 1997, 828 = NVwZ 1997, 893; B. v. 7.4.1997 - 4 B 64.97 - NVwZ-RR 1997, 515; bestätigend *BVerfG*, B. v. 22.1.1998 1 BvR 1001/97 -.

[1257] *BVerwG*, B. v. 7.11.1997 - 4 NB 48.96 - DVBl. 1998, 331 = UPR 1998, 114.

[1258] *OVG Münster*, Urt. v. 23.7.1998 – 10a D 100/97.NE . Ein ergänzendes Verfahren ist auch dann nicht ausgeschlossen, wenn ein festgestellter Mangel nur durch eine Änderung des Planinhalts behoben werden kann.

[1259] *BVerwG*, B. v. 8.10.1998 - 4 CN 7.97 - DVBl. 1999, 243 = NVwZ 1999, 420 = BauR 1999, 361; *VGH Mannheim*, Urt. v. 7.1.1998 - 8 S 1337/97 - VGHBWRsDienst 1998, Beilage 3, B 1-2; *OVG Münster*, Urt. v. 3.12.1997 – 7a B 1110/97.NE -; Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation.#

[1260] *OVG Münster*, Urt. v. 23.7.1998 – 10a D 100/97.NE -; Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 152/96.NE -.#

[1261] *BVerwG*, B. v. 2.11.1998 - 4 BN 49.98 - BauR 1999, 151 = ZfBR 1999, 43 – Gehweg; *OVG Münster*, Urt. v. 22.6.1998 – 7a D 108/96.NE – NVwZ 1999, 79 = BauR 1998, 1198 – IKEA.

[1262] *BVerwG*, B. v. 8.10.1988 - 4 BN 45.98 – ZfBR 1999, 106.

[1263] *BVerwG*, B. v. 7.11.1997 - 4 NB 48.96 - NVwZ 1998, 956 = DVBl. 1998, 331.

Neuaufstellung bewirkt werden. Das ergänzende Verfahren ist allerdings erst dann ausgeschlossen, wenn bei einem Vergleich zwischen der bisherigen Planung und der künftigen Planung die Abweichung im Ergebnis so groß ist, dass dass dass die Grundzüge der Planung betroffen sind. Nicht reicht aus, dass dass der Mangel das bisherige Abwägungsverfahren in den Grundzügen oder im Kern in dem Sinne betrifft, dass dass wesentliche Abwägungselemente bei der Erstentscheidung fehlerhaft waren.[1264] Im Normenkontrollverfahren hat das Gericht daher zu fragen, ob der Plan mit seinem bisherigen Inhalt an so wesentlichen Mängeln leidet, dass dass ein Reparaturverfahren zu einem in den Grundzügen veränderten Plan führen muss. Ist demgegenüber nicht ausgeschlossen, dass dass die Grundzüge der bisherigen Planung in einem Reparaturverfahren gehalten werden können, so ist die Planreparatur nicht deshalb ausgeschlossen, weil der Gemeinde bei der ersten Planaufstellung schwere Verfahrensmängel im Bereich der Abwägung unterlaufen sind. Stellt die Gemeinde später fest, dass dass die nachermittelten Abwägungselemente zu einer grundsätzlich anderen Planung führen, erweist sich im Nachhinein das Reparaturverfahren nach § 215 a I BauGB als nicht mehr geeignet. Es hat vielmehr dann eine Neuaufstellung der Planung zu erfolgen.

Das *OVG Münster* beschreibt das ergänzende Verfahren als ein nach den Vorschriften des BauGB durchzuführendes Satzungsverfahren, bei dem nicht alle zum Erlass einer Satzung erforderlichen Verfahrensschritte in der Weise durchgeführt werden müssen, wie dies beim erstmaligen Satzungsverfahren erforderlich wäre.[1265] Das Verfahren sei aber nur dann ein ergänzendes, wenn nicht alle zum Erlass einer Satzung erforderlichen Verfahrensschritte in der Weise durchgeführt werden müssen, wie dies beim erstmaligen Satzungsverfahren erforderlich wäre. Hierfür spreche bereits der Wortlaut des Gesetzes. Denn der Begriff "ergänzendes" Verfahren setzt nach seinem eindeutigen Wortsinn eine lediglich ein schon vorhandenes Objekt noch vervollständigende Aktivität voraus, nicht aber eine dieses Objekt neu schaffende Maßnahme. Eine Planerhaltung komme aber dann nicht mehr in Frage, wenn der Plan von Grund auf an neu aufgestellt werden müsse. Das ergänzende Verfahren könne sich daher lediglich auf einzelne Verfahrensschritte beziehen. Das kommt nach Auffassung des *VGH Mannheim* u. a. in Betracht, wenn ein Abwägungsmangel vorliegt, der jedoch nicht das Grundgerüst der Abwägung betrifft, oder wenn der Plan gegen die Erfordernisse der Bestimmtheit oder der Normklarheit verstößt.[1266] Immerhin wird auch in einem ergänzenden Verfahren eine erneute Offenlage nach § 3 II BauGB und eine erneute Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB möglich sein. Da dies aber die ersten für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans erforderlichen Schritte sind, bestehen aus dieser Sicht zwischen Planänderung und Neuaufstellung keine Unterschiede. Die Grenzen des ergänzenden Verfahrens sind allerdings dann erreicht, wenn die Grundzüge der Planung betroffen werden und die erneute Planung sich auf völlig anderer Grundlage darstellt. Ist ein Bebauungsplan mangels eines erkennbaren städtebaulichen Konzeptes nichtig, so kann dieser Mangel nach Auffassung des *OVG Münster* nicht in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden, weil das städtebauliche Konzept die Grundlage der Bauleitplanung bildet.[1267] Wesentliche Konzeptmängel können daher nur in einem Neuaufstellungsverfahren behoben werden.

Ein Anspruch auf Beseitigung eines Ausfertigungsmangels und erneute Bekanntmachung hat das *BVerwG* ausnahmslos abgelehnt. Das gilt für die Aufstellung (§ 2 III BauGB) wie für die Planänderung oder Planaufhebung (§ 2 IV BauGB). Die Gemeinde könne in ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit wählen, ob sie einem fehlerhaften Plan mit oder ohne Rückwirkung nachträglich Geltung verschafft, einer inhaltlichen veränderten neuen Planung den Vorzug gibt oder es schlicht bei der bisherigen Rechtslage, ggf. also bei der Anwendung der §§ 34 und 35 BauGB, belässt.[1268]

Die Heilung kann sich etwa auf formelle Mängel im Verkündungsvorgang beziehen,[1269] aber auch andere Form- und Verfahrensfehler im Aufstellungsvorgang erfassen. Hierzu zählt etwa die Durchführung einer Bürger- oder Trägerbeteiligung (§ 214 I 1 Nr. 1 BauGB), das Erfordernis eines Erläuterungsberichts oder einer Begründung (§ 214 I 1 Nr. 2 BauGB), der Feststellungs- bzw. Satzungsbeschluss, die Genehmigung oder die Bekanntmachung des Flächennutzungsplans oder der Satzung (§ 214 I 1 Nr. 3 BauGB). Derartige Fehler können nach § 215 a II BauGB auch rückwirkend behoben werden. Die Fehlerbehebung kann sich auch auf landesrechtliche Verfahrens- oder Formvorschriften erstrecken. Ist etwa eine Ausfertigung des Bebauungsplans nach Landesrecht fehlerhaft, so kann diese nach § 215 a II BauGB geheilt werden. Selbst wenn ein Bebauungsplan wegen eines Fehlers vom

---

[1264] A.A. wohl *OVG Münster*, Urt. v. 22.6.1998 – 7a D 108/96.NE – NVwZ 1999, 79 = BauR 1998, 1198 – IKEA; *VGH München*, Urt. v. 3.5.1999 – 1 N 98.1021 – Ingolstadt.#

[1265] *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1998 - 7 a D 125/96.NE - NWVBl. 1998, 439.

[1266] *VGH Mannheim*, Urt. v. 7.1.1998 - 8 S 1337/97 - UPR 1998, 274 = DVBl. 1998, 601; Urt. v. 4.2.1998 - 3 S 1699/97 - BauR 1998, 976. Vgl. Zur Fehlerbehebung ferner *OVG Koblenz*, Urt. v. 23.4.11998 - 1 C 10789/97-; *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1998 - 7a D 95/97.NE ; Urt. v. 2.3.1998 - 7a 125/96.NE -; Urt. v. 13.3.1998 - 7a B 374/98.NE; Urt. v. 22.6.1998 - 7a D 108/96.NE; Urt. v. 25.6.1998 - 10a D 159/95.NE - Hühnerhaltung; 23.7.1998 - 10a D 100/97.NE; *VGH Mannheim*, Urt. v. 6.2.1998 - 3 S 731/97 -; Urt. v. 20.5.1998 - 3 S 2784/96 – NVwZ-RR 1998, 614.

[1267] *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1998 - 7a D 95/97.NE - #.

[1268] *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 - 4 B 180.96 - BRS 58, 6.

[1269] *BVerwG*, B. v. 12. 12. 1975 -- 4 B 176.75 -- BRS 29 Nr. 14 zu § 12 BauGB; B. v. 3. 5. 1993 -- 4 NB 13.93 -- Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 16 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 884.

Normenkontrollgericht nach § 47 VI 2 VwGO für nichtig erklärt worden ist, kann die Gemeinde den Bebauungsplan nach Behebung des Fehlers durch Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens erneut in Kraft setzen.[1270] Eine Beschränkung der Heilungsmöglichkeit nach § 215 a II BauGB auf solche nichtigen Bebauungspläne, die noch nicht Gegenstand einer Normenkontrollentscheidung waren, wäre mit dem in §§ 214, 215 BauGB zum Ausdruck kommenden Grundsatz nicht vereinbar, die Nichtigkeitsfolgen von Planungsfehlern einzuschränken und -- so weit dies wegen der Art oder Schwere des Fehlers nicht möglich erscheint -- zumindest ihre Behebung zu erleichtern.[1271] Dem trägt auch § 47 V 4 BauGB i.d.F. des BauROG Rechnung. Danach erklärt das *OVG* die Satzung oder Rechtsverordnung bei einem Fehler, der nach § 215 a I BauGB geheilt werden kann, bis zur Behebung der Mängel für nicht wirksam erklärt Auch hat die Erklärung des Normenkontrollgerichts, dass eine städtebauliche Satzung nichtig sei, trotz ihrer allgemein geltenden Bindungswirkung nur deklaratorischen Charakter und ändert die materielle Rechtslage nicht. Ein schutzwürdiges Vertrauen darauf, dass ein für nichtig erklärter Bebauungsplan nicht gem. § 215 a II BauGB erneut erlassen wird, besteht nicht. Ein wegen eines Ausfertigungsmangels unwirksamer Bebauungsplan kann gem. § 215 a II BauGB grundsätzlich auch dann rückwirkend in Kraft gesetzt werden, wenn er inzwischen geändert worden ist. Waren auch die Änderungen wegen eines Ausfertigungsmangels unwirksam, können sämtliche Satzungsbeschlüsse unter Nachholung der Ausfertigungen rückwirkend in Kraft gesetzt werden.[1272]

610 Das BauGB eröffnet den Gemeinden im Rahmen des § 215 a II BauGB die Möglichkeit, den **Fehler** bei der **Aufstellung** des **Bauleitplans** zu **beheben** und den **Plan mit Rückwirkung in Kraft zu setzen**. Die Gemeinde kann daher unter Wiederholung der früheren Verfahrensabschnitte jederzeit einen von ihr erkannten oder auch nur als möglich unterstellten Mangel beseitigen. Das gilt für Form- und Verfahrensmängel.[1273] Auf die Einleitung und Durchführung eines solchen Heilungsverfahrens besteht allerdings kein Rechtsanspruch.[1274] Eines Ratsbeschlusses bedarf es dabei nur, so weit zur Behebung des Fehlers selbst ein Ratsbeschluss erforderlich ist. Dabei sind die Gemeinden nicht verpflichtet, das **Verfahren** ganz von vorn neu zu beginnen, sondern lediglich von der Stelle mit der **Wiederholung** zu beginnen, von der ab der Fehler aufgetreten ist. Die **fehlerhaft zugeknöpfte Weste** muss also -- um es in einem Bilde auszudrücken -- nicht erst wieder ganz aufgeknöpft werden, sondern kann von der Stelle an wieder zugeknöpft werden, von der ab der Fehler aufgetreten ist.[1275] Dies bedeutet für den Verwaltungs- und Verfahrensaufwand der Gemeinde eine erhebliche Entlastung. Die dabei zulässige Rückwirkung, die in § 215 a II BauGB ermöglicht wird, ist verfassungsrechtlich unbedenklich, weil sie nicht zu einem anderen Planinhalt führt, sondern an das bereits durchgeführte Verfahren anknüpft. Auch ist in diesen Fällen einer rückwirkenden Heilung der Bauleitplanung eine erneute Bürgerbeteiligung nicht erforderlich, wenn der zu heilende Fehler im Verfahren erst später aufgetreten ist.[1276] Denn der Bürger ist in seinem Vertrauen, dass es bei einem unwirksamen Plan bleibt, nicht schutzwürdig. § 215 a II BauGB bewirkt allerdings nicht selbst eine Heilung von formellen Fehlern, sondern gestattet der Gemeinde nur, diese Fehler in einem vereinfachten Verfahren zu beheben. Verfährt die Gemeinde nach § 215 a II BauGB, so lebt der mit Allgemeinverbindlichkeit für nichtig erklärte Bebauungsplan als solcher nicht wieder auf. Vielmehr tritt ein neuer Bebauungsplan in Kraft, auch wenn er inhaltlich mit dem alten Plan identisch ist. Selbst wenn die Gemeinde keinen neuen Satzungsbeschluss fasst, unterscheiden sich die Pläne formal zumindest durch den Zeitpunkt ihrer Bekanntmachung.[1277] Im Gegensatz zur planenden Gemeinde ist allerdings der Bundesgesetzgeber gehindert, einen formellen Fehler zu berichtigen und die Norm rückwirkend durch eine Norm gleichen Inhalts zu ersetzen, wenn der Bebauungsplan durch eine gerichtliche Normenkontrollentscheidung allgemeinverbindlich für nichtig erklärt worden ist.[1278] Die rückwirkende Inkraftsetzung eines Bebauungsplans ist ausgeschlossen, wenn das Abwägungsergebnis wegen nachträglicher Ereignisse nicht mehr haltbar ist.[1279] Andere als Form- und Verfahrensfehler nach § 214 I BauGB kann die Gemeinde nach Auffassung des *BVerwG*[1280] nicht mit Rückwirkung beheben. Außerhalb

---

[1270] *Kopp* § 47 VwGO Rdn. 71; *Schmaltz* DVBl. 1990, 1120.

[1271] *BVerwG*, B. v. 6. 5. 1993 -- 4 N 2.92 -- BVerwGE 92, 266 = DVBl. 1993, 1096 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 859 -- Zahnarztpraxis.

[1272] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1995 -- 4 NB 30.95 -- DVBl. 1996, 960 = UPR 1996, 151 - Ausfertigungsmangel.

[1273] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- Erdinger Moos; Urt. v. 31. 3. 1995 -- 4 A 1.93 -- DVBl. 1995, 1007 = NVwZ 1995, 901.

[1274] *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 – Plangewährleistung.

[1275] Für das Fachplanungsrecht *BVerwG*, B. v. 24. 5. 1989 -- 4 NB 10.89 -- NVwZ 1990, 258 = DVBl. 1989, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 857; *OVG Münster*, Urt. v. 30. 3. 1990 -- 7 B 3551/89 -- DVBl. 1990, 1119 m. Anm. *Schmaltz*.

[1276] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 31.85 -- BVerwGE 75, 262 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 211.

[1277] *BVerwG*, B. v. 6. 5. 1993 -- 4 N 2.92 -- BVerwGE 92, 266 = DVBl. 1993, 1096 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 859 -- Zahnarztpraxis.

[1278] *BVerwG*, B. v. 18. 8. 1982 -- 4 N 1.81 -- BVerwGE 66, 116 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 847.

[1279] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1995 -- 4 NB 30.95 -- NVwZ 1996, 890 = DVBl. 1996, 690 -- Ausfertigungsmangel.

[1280] *BVerwG*, Urt. v. 18. 4. 1996 -- 4 C 22.94 -- DVBl. 1996, 960.

des § 215 a II BauGB, der lediglich für Form- und Verfahrensfehler nach § 214 BauGB gilt, bietet das Gesetz keine Rechtsgrundlage für eine allgemeine rückwirkende Heilung.[1281] Denn der Anwendungsbereich des § 215 a II BauGB ist von vornherein beschränkt auf Fehler, die sich aus der Verletzung der in § 214 I BauGB genannten Vorschriften ergeben, sowie auf sonstige Verfahrens- oder Formfehler nach Landesrecht.[1282] Daraus folgt, dass Abwägungsmängel nicht auf der Grundlage des § 215 a II BauGB geheilt werden können. Dies gilt sowohl für Mängel, die dem Abwägungsergebnis anhaften, als auch für Mängel, die den Abwägungsvorgang betreffen, vorausgesetzt freilich, dass diese Mängel im Sinne des § 214 III 2 BauGB erheblich sind. Wie durch § 214 III 1 BauGB klargestellt wird, ist insoweit die Sach- und Rechtslage zurzeit der Beschlussfassung über den Bauleitplan maßgebend. Leidet die Abwägung in diesem Zeitpunkt an einem rechtserheblichen Mangel, so ist für eine Behebung auf der Grundlage des § 215 a II BauGB kein Raum.[1283] § 10 III 4 BauGB regelt abschließend, dass der Bebauungsplan mit der Bekanntmachung in Kraft tritt. Diese insoweit eindeutige einfachgesetzliche Regelung verwehrt es der Gemeinde, einen anderen Zeitpunkt des Inkrafttretens - sei es in der Zukunft oder in der Vergangenheit - zu bestimmen. Das Rückwirkungsverbot für Bebauungspläne wird auch dem Wesen der Planung als einem in die Zukunft gerichteten Gestaltungswillen gerecht und trägt dem Umstand Rechnung, dass es oft kaum absehbar wäre, welche Auswirkungen eine Rückwirkung auf das von einem Bebauungsplan erfasste vielfältige Interessengeflecht jeweils haben würde.[1284] Ein inhaltlich korrigierter Bebauungsplan kann daher nicht rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Bebauungspläne mit inhaltlichen Fehlern können nur unter Wiederholung der Verfahrensschritte, die von dem Fehler infiziert worden sind, mit der erneuten Bekanntmachung in Kraft gesetzt werden.[1285] Die rückwirkende Inkraftsetzung einer Fremdenverkehrssatzung nach § 22 BauGB außerhalb des § 215a II BauGB wurde vom *BVerwG* ebenfalls abgelehnt.[1286]

611 Ob die Gemeinde einen für nichtig erkannten Bebauungsplan aufhebt oder -- statt ihn **aufzuheben** -- unter Behebung des Fehlers und Wiederholung des nachfolgenden Verfahrens **rückwirkend in Kraft setzt,**[1287] steht in ihrem pflichtgemäßen Ermessen. Die Gemeinde hat dabei eine **Interessenabwägung** vorzunehmen, wobei auch die auf den Bestand des Bebauungsplans zielenden Interessen in die Abwägung einzustellen sind.

612 Die **rückwirkende Heilung** eines erkannten inhaltlichen Rechtsfehlers kann dabei auch im **vereinfachten Verfahren** nach § 13 I BauGB erfolgen. Das setzt aber voraus, dass die vorhandene Rechtswidrigkeit und die vorgesehene Änderung die Grundzüge der Planung nicht berühren und der ursprüngliche Bebauungsplan jedenfalls nur teilweise nichtig sein kann.[1288]

613 Nach den Grundsätzen des § 215 a II BauGB kann auch der **Mangel** einer **fehlenden Ausfertigung** des Bebauungsplans geheilt werden,[1289] der zu den sonstigen Verfahrens- und Formfehlern nach Landesrecht i. S. des § 215 a II BauGB gehört.[1290] Soll nach der Nachholung der unterbliebenen Ausfertigung eines Bebauungsplans die Satzung durch erneute Bekanntmachung der Genehmigung nunmehr in Kraft gesetzt werden, so bedarf es hierzu grundsätzlich keines erneuten Beschlusses der Gemeindeverwaltung,[1291] wenn das Landesrecht nichts anderes vorschreibt.[1292]

614 Im Rahmen des § 215 a II BauGB ist eine erneute **Abwägung** erforderlich, wenn sich die Sach- oder Rechtslage seit dem früheren Beschluss rechtserheblich verändert hat. Verändert sich nach einer Beschlussfassung des

---

[1281] Offengelassen von *BVerwG*, Urt. v. 23.5.1975 - BVerwG 4 C 51.73 - Buchholz 406.11 § 125 BBauG Nr. 8 = DÖV 1975, 716; Urt. v. 5.12.1986 - 4 C 31.85 - BVerwGE 75, 262 = Buchholz 406.11 § 155 a BBauG Nr. 5.

[1282] So auch *Bielenberg* in Ernst/Zinkahn/ Bielenberg, Rdn. 11 zu § 10 BauGB; *Gierke* in Brügelmann Rdn. 39 zu § 10 BauGB; *Löhr* in Battis/Krautzberger/Löhr Rdn. 14 zu § 12 BauGB; *Finkelnburg* in Planung und Plankontrolle FS Schlichter, S. 301; wegen des Grundsatzes des Vertrauensschutzes zweifelnd auch *Gaentzsch* in Schlichter/Stich, Rdn. 7 zu § 10 BauGB.

[1283] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 40.96 – Landwirtschaft.

[1284] *BVerwG*, B. v. 18.4.1996 – 4 C 22.94 – BVerwGE 101, 58 = DVBl. 1996, 920 – Anerkenntniserklärung.

[1285] *BVerwG*, B. v. 7.11.1997 - 4 NB 48.96 - UPR 1998, 114; B. v. 23.1.1998 - 4 BN 15.97 -. Das gilt auch für Fehler im Abwägungsverfahren.

[1286] *BVerwG*, Urt. v. 21.8.1997 - 4 C 6.96 - DVBl. 1998, 42 = UPR 1998, 109.

[1287] *BVerwG*, Urt. v. 21. 11. 1986 -- 4 C 22.83 -- BVerwGE 75, 142 = NJW 1987, 1344 = DVBl. 1987, 481 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1296.

[1288] *BVerwG*, B. v. 22. 9. 1989 -- 4 NB 24.89 -- NVwZ 1990, 361 = DVBl. 1990, 364 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 853.

[1289] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1995 -- 4 NB 30.95 -- UPR 1996, 151 = DVBl. 1996, 960 - Ausfertigungsmangel.

[1290] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 40.96 – Landwirt.

[1291] *BVerwG*, B. v. 24. 5. 1989 -- 4 NB 10.89 -- NVwZ 1990, 258 = DVBl. 1989, 1064 = BauR 1989, 692 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 857 -- fehlende Ausfertigung.

[1292] *BVerwG*, B. v. 25.2.1997 – 4 NB 40.96 – Vollerwerbslandwirt.

Ortsgesetzgebers die Sach- und Rechtslage vor Inkraftsetzen einer Satzung, dann hat die Gemeinde in ihrem Rechtsetzungsverfahren innezuhalten. Sie soll nicht ohne eine erneute Sachentscheidung eine Norm in Kraft setzen, deren Rechtsgehalt zweifelhaft geworden sein könnte.[1293] Hinter dieser Auffassung steht der Gedanke, dass zwischen dem planerischen Abwägungsvorgang und dem Abwägungsergebnis, wie es in dem Inkraftsetzen eines Norminhaltes zum Ausdruck kommt, ein sachlicher Zusammenhang gewahrt bleiben muss. Dies gilt umso mehr, als sich vielfach die Frage der Rechtmäßigkeit eines verbindlichen Bauleitplanes nicht allein anhand des Inhalts der getroffenen Festsetzungen, sondern danach beurteilen lässt, welche städtebaulichen Probleme i. S. einer abwägungsbezogenen Konfliktbewältigung gelöst werden sollen (vgl. § 1 VI BauGB). § 214 III 2 BauGB geht von dieser Struktur der Rechtsetzung, wie sie die Rechtsprechung auch zum verbindlichen Bauleitplan entwickelt hat, ausdrücklich aus. Ein Derartiges zeitliches und auch sachliches Auseinander fallen zwischen abwägender Beschlussfassung und Inkraftsetzung des Norminhalts kann auch bei einer nach § 215 a II BauGB an sich zulässigen rückwirkenden Beseitigung von Verfahrens- oder Formfehlern eintreten. Wenn § 215 a II BauGB ein rückwirkendes Inkrafttreten als eine zulässige Rechtsfolge vorsieht, dann bestätigt der Gesetzgeber damit nur klarstellend, was sich ohnedies aus allgemeinen Grundsätzen des Rechtsstaatsprinzips ergibt. Danach ist regelmäßig eine rückwirkende Normsetzung dann bedenkenfrei, wenn die erneute Normsetzung nur dazu dient, eine unklare Rechtslage zu beseitigen, da insoweit ein zu beachtender Vertrauensschutz ohnedies nicht entstanden sein konnte.[1294] Damit hat der Gesetzgeber mit § 215 a II BauGB indes weder entschieden, unter welchen inhaltlichen Voraussetzungen eine Rückwirkung zulässig ist, noch ob eine erneute Abwägungsentscheidung erforderlich ist. Vielmehr gelten insoweit die allgemeinen Grundsätze.[1295]

615 Ein wegen eines Ausfertigungsmangels unwirksamer Bebauungsplan kann gem. § 215 a II BauGB grundsätzlich auch dann **rückwirkend** in Kraft gesetzt werden, wenn er inzwischen geändert worden ist. Waren auch die Änderungen wegen eines Ausfertigungsmangels unwirksam, können sämtliche Satzungsbeschlüsse unter Nachholung der Ausfertigungen rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Die rückwirkende Inkraftsetzung eines Bebauungsplans ist allerdings nach Ansicht des *BVerwG* ausgeschlossen, wenn das **Abwägungsergebnis** wegen nachträglicher Ereignisse nicht mehr haltbar ist[1296], der Bebauungsplan funktionslos geworden ist[1297] oder die Heilung inhaltliche Mängel betrifft.[1298] Ist die Gemeinde darauf bedacht, im Rahmen des Fehlerkorrekturverfahrens des § 215 a II BauGB Fehler zu vermeiden, die sich ihrerseits als Wirksamkeitshindernis darstellen, so liegt es in ihrem Interesse, sich an folgendes Prüfschema zu halten.[1299]

616 § 215 a I BauGB i.d.F. des BauROG 1998 ordnet darüber hinaus an, dass nach §§ 214, 215 BauGB beachtliche Mängel, die in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können, nicht zur Nichtigkeit der Satzung führen. Bis zur Behebung entfaltet die Satzung allerdings keine Rechtswirkungen. Für das Normenkontrollverfahren enthält § 47 V 4 VwGO die Regelung, dass das *OVG* die Satzung oder Rechtsverordnung bis zur Behebung der Mängel für nicht wirksam erklärt. Die Entscheidung des *OVG* ist allgemeinverbindlich und von der Gemeinde ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre (§ 47 V 2 HS 2, 3 HS 2 VwGO). § 215 a I BauGB greift damit den Grundsatz der Planerhaltung auf, der bereits im PlVereinfG mit der Möglichkeit eines ergänzenden Verfahrens niedergelegt war.[1300] § 215 a I BauGB bezieht sich auf alle städtebaulichen Satzungen, also nicht nur auf den Bebauungsplan. Im Gegensatz dazu ist der Flächennutzungsplan von den Heilungsmöglichkeiten durch ein ergänzendes Verfahren nach § 215 a I BauGB nicht erfasst. Die Behebung eines Mangels durch ein ergänzendes Verfahren kann dabei nicht nur im Bereich der Form- und Verfahrensfehler nach § 214 BauGB in Betracht kommen, sondern sich auch auf inhaltliche Fehler beziehen. Die Behebung des Mangels kommt danach etwa auch bei Abwägungsmängeln in Betracht aber auch bei anderen Mängeln wie z.B. einem ausräumbaren Verstoß gegen eine Landschaftsschutzverordnung oder bei Festsetzungsmängeln, die gegen Regelungen im BauGB, in der BauNVO oder der PlanzVO verstoßen. Bei der Fehlerbehebung durch ein ergänzendes Verfahren muss jeweils das Verfahren durchgeführt werden, das zur Behebung des Mangels nach den einschlägigen Vorschriften erforderlich ist. Ist etwa eine Bürgerbeteiligung fehlerhaft durchgeführt worden, können gegebenenfalls die Regelungen in §§ 3 III, 13 BauGB angewendet werden.[1301] Auf die Einleitung und Durchführung eines solchen Heilungsverfahrens besteht allerdings kein Rechtsanspruch.[1302] Die Grundsätze der Planerhaltung in § 215 a BauGB sind auch auf Flächennutzungspläne und Satzungen anzuwenden, die auf der Grundlage bisheriger Fassungen des BBauG und des BauGB in Kraft treten sind

---

[1293] *BVerwG*, Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = Buchholz 406.11 § 1 BBauG Nr. 16.

[1294] *BVerwG*, B. v. 18. 8. 1982 -- 4 N 1.81 -- BVerwGE 66, 116 = Buchholz 406.11 § 155b BBauG Nr. 2; Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 31.85 -- BVerwGE 75, 262 = Buchholz 406.11 § 155a BBauG Nr. 5 zu § 155a V BBauG.

[1295] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1992 -- 4 NB 26.92 -- BauR 1993, 64 = NVwZ 1993, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 858.

[1296] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1995 -- 4 NB 30.95 = DVBl. 1996, 960 = UPR 1996, 151 - Ausfertigungsmangel.

[1297] *BVerwG*, B. v. 24.2.1997 – 4 NB 40.96 – Vollerwerbslandwirt.

[1298] *BVerwG*, Urt. v. 18. 4. 1996 -- 4 C 22.94 – BVerwGE 101, 58 = NVwZ 1996, 892 = DVBl. 1996, 920.

[1299] *BVerwG*, B. v. 3. 7. 1995 -- 4 NB 11.95 -- BayVBl. 1995, 730 = DVBl. 1995, 1025 = UPR 1995, 441.

[1300] Kritisch *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

[1301] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 74.

[1302] *BVerwG*, B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 – Plangewährleistung.

(§§ 233 III BauGB). Die Reparaturmöglichkeiten des § 215 a I BauGB bestehen allerdings nicht für auf alter Rechtsgrundlage aufgestellte Flächennutzungspläne, da sich die Vorschrift nur auf Mängel von Satzungen, nicht des Flächennutzungsplans bezieht.

617 Im Normenkontrollverfahren erklärt das *OVG* die Satzung in diesen Fällen für nicht wirksam (§ 47 V 4 VwGO). Durch die Vermeidung der Nichtigkeitserklärung oder auch der Aufhebung der Satzung durch das Gericht soll der Gemeinde oder der sonst zuständigen Behörde die Möglichkeit eingeräumt werden, die festgestellten Mängel der Satzung durch ein ergänzendes Verfahren zu beheben. Wird die Gemeinde nicht tätig, bleibt die Satzung auf Dauer nicht wirksam.[1303] Das *OVG* prüft im Normenkontrollverfahren, ob ein rechtserheblicher Mangel der Satzung durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Dazu gehört die Prüfung, ob der Verfahrensmangel erheblich ist und in welchem Verfahren eine Behebung des Mangels möglich ist. Eine Prognose darüber, ob die Gemeinde ein ergänzendes Verfahren durchführt und welches Ergebnis ein solches Verfahren hätte, ist vom *OVG* nicht anzustellen. Dies liegt in der eigenverantwortlichen Entscheidungsbefugnis der Gemeinde, in die das Normenkontrollgericht nicht eingreifen kann. Steht allerdings fest, dass der Mangel nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann, hat das *OVG* die Nichtigkeit der Satzung festzustellen. Davon wird aber wohl nur bei schweren Abwägungsmängeln auszugehen sein, die nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden können. Regelmäßig wird das Gericht den Plan außer Vollzug setzen und es der Gemeinde anheim stellen, ob sie den Fehler im Rahmen des § 215 a BauGB durch ein ergänzendes Verfahren heilt.

Ein fehlerhafter Bebauungsplan ist nur schwebend unwirksam, nicht aber nichtig, wenn er repariert werden kann (§ 215 a I BauGB).[1304] Ist der Plan etwa unwirksam, weil die naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahme unzureichend ist, kann sie 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 einbezieht.[1305] Allein aus der materiellrechtlichen Natur eines Fehlers lässt sich nicht unmittelbar ableiten, ob ein ergänzendes Verfahren nach § 215 a I BauGB in Betracht kommt. Ein Rechtssatz des Inhalts, dass ein die Festsetzung der Art der baulichen Nutzung betreffender Abwägungsmangel nie in einem ergänzenden Verfahren gemäß § 215 a I BauGB behebbar wäre, gibt es nicht. Die Anwendung des § 215 a I BauGB kommt allerdings nicht in Betracht, wenn der festgestellte Fehler so schwer wiegt, dass er der Kern der Abwägungsentscheidung betrifft oder die Grundzüge der Planung berührt.[1306] 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 I BauGB nicht zur Nichtigkeit der Satzung, sondern zur Unwirksamkeit bis zur Behebung des Mangels. § 215 a I BauGB und § 47 V 4 VwG0 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 II 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 VI BauGB. Die abschließende Entscheidung darüber ist dem Satzungsbeschluss vorbehalten (§§ 10 I, 214 III 1 BauGB).[1307] 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 II BauGB nicht.[1308] Eine verfahrensfehlerhaft zu Stande gekommene Satzung über die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets kann auch dann noch erneut beschlossen und rückwirkend in Kraft gesetzt werden (§ 215a II BauGB), wenn die Sanierung bereits abgeschlossen und die förmliche Festlegung schon aufgehoben worden ist.[1309] Das Erfordernis der Einheitlichkeit der Planungsentscheidung steht nach Auffassung des VGH München der Möglichkeit zur Durchführung eines ergänzenden Verfahrens zwar nicht entgegen, macht die

---

[1303] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 92.

[1304] Irreparable Mängel in Bebauungsplänen fanden etwa: OVG Bautzen, Urt. v. 11.2.1999 – 1 S 347/97 – SächsVBl. 1999, 134; OVG Lüneburg, Urt. v. 18.3.1999 – 1 K 5335/97 – NVwZ–RR 1999, 563 = ZfBR 1999, 359 (LS); VGH München, Urt. v. 3.5.1999 – 1 N 98.1024 – DVBl. 1999, 1293 (LS) = BauR 1999, 1140; Beispiele für behebbare Mängel finden sich bei: OVG Lüneburg, Urt. v. 8.6.1998 – 1 K 5440/96 – Nds. Rpfl. 1999, 43; OVG Münster, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – NVwZ–RR 1999, 561; vgl. *Rude*, Planreparatur, ...

[1305] OVG Lüneburg, Urt. v. 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.), Planung, Bd. 3, Osnabrück, 2000.

[1306] BVerwG, B. v. 22.11.1999 – 4 BN 41.99 – mit Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 8.10.1998 – 4 CN 7.97 – DVBl.1999, 243 = NVwZ 1999, 414; B. v. 10.11.1998 – 4 BN 45.98 – NVwZ 1999, 420.

[1307] BVerwG, Urt. v. 25.11.1999 – 4 CN 12.98 –.

[1308] BVerwG, B. v. 10.11.1998 – 4 BN 38.98 – DVBl. 1999, 255 = NVwZ 1999, 420 = Buchholz 406.11 § 136 Nr. 4 = BauR 1999, 375.

[1309] BVerwG, Urt. v. 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.

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 BAUGB § 215a I ist vielmehr nur in solchen Fällen zulässig, in denen es um punktuelle Nachbesserungen bei ansonsten intakter Gesamtplanung geht.[1310]

618 Die Neuregelungen zur Planerhaltung werden gewiss in der Praxis vom Grundsatz her begrüßt werden.[1311] Es muss dafür Verständnis aufkommen, dass nicht jeder kleine Verfahrensfehler immer gleich zur nicht heilbaren Gesamtnichtigkeit des Planes führt. Wenn zu Beginn der 70er Jahre nach sachkundiger Einschätzung etwa 90 % aller Bebauungspläne wegen Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot aber auch auf Grund anderer Form- und Verfahrensverstöße für nichtig gehalten wurden, dann lagen hier Defizite, denen die Rechtsprechung und der Gesetzgeber mit Recht durch eine Selbstkorrektur [1312] entgegengetreten sind. Das Pendel darf aber auch nicht ganz auf die Gegenseite umschlagen. Es wäre fatal, wenn am Ende jeder noch so schwere Fehler im Verfahren und in der Abwägung entweder gänzlich unbeachtlich bliebe oder in jedweder Station des Verwaltungs- und Gerichtsverfahrens noch rückwirkend geheilt werden könnte. Eine derartige Tendenz ist allerdings in §§ 87 I 2 Nr. 7, 94 II VwGO i.d.F. der 6. VwGO-Novelle angelegt [1313]. Wenn der Verwaltung Fristen zur Fehlerheilung eingeräumt werden und die Gerichte dazu noch Hinweise zur Fehlerheilung geben, dann besteht die Gefahr, dass sie in eine zu große Nähe zur Verwaltung geraten, sie sich geradezu zum Kombattanten der Verwaltung machen und die Chancengleichheit zum Bürger nicht mehr gewahrt ist. Vor allem würde sich dann die Fehlerlehre von einem Extrem zum anderen entwickeln.

619 Es geht daher wohl nicht nur bei dem Grundsatz der Planerhaltung um ein gesundes Mittelmaß zwischen ungefragter Fehlersuche einerseits und völliger Unbeachtlichkeit fast aller Regelverstöße andererseits.[1314] Und ein Ratschlag an die Verwaltung kann daraus abgeleitet werden: Es wäre fatal, wenn die Verwaltung aus der gegenwärtigen Tendenz der Gerichte und des Gesetzgebers den Schluss zöge, Verfahrensvorschriften und materielle Plananforderungen nur noch dann zu beachten, wenn dies für die Wirksamkeit des städtebaulichen Satzungsrechts unbedingt erforderlich ist und sich sozusagen immer gerade am Rand des Abgrunds der Nichtigkeit des Satzungsrechts zu bewegen. Die Rechtsfigur der „sanktionslosen Normen“ ist entwickelt worden, um bei sog. „kranken Fällen“ nicht in eine Automatik der Nichtigkeit jeder Verletzung von Form- und Verfahrensfehlern zu kommen [1315]. Dies darf aber nicht so verstanden werden, dass die Verwaltung nur noch die Verfahrensschritte unternimmt, die für die Rechtswirksamkeit unumgänglich sind. Die planende Verwaltung sollte daher auch weiterhin die Einhaltung aller Rechtsnormen, die für den Planungsprozess von Bedeutung sind, sicherstellen. Kommt es dann zu einem Fehler, muss sie nicht kleinmütig sofort die Nichtigkeit des gesamten Satzungsrechtes befürchten. Wenn anders verfahren wird, etwa Aufstellungsbeschlüsse nicht mehr gefasst [1316], befangene Ratsmitglieder an vorbereitenden Beschlüssen mitwirken [1317] oder die vorgezogene Bürgerbeteiligung gestrichen wird, dann wird der Tag nicht fern liegen, an dem das Ruder von Rechtsprechung und Gesetzgebung wieder zurückgeworfen wird und bald wie früher jedes noch so feine „Haar in der Suppe“ zur Nichtigkeit des kommunalen Satzungsrechts führt [1318]. Dann wären wir am Ende einer etwa dreißigjährigen Rechtsentwicklung genau dort angekommen, wo sie begonnen hatte - bei einem durch zahlreiche, jeweils beachtliche Fehlermöglichkeiten bewirkten vollständigen Planungschaos.

[1310] VGH München, Urt. v. 3.5.1999 - 1 N 98.1021 - StuGR 1999, 34 = GewArch. 1999, 432 – FOC Ingolstadt.

[1311] *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

[1312] *Schlichter*, ZfBR 1985, 107; *Stüer*, DVBl. 1985, 469.

[1313] Nach § 87 I 2 Nr. 7 VwGO hat das Gericht die Möglichkeit, der Verwaltung die Gelegenheit zur Heilung von Verfahrens- und Formfehlern binnen einer Frist von höchstens drei Monaten zu geben, wenn das nach seiner freien Überzeugung die Erledigung des Rechtsstreits nicht verzögert. Diese durch das 6. VwGOÄndG eingeführte Reparaturklausel steht im Zusammenhang mit dem ebenfalls durch das 6. VwGOÄndG ergänzten § 94 2 VwGO, wonach das Gericht auf Antrag die Verhandlung zur Heilung von Verfahrens- und Formfehlern aussetzen kann, soweit dies im Sinne der Verfahrenskonzentration sachdienlich ist. Hierdurch soll auch während des Gerichtsverfahrens noch eine Reparatur von Verfahrens- oder Formfehlern vor allem bei angefochtenen Verwaltungsakten aber auch etwa von Bebauungsplänen ermöglicht werden. Die Regelungen dienen der Verwirklichung des Grundsatzes „Reparatur vor Aufhebung“. Die Gerichte dürfen allerdings durch eine Überbetonung dieses Grundsatzes nicht der Gefahr erliegen, in eine zu große Nähe der Verwaltung zu geraten und ihrer Funktion als unabhängiges und neutrales Organ der Rechtspflege nicht mehr vollauf zu entsprechen, *Stüer*, DVBl. 1986, 847; *Hermanns* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 144.

[1314] *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

[1315] *Stüer*, DVBl. 1985, 469; *ders.*, s.u. Rdn. 535.

[1316] Sie sind für die Wirksamkeit des Bebauungsplans nicht erforderlich *BVerwG*, B. v. 14.4.1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200 = BauR 1988, 562 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193 - Befangenheit.

[1317] *BVerwG*, B. v. 14.4.1988 - 4 N 4.87 - BVerwGE 79, 200 = BauR 1988, 562 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193 - Befangenheit.

[1318] Zu Parallelen zwischen Kochkünsten und der Abwägungsfehlerlehre *Hoppe*, DVBl. 1996, 12.

3. Überleitungsvorschrift gem. § 233 II BauGB

620 Nach § 233 II sind die Regelungen über die Planerhaltung auch auf Flächennutzungspläne und Satzungen anzuwenden, die auf der Grundlage bisheriger Fassungen des BauGB in Kraft getreten sind. Damit kann vor allem das ergänzende Verfahren nach § 215 a I BauGB auch auf Bebauungspläne und andere städtebauliche Satzungen angewandt werden, die auf der Grundlage von Vorgängerregelungen des BauGB 1998 erlassen worden sind. Allerdings entfaltet die Satzung bis zur Behebung der Mängel keine Rechtswirkungen (§ 215 a I 2 BauGB). Außerdem gelten nach § 233 III BauGB die auf der Grundlage der bisherigen Fassungen des BauGB wirksame oder übergeleitete Pläne, Satzungen und Entscheidungen fort. Damit haben die bisherigen Überleitungsregelungen der Vorgängervorschriften des BauGB 1998 weiterhin ihre Wirkungen. Die abschließende Regelung der Wirksamkeitsvoraussetzungen in § 214 I Nr. 1--3, II BauGB gilt nach § **244 I BauGB** 1993 auch für Flächennutzungspläne, Bebauungspläne und sonstige städtebauliche Satzungen, die vor dem Inkrafttreten des BauGB[1319] bekanntgemacht worden sind. Dies bedeutet, dass auch **„alte" Bebauungspläne** in der Gerichtskontrolle nur auf die in § 214 I und II BauGB aufgeführten Fehler hin zu untersuchen sind. Eines besonderen Hinweises der Gemeinde wie in § 215 II BauGB bedarf es dazu nicht. Eine gleichgerichtete Regelung zur Planerhaltung enthält nunmehr § 233 II BauGB.

621 Für **Abwägungsmängel** ordnete § **244 II BauGB** 1993 -- vergleichbar mit § 215 I BauGB -- eine Rügenotwendigkeit als Voraussetzung für die Geltendmachung von Abwägungsfehlern des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans an. § 244 II BauGB bestimmte dazu, dass Mängel der Abwägung von Flächennutzungsplan oder Satzungen nach dem BauGB, die vor dem 1. 7. 1987 bekanntgemacht worden sind, unbeachtlich sind, wenn sie nicht bis zum 31. 6. 1994 schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht wurden. Der Sachverhalt, der die Mängel begründen soll, war darzulegen. Bis Ende 1987 hatte die Gemeinde durch ortsübliche Bekanntmachung auf die sich insoweit ergebende Änderung der Rechtslage hinzuweisen. Dabei war über die vorstehend genannten Voraussetzungen für die Geltendmachung von Mängeln der Abwägung und der Rechtsfolgen zu unterrichten. Die Vorschrift des § 244 II BauGB entsprach damit hinsichtlich der Geltendmachung von Fehlern bei der Abwägung dem § 215 I BauGB und erstreckte damit die Rügenotwendigkeit von Abwägungsmängeln verbunden mit einer Siebenjahresfrist auch auf alte Bebauungspläne, die vor dem Inkrafttreten des BauGB bekanntgemacht worden sind. Der Gesetzgeber wollte damit erreichen, dass hinsichtlich der Anforderungen an die Wirksamkeit der Bauleitplanung ein einheitliches Recht geschaffen wird und alte Bebauungspläne, bei denen man sich -- einer ,,Anstandsregel" des *BVerwG*[1320] folgend -- nicht ungefragt auf die Suche nach Verfahrensfehlern begeben soll,[1321] nicht strengeren Wirksamkeitsanforderungen unterliegen als neu aufgestellte Bauleitpläne. So weit die Fehlerrüge sich auf gravierende Abwägungsmängel bezieht, gelten allerdings die bereits dargelegten Vorbehalte auch hier entsprechend. Wesentliche, die Grundkonzeption der Planung betreffende Abwägungsmängel müssen auch dann rechtliche Beachtung finden, wenn sie nicht gerügt worden sind.

622 Mängel der Abwägung von Flächennutzungsplänen und Satzungen, die vor dem 1.7.1987 bekanntgemacht worden sind, sind Gegenstand der Sonderregelung des § 244 II BauGB 1986.[1322] Derartige Mängel alter Pläne sind unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb von sieben Jahren nach dem 1.7.1987 schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht worden sind. Diese Rechtsfolge trat kraft Gesetzes ein. Nach § 244 II 2 BauGB 1986 war auf diese Änderung der Rechtslage innerhalb von sechs Monaten nach dem 1.7.1987 durch ortsübliche Bekanntmachung in der Gemeinde hinzuweisen. Die Sieben-Jahres-Frist des § 244 II 1 BauGB begann indes unabhängig hiervon zu laufen. Die Bekanntmachung hat anders als bei § 215 I BauGB rein deklaratorischen Charakter. Unterblieb sie oder wurde sie den bundesrechtlich angeordneten inhaltlichen Anforderungen nicht gerecht, so hinderte dies nicht den Ablauf der Sieben-Jahres- Frist.[1323]

5. Teil. Abwägungsgebot

623 Nach § 1 VI BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.[1324] Das Abwägungsgebot steuert dabei die Bauleitplanung sowohl verfahrensrechtlich als auch inhaltlich und gibt der im Übrigen autonomen planerischen Entscheidung der Gemeinde zugleich die erforderliche verfassungsrechtliche Grundlage.

[1319] Zum 1. 7. 1987.

[1320] BVerwG, Urt. v. 7. 9. 1979 -- 4 C 7.77 -- BauR 1980, 40 = DVBl. 1980, 230.

[1321] *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1979 -- 4 C 7.77 -- BauR 1980, 40 = DVBl. 1080, 230 -- Fehlersuche.

[1322] Die Vorschrift ist ab 1.1.1998 durch das BauROG aufgehoben worden.

[1323] *BVerwG*, B. v. 8.5.1995 - 4 NB 16.95 - Buchholz 406.11 § 244 BauGB Nr. 1; B. v. 25.2.1997 – 4 NB 40.96 – Landwirtschaft, unter Hinweis auf *Deutscher Bundestag*, Ausschußbericht vom 15.10.1986, BTDrucks 10/6166, S. 166.

[1324] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* ÖffBauR § 7; *Ibler* JuS 1990, 7; *ders.* DVBl. 1988, 469; *Stüer* DVBl. 1977, 1; *ders.* NuR 1981, 149; *ders.* DVBl. 1995, 912; *ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 703 w.w.Nachw.

I. Verfassungsrechtliche Grundlagen

624 Die Beachtung der Grundsätze des Abwägungsgebotes ist das Kennzeichen jeder rechtsstaatlichen Planung. Sie sind daher als Ausfluss des **Rechtsstaatsgebotes** in Art. 20 III GG nicht nur für die Bauleitplanung, sondern auch für jede andere staatliche Planung verbindlich.[1325] Die Planung als öffentlich-rechtliche Handlungsform ist durch Besonderheiten gekennzeichnet, die sich von anderen Formen des Verwaltungshandelns unterscheiden. Planung setzt einen Gestaltungs- und Bewertungsfreiraum voraus, ohne den die autonome Entscheidung nicht auskommen kann.[1326] Zugleich greifen staatliche Planungsmaßnahmen in vielfältiger Hinsicht in private und öffentliche Interessen und Belange ein. Vor allem hat die rechtsstaatlichen Grundsätzen genügende Bauleitplanung auch die Kraft, auf der Grundlage entsprechender Gesetze privates Eigentum neu zu bewerten und ggf. auch in verfassungsrechtlich geschützte Rechte einzugreifen. In der Bauleitplanung konkretisiert sich daher die dem Gesetzgeber zukommende Inhalts- und Schrankenbestimmung in Art. 14 I 2 GG, die in der gemeindlichen Planungsentscheidung ihre Umsetzung findet. Bauleitplanung kann auch die Grundlage für eine Enteignung nach Art. 14 III GG sein. Wegen dieser Eingriffs-, Gestaltungs- und Bewertungsbefugnisse bedarf die Bauleitplanung wie jede andere staatliche Planung einer besonderen verfassungsrechtlichen **Legitimation**, die durch das Abwägungsgebot vermittelt wird. Nur bei Beachtung der Grundsätze, die sich aus dem Abwägungsgebot ergeben, hat die Planungsentscheidung der Gemeinde die Kraft zu dieser Neugestaltung. Werden die sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Grundsätze nicht beachtet, ist die Gemeinde auch nicht legitimiert, durch die Bauleitplanung in konkrete Eigentumspositionen einzugreifen und eine ihren Vorstellungen entsprechende Neubewertung vorzunehmen. Das Eigentum hat daher in der Abwägung eine herausgehobene Stellung. Die Planung trägt dabei ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst, sondern bedarf zu ihrer Legitimation besonderer Gründe, die es rechtfertigen, andere Belange zurücktreten zu lassen.[1327]

II. Struktur der Normen des Planungsrechts

625 Der Gesetzgeber trägt diesen Besonderheiten dadurch Rechnung, dass er für die Normen des Planungsrechts eine **besondere Struktur** gewählt hat. Außerdem gibt der Gesetzgeber den planenden Gemeinden (allgemeine) **Planungsziele**, durch Abwägung nicht überwindbare **Planungsleitsätze** (Beachtensgebote) und durch Abwägung überwindbare **Planungsleitlinien** (Berücksichtigungsgebote), **Optimierungs- und Minimierungsgebote** an die Hand.

1. Konditional- und Finalprogramme

626 Die Rechtsnormen des Planungsrechts berücksichtigen die eigenverantwortlichen Entscheidungsbefugnisse der Gemeinde dadurch, dass sie zumeist final programmiert sind, also (nur) die Zweckrichtung angeben, ohne jedoch das Ergebnis des gemeindlichen Planungsprozesses inhaltlich exakt vorzuschreiben **(Finalprogramm)**. Die sonst üblichen nach dem „Wenn-dann-Schema" gefassten, konditional programmierten Rechtsnormen binden den Rechtsanwender demgegenüber an einen Rechtssatz, unter den der jeweilige Sachverhalt zu subsumieren ist **(Konditionalprogramm)**. Erfüllt der Sachverhalt die Tatbestandsmerkmale der Norm, ergibt sich die vom Gesetzgeber angeordnete Rechtsfolge sozusagen automatisch. Durch die Aufnahme von unbestimmten Rechtsbegriffen und Einräumung von Beurteilungsspielräumen auf der Tatbestandsseite oder Ermessensentscheidungen auf der Rechtsfolgenseite kann der tatsächliche Anwendungsbereich der Konditionalprogramme zwar erweitert werden. Die grundsätzliche Programmierung der Verwaltungsentscheidung wird jedoch dadurch nicht aufgehoben.[1328] Die Normen des Planungsrechts sind demgegenüber durchweg final in dem Sinne programmiert, dass zwar das zu erreichende Ziel allgemein festgelegt wird, der Weg der Zielerfüllung demgegenüber der eigenverantwortlichen Planungsentscheidung überlassen wird. Die Gemeinden werden allerdings in der Bauleitplanung nicht allein gelassen. Der Gesetzgeber hat nicht nur etwa in § 1 V BauGB Planungsgrundsätze, Planungsziele und Planungsleitlinien vorgegeben. Er begleitet die Gemeinden auch durch zahlreiche verfahrensrechtliche Vorschriften auf dem Wege, die abstrakten gesetzlichen Zielvorstellungen mit Leben zu erfüllen. Vor allem aber steuern die Grundsätze des Abwägungsgebotes den gemeindlichen Planungsprozess und geben ihm Struktur und Gestalt -- ein Umstand, der vor allem in der gerichtlichen Kontrolle der Bauleitplanung Bedeutung gewinnt.

2. Planungsziele, Planungsleitsätze, Planungsleitlinien und Optimierungsgebote

627 Nach § 1 V 1 BauGB sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozial gerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige

---

[1325] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23 -- Abwägung; Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 63.80 -- BVerwGE 71, 150 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145 -- Roter Hang.

[1326] *Stüer* DVBl. 1974, 314.

[1327] *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50; Urt. v. 20. 8. 1982 -- 4 C 81.79 -- BVerwGE 66, 133 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 51 -- Trinkwasserversorgung.

[1328] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 88.

Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Der Begriff der „geordneten" städtebaulichen Entwicklung ist durch das BauROG durch den Begriff „nachhaltige" städtebauliche Entwicklung ersetzt worden. Dadurch soll ähnlich wie im Umweltrecht durch den Begriff „nachhaltige Entwicklung" im Umweltrecht („sustainable development") die Bedeutung und Querschnittsfunktion der städtebaulichen Entwicklung zum Ausdruck gebracht werden. Die allgemeinen **Ziele** der Bauleitplanung werden in § 1 V 2 BauGB durch verschiedene **Planungsleitlinien (Berücksichtigungsgebote)** ergänzt:[1329] So soll die Bauleitplanung die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, die Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile sowie die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes, den Denkmalschutz, Belange des Umweltschutzes, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, der Wirtschaft, Landwirtschaft, Abfallentsorgung, Abwasserbeseitigung oder auch der Verteidigung berücksichtigen. Nach § 1 a I BauGB soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden. Dabei sind Bodenversiegelungen auf da notwendige Maß zu begrenzen. Der Appell zu einem sparsamen Umgang mit Grund und Boden steht im Zusammenhang mit der Planungsleitlinie in § 1 V Nr. 2 BauGB, wonach die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung insbesondere durch die Förderung des Kosten sparenden Bauens verstärkt werden soll. Die Planungsleitlinien und Planungsgrundsätze konkretisieren die allgemeinen Planungsziele, die durch den Gesetzgeber näher ausgestaltet und der planenden Gemeinde für die Aufstellung der Bauleitpläne an die Hand gegeben werden. Die Aufzählung der Planungsleitlinien und Planungsgrundsätze ist nicht abschließend. Zudem bedarf es einer **Konkretisierung** im Einzelfall, welchem der Belange jeweils der Vorrang einzuräumen ist. Die Planungsziele in § 1 V 1 BauGB enthalten dabei übergeordnete, allgemeine Leitbegriffe, die durch die in § 1 V 2 BauGB niedergelegten Planungsleitlinien und Planungsgrundsätze näher konkretisiert werden.

628 Von diesen durch Abwägung ausformbaren und überwindbaren Planungszielen und Planungsleitlinien unterscheidet das *BVerwG* die **Planungsleitsätze (Beachtensregelun**gen), die für die Planung vorgegeben sind und durch Abwägung nicht überwunden werden können. Einen gesetzlichen Planungsleitsatz enthalten danach nur diejenigen Vorschriften, die bei der Planung strikte Beachtung verlangen und deswegen nicht durch planerische Abwägung überwunden werden können.[1330] Der Planungsleitsatz ist daher sozusagen mit einer roten Ampel vergleichbar, die der Autofahrer strikt beachten muss und nicht durch Abwägung überwinden kann. Als Beispiel für einen Planungsleitsatz benennt das *BVerwG* etwa § 1 III 1 FStrG, der zwingend vorschreibt, dass Bundesautobahnen keine höhengleichen Kreuzungen haben dürfen. Ein derartiger Leitsatz eröffnet dem Planer keinerlei Gestaltungsfreiraum. Er kann durch planerische Abwägung daher nicht überwunden werden. Seine Verletzung führt ohne weiteres zur Rechtswidrigkeit der Planung. In diesem Sinne enthält auch § 1 IV BauGB einen zwingenden Planungsleitsatz, da er strikt fordert, dass die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Auch Regelungen, die den Plangeber zu einer strikten Beachtung zwingen, sind für ihn als Planungsleitsatz verbindlich und durch Abwägung nicht überwindbar.

629 Von diesen Planungsleitsätzen sind Normen zu unterscheiden, die lediglich eine Berücksichtigung im Rahmen der Bauleitplanung verlangen und durch Abwägung überwindbar sind **(Berücksichtigungsregelungen)**. Es sind dies Regelungen, die ihrem Inhalt nach selbst nicht mehr als eine Zielvorgabe für den Planer enthalten und erkennen lassen, dass diese Zielsetzungen bei der öffentlichen Planung im Konflikt mit anderen Zielen ganz oder zumindest teilweise zurücktreten können. Innerhalb dieser abwägungsunterworfenen Regelungen sind die einfachen Berücksichtigungsgebote und die Optimierungsgebote zu unterscheiden. **Berücksichtigungsgebote** fordern nur eine einfache Berücksichtigung im Wege der Abwägung in dem Sinne, dass die Belange mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung einzustellen und dort gegen andere ebenfalls zu berücksichtigende Belange abzuwägen sind. „Die Verwirklichung der geltend gemachten Anregungen hat sich bedauerlicherweise nicht verwirklichen lassen", lautet vielfach die Mitteilung der planenden Gemeinde an den Einwendungsführer, und es wird, wenn alles gutgeht, auch noch eine große Krokodilsträne vergossen. **Optimierungsgebote** nehmen eine Art Mittelposition zwischen Planungsleitsätzen und Berücksichtigungsgeboten ein. Optimierungsgebote verlangen keine strikte Beachtung, wohl aber eine qualifizierte, möglichst weitgehende Berücksichtigung.[1331] Sie gehören daher nicht zu den Planungsleitsätzen und unterscheiden sich von den „einfachen" Berücksichtigungsgeboten durch eine qualifizierte Berücksichtigung einzelner Zielsetzungen und Interessen.

630 Das *BVerwG* bezeichnet etwa den **immissionsschutzrechtlichen Planungsgrundsatz in § 50 BImSchG**, wonach schädliche Umwelteinwirkungen so weit wie möglich vermieden werden sollen, als Optimierungsgebot, weil die Vorschrift eine möglichst weitgehende Berücksichtigung von Belangen des Umweltschutzes in der Planung verlangt.[1332] Auch das in § 8 II und III BNatSchG enthaltene **naturschutzrechtliche Minimierungsgebot** für Eingriffe, die zu unvermeidbaren Beeinträchtigungen führen, hat das *BVerwG* zunächst nicht als der Planung strikt

---

[1329] Zur Terminologie *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 25 ff., 102.

[1330] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 73.82 -- BVerwGE 71, 163 = DVBl. 1985, 899.

[1331] Grundlegend *Hoppe* DVBl. 1992, 853 unter Hinweis auf den Unterschied zwischen der durch Abwägung nicht überwindbaren Regel und dem der Abwägung zugänglichen Prinzip; vgl. auch *Bartlsperger* DVBl. 1996, 1; *Alexy* Rechtstheorie 1979 (Beiheft 1), 59, 76.

[1332] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 15.83 -- BVerwGE 71, 163 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 87 -- B 16.

vorgegebenen Planungsleitsatz,[1333] sondern als ein durch Planung überwindbares Optimierungsgebot[1334] angesehen. Ebenso wird das in § **41 I BImSchG** enthaltene Gebot, beim Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen unbeschadet des Vorrangs des § 50 BImSchG sicherzustellen, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind, vom *BVerwG* als Optimierungsgebot bezeichnet.[1335] Auch die **Bodenschutzklausel** in § **1 a I BauGB**, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden soll und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind, wird als Optimierungsgebot verstanden.[1336] Ebenso wird das in § 124 I BBergG enthaltene Gebot, bei der Errichtung von öffentlichen Verkehrsanlagen auf die Belange des Bergbaus weitgehend Rücksicht zu nehmen, vom *BVerwG* als Optimierungsgebot verstanden.[1337] Dasselbe galt für den bis zum 31.12.1997 in § **1 I BauGB-MaßnG** enthaltenen Grundsatz, wonach bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen nach dem BauGB einem **dringenden Wohnbedarf** der Bevölkerung besonders Rechnung getragen werden soll. Die letztgenannte Vorschrift ist allerdings durch das BauROG 1998 aufgehoben worden. Die Optimierungsgebote sind von den einfachen Berücksichtigungsgeboten dadurch hervorgehoben, dass der Gesetzgeber der planenden Gemeinde eine bestimmte Wertentscheidung mit auf den Weg gibt. Die in einer Optimierungsklausel enthaltenen Belange stehen sozusagen bei der Abwägung in der ersten Reihe. Sie sind zwar im Gegensatz zu den Planungsleitsätzen durch Abwägung überwindbar, haben aber einen relativen Vorrang in dem Sinne, dass diese Belange nach der gesetzgeberischen Wertentscheidung eine nach der Lage des jeweiligen Einzelfalls **vorrangige Berücksichtigung** verlangen. Die prinzipiell gleichrangigen Belange wandeln sich durch das Optimierungsgebot in vorrangige Belange. Der **Vorrang** ist dabei nicht absolut,[1338] sondern nur **relativ** und abhängig von den jeweiligen Einzelfallumständen und damit auch der gemeindlichen Bewertung zugänglich. Der Vorrang ist auch nicht abstrakt in dem Sinne, dass dem in einem Optimierungsgebot angesprochenen Belang ein abstrakter Vorrang gegenüber anderen Belangen zukäme. Vorschriften, die -- wie etwa § 1 II BNatSchG oder § 50 BImSchG -- anordnen, dass bei einer Abwägung bestimmte Belange möglichst weitgehend berücksichtigt werden sollen, gestatten keine Schlüsse darauf, wie genau jeweils der Belang im Einzelfall ermittelt und mit welchem Gewicht er in die konkrete Abwägungsentscheidung eingestellt werden muss. Je größeres Gewicht der Belang im Verhältnis zu anderen Belangen allerdings für die jeweilige Entscheidung hat, umso stärker muss er durch möglichst genaues Abwägungsmaterial in den Einzelheiten erfasst werden. Dafür kann ein Optimierungsgebot Hinweise geben.[1339]

631 Der einzelne Grundstückseigentümer hat allerdings keinen Rechtsanspruch auf eine **optimale Planung**, sondern nur auf eine solche Planung, die dem Abwägungsgebot entspricht. Auch muss der Bebauungsplan dem Grundstückseigentümer nicht die Möglichkeit bieten, sein Interesse an der baulichen Nutzung des Grundstücks optimal zu verwirklichen.[1340] Das Abwägungsgebot verlangt lediglich eine gerechte Abwägung der öffentlichen und privaten Belange. Auch können nicht alle in § 1 V BauGB aufgeführten Belange als Optimierungsgebote verstanden werden, wenn der Gesetzgeber ihnen nicht ausdrücklich einen relativen Vorrang einräumt.[1341] Die danach in der Abwägung zu berücksichtigenden Belange sind weder abschließend noch haben sie in der Zusammenstellung der Belange und deren Gewichtung einen abstrakten Vorrang. Die dort erwähnten Belange stehen vielmehr prinzipiell auf einer Ebene und sind daher in der Abwägung überwindbar.[1342] Auch ein relativer, abstrakt zu bestimmender Vorrang besteht bei solchen Belangen nicht.

632 **Optimierungsgebote** verleihen bestimmten Belangen in der Abwägung allerdings ein besonderes **Gewicht** und bewirken, dass der Plangeber sich mit diesen Belangen qualifiziert auseinander setzen muss. Es könnte einiges dafür sprechen, die Überwindung solcher Belange von dem Vorliegen besonderer städtebaulicher Gründe abhängig zu

---

1333 So aber *BVerwG*, B. v. 3. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- NVwZ 1993, 565 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1054.

1334 *BVerwG*, B. v. 12. 6. 1990 -- 7 B 72.90 -- DVBl. 1990, 1185 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 380.

1335 B. v. 13. 7. 1989 -- 4 NB 20.89 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 86.

1336 Zum Bodenschutz vgl. das BBodSchG sowie *Battis* in Battis/Krautzberger/Löhr, Rdn. 85 zu § 1 BauGB; *Book* Bodenschutz durch räumliche Planung 1986; *Bückmann/Dreißigacker/Elevelt/Gerner/Lee/Mackensen/Maier* Bodenschutz in der europäischen Gemeinschaft, Umwelt und Siedlung 1994; *Dombert* PHI 1993, 92; *Erbguth* UPR 1984, 241; *Erbguth/Rapsch* NuR 1990, 443; *Hahn* Bodenschutz 1993; *Kauch* Bodenschutz aus bundesrechtlicher Sicht 1993; *dies.* DVBl. 1993, 1033; Lüers ZfBR 1997, 231; *Peine* NuR 1992, 353; *Schlabach* Das neue Bodenschutzgesetz von Baden-Württemberg 1992; *Schink* ZfBR 1995, 178; *Sendler* UPR 1995, 44; *Storm* DVBl. 1985, 317; Wagner UPR 1997, 387.

1337 *BVerwG*, Urt. v. 14.10.1996 – 4 A 35.96 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 123 – A 38 Halle-Leipzig.

1338 *Hoppe* DVBl. 1992, 853.

1339 *BVerwG*, B. v. 27. 1. 1989 -- 4 B 201.88 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 32; kritisch *Bartlsperger* DVBl. 1996, 1.

1340 *BVerwG*, B. v. 28. 6. 1993 -- 4 NB 19.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 37; B. v. 7.4.1997 – 4 B 64.97 – NVwZ-RR 1997, 515 = BauR 1997, 595 - Ausfertigungsmangel.

1341 *BVerwG*, Urt. v. 1. 11. 1974 -- 4 C 38.71 -- BVerwGE 47, 144.

1342 *BVerwG*, B. v. 5. 4. 1993 -- 4 NB 3.91 -- BVerwGE 92, 231 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 166 -- Meerbusch.

machen, die anderen Belangen dadurch ein besonderes (Gegen-)Gewicht verleihen.[1343] Wollte man die Optimierungsgebote als absolut vorrangig bezeichnen, würden die durch sie gesicherten Belange weitgehend durch Abwägung nicht mehr überwindbar sein. Auch würden sich die Optimierungsgebote dann kaum noch von Planungsleitsätzen unterscheiden, die einen solchen absoluten Vorrang für sich in Anspruch nehmen. Zudem bestünde die Gefahr, dass die Optimierungsgebote die aus der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG ableitbare potenzielle Baufreiheit und die in Art. 28 II GG gesicherte gemeindliche Bauleitplanung zu stark einschränken würden.[1344]

633 Nicht alle Belange, die von der Gemeinde objektiv-rechtlich zu beachten sind, weisen auch subjektive Schutzelemente auf. So kann etwa ein regionales Raumordnungsprogramm nicht ein abwägungsrelevantes, schützenswertes Interesse der Bürger an der Beibehaltung des derzeitigen Zustandes begründen. Insbesondere können Planaussagen eines regionalen Raumordnungsprogramms nicht im Rahmen der nach § 1 VI BauGB gebotenen Abwägung als eigene Belange geltend gemacht und die planende Gemeinde nicht darauf festgelegt werden, ihre Planungen an den landesplanerischen Vorgaben auszurichten. Die Ziele der Raumordnung begründen zwar nach §§ 4, 5 ROG und § 1 IV BauGB Beachtens- und Anpassungspflichten der in diesen Vorschriften bezeichneten Stellen. Der Einzelne kann aus ihnen aber für sich keine Rechte herleiten.[1345] Auch wirtschaftliche Konkurrenz mag i. S. einer objektiven Bewertung abwägungsbeachtlich sein. Subjektive Abwehrrechte begründen Konkurrenzgesichtspunkte nicht.[1346] Denn sie sind i. S. subjektiver Rechte nicht schutzwürdig.[1347]

III. Planungsleitlinien und Optimierungsgebote gem. § 1 V BauGB

634 Die verschiedenen Planungsleitlinien in § 1 V 2 BauGB, mit denen die in § 1 V 1 BauGB enthaltenen Planungsziele näher konkretisiert werden, geben auf einer immer noch recht abstrakten Ebene zu berücksichtigende Belange für die Bauleitplanung vor. Nicht selten bestehen innerhalb des Katalogs der einzelnen Planungsleitlinien sachliche Überschneidungen.[1348] Auch enthält sich der Gesetzgeber -- im Gegensatz zu den als Optimierungsgeboten ausgestalteten Regeln -- bei den Planungsleitlinien einer **Vorrangregelung** für bestimmte Belange.[1349] Der Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Belangen hat vielmehr auf Grund einer abwägenden Entscheidung der planenden Gemeinde im Einzelfall zu erfolgen.[1350] Nach ständiger Rechtsprechung des *BVerwG*[1351] handelt es sich bei den in § 1 V 2 BauGB verwendeten Begriffen um sog. unbestimmte Rechtsbegriffe, die sowohl in ihrer Auslegung als auch in ihrer Anwendung einer **uneingeschränkten Kontrolle** der höheren Verwaltungsbehörde im Genehmigungsverfahren nach § 10 II BauGB und im Gerichtsverfahren unterliegen. Die Ansicht der planenden Gemeinde etwa darüber, was zu den Belangen der Wirtschaft (§ 1 V 2 Nr. 8 BauGB) gehört, und ebenso ihre Ansicht, dass eine bestimmte Planung diesen Bedürfnissen diene, genießt nach Auffassung des *BVerwG* keinerlei Vorzug oder Schutz. Von irgendwelchen „Beurteilungsspielräumen" zu Gunsten der Gemeinde könne daher in diesem Zusammenhang keine Rede sein. Im Unterschied zur Auslegung und Anwendung der Planungsleitlinien gewährt das *BVerwG* der planenden Gemeinde bei der Zusammenstellung der Belange und der Bewertung und dem Ausgleich der Belange im Rahmen der planerischen **Abwägung Freiräume**, die nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle zugänglich sind. In der Praxis der Bauleitplanung wird dieser Unterschied zwischen den gerichtlich voll kontrollierbaren Planungsleitlinien und den nur eingeschränkt kontrollierbaren Grundsätzen des Abwägungsgebotes allerdings nicht immer streng durchgehalten.

1. Allgemeine Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

635 Nach § 1 V 2 Nr. 1 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung zu berücksichtigen. Mit

---

[1343] *BVerwG*, B. v. 5. 4. 1993 -- 4 NB 3.91 -- BVerwGE 92, 231 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 166 -- Meerbusch.

[1344] Auf diese Bedenken weist auch *Hoppe* DVBl. 1992, 853 hin; *ders.* DVBl. 1996, 12; kritisch auch *Bartlsperger* DVBl. 1996, 1.

[1345] *BVerwG*, B. v. 24. 4. 1992 -- 4 NB 36.91 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 36 -- Regionales Raumordnungsprogramm; B. v. 30. 8. 1994 -- 4 NB 31.94 -- Buchholz 406.11 § **1 BauGB Nr. 77.**

[1346] *BVerwG*, B. v. 26.2.1997 – 4 NB 5.97 – Konkurrenzschutz.

[1347] *BVerwG*, B. v. 16. 1. 1990 -- 4 NB 1.90 -- NVwZ 1990, 1866 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1328 -- Einzelhandel.

[1348] *Gaentzsch* in Berliner Kommentar § 1 Rdn. 47.

[1349] Zur Raumordnung und Landesplanung *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 20.91 -- BVerwGE 90, 329 = DVBl. 1992,1438 = ZfBR 1992, 280.

[1350] So zu § 1 IV und V BBauG 1960 *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23.

[1351] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

dieser zentralen Planungsleitlinie soll erreicht werden, dass bei der Bauleitplanung keine städtebaulich bedenklichen **Spannungen** zwischen **Wohnen und Gewerbe** auftreten und vorhandene Nutzungskonflikte i. S. des **Verbesserungsgebotes** nach Möglichkeit entschärft werden.[1352] Die Vorschrift verweist damit auch auf Problemlagen in Sanierungsgebieten und auf die Regelung in § 136 II BauGB, wonach durch städtebauliche **Sanierungsmaßnahmen** ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. **Städtebauliche Missstände** liegen nach § 136 II 2 BauGB vor, wenn das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht oder das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen. § 136 III BauGB enthält sodann Beurteilungsmaßstäbe für städtebauliche Missstände, wobei insbesondere die Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder die Sicherheit der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen in Bezug auf die Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen und Arbeitsstätten, die bauliche Beschaffenheit von Gebäuden, Wohnungen und Arbeitsstätten, die Zugänglichkeit der Grundstücke, die Auswirkungen einer vorhandenen Mischung von Wohn- und Arbeitsstätten, die Nutzung von bebauten und unbebauten Flächen nach Art, Maß und Zustand, die Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen ausgehen, insbesondere durch Lärm, Verunreinigung und Erschütterungen, sowie die vorhandene Erschließung zu berücksichtigen sind. Auch ist die Funktionsfähigkeit des Gebietes in Bezug auf den fließenden und ruhenden Verkehr, die wirtschaftliche Situation und Entwicklungsfähigkeit des Gebietes unter Berücksichtigung seiner Versorgungsfunktion im Verflechtungsbereich und die infrastrukturelle Erschließung des Gebietes, seine Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebietes im Verflechtungsbereich, zu berücksichtigen. Die Bauleitplanung soll sich dabei nicht auf die Sanierung städtebaulicher Missstände beschränken, sondern darüber hinaus ganz allgemein dazu beitragen, dass durch eine entsprechende städtebauliche Planung das Planungsziel einer menschenwürdigen Umwelt nach § 1 V 1 BauGB erreicht wird. So weit durch die Ausweisung von Flächen mit öffentlichen Nutzungsabsichten Privateigentum in Anspruch genommen werden soll, bedarf es einer besonderen gemeindlichen Abwägung im Hinblick auf den Eingriff in die privatnützigen Funktionen des Eigentums.[1353]

2. Wohnbedürfnisse der Bevölkerung

636 Nach § 1 V 2 Nr. 2 BauGB sind die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung bei Vermeidung einseitiger Bevölkerungsstrukturen, die Eigentumsbildung weiter Kreise der Bevölkerung insbesondere durch die Förderung Kosten sparenden Bauens und die Bevölkerungsentwicklung zu berücksichtigen. Diese Planungsleitlinie ist eng mit den nach § 1 V 2 Nr. 1 BauGB aufgestellten Anforderungen verzahnt. Die Gemeinde soll danach bei der Bauleitplanung die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung gewährleisten.. Die vormals in § 1 I 1 BauGB-MaßnG enthaltene Regelung, wonach bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen einem **dringenden** Wohnbedarf der Bevölkerung Rechnung getragen werden soll, ist zwar nicht in das BauGB übernommen worden. Gestrichen wurde auch die bisher in § 1 I 2 BauGB-MaßnG enthaltene Regelung, wonach die Gemeinden mit einem dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung bei der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen für Gewerbe- und Industriegebiete einem durch den Bebauungsplan voraussichtlich hervorgerufenen Wohnbedarf in geeigneter Weise Rechnung tragen sollen. Die in diesen Vorschriften enthaltenen Planungsleitlinien sind allerdings auch nach ihrer Streichung durch das BauROG weiterhin von Bedeutung. Hierdurch soll dem Prinzip der kurzen Wege zwischen Wohnen und Arbeiten Rechnung getragen werden. Diese Grundsätze greift Erfahrungen auf, die bei der Ausweisung neuer Gewerbe- und Industriegebiete vor allem am Rande großstädtischer Ballungsräume gesammelt worden sind. Das Erfordernis der Ausweisung zusätzlicher Flächen für den Wohnbedarf wird vor allem dann bestehen, wenn in größerem Umfang neue Arbeitsplätze für Personen ausgewiesen werden sollen, die in der Gemeinde oder der Region eine Wohnung suchen und somit zusätzlich auf den Wohnungsmarkt drängen. Demgegenüber wird sich diese Problematik bei Planungen zur bloßen Umsiedlung von Betrieben oder zur Schaffung von Arbeitsplätzen für bereits ortsansässige Arbeitnehmer nicht stellen.[1354] Zugleich sollen durch die Planungsleitsätze unwirtschaftliche Aufwendungen für die Verkehrsinfrastruktur vermieden werden. Der Grundsatz der angemessenen räumlichen Zuordnung von Wohnen und Gewerbe findet jedoch seine Begrenzung im Grundsatz der Trennung zwischen unverträglichen Nutzungen.[1355] Wenn es etwa einem allgemeinen Planungsgrundsatz entspricht, die industrielle Nutzung und die Wohnnutzung nicht auf engem Raum zusammenzuführen, so wird durch diesen Trennungsgrundsatz eine Grenze aufgezeigt, die bei einer funktionsgerechten Zuordnung von Wohn- und Arbeitsstätten nicht überwunden werden darf. Es wird deutlich, dass es

---

[1352] Zum Verbesserungsgebot *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1989 -- 4 B 100.89 -- NVwZ 1990, 263 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 74.

[1353] *VGH Mannheim*, Urt. v. 22.6.1998 – 8 S 1950/97 – VGHBW RsprDienst 1998, Beilage 11 B 3-4 - Friedhofserweiterung.

[1354] *Krautzberger/Runkel* DVBl. 1993, 455.

[1355] *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = NJW 1975, 70 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 60 -- Tunnelofen.

sich bei diesen Planungsleitlinien um Grundsätze handelt, die keine absolute Geltung für sich in Anspruch nehmen, sondern auf einen Ausgleich konfligierender Interessen und Belange angelegt sind. Die Forderung des durch das BauROG 1998 aufgehobenen § 1 I BauGB-MaßnG, dass einem dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung besonders Rechnung getragen werden sollte, stellte daher keinen Planungsleitsatz i. S. eines strikt zu beachtenden Gebotes dar.[1356] Dem Belang der Wohnbedarfsdeckung ist daher auch nicht stets der Vorrang einzuräumen. Das wird durch die Aufhebung der entsprechenden Bestimmungen des BauGB-MaßnG im BauROG unterstrichen. Wann sich der öffentliche Belang der Wohnbedarfsdeckung gegenüber anderen öffentlichen und privaten Belangen durchsetzt, ist vielmehr eine Frage der Abwägung im Einzelfall. Auch sollen bei der Aufstellung der Bauleitpläne einseitige Bevölkerungsstrukturen vermieden werden. Haben sich in dieser Hinsicht städtebauliche Missstände ergeben oder ist die Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung planerisch sinnvoll, so stehen hierfür planerische Festsetzungen nach § 9 I Nr. 6 -- 8 BauGB oder die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB zur Verfügung. Der Eigentumsbildung weiter Bevölkerungskreise kann durch Ausweisung von Flächen für Eigenheimwohnungsbau Rechnung getragen werden. Außerdem stellt das BauGB durch Reprivatisierungsbestimmungen[1357] sicher, dass Grundstücksflächen, die von der öffentlichen Hand im Wege der Enteignung oder des Vorkaufsrechts erworben worden sind und nicht mehr benötigt werden, in Privathand zurückgegeben werden. Verpflichtungen zur Beschaffung von Bauland enthält auch § 89 II. WoBauG. Wenn nach § 1 V 2 Nr. 2 BauGB auch der Bevölkerungsentwicklung Rechnung zu tragen ist, so hat die Gemeinde im Rahmen einer vorausschauenden Planung ausreichende Wohnbauflächen bereitzustellen, zugleich aber auch ggf. innerörtliche, örtliche oder regionale Wanderungsgewinne oder -verluste zu berücksichtigen. Durch Raumordnung und Regionalplanung sind entsprechende Bauflächen als Vorgabe der gemeindlichen Bauleitplanung bereitzustellen. In der Begründung zum Bebauungsplan sollte erkennbar werden, dass die Gemeinde einen etwaigen zusätzlichen Wohnbedarf erkannt, grob geschätzt und ihm im Rahmen der Abwägung angemessen Rechnung getragen hat.

3. Soziale und kulturelle Bedürfnisse

637 Nach § 1 V 2 Nr. 3 BauGB sind die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen und alten Menschen und der Behinderten, die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung zu berücksichtigen. Hierzu gehören Anlagen des Gesundheitswesens, soziale Einrichtungen, Theater, Konzertsäle, Versammlungsräume und kulturelle Begegnungsstätten. Auch durch Altenheime, Kinderheime, Kindergärten, Gemeinbedarfs- und Grünflächen, Schulen oder andere Einrichtungen des Bildungswesens sowie Sport-, Freizeit- und Erholungseinrichtungen und Flächen für Sport- und Spielanlagen trägt die Gemeinde dieser Planungsleitlinie Rechnung. Die Planung soll dabei sicherstellen, dass diese Einrichtungen einerseits gut erreichbar sind. Andererseits sollen aber unzumutbare Interessenkonflikte zur Wohnnutzung vermieden werden. Dies setzt eine abgestufte Planungskonzeption voraus, die zwischen den sozialen, kulturellen und sportlichen Interessen der Bevölkerung und der störungsempfindlichen Wohnnutzung einen sachgerechten Ausgleich sucht. Einrichtungen, die einen größeren Einzugsbereich haben und mit stärkeren Immissionen verbunden sind, sollten dabei einen von der Wohnbebauung getrennten Standort finden, während Einrichtungen mit einem kleineren Einzugsbereich und geringeren Immissionen in die Wohngebiete integriert bzw. wohngebietsnah angelegt werden sollten.

4. Ortsteile, Orts- und Landschaftsbild

638 Nach § 1 V 2 Nr. 4 BauGB ist die Erhaltung, Erneuerung und Fortentwicklung vorhandener Ortsteile sowie die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu berücksichtigen. Die Planungsleitlinie bezieht sich vor allem auf die innerörtliche Entwicklung in den Städten und Gemeinden auch in problematischen Gemengelagen-Situationen. Der Belang des Orts- und Landschaftsbildes lenkt den Blick vor allem auf die Stadtgestalt und den landschaftlichen Gesamteindruck, der durch Bauleitplanung positiv beeinflusst werden soll. So können etwa Festsetzungen über die Bauweise, die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen, die Mindestgröße, die Mindestbreite und Mindesttiefe der Gebäude dazu dienen, das Orts- und Landschaftsbild zu erhalten, zu erneuern oder fortzuentwickeln.[1358]

5. Denkmalschutz

639 § 1 V 2 Nr. 5 BauGB verlangt die Berücksichtigung der Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie der erhaltenswerten Ortsteile, Straßen und Plätze von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung.[1359] Die Belange des Denkmalschutzes, die zugleich auch der landesrechtlichen Gesetzgebung unterliegen,

---

[1356] *BVerwG*, B. v. 28. 6. 1993 -- 4 NB 23.93 -- DVBl. 1993, 1100 = BauR 1993, 572 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 131.

[1357] §§ 89, 169 V BauGB; § 7 I Nr. 15 BauGB-MaßnG.

[1358] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 71; zur Fläche für die Landwirtschaft *BGH*, Urt. v. 2. 4. 1992 -- III ZR 25/91 -- ZfBR 1992, 285 -- Streuobstwiese.

[1359] Grundlegend *Wurster* Denkmalschutz und Erhaltung HdBöffBauR Kap. D Rdn. 1 ff.

sind danach in die Abwägung einzustellen. Die Bauleitplanung muss dabei die Möglichkeit haben, diese Belange in eine städtebauliche Gesamtkonzeption einzubeziehen und -- so weit erforderlich -- auch durch Abwägung zu überwinden.[1360] .

640 Belange des **Denkmalschutzes** unterliegen im Rahmen der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums nach Art. 14 I 2 GG der **Gestaltungsbefugnis** des **Landesgesetzgebers**. So werden die Regelungen des Denkmalschutzes, auch so weit sie Eigentumsbefugnisse beeinträchtigen, durchweg als zulässige Regelungen über Inhalt und Schranken des Eigentums angesehen.[1361]

6. Kirchen und Religionsgemeinschaften

641 Nach § 1 V 2 Nr. 6 BauGB sind die von den Kirchen und Religionsgemeinschaften des öffentlichen Rechts festgestellten Erfordernisse für Gottesdienste und Seelsorge zu berücksichtigen. Mit der Planungsleitlinie, in der gemeindlichen Bauleitplanung dem Bedarf von Kirchen und Religionsgemeinschaften Rechnung zu tragen, wird die in Art. 140 GG, Art. 137 WRV verfassungsrechtlich garantierte **Kirchenautonomie** in das gemeindliche Planungsrecht einbezogen. Die Feststellung, welche Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge bestehen, obliegt den Kirchen und Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts in eigener Kompetenz. Die Gemeinde ist hinsichtlich der Feststellung des Bedarfs an die kirchlichen Vorgaben gebunden. Die genaue Festlegung des Standortes oder auch die Beurteilung der Frage, ob sich der Bedarf an dem jeweiligen Standort realisieren lässt, sind jedoch der gemeindlichen Abwägung zugänglich. Den Kirchen und Religionsgemeinschaften wird hierdurch ein verfassungsrechtlich begründeter Vorrang eingeräumt, der auch unter dem Blickwinkel des Gleichbehandlungsgebotes in Art. 3 GG gerechtfertigt ist. Die Vorrangwirkung der nach § 38 BauGB privilegierten Fachplanung kommt den Kirchen und Religionsgemeinschaften allerdings nicht zu. In einer Normenkontrollentscheidung des *VGH München* ging es um einen Bebauungsplan, dessen Festsetzungen dem bereits zuvor beantragten Bau eines Minaretts durch eine muslimische Gemeinde entgegenstanden. Eine Religionsgemeinschaft, die nicht den Status einer öffentlich-rechtlichen Körperschaft hat, sondern als eingetragener Verein privatrechtlich organisiert ist, habe zwar nicht das Recht, ihre Erfordernisse für Gottesdienst und Seelsorge (§ 1 V 2 Nr. 6 BauGB) selbst und für die gemeindliche Bauleitplanung festzustellen. Die Belange privatrechtlicher Religionsgemeinschaften müssten jedoch als kulturelle Bedürfnisse der Bevölkerung i. S. von § 1 V 2 Nr. 3 BauGB berücksichtigt werden. Ihren Bauwunsch könne die Religionsgemeinschaft zudem (auch) auf Art. 4 I u. II GG stützen.[1362]

7. Umweltschutz, Naturschutz und Landschaftspflege

642 § 1 V 2 Nr. 7 BauGB verpflichtet die Bauleitplanung nach Maßgabe des § 1 a BauGB auf die Berücksichtigung der Belange des Umweltschutzes, auch durch die Nutzung erneuerbarer Energien, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushalts, des Wassers, der Luft und des Bodens einschließlich seiner Rohstoffvorkommen sowie des Klimas. Die Bauleitplanung wird damit auf das Ziel der Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen verpflichtet. Die Bedeutung der Bauleitplanung für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung wird bereits in § 1 V 1 BauGB zum Ausdruck gebracht. Danach sollen die Bauleitpläne eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung und eine dem Wohl der Allgemeinheit entsprechende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten und dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln. Die Ersetzung des Begriffs der „geordneten“ städtebaulichen Entwicklung durch eine „nachhaltige“ städtebauliche Entwicklung durch das BauROG soll die Bedeutung und Querschnittsfunktion der städtebaulichen Entwicklung hervorheben und steht im Zusammenhang mit vergleichbaren Bestrebungen im Umweltrecht, durch eine nachhaltige Entwicklung („sustainible development“) die Bedeutung umweltschützender Belange als Dauer- und Querschnittsaufgabe zu verstehen.

643 **a) Nachhaltige Entwicklung.** Die in §§ 1 V 1, 1 a BauGB enthaltene Fortentwicklung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung will einen wichtigen Beitrag zur Umsetzung des Nachhaltigkeitsprinzips leisten, wie es in der Habitat Agenda der zweiten Konferenz der Vereinten Nationen über menschliche Siedlungen (Habitat II) vom Juni 1996 in Kapitel II § 29, konkretisiert ist. Eine nachhaltige Entwicklung ist für die Siedlungsentwicklung danach von entscheidender Bedeutung und berücksichtigt die mit dem Erzielen von Wirtschaftswachstum, sozialer Entwicklung und dem Umweltschutz verbundenen Erfordernisse und Notwendigkeiten. Siedlungen sollen auf eine Weise geplant,

---

[1360] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 719 m.w.Nachw.

[1361] *BVerwG*, B. v. 3. 4. 1984 -- 4 B 59.84 -- DVBl. 1984, 638 = NVwZ 1984, 732 -- Denkmal; B. v. 23. 3. 1984 -- 4 B 43.84 -- DVBl. 1984, 638 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1099 -- Bundesbahnanlage; Urt. v. 3. 7. 1987 -- 4 C 26.85 -- BVerwGE 78, 23 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 822 -- Erhaltungssatzung; B. v. 10. 7. 1987 -- 4 B 146.87 -- NJW 1988, 505 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1100; B. v. 23. 6. 1992 -- 4 NB 9.92 -- Erhaltungssatzung; Urt. v. 21.11.1996 – 4 C 33.94 – NJW 1997, 193 = DVBl. 1997, 435 – Schatzregal; Urt. v. 21.11.1996 – 4 C 13.95 – RdL 1997, 42 – Grabungsgenehmigung; *BGH*, Urt. v. 9. 10. 1986 -- III ZR 2/85 -- BGHZ 99, 24 = NJW 1987, 2069 = UPR 1987, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1098 -- Blücher Museum; Urt. v. 23. 6. 1988 -- III ZR 8/87 -- BGHZ 105, 15; vgl. auch Urt. v. 16. 7. 1993 -- III ZR 60/92 -- BGHZ 123, 242 -- Flugsanddünen.

[1362] *VGH München*, Urt. v. 29.8.1996 - 26 N 95.2983 - NVwZ 1997, 1016.

entwickelt und verbessert werden, welche die Prinzipien der nachhaltigen Entwicklung und aller ihrer Komponenten voll berücksichtigt, wie in der Agenda 21 und in anderen Resultaten der VN-Konferenz über Umwelt und Entwicklung dargelegt wurde. Eine nachhaltige Siedlungsentwicklung gewährleistet nach der Habitat Agenda wirtschaftliche Entwicklung, Beschäftigungsmöglichkeiten und sozialen Fortschritt im Einklang mit der Umwelt. Die Ersetzung des Wortes „geordnete" städtebauliche Entwicklung durch das Wort „nachhaltige" städtebauliche Entwicklung darf allerdings nicht so verstanden werden, dass die städtebauliche Entwicklung nicht mehr geordnet sein soll. Überhaupt liegt die Gefahr nicht ganz fern, dass die Neuformulierung – so wird von Kritikern vorgetragen - nur einer relativ konturenlosen Forderung nach einer nachhaltigen Städtebaupolitik Rechnung tragen wollte, ohne dass sich hieraus für die Praxis gegenüber der bisherigen Rechtslage erkennbare Änderungen ergeben.

644 Das BauGB hält zur Umsetzung der in § 1 V BauGB benannten Ziele verschiedene Festsetzungsmöglichkeiten bereit: Nach § 9 I Nr. 2 BauGB können aus Gründen des flächensparenden Wohnens Höchstgrenzen von Wohngrundstücken festgesetzt werden. Es können Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft ausgewiesen werden (§ 5 I Nr. 10, § 9 I Nr. 20 BauGB). Die vormals bestehende Beschränkung darauf, dass solche Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können, ist durch das BauROG 1998 gestrichen worden. Dadurch soll ebenso wie durch die Streichung der Subsidiaritätsklausel in § 9 I Nr. 16 BauGB hinsichtlich der wasserwirtschaftlichen Festsetzungen der Anwendungsbereich städtebaulicher Festsetzungen im Bereich natur- und landschaftsschützender Regelungen aber auch wasserwirtschaftlicher Regelungen erweitert werden. Das Erfordernis der aus städtebaulichen Gründen abzuleitenden Erfordernisse (vgl. § 9 I HS 1 BauGB) für derartige Festsetzungen bleibt bestehen. Festgesetzt werden können Flächen der Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft. Sollten sich in der Praxis Überschneidungen zwischen Festsetzungen nach dem BauGB und solchen nach Landesrecht ergeben, wäre dies für den Vollzug des Bebauungsplans unschädlich.[1363] Städtebaulich nicht begründbare Festsetzungen wie etwa das zweimalige Mähen einer Wiese im Jahr sind aber auf der Grundlage von § 9 I Nr. 20 BauGB nach wie vor nicht zulässig.

645 Darüber hinaus soll durch die ausdrückliche Erwähnung des Bodens in die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 I Nr. 20 BauGB entsprechend § 5 II Nr. 10 BauGB) der Aspekt des Bodenschutzes aufgegriffen werden. Damit trägt das BauGB dem Bodenschutz unmittelbar Rechnung und integriert diesen Belang zugleich in die Bauleitplanung der Gemeinden. Bodenschützende Festsetzungen haben den Erhalt oder die Wiederherstellung von Bodenschutzfunktionen zum Ziel. Sie können auch Grundlage späterer Entsiegelungsmaßnahmen nach § 179 BauGB sein.[1364] Gem. § 9 VIII BauGB sind in der Begründung des Bebauungsplans die Auswirkungen der Planung insbesondere auch hinsichtlich der Umwelteinwirkungen darzulegen. Altlastenverdächtige Standorte sind im Flächennutzungsplan (§ 5 III Nr. 3 BauGB) und im Bebauungsplan (§ 9 V Nr. 3 BauGB) zu kennzeichnen. In landschaftlich wertvollen Fremdenverkehrsgebieten ist eine Baulandausweisung zu vermeiden (§ 22 BauGB). Im Außenbereich ist eine schonende Bauweise vorzusehen (§ 35 V BauGB). Der Umweltschutz ist in § 136 IV 2 Nr. 3 BauGB als Sanierungsziel aufgenommen.[1365]

646 **b) Umweltschützende Belange in der Bauleitplanung (Überblick).** Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind auch umweltschützende Belange und die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege zu berücksichtigen.[1366] Diese Belange werden im BNatSchG, im BWaldG und in den landesgesetzlichen Regelungen konkretisiert.[1367] Die umweltschützenden Belange sind in einem weiten Sinne zu verstehen. Es rechnen hierzu alle Belange, die einen Bezug zu Umweltgütern haben. § 1 a II BauGB verpflichtet die Gemeinden, im Rahmen der Bauleitplanung in der Abwägung diese verschiedenen umweltschützenden Belange zu berücksichtigen. Durch die gesetzliche Regelung soll den planenden Gemeinden eine Hilfestellung für die Berücksichtigung umweltschützender Belange in der Bauleitplanung gegeben werden.[1368] Die Vorschrift knüpft an § 1 V 2 Nr. 7 BauGB an, wonach in der Abwägung die Belange des

---

[1363] So die Begründung *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, 48.

[1364] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, 49.

[1365] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 75.

[1366] Zum Verhältnis von Bauleitplanung und Naturschutz *ARGEBAU* in *Kormann* (Hrsg.) Das neue Baurecht 1994, 7; *Benz/Berkemann* Natur- und Umweltschutzrecht 1989; *Berkemann* NuR 1993, 97; *Bunzel* UPR 1991, 297; *Dolde* FS Weyreuther 1993, 195; *Dürr* UPR 1991, 81; *ders.* NVwZ 1992, 833; *Gaentzsch* NuR 1990, 1; *Gassner* NVwZ 1991, 26; *ders.* NuR 1993, 252; *Kuchler* Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung und Bauplanungsrecht 1989; *Lang* NuR 1984, 189; *Mitschang* Die Belange von Natur und Landschaft in der kommunalen Bauleitplanung 1993; *ders.* ZfBR 1994, 57; *Petersen* NuR 1989, 205; *Ramsauer* (Hrsg.) Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung 1995; *Reinhardt* NuR 1994, 417; *Runkel* NVwZ 1993, 1136; *ders.* UPR 1993, 203; *ders.* StuGR 1993, 204; *Stüer* DVBl. 1992, 1147; *ders.* DVBl. 1995, 1345; *ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 726; *Waskow* Die Mitwirkung von Naturschutzverbänden im Verwaltungsverfahren 1990; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2179.

[1367] Zum landschaftspflegerischen Begleitplan und Grünordnungsplan *Gassner* DVBl. 1991, 355; *Kuschnerus* DVBl. 1986, 75; *Stich* WiVerw. 1992, 145; *ders.* DVBl. 1992, 257.

[1368] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, 43.

Umweltschutzes gem. § 1 a BauGB, auch durch die Nutzung erneuerbarer Energien, des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere des Naturhaushaltes, des Wassers, der Luft und des Bodens einschließlich seiner Rohstoffvorkommen, sowie das Klima zu berücksichtigen sind. § 1 a BauGB konkretisiert daher Elemente der Abwägung, wie sie in § 1 V und VI BauGB allerdings auch dort nicht abschließend niedergelegt sind. Auch die Aufzählung der umweltschützenden Belange in § 1 a BauGB ist nicht abschließend. Es wird jedoch klargestellt, dass sich die Gemeinde mit den erwähnten Belangen auseinander setzen muss, wenn dazu nach Lage der Dinge Anlass besteht. [1369] Das Verhältnis von naturschutzrechtlicher Eingriffsregelung und Baurecht ist in folgenden Regelungen des BauGB und des BNatSchG niedergelegt: Das BNatSchG regelt in § 8 a I BNatSchG das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zur Bauleitplanung, in § 8 a II BauGB das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu den Vorschriften über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben und in § 8 III BNatSchG die Beteiligung der Naturschutzbehörden in Vorhaben-Genehmigungsverfahren. Im BauGB ist demgegenüber geregelt: Die Berücksichtigung der Vermeidung und des Ausgleichs der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung nach dem BNatSchG in der bauleitplanerischen Abwägung nach § 1 VI BauGB (§ 1 a II Nr. 2 BauGB), die unterschiedlichen Möglichkeiten, den Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu verwirklichen (§ 1 a III BauGB).

647 Hinzu treten verschiedene Vorschriften zur Umsetzung und zum Vollzug der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung: Der Flächennutzungsplan kann entsprechende Darstellungen nach § 5 II a BauGB für Flächen zum Ausgleich zu Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, enthalten. Der Bebauungsplan kann auf Festsetzungen nach § 9 I a BauGB von Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich auf den Baugrundstücken selber, im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans oder in einem anderen Bebauungsplan einschließlich der Möglichkeit der Zuordnung zu den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, zurückgreifen. Die §§ 135 a bis c BauGB dienen dem Vollzug von Festsetzungen in Bebauungsplänen für den Ausgleich der zu erwartenden Maßnahmen. § 200 a BauGB stellt klar, dass der Ausgleich auch die bisher auf landesrechtlicher Grundlage durchgeführten Ersatzmaßnahmen umfasst. § 212 a II BauGB lässt die aufschiebende Wirkung von Widerspruch und Anfechtungsklage gegen die Geltendmachung eines Kostenerstattungsbetrages für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen entfallen. § 246 VI BauGB ermächtigt die Länder, von bestimmten Vorschriften des § 1 a BauGB abzuweichen. § 243 II BauGB enthält ein besonderes Überleitungsrecht für die Berücksichtigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung. Ergänzt werden die Regelungen durch die Erweiterung der gesetzlichen Vorkaufsrechte der Gemeinde in § 24 I 1 Nr. 1 BauGB für im Bebauungsplan festgesetzte Flächen für Ausgleichsmaßnahmen i.S. des § 1 a III BauGB, durch Klarstellungen in den §§ 5, 57, 59, 61 BauGB im Umlegungsrecht und in den §§ 147, 148, 154, 156 im Besonderen Städtebaurecht zu den Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich. Weitere Klarstellungen sind in § 1 a III 3 BauGB zur Durchführung des Ausgleichs auf gemeindeeigenen Flächen und auf Grund städtebaulicher Verträge gem. § 11 I 1 Nr. 2 BauGB aufgenommen worden. [1370]

648 **c) Regelungsgehalt des § 1 a BauGB (Überblick).** § 1 a I BauGB führt umweltschützende Belange in der Bauleitplanung auf. Absatz 1 verweist auf die eigenständige materielle Bedeutung des Bodenschutzes im Bauleitplanverfahren. Absatz 2 weist den umweltschützenden Belangen einen wichtigen Stellenwert in der Bauleitplanung zu. Es werden dabei vier besondere Gruppen benannt, die sich als Elemente der Abwägung umweltschützender Belange darstellen. Abwägungsrelevant sind danach (1) Darstellungen von Landschaftsplänen und sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts, (2) die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft (Eingriffsregelung nach dem BNatSchG), (3) die Bewertung der ermittelten und beschriebenen Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt entsprechend dem Planungsstand (Umweltverträglichkeitsprüfung), so weit für den Bebauungsplan eine UVP-Pflicht besteht und (4) die Prüfung nach der Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie in Gebieten von gemeinschaftlicher Bedeutung. Absatz 3 regelt die besonderen Rechtsfolgen, die mit der Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung in der Bauleitplanung verbunden sind. [1371]

649 **e) Umweltschützende Belange in der Abwägung.** In der Abwägung sind von der planenden Gemeinde nach § 1 a II Nr. 1 BauGB Darstellungen von Landschaftsplänen und sonstigen Plänen, insbesondere des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts zu berücksichtigen. Zu berücksichtigende Belange ergeben sich etwa aus Landschaftsprogrammen, Landschaftsrahmenplänen oder Landschafts- oder Grünordnungsplänen.[1372] § 1 a II BauGB verweist die angesprochenen Belange zwar in die Abwägung nach § 1 VI BauGB. Die jeweiligen Fachgesetze können jedoch stärkere Bindungen enthalten, die für die planende Gemeinde nicht durch Abwägung überwindbar sind. Die Regelungen können dabei als **Planungsleitsätze** in dem Sinne ausgestaltet sein, dass sie für die Bauleitplanung bindende Vorgaben enthalten und durch Abwägung nicht überwindbar sind. Möglich sind auch **Optimierungsgebote**, mit denen der Gesetzgeber den umweltschützenden Belangen eine vorrangige Bedeutung zuweist. Unberührt von der Integration der umweltschützenden Belange in das Bauleitplanverfahren nach § 1 a II BauGB bleiben fachgesetzlich ermöglichte verbindliche Ausweisungen beispielsweise von Naturschutz- und Landschaftsschutzgebieten des

[1369] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 19.

[1370] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 25.

[1371] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 19.

[1372] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, 43.

Naturschutzrechts auf der Grundlage des Art. 75 I 1 Nr. 3 GG und Darstellungen von für verbindlich erklärten Abfallplänen des Abfallrechts auf der Grundlage des Art. 74 I Nr. 24 GG. Derartige fachliche Maßnahmen mit einer eigenständigen gesetzlich geregelten Bindungswirkung für den Flächennutzungsplan gem. § 6 II BauGB oder den Bebauungsplan in §§ 10 II, 6 II BauGB unterliegen nicht der Abwägung im Bauleitplanverfahren. [1373] Durch § 1 V 2 Nr. 7 BauGB ist im Übrigen sichergestellt, dass die umweltschützenden Belange zumindest als einfache abwägungserhebliche Belange in die Bauleitplanung eingehen.[1374] So ist ein Bebauungsplan, dessen Festsetzungen den Regelungen einer Landschaftsschutzverordnung widersprechen, nichtig, wenn das Gesetz einen Vorrang dieser Regelungen gegenüber dem Bebauungsplan vorschreibt.[1375] Wegen dieser Vorrangwirkung gegenüber einem Bebauungsplan kann sich der Rechtsschutz eines betroffenen Grundstückseigentümers bereits gegen eine Landschaftsschutzverordnung richten.[1376] Allerdings dürfen die Regelungen des Naturschutz- und Landschaftspflegerechts nicht dazu führen, dass einer Gemeinde jede bauliche Weiterentwicklung abgesprochen wird. Ist die Möglichkeit einer Alternativlösung nicht gegeben, so kann ein genereller Verzicht auf die Bebauung einer stadtnahen Fläche, die sich von der Topografie und Lage für eine Bebauung geradezu anbietet, nicht verlangt werden. Der Bebauungsplan muss allerdings in einem solchen Fall detaillierte Festsetzungen enthalten, die eine besondere Rücksichtnahme auf Belange des Natur- und Landschaftsschutzes gewährleistet.[1377] In den Stadtstaaten hat der Landesgesetzgeber mögliche Kollisionen zwischen einem in Gesetzesform erlassenen Bauleitplan und einer konkurrierenden Landschaftsschutzverordnung selbst aufzulösen.[1378]

650 Verfahren und Inhalt der **Landschaftspläne** sind rahmenrechtlich in § 6 BNatSchG geregelt. Die Gemeinden sind nach § 1 a II Nr. 1 BauGB dazu verpflichtet, sich mit den Darstellungen eines Landschaftsplans inhaltlich auseinanderzusetzen. Der Abwägungsprozess wird regelmäßig in der Begründung dokumentiert werden müssen. Das Berücksichtigungsgebot ist allerdings nicht formell, sondern materiell in dem Sinne ausgestaltet, dass die im Landschaftsplan enthaltenen Belange in die Abwägung einzustellen sind. Die Rechtswirksamkeit der Bauleitplanung kann daher nicht lediglich mit dem Hinweis darauf in Frage gestellt werden, da ein nach Landesrecht erforderlicher Landschaftsplan nicht vorgelegen habe. Es besteht daher kein landesnaturschutzrechtliches Junktim. Das Fehlen einer nach Landesrecht vorgeschriebenen Landschaftsplanung kann allerdings einen Anhaltspunkt für materielle Abwägungsfehler geben, wenn angesichts einer drohenden besonderen Beeinträchtigung eine ausreichende Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes auf Grund eines hierzu zunächst zu erstellenden Landschaftsplans möglich erscheint. Das Abwägungsmaterial kann in derartigen Fällen allerdings auch durch ein Fachgutachten oder einen etwa vorliegenden Entwurf eines Landschaftsplans angereichert werden. [1379]

In welchem Umfang sich aus den Landschaftsplänen förmliche Bindungswirkungen oder (nur) abwägungserhebliche Belange ergeben, ist dem jeweiligen Landesrecht zu entnehmen. Für NW hat das *OVG Münster* dazu folgende Grundsätze aufgestellt: Die Genehmigung der Darstellung von Bauflächen im Flächennutzungsplan für bereiche, die von einer Landschaftsschutzverordnung erfasst werden, darf nicht davon abhängig gemacht werden, dass dass die höhere Landschaftsbehörde die Aufhebung des Landschaftsschutzes zusagt. Ob von einer Landschaftsschutzverordnung erfasste Flächen im Flächennutzungsplan als Bauflächen dargestellt werden, ist keine Frage des Widerspruchs zu sonstigen Rechtsvorschriften (§ 6 II 1 BauGB). Der Landschaftsplan steht nach den Regelungen des LG NW in der Planungshierarchie unter dem Flächennutzungsplan und auf einer Stufe mit dem Bebauungsplan. Er ist kein gegenüber der Bauleitplanung höherrangiges Recht. Es ist verfehlt, für Ansiedlungen im Außenbereich, die etwa zwecks Lückenschließung ohnehin zur Bebauung anstehen, den Landschaftsschutz nur deshalb aufrechtzuerhalten, um mit gezielt vorgesehene Befreiungen vom Landschaftsschutz das Baugeschehen steuern zu können. Die als Ziele der Raumordnung zu wertenden landesplanerischen Vorgaben des Freiraumschutzes im Landesentwicklungsplan III lassen der Gemeinde Spielräume bei der Entscheidung, ob ein in der jeweiligen örtlichen Situation begründeter bedarf für die Ausweisung von Bauflächen im Freiraum besteht.[1380]

[1373] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 19.

[1374] *Stüer* DVBl. 1992, 1147.

[1375] *BVerwG*, B. v. 28. 11. 1988 -- 4 B 212.88 -- NVwZ 1989, 662 -- Taunus; B. v. 11. 8. 1989 -- 4 NB 23.89 -- NVwZ 1990, 57; vgl. auch Urt. v. 18. 5. 1990 -- 7 C 3.90 -- BVerwGE 85, 155 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 56 -- Betonformsteine; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 23. 9. 1991 -- 6 L 46/90 -- ZfBR 1992, 94 -- Wohnhauserweiterung Außenbereich.

[1376] Zur Normenkontrolle *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1987 -- 4 NB 1.87 -- BRS 48 (1988), Nr. 32 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1323 -- Golfplatz.

[1377] *OVG Koblenz*, Urt. v. 27. 5. 1987 -- 1 A 20/85 -- NVwZ 1988, 371 = ZfBR 1991, 77 -- Oberwesel.

[1378] *BVerwG*, B. v. 24. 10. 1990 -- 4 NB 29.90 -- UPR 1991, 111 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 878.

[1379] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 21 mit Hinweis auf *OVG Koblenz*, Urt. v. 22.8.1993 – 10 C 12502/92 - UPR 1994, 234; *VGH Kassel*, B. v. 25.1.1988 – 3 N 13/83 – ESVGH 38, 135 = ZfBR 1988, 236 – Landschaftspläne.

[1380] *OVG Münster*, Urt. v. 11.1.1999 – 7 A 2377/96 – Landschaftsplan.#

651 Die ebenfalls zu berücksichtigenden Pläne des **Wasserrechts** sind bundesrahmenrechtlich in § 36 WHG als wasserwirtschaftliche Rahmenpläne und in § 36 b WHG als Bewirtschaftungspläne geregelt. Pläne des Immissionsschutzrechts sind Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG und die Lärmminderungspläne nach § 47 a BImSchG. Nach § 29 I KrW-/AbfG sind die Länder verpflichtet, für ihren Bereich Abfallwirtschaftspläne aufzustellen. Die Darstellungen dieser Abfallwirtschaftspläne sind dann im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung in der Regel als Belange zu berücksichtigen. Eine strikte Bindung ergibt sich allerdings für die Ausweisung von Flächen für Abfallbeseitigungsanlagen zur Endablagerung von Abfällen (Deponien) nach § 29 I 3 Nr. 2, IV KrW-/AbfG. Derartige Verbindlichkeitserklärungen haben Vorrang gegenüber der Bauleitplanung. [1381]

652 **f) Schutzgebiete nach der FFH-Richtlinie.** Höhere Anforderungen an die Bauleitplanung können sich auch etwa aus der FFH-Richtlinie[1382] ergeben, die für besondere Schutzgebiete mit prioritären Lebensgemeinschaften eine qualifizierte Abwägung verlangt (Art. 6 II UA 2 FFH-Richtlinie).[1383] Die neuen Regelungen in § 1 a II Nr. 4 BauGB setzen zusammen mit der Regelung in § 29 III BauGB für den Bereich der Bauleitplanung die FFH-Richtlinie um. Nach § 1 a II Nr. 4 BauGB sind bei der Abwägung zu berücksichtigen die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete i.S. des BNatSchG; so weit diese erheblich beeinträchtigt werden können, sind die Vorschriften des BNatSchG über die Zulässigkeit und Durchführung von derartigen Eingriffen sowie die Einholung der Stellungnahme der Kommission anzuwenden (Prüfung nach der FFH-Richtlinie). Die Regelung zerfällt in zwei Teile: Berücksichtigung des Schutzzwecks und der Erhaltungsziele (erster Halbsatz) sowie Prüfung nach der FFH-Richtlinie (zweiter Halbsatz). So weit sich Bauleitplanverfahren (regelmäßig nur Flächennutzungsplanverfahren) unmittelbar auf den räumlichen Geltungsbereich der Schutzgebiete nach der FFH-RL erstrecken sollen, ist schon durch die Schutzgebietsausweisung ein der bauplanerischen Abwägung entzogener Vorrang gegeben. Darüber hinaus sollen der Schutzzweck oder die Erhaltungsziele von nach der Vogelschutzrichtlinie oder der FFH-Richtlinie geschützten oder zu schützenden Gebieten Gegenstand der Abwägung nach §§ 1 VI, 1 a II Nr. 4 BauGB werden. Dies gilt etwa für die Überplanung eines zwar noch nicht national unter Schutz gestellten, aber bereits in die sog. Gemeinschaftsliste (vgl. Art. 4 V FFH-Richtlinie) aufgenommenen Gebietes oder für Beeinträchtigungen auf Grund eines angrenzenden Bebauungsplans. Eine unterlassene Berücksichtigung derartiger Auswirkungen würde daher zu einem Abwägungsfehler des entsprechenden Plans führen. Dies trägt der in § 6 III FFH-Richtlinie gebotenen „Verträglichkeitsprüfung“ Rechnung.[1384] Besondere Abweichensgründe, die gleichwohl eine Beeinträchtigung der geschützten Gebiete zulassen, enthält § 6 IV FFH-Richtlinie. Sind solche Gebiete ausgewiesen, kann bei einer nachhaltigen Beeinträchtigung prioritärer Gebiete oder Lebensgemeinschaften ein Konsultationsverfahren erforderlich sein. Auch sind an die Abwägung dann erhöhte Voraussetzungen zu stellen (§ 6 IV UA 2 FFH-Richtlinie). Besondere Anforderungen an die Bauleitplanung ergeben sich auch, wenn der Plan UVP-pflichtige Vorhaben zum Gegenstand hat. Die Regelung in § 1 a II Nr. 4 HS 1 BauGB stellt klar, dass bei der bauleitplanerischen Abwägung im Rahmen von Flächennutzungs- und Bebauungsplanverfahren die Erhaltungsziele oder der Schutzzweck von Gebieten mit gemeinschaftlicher Bedeutung und der europäischen Vogelschutzgebiete zu berücksichtigen sind. Das kann etwa dadurch geschehen, dass Ausgleichsmaßnahmen, die auf der Grundlage der Bauleitplanung getroffen werden, zu einem europäischen Biotopverbundsystem beitragen. Dabei können verschiedene einzelne Ausgleichsflächen zu einem „Trittsteinsystem“ verbunden werden. Ebenso können Ausgleichsflächen als unmittelbar angrenzende „Pufferflächen“ für die besonderen Schutzgebiete dargestellt werden. [1385]

653 Ein erhöhter Schutz ergibt sich für anerkannte Gebiete von gemeinschaftsrechtlicher Bedeutung. Werden Gebiete mit prioritären Lebensraumtypen beeinträchtigt, so ist eine Planung trotz des negativen Ergebnisses der Verträglichkeitsprüfung nur zulässig, wenn der hierdurch vorbereitete Eingriff aus zwingenden Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses durchzuführen ist und eine Alternativlösung nicht vorhanden ist. In diesem Fall sind die erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen zu ergreifen, um sicherzustellen, dass die globale Kohärenz des Biotopverbundsystems geschützt ist. Außerdem ist die Europäische Kommission zu unterrichten. Gehen innerhalb dieser in die Abwägung zu integrierenden Verträglichkeitsprüfung die natur- und landschaftbezogenen Belange den genannten Gründen des überwiegenden öffentlichen Interesses vor, so führt dies zur Unzulässigkeit der betreffenden Planung. Eine Überwindung der naturschutzrechtlichen Belange ist dann zu Gunsten des Vorhabens in der Bauleitplanung nicht möglich. Zudem muss vor der Zulassung des Eingriffs in Gebieten mit prioritären (vom Aussterben bedrohten) Lebensraumtypen die Stellungnahme der Europäischen Kommission eingeholt werden. Erweist sich der Eingriff als zulässig, ist bei den erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen sicherzustellen, dass die globale Kohärenz im Sinne eines Zusammenhalts von „Natura 2000“ geschützt bleibt. [1386]

[1381] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 22.

[1382] Richtlinie 92/43/EWG des Rates vom 21.5.1992 zur Erhaltung der natürlichen Lebensräume sowie der wildlebenden Tiere und Pflanzen, ABlEG Nr. L 206/7 v. 22.7.1992.

[1383] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2032.

[1384] *Bundesregierung*., Gesetzentwurf zum BauROG, S. 43.

[1385] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 23.

[1386] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 23.

654 **g) Naturschutzrechtliche Eingriffsregelung.** Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung findet in § 1 a II Nr. 2, III BauGB eine neue rechtliche Grundlage, die durch weitere Vorschriften in §§ 135 a bis c, 200 a BauGB und § 8 a BNatSchG 1998 ergänzt wird. Waren die naturschutzrechtlichen Regelungen in der Bauleitplanung bisher in §§ 8 a bis 8 c BNatSchG 1993 enthalten, ist durch das BauROG zumindest teilweise ein Regelungstransfer in das BauGB erfolgt [1387]. Durch § 8 a BNatSchG ist ebenso wie durch § 1 a BauGB 1998 Klarheit in zwei Bereichen geschaffen worden: (1) Über Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft ist bereits im Bebauungsplan, also nicht erst im Baugenehmigungsverfahren zu entscheiden.[1388] (2) Eine Verpflichtung zu Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen über die im Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen hinaus besteht nicht. Der Bebauungsplan trifft dazu eine abschließende Regelung. In einem weiteren Schritt wies das *BVerwG* der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung ihren Platz in der Bauleitplanung zu. Dieser befindet sich im Rahmen der bauplanerischen Abwägung. Ein abstrakter Vorrang der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege vor den in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden anderen Belangen kommt im Gesetz nicht zum Ausdruck. In der Überschrift des § 1 a BauGB („umweltschützende Belange in der Abwägung") wird dabei bereits deutlich, dass der **Baurechtskompromiss** [1389], der auf einen Ausgleich zwischen Bauleitplanung und Naturschutz abzielt, fortgeschrieben wird. Eine materielle Änderung des bereits bisher bestehenden Abwägungsmodells naturschutzrechtlicher Belange in der Bauleitplanung sollte mit diesem Regelungstransfer in das Bauplanungsrecht nicht verbunden sein.[1390] Es bleibt daher bei dem gewohnten Unterschied zwischen der vom Grundsatz strikt bindenden Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG einerseits und der von Abwägung geprägten Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffe in der Bauleitplanung andererseits [1391]. Die Gemeinden sind einerseits verpflichtet, nach dem Prüfungsschema des § 8 BNatSchG vorzugehen und danach zu prüfen, ob ein Eingriff vorliegt, ob er vermieden oder minimiert werden kann, ob ein Ausgleich erforderlich ist und ob das Vorhaben bei nicht ausgleichbaren Eingriffen an den umweltschützenden Belangen scheitert. Die Prüfung ist andererseits nicht strikt in dem Sinne, dass die in § 8 BNatSchG enthaltenen Vorgaben unmittelbar bindend sind, sondern abwägungsdirigiert. Dies stellt § 1 a BauGB bereits in der Überschrift „umweltschützende Belange in der Abwägung" klar. Das Gesetz verweist auch in § 1 a II BauGB darauf, dass die planende Gemeinde nicht strikt gebunden ist, sondern die dort aufgeführten Belange in der Abwägung zu berücksichtigen hat.

Den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege kommt gegenüber den anderen öffentlichen Belangen kein absoluter Vorrang, wohl eine herausgehobene Bedeutung zu. [1392] In der Bauleitplanung ist nicht nur darüber zu entscheiden, ob sich die Eingriffe in Natur und Landschaft im Planbereich überhaupt rechtfertigen lassen, sondern auch darüber, ob und in welchem Umfang für - angesichts vorrangiger städtebaulicher Erfordernisse - unvermeidbare Beeinträchtigungen Ausgleich, zu leisten ist.[1393] Das Gesetz verpflichtet die Gemeinde, bei planerischen Eingriffen in Natur und Landschaft ein gesetzlich vorgeprägtes Entscheidungsprogramm abzuarbeiten und über ein Folgenbewältigungsprogramm abwägend zu entscheiden.[1394] Gleichwohl sei es – so das *BVerwG* - zumindest missverständlich, § 8 a I 1 BNatSchG (heute: § 1 a II BauGB) als ein Optimierungsgebot zu bezeichnen. Es werde nicht vorgeschrieben, dass die Belange von Natur- und Landschaftsschutz unabhängig von ihrem Gewicht in der konkreten

---

[1387] Zum Verhältnis von Bauleitplanung und Naturschutz *Benz/Berkemann*, Natur- und Umweltschutz, 1989; *Berkemann*, NuR 1993, 97; *Reinhardt*, NuR 1994, 417; *Runkel*, NVwZ 1993, 1136; *Schulze* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 85; *Schulze/Stüer*, ZfW 1986, 269; *dies.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 62; *Stüer*, DVBl. 1992, 1147; *ders.*, DVBl. 1995, 1345; *ders.* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 120; *ders*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 734 m.w.Nachw.

[1388] *OVG Münster*, Urt. v 13.3.1998 – 7 a 374/98.NE – NVw-RR 1999, 113 = BauR 1998, 1195.

[1389] Vgl. *Koch*, in: Ramsauer (Hrsg.), Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung, 1995, S. 199; sowie ebenda *Runkel* (S. 56 ff.); *Peine* (S. 39 ff.), *Berkemann* (S. 65 ff.); *Klinge*, BauR 1995, 289; *Schink* UPR 1995, 281; *ders.* NuR 1993, 365; *Schmidt-Aßmann*, in: UGB-BT, 1994, 394 ff. zu § 179 bis 183 UGB-BT; *Steinfort*, VerwArch 1995, 107; *Stollmann* UPR 1994, 170; *Wagner*, UPR 1995, 203; *Carlsen* (Hrsg.), Naturschutz und Bauen, Eingriffe in Natur und Landschaft und ihr Ausgleich, insbesondere in der Bauleitplanung, 1995; *Schink*, UPR 1995, 281 ff.; *Matuschak*, DVBl. 1995, 81.

[1390] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 43.

[1391] Aus dem bisher geltenden Recht übernommen ist die Bodenschutzklausel und die Bodenversiegelungsklausel in § 1a I BauGB. Danach soll mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden. Bodenversiegelungen sind auf das notwendige Maß zu begrenzen.

[1392] *BVerwG*, B. v. 31.1.1997 - 4 NB 27.96 - DVBl. 1997, 1112 = BVerwGE 104, 68 = NVwZ 1997, 1213.

[1393] Integritätsinteresse erweitert um das Kompensationsinteresse.

[1394] Die Gemeinde ist an die Ergebnisse eines standardisierten Verfahrens zur Eingriffsbewertung nicht gebunden. Das folgt schon aus dem Fehlen eines gesetzlich vorgeschriebenen Bewertungsverfahrens für die Entscheidung nach § 8 a BNatSchG, zumal es in der Praxis auch verschiedene Bewertungsverfahren gebe, die zu unterschiedlichen Ergebnissen führen könnten. Es sei vielmehr Aufgabe der planenden Gemeinde, in eigener Verantwortung die zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu bewerten und über Vermeidung, Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen abwägend zu entscheiden, so *BVerwG*, B. v. 23.4.1997 - 4 NB 13.97 - NVwZ 1997, 1215.

Situation und dem (Gegen-)Gewicht der anderen Belange zu optimieren seien. Die naturschutzrechtlichen Ermittlungen müssen eine sachgerechte Planungsentscheidung ermöglichen. Eine vollständige Erfassung der betroffenen Tier- und Pflanzenarten ist dazu regelmäßig nicht erforderlich.[1395] Vor allem lässt das *BVerwG* eine abgeschichtete Bewältigung der naturschutzrechtlichen Ausgleichserfordernisse in verschiedenen Rechtsakten zu. Ein „naturschutzrechtlicher Konflikttransfer“[1396] ermöglicht einerseits einen Transfer in Nachfolgeentscheidungen zu, stößt jedoch dort auf seine Grenzen, wo die Bewältigung der Kompensationserfordernisse in den Nachfolgeverfahren nicht mehr sichergestellt werden kann.

655 Rechtsgrundlage der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung sind § 8 BNatSchG und die entsprechenden naturschutzrechtlichen Regelungen der Naturschutzgesetze der Länder. Das BNatSchG ist ein Rahmenrecht des Bundes nach Art. 75 I 1 Nr. 3 GG. Es enthält Rahmenvorschriften, die durch das Landesrecht näher auszufüllen ist. Unmittelbar anwendbar sind die in § 4 III BNatSchG im Einzelnen aufgeführten Regelungen. Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG ist nicht unmittelbar anwendbar, sondern bedarf einer Umsetzung durch Landesrecht. Maßgebend ist daher die jeweils ausfüllende Vorschrift des Naturschutzesgesetzes bzw. Landschaftspflegegesetzes des Landes.[1397] Im Gegensatz dazu ist § 8 a BNatSchG unmittelbar geltendes Recht, weil es in den Katalog der unmittelbar geltenden Rechtsvorschriften des § 4 III BNatSchG aufgenommen worden ist. § 8 a BNatSchG gilt daher unmittelbar und geht den landesrechtlichen Vorschriften vor. § 8 BNatSchG bedarf demgegenüber der Umsetzung in dem jeweiligen Landesrecht. Der Gesetzgeber darf allerdings nicht hinter den Vorgaben des § 8 BNatSchG zurückbleiben. [1398]

656 Das Verhältnis der Bauleitplanung zum Naturschutz findet in § 1 a BauGB seine Grundlage, so weit es den eigentlichen städtebaulichen Planungsteil angeht. Die Bestimmung des naturschutzrechtlichen Eingriffs bleibt weiter dem BNatSchG als dem naturschutzrechtlichen Fachrecht vorbehalten. Das BauGB geht dabei davon aus, dass die planerischen Entscheidungen nicht strikt bindend, sondern abwägungsdirigiert sind (§ 1a II BauGB). Dies gilt in voller Breite der naturschutzrechtlichen Belange. Die Gemeinde ist allerdings bei der Abwägung nicht gänzlich frei, sondern unterliegt dabei Bindungen, die sich auch aus dem Beispielskatalog des § 1 a II BauGB und vergleichbaren Belangen ergeben. Die umweltschützenden Belange haben danach in der Bauleitplanung keinen absoluten oder relativen Vorrang, sondern sind abwägungsdirigiert in dem Sinne, dass sie aus der Sicht der planenden Gemeinde durch andere überwiegende Belange überwunden werden können. Natur- und umweltschützende Belange sind keine „roten Ampeln“, die unter allen Umständen beachtet werden müssen, sondern in der Abwägung verfügbar, wenn nur die Krokodilstränen groß genug sind, die bei ihrer Überwindung vergossen werden. Durch § 1 a BauGB wird die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung in die Bauleitplanung vorverlegt und im Gegensatz zur Rechtslage vor Inkrafttreten des InvWoBaulG 1993 nicht auf den tatsächlichen Eingriff bezogen. Die Vorverlagerung der Prüfung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung erfolgt unter zwei Zielsetzungen: Die Prüfung der naturschutzrechtlichen Belange soll auf der Ebene der Bauleitplanung konzentriert werden. Die konzentrierte Prüfung naturschutzrechtlicher Belange in der Bauleitplanung soll dazu genutzt werden, die Anliegen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung effektiver zu verwirklichen als im Rahmen der nachgeordneten einzelnen Zulassungsentscheidung.

657 Die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach § 1 a II Nr. 2 BauGB findet Anwendung, wenn auf Grund des Bauleitplans Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind (§ 8 I BNatSchG). Dies gilt etwa für die erstmalige Zulassung einer baulichen oder sonstigen Nutzung, die durch den Bebauungsplan begründet wird. Auch die Ausweisung einer intensiveren Nutzung gegenüber einer bisherigen Innenbereichslage kann einen Eingriff darstellen. Aber auch die Aufhebung eines Bebauungsplans kann die Grundlage für einen Eingriff im Rechtssinne bewirken, wenn etwa nach dem Bebauungsplan bestehende Nutzungsbeschränkungen aufgehoben werden. Wird allerdings das bereits bisher bestehende Baurecht lediglich in den Bebauungsplan übernommen, sind die naturschutzrechtlichen Regelungen nicht anwendbar (§ 1 a III 4 BauGB). Bedeutung hat diese Klarstellung etwa für nicht mehr genutzte Industriebrachen und Konversionsstandorte. Hier ist ein Ausgleich dann nicht erforderlich, wenn anstelle der alten, nicht mehr genutzten Bebauung eine neue Bebauung ohne zusätzliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft treten soll. [1399]

658 Auch für die Bauleitplanung ist das systematische Vorgehen in § 8 BNatSchG verbindlich. Der Naturschutz muss in der Bauleitplanung abgearbeitet werden. Allerdings sind die einzelnen Stationen dieses Abarbeitungsprozesses abwägungsdirigiert und nicht strikt gebunden. Dir Prüfung der Zulässigkeit des naturschutzrechtlichen Eingriffs erfolgt nach § 8 BNatSchG in einem vierstufigen System. Zunächst ist zu fragen, ob die Veränderungen der Gestalt oder Nutzung von Grundflächen und damit der Realakt die Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder das Landschaftsbild erheblich oder nachhaltig beeinträchtigt. Derartige Eingriffe sind sodann nach Möglichkeit zu vermeiden, wobei

---

[1395] *BVerwG*, B. v. 21.2.1997 - 4 B 177.96 - BauR 1997, 459 = NVwZ-RR 1997, 607. Es kann vielmehr ausreichen, wenn für den Untersuchungsrahmen besonders bedeutsame Repräsentanten an Tier- und Pflanzengruppen festgestellt werden und wenn für die Bewertung des Eingriffs auf bestimmte Indikationsgruppen abgestellt wird.

[1396] Vgl. Zur Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung *BVerwG*, Beschluß 17.2.1984 - 4 B 191.83 - DVBl. 1984, 343 = BVerwGE 69, 30.

[1397] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 25.

[1398] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 26.

[1399] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 29.

allerdings id Zielkonzeption der jeweiligen Maßnahme gewahrt werden muss. Danach nicht vermeidbare Eingriffe sind zu minimieren. Nicht vermeidbare und nicht zu minimierende Eingriffe sind auszugleichen. Ergibt sich ein Ausgleichserfordernis und kann dem ganz oder teilweise nicht Rechnung getragen werden, erfolgt eine bipolare Abwägung, in die die für das Vorhaben sprechenden Gesichtspunkte und Belange des Natur- und Landschaftsschutzes einzustellen sind. Für nicht ausgleichsfähige Maßnahmen, die sich auch vor dem Hintergrund der bipolaren Abwägung rechtfertigen, ist gegebenenfalls nach Maßgabe des Landesrechts Ersatz zu leisten. Geprüft werden diese Schritte nach § 8 II 2 BNatSchG i.d.R. nach dem sog. „Huckepackverfahren" im Rahmen der Zulassungsentscheidung, also z.B. im Baugenehmigungsverfahren oder im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren. Dabei ist die für den Naturschutz oder die Landschaftspflege zuständige Behörde nach Maßgabe des § 8 V BNatSchG zu beteiligen. Den naturschutzrechtlichen Anforderungen des Vermeidungsgebotes und der Ausgleichspflicht kann die Gemeinde allerdings nur gerecht werden, wenn der zu Grunde liegende Sachverhalt im Einzelnen aufgearbeitet ist und die nach dem Bebauungsplan zugelassenen Eingriffe und ihre Auswirkungen ermittelt sind. Es bedarf daher einer Bestandsaufnahme von Natur und Landschaft in dem Bereich, der von dem Bauleitplan betroffen ist. Es kann dabei ausreichend sein, wenn für den Untersuchungszeitraum besonders bedeutsame Repräsentanten an Tier- und Pflanzengruppen festgestellt werden und für die Bewertung des Eingriffs auf bestimmte Indikatoren abgestellt wird. Die Gemeinden sind dabei nicht an standardisierte Bewertungsverfahren gebunden. Vielmehr ist es Aufgabe der planenden Gemeinde, in eigener Verantwortung die zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu bewerten und über Vermeidung, Ausgleich und Ersatzmaßnahmen abwägend zu entscheiden.[1400]

659 Diese Bestandsaufnahme und Bestandsbewertung ist Art und Umfang der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft gegenüberzustellen. Dabei sind neben den zur Überbauung vorgesehenen Grundstücksflächen auch die vorgesehenen örtlichen Verkehrsflächen zu berücksichtigen. Die Intensität auch dieser Erhebung hängt von der Wertigkeit von Natur und Landschaft im Plangebiet ab. Der Bebauungsplan kann dabei eine gewisse Abstraktionsebene wahren und muss nicht parzellenscharfe Erhebungen gewährleisten. Zudem kann die Gemeinde bei der Ermittlung der Eingriffswirkungen von ihren Erfahrungswerten ausgehen, in welchem Umfang Bauherren Festsetzungen in Bebauungsplänen tatsächlich durch Vorhaben ausnutzen. Denn der Bebauungsplan bietet hier nur ein Angebot für eine Vielzahl städtebaulicher Nutzungen. Die Gemeinde ist daher bei der Ermittlung der Eingriffswirkungen nicht auf die Berücksichtigung der Maximalausnutzung des Bebauungsplans verpflichtet. Vielmehr kann sie, wenn dazu Anlass besteht, von einer geringeren wahrscheinlichen Eingriffswirkung ausgehen.[1401]

660 Die Gemeinde hat sodann zu prüfen, ob die beabsichtigten Eingriffe vermieden werden können. Nicht zu vermeidende und nicht zu minimierende Eingriffe sind nach Möglichkeit auszugleichen. Dabei ist zunächst zur prüfen, inwieweit zur Verwirklichung der Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege Ausgleichsmaßnahmen erforderlich sind. Darunter sind nicht nur Maßnahmen für eine gleichartige Kompensation der Eingriffsfolgen im räumlichen Zusammenhang mit dem Eingriff, sondern auch Maßnahmen zu verstehen, die traditionell als Ersatzmaßnahmen auf der Grundlage des jeweiligen Landesrechts begriffen werden. Sind Ausgleichsmaßnahmen naturschutzfachlich erforderlich, stellt sich im Rahmen der Abwägung die Frage, ob und in welchem Umfang gegebenenfalls darauf verzichtet werden kann. Die Gemeinde muss sich dabei allerdings konkret mit der Frage auseinander setzen, ob der mit der Planung verbundene Eingriff vermieden, minimiert oder ausgeglichen werden kann. Sie hat dabei zu prüfen, mit welchen Maßnahmen vernünftigerweise unter Wahrung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung dem Anliegen der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung im Bauleitplan Rechnung getragen werden kann.[1402]

661 Die naturschutzrechtlichen Belange unterliegen dabei einer Abwägung der Gemeinde. Umfang und Art des jeweils gebotenen Ausgleichs unterliegen daher der konkreten Abwägung und Entscheidung der einzelnen Gemeinde unter Abwägung der konkreten örtlichen Situation. Eine allgemeine Verpflichtung zur vollen Kompensation besteht im Rahmen der Bauleitplanung nicht.[1403] Wegen der Bedeutung der umweltschützenden Belange in der Bauleitplanung sind die wesentlichen Gesichtspunkte der Abwägung im Erläuterungsbericht zum Flächennutzungsplan oder der Begründung zum Bebauungsplan zu dokumentieren.[1404]

662 **h) Freistellungsklausel zu Gunsten der Länder.** Die Länder können nach § 246 VI BauGB bestimmen, dass die Gemeinden bis zum 31.12.2000 nicht verpflichtet sind, die Eingriffsregelung nach § 1 a II Nr. 2 und III BauGB anzuwenden, so weit den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann. Von den Freistellungsmöglichkeiten haben die Länder Bayern und Sachsen Gebrauch gemacht. § 246 VI BauGB hat die Vorgängerregelung in § **8 b BNatSchG** 1993 abgelöst. Danach waren die Länder ermächtigt, den Natur- und Landschaftsschutz in der Bauleitplanung einzugrenzen. So konnten die Länder abweichend von § 8 a I BNatSchG 1993 für eine Übergangszeit bis zum 30. 4. 1998 bestimmen, dass die Regelungen in § 8 a I BNatSchG

[1400] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 30.

[1401] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 30.

[1402] *BVerwG*; B. v. 23.4.1997 – 4 NB 13.97 - NuR 1997, 446 = UPR 1997, 409 = ZfBR 1997, 261 – Kompensationsbedarf; vorhergehend *OVG Münster*, Urt. v. 5.12.1996 – 7 A D 23/95 NE - Kompensationsbedarf.

[1403] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 32.

[1404] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 32.

1993 auf Bauleitpläne und Satzungen nach § 4 II a und VII BauGB-MaßnG 1993 nicht anzuwenden waren. Auch konnten die Länder für eine Übergangszeit bis zum 30. 4. 1998 regeln, dass Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplan und während der Planaufstellung nicht als Eingriff in Natur und Landschaft anzusehen waren. Die Berücksichtigung der Belange des Natur- und Landschaftsschutzes bei der Bauleitplanung in der Abwägung nach § 1 V und VI BauGB musste allerdings wie bisher erfolgen. Außerdem waren die Länder nach § 8 b II BNatSchG 1993 ermächtigt, auch für Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen, die vor dem 1. 1. 1993 in Kraft getreten waren, einen Ausgleich des Eingriffs durch Geldleistungen anzuordnen. Für bereits verabschiedete Bebauungspläne galt dies allerdings nur insoweit, als die Eingriffswirkungen nicht bereits Gegenstand der bauleitplanerischen Abwägung waren. Der Eigentümer konnte anstelle der Geldleistungen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen durchführen. Das Geldaufkommen musste den Gemeinden für Ersatzmaßnahmen verbleiben.

Die Gemeinden können nach § 246 VI BauGB von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung nur unter der Voraussetzung freigestellt werden, dass den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann. Auch im Falle der Freistellung sind die Länder lediglich berechtigt, nicht jedoch verpflichtet, sich von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung freizuzeichnen. Befreit sind die Gemeinden dann lediglich von der Eingriffsregelung, nicht jedoch von den Erfordernissen, die sich im Hinblick auf das Naturschutzrecht aus dem Abwägungsgebot ergeben. Die Ermittlung und Bewertung von Belangen des Naturschutzes ist für die planenden Gemeinden daher auch im Freistellungsfall verpflichtend. In der praktischen Handhabung wird daher auch das Erfordernis bestehen, das naturschutzrechtliche System des § 8 BNatSchG in der Bauleitplanung abzuarbeiten und den nach Abwägungsgesichtspunkten erforderlichen Ausgleich zu schaffen. Die Freizeichnung von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung dürfte daher in der Praxis kaum eine Erleichterung bringen – wie andererseits die Gemeinden auch bei Anwendung des § 1 a II und III BauGB nicht auf einen strikten Vorrang naturschutzrechtlicher Belange verpflichtet sind. Zudem setzt die Freizeichnung von der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung voraus, dass den naturschutzrechtlichen Belangen auf andere Weise hinreichend Rechnung getragen wird. Damit wird aber eine naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung durch einen Grünordnungsplan, einen Landschaftsplan oder vergleichbare Instrumente erforderlich. Auch bei Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung können solche Möglichkeiten des Konflikttransfers genutzt werden, so dass die Freizeichnung durch Landesregelung in der Praxis nur einen geringe Bedeutung haben wird. Auch bei einer entsprechenden Freistellung können sich die planenden Gemeinden von der Berücksichtigung naturschutzrechtlicher Belange in der Abwägung nicht verabschieden.

663 **i) Instrumente.** Für die Integration der umweltschützenden Belange in das Bauplanungsrecht verweist § 1 a III BauGB auf ein Bündel verschiedener städtebaulicher Instrumente, die von Darstellungen im Flächennutzungsplan über Festsetzungen im Bebauungsplan bis hin zu städtebaulichen Verträgen reichen. Erleichterungen werden der Praxis vor allem auch dadurch angeboten, dass der Ausgleich auch an anderer Stelle als am Ort des Eingriffs erfolgen kann und die Gemeinde durch vorgezogene Maßnahmen bereits einen Ausgleich für Eingriffe vorwegnehmen kann, die erst später anstehen. Dadurch können naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen zeitlich und räumlich entzerrt sowie instrumentell auf eine neue Grundlage gestellt werden. Hierdurch wird eine räumliche und zeitliche Abkoppelung von Beeinträchtigung und Ausgleich ermöglicht,[1405] solange dies mit den Zielen des Naturschutzes vereinbar ist. Die Praxis wird dies als hilfreich empfinden. Über allem schwebt der Gedanke, das Bauplanungsrecht mit seinem der Abwägung verpflichteten Entscheidungsverfahren für eine sachgerechte Bewältigung umweltschützender Belange zu nutzen [1406].

Ein Bebauungsplan konnte sich nach Auffassung des *BVerwG*[1407] bereits unter Geltung des § 8 a BNatSchG 1993 durchaus auf zwei voneinander räumlich getrennte Gebiete, also jeweils Teilgebiete eines räumlichen Geltungsbereichs, erstrecken. [1408] Auch insoweit kann der großräumigen Betrachtungsweise Rechnung getragen werden, wie sie die naturschutzrechtliche Kompensationsplanung erfordert.[1409] Das Gericht bejahte sodann die Befugnis der Gemeinde, auch andere Möglichkeiten der rechtstechnischen Umsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen zu wählen als die der Festsetzung von gemäß § 9 I BauGB. Die naturschutzrechtliche Zielsetzung bedinge zwar, dass im Gemeindegebiet Flächen zur Verfügung stehen, die als Ausgleichs- oder Ersatzflächen geeignet sind. Der darauf gerichtete Vollzug sei aber nicht auf die in § 8 a I 2 BNatSchG vorgesehenen Mittel begrenzt. Die Gemeinde könne demnach grundsätzlich die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auch durch vertragliche Regelungen erreichen.[1410] Ohne in der Sache zu entscheiden, hat das *BVerwG* aber Bedenken dagegen angemeldet, dass eine einseitige Verpflichtungserklärung der Plangeberin genügen könnte, um den Vollzug und die Wahrung der Belange des Naturschutzes sicher zu stellen.[1411]

664 Die Instrumente des Flächennutzungsplans und des Bebauungsplans sind in § 5 IIa BauGB um entsprechende Darstellungen und in § 9 Ia BauGB um entsprechende Festsetzungsmöglichkeiten ergänzt worden. Nach § 5 IIa BauGB

[1405] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 44.

[1406] *Stüer*, DVBl. 1996, 177.

[1407] *BVerwG*, B. v. 31.1.1997 - 4 NB 27.96 - DVBl. 1997, 1112 = BVerwGE 104, 68 = NVwZ 1997, 1213.

[1408] Vgl. die Vorlage des *VGH Mannheim*, B. v. 26.7.1996 - 5 S 2054/95 - VBlBW 1996, 465.

[1409] *BVerwG*, B. v. 9.5.1997 - 4 N 1.96 - BVerwGE 104, 353 = DVBl. 1997, 1121 = NVwZ 1997, 1216.

[1410] *BVerwG*, B. v. 9.5.1997 - 4 N 1.96 - BVerwGE 104, 353 = DVBl. 1997, 1121 = NVwZ 1997, 1216; ebenso zum planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan *VGH Mannheim*, Urt. v. 22.7.1997 - 5 S 3391/94 - DVBl. 1998, 601.

[1411] *BVerwG*, B. v. 18.11.1997 - 4 BN 26.97 - ZfBR 1998, 158 = NuR 1998, 364.

können Flächen zum Ausgleich i.S. des § 1a III BauGB im Geltungsbereich des **Flächennutzungsplans** den Flächen, auf denen Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden. Als Darstellungen kommen nach § 5 II BauGB insbesondere in Betracht: Grünflächen (§ 5 II Nr. 5 BauGB), Wasserflächen (§ 5 II Nr. 7 BauGB), Flächen für die Landwirtschaft (§ 5 II Nr. 9 BauGB), Wald (§ 5 II Nr. 9 b BauGB) sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 5 II Nr. 10 BauGB), die Zuordnungsdarstellung (§ 5 II a BauGB). Bei Darstellungen für die Landwirtschaft könnte sich eine überlagernde Darstellung nach § 5 II Nr. 10 als Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft empfehlen. Die Zuordnungsdarstellung nach § 5 II a BauGB soll bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans eine überschlägige Bewertung der zu erwartenden Eingriffe und der erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen ermöglichen. Aus den Darstellungen des Flächennutzungsplans kann insbesondere eine Verknüpfung von Eingriffs- und Ausgleichsbebauungsplan abgeleitet werden. Auch können sich aus den Darstellungen bereits Flächen für ein Ökokonto ergeben. Für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans sind allerdings solche Darstellungen auf der Ebene des Flächennutzungsplans nicht erforderlich. Es reicht, dass dies im Bebauungsplan geschieht oder gegebenenfalls auch durch vertragliche Vereinbarungen geleistet wird.

665 Im **Bebauungsplan** können Festsetzungen erfolgen für Grünflächen (§ 9 I Nr. 15 BauGB), Wasserflächen (§ 9 I Nr. 16 BauGB), Flächen für die Landwirtschaft (§ 9 I Nr. 18 a BauGB), Wald (§ 9 I Nr. 18 b BauGB), Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft (§ 9 I Nr. 20 BauGB), das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen und Bindungen für Bepflanzungen und für den Erhalt von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern (§ 9 I Nr. 25 BauGB). Die Festsetzungen für die Landwirtschaft (§ 9 I Nr. 18 a BauGB) können mit Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft (§ 9 I Nr. 20 BauGB) kombiniert werden. Durch den Wegfall der Subsidiaritätsklausel können die Festsetzungen in § 9 I Nr. 16 und 20 BauGB auch dann erfolgen, wenn dies auch auf einer anderen Rechtsgrundlage möglich wäre. Die einzelnen Festsetzungen können auch kombiniert werden.[1412] Im Bebauungsplan können Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich naturschutzrechtlicher Eingriffe auf den Grundstücken, auf denen die Eingriffe in Natur und Landschaft zu erwarten sind, oder an anderer Stelle sowohl im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans als auch in einem anderen Bebauungsplan festgesetzt werden (§ 9 I a 1 BauGB). Es bestehen danach für die Festsetzungen drei Möglichkeiten: Die Festsetzungen können (1) auf dem Grundstück, auf dem der Eingriff zu erwarten ist, (2) an anderer Stelle im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans oder (3) in einem anderen Bebauungsplan (Ausgleichsbebauungsplan)[1413] festgesetzt werden. Die Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich an anderer Stelle können den Grundstücken, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, ganz oder teilweise zugeordnet werden. Dies gilt auch für Maßnahmen auf der Gemeinde bereitgestellten Flächen. Die Zuordnungsmöglichkeit ist damit auch auf Festsetzungen für den Ausgleich in einem weiteren Bebauungsplan erweitert worden. Voraussetzung für die Zuordnung von einem Bebauungsplan zum anderen ist jeweils, dass ein Zusammenhang zwischen Beeinträchtigungen und Ausgleich besteht. Dieser kann –so weit vorhanden – aus entsprechenden Darstellungen für Flächen zum Ausgleich im Flächennutzungsplan abgeleitet werden. Die Festsetzungen müssen die allgemeinen Anforderungen des Abwägungsgebotes § 1 V, VI BauGB und im Hinblick auf den Flächennutzungsplan die Erfordernisse des Entwicklungsgebotes in § 8 II BauGB wahren.[1414] Die Zuordnungsfestsetzung dient vor allem auch der Finanzierung. Im Falle des Ausgleichsbebauungsplans erfolgt die Zuordnung über eine Zuordnungsfestsetzung im Eingriffsbebauungsplan, die auf Festsetzungen zum Ausgleich im Ausgleichsbebauungsplan zurückgreift. Auch kann der Eingriffsbebauungsplan auf von der Gemeinde bereitgestellte Flächen (§ 1 a III 3 BauGB) verweisen. Dem Eingriffsbebauungsplan sollte in diesem Fall als Anlage zur Begründung eine Aufstellung der von der Gemeinde in eigener Verantwortung zu leistenden Maßnahmen für den Ausgleich auf die außerhalb des Bebauungsplans liegenden, von der Gemeinde bereitgestellten Flächen beigefügt werden.

666 Die Zuordnung erfolgt in der Regel durch textliche Darstellungen oder Festsetzungen, mit denen bestimmt wird, welche Ausgleichsmaßnahmen welchen Eingriffen zugeordnet werden. Es sind alle Flächen im Plangebiet zu bezeichnen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, die nach Maßgabe der planerischen Abwägung an Ort und Stelle nicht ausgeglichen werden können. Zu den Flächen, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, gehören neben den Bauflächen etwa auch Verkehrsflächen und Flächen für Nebenanlagen wie Stellplätze oder Garagen. Da die Festsetzungen in einem Bebauungsplan regelmäßig „flächenscharf“ aber nicht grundstücksscharf erfolgen, kann dieser grobere Maßstab auch im Bereich der Ausgleichsmaßnahmen angewendet werden.

667 **j) Kompensationsraum.** Der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft ist nicht auf das Grundstück oder das Plangebiet beschränkt Er kann auch an einer anderen Stelle im Plangebiet oder außerhalb des Plangebietes in einem Ausgleichsbebauungsplan erfolgen. Der Ausgleich muss allerdings mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege

---

[1412] *OVG Münster*, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation, für eine Kombination von Festsetzungen nach § 9 I Nr. 15 und 20 BauGB.#

[1413] *OVG Münster*, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation.#

[1414] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 49.

vereinbar sein.[1415] Der Ausgleich kann auch außerhalb des Gemeindegebietes erfolgen, bedarf dann aber der bauplanerischen Mitwirkung der Nachbargemeinde. Die jeweiligen Maßnahmen müssen mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein. Diese wird durch den Flächennutzungsplan zum Ausdruck gebracht. Die Maßnahmen dürfen daher nicht gegen das Grundkonzept des Flächennutzungsplanes verstoßen. Ziele der Raumordnung können gem. § 7 II 2 ROG Vorgaben für Kompensationsräume an anderer Stelle enthalten. Der Regionalplan kann dazu bestimmen, dass in dem Gebiet unvermeidbare Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes an anderer Stelle ausgeglichen, ersetzt oder gemindert werden können. Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege können in einem Landschaftsplan gem. § 6 BNatSchG konkretisiert sein, der geeignete Kompensationsflächen darstellt.

668 **k) Ausgleich umfasst auch Ersatz.** Die Unterscheidung zwischen dem am Ort des Eingriffs durchzuführenden Ausgleichs und den im Landschaftsraum vorzunehmenden Ersatzmaßnahmen wird durch § 200 a BauGB i.d.F. des BauROG aus bundesrechtlicher Sicht aufgegeben. Darstellungen für Flächen zum Ausgleich und Festsetzungen für Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich i.S. des § 1 a III BauGB umfassen danach auch Ersatzmaßnahmen nach den Vorschriften der Landesnaturschutzgesetze. Ein unmittelbarer räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich ist nicht erforderlich, so weit dies mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung und den Zielen der Raumordnung sowie des Naturschutzes und der Landschaftspflege vereinbar ist (§ 200 a 2 BauGB). Die nach dem BNatSchG gebotene Differenzierung zwischen Ausgleich und Ersatz ist dadurch für den Anwendungsbereich des BauGB vereinfacht und für die Bauleitplanung in dem planungsrechtlichen Begriff des „Ausgleichs“ zusammengefasst worden. Dem entspricht, dass in § 1 a BauGB nicht zwischen Ausgleich und Ersatz unterschieden wird, sondern nur noch von einem weiter gefassten planerischen Ausgleich die Rede ist. Hierunter fallen sowohl die Maßnahmen, die im Bereich des Eingriffs durchgeführt werden sollen und daher traditionell als Ausgleich bezeichnet werden, als auch Maßnahmen, die an anderer Stelle im Landschaftsraum festgesetzt werden und traditionell als Ersatz bezeichnet werden. Beide Maßnahmen (Ausgleich und Ersatz) werden daher durch den Begriff des planerischen Ausgleichs, von dem § 1 a BauGB ausgeht, erfasst. Durch die veränderte Terminologie will das Gesetz verdeutlichen, dass häufig ein „planerischer Ausgleich“ aus städtebaulichen Gründen am Ort der erwarteten Beeinträchtigung oder in seiner unmittelbaren Umgebung nicht möglich und damit an anderer Stelle geboten ist. Beide Fallgestaltungen, der Ausgleich unmittelbar im Bereich des Eingriffs als auch der Ausgleich an anderer Stelle sollen durch den Begriff des „planerischen Ausgleichs“ umfasst werden. Dem entspricht, dass § 200 a BauGB aus bundesrechtlicher Sicht die Unterscheidung zwischen dem Ausgleich und dem Ersatz aufgibt und daher auch die auf Landesrecht beruhenden Ersatzmaßnahmen als Ausgleichsmaßnahmen im Sinne des Planungsrechts begreift. Art und Umfang der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen unterliegt der planerischen Abwägung. Dabei kann die Gemeinde unter Beachtung des Abwägungsgebotes entscheiden, ob und in welchem Umfang ein Ausgleich erforderlich ist und welche Maßnahmen hierzu getroffen werden müssen. Sollen durch einen bauplanerischen Eingriff beeinträchtigte Belange von Natur und Landschaft zu Gunsten anderer Belange zurückgestellt werden, bedarf es regelmäßig Erwägungen des Plangebers auch zur Frage, ob im Plangebiet nicht vorgesehene Ausgleichsmaßnahmen zumindest außerhalb des Plangebietes in Betracht zu ziehen sind.[1416] Denn das Abwägungsgebot eröffnet der Gemeinde nicht nur einen Spielraum, sondern beinhaltet vor allem ach das Gebot, die Eingriffsfolgen zu bedenken und das Programm der Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG abzuarbeiten.

An eine **Rangfolge** von (vorrangigem) Ausgleich und (nachrangigem) Ersatz ist die Gemeinde wohl anders als nach der Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG nicht mehr gebunden. Allerdings kann im Rahmen der Abwägung ein Ausgleich an Ort und Stelle oder im unmittelbaren Umfeld des Eingriffs gegenüber einer Kompensation an weit entfernter Stelle Bedeutung gewinnen. Zwar wird ein enger räumlicher Bezug zwischen Eingriff und Ausgleich nicht gefordert. Gleichwohl dürfe es einem effektiven Natur- und Landschaftsschutz förderlich sein, wenn ein **funktionaler Zusammenhang** zwischen Eingriff und ausgleich hergestellt werden kann. Sind Eingriffe in den Naturhaushalt unvermeidbar und auch nicht an Ort und Stelle ausgleichbar, werden ihre Auswirkungen in der Regel am wirkungsvollsten gemindert, wenn ein Ausgleich in dem beeinträchtigten Bereich oder jedenfalls in der Nähe des Eingriffs erfolgt. Je weiter die Kompensationsfläche entfernt ist, desto mehr gewinnt der ausgleich die Bedeutung einer lediglich rechnerischen, vom Einzelfall gelösten Kompensierung.[1417] Zwar kann sich die Gemeinde mit einer derartigen Kompensation begnügen. Dies sollte jedoch auf Grund einer nachvollziehbaren Abwägung geschehen, bei der auch die Möglichkeiten räumlich enger am Eingriff liegender Ausgleichsmaßnahmen geprüft worden sind.

Bei der Auswahl geeigneter Flächen hat die Gemeinde zu bedenken, dass dass eine **Inanspruchnahme privaten Grundeigentums** nur zulässig ist, wenn gleich geeignete Flächen in öffentlicher Hand nicht zur Verfügung stehen. Denn es wäre ein Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, wenn der Plangeber zur Verwirklichung seiner Planung privates Eigentum in Anspruch nimmt, obwohl er mindestens über gleich gut geeignete für die Planung im Übrigen nicht erforderliche Grundstücke verfügt. Hält der Plangeber es für erstrebenswert, einen naturschutzrechtlichen Ausgleich für planungsbedingte Eingriffe nach Möglichkeit eingriffsnah zu verwirklichen, muss er von der Inanspruchnahme privater Ausgleichsflächen nur absehen, wenn er in ähnlicher Entfernung über geeignete

[1415] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 36.

[1416] *OVG Münster*, Urt. v. 13.3.1998 - 7a B 374/98.NE - #.

[1417] *OVG Münster*, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation.#

Flächen verfügt, mit denen er den Ausgleich ebenso gut erreichen kann. Ein Zugriff auf öffentliche Flächen ist auch dann nicht sachgerecht, wenn der Betroffene durch die Planung eine Eingriffsmöglichkeit erst erhält und der Ausgleich einem durch die Planung zugelassenen Eingriff dient. Dann wird es dem Grundsatz der sachgerechten Lastenverteilung entsprechen, andere Flächen des Grundeigentümers für den erforderlichen Ausgleich in Anspruch zu nehmen und nicht auf Flächen der öffentlichen Hand zurückzugreifen. [1418]

In der Regel wird eine Festsetzung als **private Grünfläche** genügen. Die Festsetzung als öffentliche Grünfläche ist erst dann erforderlich, wenn aus der Sicht des Plangebers ein Erfordernis besteht, die Fläche auch tatsächlich der Öffentlichkeit zur Verfügung zu stellen. Ggf. kommt auch in Betracht, die Fläche im privaten Eigentum zu belasten und sie mit einem Recht i.S. des § 9 I Nr. 21 BauGB zu Gunsten eines beschränkten Personenkreises zu belasten. Die nicht erforderliche Festsetzung als öffentliche Grünfläche kann zur Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans führen, wenn sich ein innerer Zusammenhang mit dem Gesamtkonzept des Bebauungsplans ergibt. Der Fehler kann allerdings nach § 215 a I BauGB durch ein ergänzendes Verfahren repariert werden[1419]

669 Nicht alle Eingriffe sind **ausgleichsfähig**. So wird etwa eine in Natur und Landschaft erstmals gebaute Straße im Landschaftsbild regelmäßig dauernde Beeinträchtigungen des zuvor vorhandenen Landschaftsbildes auslösen, die wegen ihrer Intensität nicht wirklich ausgleichsfähig sind. Das versiegelte Straßenbild bleibt bestehen. Dieser dauerhafte Zustand kann zumeist nicht wirklich ausgeglichen werden. Er kann nur durch Ersatzmaßnahmen i. S. einer Gesamtbilanz aufgefangen werden. Dabei ist es allerdings unschädlich, wenn eine als Ersatz bezeichnete Maßnahme tatsächlich einen Ausgleich darstellt. Die fehlerhafte Bezeichnung konnte das Gericht korrigieren und spielt nach der Neufassung des Gesetzes ohnehin keine Rolle mehr.[1420] Werden Ersatzmaßnahmen für einen Eingriff in Natur und Landschaft als Gesamtmaßnahme für mehrere Abschnitte einer zu errichtenden Maßnahme geplant, kann es zulässig sein, die Entscheidung über die Ersatzmaßnahme für einen einzelnen Abschnitt der Planung des Folgeabschnitts zu überlassen.[1421] . In § 8 a II 1 HS 1 BNatSchG wird zudem klargestellt, dass auch Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen auf der Grundlage des Bundes- und Landesnaturschutzrechts für den Bereich des Baurechts mit den beiden Ausnahmen des Außenbereichs und der planfeststellungsersetzenden Bebauungspläne ausgeschlossen sind, weil insoweit die Vorschriften der Eingriffsregelung nicht anzuwenden sind.

Die für den Ausgleich vorgesehenen Flächen müssen dafür geeignet und insbesondere **aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig** sein. Die Grundstücke müssen durch Ausgleichsmaßnahmen in einen aus der Sicht des Naturschutzes höherwertigen Zustand versetzt werden können.[1422] Lediglich solche Flächen bleiben außer Betracht, die ohnehin schon eine Qualität aufweisen, wie sie nach dem Sinn der Eingriffsregelung herbeigeführt werden soll, um die Folgen des Eingriffs wiedergutzumachen.[1423] Aufwertungsfähig und bedürftig sind danach insbesondere ausgeräumte, artenarme Kulturlandschaften und Flächen, die intensiv für Ackerbau genutzt werden.[1424]

670 **l) Maßnahmen für den Naturschutz.** Die neuen Regelungen für die bauleitplanerische Bewältigung der naturschutzrechtlichen Eingriffsfolgen werden durch Vorschriften über die zu treffenden Maßnahmen für den Naturschutz ergänzt [1425]. §§ 135 a bis c BauGB, die auf Grund der Änderungen durch das BauROG 1998 aus den §§ 8 a bis c BNatSchG 1993 hervorgegangen sind, regeln die Pflichten des Vorhabenträgers, die Durchführung durch die Gemeinde und die Kostentragung (§ 135 a BauGB), die Verteilungsmaßstäbe für die Abrechnung (§ 135 b BauGB) und das für die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen erforderliche Satzungsrecht (§ 135 c BauGB). Die Regelungen knüpfen damit an § 1 a BauGB an. § 135 a I BauGB schreibt für die Durchführung der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen das Verursacherprinzip vor. Festgesetzte Maßnahmen zum Ausgleich nach § 1 a III BauGB sind danach vom Verursacher durchzuführen. Sind Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle den Grundstücken zugeordnet, soll, die Gemeinde diese anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Eigentümer durchführen, wenn dies nicht auf andere Weise gesichert ist (§ 135 a II BauGB). Dabei kann eine solche Zuordnung nach § 9 Ia BauGB an anderer Stelle sowohl im sonstigen Geltungsbereich des Bebauungsplans als auch in einem anderen Bebauungsplan erfolgen.

[1418] *OVG Münster*, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation.#

[1419] So *OVG Münster*, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation.#

[1420] *BVerwG*, B. v. 4. 10. 1994 -- 4 B 196.94 -- Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 14.

[1421] *BVerwG*, B. v. 30. 8. 1994 -- 4 B 195.94 -- NuR 1995, 139 = RdL 1994, 328 -- A 33.

[1422] *OVG Münster*, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation.#

[1423] *BVerwG*, B. v. 31.1.1997 - 4 NB 27.96 - DVBl. 1997, 1112 = BVerwGE 104, 68 = NVwZ 1997, 1213;

[1424] *OVG Münster*, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – naturschutzrechtliche Kompensation.#

[1425] Das Gesetz geht dabei von dem Grundsatz aus, daß im Plan festgesetzte Maßnahmen vom Vorhabenträger durchzuführen sind (§ 135a I BauGB). Die Gemeinde kann die Ausgleichsmaßnahmen aber auch auf Kosten der Vorhabenträger oder Grundstückseigentümer durchführen (§ 135a II BauGB). Durch die in § 135b BauGB enthaltenen Verteilungsmaßstäbe und den Verweis auf das gemeindliche Satzungsrecht soll den Gemeinden ein vollziehbares Instrumentarium an die Hand gegeben werden. Vor allem ist den Gemeinden zu empfehlen, durch vertragliche Vereinbarungen einen komplizierten Abrechnungsstreit zu umgehen (§§ 1a III, 11 BauGB).

671 Auch kann die Bereitstellung der für die Ausgleichsmaßnahmen erforderlichen Flächen durch die Gemeinde erforderlich sein. Die Gemeinde braucht allerdings nicht tätig zu werden, so weit die Durchführung an anderer Stelle etwa durch einen städtebaulichen Vertrag nach § 11 BauGB gesichert ist. Die Ausgleichsmaßnahmen können bereits vor den Baumaßnahmen und der Zuordnung durchgeführt werden. Dies ermöglicht eine zeitliche Streckung der Ausgleichsmaßnahmen und die Bildung eines „Öko-Kontos". Die Gemeinde soll daher die Möglichkeit erhalten, im Vorgriff auf spätere Baugebietsfestsetzungen Maßnahmen zum Ausgleich durchzuführen und diese dann den neuen Baugebieten später zuzuordnen („Ablassmodell"). Durch die Möglichkeit einer Anrechnung bereits früher erbrachter Ausgleichsleistungen soll die Kompensation damit auch in zeitlicher Hinsicht flexibilisiert werden.[1426] Nach § 135 a III BauGB können die Kosten geltend gemacht werden, sobald die Grundstücke, auf denen Eingriffe zu erwarten sind, baulich oder gewerblich genutzt werden können. Die Gemeinde erhebt zur Deckung ihres Aufwandes für Maßnahmen zum Ausgleich einschließlich der Bereitstellung hierfür erforderlicher Flächen einen Kostenerstattungsbeitrag. Die Erstattungspflicht entsteht mit der Herstellung der Maßnahme zum Ausgleich durch die Gemeinde. Der Betrag ruht als öffentliche Last auf dem Grundstück (§ 135 a III BauGB). Durch diese Regelungen ist eine Angleichung an das Erschließungsbeitragsrecht bewirkt worden. Dabei sind die landesrechtlichen Vorschriften über kommunale Beiträge einschließlich der Billigkeitsregelungen entsprechend anzuwenden (§ 135 a IV BauGB).[1427]

672 Die Umsetzung der naturschutzrechtlichen Festsetzungen des Bebauungsplans erfolgt in der Regel in der Baugenehmigung. So weit der Bauantrag nicht bereits entsprechende Angaben enthält, können die dem naturschutzrechtlichen Ausgleich dienenden Festsetzungen als Auflagen oder andere Nebenbestimmungen Bestandteil der Baugenehmigung werden. Es handelt sich in der Regel um unselbstständige Nebenbestimmungen zur Baugenehmigung, die mit dieser zusammen angefochten und vollzogen werden können. Dies bedeutet zugleich, dass die Umsetzung der Festsetzungen vom Bauherrn oder Eigentümer erst verlangt werden kann, wenn dieser den Bau oder Eingriff durchführt. [1428] Sammel-Ausgleichsmaßnahmen können allerdings n der Regel nur einheitlich durchgeführt werden. § 135 a II 1 BauGB entkoppelt daher den Vollzug solcher Sammel-Ausgleichsmaßnahmen vom Baugenehmigungsverfahren oder sonstigen Zulassungsverfahren. Die Vorschrift bestimmt, dass solche Festsetzungen für Maßnahmen von der Gemeinde anstelle und auf Kosten des Vorhabenträgers oder Eigentümers der Grundstücke durchgeführt werden soll. Eine solche Verpflichtung der Gemeinde besteht dann, wenn die Durchführung der Maßnahmen nicht auf andere Weise wie etwa durch städtebaulichen Vertrag gesichert ist. Nach § 135 a II 2 BauGB können die Sammel-Ausgleichsmaßnahmen bereits vor dem (letzten) Eingriff durchgeführt werden. [1429]

673 Beim **„Ökokonto"** werden der Vollzug von Eingriff und Ausgleich auch zeitlich voneinander abgekoppelt. Es können bereits vor dem Eingriff an anderer Stelle im Gemeindegebiet Maßnahmen im Hinblick auf den künftigen Eingriff verwirklicht werden. Sobald die im Bebauungsplan ausgewiesenen Flächen baulich nutzbar sind, können dann diese Maßnahmen als für den Eingriff zu leistender Ausgleich abgebucht werden. Die Darlegung der künftigen Ausgleichsfunktion kann im Erläuterungsbericht des Flächennutzungsplans oder in der Begründung des Bebauungsplans erfolgen. Die Bildung eines „Ökokontos" kann auch in der Form eines vorgezogenen Ausgleichsbebauungsplans oder etwa in einem Landschaftsplan geschehen. § 135 a II 2 BauGB ermöglicht dabei den Vollzug des Ökokontos schon vor der Zuordnung, so dass ein Eingriffsbebauungsplan bereits zu diesem Zeitpunkt noch nicht erforderlich ist. Es ist allerdings nicht zulässig, in der Vergangenheit, d.h. vor Inkrafttreten der Gesetzesänderung durchgeführte Maßnahmen zu Gunsten des Naturschutzes nachträglich als Ausgleichsmaßnahmen umzuwidmen. [1430] Wird ein Sammelausgleich durchgeführt, so hat dies für die planungsrechtliche Zulässigkeit des Einzelvorhabens folgende Auswirkungen: Die Zulässigkeit eines Vorhabens nach §§ 30 oder 33 BauGB kann nicht deshalb verneint werden, weil die zugeordneten Sammel-Ausgleichsmaßnahmen noch nicht verwirklicht sind. Dies dürfte selbst dann gelten, wenn die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen noch an Rechtsgründen scheitert, etwa weil die Gemeinde noch nicht Eigentümerin der entsprechenden Grundstücksflächen ist oder vertragliche Vereinbarungen mit dem Eigentümer der Flächen für die Ausgleichsmaßnahmen noch fehlen. Der Gesetzgeber hat durch die Entkoppelung von Eingriff und Ausgleich bewusst auf solche Abhängigkeiten verzichtet und den Vollzug der Ausgleichsmaßnahmen von den Zulassungsverfahren getrennt. Die Gemeinde soll allerdings diese Sammel-Ausgleichsmaßnahmen auf Kosten der Vorhabenträger oder Eigentümer durchführen, wenn die Durchführung der Maßnahmen nicht auf andere Weise gesichert ist. [1431]

674 Nach § 135 b BauGB sind Verteilungsmaßstäbe der Kosten die überbaubare Grundstücksfläche, die zulässige Grundfläche, die zu erwartende Versiegelung oder die Schwere der zu erwartenden Eingriffe. Die Verteilungsmaßstäbe können miteinander verbunden werden. Die näheren Einzelheiten legt die Gemeinde durch Satzung nach § 135 c BauGB fest. Die Wahl der Verteilungsmaßstäbe sollte nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten erfolgen und sich am Grundsatz der möglichst einfachen Handhabbarkeit ausrichten. Ist die Wertigkeit der Flächen im Plangebiet deutlich

---

[1426] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 64.

[1427] Vgl. dazu auch den Rechtsgedanken in §§ 135 VI und 155 V BauGB.

[1428] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 37.

[1429] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 43.

[1430] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 44.

[1431] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 45.

unterschiedlich, kann es sich empfehlen, als Verteilungsmaßstab auch die Schwere der zu erwartenden Beeinträchtigungen ganz oder teilweise zugrundezulegen. Unberücksichtigt wird dabei bleiben, ob der Bauherr die Baurechte ausschöpft oder durch Befreiungen nach § 31 II BauGB sogar geringfügig überschreitet. Der Gesetzgeber hat sich bewusst für ein möglichst einfaches Verteilungssystem entschieden und dabei gewisse Einzelfallungerechtigkeiten in Kauf genommen. [1432]

675 Das in § 135 c BauGB niedergelegte Satzungsrecht lässt der Gemeinde einen Spielraum, mit welchem **Detaillierungsgrad** sie die Festsetzungen für ausgleichende Maßnahmen festsetzt. Dabei kann die Gemeinde den Grundsatz der planerischen Zurückhaltung berücksichtigen. So kann die Gemeinde etwa für das gesamte Gemeindegebiet Grundsätze im Sinne von Standards für die Ausgestaltung von größeren Ausgleichsmaßnahmen festlegen und in den Festsetzungen des einzelnen Bebauungsplans darauf verweisen.[1433]

676 Für die festzusetzenden Maßnahmen kann auch ein **Landschaftsplan** von Bedeutung sein (§ 1 a II Nr. 1 BauGB). Der Landschaftsplan kann einen wichtigen Fachbeitrag geben bei der Ermittlung und Bewertung des vorhandenen Zustandes von Natur und Landschaft im Plangebiet und bei den aus der Sicht des Naturschutzes und der Landschaftspflege für erforderlich gehaltenen Maßnahmen zur Vermeidung oder zum Ausgleich der zu erwartenden Einriffe. Vorhandene Landschaftspläne sind zu berücksichtigen. Eine Verpflichtung zur vorherigen Aufstellung von Landschaftsplänen ergibt sich aus § 1 a II Nr. 1 BauGB nicht. Diese kann sich allerdings unabhängig von der Bauleitplanung aus dem Landesrecht ergeben. [1434]

Zur Sicherung und Durchführung erforderlicher Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen[1435] kommt neben der Festsetzung von Maßnahmen im Bebauungsplan grundsätzlich auch ein **öffentlich-rechtlicher Vertrag** in Betracht. Es ist ein zulässiges Mittel zur Kompensation sowohl beim „normalen“ Bebauungsplan[1436], als auch beim planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan (vgl. § 17 III 1 FStrG).[1437] 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 anderenfalls die Gefahr besteht, dass der mit dem Ausgleich verfolgte Zweck verfehlt wird.[1438] Die geplante Kompensation des Eingriffs ist rechtlich nicht allein deshalb bedenklich, weil absehbar ist, dass sie nach Inkrafttreten des Bebauungsplans nicht kurzfristig umgesetzt werden kann. Denn zeitlicher Bezugspunkt für die Umsetzung der festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen ist nicht das Inkrafttreten des Bebauungsplans, sondern der durch den Plan ermöglichte Eingriff.[1439]

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 II 1 BauGB vereinbar sein; anderes gilt, wenn die Ausgleichsmaßnahmen in einer Aufforstung des als Fläche für die Landwirtschaft dargestellten Bereichs bestehen sollen.[1440]

Für Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen (§ 8 II und 9 BNatSchG) kommen nur solche Flächen in Betracht, die aufwertungsbedürftig und -fähig sind.[1441] 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 III BNatSchG i.V.m. § 8 BNatSchG gebietet nicht, allein naturkonservierende Maßnahmen anzuordnen oder zu treffen. Er gestattet - um des naturschutznäheren Endziels willen - auch Maßnahmen, die zunächst eine Beeinträchtigung des bestehenden naturhaften Zustandes darstellen, sich indes in der naturschutzfachlichen Gesamtbilanz als günstig erweisen (hier: Wiedervernässung eines Polders zwecks Moorrenaturierung und Schaffung eines Biotopverbundes).[1442]

[1432] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 48.

[1433] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 42.

[1434] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 37.

[1435] Zu den Kriterien für die Auswahl von Ausgleichsflächen OVG Münster, Urt. v. 17.12.1998 – 10a D 186/96.NE – NVwZ–RR 1999, 561.

[1436] BVerwG, B. v. 9.5.1997 – 4 N 1.96 – BVerwGE 104, 353 = DVBl. 1997, 1121.

[1437] BVerwG, B. v. 5.1.1999 – 4 BN 28.97 – UPR 1999, 190 = NuR 1999, 384 = BauR 1999, 729 = ZfBR 1999, 359 (LS).

[1438] BVerwG, B. v. 16.3.1999 – 4 BN 17.98 – ZfBR 1999, 349.

[1439] BVerwG, B. v. 16.3.1999 – 4 BN 17.98 – ZfBR 1999, 349; siehe auch OVG Lüneburg, Urt. v. 17.12.1998 – 1 K 4008/97 – NuR 1999, 406 – Parkhausfestsetzung durch Bebauungsplan.

[1440] OVG Münster, Urt. v. 28.7.1999 - 7a D 42/98.NE -.

[1441] BVerwG, Urt. v. 28.1.1999 – 4 A 18.98 – UPR 1999, 268 – Existenzvernichtung eines Betriebes.

[1442] BVerwG, Urt. v. 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.

Auch wenn ein die Planfeststellung ersetzender Bebauungsplan (§ 17 III 1 BFStrG) aufgestellt wird, kommt zur Sicherung und Durchführung von erforderlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen grundsätzlich ein öffentlich-rechtlicher Vertrag in Betracht.[1443] Dem Gebot des § 8 IV BNatSchG (1993), die zum Ausgleich des Eingriffs erforderlichen Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege in einem landschaftspflegerischen Begleitplan darzustellen, ist (jedenfalls) in diesem Fall durch einen die Ausgleichsmaßnahmen darstellenden Grünordnungsplan entsprechend den Vorschriften des Landesnaturschutzrechts genügt.[1444]

So weit ein Bebauungsplan die Planfeststellung für den - der Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegenden - Bau einer Straße ersetzt,[1445] richten sich Erforderlichkeit, Umfang und Durchführung der Umweltverträglichkeitsprüfung grundsätzlich nach den gleichen Regeln wie bei der straßenrechtlichen Planfeststellung.[1446] Die Umweltverträglichkeitsprüfung findet nicht in einem eigenständigen formalisierten Verfahren, sondern im Verfahren der Bauleitplanung nach den für dieses geltenden Vorschriften statt. Fehler bei der Umweltverträglichkeitsprüfung können zu Mängeln der Abwägung, insbesondere beim Abwägungsvorgang, führen. Ins einzelne gehende technische Festsetzungen des Bebauungsplans für die Straße verstoßen nicht deshalb gegen § 1 III (Erforderlichkeit) oder § 1 VI BauGB (Abwägungsgebot), weil das einschlägige Straßenrecht eine ergänzende Planfeststellung zum Bebauungsplan ermöglicht, in der entsprechende Anordnungen getroffen werden könnten.[1447]

Einer detaillierten Ermittlung der vorhandenen Tierwelt bedarf es nicht, wenn auf Grund 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 - Gewichtigkeit 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 Gewichtigkeit zutreffend erkanntes Ausgleichsdefizit aus sachlich hinreichend gerechtfertigten Gründen abwägend hingenommen wurde. Das Schutzgut „Landschaftsbild“ wird maßgeblich durch die optischen Eindrücke für einen Betrachter, d.h. die mit dem Auge wahrnehmbaren Zusammenhänge von einzelnen Landschaftselementen bestimmt.

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 in Form der 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 I Nr. 20 BauGB in einem Bebauungsplan auch natur- oder landschaftsschutzbezogene Pflegemaßnahmen festzusetzen, steht nicht im Belieben des Planungsträgers, sondern bedarf einer konkret einzelfallbezogenen städtebaulichen Rechtfertigung.[1448]

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 Deckung.[1449]

677 **m) Planungsrechtliche Zulässigkeit.** Das Verhältnis zum Baurecht ist in § 8 a BNatSchG 1998 geregelt. Vor allem wird in § 8 a BNatSchG die Berücksichtigung des Natur- und Landschaftsschutzes bei der planungsrechtlichen

---

[1443] BVerwG, B. v. 9.5.1997 – 4 N 1.96 – DVBl. 1997, 1121 = BVerwGE 104, 353.

[1444] BVerwG, B. v. 5.1.1999 – 4 BN 28.97 – DÖV 1999, 557 = NVwZ–RR 1999, 426 = BauR 1999,729 = NuR 1999, 384 = RdL 1999, 166.

[1445] Etwa § 38 IV S. 1 StrWG NW.

[1446] BVerwG, Urt. v. 16.8.1995 – 4 C 19.94 – DVBl. 1996, 907 = BVerwGE 100, 370.

[1447] BVerwG, B. v. 22.3.1999 – 4 BN 27.98 – NVwZ 1999, 989 = ZfBR 1999, 348.

[1448] OVG Münster, B. v. 30.6.1999 – 7a D 144/97.NE – dort auch zu den Grenzen für die städtebauliche Rechtfertigung dezidierter 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).

[1449] OVG Münster, B. v. 30.6.1999 – 7a D 184/97.NE – NuR 2000, 55.

Zulässigkeit von Vorhaben sowie die Beteiligung der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden geregelt. § 8 a I BNatSchG regelt das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zur Bauleitplanung. § 8 a II BNatSchG betrifft das Verhältnis der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung zu den Vorschriften über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben. § 8 a III BNatSchG regelt die Beteiligung der Naturschutzbehörden im Vorhaben-Genehmigungsverfahren. Das BNatSchG unterscheidet die Aufstellung von Bauleitplänen oder von Ergänzungssatzungen nach § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB (§ 8a I BNatSchG), für die § 1 a BauGB gilt, und die planungsrechtliche Zulässigkeit von Einzelvorhaben, mit denen naturschutzrechtliche Eingriffe verbunden sind (§ 8a II und III BNatSchG). Für Vorhaben im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes (§ 30 BauGB), während der Planaufstellung (§ 33 BauGB) und im nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) sind die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen des BNatSchG nicht anzuwenden. Für anwendbar erklärt § 8 a II 2 BNatSchG demgegenüber die naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen bei Vorhaben im Außenbereich nach § 35 BauGB sowie für Bebauungspläne, die eine Planfeststellung ersetzen. Außerdem ergehen Entscheidungen über Vorhaben im Innenbereich nach § 34 BauGB und im Außenbereich nach § 35 I und IV BauGB im Benehmen mit den für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden (§ 8 a III BNatSchG). Ein die Baugenehmigungsbehörde im Falle der Verweigerung bindendes Einvernehmenserfordernis der für Naturschutz und Landschaftspflege zuständigen Behörden besteht daher nicht. Äußert sich in den Fällen des § 34 BauGB die naturschutzrechtliche Fachbehörde nicht binnen eines Monats, kann die Baugenehmigungsbehörde davon ausgehen, dass Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege von dem Vorhaben nicht berührt werden. Das Benehmen ist nicht erforderlich bei Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen und während der Planaufstellung nach §§ 30., 33 BauGB und in Gebieten mit einer Ergänzungssatzung nach § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB.

678 Bei Vorhaben im Geltungsbereich eines **qualifizierten Bebauungsplans** wird der naturschutzrechtliche Ausgleichsbedarf im Bebauungsplan abgearbeitet. Die Einzelgenehmigung hat die Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechend zu vollziehen. So weit der Bebauungsplan in der Begründung auf naturschutzrechtliche Maßnahmen verweist, sind diese ebenfalls in der Baugenehmigung gegebenenfalls durch Auflagen oder andere Nebenbestimmungen umzusetzen. Unklar ist, ob der Bebauungsplan Einzelfragen in der Umsetzung der Baugenehmigung überlassen darf. Nach den Grundsätzen der Konfliktbewältigung hat der Bebauungsplan zwar die ihm zuzurechnenden Konflikte im Grundsatz auch durch planerische Festsetzungen zu bewältigen. Es besteht allerdings auch die Möglichkeit des Konflikttransfers in Nachfolgeverfahren, wenn diese die Nachsteuerung der Konfliktlage leisten können. Ob derartige Möglichkeiten des Konflikttransfers auch im Bereich der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen bestehen, erscheint nach dem Wortlaut des § 8 a II 1 BNatSchG zweifelhaft. Denn danach sind auf Vorhaben in Gebieten mit Bebauungsplänen nach § 30 BauGB die Vorschriften über die Eingriffsregelung nicht anzuwenden. Damit sollte erreicht werden, dass der planerische Ausgleich umweltschützender Belange nach § 1 a BauGB der strengeren Eingriffs- und Ausgleichsregelung in § 8 BNatSchG vorgeht. Die Möglichkeiten einer naturschutzrechtlichen Nachsteuerung etwa durch die Baugenehmigung dürfen damit jedoch dann nicht ausgeschlossen sein, wenn der Bebauungsplan einen derartigen Verweis auf das Baugenehmigungsverfahren enthält. Es kann sich dabei allerdings nur um einzelne Vollzugsregelungen handeln, die innerhalb des planerischen Gesamtkonzeptes des Bebauungsplanes liegen.

679 Vorhaben im Geltungsbereich eines **einfachen Bebauungsplans** nach § 30 III BauGB beurteilen sich hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Anforderungen nach den Festsetzungen des Bebauungsplans, so weit der Plan hierzu Aussagen enthält. Im Übrigen scheidet die Anwendung der naturschutzrechtlichen Eingriffsregelung aus, wenn das Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich liegt (§ 8 a II 1 BauGB), oder findet Anwendung, wenn es sich um eine Außenbereichslage handelt (§ 8 a II 2 BauGB).

680 Die naturschutzrechtlichen Eingriffs- und Ausgleichsregelungen in §§ 1 a BauGB gelten zwar nicht für Vorhaben im **nichtbeplanten Innenbereich** (§ 8 a II BNatSchG 1998). Gleichwohl können sich auch bei derartigen Vorhaben naturschutzrechtliche Anforderungen auf landesrechtlicher Grundlage ergeben. Denn § 8 a II BNatSchG, wonach Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile die Eingriffsregelung des § 8 BNatSchG nicht anzuwenden ist, verdrängt nicht einen nach Maßgabe des § 20 c BNatSchG landesrechtlich angeordneten Schutz bestimmter Biotope.[1450] Neben dem Schutz des Naturhaushalts, den die § 8 ff. BNatSchG objektbezogen regulieren wollen, stehen der förmliche Gebietsschutz und der Artenschutz als selbstständig normierte Schutzverfahren. Ein Vorhaben im nichtbeplanten Innenbereich kann daher an entsprechenden naturschutzrechtlichen Festsetzungen, die ihre Grundlage im Landesrecht finden, trotz der Nichtanwendung der Eingriffsregelung in § 8 a II BNatSchG scheitern. Dabei ist allerdings möglichst eine Auslegung des Landschaftsschutzrechts zu wählen, welche die grundsätzliche bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben wahrt. [1451] Nach dem Inkrafttreten der naturschutzrechtlichen Regelungen für das Bauplanungsrecht bereits durch das InvWoBaulG 1993 ist für landesrechtliche Sonderregelungen über die Erhebung von naturschutzrechtlichen Ausgleichsabgaben für Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich kein Raum mehr. Die bundesrechtliche Regelung über die Freistellung von Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich von

[1450] *BVerwG*, B. v. 21. 12. 1994 -- 4 B 266.94 -- ZfBR 1995, 102 = BauR 1995, 229 -- Trockenbiotop.

[1451] *OVG Münster*, Urt. v. 11.1.1999 – 7 A 2377/96 – Landschaftsplan.#

naturschutzrechtlichen Ausgleichsanforderungen ist vielmehr vorrangig.[1452] Für Vorhaben im Geltungsbereich einer **Innenbereichssatzung** nach § 34 IV Nr. 1 und 2 BauGB findet die Eingriffsregelung keine Anwendung. Bei Vorhaben im Geltungsbereich einer Ergänzungssatzung nach § 34 IV Nr. 3 BauGB ist über Eingriff und Ausgleich im Rahmen der planerischen Abwägung zu entscheiden (§ 1 a II BauGB, § 8 a I BNatSchG).

681 **n) Naturschutz und Enteignung.** Die **naturschutzrechtlichen Eingriffsregelungen** sind vom Grundsatz her zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die sich aus diesen Regelungen ergebenden Einschränkungen die Verfügungs- und Nutzungsbefugnis des Eigentümers nur in dem Rahmen einschränken, wie sie auch den Vorstellungen eines vernünftigen Eigentümers entsprechen. Darunter können auch Einschränkungen etwa der Fischerei- oder Jagdrechte fallen.[1453] Gehen die naturschutzrechtlichen Einschränkungen allerdings über diese Vorstellungen hinaus, kann darin eine Eigentumsbeeinträchtigung liegen, die nur durch eine entsprechende Kompensation verfassungsrechtlich zulässig ist.[1454] Die sachgerechte Abwägung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege setzt eine entsprechende Ermittlung der Belange voraus. Diese kann durch eine **ökologische Bestandsaufnahme** erfolgen, die zumeist über mindestes eine Vegetationsperiode durchgeführt wird.[1455] Es kann aber auch ausreichend sein, bei der Ermittlung der betroffenen ökologischen Belange auf bereits in anderem Zusammenhang erstellte ökologische Bestandskartierungen oder Literaturangaben zurückzugreifen, wenn sich diese Unterlagen als sachgerecht erweisen.[1456]

682 Die neuen naturschutzrechtlichen Regelungen sind vom Ansatz her zu begrüßen. Die Praxis findet im BauGB zum überwiegenden Teil ein einheitliches Regelwerk zur Integration der umweltschützenden Belange in die Bauleitplanung vor. Die Fortschreibung des Baurechtskompromisses ist durch die Beibehaltung der abwägungsdirigierten Entscheidungsstruktur in der Bauleitplanung gelungen. Zugleich klärt § 8a BNatSchG das Verhältnis des Naturschutzrechts zur planungsrechtlichen Vorhabenbeurteilung im beplanten Bereich, im nicht beplanten Innenbereich und im Außenbereich. Dieser Teil der naturschutzrechtlichen Regelungen hätte allerdings durchaus noch in das BauGB integriert werden können. Die eigentliche Frage, welche Maßnahmen als naturschutzrechtliche Eingriffe zu bewerten sind, muss weiterhin dem Fachrecht des BNatSchG vorbehalten bleiben. Auch die städtebauliche Planung kommt daher ohne einen Blick in das Naturschutzrecht zur Klärung planungsrechtlicher Vorfragen nicht aus.

683 **o) Überleitungsregelung.** Die Überleitungsregelungen in § 233 BauGB enthalten den allgemeinen Grundsatz, dass Verfahren, die vor dem Inkrafttreten des BauROG förmlich eingeleitet worden sind, nach den bisherigen Vorschriften fortgeführt werden. Dies gilt auch für die Berücksichtigung umweltschützender Belange in der Abwägung bei der Aufstellung von Bauleitplänen. Für Planverfahren, die vor dem 1.1.1998 förmlich eingeleitet worden sind, gilt daher grundsätzlich das bisherige Recht. Allerdings besteht die Möglichkeit, einzelne noch nicht begonnene Verfahrensschritte auf das neue Recht umzustellen. Für die naturschutzrechtlichen Anforderungen bestimmt § 243 II BauGB, dass bei Bauleitplanverfahren, die vor dem 1.1.1998 förmlich eingeleitet worden sind, die Eingriffsregelung nach dem BNatSchG a.F. weiter angewendet werden. Die Gemeinde hat daher ein Wahlrecht, ob sie Bauleitplanverfahren, die bereits vor dem 1.1.1998 eingeleitet worden sind, auch hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Anforderungen nach den bisherigen Vorschriften fortführt oder auf durch das BauROG 1998 die geänderte Rechtslage umstellt. Bebauungspläne, deren Satzungsbeschluss bereits vor den 1.5.1993 zurückreicht, sind von besonderen naturschutzrechtlichen Anforderungen freigestellt, da diese erst durch das InvWoBaulG 1993 eingeführt worden sind. Denn die naturschutzrechtlichen Regelungen in §§ 8 a -- c BNatSchG 1993 galten nach der damaligen Übergangsregelung nicht für Bebauungspläne, die bereits vor Inkrafttreten dieser Vorschriften am 1. 5. 1993 aufgestellt worden waren. Entscheidend für die damalige Übergangsregelung war dabei die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan (§ 214 III 1 BauGB). Eine Rechtsvorschrift, die -- wie das InvWoBaulG 1993 -- erst nach diesem Zeitpunkt in Kraft getreten ist, bleibt aus diesem Grunde unberücksichtigt. Angesichts des belastenden Charakters einer rückwirkenden naturschutzrechtlichen Nachbesserungspflicht hätte ein entsprechender Wille des Gesetzgebers zudem aus verfassungsrechtlichen Gründen klar zum Ausdruck gebracht werden müssen. Die Vorverlagerung der Beachtung naturschutzrechtlicher Vorschriften knüpft an den zeitlichen Ablauf der planerischen Abwägung an, eröffnet einen bereits abgeschlossenen Entscheidungsablauf aber nicht erneut.

684 **p) Landesrechtliche Anforderungen.** Die Regelungen des Bauplanungsrechts sind im Bereich des Natur- und Landschaftsschutzes nicht abschließend. Sie können vielmehr durch **landesgesetzliche Regelungen** ergänzt werden. So regelt auch § 35 BauGB die Zulässigkeitsvoraussetzungen für Vorhaben im Außenbereich nicht abschließend, sondern kann durch landesgesetzliche Regelungen im nicht bodenrechtlichen Bereich ergänzt werden. Dies gilt insbesondere für

---

[1452] *VGH Kassel*, Urt. v. 20.10.1998 – 4 UE 2082/96 – HSGZ 1999, 73 – Ausgleichsabgabe Innenbereich.

[1453] *BVerwG*, B. v. 9. 4. 1994 -- 4 B 3.94 -- NVwZ-RR 1994, 57 = NuR 1994, 486 -- Kormoran.

[1454] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1049; Urt. v. 24. 6. 1993 -- 7 C 26.92 – BVerwGE 94, 1 = DVBl. 1993, 1141 = NJW 1993, 2949 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1055 -- Herrschinger Moos; s. u. Rdn. 904; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2195.

[1455] Zu einer ökologischen Bauleitplanung *Battis* NuR 1993, 1; *Mitschang* ZfBR 1994, 57; *Müller* NVwZ 1994, 224; *Ortloff* NVwZ 1985, 698; *ders.* Ökologisches Bauen 1994, Sp. 1512; *Rist* BWVPr. 1994, 271; *Schink* ZfW 1985, 1; *Steffen* ZUR 1993, 49.

[1456] *BVerwG*, Urt. v. 21. 12. 1995 -- 11 VR 6.95 -- NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 -- Erfurt-Leipzig/Halle.

das Natur- und Landschaftsschutzrecht, für das dem Bundesgesetzgeber nach Art. 75 I 1 Nr. 3 GG nur eine Rahmengesetzgebung zusteht. Steht etwa ein nicht privilegiertes Vorhaben mit einer Landschaftsschutzverordnung in einer auch durch Ausnahmegenehmigung nicht zu behebenden Weise in Widerspruch, so kann es auf Grund dieser entgegenstehenden landesrechtlichen Vorgaben auch dann nicht zugelassen werden, wenn es im Übrigen nach dem materiellen Bauplanungsrecht der §§ 29 ff. BauGB[1457] zulässig wäre.[1458]

685 **q) Umweltverträglichkeitsprüfung.** Weist der Bebauungsplan ein Vorhaben aus, für das nach der Anlage zu § 3 UVPG [1459] eine Umweltverträglichkeitsprüfung erforderlich ist, findet nach Maßgabe des UVPG eine Umweltverträglichkeitsprüfung statt [1460]. Darunter fallen nach einer Änderung der Anlage zu § 3 UVPG [1461] nunmehr auch Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe i.S. des § 11 III 1 BauNVO ab einer Geschossfläche von 5.000 qm sowie Vorhaben, für die nach Landesrecht eine UVP vorgesehen ist. Zudem fallen darunter Vorhaben, für die nach Landesrecht zur notwendigen Umsetzung der UVP-Richtlinie eine UVP vorgesehen ist. Die Ermittlung der umweltrelevanten Auswirkungen des Vorhabens durch Umweltverträglichkeitsprüfung ändert allerdings nichts daran, dass auch bauplanungsrechtliche Entscheidungen zu derartigen Vorhaben abwägungsdirigiert bleiben. Das wird durch § 1a II Nr. 3 BauGB klargestellt. Ergänzend sind die Vorgaben der EG-Richtlinie über die UVP und das UVPG heranzuziehen. Die Integration der UVP in die Bauleitplanung geht auf das InvWoBaulG 1993 zurück, das in Art. 11 die Rechtsgrundlagen für die UVP nach dem UVPG in der Bauleitplanung und bei anderen städtebaulichen Satzungen wie folgt geändert hat: Der Anwendungsbereich der UVP nach dem UVPG wurde auf bestimmte vorhabenbezogene Bebauungspläne und Satzungen über einen Vorhaben- und Erschließungsplan eingegrenzt. Die Geltung von § 2 I 1 bis 3 UVPG wurde für diese Satzungsverfahren angeordnet und damit die Verpflichtung zu einer sog. „umweltinternten" Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens auf die Umwelt, bei vorgelagerten Verfahren entsprechend dem Planungsstand angeordnet. Die Zulassungsverfahren wurden um die bereits auf der Ebene der Bauleitplanung durchgeführten UVP entlastet. Die UVP-Verwaltungsvorschrift wurde teilweise anwendbar. Das BauROG 1998 hat diese Änderungen aufgegriffen: Die Umbenennung der Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan in einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB führt zur Entbehrlichkeit entsprechender Regelungen in §§ 2, 17 UVPG. § 1 a II Nr. 3 BauGB verdeutlicht, dass die UVP unselbstständiger Teil des Bauleitplanverfahrens ist.

686 **UVP-pflichtig** sind Bebauungspläne, durch die die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit bestimmter Vorhaben i.S. der Anlage zu § 3 UVPG begründet werden. Hiervon erfasst sind insbesondere Bebauungspläne, in denen Industrie- und Gewerbegebiete mit Standorten für nach § 4 BImSchG zuzulassende konkrete Vorhaben festgesetzt werden sollen. Nicht erfasst werden demgegenüber Flächennutzungspläne und Bebauungspläne für Industrie- und Gewerbegebiete, bei denen im Sinne einer Angebotsplanung noch nicht feststeht, ob UVP-pflichtige Vorhaben realisiert werden sollen. Zu der zweiten Gruppe von UVP-pflichtigen Vorhaben gehören die Errichtung von Feriendörfern, Hotelkomplexen und sonstigen großen Einrichtungen für die Ferien- und Fremdenbeherbergung i.S. der Nr. 15 zu § 3 UVPG. Von einem Feriendorf, Hotelkomplex oder einer sonstigen großen Einrichtung für die Ferien. Und Fremdenbeherbergung ist bei einer Ansiedlung im bisherigen Außenbereich in der Regel auszugehen, wenn die beabsichtigte Anlage eine Bettenzahl von 300 oder eine Gästezimmerzahl von 200 überschreitet. Bei einer geringeren Betten- oder Gästezimmerzahl ist ebenfalls hiervon auszugehen, wenn entweder eine besonders flächenbeanspruchende Bauweise oder im größeren Umfang flächenbeanspruchende Nebenanlagen wie z.B. Freizeitanlagen beabsichtigt sind. Die dritte Gruppe der UVP-pflichtigen Vorhaben bilden Bebauungspläne, die Festsetzungen für Bundesfernstraßen (Nr. 8 zu § 3 UVPG) oder Straßenbahntrassen (Nr. 11 der Anlage zu § 3 UVPG) ersetzen. Zur vierten Gruppe der UVP-pflichtigen Vorhaben gehören Bebauungspläne, die die Errichtung von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelszentren und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i.S. des § 11 III BauNVO ermöglichen, wenn die Geschossfläche von 5.000 qm überschritten ist (Nr. 18 der Anlage zu § 3 UVPG). Sollen mehrere Einzelvorhaben errichtet werden, sind die verschiedenen Einzelhandelsbetriebe hinsichtlich ihrer Betriebsflächen nur dann zusammenzurechnen, wenn es sich um ein Einkaufszentrum handelt. Dies setzt in der Regel einen einheitlich geplanten und finanzierten Einzelhandelskomplex voraus. Nicht in diesem Zusammenhang stehende Einzelhandelsgeschäfte, die jeweils eine Geschossfläche von 5.000 qm unterschreiten, unterfallen der UVP-Pflicht nach der Anlage zu § 3 UVPG nicht. Dies gilt allerdings nicht, wenn der Schwellenwert missbräuchlich unterschritten wird.[1462] Zur fünften Gruppe der UVP-pflichtigen Vorhaben gehören Vorhaben, die eine Planfeststellung ersetzen, für die nach Landesrecht zur Umsetzung

---

[1457] Etwa für ein teilprivilegiertes Außenbereichsvorhaben nach § 35 IV BauGB.

[1458] *BVerwG*, Urt. v. 13. 4. 1983 -- 4 C 21.79 -- BVerwGE 67, 84 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 453; Urt. v. 19. 4. 1985 -- 4 C 25.84 -- BRS 44 Nr. 80 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 407.

[1459] EG-Richtlinie zur UVP v. 27.6.1985, 85/337/EWG, DVBl. 1987, 829, geändert durch die Richtlinie des Rates v. 3.3.1997 (97/11/EG) - ABl Nr. L 73, 5 - (UVP-Richtlinie).

[1460] S.u. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

[1461] Art. 8 des BauROG: Änderung des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung.

[1462] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 50.

der UVP-Richtlinie eine UVP vorgesehen ist (Nr. 19 der Anlage zu § 3 UVPG). Die Regelung ermöglicht den Ländern, für solche Bebauungsplanverfahren eine UVP-Pflicht vorzuschreiben, die ein Vorhaben zulassen sollen, für welches seinerseits nach der UVP-Richtlinie eine UVP vorgeschrieben ist.[1463]

687 Die **EG-Richtlinie** über die **UVP**[1464] verpflichtet die planende Stelle zur Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen behördlicher Entscheidungen auf die Umwelt unter Beteiligung der Behörden und der Öffentlichkeit.[1465] Das BauGB geht davon aus, dass diese Ermittlung und Bewertung im Rahmen der planerischen Abwägung erfolgt und in den Vorschriften über die Aufstellung der Bauleitpläne enthalten ist. Die Verpflichtung zur Ermittlung und Bewertung der Belange ergibt sich bereits aus § 1 V BauGB und dem in § 1 VI BauGB niedergelegten Abwägungsgebot. Diese **integrative UVP** ist nach Art. 2 der EG-Richtlinie zur UVP zulässig. Auch § 17 UVPG geht von einer Verzahnung der Bauleitplanung mit der UVP aus: UVP-pflichtig sind nach § 2 III Nr. 3 UVPG Beschlüsse über die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen, welche die Grundlage für Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben i. S. der Anlage zu § 3 UVPG sein können, Beschlüsse über Bebauungspläne, die Planaufstellungsbeschlüsse für Vorhaben i. S. der Anlage zu § 3 UVPG ersetzen, sowie Beschlüsse über Vorhaben- und Erschließungspläne nach § 12 BauGB, die Vorhaben i. S. der Anlage zu § 3 betreffen (§ 2 II Nr. 4 UVPG). Bei planfeststellungsersetzenden Bebauungsplänen ist die UVP wegen der abschließenden Zulassungsentscheidung erforderlich. Der Bebauungsplan setzt in solchen Fällen nicht nur den Standort des Vorhabens fest, sondern auch die Einzelheiten seiner Ausführung. Dazu gehören etwa Planungen von Bundesfernstraßenabschnitten nach § 17 III FStrG (Nr. 8 der Anlage zu § 3 UVPG) sowie die Planung von Straßenbahntrassen nach § 28 III PersBefG (Nr. 11 der Anlage zu § 3 UVPG). Entgegen der ursprünglichen Fassung des UVPG sind Flächennutzungspläne vom Anwendungsbereich des UVPG ausgenommen.[1466] Der Anwendungsbereich des UVPG für die Bauleitplanung ist nach der Gesetzesänderung durch das InvWoBaulG 1993 auf konkrete Vorhaben begrenzt, die durch den Bebauungsplan ausgewiesen werden sollen, d. h. auf sog. **vorhabenbezogene Bebauungspläne**. Für diese UVP-pflichtigen Vorhaben findet das UVPG Anwendung. Die Prüfung findet wie bisher im Rahmen der Bauleitplanung unter Beachtung der Regelungen in § 2 I UVPG statt.

688 Im Rahmen der Aufstellung der Bebauungspläne wird die UVP als **unselbstständiger Teil** des Planungsverfahren durchgeführt. Sie erfolgt unter Einbeziehung der Öffentlichkeit durch Ermittlung, Beschreibung und Bewertung der Auswirkungen des Vorhabens auf (1) Menschen, Tiere und Pflanzen, Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft, einschließlich der jeweiligen Wechselwirkungen sowie (2) Kultur- und sonstige Sachgüter (§ 2 I 1 bis 3 UVPG). Die Durchführung der nach § 2 I 2 UVPG gebotenen Verfahrensschritte des Ermittelns und Bewertens der Auswirkungen des Vorhabens auf die Umwelt darf dabei vorab die anderen im Rahmen des Bauleitplanverfahrens zu prüfenden Belange nicht einbeziehen, sondern ist der nach § 1 VI BauGB gebotenen Abwägung aller Belange als Zwischenschritt vorgeschaltet (§ 1 a II Nr. 3 BauGB). Die bauplanerische UVP soll zugleich das gegebenenfalls nachfolgende Zulassungsverfahren entlasten. Bei zulassungsersetzenden Bebauungsplänen vgl. etwa § 17 III FStrG) tritt der Bebauungsplan mit der UVP sogar an die Stelle des Projektzulassungsverfahrens. Dies setzt voraus, dass die im Rahmen der bauplanerischen UVP durchzuführenden Verfahrensschritte denen der UVP vergleichbar sein müssen. So weit für die Bauleitplanung keine eigenständigen Verfahrensregelungen bestehen, können ergänzend die entsprechenden Vorschriften des UVPG angewendet werden. Dazu zählen etwa die Unterrichtung über den voraussichtlichen Untersuchungsrahmen (§ 5 UVPG), die Unterlagen des Trägers des Vorhabens (§ 6 UVPG) und die zusammenfassende Darstellung der Umweltauswirkungen (§ 11 UVPG). § 8 UVPG über die grenzüberschreitende Behördenbeteiligung ist unmittelbar anwendbar (§ 17 2 UVPG) und entspricht in ihrem Regelungsgehalt § 4 a BauGB.[1467]

689 Die **Ergebnisse** dieser integrierten UVP sind **Bestandteil** des **abschließenden Abwägungsvorgangs** und gewinnen dort ausschließlich nach Maßgabe des in § 1 VI BauGB verankerten Abwägungsgebotes Bedeutung, so dass also nicht ein absoluter Vorrang des Umweltschutzes oder der Grundsatz der Optimierung der Umweltbelange gegenüber den weiteren im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigenden Belangen gilt. Enthält der Bebauungsplan noch keine konkrete Standortentscheidung für ein in der Anlage zu § 3 UVPG genanntes Vorhaben, sondern lediglich die eine spätere Standortentscheidung vorbereitende allgemeine Ausweisung, z. B. eines Gewerbe- oder Industriegebietes, so wird die Aufstellung oder Änderung eines solchen Bebauungsplanes vom UVPG ebenso wenig erfasst wie generell Flächennutzungspläne mit ihren für die UVP zu abstrakten Darstellungen.[1468] Das UVPG enthält zwar nur verfahrensrechtliche Regelungen zur Berücksichtigung der UVP in der Planung und Zulassung von Vorhaben. Hinter den verfahrensrechtlichen Regelungen stehen allerdings inhaltliche Maßstäbe. Es rechnen dazu das allgemeine Ziel des § 1 V 1 BauGB, wonach die Bauleitpläne dazu beitragen sollen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu erweitern, die Belange des Umweltschutzes nach § 1 V 2 Nr. 7

[1463] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 51.

[1464] Vom 27. 6. 1985, 85/337/EWG, DVBl. 1987, 829, geändert durch die Richtlinie des Rates v. 3.3.1997 (97/11/EG) - ABl Nr. L 73, 5 - (UVP-Richtlinie); *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2113.

[1465] *Hoppe/Püchel* DVBl. 1988, 1; *Stüer* DöV 1990, 197.

[1466] *Hoppe/Grotefels* § 5 Rdn. 122.

[1467] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 52.

[1468] *Wagner* DVBl. 1993, 585.

BauGB, die Bodenschutzklausel in § 1 a I BauGB, umweltbezogene Ziele der Raumordnung, die nach § 1 IV BauGB zu beachten sind, umweltbezogene Darstellungen im Flächennutzungsplan gem. § 5 II Nr. 5, 6, 9 und 10 BauGB, der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG, umweltbezogene Aussagen in Fachplänen des Naturschutz-, Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechtes gem. § 1 a I Nr. 1 BauGB, so weit sie für die bauleitplanerische Abwägung nach § 1 VI BauGB bedeutsam sind, die Eingriffsregelung in § 8 BNatSchG i.V. mit § 1 a II Nr. 2 BauGB, die Erhaltungsziele oder Schutzzwecke der Gebiete von gemeinschaftlicher Bedeutung und der Europäischen Vogelschutzgebiete i.S. des BNatSchG gem. § 1 a II Nr. 4 BauGB. [1469] Der Umfang der UVP erfolgt entsprechend dem Planungsstand des Vorhabens (§ 17 2 UVPG, § 1 a II Nr. 3 BauGB) und ergibt sich daher nach den Besonderheiten des jeweiligen Verfahrens und Vorhabens. Die bauplanerisch bedeutsamen Umweltauswirkungen sind daher in der Bauleitplanung zu ermitteln und durch planerische Festsetzungen zu bewältigen. Allerdings kann bei nachfolgendem Zulassungsverfahren ein Konflikttransfer in das Nachfolgeverfahren erfolgen, so weit dieses in der Lage ist, die auftretenden Konflikte zu bewältigen. Die UVP legt für die Beurteilung die verfahrensrechtliche Grundlage. Anwendbar ist auch die UVP-Verwaltungsvorschrift, die gem. § 20 UVPG Kriterien und Verfahren zur Ermittlung, Beschreibung und Bewertung von Umweltauswirkungen konkretisiert (vgl. Nr. 1 UVP-VwV). Auf die an die Anlage zu § 3 UVP neu angefügten Nr. 18 und 19 ist sie entsprechend anwendbar. [1470]

690 Ob sich eine UVP-Pflicht von Vorhaben in der Bauleitplanung **unmittelbar** aus der **EG-Richtlinie zur UVP** (UVP-RL) ergeben kann, hängt mit der Frage der unmittelbaren Geltung der UVP-RL zusammen.[1471] Grundsätzlich richten sich EG-Richtlinien an den nationalen Gesetzgeber und haben keine unmittelbaren Rechtswirkungen gegenüber vollziehenden staatlichen Organen oder gegenüber dem Bürger. Allerdings könnten sich im Ausnahmefall unmittelbare Rechtsansprüche der Bürger aus der UVP-RL ergeben, wenn diese nicht rechtzeitig in innerstaatliches Recht umgesetzt ist und unmittelbar an den Bürger gerichtete, nicht der Umsetzung bedürftige Regelungen enthält. Zur Umsetzung der UVP-RL ist zwischen den in Anhang I und Anhang II der UVP-RL erwähnten Projekten zu unterscheiden. Die in Anhang I zu Art. 4 I UVP-RL aufgeführten Projekte werden unabhängig von Größe und Standort als umweltanfällig eingestuft. Sie gehören durchweg zur Gruppe derjenigen großtechnischen Vorhaben, die einer Prüfung gem. Art. 5--10 UVP-RL zu unterziehen sind, weil sie generell erhebliche Umweltauswirkungen erwarten lassen. Ausnahmen kommen nur unter den in Art. 2 III UVP-RL genannten Voraussetzungen in Betracht. Vom Anhang I unterscheidet sich Anhang II dadurch, dass er Projekte betrifft, von denen erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt ausgehen können, aber nicht zwangsläufig ausgehen müssen. Die Mitgliedsstaaten brauchen nicht sämtliche Projekte der in diesem Anhang aufgeführten Klasse der gleichen vollständigen Prüfung nach den Art. 5--10 UVP-RL zu unterwerfen wie die Projekte des Anhangs I. Ausweislich des Art. 4 II UVP-RL besteht eine Umsetzungsverpflichtung nur dann, wenn diese Projekt-Merkmale nach Auffassung der Mitgliedsstaaten dies erfordern. Bei den Merkmalen ist auf die Art, die Größe und den Standort des jeweiligen Projektes abzustellen. Die Mitgliedsstaaten haben insoweit einen Einschätzungsspielraum hinsichtlich der Umweltrelevanz der einzelnen Projekte. Der deutsche Gesetzgeber hat daher den ihm durch die UVP-RL eingeräumten Spielraum nicht dadurch überschritten, dass er nicht alle umweltrelevanten Städtebauvorhaben einer UVP in der Bauleitplanung unterzogen hat. Der in Ziff. 10 b des Anhangs II verwandte Begriff des Städtebauprojekts kann nicht mit der Ausführung beliebiger Einzelvorhaben gleichgesetzt werden. Nicht jedes Vorhaben mit städtebaulicher Bedeutung ist auch ein Städtebauprojekt i. S. des Anhangs II zur UVP-RL. Es muss sich vielmehr um Projekte handeln, die unter dem Blickwinkel der Umweltauswirkungen den anderen im Anhang II genannten Projekten vergleichbar sind. Es bleiben dabei nur Projekte der Gesamtplanung übrig, die auf eine Vielheit baulicher und damit umweltrelevanter Maßnahmen abzielen.[1472]

691 Für die in der Anlage zu § 3 UVPG erwähnten umweltrelevanten Vorhaben bestimmt § 17 UVPG, dass die im Rahmen der Aufstellung, Änderung oder Ergänzung von Bebauungsplänen erforderliche Umweltverträglichkeitsprüfung im Bauleitplanverfahren nach den Vorschriften des BauGB durchgeführt wird. Der Umfang der Prüfung richtet sich dabei nach den für die Aufstellung, Änderung oder Ergänzung des Bebauungsplanes anzuwendenden Vorschriften. Das BauGB und das UVPG gehen daher davon aus, dass die nach dem UVPG im Rahmen der Bauleitplanung UVP-pflichtigen Vorhaben mit den Mitteln und in dem Verfahren des BauGB bewältigt werden können und es eines besonderen UVP-Verfahrens außerhalb des Bauleitplanverfahrens nicht bedarf.[1473] Der Umweltschutz dient dabei ganz allgemein der Erhaltung und dem Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen in den Bereichen Luft, Wasser und Boden.

[1469] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 50.

[1470] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 53.

[1471] *BVerwG*, Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 -- BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 -- Eifelautobahn; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 19.94 -- DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 26.94 -- BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 – Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 1.95 -- DVBl. 1996, 915 -- Autobahnring München A 99; Stüer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2018.

[1472] *BVerwG*, B. v. 18. 5. 1994 -- 4 NB 15.94 -- BauR 1994, 485 = DVBl. 1994, 1139 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 182 -- soziokulturelles Zentrum.

[1473] *BVerwG*, B. v. 5. 6. 1992 -- 4 NB 21.92 -- ZfBR 1992, 235 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 12 zur Umsetzung der EG-Richtlinie.

Dazu gehören das Abfallrecht, die Abwasserbeseitigung und die Berücksichtigung von Emissionen und Immissionen nach § 50 BImSchG. Im nachfolgenden Zulassungsverfahren soll die Prüfung der Umweltverträglichkeit auf zusätzliche oder andere erhebliche Umweltauswirkungen des Vorhabens beschränkt werden (§ 17 S. 3 UVPG).

692 Auf das Erfordernis einer UVP kann sich der durch einen Bebauungsplan Betroffene nach Auffassung des *OVG Münster* allerdings nicht berufen. Denn hierdurch würden keine Belange der Planbetroffenen berührt.[1474] Wenn bei der Planung ein **Fehler** bei der Ermittlung, Bewertung und Darstellung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf Natur und Umwelt darin liegen sollte, dass einzelne Verfahrensbestimmungen des UVPG nicht eingehalten sind, dann ist die Planung allerdings nicht allein wegen der verfahrensfehlerhaften Anwendung dieser Bestimmungen aufzuheben, wenn der Sache nach den Anforderungen des UVPG entsprochen worden ist.[1475] Das gilt jedenfalls dann, wenn auszuschließen ist, dass die Einhaltung dieser Bestimmungen sowohl inhaltlich als auch in der räumlichen Abgrenzung zu einer anderen Entscheidung geführt hätte.[1476] Auch kann die Aufhebung einer Planung nicht mit dem Hinweis auf eine nicht durchgeführte UVP erreicht werden, wenn keine Anhaltspunkte dafür gegeben sind, dass die Durchführung der UVP zu einer anderen Planung geführt hätte.[1477] Der insoweit erforderliche Kausalzusammenhang setzt die konkrete Möglichkeit voraus, dass ohne den angenommenen Verfahrensmangel die Entscheidung anders ausgefallen wäre.[1478]

Die Folge des Unterbleibens einer nach dem UVPG erforderlichen Umweltverträglichkeitsprüfung bestimmt sich nach Ansicht des BVerwG[1479] bei einem Bebauungsplan, der einen straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschluss ersetzt, nach den gleichen Grundsätzen wie im Fachplanungsrecht[1480].

693 **r) Immissionsschutz.** § 50 BImSchG konkretisiert das Gebot der Berücksichtigung von Umweltbelangen wie folgt: ,,Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten, sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden." Für genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 4 ff. BImSchG sind zudem die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm **(TA-Lärm)**[1481] und die Technische Anleitung zur Reinhaltung der Luft **(TA-Luft)** zu berücksichtigen. Diese Regelwerke werden als **antizipiertes Sachverständigengutachten**[1482] oder **normkonkretisierende Verwaltungsvorschriften**[1483] bezeichnet.[1484] Aus dem Fehlen einer ausdrücklichen normativen Regelung als Grundlage dieser Regelwerke folgt nicht, dass die dort festgelegten Immissionsgrenzwerte im Rahmen der gerichtlichen Kontrolle der Entscheidung der Genehmigungsbehörde bedeutungslos wären. Die Werte sind vielmehr für die Beantwortung der Frage, ob Immissionen geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen, eine geeignete Erkenntnisquelle, weil sie auf den zentral durch die Bundesregierung ermittelten Erkenntnissen und Erfahrungen von Fachleuten verschiedener Fachgebiete beruhen und deswegen als schon die Entscheidung der Genehmigungsbehörde prägendes und insofern antizipiertes Sachverständigengutachten wegen ihres naturwissenschaftlich fundierten fachlichen Aussagegehaltes auch

---

1474 *OVG Münster*, Urt. v. 30.12.1997 - 10a D 41/95.NE - UPT 1998, 240.

1475 *BVerwG*, B. v. 30. 10. 1990 -- 4 A 4.90 -- NVwZ 1993, 565; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2118.

1476 *BVerwG*, B. v. 21. 7. 1994 -- 4 VR 1.94 -- DVBl. 1994, 1194 = NVwZ 1995, 383.

1477 *BVerwG*, B. v. 23. 2. 1994 -- 4 B 35.94 -- DVBl. 1994, 763 = NVwZ 1994, 688.

1478 *BVerwG*, Urt. v. 30. 5. 1984 -- 4 C 58.81 -- BVerwGE 69, 256; Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214; B. v. 12. 1. 1994 -- 4 B 163.93 -- Buchholz 407.4 § 19 FStrG Nr. 6; Urt. v. 18. 12. 1987 -- 4 C 9.86 -- NVwZ 1988, 527; Urt. v. 8. 6. 1995 -- 4 C 4.94 -- BVerwG 98, 339 = DVBl. 1995, 1012 -- Bernhardswald; Urt. v. 25. 1. 1996 -- 4 C 5.95 -- BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 -- Eifelautobahn; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 19.94 -- DVBl. 1996, 907; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 26.94 -- BVerwGE 100, 388 = DVBl. 1996, 914 – Autobahnring München-West - Allach; Urt. v. 21. 3. 1996 -- 4 C 1.95 -- DVBl. 1996, 915 -- Autobahnring München A 99; *Sachs* in *Stelkens/Bonk/Sachs* § 46 VwVfG Rdn. 35, 36; *Kopp* § 46 VwVfG Rdn. 19; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 772.

1479 BVerwG, B. v. 22.3.1999 – 4 BN 27.98 – NVwZ 1999, 989.

1480 BVerwG, Urt. v. 25.1.1996 – 4 C 5.95 – BVerwGE 100, 238 = DVBl. 1996, 677 (A 60).

1481 Sechste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm) v. 26.8.1998 (GMBl. 1998, 503) = NVwZ 1999, Beilage 11/1999 zu Heft 2/1999.

1482 *BVerwG*, Urt. v. 17. 2. 1978 -- 1 C 102.76 -- BVerwGE 55, 250 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 125 -- Voerde.

1483 *BVerwG*, B. v. 15. 2. 1988 -- 4 B 219.87 -- DVBl. 1988, 539 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 126 -- TA-Luft.

1484 *BVerwG*, B. v. 29. 10. 1984 -- 4 C 7 B 149.84 -- DVBl. 1985, 397 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 62 -- Schiffswerft; Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 33 -- 35.83 -- BVerwGE 77, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 120 -- Meersburg; B. v. 20. 1. 1989 -- 4 B 116.88 -- DVBl. 1989, 371 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 352 -- Getränkemarkt; B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 179; zum Immissionsschutz *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1932.

für das kontrollierende Gericht bedeutsam sind. Die Regelwerke können auch bei der Bestimmung der Zumutbarkeit von Immissionen im Nachbarklageverfahren Bedeutung gewinnen. Für die Bauleitplanung enthalten die Verwaltungsvorschriften wichtige Orientierungsmarken, an denen sich die planerischen Festsetzungen ausrichten können. Dabei kann es aber nur um die Grobstrukturen einer **Konfliktbewältigung** gehen. Die Feinabstimmung der Zulässigkeit des einzelnen Vorhabens erfolgt erst im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren.[1485] Auch bei der Gewährung von Nachbarschutz kommt es auf die jeweiligen konkreten Betroffenheiten und deren Zumutbarkeit an.[1486] Die Bauleitplanung wäre auch überfordert, wenn bereits alle Einzelheiten des immissionsschutzrechtlichen Konfliktes in entsprechenden Festsetzungen geregelt werden müssten. Hinweise für die Bauleitplanung können auch der DIN 18 005 Schallschutz im Städtebau und dem Abstands- und Planungserlass NW entnommen werden. Auch wenn derartige technische Regelwerke keine Rechtsnormen sind und ihnen auch eine unmittelbare gesetzliche Grundlage fehlt,[1487] können sie Anhaltspunkte i. S. von Orientierungswerten für Festsetzungen im Rahmen der Bauleitplanung geben,[1488] wenn eine schematische Anwendung vermieden wird.[1489] Bestimmte Grenzwerte, die zum Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche nicht überschritten werden dürfen, sind für die Bauleitplanung -- abgesehen von der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) -- normativ nicht festgelegt. Dementsprechend muss jeweils nach den Umständen des Einzelfalls und insbesondere der speziellen Schutzwürdigkeit des jeweiligen Baugebietes entschieden werden, welche Bedeutung dem Immissionsschutz zukommt.[1490] Insoweit kann es auch auf eine vorhandene Vorbelastung ankommen. Welche Bedeutung sie für die Abwägung der Gemeinde haben, wird sich jedoch regelmäßig erst im Zusammenhang mit allen übrigen abwägungserheblichen Faktoren ermitteln lassen.[1491] Auch die vom **Deutschen Institut für Normung** erarbeiteten Normen im Bereich des technischen Sicherheitsrechts sind nicht unmittelbar geltendes Recht. Denn das DIN hat keine Rechtsetzungsbefugnis. Es ist ein eingetragener Verein, der es sich zur satzungsmäßigen Aufgabe gemacht hat, auf ausschließlich gemeinnütziger Basis durch Gemeinschaftsarbeit der interessierten Kreise zum Nutzen der Allgemeinheit Normen zur Rationalisierung, Qualitätssicherung, Sicherheit und Verständigung aufzustellen und zu veröffentlichen. Wie weit er diesem Anspruch im Einzelnen gerecht wird, ist keine Rechtsfrage, sondern eine Frage der praktischen Tauglichkeit der Arbeitsergebnisse für den ihnen zugedachten Zweck. Rechtliche Relevanz erlangen die von ihm erarbeiteten Normen im Bereich des technischen Sicherheitsrechts nicht, weil sie eigenständige Geltungskraft besitzen, sondern nur, so weit sie die Tatbestandsmerkmale von Regeln der Technik erfüllen, die der Gesetzgeber in seinen Regelungswillen aufnimmt. Werden sie vom Gesetzgeber übernommen, so nehmen sie an der normativen Wirkung in der Weise teil, dass die materielle Rechtsvorschrift durch sie näher konkretisiert wird.[1492] Das Gericht kann die Verwaltung zudem nicht zu bestimmten Grenzwerten verpflichten, sondern muss den Abwägungsspielraum der Verwaltung beachten. Unter der Voraussetzung einer im Übrigen begründeten Klage kann die Verwaltung dann lediglich zu einer Neubescheidung verpflichtet werden[1493].

694 Der Begriffsbestimmung **„Stand der Technik"** des § 3 VI BImSchG ist zu entnehmen, dass mehr gefordert wird, als sich aus den ,,anerkannten Regeln der Technik" ergibt.[1494] Es kommt nicht darauf an, ob sich bestimmte technische Verfahren und Einrichtungen in der Praxis bereits durchgesetzt und allgemeine Anerkennung gefunden haben. Vielmehr reicht es aus, dass die Eignung zur Begrenzung von Emissionen praktisch gesichert erscheint. Ein wichtiges Indiz hierfür kann sein, dass eine Maßnahme in einem Betrieb bereits mit Erfolg erprobt worden ist. Die Bewährung im Betrieb ist indessen nicht zwingende Voraussetzung. Auch Verfahren, deren praktische Eignung auf Grund anderer Umstände so weit gesichert ist, dass ihre Anwendung ohne unzumutbares Risiko möglich erscheint, entsprechen dem

---

[1485] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1989 -- 4 B 100.89 -- NVwZ 1990, 263 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 74 -- Verbesserungsgebot.

[1486] *OVG Greifswald*, Urt. v. 23.6.1998 – 3 L 209/96 – NordÖR 1998, 396 = LKV 1999, 66.

[1487] *BVerwG*, Urt. v. 22. 5. 1987 -- 4 C 33 -- 35.83 -- BVerwGE 77, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 120 -- Meersburg; vgl. auch *EuGH*, Urt. v. 30. 5. 1991 -- C-361/88 -- NVwZ 1991, 866 = DVBl. 1991, 869 -- Schwefeldioxid-Richtlinie 80/779; Urt. v. 30. 5. 1991 -- C-59/89 -- NVwZ 1991, 868 = JZ 1991, 1032 -- Benzin-Blei-Richtlinie 82/884.

[1488] *BVerwG*, Urt. v. 19. 1. 1989 -- 7 C 77.87 -- BVerwGE 81, 197 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 93 -- Tegelsbarg.

[1489] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 = UPR 1991, 151 -- Gewerbegebiet-Nord; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1940.

[1490] *BVerwG*, Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen.

[1491] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 442 -- Gewerbegebiet-Nord.

[1492] So *BVerwG*, B. v. 30.9.1996 – 4 B 175.96 – BauR 1997, 290 = UPR 1997, 101 – DIN, für die Bezugnahme auf die DIN 4261 Teil 1 und 2 – Kleinkläranlagen in § 18 b WHG.

[1493] *BVerwG*, Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 25.95 –, DVBl. 1997, 831 = BVerwGE 104, 123 = NVwZ 1998, 513 – Reinbek-Wentorf.

[1494] *BVerfG*, B. v. 8. 8. 1978 -- 2 BvL 8/77 -- BVerfGE 49, 89.

Stand der Technik. Für den Begriff „Stand der Technik" genügt es nicht, dass die Wissenschaft Lösungen für bestimmte Verfahren erforscht hat. Es muss sich vielmehr um Techniken handeln, die bereits entwickelt sind.[1495]

695 **s) Gewässerschutz.** Bei der Aufstellung von Bauleitplänen soll auch der Belang des **Wassers** berücksichtigt werden (§ 1 V 2 Nr. 7 BauGB). Vor allem kommt hier die Sicherung des Grundwassers und die Wahrung des Grundsatzes der **gemeinwohlorientierten Wasserbewirtschaftung** nach § 1 ff. WHG in Betracht. Aus den wasserrechtlichen Vorschriften können sich strikt zu beachtende Gebote i. S. von Planungsleitsätzen ergeben. So sind Gebote oder Verbote, die sich aus den Festsetzungen einer Wasserschutzgebietsverordnung nach § 19 WHG ergeben, in der Bauleitplanung als Planungsschranken zu beachten. Sie stellen zwingendes Recht dar, über das die Gemeinde sich nicht hinwegsetzen darf.[1496] Nach § 9 I Nr. 16 BauGB i.d.F des BauROG 1998 kann die Gemeinde im Bebauungsplan Wasserflächen sowie Flächen für die Wasserwirtschaft, für Hochwasserschutzanlagen und für die Regelung des Wasserabflusses festsetzen. Die vormals bestehende Einschränkung, dass dies nur zulässig ist, so weit diese Festsetzungen nicht nach anderen Vorschriften getroffen werden können, ist durch das BauROG 1998 gestrichen worden. Die Gemeinde ist daher nicht gehindert, Festsetzungen zu Gunsten des Gewässerschutzes in den Bebauungsplan aufzunehmen, auch wenn solche Festsetzungen Gegenstand wasserwirtschaftlicher Regelungen sein kann. Das Erfordernis, dass Festsetzungen nach § 9 I Nr. 16 BauGB (Nur) dann möglich waren, so weit sie nicht nach anderen Gesetzen getroffen werden konnten, wurde bei einer früheren Novelle eingeführt, um den damals befürchteten Missbrauch eines Bebauungsplans für fachplanerische Aufgaben zu verhindern. Diese Beschränkung des Bebauungsplans auf städtebauliche Aufgaben ist dem Planungssystem jedoch immanent und bedarf einerseits keiner ausführlichen Regelung. Andererseits bringt die Beibehaltung der Regelung auch die Gefahr einer zu restriktiven Anwendung dieser Festsetzungsmöglichkeiten. Insbesondere die Festsetzungsmöglichkeiten des durch das BauROG eingeführten § 1a BauGB, der eine planerische Umsetzung der Abwägung umweltschützender Belange verlangt, ließ eine entsprechende Abkoppelung durch Streichung des Vorrangs der wasserwirtschaftlichen Regelungen durch das BauROG 1998 als zweckmäßig erscheinen. Zur Umsetzung von Maßnahmen zum Ausgleich besteht außerdem die Möglichkeit, gem. § 9 IV BauGB auf der Grundlage landesrechtlicher Regelungen zusätzliche Festsetzungen zum Schutz des Wassers in den Bebauungsplan aufzunehmen. Außerdem können nach § 9 VI BauGB zum Schutz des Wassers nach anderen gesetzlichen Vorschriften getroffene Festsetzungen (beispielsweise nach den Wassergesetzen der Länder) nachrichtlich in den Bebauungsplan übernommen werden.[1497]

696 Schon nach der vormals geltenden Fassung des § 9 I Nr. 16 BauGB war der Gesichtspunkt des Wasserschutzes in der Bauleitplanung allerdings nicht nur nach Maßgabe der wasserhaushaltsrechtlichen Normierungen und Konkretisierungen und etwa nur dann zu berücksichtigen, wenn es sich dabei um strikt zu beachtende Planungsleitsätze[1498] handelt. Die Aufnahme in den Beispielskatalog in § 1 V 2 Nr. 7 BauGB macht vielmehr deutlich, dass der Wasserschutz zugleich einen städtebaulich relevanten Belang darstellt, dem unabhängig davon, ob und wie weit gesetzliche Regelungen mit spezifisch wasserschutzrechtlichem Gehalt eingreifen, Bedeutung für die Abwägung zukommt.

697 Die Beachtung weiter gehender Schutzvorschriften enthebt die Gemeinde nicht der Notwendigkeit, dem **Wasserschutz**, sofern hierzu Veranlassung besteht, schon im Vorfeld zwingender Ge- oder Verbote im Rahmen der Bauleitplanung als einem Belang Rechnung zu tragen, der mit den übrigen Belangen abzuwägen ist. Wann und in welchem Umfang dieser Belang zu berücksichtigen ist, muss sich etwa nach dem von einer Bebauung ausgehenden Gefährdungspotenzial, der Wasserdurchlässigkeit des Bodens oder des Grundwasserstandes richten. Je handgreiflicher das Interesse daran ist, das Grundwasser vor etwaigen mit einer baulichen Nutzung verbundenen nachteiligen Einwirkungen zu schützen, desto unzweifelhafter ist seine Abwägungsrelevanz. Das Vorhandensein einer Wasserschutzgebietsverordnung kann in dieser Hinsicht als ein Indiz für eine potenzielle Konfliktlage zu werten sein, die es der Gemeinde zwar nicht verwehrt, den fraglichen Bereich unter Zurückstellung des in § 1 V 2 Nr. 7 BauGB auch als städtebauliches Anliegen bezeichneten Gewässerschutzes zu überplanen. Gänzlich übergangen werden darf ein solcher Belang wegen der in solchen Fällen gesteigerten Schutzwürdigkeit eines Gewässers jedoch nicht.[1499]

8. Wirtschaft, Verkehr, Abfall, Rohstoffvorkommen

698 Nach § 1 V 2 Nr. 8 BauGB hat die Gemeinde die Belange der Wirtschaft, auch ihrer mittelständischen Struktur, im Interesse einer verbrauchernahen Versorgung der Bevölkerung, der Land- und Forstwirtschaft, des Verkehrs

---

[1495] *BVerwG*, B. v. 4. 8. 1992 -- 4 B 150.92 -- Buchholz 406.25 § 3 BImSchG Nr. 9 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1031. Zu technischen Normen im Recht *Asbeck-Schröder* DöV 1992, 252; *Labudek* DAR 1995, 489; *Murswiek* Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik 1985; *Neumann* RdE 1996, 40; *Roßnagel* (Hrsg.) Recht und Technik im Spannungsfeld der Kernenergiekontroverse 1984; *Schimmelpfeng* (Hrsg.) Altlasten, Deponietechnik, Kompostierung 1993; *Siegburg* BauR 1985, 367; *Stüer* DVBl. 1995, 1224; *Uwer* VersR 1995, 1420.

[1496] §§ 11 II und 6 II BauGB; *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1987 -- 4 NB 1.87 -- BRS 48, Nr. 32 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1323 -- Golfplatz; B. v. 28. 11. 1988 -- 4 B 212.88 -- NVwZ 1989, 662 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 155 -- Taunus.

[1497] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 48.

[1498] S. zum Begriff s. o. Rdn. 628.

[1499] *BVerwG*, B. v. 26. 3. 1993 -- 4 NB 45.92 -- NVwZ-RR 1993, 598 = ZfW 1994, 275.

einschließlich des öffentlichen Personennahverkehrs, des Post- und Fernmeldewesens, der Versorgung, insbesondere mit Energie und Wasser, der Abfallentsorgung und der Abwasserbeseitigung sowie der Sicherung von Rohstoffvorkommen und die Erhaltung, Sicherung und Schaffung von Arbeitsplätzen zu berücksichtigen. Durch die Berücksichtigung insbesondere der mittelständischen Struktur soll dem Interesse der Bevölkerung an einer **verbrauchernahen Versorgung** Rechnung getragen werden. Das BauGB spricht sich daher für die Konzentration des Einzelhandels an **städtebaulich integrierten Standorten** aus. Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und vergleichbare Handelsbetriebe sollen -- wie sich aus § 11 III BauNVO ergibt -- nur in Kerngebieten oder in für sie besonders ausgewiesenen Sondergebieten angesiedelt werden. Dies schließt Standorte solcher Einzelhandelsbetriebe **„auf der grünen Wiese"** zwar nicht von vornherein aus. Im Hinblick auf die besonderen Erschließungsanforderungen und mögliche nachteilige städtebauliche und infrastrukturelle Auswirkungen für die Innenstädte sind städtebaulich integrierte Standorte nach der Wertung des BauGB bei gleichwertiger Geeignetheit nichtintegrierten Standorten in der Einzelhandelsversorgung vorzuziehen. Die Berücksichtigung mittelständischer Betriebsformen setzt auch der Größe von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben Grenzen. Der Schutz der verbrauchernahen Versorgung ist auch im nichtbeplanten Innenbereich anzustreben.[1500]

699 Belange der **Land- und Forstwirtschaft** sind vor allem im Außenbereich zu berücksichtigen und können der Inanspruchnahme von Freiflächen für eine städtebauliche Nutzung entgegenstehen. Flächen für die Landwirtschaft und den Wald können im Flächennutzungsplan gem. § 5 II Nr. 9 BauGB dargestellt und im Bebauungsplan gem. § 9 I Nr. 18 BauGB festgesetzt werden. Auch die Bodenschutzklausel in § 1 a I BauGB, wonach mit Grund und Boden sparsam und schonend umzugehen ist und Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen sind, sowie die Umwidmungssperre in § 1 V 3 BauGB, wonach landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten vorgesehen und in Anspruch genommen werden sollen, dient der Sicherung des Freiraumschutzes[1501] und den Belangen der Land- und Forstwirtschaft. Weitere planungsrechtliche Sicherungsinstrumente enthalten § 35 BauGB, der den Schutz des Außenbereichs vor nichtprivilegierten Nutzungen sicherstellt, und Sondervorschriften in §§ 100, 135 IV, 136 IV 1 Nr. 2, 145 V, 168 I 2, 169 IV BauGB sowie §§ 187--191 BauGB. Auch durch die Ziele der Raumordnung wird dem **Freiraumschutz** und damit den Belangen der Land- und Forstwirtschaft Rechnung getragen. Durch die nach § 1 III BauGB bestehende Anpassungspflicht wird sichergestellt, dass diese Vorgaben für die kommunale Bauleitplanung verbindlich sind.[1502]

700 Belange des **Verkehrs** haben für die Bauleitplanung bereits deshalb eine besondere Bedeutung, weil die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben sowohl im beplanten als auch nichtbeplanten Innenbereich, aber auch im Außenbereich, von einer gesicherten Erschließung abhängt. Belange des Verkehrs sind für die Bauleitplanung aber auch deshalb wichtig, weil es zu Konflikten insbesondere mit Wohnnutzungen kommen kann, die ggf. durch entsprechende Schutzauflagen gesichert werden müssen. Für den Neubau von Straßen ist dabei die 16. BImSchV **(Verkehrslärmschutzverordnung)** zu berücksichtigen.[1503] Die Bauleitplanung hat dabei auch bestehende Nutzungskonflikte zwischen verkehrlichen und anderen Belangen nach Möglichkeit auszugleichen und -- so weit erforderlich -- mit den Mitteln der Bauleitplanung Lärmsanierungsmaßnahmen an Straßen oder anderen Verkehrsanlagen, die ihrer Planungshoheit unterstellt sind, vorzusehen.[1504] Für die Belange des Verkehrs ist die gemeindliche Bauleitplanung jedoch nur insoweit zuständig, als sich nicht ein Vorrang der Fachplanung ergibt.[1505] Nach § 38 1 BauGB bleiben u. a. die Vorschriften des FStrG, des PersBefG sowie Vorschriften für überörtliche Planungen auf den Gebieten des Verkehrs-, Wege- und Wasserrechts nach landesrechtlichen Vorschriften bei entsprechender Beteiligung der Gemeinden unberührt. Die Vorschrift regelt einen Vorrang der privilegierten Fachplanung in dem Sinne, dass die fachplanungsrechtlichen Regelungen im Sinne einer materiellen Konzentration selbst bestimmen, in welchem Umfang die planungsrechtlichen Vorschriften des BauGB Anwendung finden. So weit danach ein Vorrang der privilegierten Fachplanung besteht, hat die Gemeinde Fachplanungsentscheidungen ggf. in ihre Bauleitplanung nachrichtlich zu übernehmen.[1506] .

9. Verteidigung und Zivilschutz

701 Auch sind nach § 1 V 2 Nr. 9 BauGB die Belange der Verteidigung und des Zivilschutzes zu berücksichtigen. Die gemeindliche Bauleitplanung hat dabei insbesondere den spezialgesetzlichen Regelungen über die Belange der Verteidigung und des Schutzes der Zivilbevölkerung im Landbeschaffungsgesetz und im Schutzbereichsgesetz

---

[1500] Vgl. dazu auch den durch das BauROG aufgehobenen § 34 III 2 BauGB a.F.

[1501] Zum Freiraumschutz *Appold* Freiraumschutz durch räumliche Planung -- Rechtliche Möglichkeiten eines landesplanerischen Gesamtkonzepts 1988; *ders.* DVBl. 1989, 178.

[1502] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 82.

[1503] S. o. Rdn. 373.

[1504] *Fickert* BauR 1988, 678; *Stüer* DVBl. 1992, 547; *ders.* DVBl. 1992, 1528.

[1505] *BVerwG*, B. v. 5. 6. 1992 -- 4 NB 21.92 -- ZfBR 1992, 235 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 12.

[1506] S. o. Rdn. 163.

Rechnung zu tragen. Für Vorhaben, die der **Landesverteidigung**, dienstlichen Zwecken des **Bundesgrenzschutzes** oder dem **zivilen Bevölkerungsschutz** dienen, enthält § 37 II BauGB eine Sonderregelung. Macht die besondere öffentliche Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder eines Landes erforderlich, von den Vorschriften des BauGB, der BauNVO oder der gemeindlichen Bauleitplanung abzuweichen, oder ist das gemeindliche Einvernehmen nach §§ 14, 36 BauGB nicht erreicht worden, so entscheidet gem. § 37 I BauGB die höhere Verwaltungsbehörde. Vorhaben mit öffentlicher Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes oder eines Landes sind daher von den planungsrechtlichen Vorschriften des BauGB insoweit privilegiert, als es die öffentliche Zweckbestimmung erfordert. Dabei hat jeweils eine Interessenabwägung zwischen den gemeindlichen Planungsbelangen und der öffentlichen Zwecksetzung stattzufinden. Der Vorrang ist daher nicht absolut, sondern in dem Sinne relativ, dass nur bei einem Überwiegen der öffentlichen Zwecksetzung ein Abweichen von den planungsrechtlichen Vorschriften zulässig ist. Für Vorhaben, die der Landesverteidigung, dienstlichen Zwecken des Bundesgrenzschutzes oder dem zivilen Bevölkerungsschutz dienen, ist nur die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde erforderlich. Die Gemeinde ist allerdings vorher zu hören. Versagt die höhere Verwaltungsbehörde ihre Zustimmung oder widerspricht die Gemeinde dem beabsichtigten Bauvorhaben, so entscheidet gem. § 37 II 3 BauGB der zuständige Bundesminister im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit der zuständigen obersten Landesbehörde. Auch bei diesen Vorhaben der Landesverteidigung hat die Gemeinde daher im Anhörungsverfahren Gelegenheit, ihre Planungsvorstellungen in den Entscheidungsprozess einzubringen. Die von ihr geltend gemachten Planungsbelange können nur durch wichtigere Belange der Verteidigung überwunden werden.

10. Bodenschutzklausel

702 Nach § 1 a I BauGB soll mit Grund und Boden sparsam und schonend umgegangen werden. Dabei sind Bodenversiegelungen auf das notwendige Maß zu begrenzen. Durch diese Bodenschutzklausel, die als Optimierungsgebot zu verstehen ist, soll dem sparsamen und schonenden Umgang mit Grund und Boden in der Abwägung ein besonderes Gewicht beigemessen werden. Die Erweiterung der Bodenschutzklausel durch das BauROG auch auf die Begrenzung der Bodenversiegelung soll sicherstellen, dass die Bauleitplanung Bodenversiegelungen nur in dem erforderlichen Umfang ausweist. Der Vorrang ist zwar relativ in dem Sinne, dass im konkreten Einzelfall ein Bodenverbrauch und die Bodenversiegelung durch höherwertige andere öffentliche Belange gerechtfertigt werden kann. Die Gründe müssen jedoch von entsprechendem Gewicht und besonders qualifiziert sein, um die gesetzliche Wertung überwinden zu können. Denkbar ist etwa die Überwindung durch den früher ebenfalls als Optimierungsklausel ausgestatteten Grundsatz (§ 1 BauGB-MaßnG),[1507] wonach bei der Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung von Bauleitplänen nach dem BauGB einem dringenden Wohnbedarf der Bevölkerung besonders Rechnung zu tragen ist. Beide durchaus gegenläufigen Optimierungsgebote können nur im Einzelfall zu einem Ausgleich gebracht werden. Dieser Grundsatz wird zwar seit dem BauROG im BauGB nicht mehr erwähnt. Er hat jedoch dadurch als Element der Abwägung nicht an Bedeutung eingebüßt, so dass er sich je nach den Einzelfallumständen auch gegenüber der Bodenschutzklausel durchsetzen kann.

703 **a) Bundesbodenschutzgesetz.** Weitere Vorgaben zum Bodenschutz enthält das **Bundes-Bodenschutzgesetz (BBodSchG)**. Das Gesetz hat bundeseinheitliche rechtliche Grundlagen zum Schutz der Funktionen des Bodens geschaffen. Dies beinhaltet sowohl den Schutz vor schädlichen Bodenveränderungen als auch die Sanierung von Altlasten. Zugleich sind das KrW-/AbfG und das BImSchG an das neu geschaffene BBodSchG angepasst worden. Der Bodenschutz ist dabei in die bestehenden Verfahren integriert worden. Vorbeugender Bodenschutz und Altlastensanierung werden dabei zusammengeführt. Konkretisiert wird dies durch verschiedene Verpflichtungen zum Schutz des Bodens, durch eine Regelung zur Beseitigung von Bodenversiegelung und durch ein umfassendes Handlungsinstrumentarium zur Abwehr von Gefahren für Mensch und Umwelt, die von Altlasten ausgehen. Auch enthält das BBodSchG Ermächtigungen für den Erlass eines untergesetzlichen Regelwerks in Form einer Bodenschutz- und Altlastenverordnung, in der Anforderungen des Gesetzes zu konkretisieren sind. Zweck des Gesetzes ist es, nachhaltig die Funktionen des Bodens zu sichern und wiederherzustellen. Hierzu sind schädliche Bodenverunreinigungen abzuwehren, der Boden und Altlasten sowie hierdurch verorsachte Gewässerverunreinigungen zu sanieren und Vorsorge gegen nachteilige Einwirkungen auf den Boden zu treffen (§ 1 BBodSchG). Die Funktionen des Bodens sind in § 2 II BBodSchG beschrieben. Danach erfüllt der Boden, zu dem auch die flüssigen und gasförmigen Bestandteile ohne das Grundwasser gehören, Funktionen als (1) Lebensgrundlage und Lebensraum für Menschen, Tiere, Pflanzen und Bodenorganismen, (2) als Bestandteil des Naturhaushalts, insbesondere mit seinen Wasser- und Nährstoffkreisläufen, (3) als Abbau-, Ausgleichs- und Aufbaumedium für stoffliche Einwirkungen auf Grund der Filter-, Puffer- und Stoffumwandlungseigenschaften, insbesondere auch zum Schutz des Grundwassers, (4) als Archiv der Natur und Kulturgeschichte, (5) als Rohstofflagerstätte, (6) als Fläche für Siedlung und Erholung, (7) als Standort für die land- und forstwirtschaftliche Nutung sowie (8) als Standort für sonstige wirtschaftliche und öffentliche Nutzungen, Verkehr, Ver- und Entsorgung. Das Gesetz enthält eine Reihe weiterer Definitionen. So sind etwa schädliche Bodenveränderungen, Beeinträchtigungen der Bodenfunktionen, die geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit herbeizuführen (§ 2 III

[1507] Die Vorschrift ist durch das BauROG 1998 aufgehoben worden.

BBodSchG). Verdachtsflächen sind Grundstücke, bei denen der Verdacht schädlicher Bodenveränderungen besteht (§ 2 IV BBodSchG). Altlasten sind (1) stillgelegte Abfallbeseitigungsanlagen sowie sonstige Grundstücke, auf denen Abfälle behandelt, gelagert oder abgelagert worden sind (Altablagerungen) sowie (2) stillgelegte Anlagen, ausgenommen Anlagen, deren Stilllegung einer Genehmigung nach dem AtG bedarf, und sonstige Grundstücke, auf denen mit umweltgefährdenden Stoffen umgegangen worden ist, so weit die Anlagen oder Grundstücke gewerblichen Zwecken dienten oder im Rahmen wirtschaftlicher Unternehmungen Verwendung fanden (Altstandorte), durch die schädliche Bodenveränderungen oder sonstige Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit hervorgerufen werden (§ 2 V BBodSchG). Altlastenverdächtige Flächen sind Altablagerungen und Altstandorte, bei denen der Verdacht schädlicher Bodenveränderungen oder sonstiger Gefahren für den einzelnen oder die Allgemeinheit besteht (§ 2 VI BBodSchG). Das BBodSchG räumt dabei dem Bauplanungs- und Bauordnungsrecht einen Vorrang ein: Nach § 3 I Nr. 9 BBodSchG findet das Gesetz auf schädliche Bodenveränderungen und Altlasten keine Anwendung, so weit Vorschriften des Bauplanungs- und Bauordnungsrechts die Bodennutzung oder wirtschaftliche Tätigkeit regeln. Dieser Vorrang gilt etwa auch für das KrW-/AbfG, das BWaldG, FlurbG, BBergG oder BImSchG. Das BBodSchG gilt ferner nicht für das Aufsuchen, Bergen, Befördern, Lagern, Behandeln und Vernichten von Kampfmitteln.

704 Als eine der zentralen Vorschriften über Grundsätze und Pflichten regelt § 4 BBodSchG die Pflichten zur Gefahrenabwehr. Jeder, der auf den Boden einwirkt, hat sich so zu verhalten, dass schädliche Bodenveränderungen nicht hervorgerufen werden (§ 4 I BBodSchG). Der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück sind verpflichtet, Maßnahmen zur Abwehr der von ihrem Grundstück drohenden schädlichen Bodenveränderungen zu ergreifen (§ 4 II BBodSchG). Der Verursacher einer schädlichen Bodenverunreinigung oder Altlast, der Grundstückseigentümer und der Inhaber der tatsächlichen Gewalt über ein Grundstück sind verpflichtet, den Boden und Altlasten sowie durch schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten verursachte Verunreinigungen von Gewässern so zu sanieren, dass dauerhaft keine Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für den einzelnen oder die Allgemeinheit entstehen. Hierzu kommen bei Belastungen durch Schadstoffe neben Dekontaminations- auch Sicherungsmaßnahmen in Betracht, die eine Ausbreitung der Schadstoffe langfristig verhindern. So weit dies nicht möglich oder unzumutbar ist, sind sonstige Schutz- und Beschränkungsmaßnahmen durchzuführen (§ 4 III BBodSchG). § 4 IV BBodSchG verweist dazu auf das Planungsrecht. Bei Erfüllung der boden- und altlastenbezogenen Pflichten nach § 4 I bis III BBodSchG ist die planungsrechtlich zulässige Nutzung des Grundstücks und das sich daraus ergebende Schutzbedürfnis zu beachten, so weit dies mit dem Schutz der Bodenfunktionen zu vereinbaren ist. Fehlen planungsrechtliche Festsetzungen, bestimmt die Prägung des Gebietes unter Berücksichtigung der absehbaren Entwicklung das Schutzbedürfnis. Die bei der Sanierung von Gewässern zu erfüllenden Anforderungen bestimmen sich nach dem Wasserrecht. So weit die Vorschriften des Baurechts die Befugnisse der Behörden nicht regeln, wird die *Bundesregierung* in § 5 BBodSchG ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates Grundstückseigentümer zu verpflichten, bei dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, deren Versiegelung im Widerspruch zu planungsrechtlichen Festsetzungen steht, den Boden in seiner Leistungsfähigkeit so weit wie möglich und zumutbar zu erhalten und wiederherzustellen. Die Ermächtigung der *Bundesregierung* bezieht sich auch auf Regelungen für das Auf- und Einbringen von Materialien auf oder in den Boden (§ 6 BBodSchG) sowie die Festlegung von Werten und Anforderungen (§ 8 BBodSchG). Es handelt sich dabei um Werte, bei deren Überschreiten unter Berücksichtigung der Bodennutzung eine einzelfallbezogene Prüfung durchzuführen und festzustellen ist, ob eine schädigende Bodenveränderung oder Altlast vorliegt (Prüfwerte), Werte für Einwirkungen oder Belastungen, bei deren Überschreiten unter Berücksichtigung der jeweiligen Bodennutzung in der Regel von einer schädlichen Bodenveränderung oder Altlast auszugehen ist und Maßnahmen erforderlich sind (Maßnahmenwerte) sowie Anforderungen an die Abwehr schädlicher Bodenveränderungen und die Sanierung des Bodens und von Altlasten. Auch ist die *Bundesregierung* ermächtigt, Vorsorgewerte nach § 7 BBodSchG festzulegen und Vorschriften über zulässige Zusatzbelastungen und Anforderungen zur Vermeidung oder Verminderung von Stoffeinträgen zu erlassen (§ 7 II BBodSchG). Den Grundstückseigentümer und Inhaber der tatsächlichen Gewalt treffen nach § 7 BBodSchG Vorsorgepflichten gegen schädliche Bodenveränderungen, die durch ihre Nutzung auf dem Grundstück oder in dessen Einwirkungsbereich hervorgerufen werden können Vorsorgemaßnahmen sind geboten, wenn wegen der räumlichen langfristigen oder komplexen Auswirkungen einer Nutzung auf die Bodenfunktionen die Besorgnis einer schädigenden Bodenveränderung besteht.

705 Liegen Anhaltspunkte für eine schädliche Bodenveränderung vor, veranlasst die zuständige Behörde eine Gefährdungsabschätzung und bei hinreichendem Verdacht weitere Untersuchungen. Diese sind gegebenenfalls uch von den Pflichtigen zu tragen. Zur Erfüllung der sich aus §§ 4, 7 BBodSchG und aus der Rechtsverordnung ergebenden Pflichten kann die Behörde sonstige Anordnungen erlassen. Der dritte Abschnitt des BBodSchG enthält ergänzende Vorschriften für die Altlasten. Darunter finden sich auch Regelungen über eine Sanierungsuntersuchung und Sanierungsplanung bei Sanierungserfordernissen (§ 12 BBodSchG). Auch in diesem Zusammenhang ist die *Bundesregierung* zu Rechtsverordnungen ermächtigt. Das Gesetz enthält zudem ein System der behördlichen Überwachung und der Eigenkontrolle (§ 15 BBodSchG) und ermöglicht ergänzende Anordnungen zur Altlastensanierung (§ 16 BBodSchG). Für die Landwirtschaft ist der Standard einer guten fachlichen Praxis vorgeschrieben, durch den die Vorsorgepflicht nach § 7 BBodSchG erfüllt wird (§ 17 BBodSchG). Ziel der guten fachlichen Praxis der landwirtschaftlichen Bodennutzung ist die nachhaltige Sicherung der Bodenfruchtbarkeit und

Leistungsfähigkeit des Bodens als natürlicher Ressource. Hierzu enthält das Gesetz eine Reihe von Vorgaben, welche die Bodenbewirtschaftung betreffen (§ 17 II BBodSchG).

706 **b) Altlasten.** Besondere Ermittlungspflichten kommen den Gemeinden auch bei der Beplanung altlastenverdächtiger Standorte zu. Flächen mit umweltgefährdenden Stoffen **(Altlasten)** sind bei der Bauleitplanung im Hinblick auf die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 V 2 Nr. 1 BauGB) und Belange des Umweltschutzes (§ 1 V 2 Nr. 7 BauGB) besonders zu berücksichtigen.[1508] Im Flächennutzungsplan (§ 5 III Nr. 3 BauGB) und im Bebauungsplan (§ 9 V Nr. 3 BauGB) bestehen entsprechende Kennzeichnungsmöglichkeiten. Die Gemeinde hat daher bei dem Verdacht von Altlasten im Rahmen der Bauleitplanung in eine sorgfältige Überprüfung einzutreten, ob Gefahren für die in § 1 V BauGB bezeichneten Schutzgüter bestehen und welche Folgerungen daraus für die planerischen Darstellungen und Festsetzungen zu ziehen sind. Die sich im Rahmen der Bauleitplanung ergebenden Ermittlungs- und Berücksichtigungspflichten bestehen nicht nur zu Gunsten der Allgemeinheit, sondern auch zu Gunsten betroffener Bewohner des Plangebietes oder anderer Beteiligter, die in vergleichbarer Weise in den Schutzbereich der sich aus dem Abwägungsgebot ergebenden Pflichten einbezogen sind. So haben die Amtsträger einer Gemeinde gem. Art. 34 GG, § 839 BGB die Amtspflicht, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Gesundheitsgefährdungen zu verhindern, die den zukünftigen Bewohnern des Plangebietes aus dessen Bodenbeschaffenheit drohen.[1509] Diese Amtspflichten bestehen auch gegenüber einem Grundstückseigentümer, der nach Aufstellung des Bebauungsplans ein Grundstück mit noch zu errichtendem Wohnhaus erwirbt. Die Haftung wegen einer Verletzung dieser Amtspflicht umfasst dabei auch Vermögensschäden, die der Erwerber dadurch erleidet, dass er im Vertrauen auf eine ordnungsgemäße Planung Wohnungen errichtet oder kauft, die nicht bewohnbar sind. Aufgabe des Planungsträgers ist es, die künftige Wohnbevölkerung vor Umweltbelastungen und Gefahren zu schützen, die von dem Grund und Boden des Plangebietes ausgehen. Für die planende Gemeinde ist bereits bei der Aufstellung des Bebauungsplans erkennbar, dass die Ausweisung eines Wohngebietes, das den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nicht genügt, über den Kreis der derzeitigen Grundstückseigentümer hinaus auch deren Rechtsnachfolger oder Nutzungsberechtigte nachteilig berühren wird. In diesem Sinne ist mithin die planerische Ausweisung eines Geländes ,,objektbezogen" und nicht lediglich personenbezogen.[1510] Nicht zu dem Kreis der geschützten Dritten zählen diejenigen Eigentümer, die überhaupt nicht die Absicht haben, die Grundstücke zu bebauen, bei denen also eine Verantwortlichkeit für die zu errichtenden Bauten von vornherein ausscheidet. Ebenso wenig werden solche Personen geschützt, die zwar an der Verwirklichung einer der Festsetzung des Planes entsprechenden Bebauung wirtschaftlich beteiligt sind, damit jedoch reine Vermögensinteressen verfolgen, ohne zugleich auch eine nach außen gerichtete Verantwortlichkeit zu übernehmen. Der *BGH* zählt hierzu insbesondere Kreditgeber der Bauträger oder Bauherren, die sich durch Grundpfandrechte an den als Bauland ausgewiesenen Grundstücken absichern lassen.[1511] Ebenso wird das bloße Vermögensinteresse, welches darin besteht, dass ein von Altlasten freies Grundstück einen höheren Marktwert hat als ein belastetes, durch die Pflicht, bei der Bauleitplanung die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse zu berücksichtigen, nicht geschützt.[1512]

707 Die Berücksichtigung der allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse und der Belange des Umweltschutzes gebietet, dass die Gemeinde schon bei der **Planung** und nicht erst bei der **bauaufsichtlichen Prüfung** der Zulässigkeit eines Bauvorhabens Gefahrensituationen ermittelt und in die planerische Abwägung einstellt, die als Folge der Planung entstehen oder verfestigt werden können. Daher hat die Gemeinde bereits bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials Gefährdungen aufzuklären, die durch eine Überplanung mit Altlasten behafteter Flächen für die Gesundheit von Menschen oder die Standsicherheit von Bauwerken entstehen können. Eine solche Haftung aus einer Amtspflichtverletzung kommt dabei unabhängig von der Frage in Betracht, ob der Bebauungsplan den sich aus § 1 V und VI BauGB ergebenden Anforderungen entspricht oder wegen eines Verstoßes gegen das Berücksichtigungsgebot in § 1 V BauGB oder das Abwägungsgebot in § 1 VI BauGB unwirksam ist. Für die Verschuldensfrage stellt der *BGH* auf die Kenntnisse und Einsichten ab, die für die Führung des übernommenen Amtes im Durchschnitt erforderlich sind, nicht auf die Fähigkeiten, über die der Beamte tatsächlich verfügt. Jeder Beamte muss die zur Führung seines Amtes erforderlichen Rechts- und Verwaltungskenntnisse besitzen oder sich verschaffen. Für Mitglieder kommunaler Vertretungskörperschaften gelten keine minderen Sorgfaltspflichten. Die Mitglieder von Ratsgremien müssen sich daher auf die zur Beratung anstehenden Entscheidungen sorgfältig vorbereiten. Sind sie dazu auf Grund fehlender Sachkunde nicht in der Lage, muss der Rat der Verwaltung, sonstiger Fachbehörden oder ggf. externer Sachverständiger eingeholt werden.

[1508] #*Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 784.

[1509] *BGH*, Urt. v. 26. 1. 1989 -- III ZR 194/87 -- BGHZ 106, 323 = NJW 1989, 976 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 43 -- Bielefeld-Brake.

[1510] *BGH*, Urt. v. 6. 7. 1989 -- III ZR 251/87 -- NJW 1990, 381 = DVBl. 1990, 424 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 44 -- Osnabrück; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 118/88 -- NJW 1990, 1038 = DVBl. 1990, 358 -- Dortmund-Dorstfeld.

[1511] *BGH*, Urt. v. 6. 7. 1989 -- III ZR 251/87 -- NJW 1990, 381 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 44.

[1512] *BGH*, Urt. v. 17. 12. 1992 -- III ZR 114/91 -- BGHZ 121, 65; vgl. auch *Stüer* BauR 1995, 604.

708 In weiteren Entscheidungen hat der *BGH* allerdings einer **uferlosen Ausdehnung** der gemeindlichen **Ermittlungspflichten** und Haftungsrisiken Einhalt geboten.[1513] Danach ist die planerische Ausweisung eines ehemaligen Deponiegeländes zu Wohnzwecken als solche nicht rechtswidrig, wenn von dem Deponiegut keine Gesundheitsgefahren ausgehen. Die plangebende Gemeinde kann jedoch verpflichtet sein, das Deponiegelände im Bebauungsplan zu kennzeichnen. Diese Kennzeichnungspflicht hat allerdings nicht den Schutzzweck, den Bauherrn vor finanziellen Mehraufwendungen zu bewahren, die durch den Aushub und Abtransport des Deponiegutes verursacht werden können.[1514]

709 Mit der planerischen Festsetzung eines Geländes zur Wohnbebauung erzeugt die Gemeinde ebenfalls **kein allgemeines Vertrauen** dahin, dass die betroffenen Grundstücke auch für jede gewünschte gärtnerische Nutzung geeignet sind.[1515] Ist etwa die im Bebauungsplan festgesetzte Nutzung verwirklichungsfähig, so hat der Bebauungsplan seine Funktion erfüllt, eine Verlässlichkeitsgrundlage dafür zu bilden, dass keine Flächen im Plangebiet mit Schadstoffen belastet sind, die für die Wohnbevölkerung gesundheitliche Gefahren hervorrufen könnten. Die Amtsträger der Gemeinde haben zwar die Amtspflicht, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Gesundheitsgefährdungen zu verhindern, die den zukünftigen Bewohnern des Plangebietes aus dessen Bodenbeschaffenheit drohen. Der Schutzzweck dieser Amtspflicht beschränkt sich jedoch auf die Verhinderung und die Abwehr solcher Schäden, bei denen eine unmittelbare Beziehung zu der Gesundheitsgefährdung besteht. Die vom Boden ausgehende Gefahr darf nicht zum völligen Ausschluss der Nutzungsmöglichkeit der errichteten oder noch zu errichtenden Wohnungen führen.[1516] Auch ist die Gemeinde nicht zu einer uferlosen Ermittlung und Planung „ins Blaue hinein“ verpflichtet. Was die planende Stelle nicht sieht und was sie nach den ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen auch nicht zu sehen braucht, muss von ihr nicht berücksichtigt werden. Überzogene Anforderungen an die Prüfungspflicht dürfen daher nicht gestellt werden.[1517] Einer Gemeinde obliegen bei der Aufstellung und Verabschiedung eines Bebauungsplans auch keine Amtspflichten zum Schutz derjenigen Eigentümer, deren Grundstücke schon früher bebaut waren und die eine weitere Bebauung nicht beabsichtigen. Daher steht auch dem Erwerber eines derartigen Grundstücks kein Amtshaftungsanspruch[1518] gegen die planende Gemeinde wegen fehlerhafter Bauleitplanung zu.[1519] Auch ist die planerische Ausweisung eines ehemaligen Deponiegeländes zu Wohnzwecken als solche nicht rechtswidrig, wenn von dem Deponiegut keine Gesundheitsgefahren ausgehen. Die plangebende Gemeinde kann jedoch verpflichtet sein, das Deponiegelände im Bebauungsplan zu kennzeichnen. Diese Kennzeichnungspflicht hat nicht den Schutzzweck, den Bauherrn vor finanziellen Mehraufwendungen zu bewahren, die durch Aushub und Abtransport des Deponiegutes verursacht werden können.[1520] Ist der Gemeinde bekannt, dass auf dem zu planenden Gebiet eine chemische Fabrik in erheblichem Umfang giftige Substanzen verarbeitet hat, so muss sie dieses Gefährdungspotenzial bei der Beschlussfassung über den Bebauungsplan berücksichtigen und sich im Einzelnen über die Art der damals hergestellten Stoffe und das Risiko, ob mit giftigen Rückständen gerechnet werden muss, vergewissern.[1521] Eine Haftung der Gemeinde für von ihr nicht beachtete Bodenkontaminationen tritt allerdings nur insoweit ein, als die Schäden in den Schutzbereich der bei der Planung wahrzunehmenden, auf die Abwehr von Gesundheitsgefahren gerichteten Amtspflichten fallen. Aufwendungen, die nicht durch die Giftstoffbelastung, sondern wegen mangelnder **Standsicherheit** erforderlich werden, sind auch dann nicht erstattungsfähig, wenn die mangelnde Standfestigkeit darauf beruht, dass in dem Boden Altlasten lagern. Denn anders als bei Gefahren infolge der Überplanung von Altlasten handelt es sich bei der mangelnden Standsicherheit eines Gebäudes um Gefahren, die vom Bauherren beherrschbar sind und deshalb zu den Risiken der wirtschaftlichen Nutzbarkeit von Grund und Boden gehören, die jeder Grundstückseigentümer

---

[1513] *BGH*, Urt. v. 21. 2. 1991 -- III ZR 245/89 -- BGHZ 113, 367 = DVBl. 1991, 428 -- Dinslaken; Urt. v. 19. 3. 1992 -- III ZR 16/90 -- BGHZ 117, 363 = NJW 1992, 1953 = DVBl. 1992, 1093 -- Ziegelei; B. v. 9. 7. 1992 -- III ZR 105/91 -- UPR 1992, 439 = StT 1993, 365 -- Gladbeck.

[1514] *Stüer* BauR 1995, 604.

[1515] *BGH*, Urt. v. 25. 2. 1993 -- III ZR 47/92 -- BauR 1993, 297 = DVBl. 1993, 673 -- Hausgarten.

[1516] *BGH*, Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 118/88 -- BGHZ 109, 380; Urt. v. 25. 2. 1993 -- III ZR 47/92 -- DVBl. 1993, 673 -- Hausgarten.

[1517] *BGH*, Urt. v. 9. 7. 1992 -- III ZR 78/91 -- UPR 1992, 438 = StT 1993, 365; Urt. v. 9. 7. 1992 -- III ZR 105/91 -- UPR 1992, 438.

[1518] Zu Amtshaftungsansprüchen *Bielfeldt* DöV 1989, 67; *Dörr/Schönfelder* NVwZ 1989, 933; *Ipsen/Tettinger* Altlasten und kommunale Bauleitplanung 1988; *Jochum* NVwZ 1989, 635; *ders.* Amtshaftung bei Abwägungs- und Prognosefehlern in der Bauleitplanung 1994; *Johlen* BauR 1983, 196; *Kröner* ZfBR 1984, 20; *Müller* NVwZ 1990, 1028; *Osterloh* JuS 1993, 780; *Schink* NJW 1990, 351; *ders.* DöV 1988, 529; *de Witt/Burmeister* NVwZ 1992, 1039; *Wurm* JA 1992, 1.

[1519] *BGH*, Urt. v. 9. 7. 1992 -- III ZR 87/91 -- NJW 1993, 384 = UPR 1993, 439.

[1520] *BGH*, Urt. v. 21. 2. 1991 -- III ZR 245/89 -- DVBl. 1991, 808 = BauR 1991, 428 -- Altlastenkennzeichnung Dormagen.

[1521] *BGH*, Urt. v. 14. 10. 1993 -- III ZR 157/92 -- chemische Fabrik.

grundsätzlich selbst zu tragen hat.[1522] Zudem kann ein nachträglich erlassener wirksamer Bebauungsplan bei der Haftung der Gemeinde zu berücksichtigen sein.[1523] Die gemeindlichen Ermittlungspflichten sind dabei auf die mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange begrenzt.[1524] Was die Gemeinde nicht zu kennen braucht, weil es weder in der Bürgerbeteiligung noch in der Trägerbeteiligung vorgetragen worden ist und was sich nach Lage der Dinge dem Planer auch nicht aufdrängt, kann bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials unberücksichtigt bleiben. Für die planende Gemeinde nicht erkennbare Gefahren führen nicht zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans und schließen ebenso eine Amtshaftung der Gemeinde aus.[1525]

710 Zur Sanierung der Altlasten können nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts über die Störerhaftung die Handlungs- und Zustandsstörer herangezogen werden. Bei der Störerauswahl ist der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit zu beachten. Eine landesrechtliche Regelung, nach der der Eigentümer eines durch Teer- und Mineralöle verunreinigten Grundstücks als des Zustandsverantwortlichen für die Maßnahme zur Beseitigung von Gefahren für das Grundwasser in Anspruch genommen werden kann, wenn er beim Erwerb des Grundstücks von dem ordnungswidrigen Zustand wusste oder doch zumindest Tatsachen kannte, die auf das Vorhandensein eines solchen Zustandes schließen lassen konnten, ist eine – auch unter dem Gesichtspunkt des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit – zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums.[1526] Im Anschluss an seine sog. „Altlasten"-Rechtsprechung[1527] entschied der *BGH*, dass die Amtsträger einer Gemeinde die Amtspflicht haben, bei der Aufstellung von Bebauungsplänen Gefahren für die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung zu vermeiden.[1528] Jedoch in Abgrenzung zur bisherigen Rechtsprechung sollen in den Schutzbereich dieser Amtspflicht bei vom Bauherrn nicht beherrschbaren Berggefahren auch solche Schäden fallen, die auf mangelnder Standsicherheit des Gebäudes infolge von Baugrundrisiken beruhen. Entsprechendes gelte für eine wegen Berggefahren rechtswidrig erteilte Baugenehmigung.[1529] Ein schutzwürdiges Vertrauen in die Festsetzungen eines Bebauungsplans kann grundsätzlich erst mit dessen Bekanntmachung entstehen.[1530]

11. Umwidmungssperre

711 Nach dem durch das BauROG 1998 formal aufgehobenen § 1 V 3 BauGB sollen landwirtschaftlich, als Wald oder für Wohnzwecke genutzte Flächen nur im notwendigen Umfang für andere Nutzungen vorgesehen und in Anspruch genommen werden. Der Grundsatz hat weiterhin bei der Abwägung Bedeutung. Die **Umwidmungssperre** dient den Belangen der Land- und Forstwirtschaft, aber auch dem Wohnbedarf der Bevölkerung in Konkurrenz etwa zu einer gewerblichen Nutzung. Die Umwidmung solcher Nutzungen durch die Bauleitplanung bedarf daher einer besonderen Abwägungs- und Begründungspflicht.[1531]

[1522] *BGH*, Urt. v. 9. 7. 1992 -- III ZR 87/91 -- UPR 1992, 439; *Stüer* BauR 1995, 604. Zur Haftung für Bodenkontaminationen im Bereich eines verpachteten Tankstellengrundstücks in den neuen Ländern *BGH*, Urt. v. 14. 2. 1995 -- X ZR 5/93 -- Tankstelle. Zur Haftung für durch die sowjetischen Streitkräfte verursachte sog. Belegungsschäden Urt. v. 8. 12. 1994 -- III ZR 105/93 -- MDR 1995, 480 = RdL 1995, 118.

[1523] Zur nachträglich erlassenen Gebührensatzung *BGH*, Urt. v. 13. 10. 1994 -- III ZR 24/94 -- BGHZ 127, 223 = NJW 1995, 394 = DVBl. 1995, 109; zum Ersatzanspruch bei Anscheinsgefahren *BGH*, Urt. v. 13. 7. 1993 -- III ZR 22/92 -- BGHZ 123, 191 = NJW 1993, 2615; Urt. v. 23. 6. 1994 -- III ZR 54/93 -- BGHZ 126, 279 = NJW 1994, 2355 -- § 39 I a OBG NW.

[1524] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[1525] *BGH*, Urt. v. 21. 2. 1991 -- III ZR 245/89 -- BGHZ 113, 367 -- Dinslaken; *Krohn* in FS für Gelzer, 1991, S. 281.

[1526] *BVerwG*, B. v. 14.11.1996 – 4 B 205.96 – GewArch. 1997, 147 = UPR 1997, 193 – Teerverunreinigung; vgl. auch B. v. 14.12.1990 – 7 B 134.90 – GewArch. 1991, 177 = UPR 1991, 192 – Altanlagen DDR.

[1527] Urt. v. 26.1.1989 – III 194/87 – DVBl. 1989, 604 = BGHZ 106, 323; Urt. v. 21.12.1989 – III ZR 49/88 – DVBl. 1990, 683 = BGHZ 110, 1; Urt. v. 5.12.1991 – III ZR 167/90 – DVBl. 1992, 558 = BGHZ 116, 215; Urt. v. 14.10.1993 – III ZR 156/92 – DVBl. 1994, 283 = BGHZ 123, 363; Urt. v. 11.12.1997 – III ZR 52/97 – NJW 1998, 1307.

[1528] Zu Amtspflichten der Gemeinde bei der Planung der Entwässerung eines Baugebietes BGH, Urt. v. 18.2.1999 – III ZR 272/96 – DVBl. 1999, 609 = BGHZ 140, 380.

[1529] BGH, Urt. v. 29.7.1999 – III ZR 234/97 – DVBl. 1999, 1507

[1530] BGH, Urt. v. 29.7.1999 – III ZR 234/97 – DVBl. 1999, 1507. Zu den Amtspflichten bei der Entscheidung über ein Baugesuch für eine Windenergieanlage LG Rostock, Urt. v. 10.6.1999 - 4 O 359/98 -. Keine Amtspflichtverletzung bei Erlass einer Veränderungssperre durch die Gemeinde, obwohl zwischenzeitlich eine Änderung des Bebauungsplans beschlossen, aber noch nicht bekannt gemacht wurde, *OLG München*, Urt. v. 2.6.1999 - 1 U 6244/98 -

[1531] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 86.

12. Gestaltungsfestsetzungen auf landesrechtlicher Grundlage

712 Die BauO der Länder sehen zumeist vor, dass **örtliche Bauvorschriften** auch als Festsetzungen in den Bebauungsplan oder in einen Vorhaben- und Erschließungsplan aufgenommen werden.[1532] Vielfach findet sich dazu auch der Hinweis im Landesrecht, dass in diesen Fällen die Vorschriften des BauGB über die Aufstellung, Änderung, Ergänzung und Aufhebung der Bebauungspläne einschließlich ihrer Genehmigung und Anzeige (§ 10 BauGB) über die Wirksamkeitsvoraussetzungen (§§ 214 bis 216 BauGB) anzuwenden sind (so etwa § 86 IV BauO NW). Die Rechtsgrundlage solcher Festsetzungsmöglichkeiten ist § 9 IV BauGB. Danach können die Länder durch Rechtsvorschriften bestimmen, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen in den Bebauungsplan als Festsetzungen aufgenommen werden können und inwieweit auf diese Festsetzungen die Vorschriften des BauGB anzuwenden sind. Solche örtlichen Bauvorschriften auf landesrechtlicher Grundlage unterliegen nach Auffassung des *BVerwG* dem **Abwägungsgebot** des § 1 VI BauGB nur, wenn das Landesrecht dies ausdrücklich bestimmt. Anderenfalls ist das Abwägungsgebot auf solche Festsetzungen nicht anwendbar.[1533] Es stellt sich allerdings die Frage, ob sich nicht aus verfassungsrechtlichen Grundanforderungen die Beachtung des Abwägungsgebotes auch bei Satzungen auf landesrechtlicher Grundlage ergibt. Sonst wäre schließlich auch bei Satzungen auf bundesrechtlicher Grundlage das Ende des verfassungsrechtlich begründeten Abwägungsgebotes eingeleitet.[1534] Auf Landesrecht beruhende Gestaltungsfestsetzungen unterliegen -- so das *BVerwG* weiter -- aus bundesrechtlicher Sicht auch nicht einem Begründungszwang. Dies folgt nach Auffassung des *BVerwG* weder aus § 9 VIII BauGB noch aus dem Rechtsstaatsprinzip.[1535] Im Übrigen ist die Begründungspflicht des § 9 VIII BauGB auf die zentralen Regelungen des Bebauungsplanes beschränkt.[1536] .

IV. Struktur der Abwägung

713 Nach § 1 VI BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das aus dem **Rechtsstaatsgebot**[1537] abzuleitende Abwägungsgebot ist kennzeichnend für jede rechtsstaatliche Planung und verpflichtet auch die planende Gemeinde bei der Aufstellung des Flächennutzungsplans, von Bebauungsplänen und anderen Satzungen nach dem BauGB. Das Abwägungsgebot steht auch mit dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz in engem Zusammenhang.[1538]

1. Planung und Gestaltungsfreiheit

714 Das Abwägungsgebot steht mit der in § 2 I 1 BauGB niedergelegten Gestaltungsfreiheit bei der Aufstellung der Bauleitpläne in engem Zusammenhang. Danach sind die Bauleitpläne von den Gemeinden in eigener Verantwortung aufzustellen, sobald und so weit es erforderlich ist. Diese Vorschriften enthalten die Anerkennung der gemeindlichen Planungshoheit, wie sie durch Art. 28 II GG auch verfassungsrechtlich garantiert ist. Das *BVerwG* hat daraus folgende vier **Konsequenzen** abgeleitet:[1539] Die Befugnis zur Planung schließt einen mehr oder weniger ausgedehnten Spielraum an Gestaltungsfreiheit ein, weil Planung ohne Gestaltungsfreiheit ein Widerspruch in sich wäre. Diese planerische Gestaltungsfreiheit lässt sich nicht auf einen bestimmten geistig-seelischen Vorgang zurückführen, sondern umfasst verschiedene Elemente des Erkennens, des Wertens und Bewertens sowie des Wollens. In Richtung auf die verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Planung ergibt sich aus der Verbindung von Planung und Gestaltungsfreiheit unabweisbar die Beschränkung darauf, ob im Einzelfall die gesetzlichen Grenzen der Gestaltungsfreiheit überschritten sind oder von der Gestaltungsfreiheit in einer der Ermächtigung nicht entsprechenden Weise Gebrauch gemacht worden ist (§ 114 VwGO).[1540] .

[1532] S. o. Rdn. 194.

[1533] *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DVBl. 1995, 754 -- Werbetafel.

[1534] Bisher ist die Geltung des Abwägungsgebotes für Bebauungspläne und andere städtebauliche Satzungen zugleich auch aus dem Verfassungsrecht abgeleitet worden, so *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23.

[1535] *BVerwG*, B. v. 3. 11. 1992 -- 4 NB 28.92 -- DVBl. 1993, 116 = UPR 1993, 67 = ZfBR 1993, 89; Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DVBl. 1995, 754 -- Werbetafel.

[1536] Zur ungefragten Fehlersuche *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1979 -- 4 C 7.77 -- BauR 1980, 40 = BayVBl. 1980, 183 = DVBl. 1980, 230.

[1537] *Ossenbühl* DVBl. 1993, 753.

[1538] *BVerwG*, Urt. v. 7.3.1997 – 4 C 10.96 – A 94 Neuötting.

[1539] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23.

[1540] *Stüer* DVBl. 1974, 361; s. o. Rdn. 521.

2. Abwägungsverfahren und Abwägungsergebnis

715 Für die Bauleitplanung folgt aus dieser verfassungsrechtlichen Einbindung in das Rechtsstaatsgebot aber auch die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG, dass der Gesetzgeber wie bei jeder anderen öffentlichen Planung verfahrensrechtliche Regelungen bereitstellen muss, mit denen eine ordnungsgemäße Abwägung sichergestellt wird. Dabei ist zwischen der Abwägung als Vorgang **(Abwägungsvorgang)** und dem Abwägungsprodukt **(Abwägungsergebnis)** zu unterscheiden.[1541] Der Abwägungsvorgang betrifft die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, die Gewichtung und Einstellung der Belange und die Gesamtabwägung in dem Sinne, dass die gegenläufigen Belange gegeneinander und untereinander zu einem Ausgleich gebracht und dabei bestimmte Belange vorgezogen und andere zurückgestellt werden. Das Abwägungsergebnis ist das Resultat dieses Abwägungsverfahrens und beinhaltet die Gesamtentscheidung, die auf Grund des (fehlerfreien) Abwägungsverfahrens zu Stande kommt. Auch § 214 III 2 BauGB, wonach Mängel im Abwägungsvorgang nur erheblich sind, wenn sie offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sind, geht von dieser Unterscheidung zwischen Abwägungsverfahren als Vorgang und Abwägungsergebnis als Produkt der Abwägung aus. Sowohl das Abwägungsverfahren als auch das Abwägungsergebnis unterliegen im Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahren nach §§ 6, 10 II BauGB und in der gerichtlichen Kontrolle der rechtlichen Nachprüfung auf Abwägungsfehler. Allerdings ist die Kontrolle des Abwägungsergebnisses, so weit dabei Wertungen, Erwägungen und Prognosen in Rede stehen, eingeschränkt. Die Kontrolle des Abwägungsverfahrens wird durch § 214 BauGB auf bestimmte Verfahrensfehler begrenzt.[1542]

3. Abwägungsfehler

716 Das *BVerwG* prüft die Bauleitplanung in der gerichtlichen Kontrolle auf folgende Abwägungsfehler:[1543]

-- Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet **(Abwägungsausfall)**.

-- Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss **(Abwägungsdefizit -- Einstellungsfehler)**.

-- Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt **(Abwägungsfehleinschätzung -- Bewertungsfehler)**

-- oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung betroffenen öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht **(Abwägungsdisproportionalität -- fehlerhafte Ausgleichsentscheidung)**.

-- Die Abwägung ist fehlerhaft auch bei unzulässigen Bindungen und einseitigen Festlegungen, die ein ordnungsgemäßes Abwägungsverfahren nicht mehr gestatten **(subjektive Abwägungssperre),**[1544] oder

-- bei einem rechtserheblichen Abweichen von Planregelungen und Abwägung **(Abwägungsdivergenz -- Abwägungsinkongruenz)**.

717 Das Gebot gerechter Abwägung ist verletzt,[1545] wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattgefunden hat. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen Belangs entscheidet.[1546]

718 Die Gemeinde hat dabei einen **Bewertungs- und Abwägungsspielraum**. Ihr ist es in erster Linie aufgetragen, eine planerische Abwägung vorzunehmen und die Vor- und Nachteile der jeweiligen Lösungen gegeneinander und untereinander abzuwägen. Die getroffene Entscheidung ist nicht bereits deshalb fehlerhaft, weil die Gemeinde dabei

---

[1541] *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag.

[1542] S. o. Rdn. 575; *Hoppe* FG BVerwG 1978, 295.

[1543] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23.

[1544] *Stüer* DVBl. 1995, 649.

[1545] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23.

[1546] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- Erdinger Moos; Urt. v. 26. 7. 1993 -- 4 A 5.93 --.

den einen Belang dem anderen vorzieht.[1547] Denn es ist nicht Aufgabe der Verwaltungsgerichte, durch eigene Ermittlungen ersatzweise zu planen und sich hierbei von den Erwägungen einer besseren Planung leiten zu lassen.[1548]

719 **a) Abwägungsausfall.** Das Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist auch verletzt, wenn die Abwägung hinsichtlich rechtlich relevanter Bestandteile defizitär ist. Davon ist insbesondere auszugehen, wenn Belange nicht in die Abwägung eingestellt werden, die nach Lage der Dinge einzustellen sind, die also zum Abwägungsmaterial gehören.[1549] Der Fehler eines Abwägungsausfalls kann etwa darin bestehen, dass ein Belang als besonders vordringlich bezeichnet wird und die Ermittlung anderer Belange dabei überhaupt nicht erfolgt.

720 **b) Zusammenstellung des Abwägungsmaterials -- Einstellungsfehler.** Die planende Gemeinde hat die nach Lage der Dinge einzustellenden Belange bei der Abwägung zu berücksichtigen. Der Begriff „Belang" ist dabei weit auszulegen. Die **öffentlichen Belange** beziehen sich auf alle öffentlichen Interessen, die im Zusammenhang mit der Bodennutzung und damit mit der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung stehen. Wesentliche Anhaltspunkte für öffentliche Belange ergeben sich aus den allgemeinen Planungszielen in § 1 V 1 BauGB, den Planungsleitlinien in § 1 V 2 BauGB und in den weiteren Planungsgrundsätzen und Optimierungsgeboten in §§ 1 V, 1 a I BauGB. Der private Belang ist ebenfalls weit zu fassen und umfasst insbesondere die verfassungsrechtlich geschützten Rechtspositionen wie das Grundeigentum und grundstücksgleiche Rechte, den Bestandsschutz, das Recht am eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb sowie dingliche und schuldrechtliche Rechte zur Bodennutzung. Die danach zum Abwägungsmaterial gehörenden **privaten Belange** beschränken sich nicht auf subjektiv öffentliche Interessen oder auf das, was nach Art. 14 GG oder Art. 2 II GG verfassungsrechtlich gegen einen entschädigungslosen Entzug geschützt ist. Auch verfassungsrechtlich nicht geschützte Interessen, Chancen, Gewinnerwartungen oder Möglichkeiten sind grundsätzlich zu den abwägungsbeachtlichen Interessen zu rechnen.[1550]

721 Innerhalb des grundsätzlich weiten Rahmens aller durch die Planung positiv oder negativ betroffenen Interessen wird das Abwägungsmaterial begrenzt durch die **mehr als geringfügigen**, **schutzwürdigen** und **erkennbaren** Belange **(Schrankentrias)**. Interessen, die entweder objektiv geringwertig oder aber -- sei es überhaupt, sei es im gegebenen Zusammenhang -- nicht schutzwürdig oder nicht erkennbar sind, brauchen in die Abwägung nicht eingestellt zu werden. Insbesondere kann dem Bestand oder dem Fortbestand etwa einer bestimmten Markt- oder Verkehrslage die **Schutzwürdigkeit** fehlen.[1551] Eine Grundstücksnutzung etwa, die nicht genehmigt ist und auch nicht genehmigt werden kann, weil sie dem materiellen Baurecht widerspricht, kann bei der planerischen Abwägung unbeachtlich sein.[1552] Denn einer solchen Nutzung versagt die Rechtsordnung -- abgesehen von Sonderfällen wie etwa der Duldung -- die rechtliche Anerkennung. Die Unbeachtlichkeit solcher Belange mangels Schutzwürdigkeit kann selbst dann bestehen, wenn offensichtlich ist, dass sich das Planvorhaben nachteilig auf diese Nutzung auswirkt.[1553] Dasselbe kann für das Interesse eines Grundstückseigentümers gelten, dass die Aussicht in eine bisher unbebaute Landschaft nicht durch die Errichtung von in größerer Entfernung errichteten Gewerbebetrieben beeinträchtigt wird. Auch sich daraus ergebende **Wertverluste** des Grundstücks stellen dann keinen in der Abwägung beachtlichen Nachteil dar, wenn sie im Hinblick auf das Planvorhaben nur geringfügig sind.[1554] Der **Verkehrswert** ist nur ein Indikator für die gegebenen und erwarteten Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks. Er hängt von vielen Faktoren, insbesondere auch von der Nutzung der umliegenden Grundstücke, ab. [1555]

722 Der einzelne Gewerbetreibende hat keinen Anspruch darauf, dass eine vorhandene **Wettbewerbssituation** nicht verschlechtert wird.[1556] Das Interesse eines Gewerbetreibenden, vor Konkurrenz bewahrt zu bleiben, ist grundsätzlich auch dann nicht schutzwürdig, wenn der Bebauungsplan die Grundlage für die Ansiedlung eines Konkurrenten im Einzugsbereich der eigenen wirtschaftlichen Betätigung, ggf. sogar in der unmittelbaren Nachbarschaft, bildet. Der

---

[1547] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24; Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 74, 214.

[1548] *BVerwG*, Urt. v. 31. 3. 1995 -- 4 A 1.93 -- BVerwGE 98, 126 = DVBl. 1995, 1007 = NVwZ 1995, 901.

[1549] S. o. Rdn. 635.

[1550] *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 3.92 -- DVBl. 1992, 1441 = ZfBR 1992, 289.

[1551] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[1552] *BVerwG*, B. v. 20. 10. 1993 -- 4 B 170.93 -- DVBl. 1994, 344.

[1553] *BVerwG*, Urt. v. 18. 12. 1987 -- 4 C 49.83 -- Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 71; vgl. auch Urt. v. 25. 2. 1992 -- 1 C 7.90 -- BVerwGE 90, 53; Urt. v. 24. 9. 1992 -- 7 C 6.92 -- BVerwGE 91, 92 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 129.

[1554] *BVerwG*, B. v. 9. 2. 1995 -- 4 NB 17.94 -- NVwZ 1995, 895 = BauR 1995, 499 -- Naturschutzverordnung.

[1555] *BVerwG*, B. v. 2. 8. 1993 -- 4 NB 25.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1318.

[1556] *BVerwG*, B. v. 16. 1. 1990 -- 4 NB 1.90 -- NVwZ 1990, 555 = UPR 1990, 222 -- Einzelhandel.

einzelne Gewerbetreibende hat weder einen Anspruch darauf, dass eine vorhandene Wettbewerbssituation nicht verschlechtert wird, noch ist sein dahin gehendes Interesse schutzwürdig, weil er mit neuer Konkurrenz ständig rechnen muss. Denn gegenüber solchen Interessen verhält sich das Bauplanungsrecht neutral.[1557]

723 Bei **nicht schutzwürdigen Belangen** handelt es sich zumeist um betroffene Interessen, denen eine rechtliche Anerkennung zu versagen ist, weil sie unter Missachtung der Rechtsordnung nur faktisch entstanden sind. Interessen, welche die Rechtsordnung missbilligt, soll auch bei der planerischen Abwägung keine Erheblichkeit beigemessen werden, weil ihre Unerheblichkeit aus Rechtsgründen gegeben ist. Daneben kann es auch Interessen geben, denen gegenüber sich die Rechtsordnung -- was ihre Relevanz in der Bauleitplanung betrifft -- bewusst neutral verhält, wie z. B. den Wettbewerbsinteressen von Einzelhandelsunternehmern, obwohl solche wirtschaftlichen Belange in tatsächlicher Hinsicht nicht als geringfügig anzusehen sind. Zu berücksichtigen sind zwar grundsätzlich auch Erweiterungswünsche von Betrieben. Dies gilt aber regelmäßig nur dann, wenn sie in der Bürgerbeteiligung vorgetragen worden sind oder auf der Hand liegen. Interne Vorstellungen der Betroffenen, etwa einen Gewerbebetrieb auf die Dauer erweitern zu wollen oder unklare Absichten müssen demgegenüber nicht in die Abwägung eingestellt werden. Nicht berücksichtigungsfähig sind daher etwa vom Betriebsinhaber selbst als noch unklar bezeichnete Absichten einer zukünftigen Erweiterung des Betriebes.[1558]

724 Auch Belange, die für die planende Stelle als abwägungsbeachtlich nicht **erkennbar** sind, brauchen in die Abwägung nicht eingestellt zu werden. Was die planende Stelle nicht sieht und auch nicht zu sehen braucht, muss von ihr bei der Abwägung auch nicht berücksichtigt werden. In diesem Zusammenhang haben die Bürgerbeteiligung nach § 3 BauGB und die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB eine wichtige Funktion. Was in der vorgezogenen (§ 3 I BauGB) oder förmlichen (§ 3 II BauGB) Bürgerbeteiligung von den Bürgern als Anregungen vorgetragen worden ist, dürfte grundsätzlich für die planende Gemeinde erkennbar sein und gehört daher -- so weit die Belange mehr als geringfügig und schutzwürdig sind – zum Abwägungsmaterial. Dasselbe gilt für die Ergebnisse der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange nach § 4 BauGB. Was in der Trägerbeteiligung an Anregungen geäußert worden ist, erweist sich für die Gemeinde regelmäßig als erkennbar und ist daher bei Nichtvorliegen der anderen Ausschlusskritierien bei der Abwägung zu berücksichtigen. Hat es ein Betroffener unterlassen, seine Betroffenheiten im Beteiligungsverfahren vorzutragen, dann ist die Betroffenheit abwägungsbeachtlich nur dann, wenn sich der planenden Stelle die Tatsache dieser Betroffenheit aufdrängen musste, wenn der betroffene Belang sozusagen „offen auf der Hand" liegt. Aus dieser Filterfunktion der öffentlichen Beteiligungsverfahren nach §§ 3, 4 BauGB ergeben sich **Mitwirkungslasten** vor allem der betroffenen Bürger, aber auch der Träger öffentlicher Belange.[1559] Wer für die planende Gemeinde nicht erkennbare Belange nicht im Rahmen der förmlichen Beteiligungsverfahren rechtzeitig vorträgt, geht das Risiko ein, dass diese Belange in der Abwägung zulässigerweise ausfallen, wenn sie nicht offensichtlich sind und sich dem Planer also geradezu aufdrängen.[1560] Zu einer uferlosen Überprüfung gleichsam „ins Blaue hinein" ist die planende Gemeinde danach nicht verpflichtet. Was die planende Stelle nicht sieht und was sie nach den ihr zur Verfügung stehenden Erkenntnisquellen auch nicht zu sehen braucht, kann von ihr nicht berücksichtigt werden und braucht von ihr auch nicht berücksichtigt zu werden. Überzogene Anforderungen an die Ermittlungs- und Prüfungspflicht dürfen daher nicht gestellt werden.[1561]

725 In die Abwägung einzustellen sind alle Belange, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar sind.[1562] Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials lehnt sich damit an den Nachteilsbegriff des § 47 II VwGO a. F. an und ist damit weiter als die mögliche Verletzung eigener Rechte in § 42 II VwGO oder in § 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGOÄndG. Abwägungsbeachtlich ist dabei ein solches Interesse u. a. nur, wenn es sich der Gemeinde aufdrängen musste oder vom Betroffenen geltend gemacht worden ist. Auf das Vorliegen und die Erkennbarkeit mehr als geringfügiger und schutzwürdiger Belange kommt es allerdings für die Antragsbefugnis in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 II VwGO nicht an. Hier ist vielmehr erforderlich, dass die Verletzung eigener Rechte geltend gemacht wird.[1563] In die Abwägung sind nicht nur Nachteile des Eigentümers, sondern auch von Mietern, Pächtern und anderen Nutzungsberechtigten einzustellen.[1564] Auch können Belange eines Bauherrn

---

[1557] *BVerwG*, B. v. 26.2.1997 – 4 NB 5.97 – Konkurrenzschutz.

[1558] *BVerwG*, B. v. 10.11.1998 – 4 NB 44.98 - ;# Urt. v. 13. 9. 1985 - 4 C 64.80 - NVwZ 1986, 740 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 146 -- Ledigenwohnheim.

[1559] *BVerwG*, Urt. v. 23.8.1996 – 4 A 30.95 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 122 – Berliner Autobahnring.

[1560] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26; Urt. v. 13. 9. 1985 -- 4 C 64.80 -- NVwZ 1986, 740 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 146 -- Ledigenwohnheim; B. v. 23. 6. 1989 -- 4 B 100.89 -- NVwZ 1990, 263 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 74.

[1561] *BGH*, Urt. v. 21. 2. 1991 -- III ZR 245/89 -- BGHZ 113, 367 -- Dinslaken; B. v. 9. 7. 1992 -- III ZR 105/91 -- UPR 1992, 438 = StT 1993, 365 -- Gladbeck; *Krohn*, FS für Gelzer, 1991, S. 281; *Stüer* BauR 1995, 604; s. o. Rdn. 521, **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

[1562] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[1563] *BVerwG*, B. v. 17. 12. 1992 -- 4 N 2.91 -- BVerwGE 91, 318 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 171.

[1564] *BVerwG*, B. v. 11. 11. 1988 -- 4 NB 5.88 -- BauR 1989, 304 = DVBl. 1989, 359 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1324.

einzustellen sein, der im Einverständnis des Eigentümers einen Bauantrag stellt oder stellen will.[1565] Der Weite des Abwägungsmaterials entspricht, dass auch Belange des Anwohners einer Straße, die den Zu- und Abfahrtsverkehr für ein neu geplantes Baugebiet aufnehmen soll, zum Abwägungsmaterial gehören.[1566] Dies gilt auch dann, wenn die zu erwartende Erhöhung des Verkehrslärms geringfügig ist oder eine solche Entwicklung zu erwarten ist. Die bei der Abwägung zu berücksichtigenden Belange sind nach der Rechtsprechung des *BVerwG* nicht engherzig zu verstehen.[1567]

726 Für die Abwägung kommt es dabei grundsätzlich auf die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung an.[1568] Ausnahmsweise kann wegen Zeitablaufs und veränderter Umstände ggf. auf einen späteren Zeitpunkt abzustellen sein.[1569]

727 Werden Belange, die nach den vorgenannten Grundsätzen zum Abwägungsmaterial gehören, nicht in die Abwägung eingestellt, liegt ein Fehler in der Einstellung von Belangen **(Einstellungsfehler)** vor. Fehlerhaft ist dabei die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials sowohl dann, wenn Belange, die zum Abwägungsmaterial gehören, nicht eingestellt worden sind **(Einstellungsdefizit)**, als auch dann, wenn Belange eingestellt werden, die nach den vorgenannten Grundsätzen nicht zum Abwägungsmaterial gehören **(Abwägungsüberschuss).**[1570] Dabei muss der Gemeinde jedoch ein gewisser Bewertungsspielraum verbleiben. Nicht jede Einstellung von bei objektiver Prüfung nicht zum Abwägungsmaterial gehörenden Belangen führt zu einem Abwägungsfehler.[1571]

728 **Umfang und Tiefe der Ermittlung** hängen von den konkreten örtlichen Verhältnissen und den Einzelfallumständen ab. Reichen die Darlegungen der Beteiligten und auch der Fachbehörden nicht aus, so hat die Gemeinde sich durch andere Quellen Gewissheit über die abwägungserheblichen Belange zu schaffen. Die Gemeinde kann sich bei der Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und bei der Bewertung von Belangen der Mitwirkung von Fachgutachtern bedienen. Dies wird vor allem dann zweckmäßig sein, wenn es sich um komplizierte Sachverhalte handelt, die einer fachtechnischen Bewertung bedürfen. Die Gemeinde kann sich dabei auch auf **Gutachten** beziehen, die von Verfahrensbeteiligten oder Dritten in Auftrag gegeben oder vorgelegt worden sind.[1572] Der Grundsatz des fairen Verfahrens steht dem nicht entgegen.[1573] .

729 Für die gerichtliche Kontrolle haben sich zur Verwertbarkeit von **Sachverständigengutachten** folgende Grundsätze herausgebildet:[1574] Die Verwertung eines gerichtlichen Sachverständigengutachtens ist unzulässig, wenn -- erstens -- das Gutachten unvollständig, widersprüchlich oder aus anderen Gründen nicht überzeugend ist, wenn -- zweitens -- das Gutachten von unzutreffenden tatsächlichen Voraussetzungen ausgeht, wenn -- drittens -- der Sachverständige erkennbar nicht über die notwendige Sachkunde verfügt oder Zweifel an seiner Unparteilichkeit bestehen, wenn -- viertens -- sich durch neuen entscheidungserheblichen Sachvortrag der Beteiligten oder durch eigene Ermittlungstätigkeit des Gerichts die Bedeutung der vom Sachverständigen zu klärenden Fragen verändert, wenn -- fünftens -- ein anderer Sachverständiger über neue oder überlegenere Forschungsmittel oder über größere Erfahrung verfügt oder wenn -- sechstens -- das Beweisergebnis durch substantiierten Vortrag eines der Beteiligten oder durch eigene Überlegungen des Gerichts ernsthaft erschüttert wird. Es empfiehlt sich, dass auch die Gemeinde in der Bauleitplanung nach diesen für das Fachplanungsrecht vom *BVerwG* entwickelten Grundsätzen vorgeht.

730 **c) Abwägungsfehleinschätzung -- Bewertungsfehler.** Auch die Bewertung der Belange durch die Gemeinde unterliegt in einem bestimmten Umfang der gerichtlichen Kontrolle. Werden Belange im Widerspruch zu einer normativ geregelten Bewertung oder Prioritätensetzung oder zu allgemein anerkannten Bewertungsgrundsätzen gewichtet und bewertet, so ist der Fehler einer Abwägungsfehleinschätzung gegeben. Solche Fehler treten etwa auf, wenn Belange von hohem Gewicht als geringfügig und als zu vernachlässigende Größe bezeichnet werden.

731 **Besondere** Grundsätze haben sich für die gerichtliche Kontrolle von **Prognoseentscheidungen** herausgebildet.[1575] Bei der Beurteilung ungewisser zukünftiger Ereignisse oder Geschehensverläufe räumt die Rechtsprechung der planenden Gemeinde ebenso wie der entscheidenden Fachverwaltung einen Prognosespielraum ein. Dabei wird zwischen

---

[1565] *BVerwG*, B. v. 18. 5. 1994 -- 4 NB 27.93 -- NVwZ 1995, 264 = DVBl. 1994, 875.

[1566] *BVerwG*, B. v. 18. 3. 1994 -- 4 NB 24.93 -- NVwZ 1994, 683 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1320.

[1567] *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 3.92 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 69 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 215; B. v. 18. 3. 1994 -- 4 NB 24.93 -- NVwZ 1994, 683 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1320.

[1568] § 214 III BauGB.

[1569] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[1570] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 100.

[1571] *BVerwG*, B. v. 29. 7. 1991 -- 4 B 80.91 -- BauR 1991, 713 = DVBl. 1992, 32.

[1572] *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 13.85 -- BVerwGE 75, 214 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 191 -- Erdinger Moos.

[1573] *BVerwG*, B. v. 23. 2. 1994 -- 4 B 35.94 -- DVBl. 1994, 763 = NVwZ 1994, 688.

[1574] *BVerwG*, Urt. v. 26. 6. 1992 -- 4 C 1 -- 11.92 -- DVBl. 1992, 1435 = NVwZ 1993, 754 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 13.

[1575] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 810.

Prognosebasis und Prognoseschluss unterschieden. Ist der Sachverhalt zutreffend ermittelt und damit die Prognosebasis fehlerfrei, so unterliegt der Prognoseschluss nur der eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle darauf, ob er methodisch einwandfrei und der Sache nach nicht offensichtlich fehlsam oder eindeutig widerlegbar ist.[1576] Der spätere Nichteintritt des angenommenen Geschehensablaufs allein bewirkt nicht die Rechtswidrigkeit der Prognoseentscheidung. Ein nicht eingetretenes Prognoseergebnis kann allerdings Anlass sein, die seinerzeitige Prognosebildung besonders kritisch zu betrachten.[1577] Auch im Bereich dieser Bewertungsfehler muss es sich allerdings um bedeutsame Fehleinschätzungen handeln. Nicht jede abweichende Beurteilung in der Bewertung der Belange darf dazu führen, dass das Gericht die planerischen Festsetzungen für unwirksam erklärt.

732 **d) Abwägungsdisproportionalität -- fehlerhafte Ausgleichsentscheidung.** Zur Rechtswidrigkeit der Planung kann auch eine fehlerhafte Gesamtabwägung führen. Ist das Abwägungsmaterial zwar richtig zusammengestellt und sind die Belange auch richtig bewertet, wird aber die Gesamtbewertung in einer Weise vorgenommen, die zum objektiven Gewicht der Belange außer Verhältnis steht, so ist die Abwägung ebenfalls fehlerhaft.

733 **e) Subjektive Abwägungssperre.** Der Planungsprozess darf nicht durch einseitige Bindungen der Gemeinde in eine Schieflage geraten. Dies setzt vor allem vertraglichen Bindungen im Hinblick auf die Bauleitplanung Grenzen. Eine vertragliche Verpflichtung der Gemeinde zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans ist nichtig, weil hierdurch der als ungebunden gedachte Planungsprozess einseitig vorgeprägt wäre (§ 2 III BauGB).[1578] Die Nichtigkeit bezieht sich auch auf solche vertraglichen Regelungen, die Zusicherungen über einen bestimmten Planungsinhalt enthalten. Wäre die Gemeinde in der Lage, sich bereits vor Durchführung des förmlichen Bauleitplanverfahrens einseitig zu binden, so könnte das Verfahren nicht die ihm vom BauGB zugedachte und nach rechtsstaatlichen Grundsätzen gebotene Funktion wahrnehmen. Die Gemeinde soll frei und ungebunden und in diesem Sinne als neutraler Sachwalter die einzustellenden Belange ermitteln, bewerten und zu einer Gesamtentscheidung verarbeiten. Dabei haben die Beteiligungsregelungen in §§ 3, 4 BauGB eine wichtige Funktion. Im Verfahren der Bürger- und Trägerbeteiligung sollen die Belange und Interessen vorgetragen werden können in der Erwartung, dass die planende Gemeinde sozusagen als neutrale Stelle den Vortrag berücksichtigt und nicht nur in der Bewertung von Einzelheiten, sondern auch in der Gesamtentscheidung durchaus noch offen ist. Steht aber bereits das Ergebnis vorher fest, würde sich die Bürgerbeteiligung oder die Trägerbeteiligung als Farce erweisen. Dies ist bei Planungsverfahren, bei denen die Einhaltung der Beteiligungsformen zu den unverzichtbar vorgegebenen Entscheidungsstrukturen gehört, mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht vereinbar. Die Unzulässigkeit solcher subjektiven Abwägungssperren bezieht sich dabei sowohl auf die vertraglichen Vereinbarungen als auch auf die planerischen Aussagen im Flächennutzungsplan, im Bebauungsplan oder einer sonstigen gemeindlichen Satzung. Bei einseitigen vertraglichen Bindungen der Gemeinde wäre nicht nur die Bauleitplanung, die sich auf eine solche Bindung gründet, nichtig, es wäre auch die vertragliche Regelung selbst unwirksam. Die Nichtigkeit bedingt sich sozusagen wechselseitig.

734 Allerdings schließt die Unzulässigkeit einseitiger vertraglicher Bindungen im Hinblick auf die Bauleitplanung eine **Zusammenarbeit der Gemeinde mit Investoren** zur Verwirklichung bestimmter Projekte nicht aus. Ist etwa eine Abwägung deshalb unvollständig, weil ihr planerische, sich aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen bindend auswirkende Festlegungen vorangegangen sind, entspricht dies zwar grundsätzlich nicht dem Abwägungsgebot in § 1 VI BauGB. Ein auf diese Weise entstehendes Abwägungsdefizit kann jedoch unter Umständen dadurch ausgeglichen werden, dass die Vorwegnahme der Entscheidung sachlich gerechtfertigt war, bei der Vorwegnahme die planungsrechtliche Zuständigkeitsordnung gewahrt wurde und die vorgenommene Entscheidung auch inhaltlich nicht zu beanstanden ist.[1579] Das erfordert allerdings unter anderem, dass die vorweggenommene Entscheidung ihrerseits dem Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB genügt. Auch ist ein Bebauungsplan nicht schon deshalb abwägungsfehlerhaft, weil die Gemeinde ihn auf der Grundlage eines vom künftigen Bauherrn vorgelegten Projektentwurfs für ein Großvorhaben aufgestellt hat, das im Geltungsbereich des Plans verwirklicht werden soll.[1580]

735 Durch § 12 BauGB ist mit dem **vorhabenbezogenen Bebauungsplan** auf der Grundlage der entsprechenden Vorgängerregelungen in § 55 BauZVO und § 7 BauGB-MaßnG die Möglichkeit einer Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträger und Gemeinde grundsätzlich anerkannt worden. Der Vorhabenträger muss sich nach § 12 I BauGB auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung des Vorhabens und der Erschließungsmaßnahmen innerhalb einer bestimmten Frist verpflichten. Die Satzung muss mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, insbesondere mit den Grundsätzen des § 1 BauGB, vereinbar sein.[1581] Vor Erlass der

---

[1576] *BVerwG*, Urt. v. 17. 1. 1986 -- 4 C 6 u. 7.84 -- BVerwGE 72, 365 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 91.

[1577] *BVerwG*, B. v. 25. 11. 1991 -- 4 B 212.91 -- Buchholz 406.11 § 33 BauGB Nr. 7 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 331; *Hoppe* FG BVerwG 1978, 295.

[1578] *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = NJW 1975, 78 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; *Stüer* DVBl. 1995, 649.

[1579] *BVerwG*; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag.

[1580] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = NVwZ 1988, 351 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

[1581] So ausdrücklich der durch das BauROG 1998 aufgehobene § 7 II BauGB-MaßnG. Die Bindung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans an städtebauliche Grundsätze ergibt sich aus § 1 V und VI BauGB.

Satzung ist den betroffenen Bürgern und berührten Trägern öffentlicher Belange Gelegenheit zur Stellungnahme innerhalb angemessener Frist zu geben.[1582] Die Vorschriften über den Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB gehen von einer engen Zusammenarbeit zwischen Vorhabenträger und Gemeinde aus. Eine solche Kooperation ist zulässig, wenn die im BauGB niedergelegte Zuständigkeitsordnung gewahrt wird und die Gemeinde die verantwortliche Letztentscheidung über die vom Vorhabenträger vorgelegten Planungen trägt. Es wäre allerdings nicht zulässig, wenn die Gemeinde sich im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplans den Vorstellungen des Vorhabenträgers unterordnet und ihm gegenüber nur noch als Vollzugsinstanz erscheint.[1583] Die Gemeinde muss vielmehr die Planungen des Vorhabenträgers auf Plausibilität prüfen, in ihren eigenen Willen aufnehmen und in eine Gesamtabwägung einbeziehen. Würde die Gemeinde lediglich als Vollzugsinstanz fremdbestimmter Planungsentscheidungen handeln, wäre die Planung auf Grund einer subjektiven Abwägungssperre unwirksam.[1584]

736 **f) Abwägungsdivergenz (Abwägungsinkongruenz).** Die Abwägung ist auch fehlerhaft, wenn die Festsetzungen mit dem von der Gemeinde Abgewogenen nicht übereinstimmen und die eigentliche **Ausgleichsentscheidung** fehlerhaft ist. Die Abwägung muss auf der Grundlage der im Bebauungsplan enthaltenen Festsetzungen erfolgen. Diese müssen mit der Abwägung kongruent sein. Stimmen die Festsetzungen des Plans in wesentlichen Punkten mit der Abwägung nicht überein, so ist der Plan wegen einer Abwägungsdivergenz nichtig.

737 In welchem Umfang dafür auf die **Materialien des Aufstellungsverfahrens** zurückgegriffen werden kann oder sogar muss, lässt sich nicht allgemein beantworten. Schon zur Auslegung der Festsetzungen eines Bebauungsplans können außer der Planbegründung auch weitere Hilfsmittel, etwa die Protokolle der Ratssitzungen oder andere Auszüge aus den Planungsvorgängen, herangezogen werden.[1585] Im Regelfall wird für die Genehmigungsbehörde oder das Gericht darüber hinaus kein Anlass bestehen, nach einer abweichenden Planungsabsicht des Gemeinderates zu forschen, wenn sich aus der Begründung ggf. unter Hinzuziehung der Beschlussvorlagen ein klares Bild ergibt. Daraus folgt jedoch kein Verbot für eine weiter gehende Aufklärung, wenn konkrete Anhaltspunkte vorliegen oder wenn der Antragsteller im Normenkontrollverfahren substantiiert darlegt, dass Begründung und Beschlussvorlagen den wirklichen Planungswillen nicht zutreffend wiedergeben.[1586]

4. Konfliktbewältigung -- Konflikttransfer

738 Die Bauleitplanung hat im Spannungsfeld raumrelevanter städtebaulicher Nutzungskonflikte einen am Abwägungsgebot orientierten Interessenausgleich vorzunehmen.

739 **a) Gebot der Konfliktbewältigung.** Das Gebot der Konfliktbewältigung[1587] verlangt, dass alle der Planung zuzurechnenden Konflikte im Idealfall in der Bauleitplanung möglichst einer Lösung zugeführt werden. [1588]. Derartige

---

[1582] So ausdrücklich der durch das BauROG 1998 aufgehobene § 7 III 2 BauGB-MaßnG. Die Notwendigkeit zur Bürger- und Trägerbeteiligung ergibt sich aus dem Charakter des Vorhaben- und Erschließungsplans als vorhabenbezogener Bebauungsplan.

[1583] *Stüer* DVBl. 1992, 266; *ders.* DVBl. 1995, 649; s. u. Rdn. 1071.

[1584] *Stüer* DVBl. 1995, 649.

[1585] *BVerwG*, Urt. v. 7. 5. 1971 -- 4 C 76.68 -- Buchholz 406.11 § 2 BBauG Nr. 7; B. v. 21. 2. 1986 -- 4 N 1.85 -- BVerwGE 74, 47 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 850 -- Verfahrensfehler.

[1586] So *BVerwG*, B. v. 30. 3. 1993 -- 4 NB 10.91 -- NVwZ 1994, 270 = ZfBR 1993, 252 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1314.

[1587] Grundlegend *Weyreuther* BauR 1975, 1; *Hoppe* FS Ernst 1980, 215; *ders.* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 141; *Sendler* UPR 1985, 211; *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 115; *Breuer* Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie 1976; *Gaentzsch* WiVerw. 1985, 235; *Schink* NJW 1990, 351; *Schlichter* JuS 1985, 898; *Sendler* WiVerw. 1985, 211; *Stüer* StuGR 1989, 6; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 819; *BGH*, Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 49/88 -- BGHZ 110, 1 = NJW 1990, 1042 = *Hoppe/ Stüer* RzB Rdn. 585 -- Asbestverarbeitung Buchholzer Berg; *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = NJW 1975, 70 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = NJW 1977, 1932 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 60 -- Tunnelofen; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = DVBl. 1976, 799 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; Urt. v. 15. 4. 1977 -- 4 C 100.74 -- 52, 237 = NJW 1978, 119 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 109 -- Plochinger Dreieck; Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 4.78 -- BVerwGE 61, 295 = NJW 1981, 2137 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 113; Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 68.78 -- BVerwGE 61, 307; Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = DVBl. 1984, 143 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969; B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = NVwZ 1984, 235 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter-Kraftwerk; Urt. v. 8. 12. 1987 -- 4 NB 3.87 -- BVerwGE 78, 305 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 64 -- Asphalt-Mischanlage; B. v. 13. 7. 1989 -- 4 B 140.88 -- NVwZ 1990, 459 = BauR 1989, 703 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 67 -- Schefenacker; Urt. v. 20. 10. 1989 -- 4 C 12.87 -- BVerwGE 84, 31 = NJW 1990, 925 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 216 -- Eichenwäldchen; B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 179 --

Konflikte können etwa aus immissionsschutzrechtlichen Gemengelagen entstehen, in denen sich verschiedene Nutzungen auf engem Raum gegenseitig beeinträchtigen[1589]. Baumaßnahmen können auch mit Eingriffen in Natur und Landschaft verbunden sein, die eine naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung verlangen[1590]. Konflikte können sich aber auch jenseits des Immissionsschutzrechts und des Naturschutzrechts aus den vielfältigen Formen des nachbarschaftlichen Gemeinschaftsverhältnisses ergeben, das durch das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme geprägt ist, oder schlicht auf unterschiedlichen städtebaulichen Konzepten, Nutzungen oder Nutzungswünschen beruhen.[1591] Das Gebot der Konfliktbewältigung hat seine rechtlichen Wurzeln im Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB und besagt, dass die von der Planung berührten Belange zu einem gerechten Ausgleich gebracht werden müssen. Die Planung darf nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zulasten Betroffener letztlich ungelöst bleiben. Das Konfliktbewältigungsgebot gilt nicht nur für das Fachplanungsrecht, für das es ursprünglich entwickelt worden ist,[1592] sondern auch für die Bauleitplanung, allerdings mit der Besonderheit, dass dem Bebauungsplan -- anders als regelmäßig im Fachplanungsverfahren -- ein Baugenehmigungs- oder immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren nachfolgt, in dem sozusagen eine **Feinsteuerung**[1593] geleistet werden kann.[1594] Mit dieser verfahrensrechtlichen Besonderheit hängt zusammen, dass das Gebot der Konfliktbewältigung im Bereich der Bauleitplanung nicht überspannt werden darf. Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials erfordert nur die Berücksichtigung der mehr als geringfügigen, schutzwürdigen und erkennbaren Belange.[1595] Belange, die in diesem Filter hängen bleiben, brauchen in die Abwägung nicht eingestellt zu werden und fallen auch bei der Konfliktbewältigung aus. Die mit der Durchführung eines Bebauungsplans absehbar verbundenen wirtschaftlichen und sozialen Folgeprobleme können nur begrenzt von diesem selbst geregelt werden. Dazu müsste die Gemeinde ansonsten vielleicht auch Festsetzungen über konkrete Maßnahmen treffen, zu denen sie bundesrechtlich nicht ermächtigt ist. Das Abwägungsgebot zwingt nicht dazu, die Satzung erst zu beschließen, wenn zugleich die Bewältigung dieser Probleme durch anderweitiges Verwaltungshandeln rechtlich gesichert ist. Vielmehr kann die Gemeinde die Durchführung entsprechender Maßnahmen dem späteren, dem Vollzug der Festsetzung dienenden Verwaltungsverfahren überlassen, wenn sie im Rahmen der Abwägung realistischerweise davon ausgehen kann, dass die Probleme in diesem Zusammenhang gelöst werden können.[1596] Ein Transfer von außerhalb des Bebauungsplangebietes zu lösenden Konflikten kann auch in einen anderen Bebauungsplan erfolgen, wenn die Planung dort in der Lage ist, die auftretenden Konflikte zu bewältigen. Diese Grundsätze gelten vor allem bei der Bauleitplanung in Abschnitten.[1597] Die Konfliktbewältigung kann sich daher auf die Lösung der wirklich wichtigen und erkennbaren Probleme beschränken. Sie darf nicht mit völliger Konfliktbeseitigung oder Konfliktfreiheit gleichgesetzt werden. Bei einem Grundbestand hinzunehmender Konflikte und Widersprüche darf das Gebot der Konfliktbewältigung nicht überspannt werden, wenn das Theoriegebäude nicht in sich zusammenfallen soll. Konfliktbewältigung darf nicht mit völliger Konfliktfreiheit und vollständiger Harmonie verwechselt werden. Vielmehr muss dem Plangeber ein gerüttelt Maß an autonomer, kontrollfreier Interessenbewertung zukommen. Er darf – ja muss sogar einen erheblichen Anteil auseinanderstrebender Interessen in Kauf nehmen. Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung ist daher nichts anderes als die Kunst, ein vielfach labil erscheinendes Gleichgewicht zwischen den anerkannten Grundsätzen des Städtebaus einerseits sowie hinzunehmenden städtebaulichen Widersprüchen und Nutzungskonflikten andererseits herzustellen. Bauleitplanung wird damit zum Balanceakt zwischen der reinen Lehre

---

Gewerbegebiet-Nord; B. v. 12. 12. 1990 -- 4 NB 13.90 -- BauR 1991, 169 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 882; B. v. 30. 11. 1992 -- 4 NB 41.92 --.

1588 *BVerwG*, Urt. v. 5.7.1974 - 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 - Delog-Detag; Urt. v. 14.2.1975 - 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 - B 42; vgl. auch *OVG Berlin*, Urt. v. 29.8.1983 - OVG 2 A 3.81 - DVBl. 1984, 147 (148).

1589 Vgl. allgemein zur Typologie der Nutzungskonflikte *Müller*, BauR 1994, 191.

1590 *BVerwG*, B. v. 31.1.1997 - 4 NB 27.96 - BVerwGE 104, 68 = NVwZ 1997, 1213 = DVBl. 1997, 1112.

1591 *Stüer/Schröder* BauR 1999, #.

1592 *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; vgl. auch B. v. 5. 1. 1989 -- 4 NB 31.88 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 32 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 10.

1593 *BVerwG*, B. v. 13. 7. 1989 -- 4 B 140.88 -- BauR 1989, 703 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 67 -- Schefenacker.

1594 Zu den Grenzen der Nach- und Feinsteuerung bei typischen planbedingten Folgen *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1999 – 10 A 6491/96 – ZfBR 1999, 230 – Bolzplatz.

1595 *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26; s. o. Rdn. 721.

1596 So *BVerwG*, B. v. 25.8.1997 - 4 BN 4.97 - NuR 1998, 138; B. v. 30.3.1988 - 4 BN 2.98 - NVwZ-RR 1998, 711. Die Gemeinde muß daher nicht die dem Bebauungsplan zugrundeliegende Abwägung ständig „unter Kontrolle“ halten. Auch Fragen der technischen Herstellung einer festgesetzten Straße müssen nach *VGH Mannheim*, B. v. 23.12.1997 - 8 S 627/97 - BauR 1998, 750 im Bebauungsplanverfahren nicht gesondert erörtert werden, wenn der Stand der Technik für die zu bewältigenden Probleme geeignete Lösungen zur Verfügung stellt.

1597 *OVG Berlin*, Urt. v. 15.5.1998 – 2 S 1.98 – NVwZ-RR 1998, 720 = DöV 1999, 169 – Planreife.

einer konfliktfreien, idealisierenden Reißbrettarchitektur und den städtebaulichen Realitäten.[1598] Die Bauleitplanung steht zudem in einem Stufensystem vertikaler und horizontaler Planungs- und Zulassungsentscheidungen, die im Sinne einer Lastenverteilung zusammenwirken. Raumordnung, Landesplanung und Gebietsentwicklungsplanung geben einen Rahmen, in den sich die gemeindliche Bauleitplanung einfügt (§ 1 IV BauGB, § 1 III ROG). Über den Flächennutzungsplan und den aus diesen übergeordneten Planungsvorstellungen zu entwickelnden Bebauungsplan wird der kommunale Städtebau konkretisiert. Das konkrete Einzelvorhaben wird auf der Grundlage des städtebaulichen Planungsrechts traditionell in einem individuellen Genehmigungsverfahren zugelassen und gegebenenfalls durch andere Nachfolgeverfahren flankiert. Bei dem Gebot der Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung geht es daher vor allem auch um die Frage, auf welcher Stufe die städtebaulichen Probleme abgearbeitet werden und wie sich Raumordnung, Landesplanung, Gebietsentwicklungsplanung, Flächennutzungsplan, Bebauungsplan, Einzelgenehmigung und gegebenenfalls anderweitige Nachfolgeverfahren und auch die Fachplanung die Last der Konfliktbewältigung teilen. Konfliktbewältigung wird damit auch zu einem Problem der Lastenverteilung zwischen den verschiedenen Planungs- und Zulassungsebenen. Sie darf nicht mit völliger Konfliktbeseitigung oder Konfliktfreiheit gleichgesetzt werden. Auch dürfen an die **Feinkörnigkeit** der Festsetzungen[1599] keine überspannten Erwartungen gestellt werden. Die **planerische Zurückhaltung** kann dabei aus verschiedenen Gründen geboten sein und hängt von den jeweiligen Umständen des Einzelfalls ab. Der Bebauungsplan kann vielfach nicht alle Probleme, die sich aus der in ihm enthaltenen grundsätzlichen Zulassung bestimmter Nutzungen im Plangebiet ergeben, selbst abschließend bewältigen. Die Gemeinde bestimmt vielmehr in den durch das Abwägungsgebot gezogenen Grenzen im Rahmen ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit, welches Maß an Konkretisierung von Festsetzungen angemessen ist.[1600] Dies gilt auch für Folgemaßnahmen, die im Bebauungsplan bereits angelegt sind.[1601]

740 Die bei der Planung auftretenden Interessenkonflikte dürfen nicht einfach unbewältigt bleiben. Besondere Bedeutung hat das *BVerwG* dem Gebot der Problem- und Konfliktbewältigung übrigens bei straßenrechtlichen und anderen fachplanungsrechtlichen Planfeststellungsbeschlüssen beigemessen[1602], die zu einer abschließenden und alle sonstigen Genehmigungen ersetzenden Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens führen. Auch hat das *BVerwG* seit dem Flachglas-Urteil[1603] den Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG) entwickelt, d. h. die räumliche Trennung von Wohnnutzung und emittierendem Gewerbe gefordert. Der Grundsatz der Konfliktbewältigung darf aber nicht überspannt werden. Es spricht nach Auffassung des *BVerwG* einiges dafür, dass es nicht Aufgabe der Bauleitplanung ist, Entscheidungen zu treffen, die nach den Bestimmungen des BImSchG oder des AtG dem jeweiligen Genehmigungsverfahren, Vorbescheidsverfahren oder Anordnungsverfahren vorbehalten sind. Eine zu starke Verfeinerung der planerischen Aussagen würde das Planverfahren übermäßig -- ggf. bis zur Grenze, an der die Aufstellung eines Bebauungsplans scheitern muss -- belasten. Auch könnten die Ratsmitglieder, die für die Abwägung des Planes verantwortlich sind, überfordert werden, wenn sie bereits im Bebauungsplan Festsetzungen treffen müssten, die den Regelungen entsprechen, die Fachbehörden auf der Grundlage umfangreicher wissenschaftlicher Erhebungen und Begutachtungen im Rahmen des Genehmigungsverfahrens nach dem BImSchG oder nach den maßgeblichen Fachgesetzen zu treffen haben. Darüber hinaus wirft die Festschreibung immissionsrechtlicher Bestimmungen im Bebauungsplan die Frage auf, ob und unter welchen Voraussetzungen die für die Genehmigung nach § 4 BImSchG zuständige Behörde im Genehmigungs- oder Anhörungsverfahren höhere als die im Bebauungsplan festgesetzten immissionsschutzrechtlichen Anforderungen treffen darf. Eine solche Festschreibung der Emissionswerte kann der Anwendung des BImSchG -- und zwar zulasten der Bürger -- entgegenstehen. Insbesondere kann es nicht Aufgabe der Bauleitplanung sein, Änderungen des Standes der Technik fortlaufend durch Änderungen des Bebauungsplanes umzusetzen.[1604]

Seinen einfachgesetzlichen Ursprung hat das bauplanungsrechtliche Gebot der Konfliktbewältigung im Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB. Die Zuordnung des Gebots der Konfliktbewältigung zum Regime der planerischen Abwägung besagt zwar, dass die Konfliktlösung sowohl im Abwägungsvorgang als auch im

---

[1598] *Stüer/Schröder*, BauR 1999, #.

[1599] *BVerwG*, Urt. v. 30. 6. 1989 -- 4 C 16.88 -- ZfBR 1990, 27 = UPR 1989, 436 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 887.

[1600] *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1988 -- 4 C 56.84 -- DVBl. 1988, 845 = ZfBR 1988, 189 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 65 -- soziale und sportliche Zwecke; B. v. 23. 12. 1988 -- 4 NB 29.88 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 31; B. v. 13. 7. 1989 -- 4 B 140.88 -- BauR 1989, 703 = NVwZ 1990, 459 – Schefenacker; *BVerwG*, B. v. 25.10.1996 – 4 NB 28.96 – Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 81 - öffentliche Grünfläche.

[1601] *BVerwG*, B. v. 9. 7. 1992 -- 4 NB 39.91 -- DVBl. 1992, 1437 = ZfBR 1992, 291 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1309 -- Fußgängerzone.

[1602] *BVerwG*, Urt. v. 14.2.1975 - 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 - B 42; Urt. v. 21.5.1976 - 4 C 80.74 - BVerwGE 51, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 - Stuttgart-Degerloch; *Hoppe* FS Ernst 1980, 215.

[1603] *BVerwG*, Urt. v. 5.7.1974 - 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 - Delog-Detag.

[1604] *BVerwG*, B. v. 17.2.1984 - 4 B 191.83 - BVerwGE 69, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 - Reuter-Kraftwerk.

Abwägungsergebnis zu beachten ist[1605]. Aber dies geschieht nicht, indem den durch die Abwägung überwundenen Rechtspositionen mit Hilfe der Konfliktbewältigung wieder volle Geltung verschafft werden muss. Das Gebot steht damit nicht über dem Abwägungsgebot, sondern verlangt im Einklang mit dem Planziel einen Ausgleich widerstreitender Interessen. Es stellt sich insbesondere als rechtliche Anforderung an den Planinhalt dar[1606]. Die Konfliktlösung und ihr Instrumentarium dienen als generellem Planungsziel einer geordneten städtebaulichen Entwicklung[1607]. Das Konfliktbewältigungsgebot kann allerdings auch strikt bindende Elemente haben, die durch Abwägung nicht überwindbar sind. Solche Bindungen können sich aus Gesetzen, Rechtsverordnungen oder einfachrechtlichen Interessenbewertungen ergeben, die vom Plangeber bei der Konfliktbewältigung als Planungsleitsätze zu beachten sind.

Der Grundsatz der Konfliktbewältigung überschneidet sich ferner mit dem ebenfalls im Abwägungsgebot beheimateten Gebot der sachgerechten Planung. Die Planung darf nicht nur einen isolierten Wirklichkeitsausschnitt regeln. Konstellationen, die aus der Natur der Sache und ihrem tatsächlichen Wesen nach zusammenhängen, muss der Plan auch im Zusammenhang bewältigen[1608]. Das Erfordernis der planerischen Konfliktbewältigung ist auch in dem Prinzip rechtsstaatlicher Planung verankert und damit auf die Rechtsstaatlichkeit verpflichtet[1609]. Die rechtliche Notwendigkeit, widerstreitende Interessen mittels der Planung zum Ausgleich zu bringen, gilt auf Grund dieser verfassungsrechtlichen Rahmengebung auch ohne eine einfachgesetzliche Positivierung. Das Gebot der Konfliktbewältigung und das Abwägungsgebot reichen sich daher auf der Ebene des Verfassungsrechts die Hand. Der mit der Konfliktbewältigung verknüpfte schonende Interessenausgleich wird auch aus dem verfassungsrechtlichen Gebot der Verhältnismäßigkeit staatlichen Handelns und dem Übermaßverbot abgeleitet. Denn eine Planung mit Raumrelevanz wirkt fast zwangsläufig auf die Grundrechte der Bürger ein. Die Planung muss sich daher in solchen Fällen auch angesichts möglicher Grundrechtseingriffe rechtfertigen.

Diese Stellung innerhalb der Abwägung beinhaltet auch, dass andere Prinzipien der Bauleitplanung mit dem Gebot zur Konfliktbewältigung konkurrieren können. So kann eine gebotene planerische Zurückhaltung die zeitliche Verschiebung oder kompetenzmäßige Verlagerung einer Konfliktbewältigung rechtfertigen. Diese Verlagerung der Konfliktbewältigung in ein anderes verwaltungsrechtliches Verfahren wird als Konflikttransfer bezeichnet[1610]. Der Konflikttransfer stellt damit eine unter Umständen zulässige Abweichung vom Gebot der Konfliktbewältigung dar – ja in einem mehrstufigen Planungs- und Zulassungsgeschehen sind Konflikttransfer und Konfliktbewältigung so gesehen zwei Seiten derselben Medaille und aufeinander angewiesen. Konfliktbewältigung und Konflikttransfer stehen daher in keinem Regel-Ausnahme-Verhältnis, sondern ergänzen sich. Dies schließt allerdings auch ein, die planerische Konfliktlösung nicht grundlos zu verschieben und damit die Konflikte unbewältigt zu hinterlassen[1611]. Dies gilt jedenfalls, insofern das Gebot der Problembewältigung eine einheitliche Planentscheidung verlangt. Einheitlich ist die Planentscheidung, wenn sie in einem einzigen Plan widerspruchsfrei und unter Ausschöpfung aller planungsrechtlichen Mittel erfolgt[1612], wie dies für die fachplanerische Planfeststellung kennzeichnend ist. Die Einheitlichkeit der Planentscheidung entspricht unter diesen Voraussetzungen dem Gebot der möglichsten Ausschöpfung des dem Planungsrecht vorgegebenen Konfliktlösungspotenzials[1613].

Vor dem Hintergrund der Vorgaben von Raumordnung, Landesplanung und Gebietsentwicklungsplanung auf der einen Seite und der Fachplanung auf der anderen Seite gliedert sich das öffentliche Bauplanungsrecht daher typischerweise in den Flächennutzungsplan und den Bebauungsplan, auf den die konkrete Vorhabenzulassung im Genehmigungsverfahren folgt. Die Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung muss diesem Stufenverhältnis zwischen Planung und Zulassung entsprechen. Der Flächennutzungsplan beschränkt sich auf Darstellungen, in denen die Konfliktbewältigung auf der Grundlage einer Grobanalyse in den wesentlichen Umrissen erkennbar wird. Der Bebauungsplan entwickelt aus diesem städtebaulichen Gesamtkonzept konkrete Festsetzungen. Im Einzelgenehmigungsverfahren werden die Vorgaben der Bauleitplanung in konkrete Zulassungsentscheidungen umgesetzt. Zu nennen sind hier die Baugenehmigung, das Zustimmungsverfahren aber auch die immissionsschutzrechtliche Genehmigung. Gegebenenfalls werden diese durch andere Nachfolgeverfahren oder flankierende Maßnahmen begleitet. Dazu zählen etwa verkehrslenkende Maßnahmen, ordnungsbehördliche oder gewerberechtliche Erlaubnisse, naturschutzrechtliche oder umweltschutzrechtliche Gebote oder Verbote oder

---

[1605] *BVerwG*, Urt. v. 5.7.1974 - 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 (322), stellt dies für die Abwägung als solche fest.

[1606] *Söfker*, ZfBR 1979, 10 (12).

[1607] *Hoppe* in: Festschrift für Ernst, 215 (229).

[1608] *Stüe*r in: Bau- und Fachplanungsrechts, Rdn. 819.

[1609] *BVerwG*, Urt. v. 14.2.1975 - 4 C 21.74 - BVerwGE 48, 56, wo von einem für das Planungsrecht allgemein geltenden Grundsatz der gerechten Abwägung gesprochen wird.

[1610] *Stüer* in: Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 758.

[1611] *Hoppe* in: Festschrift für Ernst, 215 (219); *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rdn. 818.

[1612] Vgl. *BVerwG*, Urt. v. 23.1.1983 - 4 C 68.78 - BVerwGE 61, 307, für die Planfeststellung nach dem FStrG mit der Besonderheit, das dort eine besonders ausgeprägte Konzentrationswirkung der Planfeststellung normiert ist.

[1613] *Hoppe* in: Festschrift für Ernst, 215 (219); *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rdn. 858.

städtebauliche Verträge. Die Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung stellt sich daher als Kompetenz- und Verteilungsproblem dar, das der jeweiligen Planungs- und Zulassungsstufe angepasst ist. Dem entsprechen die jeweiligen Planungs- und Zulassungsinstrumente, die Breite und Tiefe der Sachverhalts- und Problemanalyse, die Grob- oder Feinkörnigkeit der Planung und ganz allgemein der Grad der Problembewältigung, der auf den jeweiligen Stufen geleistet werden kann und muss. Die Zuordnung der Konfliktbewältigung ist dabei den jeweiligen Ebenen nicht exakt vorgegeben, sondern verbindet sich mit der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinde. In einem gewissen Umfang kann daher die Gemeinde die Konfliktbewältigung den verschiedenen Planungs- und Zulassungsebenen zuweisen, so weit dies durch das Abwägungsgebot gerechtfertigt ist.

Die Gemeinde kann etwa im Bebauungsplan bereits ein konkretes Vorhaben planen oder im Sinne einer Angebotsplanung größere planerische Zurückhaltung walten lassen. So ist eine planerische Festsetzung nach § 9 I BauGB zwar grundsätzlich konkret zu treffen. Eine größere Abstraktion der Festsetzung und damit planerische Zurückhaltung können aber geboten sein, wenn damit den von der Planung betroffenen Eigentümern ein gesteigertes Maß an eigenen Gestaltungsmöglichkeiten belassen wird[1614]. Die planerische Gestaltungsfreiheit erlaubt es der Gemeinde, selbst zu bestimmen, welches Maß an Konkretisierung von Festsetzungen der jeweiligen Situation angemessen ist und dem Gebot gerechter Abwägung entspricht[1615]. Damit ist es auch legitim, dass der Bebauungsplan nicht nur zum Zwecke größerer Gestaltungsfreiheit der privaten Eigentümer Zurückhaltung wahrt. Er ist nämlich nicht zur abschließenden Bewältigung aller Probleme verpflichtet, die sich durch die von ihm für zulässig erklärten Nutzungen im Plangebiet im Einzelfall ergeben können[1616].

Entscheidet sich der Plangeber jedoch für einen geringen Konkretisierungsgrad der Planung, um sich beim Planvollzug viele Möglichkeiten offenzuhalten, so muss er, darauf weist der VGH München hin, bei der Abwägung die gesamte Bandbreite der möglichen Nutzungen in den Blick nehmen und das hierfür notwendige Abwägungsmaterial ermitteln.[1617]

Dem Bebauungsplan kommt aber als kommunales Satzungsrecht eine wichtige Steuerungsfunktion zu, die sich mit einer entsprechenden Gestaltungsbefugnis verbindet. Die Leitlinien für die Konfliktbewältigung aufzustellen, ist Sache des Gesetzgebers. Er kann hierzu auch durch Rechtsverordnung den Verordnungsgeber ermächtigen. Fehlt eine solche konkrete Vorgabe, ist die Konfliktbewältigung unter Berücksichtigung der jeweiligen Einzelfallumstände vorzunehmen. Bei dieser Interessenbewertung kommt dem Satzungsgeber eine wichtige Aufgabe zu. Er kann unter Abwägung der jeweiligen betroffenen Belange einen sachgerechten Interessenausgleich leisten. An die Wertungen des Satzungsgebers sind Genehmigungsbehörden und Rechtsprechung gebunden, wenn die Wertungen nicht gegen bindende Vorgaben in Gesetzen oder Verordnungen verstoßen oder grob unangemessen, disproportional und eindeutig fehlsam erscheinen. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich daher auf die sachgerechte Zusammenstellung des Abwägungsmaterials und eindeutige Fehler in der Bewertung oder der Ausgleichsentscheidung. Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung ist daher mit autonomer planerischer Gestaltungsbefugnis verbunden. Die Wertentscheidung des kommunalen Satzungsgebers kann übrigens auch in das Nachbarschaftsverhältnis hineinwirken und das Maß der nachbarlichen Rücksichtnahme neu bestimmen. Denn öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche Bewertung des Nachbarschaftsverhältnisses sind auf Harmonisierung angelegt.[1618]

Das Gebot der Konfliktbewältigung steht auch mit dem aus dem Abwägungsgebot abzuleitenden Gebot der **sachgerechten Planung** im Zusammenhang. Die Planung muss vernünftig und sachgerecht sein. Zusammenhängende Fragestellungen müssen auch letztlich durch die Planung im Zusammenhang bewältigt sein. Bei der Planung dürfen keine Teile ausgespart werden, die mit anderen Teilen der Planung in einem untrennbaren Zusammenhang stehen.

741 **b) Gemengelagen.** Richterliche Zurückhaltung in der Anwendung des Konfliktbewältigungsgebotes ist vor allem bei Gemengelagen am Platz -- also Bereichen, in denen unterschiedliche, grundsätzlich unverträgliche Nutzungen auf engem Raum zusammentreffen, wie etwa nebeneinanderliegende Industrie- und Wohngebiete, aber auch in den vielfältigen Formen der Durchmischung gewerblich-industrieller und wohnlicher Nutzung. In solchen Fällen sind Konfliktsituationen geradezu vorprogrammiert, und sie können durch eine auch noch so gute Planung häufig nicht völlig beseitigt werden. In vorhandenen Gemengelagen ist daher das Gebot der Konfliktbewältigung auf der Grundlage

---

[1614] *BVerwG*, Urt. v. 30.1.1976 - IV C 26.74 - BVerwGE 50, 114 (120); *BVerwG*, Urt. v. 4.10.1974 - IV C 62 - 64.72 - in: Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr.15 S. 34 (35 f.).

[1615] *BVerwG*, Urt. v. 11.3.1988 - 4 C 56.84 - in: Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 30.

[1616] Vgl. *BVerwG*, B. v. 13.7.1989 - 4 B 140.88 - UPR 1989, 438.

[1617] VGH München, Urt. v. 3.5.1999 – 1 N 98.1024 – DVBl. 1999, 1293 (LS) = BauR 1999, 1140.

[1618] Das Tennisplatz-Urteil *BGH*, Urt. v. 17.12.1982 - V ZR 55/82 - NJW 1983, 751 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 92 gilt daher allgemein zugunsten eines auf Harmonisierung zwischen öffentlich-rechtlicher und zivilrechtlicher Bewertung angelegten Nachbarschutzes als überwunden. Was öffentlich-rechtlich zumutbar erscheint, muß es auch zivilrechtlich sein, vgl. etwa *BVerwG*, Urt. v. 23.3.1990 - V ZR 58/89 - DVBl. 1990, 771 = DöV 1990, 698 = UPR 1990, 261 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 76 – Volksfest: *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rdn. 2330.

der **„Mittelwertrechtsprechung"**[1619] nach Maßgabe des Rücksichtnahmegebotes[1620] i. S. gesteigerter Duldungspflichten und verminderter Einwirkungsmöglichkeiten modifiziert und am **Verbesserungsgebot** ausgerichtet. Auch eine Zurückstellung von Umweltbelangen kann in solchen Fällen gerechtfertigt sein, wenn die bestehenden Konflikte gemildert und i. S. einer Verbesserung der Umweltsituation entschärft werden. Vorhandene Anlagen können durch Bauleitplanung auf den Bestand festgeschrieben oder ggf. durch nachträgliche Auflagen an den jeweiligen Stand der Technik angepasst werden. Der Mittelwert ist der Sache nach allerdings nicht das arithmetische Mittel zweier Richtwerte und auch nicht schematisch anzuwenden.[1621] Vielmehr handelt es sich um einen Zwischenwert für die Bestimmung der Zumutbarkeit, wobei die Ortsüblichkeit und die Einzelfallumstände zu berücksichtigen sind.[1622] Die Mittelwertrechtsprechung kann auch auf **Geruchsimmissionen** übertragen werden. Auch hier ist der Mittelwert nicht das arithmetische Mittel zweier Richtwerte.[1623] Bei der Überplanung wild gewachsener Baugebiete gilt danach das Gebot der Konfliktlösung nur mit Einschränkungen. So sind auch Konstellationen möglich, in denen das Verschlechterungsverbot ausnahmsweise durch die Planung durchbrochen werden darf[1624]. Die Bauleitplanung muss zwar vom Grundsatz her das Trennungsgebot beachten. Wenn aber eine gegebene Gemengelage, die sich durch Bestandsschutz und Duldungspflichten rechtlich behauptet, vollendete Tatsachen schafft, ist die gebotene Verbesserung der städtebaulichen Situation zunächst eine Verbesserung innerhalb der bestehenden Siedlungsstrukturen[1625]. Gleichwohl kann sich gerade auch im Zusammenhang mit dem Umweltschutz eine Pflicht für die Gemeinde ergeben, sich entwickelnde Umweltkonflikte durch den Einsatz von Planungsmitteln zu vermeiden oder zu mildern[1626]. Schlichtes Hoheitshandeln ließe hier den erforderlichen Grad an Verbindlichkeit vermissen. Das Konfliktvermeidungsgebot gilt dann nicht nur für die aus der Planung entstehenden Konflikte. Dieses Vorsorgeprinzip im Umweltbereich ist dem § 1 V 1 BauGB in Verbindung mit § 1 III BauGB zu entnehmen. Zwar ist die Bauleitplanung auch nur Rahmenplanung, aber das Vorsorgeprinzip verlangt eine frühzeitige Vorbeugung von Umweltschäden[1627]. Die traditionell rein reaktive Auffangplanung wandelt sich so unter dem Eindruck des Umweltschutzes in eine zukunftsorientierte Entwicklungsplanung.

742 Das **Verbesserungsgebot** ist allerdings nicht für die Bauleitplanung generell verpflichtend. Bei der Planung eines öffentlichen Infrastrukturvorhabens müssen die nachteiligen Folgen für die Anwohner zwar bedacht und abgewogen werden. Übersteigen sie das Maß des Zumutbaren, sind Schutzvorkehrungen zu treffen, oder es ist ein Ausgleich in Geld zu gewähren. Führt jedoch eine tatsächliche Vorbelastung dazu, dass nachteilige Auswirkungen des Vorhabens die Anwohner nicht mehr erreichen, dann besteht kein Anlass für einen Ausgleich. Eine generelle Pflicht zur Verbesserung der vorgefundenen Situation obliegt der Planungsbehörde nicht.[1628]

743 **c) Konflikttransfer**. Das Gebot der Konfliktbewältigung darf nicht überspannt werden. Die Bauleitplanung hat mit dem städtebaulichen Instrumentarium des BauGB nur eine beschränkte Konfliktlösungskapazität, die sich nur auf die der Bauleitplanung zuzurechnenden Konflikte beziehen kann. Ein Konflikttransfer -- also eine Verschiebung der Konfliktbewältigung in andere Verfahren -- wird sich daher häufig nicht vermeiden lassen.[1629] Das *BVerwG* hat dazu deutlich gemacht, dass hier dem Baugenehmigungsverfahren, dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren, dem Planungsverfahren anderer Planungsträger oder anderen **Nachfolgeverfahren** eine eigenständige Bedeutung auch im Rahmen der Lastenverteilung zukommen kann. Auch Fragen der Bauausführung müssen nicht notwendigerweise bereits in der Planung im Einzelnen festgelegt sein.[1630] Im Verfahren Kraftwerk Reuter hat das *BVerwG* die Auffassung befürwortet, dass die Aufgabe der Bauleitplanung dort ende, wo die

---

[1619] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 60 -- Tunnelofen.

[1620] *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151 -- Rücksichtnahme Außenbereich; Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

[1621] *BVerwG*, B. v. 29. 10. 1984 -- 7 B 149.84 -- DVBl. 1985, 397 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 62; s. o. Rdn. 351.

[1622] *BVerwG*, B. v. 28. 9. 1993 -- 4 B 151.93 -- NVwZ-RR 1994, 139 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1290.

[1623] *BVerwG*, B. v. 28. 9. 1993 -- 4 B 151.93 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 119 = NVwZ-RR 1994, 139 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1290 -- Geruchsimmissionen; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1935.

[1624] *Sendler*, UPR 1983, 73 (74).

[1625] *Ritter*, NVwZ 1984, 609 (611).

[1626] *Schlichter*, NuR 1982, 121.

[1627] *OVG Bremen*, Urt. v. 15. 8. 1989 - 1 BA 4/89 - UPR 1990, 112 (112 f.).

[1628] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1989 -- 4 B 100.89 -- NVwZ 1990, 263 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 74.

[1629] *BVerwG*, Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 4.78 -- BVerwGE 61, 295 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 113.

[1630] *BVerwG*, Urt. v. 5.3.1997 – 11 A 5.96 - DVBl. 1997, 856 = NuR 1997, 503 - Bahnstromfernleitung Wörlsdorf - Roth. So ist auch die Praxis, die Bauausführung aus der Planfeststellung auszuklammern, rechtlich nicht zu beanstanden, soweit der Stand der Technik für die zu bewältigenden Probleme geeignete Lösungen zur Verfügung stellt und die Beachtung der entsprechenden technischen Regelwerke sichergestellt ist, Urt. v. 18.6.1997 - 11 A 70.95 - UPR 1997, 470 = NJ 1997, 615 - Staffelstein.

Bewältigungsmöglichkeiten des nachfolgenden immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahrens eingreifen.[1631] Denn es ist nicht die Aufgabe der Bauleitplanung, Entscheidungen zu treffen, die nach den Bestimmungen des BImSchG oder des AtG dem jeweiligen Genehmigungsverfahren, Vorbescheidsverfahren oder Anordnungsverfahren vorbehalten sind. Auch würde eine zu starke Verfeinerung der planerischen Aussagen das Planverfahren übermäßig -- ggf. bis zur Grenze, an der die Aufstellung eines Bebauungsplans scheitern muss -- belasten. Zudem würden die Ratsmitglieder, die für die Abwägung des Plans verantwortlich sind, überfordert, wenn sie bereits im Bebauungsplan Festsetzungen treffen müssten, die den Regelungen entsprechen, welche die Fachbehörden auf der Grundlage umfangreicher wissenschaftlicher Erhebungen und Begutachtungen im Rahmen des fachbezogenen Genehmigungsverfahrens zu treffen haben. Auch kann es nicht Aufgabe der Bauleitplanung sein, auf Änderungen im Stand der Technik fortlaufend durch Änderungen des Bebauungsplanes zu reagieren. Die eigene Planung der Gemeinde muss dabei auf der hinreichenden Wahrscheinlichkeit beruhen, dass der bisher ungelöst gebliebene Konflikt zumindest im Zeitpunkt der Plandurchführung durch andere Planungs- oder Verwaltungsträger in Übereinstimmung mit der eigenen planerischen Abwägung gelöst werden wird.[1632] Auch das Baugenehmigungsverfahren kann insbesondere durch die Prüfung am Maßstab des § 15 BauNVO Entlastungsfunktionen für die Bauleitplanung übernehmen und dazu beitragen, dass die Aufstellung des Bebauungsplanes zwar die Grundzüge, nicht jedoch alle Unverträglichkeiten im Einzelfall bereits prüfen muss. Deshalb ist ein Bebauungsplan auch nicht nur deshalb nichtig, weil er zwar in der Zuordnung der unterschiedlichen Gebiete[1633] im Grundsatz die richtige Weichenstellung vorgenommen hat, sich jedoch im Einzelfall unverträgliche Nutzungen ergeben können, die einer Genehmigungserteilung entgegenstehen. en.

744 Nach § 15 I 2 BauNVO ist eine im Baugebiet an sich zulässige Nutzung im Einzelfall auch dann unzulässig, wenn sie sich unzumutbaren Belästigungen oder Störungen einer im Baugebiet an sich unzulässigen, jedoch bestandskräftig genehmigten Nutzung aussetzen würde. Bei der Beurteilung, ob **Immissionen**, denen sich ein Vorhaben aussetzen wird, i. S. des § 15 I 2 BauNVO unzumutbare Belästigungen oder Störungen sind, ist nicht auf die abstrakte Schutzwürdigkeit abzustellen, die dem jeweiligen Baugebiet gemäß der den Baugebietsvorschriften der BauNVO zu Grunde liegenden typisierenden Betrachtungsweise zukommt. Eine Baugenehmigung für ein Wohngebäude in einem allgemeinen Wohngebiet ist auf Grund des § 15 I 2 BauNVO zu versagen, wenn die auf das Wohnbaugrundstück einwirkenden Immissionen nicht so weit vermieden oder gemindert werden können, dass ungesunde Wohnverhältnisse nicht entstehen können. Dabei ist davon auszugehen, dass der Betreiber der emittierenden Anlage die ihm nach § 22 I 1 BImSchG obliegenden Grundpflichten uneingeschränkt erfüllt.[1634] Der Nachbar, der sich gegen hoheitliche Immissionen zur Wehr setzt, kann allerdings lediglich beanspruchen, vor schädlichen Umwelteinwirkungen bewahrt zu bleiben. § 22 I BImSchG bietet ebenso wenig wie § 15 I BauNVO oder § 906 I BGB eine Handhabe dafür, Geräuschimmissionen unterhalb der Schwelle der Erheblichkeit abzuwehren, selbst wenn nach dem Stand der Technik Lärmminderungsmaßnahmen möglich wären oder sich die Beeinträchtigung dadurch gänzlich vermeiden ließe, dass für die Anlage ein anderer Standort gewählt würde.[1635]

745 **d) Feinkörnigkeit.** Auch an die Feinkörnigkeit der Bauleitplanung dürfen keine überspannten Anforderungen gestellt werden. Ob der Bebauungsplan sich auf die Mindestfestsetzungen beschränkt oder schon sehr detaillierte Angaben enthält, ist eine Frage des Einzelfalls, vielfach auch der Zweckmäßigkeit. Angebotsplanungen, die sich an eine Vielzahl künftiger Nutzer richten, werden zumeist recht weit gehalten werden. Steht der Investor bereits fest, kann die Planung engere Fesseln anlegen und sehr konkrete Aussagen enthalten.[1636] Die planerische Zurückhaltung ist auch im Hinblick auf die betroffenen Grundstücksinteressen hinzunehmen, weil insbesondere zum Schutz nachbarlicher Interessen in § 15 BauNVO, der nachbarschützende Funktionen hat, ausreichende Nachsteuerungsmöglichkeiten bestehen.[1637] 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

---

[1631] *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter-Kraftwerk.

[1632] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge; B. v. 7. 9. 1988 -- 4 N 1.87 -- BVerwGE 80, 184 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 177 -- Schallschutzfenster.

[1633] fb0498Etwa ein Wohngebiet und ein heranrückendes Gewerbe.

[1634] *BVerwG*, Urt. v. 18. 5. 1995 -- 4 C 20.94 -- BVerwGE 98, 235 = BauR 1995, 807 = DVBl. 1996, 40 = NVwZ 1996, 379 -- Autolackiererei.

[1635] *BVerwG*, B. v. 3.5.1996 – 4 B 50.96 – BauR 1996, 678 = NVwZ 1996, 1001 – Lärmminderungsmaßnahmen.

[1636] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = ZfBR 1988, 44 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

[1637] *BVerwG*, B. v. 13. 7. 1989 -- 4 B 140.88 -- BauR 1989, 703 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 67 -- Schefenacker.

Träger der Straßenbaulast einzufordern.[1638] 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 können.[1639]

746 **Planerische Zurückhaltung** kann durchaus der Funktion des Bebauungsplans entsprechen.[1640] Dessen spezifische Aufgabe ist es nämlich, gleichsam zwischen dem Flächennutzungsplan und der Genehmigung eines konkreten Vorhabens stehend einen verbindlichen Rahmen zu setzen, der dem Eigentümer noch Spielraum für eigene Gestaltung belässt und die konkrete Verwaltungsentscheidung über ein bestimmtes Vorhaben nicht vollständig vorwegnimmt. Der Bebauungsplan soll auch im Hinblick auf das Abwägungsgebot (nur) einen Rahmen setzen. Er braucht hingegen nicht alle Probleme, die sich aus der in ihm enthaltenen grundsätzlichen Zulassung bestimmter Nutzungen im Plangebiet im Einzelfall für andere und vor allem nachbarliche Belange ergeben können, schon selbst abschließend zu bewältigen. Insoweit enthalten vielmehr die Regelungen in § 15 I 2, II BauNVO ein geeignetes Instrumentarium, um im Einzelfall auftretende Konflikte zu lösen. Hiernach ist im Verfahren über die Genehmigung eines Vorhabens zu prüfen, ob eine Anlage oder deren Änderung, Nutzungsänderung oder Erweiterung, denen die Festsetzungen des Bebauungsplans an sich nicht entgegenstehen, im Einzelfall unzulässig ist, weil von ihr Belästigungen oder Störungen ausgehen können, die nach der Eigenart des Baugebietes selbst oder in dessen Umgebung unzumutbar sind. Auf diese Regelung, die u. a. eine Ausprägung des baurechtlichen Gebotes der Rücksichtnahme darstellt, können sich die in qualifizierter und individualisierter Weise in geschützten Rechtspositionen berührten Nachbarn berufen.[1641] Für die Anwendung des § 15 BauNVO spielt auch die dem Bebauungsplan beigegebene Begründung eine Rolle (§ 9 VIII BauGB).[1642]

747 Allerdings können die **Festsetzungen** eines Bebauungsplans durch § 15 BauNVO nur **ergänzt**, nicht **korrigiert** werden.

748 **e) Nachfolgendes Verwaltungshandeln.** Zurückhaltung der Bauleitplanung kann auch mit dem Hinweis auf nachfolgendes Verwaltungshandeln[1643] geboten sein. So kann etwa die Lösung der Verkehrsprobleme dem Straßenverkehrsrecht überlassen bleiben, wenn dieses in der Lage ist, nachbarlichen Unzuträglichkeiten entgegenzuwirken. Auch eine Konfliktverlagerung auf einen **anderen Planungsträger** ist zulässig, sofern die Problemregelung in dem hierfür vorgesehenen Planungs- und Genehmigungsverfahren zwar noch aussteht, aber nach den Umständen des Einzelfalles bei vernünftiger Betrachtungsweise objektiv zu erwarten ist.[1644] Die Planungsbehörde muss bei dem Verweis auf nachfolgendes Verwaltungshandeln ohne Abwägungsfehler ausschließen, dass eine Lösung des offengehaltenen Problems durch die bereits getroffenen Festsetzungen in Frage gestellt wird. Außerdem dürfen die mit dem Vorbehalt unberücksichtigt gebliebenen Belange kein solches Gewicht haben, dass die Planungsentscheidung nachträglich als unausgewogen erscheinen kann. Der Vorbehalt setzt deswegen eine Einschätzung der Konfliktlage wenigstens in ihren Umrissen voraus. Auch ist ein Vorbehalt nur zulässig, wenn sich im Zeitpunkt der Entscheidung die für die Bewältigung des Problems notwendigen Kenntnisse mit vertretbarem Aufwand beschaffen lassen.[1645] Außerdem muss die Konfliktbewältigung durch Nachfolgeverfahren in Sicht geraten. Ein Bebauungsplan, der etwa Verkehrsprobleme aufwirft, die nur durch einen Straßenausbau bewältigt werden können, ist unwirksam, wenn er diese Lösung einem künftigen Planfeststellungsverfahren überlässt, obwohl nicht absehbar ist, ob eine solche Planfeststellung ergehen kann und wird.[1646] Von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan darf die Gemeinde

---

[1638] VGH Mannheim, B. v. 18.6.1999 – 8 S 2401/98 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 9, B 4 mit Hinweis auf BVerwG, Beschluss v 17.5.1995 – 4 NB 30/94 – PBauE § 9 I (Nr. 24) BauGB Nr. 9; VGH Mannheim, Urt. v. 28.6.1996 – 8 S 113/96 – PBauE § 9 I (Nr. 24) BauGB Nr. 10.

[1639] VGH Mannheim, B. v. 7.5.1999 – 3 S 1265/98 und 1835/98 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 9, B 1.

[1640] *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter-Kraftwerk; Urt. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = UPR 1988, 65 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge; B. v. 18. 10. 1991 -- 4 NB 31.91 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 72.

[1641] *BVerwG*, Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969; Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 17.82 -- BVerwGE 68, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 310.

[1642] *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1988 -- 4 C 56, 448 = DVBl. 1988, 845 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 65; B. v. 13. 7. 1989 -- 4 B 140.88 -- BauR 1989, 703 = DVBl. 1989, 1065 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 67 -- Schefenacker; B. v. 15. 11. 1989 -- 4 NB 28.89 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 68 -- Mischwerk; Urt. v. 29. 1. 1991 -- 4 C 51.89 -- BVerwGE 87, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 69 -- München II.

[1643] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

[1644] *BVerwG*, B. v. 30. 8. 1994 -- 4 B 105.94 -- NVwZ 1995, 322; B. v. 30. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 13; Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 68.78 -- BVerwGE 61, 307 = DVBl. 1981, 935 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 114 -- A 93; Urt. v. 21. 12. 1995 -- 11 VR 6.95 -- NVwZ 1996, 896 = DVBl. 1996, 676 -- Erfurt-Leipzig/Halle.

[1645] *BVerwG*, B. v. 17. 12. 1985 -- 4 B 214.85 -- NVwZ 1986, 640 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 52.

[1646] *BVerwG*, B. v. 14. 7. 1994 -- 4 NB 25.94 -- DVBl. 1994, 1152 = NVwZ-RR 1995, 130.

allerdings Abstand nehmen, wenn die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist. Die Grenzen zulässiger Konfliktverlagerung sind indes überschritten, wenn bereits im Planungsstadium absehbar ist, dass sich der offengelassene Interessenkonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht wird lösen lassen.[1647] Ob eine Konfliktbewältigung durch späteres Verwaltungshandeln gesichert oder wenigstens wahrscheinlich ist, hat die Gemeinde **prognostisch** zu beurteilen.[1648] Zudem muss die Möglichkeit bestehen, durch ,,Selbstverpflichtung der Gemeinde" oder privatrechtliche Vereinbarungen die Bauleitplanung zu entlasten, wenn dort die Konfliktbewältigung geleistet werden kann.

749 Ein Transfer von Problemlösungen aus dem Planverfahren auf nachfolgendes Verwaltungshandeln ist jedenfalls dann zulässig, wenn die planende Stelle davon ausgehen darf, dass der zunächst ungelöst gebliebene Konflikt im Zeitpunkt der **Plandurchführung** in einem anderen Verfahren in Übereinstimmung mit ihrer eigenen planerischen Entscheidung **bewältigt** wird. [1649] Diese Voraussetzung ist erfüllt, wenn die Problemregelung in dem hierfür vorgesehenen Planungs- oder Genehmigungsverfahren zwar noch aussteht, aber nach den Umständen des Einzelfalls bei vernünftiger Betrachtungsweise objektiv zu erwarten ist. Dabei sind alle Teilfragen, die ihrer Natur nach von der Planungsentscheidung abtrennbar sind, grundsätzlich einer nachträglichen Lösung zugänglich.[1650] Dies hat die Rechtsprechung im Verhältnis von Bauleitplanung zu immissionsschutzrechtlichem Genehmigungsverfahren,[1651] der Bauleitplanung zu straßenbaulichen und verkehrslenkenden Maßnahmen,[1652] der straßenrechtlichen Planfeststellung zur eisenbahnrechtlichen Planfeststellung[1653] sowie der straßenrechtlichen Planfeststellung zur Flurbereinigung[1654] ausgesprochen. Auch bei zwei aufeinander folgenden straßenrechtlichen Planfeststellungsverfahren ist ein solcher Konfliktausgleich grundsätzlich möglich.[1655] Auch naturschutzrechtliche Ersatzmaßnahmen können einer solchen Regelung eines nachfolgenden Verfahrens vorbehalten werden.

750 Die Gemeinde muss sich bereits bei der Aufstellung des Bebauungsplans Kenntnis über die wesentlichen **Nutzungskonflikte** verschaffen und Vorstellungen zu deren planerischer Bewältigung entwickeln. Auch muss die Gemeinde bereits im Rahmen der Abwägung aufklären, ob der Planung zuwiderlaufenden Nutzungsinteressen so gewichtig sind, dass sie im Range den übrigen Belangen vorgehen. Der insoweit gebotene Interessenausgleich darf nicht ausgeklammert und etwa in den Anwendungsbereich der Dispensregelung des § 31 II BauGB verlagert werden. Die Befreiungsvorschriften bieten keine Handhabe dafür, eine defizitäre oder sonst fehlerhafte Planung im Nachhinein zu korrigieren.[1656]

751 Ist der Bebauungsplan auf Grund eines Verstoßes gegen das Gebot der Konfliktbewältigung nichtig, müssen die weiteren **Fehlerfolgen** einer Einzelfallbetrachtung vorbehalten bleiben. Mit der Nichtigkeit des Bebauungsplanes kann sich die Rechtsposition des betroffenen Grundstückseigentümers durchaus auch verschlechtern, weil ein Genehmigungsanspruch nach § 30 I BauGB dann nicht mehr besteht. Auch der Nachbarschutz kann sich nach einem gewonnenen Normenkontrollverfahren verringern, etwa weil nachbarschützende Festsetzungen gegenstandslos werden und das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme im Innen- oder Außenbereich nur geringere Schutzansprüche gewährleistet. So weit auf der Grundlage erteilter Genehmigungen bereits Bauvorhaben errichtet worden sind, wird dadurch die Rechtmäßigkeit der baulichen Nutzung nicht berührt. Ein Rechtsanspruch auf bestimmte Schutzmaßnahmen gegenüber anderen immissionsintensiven Anlagen ergibt sich daraus allerdings nicht ohne weiteres, da gem. § 2 III BauGB ein Rechtsanspruch auf die Aufstellung von Bauleitplänen nicht besteht. Zwar kann sich nach Auffassung des *BVerwG* auf Grund der entstandenen Verhältnisse das Erfordernis einer Neuordnung durch eine neue Bauleitplanung ergeben. Auch dann besteht jedoch nach § 1 III BauGB lediglich eine objektive Rechtspflicht der

---

[1647] *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter-Kraftwerk; Urt. v. 11. 3. 1988 -- 4 C 56.84 -- NVwZ 1988, 659 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 65.

[1648] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 63.80 -- BVerwGE 71, 150 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 145; B. v. 14. 7. 1994 -- 4 NB 25.94 -- DVBl. 1994, 1152 -- Verkehrsprobleme.

[1649] Nach VGH München, Urt. v. 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, B. v. 16.4.1999 – 8 S 5/99 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 7, B 4.

[1650] *BVerwG*, B. v. 30. 8. 1994 -- 4 B 105.94 -- RdL 1994, 328 = NuR 1995, 139 -- A 33.

[1651] *BVerwG*, B. v. 17. 2. 1984 -- 4 B 191.83 -- BVerwGE 69, 30 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Reuter.

[1652] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

[1653] *BVerwG*, B. v. 30. 10. 1992 -- 4 A 4.92 -- Buchholz 406.401 § 8 BNatSchG Nr. 13.

[1654] *BVerwG*, Urt. v. 18. 12. 1987 -- 4 C 32.84 -- DVBl. 1988, 536 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 53.

[1655] *BVerwG*, B. v. 30. 8. 1994 -- 4 B 105.94 -- RdL 1994, 328 = NuR 1995, 139 -- A 33.

[1656] *BVerwG*, B. v. 12. 5. 1995 -- 4 NB 5.95 -- Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 81.

Gemeinde, einen neuen Bebauungsplan aufzustellen. In welcher Weise die Gemeinde die entstandenen Konflikte löst, liegt aber in ihrer planerischen Entscheidungsfreiheit.[1657]

f) Zeitschiene. Erfolgt die Konfliktbewältigung auf mehreren Ebenen, stellt sich die Frage nach der zeitlichen Abfolge der Planungs-, Zulassungs- und Nachfolgeverfahren. Vor allem geht es darum, ob die Bauleitplanung bereits zu einem Zeitpunkt abgeschlossen werden darf, in dem die Konfliktlösung in Nachfolgeverfahren noch nicht abgeschlossen ist und sich die genaue Form der Konfliktbewältigung dort auch noch nicht absehen lässt. Das Abwägungsgebot zwingt nicht dazu, die Satzung erst zu beschließen, wenn zugleich die Bewältigung dieser Probleme durch anderweitiges Verwaltungshandeln rechtlich gesichert ist. Vielmehr kann die Gemeinde die Durchführung entsprechender Maßnahmen dem späteren, dem Vollzug der Festsetzung dienenden Verwaltungsverfahren überlassen, wenn sie im Rahmen der Abwägung realistischerweise davon ausgehen kann, dass die Probleme in diesem Zusammenhang gelöst werden können.[1658] Allerdings birgt ein solches Vorgehen Probleme: Der Konflikttransfer in ein Nachfolgeverfahren darf nicht dazu führen, dass die der Planung zuzurechnenden Konflikte am Ende ungelöst bleiben. Erweist sich die Prognose der Gemeinde als fehlerhaft und gelingt die Konfliktbewältigung im Nachfolgeverfahren nicht, ist die Gemeinde gegebenenfalls zur Reparatur verpflichtet. [1659] Sie darf nicht zulassen, dass der lösungsbedürftige Konflikt sich auf einem im Nichts Verschiebebahnhof wiederfindet. Unter diesen Voraussetzungen können sich bei entsprechender Rechtsbetroffenheit auch Ansprüche von belasteten Dritten auf entsprechende Ausgleichsmaßnahmen oder eine ergänzende Bauleitplanung ergeben. In der Regel wird diese Problematik allerdings dadurch entschärft, dass der Bebauungsplan das Vorhaben zwar planungsrechtlich absichert, die eigentliche Gestattungswirkung erst mit der nachfolgenden Zulassungsentscheidung verbunden ist, so dass vor der endgültigen Konfliktbewältigung in der Regel noch keine vollendeten Tatsachen geschaffen werden. Anders könnte sich die Lage schon in der Fachplanung darstellen, wenn der Planfeststellungsbeschluss die Lösung der aufgeworfenen Fragen in ein Nachfolgeverfahren verschiebt und mit der Verwirklichung des planfestgestellten Vorhabens bereits begonnen werden soll.

g) Freistellungstendenzen. Die verstärkten Bestrebungen der Landesgesetzgeber, Bauvorhaben von einer Genehmigungspflicht freizustellen, könnten indessen geeignet sein, das Bild zu verändern. Wenn das Baugenehmigungsverfahren nur noch in verschlankter Form als vereinfachtes Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren auftritt oder ganz ausfällt, dann entfällt auch die Möglichkeit einer Nachsteuerung des durch Typisierung offengehaltenen Bebauungsplans im Genehmigungsverfahren. Der unmöglich gewordene Konflikttransfer müsste auf das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung in dem Sinne zurückschlagen, dass die Konfliktbewältigung in diesen Fällen bereits abschließend im Bebauungsplan geleistet werden muss und nicht auf ein nachfolgendes Genehmigungsverfahren verschoben werden kann.

Das Baugenehmigungsverfahren ist zwar nicht mit einer formellen Konzentrationswirkung ausgestattet, doch setzte die Baugenehmigung nach Maßgabe des Landesrechts den zeitlichen Schlusspunkt für die verschiedenen Genehmigungsverfahren des Baunebenrechts[1660]. Denn es ist Sache des Landesbauordnungsrechts, zu bestimmen, was Prüfungsgegenstand des Baugenehmigungsverfahrens ist[1661]. Vor diesem Hintergrund liegt es nahe, dem Bebauungsplan nunmehr auch die Sicherstellung der mit diesen baunebenrechtlichen Verwaltungsverfahren verfolgten Ziele zuzuordnen.

Die Planungskonformität des Vorhabens ist jedenfalls Voraussetzung seiner Zulässigkeit auch wenn das Vorhaben genehmigungsfrei gestellt ist. Auch das § 15 BauNVO entnommene Rücksichtnahmegebot liegt bereits dem Bebauungsplan zu Grunde und gilt so ebenfalls für genehmigungsfreie Vorhaben. Ebenso werden die baunebenrechtlichen Vorschriften nicht dadurch unbeachtlich, dass ein Genehmigungsverfahren nicht stattfindet. Infolgedessen bleibt der Maßstab der bauplanungsrechtlichen und bauordnungsrechtlichen Zulässigkeit derselbe. Es ändert sich lediglich die Art und Weise der Bauaufsicht. Aus der präventiven Baugenehmigung wird eine repressive Baukontrolle[1662]. Die Bindungen, die sich hinsichtlich der Feinsteuerung und des Austarierens des Rücksichtnahmegebots ergeben, stellen sich daher so gesehen nicht erst im nachfolgenden Genehmigungsverfahren, sondern sind bereits im Bebauungsplan angelegt mit der Folge, dass sie auch dann gelten, wenn ein Genehmigungsverfahren nicht nachfolgt.[1663]

Es hieße die Ziele der Novellierung der Landesbauordnungen einer Deregulierung und Verfahrensbeschleunigung auf den Kopf stellen, wollte man den Bebauungsplan mit Fragen des Baunebenrechts bis in die Regelungstiefe des

---

[1657] *BVerwG*, B. v. 30. 3. 1995 -- 4 B 48.95 -- Buchholz 406.11 § 2 BauGB Nr. 38.

[1658] So *BVerwG*, B. v. 25.8.1997 - 4 BN 4.97 - NuR 1998, 138; B. v. 30.3.1988 - 4 BN 2.98 - NVwZ-RR 1998, 711. Die Gemeinde muß allerdings die dem Bebauungsplan zugrundeliegende Abwägung nicht ständig „unter Kontrolle“ halten, vgl. auch *VGH Mannheim*, B. v. 23.12.1997 - 8 S 627/97 - BauR 1998, 750.

[1659] *BVerwG*, B. v. 7.9.1988 -- 4 N 1.87 - BVerwGE 80, 184 = NJW 1989, 467.

[1660] *Ortloff*, NVwZ 1995, 112 (113); vgl. auch *Ritter*, Bauordnungsrecht in der Deregulierung, 9; *OVG Berlin*, B. v. 26.8.1998 – 2 B 15.94 – NVwZ-RR 1999, 231 = UPR 1999, 229 – Bauvorbescheid.

[1661] *BVerwG*, B. v. 25. 10. 1995 - 4 B 216.95 - ZfBR 1996, 55 (56).

[1662] *Jäde*, Das Genehmigungsfreistellungsverfahren in der Praxis, 59.

[1663] Zu den Aufgaben der Bauleitplanung *OVG Münster*, Urt. v. 2.3.1999 – 10 A 6491/96 – ZfBR 1999, 230 – Bolzplatz.

Einzelfalls belasten. Dasselbe muss für die Feinsteuerungsmöglichkeiten gelten, die sich aus § 15 BauNVO und dem Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme ergeben. Das BauROG 1998 hat den Freistellungstendenzen der Länder im Übrigen dadurch Rechnung getragen, dass die Geltung der planungsrechtlichen Zulässigkeitsregelungen in §§ 29 bis 37 BauGB nicht von der Durchführung eines landesrechtlich angeordneten Genehmigungs-, Zulassungs- oder Anzeigeverfahrens abhängig ist[1664]. Die Abnahme der bauaufsichtsrechtlichen Kontrolldichte ist daher nicht mit einer vertieften Regelungskompetenz der Bauleitplanung verbunden. Allerdings könnte es sich für die planende Gemeinde empfehlen, in der Begründung des Bebauungsplans sich auch der Frage zuzuwenden, welche Einschränkungen sich in der Nutzbarkeit der Grundstücke etwa aus dem Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme ergeben. Der Bauherr und betroffene Nachbarn könnten daraus zusätzliche Erkenntnisse für die nachbarliche Interessenbewertung gewinnen.[1665]

5. Instrumente der Konfliktbewältigung

Die Bauleitplanung verfügt mit dem städtebaulichen Instrumentarium des BauGB nur über beschränkte Mittel zur Konfliktlösung. Sie dienen zur Lösung von Konflikte, die dem Bebauungsplan zuzurechnen sind[1666]. Konflikte, zu deren Lösung dem Plangeber keine zulässige Festsetzung zur Verfügung steht, muss der Bebauungsplan auch nicht lösen[1667]. Wenn verwaltungsrechtliche Nachfolgeverfahren möglich sind, erscheint ein Konflikttransfer in dem Umfang zulässig, wie diese Verfahren geeignet sind, die auftretenden Konflikte zu bewältigen.

a) Festsetzung von Grenzwerten. Vor allem in Gemengelagen stellt sich die Frage, ob die Konfliktbewältigung durch die Festsetzung von Emissions- und Immissionswerten im Bebauungsplan vorgenommen werden kann. Gerade hier kommt es zu einer Annäherung der Bauleitplanung an das immissionsschutzrechtliche Einzelverfahren[1668]. Die Festsetzung so genannter Zaunwerte, die auf die Summe der Emissionen eines Plangebiets abstellen, wird für unzulässig gehalten[1669]. Die Festsetzung flächenbezogener Schalleistungspegel hält das BVerwG demgegenüber für zulässig[1670]. Wenn § 9 I Nr. 24 BauGB nicht die dazu erforderliche Rechtsgrundlage abgibt, findet sie sich jedenfalls in § 1 IV 1 Nr. 2 und S. 2 BauNVO[1671]. Die nachträgliche fiktive Umrechnung eines so genannten Zaunwertes in einen im Bebauungsplan nicht festgesetzten flächenbezogenen Schalleistungspegel ist nicht zulässig.[1672]

b) Festsetzung von Schutzvorkehrungen. Durch Festsetzungen, die auf § 9 I Nr. 24 BauGB fußen, kann die Gemeinde Schutzflächen ausweisen, die von der Bebauung freizuhalten sind. Sie kann auf Grund derselben Ermächtigungsgrundlage auch Flächen festsetzen, die für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG vorgesehen sind. Schließlich kann die Gemeinde auch diese Schutzvorkehrungen selbst im Bebauungsplan ausweisen. Die beiden letztgenannten Festsetzungsmöglichkeiten haben einen anlagenbezogenen Charakter und gehen mit der dadurch zulässigen Konkretheit in die Regelungstiefe der durch Schutzauflagen flankierten Genehmigung von Einzelvorhaben[1673]. Das durch die Festsetzungen eröffnete Instrumentarium muss sich jedoch zusätzlich im Rahmen der vorgesehenen Aufgabenteilung von Planung und nachfolgendem Verwaltungshandeln halten. Nur die Konflikte von Nutzungen im Zusammenhang mit der Bodennutzung oder dem Standort dürfen vom Bebauungsplan gelöst werden.

c) Gliederung des Plangebietes. Auch die Gliederung von Baugebieten nach § 1 IV bis IX BauNVO dient der Konfliktmilderung vor allem auch in Gemengelagen. Durch Nutzungseinschränkungen können benachbarte Gebiete vor Beeinträchtigungen geschützt werden. Die V bis IX ermöglichen stufenweise verfeinert den Ausschluss von allgemein zulässigen Nutzungen der Baugebiete der §§ 2, 4 bis 9 und 13 BauNVO (§ 1 V), von einzelnen oder allen ausnahmsweise zulässigen Nutzungen in den Baugebieten der §§ 2 bis 9 BauNVO (§ 1 VI BauNVO), von bestimmten Nutzungsarten in Teilen des Baugebiets (§ 1 VIII BauNVO) sowie von Anlagearten (§ 1 IX BauNVO). Auch diese kleinteilige Neustrukturierung durch Einteilung der Baugebiete in von der BauNVO nicht standardisiert vorgegebene Festsetzungen unterläuft die der Bauleitplanung eigene typisierende Methode zu Gunsten einer anlagenbezogenen Planung[1674].

[1664] *Stüer/Ehebrecht-Stüer*, Bauplanungsrecht und Freistellungspolitik der Länder, Gutachten erstattet im Auftrag des Bundesbauministeriums, Zentralinstitut für Raumplanung, Münster 1996; *Wagner*, UPR 1997, 387 (389).

[1665] *Stüer/Schröder* BauR 1999, #.

[1666] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, Rdn. 819.

[1667] *Söfker*, ZfBR 1979, 10 (12 f.).

[1668] Vgl. *von Holleben*, UPR 1983, 76 (77).

[1669] *OVG Münster*, UPR 1993, 152; vgl. auch *Müller*, UPR 1994, 294 (296).

[1670] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 - 4 N 6.88 - NVwZ 1991, 881 (882).

[1671] Zur Relevanz der Festlegung auf eine dieser Normen vgl. *Müller*, UPR 1994, 294 (297).

[1672] OVG Bautzen, Urt. v. 11.2.1999 – 1 S 347/97 – SächsVBl 1999, 134.

[1673] *Menke*, Bauleitplanung in städtebaulichen Gemengelagen, 165.

[1674] *Söfker*, ZRP 1980, 321 (323); *ders.*, ZfBR 1979, 10 (13).

d) Naturschutzrechtliche Festsetzungen. Der Bauleitplanung ist seit dem Baurechtskompromiss aus dem Jahre 1993[1675] auch die naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung aufgetragen. Eingriffe in Natur und Landschaft müssen nach Maßgabe des § 1a II, III, § 135 a bis c, 200 a BauGB, § 8a BNatSchG in der Bauleitplanung bewältigt werden. Hierzu stellt das BauROG 1998 neben den bereits bekannten Instrumenten in § 5 II a BauGB, § 9 I 1a BauGB neue Zuordnungsdarstellungen und –festsetzungen für Flächen und Maßnahmen zum naturschutzrechtlichen Ausgleich zur Verfügung. Der Gedanke einer einheitlichen naturschutzrechtlichen Problembewältigung wird dadurch gestärkt, dass die strenge Trennung von naturschutzrechtlichem Ausgleich und Ersatz aufgegeben worden ist (§ 200 a BauGB) und auch in zeitlicher Hinsicht eine sachgerechte Zuordnung von Eingriff und Ausgleich ermöglicht wird. Gerade bei der Bewältigung naturschutzrechtlicher Konflikte kommt aber auch dem städtebaulichen Vertrag erhöhte Bedeutung zu (§ 1a III 3 BauGB).

Die Konfliktbewältigung in der Bauleitplanung bleibt aktuell, solange es städtebauliche Planung gibt. Konfliktbewältigung gehört zwar zum Abwägungsgebot, versteht sich aber nicht von selbst aus der Abwägung heraus. Denn genauso wie Planung zukunftsorientiert operiert, muss sich auch der Interessenausgleich vor der Kontrastfolie der Zukunft bewähren. Es werden nicht nur Interessen gegeneinander abgewogen, sondern Szenarien entworfen und Alternativen geprüft. Als eigenständige Kategorie des Abwägungserfordernisses hat die Konfliktbewältigung ihren dogmatischen Stellenwert. Sie ermöglicht die notwendige Balance zwischen ihrem Wesen nach weit ausgreifender Planung und der begrenzten Kompetenz der Gemeinde. Die grundsätzlichen Wertungen sind dabei in der Bauleitplanung vorzuzeichnen[1676]. Einzelfragen und fachliche Details sollten der Nachsteuerung durch Genehmigungsverfahren oder andere Nachfolgeverfahren überlassen bleiben. Seine städtebauliche Aktualität behält das Konfliktbewältigungsgebot schon angesichts der Vielzahl planungsbedürftiger Gemengelagen. Die Bodenschutzklausel des § 1 a I BauGB, wonach die Planung zum schonenden und sparsamen Umgang mit der natürlichen Ressource Boden verpflichtet ist, wird das Problem der Gemengelagen verschärfen. Die naturschutzrechtliche Konfliktbewältigung stellt daher neue Herausforderungen an Planung und Abwägung.[1677]

6. Rücksichtnahmegebot

752 Im Rahmen der Bauleitplanung ist auf nachteilig betroffene Belange nach Möglichkeit Rücksicht zu nehmen.[1678] Die planerische Entscheidung hat dabei einen Ausgleich zwischen den unterschiedlich betroffenen Interessen nach Maßgabe der planerischen Zielkonzeption anzustreben und vor allem die jeweiligen Planungsvorstellungen in die Umgebung einzubetten und auf diese Weise das eine dem anderen angemessen zuzuordnen.[1679] So gesehen hat das Rücksichtnahmegebot seine Wurzeln im verfassungsrechtlichen **Verhältnismäßigkeitsprinzip.**[1680] Das Rücksichtnahmegebot hat eine objektivrechtliche und eine subjektivrechtliche Seite. Dem objektiven Gebot der Rücksichtnahme kommt **drittschützende Wirkung** zu, so weit in qualifizierter und zugleich individualisierter Weise auf schutzwürdige Interessen eines erkennbar abgegrenzten Kreises Dritter Rücksicht zu nehmen ist.[1681] Das gilt allerdings nur für diejenigen Ausnahmefälle, in denen (1) die tatsächlichen Umstände handgreiflich ergeben, auf wen Rücksicht zu nehmen ist, und (2) eine besondere rechtliche Schutzwürdigkeit des Betroffenen anzuerkennen ist.[1682] Die Schutzwürdigkeit des Betroffenen, die Intensität der Beeinträchtigung, die Interessen des Bauherrn und das, was beiden Seiten billigerweise zumutbar oder unzumutbar ist, ist dann i. S. einer nachvollziehenden, nicht planerisch-gestalterischen Abwägung gegeneinander abzuwägen.[1683] Welche Anforderungen das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme **(objektivrechtlich)** begründet, hängt nach Auffassung des *BVerwG* wesentlich von den jeweiligen Einzelfallumständen ab. Je verständlicher und unabweisbarer die mit dem Vorhaben verfolgten Interessen sind, umso weniger braucht derjenige, der das Vorhaben verwirklichen will, Rücksicht zu nehmen. Es kommt dabei wesentlich auf eine Abwägung zwischen dem an, was einerseits dem Rücksichtnahmebegünstigten und andererseits dem Rücksichtnahmeverpflichteten nach Lage der Dinge zuzumuten ist. Dabei muss allerdings demjenigen, der sein eigenes Grundstück in einer sonst zulässigen Weise baulich nutzen will, insofern ein Vorrang zugestanden werden, als er

---

1675 Eingeführt durch das InvWoBauG 1993; vgl. dazu *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, Rdn. 734.

1676 Vgl. *Stüer*, DVBl. 1992, 1147 (1150).

1677 *Stüer/Schröder* BauR 1999, #.

1678 *Battis* FS Weyreuther 1993, 305; *Breuer* DVBl. 1982, 1065; *Hauth* BauR 1993, 673; *Jäde* BayVBl. 1985, 577; *Lenz* BauR 1985, 402; *Peine* DöV 1984, 963; *Redeker* DVBl. 1984, 870; *Sarnighausen* NVwZ 1993, 1054; *Weyreuther* BauR 1975,1.

1679 *Weyreuther* BauR 1975, 1.

1680 *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 122.

1681 *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151; Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969 -- Rücksichtnahme; Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 17.82 -- BVerwGE 68, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 310 -- SB-Warenhaus.

1682 *BVerwG*, Urt. v. 6. 10. 1989 -- 4 C 14.87 -- BVerwGE 82, 343 = NJW 1990, 1192 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 325.

1683 *BVerwG*, Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969; Urt. v. 7. 2. 1986 -- 4 C 49 -- 82 -- ZfBR 1986, 148; Urt. v. 6. 10. 1989 -- 4 C 14.87 -- BVerwGE 82, 343 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 325.

berechtigte Interessen nicht schon deshalb zurückzustellen braucht, um gleichwertige fremde Interessen zu schonen. Das gilt noch verstärkt, wenn sich bei einem Vergleich der beiderseitigen Interessen derjenige, der das Vorhaben verwirklichen will, zusätzlich darauf berufen kann, dass das Gesetz durch die Zuerkennung einer planungsrechtlichen Bevorzugung seine Interessen grundsätzlich höher bewertet wissen will, als es für die Interessen derer zutrifft, auf die Rücksicht genommen werden soll.[1684] Die dabei vorzunehmende Interessenabwägung hat sich an dem Kriterium der Zumutbarkeit auszurichten, wobei nicht eine enteignungsrechtliche Zumutbarkeit, sondern eine einfachgesetzliche Zumutbarkeit in dem Sinne gemeint ist, dass dem Betroffenen die nachteiligen Einwirkungen des Vorhabens billigerweise noch zugemutet werden können.[1685] Das Rücksichtnahmegebot ist allerdings nach Auffassung des BVerwG Bestandteil des einfachen Rechts und steht sozusagen nicht als „allgemeine Härteklausel" über den speziellen Vorschriften des Städtebaurechts.[1686] Das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme gilt nach § 15 I BauNVO für beplante Gebiete nach § 30 BauGB,[1687] aber auch im nicht beplanten Innenbereich[1688] und im Außenbereich.[1689] Im nicht beplanten Innenbereich geht das Rücksichtnahmegebot in dem Begriff des Einfügens in die Eigenart der näheren Umgebung nach § 34 I BauGB auf. Im Außenbereich gehört das Rücksichtnahmegebot zu den öffentlichen Belangen nach § 35 I, II und III BauGB. Eine Verletzung des Gebotes der nachbarlichen Rücksichtnahme ist allerdings ausgeschlossen, wenn die jeweiligen gesetzlichen Voraussetzungen für die Zulässigkeit von Vorhaben erfüllt sind, sich etwa das Vorhaben im nicht beplanten Innenbereich nach Art und Maß der baulichen Nutzung in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt und die Erschließung gesichert ist (§ 34 I BauGB).

753 Voraussetzung für eine **(nachvollziehende) Abwägung** zwischen den Interessen des Bauherrn und des Nachbarn ist allerdings, dass derjenige, der ein Vorhaben abwehren will, eine abwägungserhebliche **schutzwürdige Position** gegenüber dem Vorhaben besitzt. Denn Rücksicht zu nehmen ist nur auf solche Interessen des Nachbarn, die wehrfähig sind, weil sie nach der gesetzgeberischen Wertung, die im materiellen Recht ihren Niederschlag gefunden hat, schützenswert sind. Fehlt es hieran, so ist für Rücksichtnahmeerwägungen von vornherein kein Raum. Eine Interessenabwägung erübrigt sich. Eine schützenswerte Abwehrposition erlangt der Nachbar nicht allein dadurch, dass die auf seinem Grundstück verwirklichte Nutzung zulässig, das auf dem Nachbargrundstück genehmigte Vorhaben dagegen wegen Beeinträchtigung öffentlicher Belange, die nicht dem Schutz privater Dritter zu dienen bestimmt sind, nach § 35 II BauGB unzulässig ist.[1690]

754 Für die Anwendung eines Bebauungsplans erweist sich das in § 15 I BauNVO niedergelegte Rücksichtnahmegebot als Mittel der Nach- oder Feinsteuerung, bei der es darum geht, eine nach dem Bebauungsplan zwar grundsätzlich zulässige Nutzung wegen der Besonderheiten des Einzelfalls auszuschließen, zu begrenzen oder nur unter Begleitung entsprechender Schutzauflagen zuzulassen.[1691] .

755 Das Bebauungsrecht 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 ist auch das baurechtliche Rücksichtnahmegebot nicht in dem Sinne personenbezogen, dass es in seinen Anforderungen davon abhängt, wie sich die Eigentumsverhältnisse zu einem bestimmten Zeitpunkt darstellen oder wer die gegenwärtigen Nutzer eines Grundstücks sind.[1692] Damit geht einher, dass die **persönlichen Verhältnisse** einzelner Eigentümer oder Nutzer, wie z. B. besondere Empfindlichkeiten oder gesundheitliche Voraussetzungen, bei der Zumutbarkeitsbewertung von Belästigungen oder Störungen im Rahmen des Gebotes der

---

[1684] *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = NJW 1978, 62 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151 -- Rücksichtnahme Außenbereich; Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = NJW 1978, 2564 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

[1685] *BVerwG*, Urt. v. 29. 1. 1991 -- 4 C 51.89 -- BVerwGE 87, 332 = DVBl. 1991, 1143.

[1686] *BVerwG*, B. v. 11.1.1999 – 4 B 128.98 - #.

[1687] *BVerwG*, Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = DVBl. 1984, 143 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969.

[1688] *BVerwG*, Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie; Urt. v. 13. 3. 1981 -- 4 C 1.78 -- DVBl. 1981, 928 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 395; B. v. 29. 7. 1991 -- 4 B 40.91 -- BauR 1991, 714 = DöV 1992, 77 -- Spielhalle Kerngebiet.

[1689] *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151; B. v. 25. 1. 1985 -- 4 B 202.85 -- NVwZ 1986, 469 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1250; Urt. v. 23. 5. 1991 -- 7 C 19.90 -- BVerwGE 88, 210 = DVBl. 1991, 880 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 544 -- Schießplatz.

[1690] *BVerwG*, Urt. v. 28. 10. 1993 -- 4 C 5.93 -- NVwZ 1994, 686 = DVBl. 1994, 697.

[1691] *BVerwG*, Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969 -- Rücksichtnahme; Urt. v. 25. 11. 1983 -- 4 C 21.83 -- BVerwGE 68, 213 = NJW 1984, 1564 = *Hoppe/*Stüer RzB Rdn. 927; Urt. v. 26. 9. 1991 -- 4 C 5.87 -- BVerwGE 89, 69 = ZfBR 1992, 79 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1111; Urt. v. 27. 2. 1992 -- 4 C 50.89 -- BauR 1992, 491 -- Koranschule.

[1692] *BVerwG*, B. v. 15. 7. 1987 -- 4 B 151.87 -- Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 121.

Rücksichtnahme keine Rolle spielen können und dürfen.[1693] Damit steht im Einklang, dass bei der Zumutbarkeitsprüfung auf eine durchschnittliche Empfindlichkeit gegenüber nachbarlichen Beeinträchtigungen abgehoben wird.[1694]

756 Der **Nachbarschutz** aus dem Rücksichtnahmegebot setzt allerdings eine **schutzwürdige Position** des Nachbarn gegenüber dem Vorhaben voraus. Denn Rücksicht zu nehmen ist nur auf solche Interessen des Nachbarn, die wehrfähig sind, weil sie nach der gesetzgeberischen Wertung, die im materiellen Recht ihren Niederschlag gefunden hat, schützenswert sind. Werden schützenswerte Interessen des Nachbarn nicht beeinträchtigt, greift das Rücksichtnahmegebot nicht. Die vom Nachbarn angefochtene Baugenehmigung kann daher objektiv rechtswidrig sein, ohne dass nachbarliche Rechte hierdurch beeinträchtigt werden. Dies gilt etwa für den nicht beplanten Innenbereich (§ 34 BauGB) und den Außenbereich (§ 35 BauGB) -- Vorschriften, denen keine allgemein nachbarschützende Funktion zukommt.[1695] Der Nachbarschutz kann sich vielmehr lediglich aus der Verletzung subjektiver Elemente des Rücksichtnahmegebotes ergeben.[1696] Auch müssen sich aus der angegriffenen Maßnahme zusätzliche Beeinträchtigungen des Nachbarn ergeben. Eine weitere Verfestigung etwa einer Splittersiedlung können Nachbarn nicht mit Erfolg als Verletzung ihrer eigenen Rechte mit der Anfechtungsklage bekämpfen, wenn sie nicht dadurch spürbar beeinträchtigt werden.[1697] So besteht insbesondere im Außenbereich ohne konkrete, das Rücksichtnahmegebot verletzende Beeinträchtigungen kein genereller Abwehranspruch gegen eine gebietsfremde Nutzung. Auch der Inhaber eines privilegierten Betriebes im Außenbereich hat gegenüber einer anderen Außenbereichsnutzung keinen generellen Gebietsabwehranspruch. Dieser setzt vielmehr voraus, dass gegen das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme verstoßen worden ist.[1698] Für das Vorliegen der Verletzung des Gebotes der Rücksichtnahme trägt der Nachbar zudem die Darlegungs- und Beweislast.[1699] .

757 Auch geht in die Bewertung grundsätzlich nur die **legal ausgeübte Nutzung** ein. In der Vergangenheit vorgenommene Nutzungsänderungen, die nicht genehmigt wurden und auch nicht genehmigungsfähig sind, bleiben bei der Betrachtung des nachbarschaftlichen Gemeinschaftsverhältnisses in aller Regel unberücksichtigt.[1700]

758 Bei der Bewertung nachbarlicher Interessen kann auch Bedeutung gewinnen, ob der sich beeinträchtigt fühlende Nachbar gegen ihn störende Nutzungen **rechtzeitig Rechtsschutz** gesucht hat. Nutzungen, die mit Rechtsbehelfen nicht mehr abgewehrt werden können, sind zumindest in einem gewissen Umfang hinzunehmen. In Konfliktlagen ist nach einem angemessenen Ausgleich zu suchen. Nach § 15 I 2 BauNVO ist eine im Baugebiet an sich zulässige Nutzung im Einzelfall auch dann unzulässig, wenn sie sich unzumutbaren Belästigungen oder Störungen einer im Baugebiet an sich unzulässigen, jedoch bestandskräftig genehmigten Nutzung aussetzen würde. Dabei ist nicht auf eine abstrakte typisierende Betrachtungsweise, sondern auf die konkrete Grundstückssituation abzustellen.[1701]

759 Die **Festsetzungen von Baugebieten** in einem Bebauungsplan haben grundsätzlich **nachbarschützende Funktion**. Der Nachbar kann sich daher dagegen wenden, dass Baugenehmigungen für Vorhaben erteilt werden, die zu einem „Umkippen" des Gebietes führen. Derselbe Nachbarschutz besteht übrigens auch im nicht beplanten Innenbereich, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem der Baugebiete der BauNVO entspricht (§ 34 II BauGB). Die Gemeinde hat zwar grundsätzlich einen Spielraum, ob sie bestimmte Festsetzungen auch zum Schutze Dritter treffen will.[1702] Dies gilt jedoch nicht ausnahmslos. Insbesondere bei der Festsetzung der Eigenart der Baugebiete kann es nicht vom Willen der Gemeinde abhängen, ob die Planfestsetzungen nachbarschützend sind. Die Gemeinde hat hier vielmehr einen sachgerechten Ausgleich der Nachbarinteressen unter Verwendung des planungsrechtlichen Instrumentariums durchzuführen. Bauplanungsrechtlicher Nachbarschutz beruht demgemäß auf dem Gedanken des wechselseitigen Austauschverhältnisses. Weil der Eigentümer eines Grundstücks in der Ausnutzung seines Grundstücks öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterworfen ist, kann er deren Beachtung grundsätzlich auch im Verhältnis zum

---

[1693] *BVerwG*, B. v. 5. 3. 1984 -- 4 B 20.84 -- Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 99 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 374 -- Pumazwinger.

[1694] *BVerwG*, B. v. 14. 2. 1994 -- 4 B 152.93 -- GewArch 1994, 250 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 366.

[1695] *BVerwG*, B. v. 3. 4. 1995 -- 4 B 47.95 -- Buchholz 409.19 Nachbarschutz Nr. 126.

[1696] *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151 -- Außenbereich; Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

[1697] *BVerwG*, B. v. 12. 12. 1992 -- 4 B 150.72 -- BRS 25, 164; B. v. 7. 7. 1994 -- 4 B 131.94 -- Dachausbau.

[1698] So *BVerwG*, Urt. v. 25. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151.

[1699] *BVerwG*, B. v. 28. 7. 1993 -- 4 B 120.93 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 117 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1287 -- Textilhaus.

[1700] *BVerwG*, Urt. v. 14. 1. 1993 -- 4 C 19.90 -- NVwZ 1993, 1184 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 360.

[1701] *BVerwG*, Urt. v. 15. 8. 1995 -- 4 C 20.94 -- BauR 1995, 807 = DVBl. 1996, 40; zu Nutzungszeiten von Biergärten *Jahn* GewArch. 1996, 14.

[1702] *BVerwG*, B. v. 9. 10. 1991 -- 4 B 137.91 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 104 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1241 -- Zweiwohnungsklausel.

Nachbarn durchsetzen.[1703] Der Hauptanwendungsfall im Bauplanungsrecht für diesen Grundsatz sind die Festsetzungen eines Bebauungsplans über die Art der Nutzung. Durch sie werden die Planbetroffenen im Hinblick auf die Nutzung ihrer Grundstücke zu einer rechtlichen Schicksalsgemeinschaft verbunden. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten des eigenen Grundstücks wird dadurch ausgeglichen, dass auch die anderen Grundeigentümer diesen Beschränkungen unterworfen sind.[1704] Auf die Einhaltung dieses Austauschverhältnisses haben die jeweiligen Grundstückseigentümer einen Rechtsanspruch in dem Sinne, dass sie ein ,,Umkippen" des Gebietes durch eine Nachbarklage verhindern können. Demgegenüber haben Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung durch Bebauungspläne – anders als die Festsetzungen von Baugebieten[1705] - kraft Bundesrechts grundsätzlich keine nachbarschützende Funktion.[1706] Das gilt insbesondere für Baustufenpläne, die nach den Vorschriften der BauReg-VO[1707] erlassen wurden. Eine vorkonstitutionelle Ermächtigungsgrundlage, die jeden Nachbarschutz ausschließt, sei nicht verfassungsgemäß und bedürfe daher der verfassungskonformen Auslegung und lückenfüllenden Ergänzung. Auf diesem Wege kommt das *BVerwG* zur Annahme des nachbarschützenden Charakters von Planungsrecht, dessen Normgeber nachbarlicher Drittschutz völlig fremd war.[1708]

Allerdings ergeben sich für **übergeleitete Pläne** einige Besonderheiten: Ausnahmen i.S. des § 31 I BauGB müssen als solche ausdrücklich bestimmt und vom planerischen Willen umfasst sein. Übergeleitete Pläne können daher nicht in der Weise ausgelegt werden, dass dass sie mit ungeschriebenen Ausnahmen etwa mit den in der BauNVO für das entsprechende Baugebiet vorgesehenen Ausnahmen übergeleitet worden sind. Bei der Auslegung übergeleiteter Bebauungspläne kann allerdings die BauNVO Anhaltspunkte für die Konkretisierung unbestimmter Rechtsbegriffe bieten, mit denen die Zweckbestimmung eines Wohngebietes allgemein festgelegt wird.[1709] Auch die in übergeleiteten Bebauungsplänen festgesetzten Baugebiete müssen nach allgemeinen Merkmalen voneinander abgrenzbar sein.[1710] Das setzt bei der Bestimmung der in ihnen zulässigen Nutzungen durch Auslegung der Pläne eine typisierende Vorgehensweise (Differenzierung nach Nutzungsarten) voraus.[1711]

760 Die **Eigenart eines einzelnen Baugebietes** ergibt sich nicht allein aus den typisierenden Regelungen der BauNVO. Die Eigenart eines in einem Bebauungsplan festgesetzten Baugebietes lässt sich vielmehr abschließend erst bestimmen, wenn zusätzlich auch die jeweilige örtliche Situation, in die ein Gebiet hineingeplant ist, und der jeweilige Planungswille der Gemeinde, so weit dieser in den zeichnerischen und textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans zum Ausdruck gekommen ist, berücksichtigt werden.[1712] Es geht dabei um Einschränkungen hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung. Zur Ergänzung des im Bebauungsplan festgesetzten **Maßes** der baulichen Nutzung kann § 15 BauNVO grundsätzlich nicht dienen. Hat die bisher im Baugebiet vorhandene Bebauung die Maßfestsetzung nicht voll ausgeschöpft, so verstößt ein Bauvorhaben, das das festgesetzte Maß ausnutzt, nicht gegen § 15 BauNVO.[1713] Wenn § 15 I 1 BauNVO bestimmt, dass ein Vorhaben im Einzelfall auch unzulässig ist, wenn es wegen seines Umfangs der Eigenart eines bestimmten Baugebietes widerspricht, so geht die Vorschrift nach Auffassung des *BVerwG* vielmehr davon aus, dass im Einzelfall Quantität in Qualität umschlagen kann, dass also die Größe einer baulichen Anlage[1714] die Art der baulichen Nutzung erfassen kann.

761 Aus **Wertminderungen** eines Grundstücks können nachbarliche Abwehrrechte vor dem Hintergrund des Rücksichtnahmegebotes nur abgeleitet werden, wenn die Wertminderung die Folge einer dem Betroffenen

---

[1703] *BVerwG*, Urt. v. 11. 5. 1989 -- 4 C 1.88 -- BVerwGE 82, 61 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1272.

[1704] *BVerwG*, Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 28.91 -- BVerwGE 94, 151 = DVBl. 1994, 284 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 967 -- Garagen.

[1705] *BVerwG*, Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 28.91 -- BVerwGE 94, 151.

[1706] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1995 -- 4 B 52.95 -- BauR 1995, 823 = DVBl. 1995, 1025 = UPR 1995, 396.

[1707] BauReg-VO vom 15.2.1936 (RGBl. I S. 104).

[1708] *BVerwG*, Urt. v. 23.8.1996 - 4 C 13.94 - DVBl. 1997, 61 m. Anm. *Niere.*

[1709] *BVerwG*, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 16.97 – Hamburgischer Baustufenplan.#

[1710] *BVerwG*, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 9.98 – Betriebskrankenkasse.#

[1711] *BVerwG*, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 16.97 – Hamburgischer Baustufenplan, dort auch zur Zulässigkeit einer Abweichung nach § 31 II BauGB.#

[1712] *BVerwG*, Urt. v. 4. 5. 1988 -- 4 C 34.86 -- BVerwGE 79, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 908 -- Hofgarten.

[1713] *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DVBl. 1995, 754 -- Werbetafel unter Hinweis auf *Upmeier* in: HdBöffBauR Kap. A Rdn. 412; *Fickert/Fieseler* §15 Rdn. 8; *Rist* Anm. 1 zu §15 BauNVO.

[1714] *BVerwG*, Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334, 340; Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 17.82 -- BVerwGE 68, 369; B. v. 22. 11. 1984 -- 4 B 244.84 -- BRS 42 Nr. 206; B. v. 29. 7. 1991 -- 4 B 40.91 -- BRS 52 Nr. 56; ebenso *Bielenberg* in *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* §15 BauNVO Rdn. 23, 25, 27 a; *Fickert/Fieseler* Rdn. 8, 10.2 zu §15 BauNVO; *Förster* Anm. 3.a.cc zu §15 BauNVO; *Knaup/Stange* Anm. II.1.b.aa, c.cc zu §15 BauNVO; *Upmeier* in HdBöffBauR Kap. A Rdn. 417.

unzumutbaren Beeinträchtigung der Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks ist.[1715] Für die Anwendung des § 15 I BauNVO im Bereich eines qualifizierten Bebauungsplans (§ 30 I BauGB) spielt auch die dem Bebauungsplan nach § 9 VIII BauGB beigegebene Begründung eine Rolle.[1716] Ein auf die Verletzung des Rücksichtnahmegebotes gestützter **Rechtsschutz** wird bei Baugenehmigungen, die im Einklang mit den Festsetzungen des Bebauungsplans stehen, allerdings nur in Ausnahmefällen erfolgreich sein. Er wird aber dort eher zum Zuge kommen, wo die Baugenehmigung von den Planfestsetzungen im Wege der Ausnahmeerteilung (§ 31 I BauGB) oder sogar unter Verstoß gegen sie abweicht.[1717] Auch die Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans nach § 31 II BauGB hat unter Würdigung nachbarlicher Interessen zu erfolgen und verletzt den Nachbarn in seinen Rechten, wenn die Behörde bei der Ermessensentscheidung nicht die gebotene Rücksicht auf die Interessen des Nachbarn genommen hat.[1718] Über § 15 BauNVO kann daher auch eine Ergänzung der Festsetzungen des Bebauungsplans erreicht werden. Voraussetzung ist allerdings dafür, dass der Bebauungsplan für eine Konfliktlösung im Bebauungsplan noch offen ist. Je konkreter die Festsetzungen sind, umso geringer ist die Gestaltungsfreiheit für den Betroffenen und damit der Spielraum für die Anwendung des § 15 BauNVO. Nur so weit der Bebauungsplan selbst keine abschließende planerische Entscheidung bereithält, ermöglicht § 15 BauNVO eine **„Nachsteuerung"** im Baugenehmigungsverfahren. § 15 BauNVO rechtfertigt damit zwar eine planerische Zurückhaltung, nicht aber eine planerische Fehleinschätzung.[1719] Das *BVerwG* versteht das Rücksichtnahmegebot nicht als Ausdruck verfassungsrechtlicher Erfordernisse, sondern als einfachgesetzliches Gebot, das einzurichten und auszugestalten der Gesetzgeber von Verfassungs wegen nicht gehalten ist. Es ist damit Aufgabe des Gesetzgebers, dieses Gebot sachgerecht zu verwirklichen.[1720] Dem jeweils zuständigen Gesetzgeber obliegt es dabei, die von seiner Regelung erfassten oder auch nur berührten Interessen zu bewerten. Das Rücksichtnahmegebot kann vor dem Hintergrund dieser für den Gesetzgeber bestehenden Gestaltungsfreiheit auch nicht als allgemeines, das gesamte Planungsrecht gleichsam überwölbendes baurechtliches Gebot verstanden werden.[1721] Auch ist nicht jede Norm des öffentlichen Baurechts potenziell drittschützend.[1722] Daher sind jeweils die in den gesetzlichen Regelungen zum Ausdruck kommenden Wertungen zu Grunde zu legen. Anlagen, deren Immissionen sich in den Grenzen des der Nachbarschaft gem. § 5 I Nr. 1 BImSchG Zumutbaren halten, sind nicht rücksichtslos.[1723]

762 Auch ist für ein drittschützendes Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme im Hinblick auf eine ausreichende Belichtung, Besonnung oder Belüftung von Nachbargrundstücken kein Platz, wenn ein Wohnbauvorhaben die bauordnungsrechtlich hierfür gebotenen **Abstandsflächen** einhält.[1724] Die landesrechtlichen Abstandsvorschriften zielen im Interesse der Wahrung sozial verträglicher Verhältnisse nicht zuletzt darauf ab, eine ausreichende Belichtung und Besonnung von Gebäude- und sonstigen Teilen des Nachbargrundstücks sicherzustellen. Der Nachbar, der sich gegen die Verwirklichung seines Bauvorhabens zur Wehr setzt, kann unter diesem Blickwinkel grundsätzlich keine Rücksichtnahme verlangen, die über den Schutz des Abstandsflächenrechts hinausgeht. Denn die landesrechtlichen

---

[1715] *BVerwG*, B. v. 24. 4. 1992 -- 4 B 60.92 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 109; B. v. 6.12.1996 – 4 B 215.96 - ZfBR 1997, 227 = NVwZ-RR 1997, 516 - Wintergarten.

[1716] *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1988 -- 4 C 56.84 -- NVwZ 1989, 659 = BauR 1988, 448 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 65 -- Gemeinbedarfsfläche.

[1717] *BVerwG*, Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969.

[1718] *BVerwG*, Urt. v. 19. 9. 1986 -- 4 C 8.84 -- DVBl. 1987, 476 = NVwZ 1987, 409 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 324; Urt. v. 6. 10. 1989 -- 4 C 14.87 -- BVerwGE 82, 343 = DVBl. 1990, 364 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 325.

[1719] *BVerwG*, Urt. v. 11. 3. 1988 -- 4 C 56.84 -- NVwZ 1989, 659 = DVBl. 1988, 845; *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 1 Rdn. 119.

[1720] BVerfG, Urt. v. 15. 1. 1969 -- 1 BvL 3/66 -- BVerfGE 25, 112 -- Deichurteil; B. v. 23. 4. 1974 -- 1 BvR 6/74 u. a. -- BVerfGE 37, 132 -- Kündigungsschutz; Urt. v. 8. 7. 1976 -- 1 BvL 19/75 -- BVerfGE 42, 263 -- Hilfswerk Behinderte Kinder; B. v. 1. 3. 1979 -- 1 BvR 532/77 u. a. -- BVerfGE 50, 290 -- Mitbestimmung; B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 -- Kleingarten; B v. 14. 7. 1981 -- 1 BvL 24/78 -- BVerfGE 58, 137 -- Pflichtexemplare; B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung; B. v. 8. 1. 1985 -- 1 BvR 792/83 -- BVerfGE 68, 361 -- Kündigungsschutz; B. v. 12. 3. 1986 -- 1 BvL 81/79 -- BVerfGE 72, 66 -- Salzburg; *BVerwG*, Urt. v. 16. 5. 1991 -- 4 C 17.90 -- BVerwGE 88, 191 = DVBl. 1991, 819 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1207; s. u. Rdn. 897.

[1721] *BVerwG*, Urt. v. 20. 9. 1984 -- 4 B 181.84 -- DVBl. 1985, 122 = NVwZ 1985, 37 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 970 -- Drittschutz.

[1722] *BVerwG*, B. v. 16. 8. 1983 -- 4 B 94.83 -- DVBl. 1984, 145 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1246; Urt. v. 19. 9. 1986 -- 4 C 8.84 -- NVwZ 1987, 409 = DVBl. 1987, 476 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 324.

[1723] *BVerwG*, Urt. v. 30. 9. 1983 -- 4 C 74.78 -- BVerwGE 68, 58 = NVwZ 1984, 509 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1248; B. v. 18. 12. 1985 -- 4 CB 49 u. 50.85 -- NVwZ 1986, 468 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1224; vgl. auch B. v. 1. 3. 1989 -- 4 B 24.89 -- NVwZ 1989, 666 = DVBl. 1989, 371 -- Kino in Spielhalle; vgl. aber auch Urt. v. 14. 4. 1989 -- 4 C 52.87 -- DVBl. 1989, 1050 = NVwZ 1990, 257 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 66 -- Zementmahlanlage.

[1724] *BVerwG*, B. v. 22. 11. 1984 -- 4 B 244.84 -- NVwZ 1985, 653 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 961 -- Abstandsflächen; Urt. v. 16. 5. 1991 -- 4 C 17.90 -- BVerwGE 88, 191 = DVBl. 1991, 819 = UPR 1991, 381 -- Abstandsflächen.

Grenzabstandsvorschriften stellen insoweit ihrerseits eine Konkretisierung des Gebots der nachbarlichen Rücksichtnahme dar. **Wertminderungen** als Folge der Ausnutzung der einem Dritten erteilten Baugenehmigung bilden nicht für sich genommen einen Maßstab dafür, ob Beeinträchtigungen i.S. des Rücksichtnahmegebotes zumutbar sind oder nicht. Entscheidend ist vielmehr, wie schutzwürdig die baurechtliche Stellung des Betroffenen ist. Je weniger der Nachbar in dieser Hinsicht an Rücksichtnahme verlangen kann, mit desto geringerem Gewicht schlägt der Gesichtspunkt von Wertminderungen bei der gebotenen Interessenabwägung zu seinen Gunsten zu Buche. Die Genehmigung für ein Vorhaben, das den Anforderungen des Städtebaurechts unter Einschluss des Rücksichtnahmegebots entspricht, kann nicht deshalb versagt werden, weil der Nachbar darauf vertraut, der Bauherr werde von den rechtlichen Möglichkeiten, die ihm zu Gebote stehen, keinen weiteren Gebrauch machen als er selbst.[1725] Die Einhaltung der landesrechtlich geregelten Abstandsvorschriften schließt daher vom Grundsatz her eine Verletzung des Gebotes der nachbarlichen Rücksichtnahme hinsichtlich der Belange aus, die durch die Abstandsvorschriften geschützt werden sollen. Das Vorhaben kann allerdings im Hinblick auf andere Belange rücksichtslos und deshalb unzulässig sein.[1726]

763 Ob das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme verletzt ist, muss auf Grund der konkreten **Einzelfallumstände** entschieden werden. So kann etwa im Rahmen des erforderlichen Interessenausgleichs darauf abzustellen sein, dass zu den Tageszeiten, die gemeinhin als Feierabend bezeichnet werden, ein stärkeres Ruhebedürfnis als sonst besteht.[1727] Auch die immissionsschutzrechtlichen Regelungen gehen von einem verstärkten Ruhebedürfnis während dieser Zeiten aus.[1728] Selbst eine Unterschreitung der im Bebauungsplan festgesetzten Abstandsflächen führt nicht immer zu einem Erfolg der Nachbarklage. Auch ist eine tatsächlich spürbare Beeinträchtigung des Nachbarn Voraussetzung für eine erfolgreiche Nachbarklage.[1729]

764 Bei der Bestimmung des Gebotes der nachbarlichen Rücksichtnahme hat der Gesetzgeber das erste Wort. Die von ihm getroffenen Wertungen sind grundsätzlich auch im Einzelfall verbindlich, wenn sich die gesetzliche Regelung nicht als verfassungswidrig erweist oder entsprechende Lücken lässt, die ausgefüllt werden können. Im nicht beplanten Innenbereich kann das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme allerdings auch dann verletzt sein, wenn die landesrechtlichen Abstandsvorschriften eingehalten sind[1730]. Dies setzt aber die Beeinträchtigung in Belangen voraus, die nicht durch die Abstandsvorschriften bereits geschützt sind. Eine Verletzung des Rücksichtnahmegebotes im nicht beplanten Innenbereich ist allerdings ausgeschlossen, wenn sich das Vorhaben in die Eigenart der näheren Umgebung einfügt[1731]. Durch die Richtwerte für Schallpegel nach der TA-Lärm[1732] ist nicht abschließend bestimmt, ob eine geltend gemachte Beeinträchtigung durch Geräusche von einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsfreien Anlage die für eine Verletzung des Rücksichtnahmegebotes maßgebliche Zumutbarkeitsschwelle überschreitet. Ob die Anlage in einer die Rechte des Nachbarn verletzenden Weise rücksichtslos ist, kann vielmehr nur auf Grund einer einzelfallbezogenen Bewertung aller ihrer Auswirkungen beurteilt werden[1733]. Die Bestimmungen der LBauO über die Stellplatzpflicht haben nach Auffassung des *OVG Münster* keinen nachbarschützenden Charakter. Das gilt auch dann, wenn die Baugenehmigungsbehörde eine Baugenehmigung in eigener Sache erteilt.[1734] Der Mangel an Stellplätze kann allerdings im Einzelfall gegen das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme verstoßen. Dabei ist allerdings eine bereits vorhandene Geräuschvorbelastung durch Straßen- und Parksuchverkehr schutzmindernd zu berücksichtigen[1735]. Fehlende zusätzliche Stellplätze beim Umbau der Haupttribüne eines Sportstadions führen nicht zu einer Verletzung

---

[1725] *BVerwG*, B. v. 6.12.1996 – 4 B 215.96 – ZfBR 1997, 227 = NVwZ-RR 1997, 516 - Wintergarten.

[1726] So *BVerwG*, Urt. v. 23. 5. 1986 -- 4 C 34.85 -- NVwZ 1987, 128 = DVBl. 1986, 1271 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 397 -- Siloanlage; B. v. 24. 4. 1989 -- 4 B 72.89 -- NVwZ 1989, 1060 = DöV 1989, 860 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 354 -- Einsichtsmöglichkeiten.

[1727] *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151 -- Außenbereich; B. v. 8. 3. 1995 -- 4 B 25.95 -- Buchholz 406.19 -- Nachbarschutz Nr. 125 -- Feierabend.

[1728] § 2 I Verkehrslärmschutzverordnung; § 2 V Sportstättenlärmschutzverordnung; Nr. 2 321 TA-- Lärm.

[1729] *BVerwG*, B. v. 27. 12. 1984 -- 4 B 278.84 -- NJW 1985, 652 = UPR 1985, 137 -- Rücksichtnahme.

[1730] Dazu *VGH Mannheim*, Urt. v. 2.3.1998 – 8 S 535/98 – RdL 1998, 149 = UPR 1998, 278. Ist nach dem Landesrecht eine Grenzbebauung zulässig, wird hierdurch das Gebot der nachbarbarlichen Rücksichtnahme regelmäßig nicht verletzt, *VGH Mannheim*, Urt. v. 13.2.1998 – 5 S 3202/96 – VFGBW RSpDienst 1998, Beilage 5, B 6.

[1731] *BVerwG*, B. v. 11.1.1999 – 4 B 128.98 –Flachdachbungalow.

[1732] Sechste allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm) v. 26.8.1998 (GMBl. 1998, 503) = NVwZ 1999, Beilage 11/1999 zu Heft 2/1999.

[1733] *BVerwG*, B. v. 22.9.1998 – 4 B 88.98 –Gewächshaus; *OVG Greifswald*, Urt. v. 23.6.1998 – 3 L 209/96 – NordÖR 1998, 396 = LKV 1999, 66.

[1734] Die Gemeinde darf als Baugenehmigungsbehörde in eigener Sache tätig werden und über eigene Bauvorhaben entscheiden, *BVerwG*, B. v. 17.3.1998 - 4 B 25.98 - BauR 1998, 768.

[1735] *OVG Münster*, Urt. v. 10.7.1988 – 11 A 7238/95 BauR 1999, 237 = UPR 1999, 120 – Sportstadion.

des Rücksichtnahmegebots, wenn die Nachbargrundstücke bereits vor dem Umbau durch den Besucherverkehr des Stadions und andere benachbarte öffentliche Einrichtungen stark vorbelastet waren und der Umbau weder zu einer Erhöhung der Gesamtkapazität des Stadions führt noch sonst eine Steigerung der Besucherzahlen und eine damit einhergehende Steigerung der verkehrsbedingten Beeinträchtigungen erwarten lässt. Gegen eine dem Nachbarn erteilte Baugenehmigung kann sich der benachbarte Eigentümer daher in der Regel nur erfolgreich wehren, wenn er durch eine objektiv rechtswidrige Baugenehmigung in seinen Rechten verletzt wird.[1736]

765 Auch können **Festsetzungen** eines Bebauungsplanes durch § 15 BauNVO nur **ergänzt**, nicht jedoch **korrigiert** werden.[1737] § 15 I 1 BauNVO betrifft im Übrigen nur die Art der baulichen Nutzung. Er ist im Hinblick auf das Maß der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzung nicht anwendbar. Großflächige Tafeln für wechselnde Plakatwerbung sind im Geltungsbereich qualifizierter Bebauungspläne regelmäßig zulässig.[1738] Das Rücksichtnahmegebot kann allerdings nicht nur aus einer unterschiedlichen Art der baulichen Nutzung abgeleitet werden. Auch eine Festsetzung eines Bebauungsplanes, die beispielsweise eine bauliche Nutzung zu Gunsten einer Grünfläche ausschließt, kann -- je nach den Umständen des Einzelfalls -- Teil eines Austauschverhältnisses sein, wenn mit der Festsetzung die spezifische Qualität des Plangebietes und damit dessen Gebietscharakter begründet werden soll. Das in derartigen Festsetzungen begründete Austauschverhältnis muss allerdings durch eine entsprechende konzeptionelle Einbindung und Wechselbezüglichkeit der Grundstücksflächen zueinander verdeutlicht sein.[1739]

766 Wenngleich in geringerem Maße als der Gesetzgeber sind auch die **Gemeinden** in der Lage, im Rahmen der Bauleitplanung die **Anforderungen** an das Rücksichtnahmegebot in gewissen Grenzen **selbst** zu **bestimmen**. So hat die Gemeinde mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes die Möglichkeit, unter Beachtung der Grundsätze der nachbarlichen Rücksichtnahme Belange neu zu bewerten und vor dem Hintergrund der gemeindlichen Planungsvorstellungen einem Ausgleich mit anderen Belangen zuzuführen. An diese Bewertung sind Baugenehmigungsbehörde und Gerichte, wenn dieser Ausgleich sachgerecht ist, grundsätzlich gebunden. Es müssen allerdings jeweils die nach Lage der Dinge beachtlichen Belange in die Abwägung eingestellt werden.

767 So weit es daher um **Immissionen** geht, muss sich der durch das Gebot der **Rücksichtnahme** vermittelte Schutz am Immissionsschutzrecht und dort an dem Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen[1740] ausrichten. Denn der Schutz auf Grund des Rücksichtnahmegebotes reicht hinsichtlich der Immissionen vom Grundsatz her nicht weiter als der durch das Immissionsschutzrecht vermittelte Schutz.[1741] Die Kriterien bzw. wertenden Elemente, die bei einer immissionsschutzrechtlichen Betrachtung den Maßstab für die Zumutbarkeit bilden, müssen entsprechend auch bei der Bestimmung des Zumutbarkeitsmaßstabes des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebotes beachtet werden.[1742] Selbst Vorhaben, mit denen gewichtige Interessen verfolgt werden oder die einem als schutzwürdig anzuerkennenden Bedürfnis Rechnung tragen, sind bauplanungsrechtlich grundsätzlich rücksichtslos, wenn ihre Immissionen für die Nachbarschaft die Zumutbarkeitsschwelle des § 3 I BImSchG überschreiten. Auf der anderen Seite wird auch das bauplanungsrechtliche Rücksichtnahmegebot eingehalten sein, wenn diese immissionsschutzrechtliche Zumutbarkeitsschwelle nicht überschritten ist. Bei dem im Rahmen des Rücksichtnahmegebots erforderlichen Interessenausgleich kann zu berücksichtigen sein, dass zu Feierabend-Zeiten ein stärkeres Ruhebedürfnis als sonst besteht. Die Tages- oder Nachtzeit der jeweiligen Geräuschbeeinträchtigungen spielt auch in immissionsschutzrechtlichen Regelungen[1743] eine Rolle.[1744]

768 Für vorhandene oder nach dem Planungsrecht zulässige **Gemengelagen** ergeben sich besondere Prüfungsgrundsätze. Soll in unmittelbarer **Nachbarschaft** einer **immissionsträchtigen Nutzung** ein **schutzbedürftiges Vorhaben** etwa der Wohnnutzung verwirklicht werden, so sind die jeweiligen Einwirkungs- und Schutzinteressen gegeneinander abzuwägen. Dabei sind die planerischen Ausweisungen, aber auch die tatsächlich gegebene Situation in Rechnung zu stellen. Auch faktische Vorbelastungen können dazu führen, dass die Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme sich vermindert und Beeinträchtigungen in weitergehendem Maße zumutbar sind, als sie sonst in dem betreffenden

---

[1736] *BVerwG*, B. v. 28. 7. 1994 -- 4 B 94.94 -- ZfBR 1995, 53 = BayVBl. 1995, 92.

[1737] *BVerwG*, B. v. 6. 3. 1989 -- 4 NB 8.89 -- DVBl. 1989, 661 = NVwZ 1989, 960 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 964 -- Köln Parkhaus.

[1738] *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1995 -- 4 C 3.94 -- NVwZ 1995, 899 = DVBl. 1995, 754 -- Werbetafel.

[1739] *BVerwG*, B. v. 21. 12. 1994 -- 4 B 261.94 --; vgl. auch Urt. v. 16. 9. 1993 -- 4 C 28.91 -- BVerwGE 94, 151 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 967.

[1740] §§ 3 I, 5 I Nr. 1, 22 I Nr. 1 BImSchG; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1936.

[1741] *BVerwG*, Urt. v. 25. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151 -- Außenbereich; Urt. v. 30. 9. 1983 -- 4 C 74.78 -- BVerwGE 68, 58 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1284; Urt. v. 30. 9. 1983 -- 4 C 18.80 -- NJW 1984, 250; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1970.

[1742] *BVerwG*, B. v. 16. 12. 1992 -- 4 B 202.92 -- Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 4 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1285 -- Rhein-Neckar-Stadion.

[1743] Vgl. z. B. § 2 I Verkehrslärmschutzverordnung; § 2 V Sportstättenlärmschutzverordnung; Nr. 2 321 TA-Lärm.

[1744] *BVerwG*, B. v. 8. 3. 1995 -- 4 B 25.95 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 125.

Baugebiet hinzunehmen wären.[1745] So kann etwa ein ausgewiesenes allgemeines Wohngebiet, in dem das Baugrundstück liegt, von den tatsächlichen Gegebenheiten her durch die gewerbliche Nutzung des Nachbargrundstücks mitgeprägt sein. Dies gilt auch dann, wenn die gewerbliche Nutzung als **Fremdkörper** erscheint und selbst bei einem dem Stand der Technik vollauf entsprechenden Betrieb für die Umgebung unzumutbare Störungen i. S. des § 4 III Nr. 2 BauNVO hervorruft. Der Existenz solcher Betriebe ist aber gleichwohl Rechnung zu tragen, wenn sie genehmigt worden sind und daher baurechtlichen **Bestandsschutz** haben. In diesem Fall ist der durch die Genehmigung entstandene Bestandsschutz in die Abwägung der nachbarlichen Interessen einzubeziehen.[1746] Denn der Bestandsschutz, den eine Nutzung genießt, ist Bestandteil der Situation, in die das Grundstück und seine Umgebung hineingestellt sind.[1747]

769 Der Bestandsschutz wirkt dabei nach der einen Seite als Situationsberechtigung, nach der anderen als Situationsbelastung. Bei entsprechender Vorbelastung ist das Duldungspotenzial der Wohnnutzung nach § 15 I 2 BauNVO höher als in einem nicht vorbelasteten Wohngebiet. § 15 I 2 BauNVO stellt -- insofern vergleichbar mit § 34 I BauGB -- auf die Eigenart des konkreten Baugebiets ab und nicht auf den abstrakten Gebietscharakter der Gebiete nach §§ 2 -- 11 BauNVO. Der Eigentümer eines ausgewiesenen Wohngrundstücks muss deshalb schutzmindernd hinnehmen, dass sein Grundstück auf Grund der baurechtlichen Zulassung eines emissionsträchtigen Betriebs auf dem Nachbargrundstück einer erheblichen Situationsbelastung unterliegt. In dieser Situation steht das sich aus dem Bebauungsplan ergebende Recht, ein Wohnhaus zu errichten, unter dem Vorbehalt, dass der Nachbar seinen emittierenden Betrieb fortführen und dadurch auch die Wohnqualität des Baugrundstücks beeinträchtigen darf. Dies darf jedoch nicht schrankenlos geschehen, sondern seinerseits unter dem Vorbehalt der Rücksichtnahme auf die für das Nachbargrundstück festgesetzte Nutzungsart. Beide Nutzungen müssen aufeinander so Rücksicht nehmen, dass sowohl die bestandskräftig genehmigte als auch die nach dem Bebauungsplan zulässige Nutzung ausgeübt werden können. Der Betreiber der emittierenden Anlage muss es hinnehmen, dass er einen Standort in einem allgemeinen Wohngebiet und damit in einer gegenüber Immissionen schutzbedürftigen Umgebung hat. Die ihm immissionsschutzrechtlich obliegenden Pflichten sind im Hinblick auf die in der Nachbarschaft zulässige Wohnnutzung näher zu konkretisieren. Das entspricht der inneren Wechselbeziehung, in der Bebauungsrecht und Immissionsschutzrecht zueinander stehen.[1748] Bei der Entscheidung nach § 15 I 2 BauNVO ist folglich zu prüfen, ob durch dem Betreiber zumutbare Maßnahmen der Emissionsvermeidung und -minderung ein Zustand erreicht werden kann, der auf dem Nachbargrundstück ein Wohnen ohne Gesundheitsgefahren ermöglicht. Gesunde Wohnverhältnisse (vgl. § 1 V 2 Nr. 1 BauGB, § 34 I 2 BauGB) müssen gewahrt bleiben. Dann bietet § 15 I 2 BauNVO keine Handhabe, die Baugenehmigung für die auf dem Grundstück baurechtlich allgemein zulässige Nutzung zu versagen. Der Betreiber der emittierenden Anlage hat allerdings nicht nur die Grenze zu ungesunden Wohnverhältnissen zu wahren. Er bleibt auch zu einer weiter gehenden Rücksichtnahme verpflichtet, so weit ihm dies vor allem durch technische Schutzvorkehrungen zumutbar ist. Die Grenze der Wohnunverträglichkeit markiert nur, dass oberhalb dieser Immissionsbelastungen eine Baugenehmigung gem. § 15 I 2, 2. Alt. BauNVO nicht mehr erteilt werden darf.[1749]

770 Welche Maßnahmen dem zur Rücksichtnahme auf seine Nachbarschaft verpflichteten Anlagenbetreiber zumutbar sind, bestimmt sich nach § 22 I 1 BImSchG.[1750] Danach sind immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand

---

[1745] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = NJW 1977, 1932 = DöV 1976, 387 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 60 -- Tunnelofen; B. v. 28. 9. 1993 -- 4 B 151.93 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 119 = NVwZ-RR 1994, 139 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1290 -- Geruchsimmissionen; s. o. Rdn. 351.

[1746] *BVerwG*, Urt. v. 18. 5. 1995 -- 4 C 20.94 -- BVerwGE 98, 235 = DVBl. 1996, 40 = UPR 1996, 69 = BayVBl. 1996, 151 = NVwZ 1996, 379 -- Autolackiererei.

[1747] *BVerwG*, B. v. 18. 12. 1990 -- 4 N 6.88 -- DVBl. 1991, 442 = UPR 1991, 151 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 179 -- Gewerbegebiet-Nord.

[1748] *BVerwG*, Urt. v. 4. 7. 1986 -- 4 C 31.84 -- BVerwGE 74, 315 = DVBl. 1986, 1273 m. Anm. *Seibert* 1277 = NJW 1987, 1713 = NVwZ 1987, 789 = DöV 1987, 293 = ZfBR 1986, 240 = UPR 1987, 106 = NuR 1987, 125 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1174 -- Bergbau und Bebauungsplan; Urt. v. 14. 4. 1989 -- 4 C 52.87 -- DVBl. 1989, 1050 = DöV 1989, 772 = NVwZ 1990, 257 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 66 -- Hafengebiet Zementmahlanlage; Urt. v. 29. 4. 1988 -- 7 C 33.87 -- BVerwGE 79, 254 = BayVBl. 1989, 20 = BRS 48 (1988), Nr. 99 (S. 237) = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 79 -- Feueralarmsirene; Urt. v. 19. 1. 1989 -- 7 C 77.87 -- BVerwGE 81, 197 = BauR 1989, 172 = DVBl. 1989, 463 = DöV 1989, 675 = NJW 1989, 1291 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 93 -- Bezirkssportanlage Tegelsbarg; Urt. v. 24. 4. 1991 -- 7 C 12.90 -- BVerwGE 88, 143 = DVBl. 1991, 1151 = BauR 1991, 594 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 94 -- Schulsportplatz.

[1749] *BVerwG*, Urt. v. 18. 5. 1995 -- 4 C 20.94 -- BVerwGE 98, 235 = DVBl. 1996, 40 = UPR 1996, 69 = BayVBl. 1996, 151 = NVwZ 1996, 379 -- Autolackiererei.

[1750] *BVerwG*, Urt. v. 30. 9. 1983 -- 4 C 74.78 -- BVerwGE 68, 58; Urt. v. 24. 9. 1992 -- 7 C 7.92 -- Buchholz 406.12 § 15 BauNVO Nr. 22.

der Technik vermeidbar sind (Nr. 1), und dass nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden (Nr. 2). Der dem Gewerbebetrieb auf Grund der Baugenehmigung zukommende Bestandsschutz kann sich nur in den Grenzen entfalten, die ihm das Immissionsschutzrecht lässt. Dieses Recht ist dynamisch angelegt.[1751]

7. Alternativenabwägung

771 Die Gemeinde hat sich **aufdrängende oder nahe liegende Alternativen** in die Abwägung einzustellen.[1752] Dies gilt vor allem bei einer nahe liegenden Alternativlösung, mit der die angestrebten Ziele unter geringeren Opfern an entgegenstehenden öffentlichen und privaten Belangen verwirklicht werden können.[1753] Die Pflicht zu einer solchen Alternativenüberprüfung ergibt sich vor allem aus dem Gebot der Proportionalität der Abwägung und damit aus dem rechtsstaatlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Alternativen, die vor dem Hintergrund der gemeindlichen Zielkonzeptionen eindeutig weniger eingreifen, verdienen in der Planung den Vorrang. Das gilt allerdings nur dann, wenn sich die gemeindliche Zielkonzeption dadurch gleich gut verwirklichen lässt. Die Zurückweisung solcher sich anbietender oder aufdrängender Planungsalternativen ist in der Begründung oder an anderer geeigneter Stelle im Planverfahren darzulegen. Werden solche Planungsalternativen nicht in den Planaufstellungsmaterialien behandelt, so kommt dem in aller Regel indizielle Bedeutung für das Vorhandensein eines materiellen Fehlers zu. Stellt sich bei der Prüfung heraus, dass eine Abwägung nicht oder auf der Grundlage eines nur unzureichend ermittelten oder bewerteten Abwägungsmaterials stattgefunden hat, so ergeben sich dadurch materiell-rechtliche Fehler, die unter den Voraussetzungen der §§ 214, 215 BauGB auf die Rechtswirksamkeit der Bauleitplanung durchschlagen.[1754] Ohne entsprechende Veranlassung in der Sache ist eine Alternativenabwägung allerdings nicht erforderlich. So ist die Gemeinde ohne greifbare Anhaltspunkte nicht verpflichtet, selbst alternative Planungsvorstellungen zu entwickeln oder sich im Rahmen eines Vorhaben- und Erschließungsplans alternative Projektentwürfe vorlegen zu lassen. Ein auf der Grundlage eines einzigen Projektentwurfs des künftigen Bauherrn aufgestellter Bebauungsplan ist nicht schon deswegen abwägungsfehlhaft, weil die Gemeinde über die Erforderlichkeit alternativer Projektentwürfe keine selbstständige Entscheidung getroffen hat, obgleich die Dienststellen oder Gremien der Gemeinde solche Alternativen gefordert haben. Die vorgenannten Umstände können jedoch auf einen Abwägungsfehler hindeuten.[1755]

8. Abwägungsgrundsätze

772 Die bei der Bauleitplanung zu berücksichtigenden **Belange** sind zwar prinzipiell **gleichgeordnet** oder haben -- so weit sie einem Optimierungsgebot unterliegen -- einen **relativen Vorrang**. Der Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen erfolgt aber letztlich erst in einer Bewertung der konkreten Einzelfallumstände vor dem Hintergrund der jeweiligen städtebaulichen Konzeption. **Allgemein anerkannte Grundsätze des Städtebaus** in dem Sinne, dass sich aus solchen Handlungsmaximen zwingende und allgemein gültige Schlussfolgerungen für die Behandlung von Einzelproblemen der Stadtplanung ableiten ließen, sind kaum erkennbar. Die Frage nach den anerkannten Grundsätzen des Städtebaus muss daher verneint werden, wenn man hierunter unmittelbar in Rechtsnormen umsetzbare Planungsgrundsätze versteht.

773 **a) Gebot der planerischen Konfliktbewältigung.** Es entspricht einem anerkannten Abwägungsgrundsatz, dass die mit der Planung verbundenen Konflikte so weit wie möglich auch durch die Planung gelöst werden sollen. Das Gebot stellt Grundanforderungen an die Bauleitplanung und verlangt, dass die danach zu berücksichtigenden Belange in die Abwägung eingestellt werden. Der Plan darf dabei der Plandurchführung nur überlassen, was diese -- etwa mit Hilfe des § 15 BauNVO -- tatsächlich zu leisten vermag. Das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung hat verschiedene **Ausprägungen**: :

-- Das Gebot der möglichsten **Ausschöpfung** des in dem Planungsrecht vorgegebenen **Konfliktlösungspotenzials**.

-- Das Gebot der möglichsten Vermeidung der Verschiebung der planerischen Konfliktlösung (**planerischer Konflikttransfer**). Sich abzeichnende Konflikte sind nach Möglichkeit zu vermeiden oder in der Planung zu lösen, nicht jedoch von vornherein ohne sachliche Berechtigung zu verschieben.

[1751] *BVerwG*, Urt. v. 24. 9. 1992 -- 7 C 6.92 -- BVerwGE 91, 92 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 129 -- Tankstelle; Urt. v. 18. 5. 1995 -- 4 C 20.94 -- BVerwGE 98, 235 = DVBl. 1996, 40 = UPR 1996, 69 = NVwZ 1996, 379 -- Autolackiererei.

[1752] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = ZfBR 1988, 44 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge; B. v. 20. 12. 1988 -- 4 B 211.88 -- BauR 1989, 507 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 40; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2128.

[1753] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 4 C 15.83 -- BVerwGE 71, 166 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 87 -- B 16.

[1754] *BVerwG*, B. v. 28. 12. 1988 -- 4 B 227.88 -- NVwZ-RR 1989, 523 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 41.

[1755] *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge; s. o. Rdn. 445.

774 **b) Gebot der Rücksichtnahme auf schützenswerte Individualinteressen.** Bei der Bauleitplanung sind zu schützende Individualinteressen zu berücksichtigen. Für die gemeindliche Bauleitplanung lassen sich aus dem Rücksichtnahmegebot folgende Einzelgebote ableiten:[1756]

-- **Grundsatz der Differenzierung und Schonung.** Die Rücksichtnahme auf schutzwürdige Belange ist nicht i. S. absoluter Vorränge zu verstehen, sondern verlangt eine differenzierende Betrachtung nach dem jeweiligen Schutzgut und den sonst zu berücksichtigenden Belangen. Die Planung muss auf das jeweilige Schutzpotenzial ggf. mit differenzierenden Ausweisungen reagieren.

-- **Grundsatz der Trennung unverträglicher Nutzungen.** Wohnnutzung und ihrem Wesen nach umgebungsbelastende Industrie sollen nach Möglichkeit nicht auf engem Raum zusammengeführt werden.[1757] In abgestufter Form gilt dieser Grundsatz auch für das Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe.

-- **Grundsatz der planerischen Vorbeugung.** Die Bauleitplanung soll möglichst Vorsorge dafür treffen, dass unerträgliche Nutzungen nicht auf engem Raum zueinanderstoßen und auch im Übrigen keine Konflikte entstehen, die des späteren Ausgleichs bedürfen.

-- **Grundsatz der Beherrschbarkeit von Emissionen.** Die planerischen Ausweisungen sollten jeweils eine verträgliche Einbindung der zugelassenen Nutzung in die Umgebung gewährleisten. Allerdings kann hier ggf. ein Ausgleich noch im Einzelgenehmigungsverfahren nach Maßgabe des § 15 I BauNVO erfolgen.

-- **Grundsatz des Vorrangs der Konfliktvermeidung.** Die Bauleitplanung sollte bewältigungsbedürftige Konflikte nach Möglichkeit vermeiden und sie nicht erst entstehen lassen, um sie anschließend durch Schutzauflagen oder andere Maßnahmen abzumildern. Die Trennung von unverträglichen Nutzungen hat daher grundsätzlich einen Vorrang vor der Zusammenführung solcher Nutzungen und der Anordnung von Schutzauflagen.

-- **Grundsatz der Berücksichtigung von Bestandsschutz- und Vertrauensschutzinteressen**. Soll in einen vorhandenen Bestand eingegriffen werden, so unterliegt die Planung dem qualifizierten Abwägungsgebot.[1758]

775 **c) Verbot des enteignungsrechtlichen Konflikttransfers.** Führt die Bauleitplanung zu schweren und unerträglichen Einwirkungen oder auf der Grundlage der Bauleitplanung zu einer unmittelbaren Inanspruchnahme des Grundstücks, so darf der sich daraus ergebende Interessenkonflikt nicht einfach unbewältigt bleiben. Die Gemeinde hat in solchen Fällen vielmehr ein Wahlrecht. Sie hat entweder die Beeinträchtigungen der Planung durch entsprechende Planänderungen zu reduzieren oder das jeweilige Grundeigentum durch planerische Festsetzungen in Anspruch zu nehmen und dadurch die Voraussetzungen für eine Enteignung und Entschädigung zu schaffen.[1759] Solche Anforderungen an die Bauleitplanung können sich auch bei Überschreitung einer einfachgesetzlichen Zumutbarkeitsgrenze, die unterhalb der enteignenden Wirkung i. S. des Art. 14 GG liegt, ergeben. Das Abwägungsgebot trägt in einer für planerische Entscheidungen spezifischen Art dem **Verhältnismäßigkeitsprinzip** Rechnung, aus dem sich u. a. auch der Grundsatz des geringstmöglichen Eingriffs ableiten lässt. Soll auf der Grundlage der Bauleitplanung ein Eingriff in das Grundstück durch Enteignung erfolgen, muss das Gewicht des Eigentums den Anforderungen des Art. 14 GG entsprechend in die Abwägung eingestellt werden. Das Eigentümerinteresse ist nur dann in einer Enteignung überwindbar, wenn das Vorhaben dem Wohl der Allgemeinheit dient.[1760] Denn das durch Art. 14 I GG geschützte Eigentum gehört in hervorragender Weise zu den abwägungserheblichen Belangen, mit denen sich die planende Behörde auseinanderzusetzen hat.[1761] Aus dem Abwägungsgebot lässt sich dabei auch die Forderung ableiten, dass ein bewertender Ausgleich der von der Planung berührten privaten und öffentlichen Interessen vorgenommen wird. Das schließt gerade bei beabsichtigten Eingriffen in das Eigentum, die durch die Bauleitplanung vorbereitet werden sollen, die Prüfung ein, ob sich das planerische Ziel mit geringerer Eingriffsintensität verwirklichen lässt.[1762] Soll das Eigentum nach der Bauleitplanung in der Hand des bisherigen Eigentümers verbleiben und sollen auch (Teil-)Eigentumsbefugnisase nicht auf die öffentliche Hand oder einen Dritten übergehen, so liegt nach der Rechtsprechung des *BVerfG* zwar keine Enteignung i.S. des Art. 14 III GG vor. Bei schweren und unerträglichen Eigentumsbeeinträchtigungen kann aber eine Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 GG gegeben sein, die nur bei einer entsprechenden Kompensation verfassungsrechtlich zulässig ist.[1763] Diese Prüfung wird durch die allgemeinen Grundsätze des Abwägungsgebotes vermittelt. Der Prüfung unterliegt nur, ob alle Belange mit einem nicht

---

[1756] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 160 ff; s. o. Rdn. 752.

[1757] *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag.

[1758] *BVerfG*, Urt. v. 10. 7. 1990 -- 2 BvR 470/90 u. a. -- BVerfGE 82, 310 = DVBl. 1990, 930; B. v. 12. 5. 1992 -- 2 BvR 470/90 -- DVBl. 1992, 1141 -- Papenburg; *Stüer* DVBl. 1977, 1.

[1759] S. u. Rdn. 904.

[1760] *BVerwG*, B. v. 16. 6. 1993 -- 4 B 90.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 124 -- Straßenbegradigung.

[1761] *BVerwG*, Urt. v. 12. 7. 1985 -- 4 C 40.83 -- BVerwGE 72, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1251 -- Rhein-Main-Donau-Kanal.

[1762] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1985 -- 44 C 15.83 -- BVerwGE 71, 166 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 87 -- B 16.

[1763] S. u. Rdn. 895.

eindeutig fehlerhaften Gewicht eingestellt und mit den anderen zu berücksichtigenden Belangen zu einer sachgerechten Ausgleichsentscheidung verarbeitet worden sind. Der Prüfung geringer eingreifender Entscheidungsalternativen sind die planerischen Zielvorstellungen der Gemeinde zu Grunde zu legen, so weit sie ihrerseits sachgerecht sind.[1764]

Eine unmittelbare Überprüfung am Maßstab des Art. 14 III GG ist allerdings nicht erforderlich, weil der Bebauungsplan selbst noch keine unmittelbare Grundlage für die Enteignung schafft. Allerdings ist das Gewicht des Eigentumsschutzes bei der Abwägung zu beachten.[1765]

776 **d) Modifizierung der Grundsätze in Gemengelagen.** In vorhandenen Gemengelagen, also Bereichen, in denen unterschiedliche Nutzungen aufeinanderstoßen oder sich mischen, sind die vorgenannten Grundsätze modifiziert.

-- Es bestehen **gesteigerte Duldungspflichten** der schutzbedürftigen Nutzung und **verminderte Einwirkungsmöglichkeiten** belastender Nutzungen. Die Planung hat diese Probleme durch Verteilung von Last und Gunst zu bewältigen und möglichst auf eine Reduzierung und Milderung der Konflikte hinzuwirken.

-- Das Einwirkungs- und Duldungspotenzial unterschiedlicher Nutzungen ist durch die Bildung einer Art von **Mittelwerten** zu bestimmen. Immissionsempfindliche Nutzungen haben einen im Vergleich zu anderen Baugebieten geringeren Schutzanspruch, Gewerbe und Industrie müssen auf schutzempfindliche Nutzungen mehr als sonst erforderlich Rücksicht nehmen, so dass sich im Übergangsbereich unterschiedlicher Nutzungen eine Art von Mittelwert bildet.[1766] Die Mittelwertbildung ist allerdings nicht schematisch, sondern einzelfallbezogen.

-- Bei der Abwägung von Belangen im Verflechtungsbereich der unterschiedlichen Nutzungen sind die Möglichkeiten der **Gliederung** oder **Nutzungseinschränkungen** nach § 1 IV-- X BauNVO zu nutzen.

777 **e) Sonstige Gebote.** Weitere Abwägungsgrundsätze ergeben sich aus folgenden Geboten:

-- Gebot konkret individueller Planung,

-- Gebot zielgerichteter Abwägung,

-- Gebot fachlich optimaler Planung,

-- Gebot möglichster Lastengleichheit und optimaler Interessenbefriedigung,

-- Gebot sachgerechter Planungsprognosen.

778 Die vorgenannten Abwägungsgrundsätze sind nicht i. S. von strikt zu beachtenden, nicht ausnahmefähigen Regeln zu verstehen, sondern stellen im Abwägungsprozess eher **Orientierungsgrundsätze** und allgemeine Leitlinien dar, die bei einer Einzelabwägung zu berücksichtigen sind. Die Abwägungsgrundsätze unterliegen der gemeindlichen Bewertung und lassen Beurteilungsspielräume im Einzelfall zu. Auch für die gerichtliche Kontrolle können sich aus den vorgenannten Abwägungsgrundsätzen zwar allgemeine Orientierungsleitlinien ergeben, nicht jedoch feste Rechtsgrundsätze, deren Verletzung ohne Prüfung des Einzelfalls auf die Rechtswidrigkeit der Bauleitplanung unmittelbar durchschlägt. Wird das Abwägungsgebot allerdings nicht beachtet, so können sich daraus gesteigerte Rechtfertigungszwänge ergeben, die in eine Rechtswidrigkeit der Planung etwa wegen einer nicht ordnungsgemäßen Zusammenstellung des Abwägungsmaterials oder einer Fehlgewichtung von Belangen umschlagen können.

779 **f) Recht auf Abwägung.** Für den einzelnen Planbetroffenen ergibt sich aus dem Aufstellungsverfahren oder dem Abwägungsgebot in § 1 VI BauGB nach Auffassung des *BVerwG*[1767] wie im Gegensatz zum Fachplanungsrecht[1768] **kein ein Recht auf Abwägung der eigenen betroffenen Belange**.[1769] Bloße Interessen oder Belange sind zwar keine „materiellen Rechte". Das in § 1 VI BauGB enthaltene Abwägungsgebot hat aber nach Auffassung des *BVerwG* drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privater Belange, die für die Abwägung erheblich sind[1770]. Für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags nach § 47 II VwGO reiche daher bereits die Möglichkeit einer Rechtsverletzung[1771]. In die Prüfung der Begründetheit der Sache selbst brauche das Gericht dabei noch nicht im Einzelnen einzusteigen. Denn durch das Erfordernis einer möglichen eigenen Rechtsverletzung solle nur die Popularklage ausgeschlossen werden. Zudem sei die Bauleitplanung ebenso wie die Planfeststellung durch autonome

---

[1764] *BVerwG*, Urt. v. 26. 7. 1993 -- 4 A 5.93 -- Zschopau.

[1765] BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), B. v. 22.2.1999 – 1 BvR 565/91 – DVBl. 1999, 704.

[1766] *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; Urt. v. 12. 12. 1975 -- 4 C 71.73 -- BVerwGE 50, 49 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 61 -- Tunnelofen; s. o. Rdn. 741.

[1767] *BVerwG*, Urt. v. 24.9.1998 - 4 CN 2.98 – DVBl. 1999, 100 m. Anm. *Schmidt-Preuß*, 103.

[1768] *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; s. u. Rdn. **Fehler! Textmarke nicht definiert.**.

[1769] Kritisch im Hinblick auf diese Begrenzung *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

[1770] Und das *BVerwG* fügt im Urt. v. 24.9.1998 - 4 CN 2.98 – DVBl. 1999, 100 hinzu: „Die Verpflichtung der planenden Gemeinde, unzumutbare Beeinträchtigungen benachbarter Grundstücke zu vermeiden, ergibt sich nach Maßgabe des in § 1 VI BauGB normierten Abwägungsgebots. Für ein davon gesondertes bauplanungsrechtliches Rücksichtnahmegebot - im Sinne einer eigenständigen rechtlichen Kategorie - ist kein Raum."

[1771] Zur Möglichkeitstheorie *BVerwG*, Urt. v. 22.2.1994 - 1 C 24.92 – BVerwGE 95, 133; B. v. 18.3.1994 - 4 NB 24.93 - NVwZ 1994, 683 = Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 88.

Abwägungselemente gekennzeichnet, die sie von der gebundenen Zulassungsentscheidung etwa des Immissionsschutzrechts oder auch der einzelnen Baugenehmigung unterscheide. Die Entscheidung des *BVerwG* zum Recht auf Abwägung in der Bauleitplanung bedeutet eine gewisse Abkehr von der bisherigen Auffassungdass

6. Teil. Plansicherungsinstrumente

780 Zur Sicherung der Bauleitplanung stellt das BauGB den planenden Gemeinden umfangreiche Plansicherungsinstrumente zur Verfügung, die von der Veränderungssperre (§§ 14, 17 BauGB) und der Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB), über die Teilungsgenehmigungssatzung (§§ 19 ff. BauGB) bis zu den gesetzlichen Vorkaufsrechten (§§ 24 f. BauGB) reichen.

I. Veränderungssperre

781 Die Aufstellung eines Bebauungsplans nimmt vielfach nicht unerhebliche Zeit in Anspruch. Wenn die Bauleitplanung daher nicht zu spät kommen will, ist es vielfach erforderlich, während der Planaufstellung durch ein entsprechendes **Sicherungsinstrumentarium** zu gewährleisten, dass nicht durch die Verwirklichung von Bauvorhaben oder durch Nutzungsänderungen vor Ort vollendete Tatsachen geschaffen werden, die das förmliche Planverfahren nutzlos erscheinen lassen. Das BauGB ermöglicht hier, durch eine Veränderungssperre zu gewährleisten, dass die Bauleitplanung gegenüber Bauwünschen und Nutzungsänderungen die Oberhand behält.[1772]

1. Voraussetzungen für die Veränderungssperre

782 Nach § 14 I BauGB kann die Gemeinde, wenn ein Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans gefasst ist, zur Sicherung der Planung für den künftigen Planbereich eine **Veränderungssperre** mit dem **Inhalt** beschließen, dass

(1) Vorhaben i. S. des § 29 BauGB nicht durchgeführt oder bauliche Anlagen nicht beseitigt werden dürfen und

(2) erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und baulichen Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind, nicht vorgenommen werden dürfen.

Die Vorschrift ermöglicht, während der Planaufstellung Baumaßnahmen, Nutzungsänderungen oder wertsteigernde Veränderungen des Grundstücks im Interesse der Plansicherung zu unterbinden. Die Veränderungssperre begründet dabei für den gesamten Bereich des Plangebietes eine Sperrwirkung in dem Sinne, dass konkrete Veränderungs- oder Bauabsichten im Hinblick auf die künftigen Ergebnisse der eingeleiteten Bauleitplanung verhindert werden können.

783 **Voraussetzung** für den Erlass einer **Veränderungssperre** ist ein Beschluss zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans (§ 2 I BauGB). Der **Aufstellungsbeschluss** muss dabei wirksam und ordnungsgemäß ortsüblich bekanntgemacht sein (§ 2 I 2 BauGB). Eine zunächst unterlassene Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses kann allerdings nachgeholt werden.[1773] Der Geltungsbereich der Veränderungssperre darf über den Bereich des Aufstellungsbeschlusses nicht hinausgehen. Denn die Veränderungssperre darf nur für den künftigen Planbereich beschlossen werden.[1774] Zwar ist ein wirksamer und ordnungsgemäß bekanntgemachter Aufstellungsbeschluss für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans nicht erforderlich.[1775] Eine Veränderungssperre setzt jedoch einen wirksam gefassten und ordnungsgemäß bekanntgemachten Beschluss zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans voraus. Ist dieser Aufstellungsbeschluss nicht wirksam gefasst oder nicht ordnungsgemäß öffentlich bekanntgemacht worden, so kann eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB nicht wirksam erlassen werden.[1776] Die Satzung über eine Veränderungssperre, die eine Gemeinde in einem Zeitpunkt bekanntgemacht hat, bevor der zu Grunde liegende Aufstellungsbeschluss bekanntgemacht wurde, kann allerdings im Wege der nachfolgenden Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses und der erneuten Bekanntmachung der Satzung über die Veränderungssperre wirksam in Kraft gesetzt werden. Die Gemeinde ist nicht verpflichtet, die Satzung über die Veränderungssperre rückwirkend auf den Zeitpunkt ihres ursprünglich beabsichtigten Inkrafttretens in Kraft zu setzen, wenn die Satzung über eine Veränderungssperre bekanntgemacht wurde, bevor der zu Grunde zu legende Aufstellungsbeschluss bekanntgemacht wurde. Nach § 14 I BauGB ist der Beschluss der Gemeinde über die Aufstellung eines Bebauungsplans materielle Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die als Satzung zu erlassende

---

[1772] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 5, Rdn. 197.

[1773] *BVerwG*, B. v. 6. 8. 1992 -- 4 N 1.92 -- BauR 1993, 59 = NVwZ 1993, 471 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 228; Urt. v. 20. 8. 1992 -- 4 C 54.89 -- NVwZ-RR 1993, 65 = BauR 1993, 51 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 90 -- Billardcafé.

[1774] *OVG Leipzig*, Urt. v. 25.11,1997 - 1 S 339/96 - VwRR MO 1998, 143.

[1775] *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193 -- Befangenheit.

[1776] S. o. Rdn. 433.

Veränderungssperre.[1777] Fehlt ein derartiger Aufstellungsbeschluss, so ist eine gleichwohl beschlossene und gem. § 16 I BauGB als Satzung bekanntgemachte Veränderungssperre nichtig.[1778]

784 Das Gesetz schreibt nicht vor, dass die Veränderungssperre gleichzeitig mit der Aufstellung eines Bebauungsplans beschlossen werden muss oder auf diesen Zeitraum zurückwirkt. Eine Veränderungssperre kann daher auch noch mehrere Jahre nach dem Aufstellungsbeschluss erlassen werden. Einzige Voraussetzung ist nach § 14 I BauGB ein vorheriger Beschluss über die Aufstellung des Bebauungsplans. Regelungen darüber, welche Zeitspanne längstens zwischen der Beschlussfassung über die Aufstellung des Bebauungsplans und dem Erlass der Veränderungssperre liegen darf, enthält das Gesetz nicht. Da es Ziel einer von der Gemeinde beschlossenen Veränderungssperre ist, die Bauleitplanung zu sichern, wird ein Beschlussbedarf für eine Veränderungssperre für die Gemeinde in aller Regel erst dann gegeben sein, wenn die Verwirklichung der gemeindlichen Planungsabsichten gefährdet oder erschwert werden könnte. Derartige Gefährdungen städtebaulicher Konzepte können bereits vorliegen, wenn der Aufstellungsbeschluss über den Bebauungsplan gefasst wird. Sie können aber auch erst später eintreten.[1779] Es ist dabei nicht erforderlich, dass der Planbereich, für den der Aufstellungsbeschluss gefasst wird, mit dem endgültigen Planbereich identisch ist. Der **Aufstellungsbeschluss** muss den **Planbereich** allerdings so **bezeichnen**, dass er **bestimmbar** ist, und somit den Anforderungen genügen, die das *BVerwG* an die Bekanntmachung und die Bestimmtheit des Aufstellungsbeschlusses gestellt hat.

785 Nach § 16 I BauGB wird die **Veränderungssperre** als Satzung beschlossen. Das **Aufstellungsverfahren** richtet sich -- so weit §§ 14 ff. BauGB keine Vorgaben enthalten -- nach den landesrechtlichen Regeln. Die Gemeinde hat die Veränderungssperre ortsüblich bekanntzumachen. Für die Bekanntmachung gilt dabei das Verfahren der Bekanntmachung der Genehmigung eines Bebauungsplans nach § 10 III S. 2 bis 5 BauGB entsprechend (§ 16 II BauGB). Die Veränderungssperre bedarf nicht der Genehmigung durch die höhere Verwaltungsbehörde. Auch ein Anzeigeverfahren ist für eine Veränderungssperrensatzung nicht vorgesehen.

786 § 14 I BauGB stellt keine besonderen Anforderungen an die **inhaltlichen Aussagen** zur künftigen Planung. Auch unterliegt die Veränderungssperre als Mittel der Sicherung der Bauleitplanung nicht dem allgemeinen Abwägungsgebot des § 1 VI BauGB, sondern der Prüfung, ob sie zur Erreichung des mit ihr verfolgten Sicherungszwecks erforderlich ist. Welchen sachlichen Inhalt eine Veränderungssperre haben kann, ist in § 14 I BauGB abschließend geregelt.[1780] Denn Aufgabe der Veränderungssperre ist nicht, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde i. S. des § 1 I BauGB vorzubereiten und zu leiten. Sie dient vielmehr der Sicherung der Bauleitplanung (§ 14 I BauGB).[1781] Auch das Ziel, einen Bebauungsplan zu ändern, erlaubt es der Gemeinde, die Veränderungssperre einzusetzen. Allerdings bedarf die **Veränderungssperre** einer entsprechenden **Rechtfertigung** durch städtebauliche Gründe. Eine Veränderungssperre ist daher unzulässig, wenn zurzeit ihres Erlasses der Inhalt der beabsichtigten Planung noch in keiner Weise abzusehen ist.[1782] Denn die nachteiligen Wirkungen einer Veränderungssperre sind im Hinblick auf die Eigentumsgarantie nicht erträglich, wenn die Sperre zur Sicherung einer Planung dienen soll, die in ihrem Inhalt noch in keiner Weise erkennbar ist.[1783] Wenn die Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundstücke fehlen, ist der Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans offen. Das Mindestmaß der Konkretisierung einer Planung ist dann nicht erreicht.[1784] Allerdings ist eine bereits konkrete, in Einzelheiten gehende Planung noch nicht erforderlich. Auch hängt die Wirksamkeit der Veränderungssperre nicht davon ab, ob der spätere Bebauungsplan in seinen einzelnen Festsetzungen von einer ordnungsgemäßen und gerechten Abwägung aller betroffenen Belange (§ 1 VI BauGB) getragen sein wird. Es reicht vielmehr für die Wirksamkeit einer Veränderungssperre aus, dass die beabsichtigte Planung überhaupt auf ein Ziel gerichtet ist, das im konkreten Fall mit den Mitteln der Bauleitplanung zulässigerweise erreicht werden kann. Voraussetzung für eine Veränderungssperre ist daher lediglich, dass der ihr zu Grunde liegende Planaufstellungsbeschluss ein Mindestmaß dessen erkennen lässt, was Inhalt des zu erwartenden Bebauungsplans sein soll.[1785] Das schließt es aus, ein detailliertes und abgewogenes

---

[1777] *BVerwG*, B. v. 15. 4. 1988 -- 4 N 4.87 -- BVerwGE 79, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 193.

[1778] *BVerwG*, B. v. 6. 8. 1992 -- 4 N 1.92 -- BauR 1993, 59 = NVwZ 1993, 471 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 228.

[1779] *BVerwG*, B. v. 26. 6. 1992 -- 4 NB 19.92 -- NVwZ 1993, 475 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 237.

[1780] *BVerwG*, B. v. 30. 9. 1992 -- 4 NB 35.92 -- BauR 1993, 62 = NVwZ 1993, 473 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 230.

[1781] *BVerwG*, B. v. 30. 9. 1992 -- 4 NB 35.92 -- BauR 1993, 62 = NVwZ 1993, 473 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 230.

[1782] *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1976 -- 4 C 39.74 -- BVerwGE 51, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 221; Urt. v. 16. 10. 1987 -- 4 C 35.85 -- BauR 1988, 188 = UPR 1988, 103 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 223.

[1783] *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1976 -- 4 C 39.74 -- BVerwGE 51, 121.

[1784] *BVerwG*, B. v. 5. 2. 1990 -- 4 B 191.89 -- DöV 1990, 476 = BauR 1990, 334 = NVwZ 1990, 559 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 232.

[1785] *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1976 -- 4 B 39.74 -- BVerwGE 51, 121 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 221.

Planungskonzept zu verlangen.[1786] Im Normenkontrollverfahren gegen eine Veränderungssperre wird daher nur geprüft, ob die sich abzeichnende Planung schlechterdings unwirksam ist.[1787]

787 Im Hinblick auf das Abwägungsgebot ergeben sich daher Mindestanforderungen zur **Konkretisierung** der Bauleitplanung.[1788] Die Gründe für den Erlass der Veränderungssperre können im Rahmen des Abwägungsgebotes von Bedeutung sein. Der Erlass der Veränderungssperre sollte deshalb möglichst durch entsprechende städtebauliche Gründe gerechtfertigt werden, um sicherzustellen, dass die Veränderungssperre nicht wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot für unwirksam erklärt wird. Die Gründe für den Erlass der Veränderungssperre und ihre städtebauliche Rechtfertigung sollten in einer Begründung zur Veränderungssperren-Satzung niedergelegt werden.

788 Dabei steigen die **Anforderungen** an die **Konkretisierung** der städtebaulichen Ziele mit der **zeitlichen Dauer** der Veränderungssperre. Je länger das Bauleitplanverfahren andauert, umso konkreter müssen die städtebaulichen Ziele deutlich werden. Zu Beginn des Verfahrens[1789] reicht eine geringere Konkretisierung der Planungsziele aus. Jedoch sind mit fortschreitendem Verfahren höhere Anforderungen an die Konkretisierung zu stellen. Aus der anfänglich umfassenden Sperrwirkung der Veränderungssperre wird deswegen mit zunehmender Verdichtung der Planungsziele ein Rechtsinstitut, mit dessen Hilfe nur noch diejenigen Rechtsvorgänge und Vorhaben abgewehrt werden können, die den nunmehr detaillierten Planungsvorstellungen widersprechen. Ist eine Veränderungssperre vor längerer Zeit erlassen worden, ohne dass seither das Sanierungsvorhaben vorangetrieben wurde und ohne dass die Planungsziele zunehmend konkreter geworden sind, so muss ggf. eine Ausnahmegenehmigung von der Veränderungssperre erteilt werden.[1790]

789 § 14 BauGB macht den Erlass der Veränderungssperre zwar von einem Beschluss zur Aufstellung eines Bebauungsplans abhängig, verbietet aber nicht die **gleichzeitige Beschlussfassung**. Der Beschluss zur Aufstellung des Bebauungsplans und der Beschluss über die Veränderungssperre können daher in derselben Gemeinderatssitzung gefasst werden.[1791] Die Veränderungssperre ist ein eigenständiges Mittel zur Sicherung der Bauleitplanung, das auch nach Ablauf der Zweimonatsfrist für die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens nach § 36 BauGB fortbesteht.[1792] Faktische Bausperren, die sich aus dem Zeitablauf bei Nichtbearbeitung von Bauanträgen ergeben können, sind ggf. auf die Dauer der Veränderungssperre anzurechnen.

2. Vom Verbot erfasste Veränderungen

790 In die **Veränderungssperre** können alle in § 14 I Nr. 1 und 2 BauGB genannten Verbote aufgenommen werden, was sich bei entsprechender städtebaulicher Rechtfertigung empfiehlt. Die Gemeinde kann aber auch nur einzelne beabsichtigte Veränderungen der Veränderungssperre unterwerfen. Das zeitlich befristete Verbot, Vorhaben i. S. des § 29 BauGB durchzuführen, ist als Ausdruck zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmung des Grundeigentums verfassungsrechtlich unbedenklich.[1793] Der Sperrwirkung des § 14 I Nr. 1 BauGB unterfallen alle Vorhaben i. S. des § 29 BauGB. Dazu zählen neben Neubaumaßnahmen auch Nutzungsänderungen, wenn sich die planungsrechtliche Frage neu stellt und solche Nutzungsänderungen daher nach § 29 BauGB genehmigungsbedürftig sind.

791 Der Veränderungssperre unterliegen nach § 14 I Nr. 2 BauGB auch erhebliche oder wesentlich wertsteigernde Veränderungen von Grundstücken und bauliche Anlagen, deren Veränderungen nicht genehmigungs-, zustimmungs- oder anzeigepflichtig sind. Hierdurch soll sichergestellt werden, dass alle **erheblichen** oder **wesentlich wertsteigernden Veränderungen** der Sperrwirkung des § 14 BauGB unterfallen, auch wenn es sich dabei nicht um genehmigungspflichtige Vorhaben i. S. des § 29 BauGB handelt. Der Erlass einer Veränderungssperre hat auf die Rechtmäßigkeit einer Beseitigungsanordnung für Schwarzbauten grundsätzlich keinen Einfluss.[1794] Denn mit der

---

[1786] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23; B. v. 21. 12. 1993 -- 4 NB 40.93 -- NVwZ 1994, 685 = DöV 1994, 385.

[1787] *OVG Lüneburg*,, Urt. v. 17.12.1998 – 1 K 1103/98 – ZfBR 1999, 231 – Veränderungssperre.

[1788] *BVerwG*, Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 25.82 -- BVerwGE 68, 360 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 311; Urt. v. 24. 11. 1989 -- 4 C 54.87 -- DöV 1990, 477 = NVwZ-RR 1990, 229 = BauR 1990, 185 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 257 -- isolierter Einzelhandel.

[1789] *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1984 -- 4 C 20.81 -- BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1985, 116 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 814 zu den vergleichbaren Anforderungen nach § 15 StBauFG.

[1790] Zur sanierungsrechtlichen Genehmigung nach § 15 StBauFG *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1984 -- 4 C 20.81 -- BVerwGE 70, 83 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 814 -- Sanierungsgenehmigung.

[1791] *BVerwG*, B. v. 9. 2. 1989 -- 4 B 236.88 -- NVwZ 1989, 661 = BauR 1989, 432 = DVBl. 1989, 683 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 225 -- Veränderungssperre.

[1792] *OVG Lüneburg*,, Urt. v. 17.12.1998 – 1 K 1103/98 – ZfBR 1999, 231 – Veränderungssperre.

[1793] *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1976 -- 4 C 39.74 -- BVerwGE 51, 121; *BGH*, Urt. v. 14. 12. 1978 -- III ZR 77.76 -- BGHZ 73, 161.

[1794] *BVerwG*, B. v. 11. 8. 1992 -- 4 B 161.92 -- NVwZ 1993, 476 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 229.

Veränderungssperre soll eine von der Gemeinde beabsichtigte Bauleitplanung geschützt werden. Die Beseitigung bauordnungswidriger Zustände soll durch den Erlass einer Veränderungssperre nicht ausgeschlossen werden, wenn nicht erkennbar ist, dass das Vorhaben nach der künftigen Bauleitplanung zugelassen werden soll.

3. Ausnahmen von der Veränderungssperre

792 § 14 II BauGB lässt die **Erteilung** einer **Ausnahmegenehmigung** zu, wenn überwiegende öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Die Entscheidung trifft die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde. Ob eine solche Ausnahmegenehmigung erteilt werden kann, richtet sich nach den städtebaulichen Zielvorstellungen der Gemeinde. Auch aus diesen Gründen ist es erforderlich, dass die Gemeinde die Gründe für den Erlass der Veränderungssperre und die mit der Planung verfolgten städtebaulichen Zielvorstellungen im Satzungsverfahren festhält. Berührt ein Vorhaben die städtebauliche Zielkonzeption der Gemeinde, so sind die Voraussetzungen für die Erteilung einer Ausnahmegenehmigung nach § 14 II BauGB nicht gegeben.[1795]

4. Geltungsdauer der Veränderungssperre

793 Die **Veränderungssperre** tritt gem. § 17 I 1 BauGB nach Ablauf von **zwei Jahren** außer Kraft. Auf die Zweijahresfrist ist der seit der Zustellung der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 I BauGB abgelaufene Zeitraum anzurechnen. Die Anrechnung ist auch in Fällen der faktischen Zurückstellung vorzunehmen. Diese beginnt mit dem Ablauf des Zeitraums, in dem eine ordnungsgemäße Bearbeitung des Bauantrags vorgenommen werden kann. Üblicherweise ist dies ein Zeitraum von drei Monaten nach Eingang des Genehmigungsantrags bei der Baugenehmigungsbehörde. Die Veränderungssperre hat daher eine allgemeine Geltung für Grundstücke, für die keine Genehmigungsanträge vorliegen, und eine individuelle Geltung für Grundstücke, für die bereits zuvor Genehmigungsanträge eingereicht worden sind. Die Veränderungssperre verhindert eine beabsichtigte Nutzung des Grundstücks. Sie muss sich daher in verfassungsrechtlicher Hinsicht an Art. 14 I GG messen lassen. Dies hat den Gesetzgeber bewogen, zwischen dem allgemeinen Institut der Veränderungssperre und der tatsächlich eintretenden Behinderung des einzelnen Grundstückseigentümers oder Bauwilligen zu unterscheiden. Mit der Regelung des § 17 I 2 BauGB, die eine Anrechnung des Zeitraums zwischen der erstmaligen Zurückstellung des Baugesuchs nach § 15 BauGB und dem Inkrafttreten der Veränderungssperre vorsieht, hat der Gesetzgeber den Beginn der Veränderungssperre individuell vorverlegt. § 17 I 2 BauGB wird dabei entsprechend auf Fälle angewandt, in denen es zu einer verzögerlichen Bearbeitung des Bauantrags gekommen und dadurch ein Zeitverlust entstanden ist.[1796] Die Veränderungssperre wirkt auch dann auf den Zeitpunkt der Antragstellung zurück, wenn im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre der Zeitraum der ordnungsgemäßen Bearbeitung bereits überschritten ist. [1797]

794 Beginn und Ende der Veränderungssperre im Einzelfall können jedoch nicht mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle überprüft werden.[1798] Die Gemeinde kann die **Geltungsdauer** der **Veränderungssperre** um zwei weitere Sperrjahre **verlängern**. Die Veränderungssperre kann um ein drittes Sperrjahr (§ 17 I 3 BauGB) und, wenn besondere Umstände es erfordern, mit Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 17 II BauGB) um ein viertes Sperrjahr verlängert werden. Das Gesetz macht die erste Verlängerung einer Veränderungssperre (§ 17 I 3 BauGB) nicht von besonderen, sondern nur von den allgemein für den Erlass einer Veränderungssperre geltenden Voraussetzungen abhängig. Der Gesetzgeber geht -- wie § 17 II BauGB verdeutlicht -- von einer üblichen Planungszeit von etwa drei Jahren aus, für die er ohne besondere Voraussetzungen die Möglichkeit der Veränderungssperre einräumt. Erst nach Ablauf dieser Zeit verlangt das Gesetz das Vorliegen „besonderer Umstände" und sieht außerdem die Zustimmung einer nach Landesrecht zuständigen Behörde vor.[1799] Eine Veränderungssperre kann auch noch nach Ablauf eines Zeitraumes, der länger ist als die längstmögliche Dauer der Sperre, beschlossen werden. Das Gesetz enthält keine Regelungen über die zulässige Zeitspanne zwischen Aufstellungsbeschluss und Erlass der Veränderungssperre. Hierfür gibt es einen sachlichen Grund: Ein Beschlussbedarf für eine Veränderungssperre kann aus der Sicht der Gemeinde in aller Regel erst dann gegeben sein, wenn Umstände für die Gemeinde erkennbar werden, welche die Verwirklichung der gemeindlichen Planungsabsichten gefährden oder erschweren können. Derartige Umstände, die das Sicherungsbedürfnis i. S. des § 14 I BauGB auslösen, können bereits vorliegen, wenn der Aufstellungsbeschluss über den Bebauungsplan gefasst wird. Sie können aber auch erst später eintreten. Die erste Verlängerung einer Veränderungssperre ist auch dann grundsätzlich zulässig, wenn innerhalb der Laufzeit der verlängerten Veränderungssperre das Bauleitplanverfahren voraussichtlich nicht abgeschlossen werden kann. Aus

---

[1795] *BVerwG*, B. v. 9. 2. 1989 -- 4 B 236.88 -- ZfBR 1989, 171 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 225.

[1796] *BVerwG*, B. v. 27. 4. 1992 -- 4 NB 11.92 -- DVBl. 1992, 1448 = ZfBR 1992, 185 = NVwZ 1992, 1090 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 236 -- Lebensmittelmarkt; a. A. *Gaentzsch* § 17 Rdn. 3.

[1797] *VGH Mannheim*, Urt. v. 4.2.1999 – 8 S 39/99 - #.

[1798] *BVerwG*, B. v. 27. 4. 1992 -- 4 NB 11.92 -- NVwZ 1992, 1090 = DVBl. 1992, 1448 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 236 -- Lebensmittelmarkt.

[1799] *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1976 -- 4 C 39.74 -- BVerwGE 51, 121 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 221 -- Veränderungssperre.

welchen Gründen es zu einer Verzögerung im Verfahren der Bauleitplanung kommt, ist für den Erlass einer Veränderungssperre grundsätzlich unerheblich.[1800]

795 Die **Veränderungssperre** tritt gem. § 17 V BauGB in jedem Fall **außer Kraft**, sobald und so weit die **Bauleitplanung rechtsverbindlich abgeschlossen** ist. Durch die Beendigung eines Bebauungsplan-Aufstellungsverfahrens tritt eine Veränderungssperre auch dann außer Kraft, wenn der Bebauungsplan selbst infolge Fehlerhaftigkeit keine Rechtsverbindlichkeit erlangt hat.[1801] Mit der Verabschiedung eines Bebauungsplanes kann sich die Gemeinde daher auf eine Veränderungssperre auch dann nicht berufen, wenn der Bebauungsplan etwa auf Grund eines Form- oder Verfahrensfehlers oder wegen eines Abwägungsfehlers nichtig ist.[1802]

796 Tritt eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB während der Anhängigkeit eines nach § 47 II 1 VwGO zulässigen Antrags auf Feststellung ihrer Ungültigkeit außer Kraft, kann der Antragsteller die Feststellung begehren, dass die Veränderung ungültig war.[1803] Der Fortsetzungsfeststellungsantrag setzt jedoch ein entsprechendes Rechtsschutzbedürfnis voraus, das etwa bei Schadensersatzansprüchen gegeben sein kann.

797 Die **Veränderungssperre** gem. § 14 BauGB dient allein der Sicherung künftiger Planungen der Gemeinde, nicht einem zeitlich vorverlagerten **Nachbarschutz**. Ein Nachbar kann sich daher nicht darauf berufen, dass eine Baugenehmigung im Hinblick auf eine erlassene Veränderungssperre nicht hätte erteilt werden dürfen.[1804]

5. Nicht erfasste Veränderungen -- Bestandsschutz

798 Vorhaben, die vor dem Inkrafttreten der Veränderungssperre baurechtlich genehmigt worden oder auf Grund eines anderen baurechtlichen Verfahrens zulässig sind, Unterhaltungsarbeiten und die **Fortführung** einer **bisher ausgeübten Nutzung** werden nach § 14 III BauGB von dem Erlass einer Veränderungssperre nicht berührt. Die Vorschrift stellt sicher, dass der Bestandsschutz eines Gebäudes und einer ausgeübten baulichen Nutzung durch den Erlass einer Veränderungssperre nicht beeinträchtigt wird. Zugleich wird damit den verfassungsrechtlichen Anforderungen der Eigentumsgarantie gem. Art. 14 GG Rechnung getragen.[1805]

799 Ist bereits eine **Baugenehmigung erteilt** worden, so wird sie in ihrem Bestand durch eine Veränderungssperre nicht mehr beeinträchtigt (§ 14 III BauGB). Dasselbe gilt für die Bindungswirkungen, die sich aus einer **Bebauungsgenehmigung** für das nachfolgende Baugenehmigungsverfahren ergeben.[1806] Die Bebauungsgenehmigung setzt sich damit gegenüber einer anschließend erlassenen Veränderungssperre in dem Sinne durch, dass die Baugenehmigung wegen der erteilten Bebauungsgenehmigung auch dann erteilt werden muss, wenn zwischenzeitlich eine Veränderungssperre erlassen worden ist.[1807] Denn die Bebauungsgenehmigung ist ein selbstständiger Ausschnitt aus der Baugenehmigung, durch welche die planungsrechtliche Zulässigkeit des Bauvorhabens geklärt wird. Die Bebauungsgenehmigung wird auch nicht etwa durch eine später erteilte Baugenehmigung konsumiert.[1808] Der Vorrang gegenüber einer Veränderungssperre ergibt sich auch, wenn das Vorhaben auf Grund eines anderen baurechtlichen Verfahrens zulässig ist. Mit dieser Änderung durch das BauROG soll ein Vorhaben auch dann von der Veränderungssperre nicht erfasst werden, wenn es auf Grund eines anderen baurechtlichen Verfahrens zulässig ist. Dies gilt etwa für ein abgeschlossenes Anzeigeverfahren nach den landesrechtlichen Freistellungsvorschriften, mit dem die Bauerlaubnis verbunden ist. Hierdurch reagiert das BauROG 1998 auf die Freistellungstendenzen der Länder. Anderenfalls stünde der Bauherr, dessen Vorhaben etwa im Geltungsbereich eines Bebauungsplans von dem

---

[1800] *BVerwG*, B. v. 8. 1. 1993 -- 4 B 258.92 -- Buchholz 406.11 § 17 BauGB Nr. 8.

[1801] *BVerwG*, Urt. v. 25. 10. 1984 -- 4 C 53.80 -- BVerwGE 70, 227 = NVwZ 1985, 563 = DVBl. 1985, 392 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 302 -- Vollstreckungsabwehrklage.

[1802] *BVerwG*, B. v. 5. 2. 1990 -- 4 B 191.89 -- NVwZ 1990, 656 = BauR 1990, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 232.

[1803] *BVerwG*, Urt. v. 2. 9. 1983 -- 4 N 1.83 -- BVerwGE 68, 12 = NJW 1984, 881 = DVBl. 1984, 145 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 222.

[1804] *BVerwG*, B. v. 5. 12. 1988 -- 4 B 182.88 -- NVwZ 1989, 453 = BauR 1989, 186 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 224.

[1805] *BVerwG*, Urt. v. 10. 9. 1976 -- 4 C 39.74 -- BVerwGE 51, 121; *BGH*, Urt. v. 14. 12. 1978 -- III ZR 77.76 -- BGHZ 73, 161; *Dolde* NVwZ 1986, 873; *Fickert* FS Weyreuther 1993, 319; *Sarnighausen* DöV 1993, 758;; *Schlichter* ZfBR 1979, 53; *ders.* AgrarR 1982, 85; *Sendler* UVP 1983; *ders.* WiVerw. 1993, 235; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 887; *Weyreuther* Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums, Naturschutz -- Eigentumsschutz -- Bestandsschutz 1983;.

[1806] *BVerwG*, Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 39.82 -- BVerwGE 69, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 301.

[1807] *BVerwG*, Urt. v. 2. 9. 1983 -- 4 N 1.83 -- BVerwGE 68, 12 = NJW 1984, 881 = DVBl. 1984, 145 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 222; Urt. v. 3. 2. 1984 -- 4 C 39.82 -- BVerwGE 69, 1 = DVBl. 1984, 629 = BauR 1984, 384 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 301.

[1808] *BVerwG*, Urt. v. 9. 2. 1995 -- 4 C 23.94 -- NVwZ 1995, 894 = DVBl. 1995, 760 = BauR 1995, 523 -- Unwirtschaftlichkeit.

Erfordernis einer Baugenehmigung freigestellt ist, im Hinblick auf die Veränderungssperre schlechter als ein Bauherr, der über eine förmliche Baugenehmigung verfügt.. § 14 III BauGB stellt daher klar, dass auch Vorhaben, die vor Inkrafttreten einer Veränderungssperre auf Grund eines anderen baurechtlichen Verfahrens zulässig sind, von der Veränderungssperre nicht erfasst werden. Andere baurechtliche Verfahren sind alle Verfahren, nach deren Abschluss ein Bauvorhaben zulässig ist wie z.B. Anzeige- und Kenntnisgabeverfahren. Der Zeitpunkt der Zulässigkeit des Vorhabens bestimmt sich nach Landesrecht. Von diesem Zeitpunkt an kann eine Veränderungssperre dem Vorhaben nicht entgegengehalten werden. Zur Sicherung der gemeindlichen Rechte haben die Länder jedoch nach § 36 I 3 BauGB zu gewährleisten, dass die Gemeinde rechtzeitig vor Ausführung des Vorhabens über Maßnahmen zur Sicherung der Bauleitplanung nach den §§ 14, 15 BauGB entscheiden kann.[1809]

800 Hat die Baugenehmigungsbehörde **zu Unrecht** eine **Bebauungsgenehmigung** oder eine **Baugenehmigung nicht erteilt**, so kann dies bei einer späteren Veränderungssperre zu einer Ermessensbindung der Baubehörde i. S. einer Verpflichtung zur Erteilung einer Ausnahmegenehmigung führen. Denn hätte die Baugenehmigungsbehörde ordnungsgemäß entschieden, wäre durch die Erteilung der Bebauungsgenehmigung eine Bindungswirkung für das anschließende weitere Baugenehmigungsverfahren eingetreten. Überwiegende öffentliche Belange dürfen dem Vorhaben allerdings nicht entgegenstehen. Ein öffentlicher Belang, der der Erteilung der Ausnahmegenehmigung entgegenstehen kann, kann darin liegen, dass das Vorhaben den Zielen der Planung eindeutig zuwiderläuft.[1810]

801 **Planungsrechtlich relevante Nutzungsänderungen**, die bisher nicht genehmigt sind, unterliegen der Neubeurteilung des Planungsrechts und können durch eine Veränderungssperre unterbunden werden. Beinhaltet die Änderung der Benutzung einer baulichen Anlage eine Nutzungsänderung i. S. von § 29 I BauGB, so liegt keine Fortführung der bisher ausgeübten Nutzung i. S. des § 14 III BauGB vor. Eine Veränderungssperre kann daher die beabsichtigte Nutzungsänderung unterbinden.[1811]

802 Bei einer **Nutzungsaufgabe** ist hinsichtlich des Bestandsschutzes für Folgenutzungen zu unterscheiden: Wird eine neue auf Dauer angelegte Nutzung aufgenommen, so geht der Bestandsschutz für die alte Nutzung im Regelfall unter. Steht das Gebäude leer und wird eine neue Nutzung nicht aufgenommen, so kann die bisherige Nutzung auch über mehrere Jahre nachwirken, wenn nach der Verkehrsauffassung mit der Wiederaufnahme der bisherigen Nutzung zu rechnen ist (**nachwirkender Bestandsschutz**). Liegen allerdings Umstände vor, aus denen nach der Verkehrsauffassung eine endgültige Nutzungsaufgabe geschlossen werden kann, so reicht bereits, dass die Nutzung für mehr als ein Jahr nicht mehr ausgeübt wird. Der Betrieb einer Anlage, für den eine baurechtliche Genehmigung erteilt worden ist, wird vom Bestandsschutz auch dann nicht mehr gedeckt, wenn er einen Umfang erreicht, der eine immissionsschutzrechtliche Genehmigungsbedürftigkeit begründet. Ist die baurechtlich genehmigte Nutzung eines Gebäudes für mehr als ein Jahr nicht ausgeübt worden, so ist auch die vor Ablauf des zweiten Jahres wiederaufgenommene Nutzung nicht mehr vom Bestandsschutz gedeckt, wenn Umstände vorlagen, aus denen nach der Verkehrsauffassung geschlossen werden konnte, dass mit der Wiederaufnahme der ursprünglichen Nutzung nicht mehr zu rechnen war.[1812] Im Übrigen wird der Bestandsschutz im Hinblick auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben in erster Linie durch den Gesetzgeber bestimmt. Einen eigentumsrechtlichen Bestandsschutz außerhalb des Gesetzes gibt es nach Auffassung des *BVerwG* nicht.[1813] Der Gesetzgeber habe vielmehr abschließende Regelungen getroffen.

Genehmigungsfreistellungsverfahren nach Art 64 BayBauO 1998 sind „andere baurechtliche Verfahren“ i. S. des § 14 III BauGB der seit dem 1.1.1998 geltenden Fassung. Nach Ablauf der für die Gemeinden bestehenden Erklärungsfrist in Kraft tretende Veränderungssperren stehen daher beantragten Bauvorhaben nicht entgegen.[1814] Auch kann eine Veränderungssperre, die die Gemeinde während des Verfahrens des vorläufigen Rechtsschutzes gegen die Baugenehmigung erlässt, gegenüber dem bereits vorher genehmigten Vorhaben nicht mehr berücksichtigt werden.[1815] § 14 III BauGB ist auf ein Vorhaben, das vor Inkrafttreten einer nachträglich beschlossenen Veränderungssperre nicht genehmigt worden ist, auch dann weder unmittelbar noch entsprechend anwendbar, wenn der Bauherr bis dahin berechtigterweise eine Genehmigung erwarten konnte[1816]

[1809] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, Nr. 8.1.

[1810] *BVerwG*, B. v. 17. 5. 1989 -- 4 CB 6.89 -- NVwZ 1990, 58 = DöV 1989, 906 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 226.

[1811] *BVerwG*, B. v. 1. 3. 1989 -- 4 B 24.89 -- NVwZ 1989, 666 = BauR 1989, 308 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 312 -- Kino in Spielhalle.

[1812] *BVerwG*, Urt. v. 18. 5. 1995 -- 4 C 20.94 -- BVerwGE 98, 235 = BauR 1995, 807 = DVBl. 1996, 40 = NVwZ 1996, 379 -- Autolackiererei.

[1813] *BVerwG*, Urt. v. 1. 12. 1995 -- 4 B 271.95 -- BRS 57 (1995) Nr. 100 – Koppelschafhaltung, unter Hinweis auf B. v. 3. 12. 1990 -- 4 B 145.90 -- ZfBR 1991, 83 = BRS 50 Nr. 88; Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- NVwZ 1990, 775 = DVBl. 1990, 572; vgl. *Taegen* in Berliner Komm. § 35 BauGB Rdn. 94; zum Bestandsschutz s. u. Rdn. 930.

[1814] VG Augsburg 4. Kammer, B. v. 30.6.1999 – Au 4 S 99.343 –.

[1815] OVG Lüneburg, B. v. 9.3.1999 – 1 M 405/99 – NVwZ 1999, 1005 = UPR 1999, 231 = ZfBR 1999, 226 = BauR 1999, 884.

[1816] VGH Mannheim, Urt. v. 4.2.1999 – 8 S 39/99 – VBlBW 1999, 266.

6. Entschädigung bei Veränderungssperre

803 Dauert eine **Veränderungssperre länger als vier Jahre** über den Zeitpunkt ihres Beginns oder der ersten Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 I BauGB hinaus, ist dem Betroffenen nach § 18 I BauGB für die dadurch eingetretenen Vermögensnachteile eine angemessene Entschädigung in Geld zu zahlen. Das Gesetz verweist dazu auf die Grundsätze in §§ 93 bis 103 BauGB. Dabei ist der Grundstückswert zu Grunde zu legen, der nach §§ 39 bis 44 BauGB zu entschädigen wäre. Der Entschädigungsanspruch richtet sich gegen die Gemeinde, von der die über vier Jahre dauernde Veränderungssperre erlassen worden ist (§ 18 II 1 BauGB).

804 Die Regelung wird von der Rechtsprechung als **zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung** i. S. des Art. 14 I 2 GG verstanden.[1817] Der Gesetzgeber ist danach berechtigt, unter Wahrung der Institutsgarantie der privatnützigen Ausübung des Eigentums im Hinblick auf dessen Sozialverpflichtetheit Schranken zu setzen. Eine entschädigungslose vierjährige Bausperre wird im Hinblick auf das Erfordernis, den Gemeinden für eine bestimmte Zeit auch entschädigungslos ausreichende Planungsmöglichkeiten an die Hand zu geben, für zumutbar erachtet. Dauert die Veränderungssperre jedoch über einen längeren Zeitraum an, muss nach der Vorstellung des Gesetzgebers eine Entschädigung für den hierdurch eintretenden Rechtsverlust geleistet werden. Dabei stellt der *BGH* auch nicht mehr wie früher darauf ab, ob die Bausperre aus den örtlichen Gegebenheiten legitimiert war oder sich als sozusagen von außen kommende Konkretisierung übergeordneter Planungen darstellte, für die nur eine dreijährige Sperre für entschädigungslos zulässig angesehen wurde.[1818]

805 Ist die Veränderungssperre schon nach einem kürzeren Zeitablauf nicht durch städtebauliche Gründe legitimiert oder wird ein Baugesuch ohne Vorliegen einer Veränderungssperre oder einer Zurückstellung nach § 15 BauGB über einen die ordnungsgemäße Bearbeitungszeit überschreitenden Zeitraum nicht beschieden, so ist auch in solchen Fällen der **faktischen Veränderungssperre** eine Entschädigung nach den Grundsätzen des enteignenden Eingriffs zu gewähren.[1819] Nach der Neukonzeption der Eigentumsgarantie durch das *BVerfG*[1820] unterscheidet Art. 14 GG zwischen der (echten) Enteignung in Art. 14 III GG, die den Zugriff auf privates Eigentum zur Verwirklichung öffentlicher Zwecke voraussetzt, und den Regelungen des Gesetzgebers, die sich als Inhalts- und Schrankenbestimmung i. S. des Art. 14 I 2 GG darstellen. Unter die Enteignung i. S. des Art. 14 III GG fällt dabei nur der enge Begriff der klassischen Enteignung im Sinne des transitorischen Übergangs von Eigentümerrechten etwa bei der Landinanspruchnahme für den Bau einer Straße, einer Eisenbahnlinie oder eines sonstigen, sich durch Gründe des Gemeinwohls legitimierenden Vorhabens. Auch sieht Art. 14 GG für rechtswidrige Eingriffe in privates Eigentum keine Entschädigung vor, da solche Eingriffe keine Enteignung i. S. des Art. 14 III GG darstellen. Der Gesetzgeber kann allerdings bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums nach Art. 14 I 2 GG verpflichtet sein, im Sinne von Kompensationsmaßnahmen entsprechende Ausgleichsregelungen für rechtswidrig erlittene Vermögenseingriffe zu schaffen.[1821]

806 Anders als bei rechtmäßigen Enteignungen hat der Bürger bei rechtswidrigen Hoheitsakten nach Auffassung des *BVerfG* kein Wahlrecht dahin gehend, ob er den rechtswidrigen Hoheitsakt bestandskräftig werden lässt und eine Entschädigung in Anspruch nimmt, oder ob der Bürger sich gegen den rechtswidrigen Eingriff in sein Eigentum wendet. Nimmt der Bürger den rechtswidrigen Hoheitsakt hin, so verfällt damit auch ein Entschädigungsanspruch der Abweisung.[1822] Dieser **Grundsatz des Primärrechtsschutzes**[1823] ist allerdings von der Rechtsprechung vor allem aus Billigkeitsgründen in verschiedener Hinsicht eingeschränkt worden.[1824] Es bleibt aber bei dem Grundsatz, dass der durch eine faktische Veränderungssperre Betroffene sich zunächst darum bemühen muss, durch Widerspruch und ggf.

[1817] *BGH*, Urt. v. 14. 12. 1978 -- III ZR 77/76 -- BGHZ 73, 161 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 220.

[1818] *BGH*, Urt. v. 26. 11. 1954 -- V ZR 58/53 -- BGHZ 15, 268 -- Stuttgarter Bausperre; Urt. v. 25. 6. 1959 -- III ZR 220/57 -- BGHZ 30, 338 -- Freiburger Bausperre.

[1819] *BGH*, Urt. v. 26. 1. 1984 -- III ZR 216/82 -- BGHZ 90, 17 = DVBl. 1984, 98; *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 10 Rdn. 23.

[1820] *BVerfG*, B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung; s. u. Rdn. 895.

[1821] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 = DVBl. 1990, 585 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1049 -- Serriesteich; s. u. Rdn. 896.

[1822] *BVerfG*, B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 = DVBl. 1982, 340 = DÖV 1982, 543 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung.

[1823] *BGH*, Urt. v. 10. 6. 1985 -- III ZR 2/84 -- BGHZ 95, 28; Urt. v. 11. 7. 1985 -- III ZR 62/84 -- BGHZ 95, 238; Urt. v. 6. 2. 1986 -- III ZR 96/84 -- BGHZ 97, 114; Urt. v. 17. 4. 1986 -- III ZR 202/84 -- BGHZ 97, 361; Urt. v. 23. 10. 1986 -- III ZR 112/85 -- NVwZ 1978, 285 = BauR 1987, 426; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 132/88 -- BGHZ 110, 12 = NJW 1990, 898; *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1989 -- 4 C 36.85 -- NVwZ 1989, 1157 = DVBl. 1989, 663 -- Moers-Kapellen; zu weiteren Einzelheiten s. *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 18 Rdn. 12.

[1824] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

Klage die Aufhebung des Bauverbotes zu erreichen, bevor nach den Grundsätzen des enteignenden Eingriffs für faktische Veränderungssperren Schadensersatz geleistet werden muss.

807 **Entschädigung** ist nach diesen Grundsätzen auch für **rechtswidrige Veränderungssperren** zu zahlen, wobei zwischen den Gründen der Unwirksamkeit der Veränderungssperre zu unterscheiden ist. Erweist sich eine Veränderungssperre aus materiellen oder inhaltlichen Gründen als rechtswidrig, so beginnt der entschädigungspflichtige Zeitraum bereits mit Erlass der Veränderungssperre. Erweist sich die Veränderungssperre (nur) wegen eines Form- oder Verfahrensfehlers als unwirksam, so muss eine Sperrfrist zumindest von zwei Jahren entschädigungslos hingenommen werden. Dies gilt jedenfalls dann, wenn die Form- oder Verfahrensfehler bei Kenntnis von der Gemeinde hätten beseitigt werden können. Hier ist der Bürger hinsichtlich des Vertrauens darauf, dass die Gemeinde eine form- oder verfahrensfehlerhafte Veränderungssperre erlässt, nicht schutzwürdig. Auch könnte die Gemeinde die Veränderungssperre bei später erkannter Fehlerhaftigkeit unter Wiederholung des fehlerhaften Teils nach § 215 a II BauGB ggf. rückwirkend neu in Kraft setzen. Der Bürger ist in seinem Vertrauen nicht schutzwürdig, dass so etwas nicht geschieht.

808 Die **angemessene Entschädigung** besteht in einer Bodenrente, die sich aus dem Unterschied des Wertes errechnet, den das Grundstück hätte, wenn es sofort bebaubar gewesen wäre, und dem Wert, den es hat, weil es durch die Sperre vorübergehend nicht bebaut werden kann.[1825]

809 Wird das Grundstück im Bebauungsplan endgültig als unbebaubar ausgewiesen, so stellt sich die durch die Veränderungssperre eingetretene zwischenzeitliche Bausperre als **dauerndes Bauverbot** dar, das sozusagen lediglich in der Zeit der Geltung der Veränderungssperre vorwirkte. Die hierdurch eingetretenen Rechtsverluste sind bei der Entschädigungsbemessung mit zu berücksichtigen.[1826] Wird eine Veränderungssperre erst geraume Zeit nach Eingang eines Baugesuchs erlassen, können sich aus der verspäteten Bearbeitung des Baugesuchs Entschädigungsansprüche gegen die Baugenehmigungsbehörde ergeben.[1827] Erledigt sich daher der Verpflichtungsantrag auf Erteilung einer Baugenehmigung für ein nach § 34 BauGB zulässiges Vorhaben dadurch, dass die Gemeinde die Aufstellung eines Bebauungsplans beschließt und eine Veränderungssperre in Kraft setzt, so kann dem darauf gestellten Fortsetzungsfeststellungsantrag nicht mit Erfolg entgegengehalten werden, der Antrag auf Erteilung der Baugenehmigung hätte abgelehnt oder zurückgestellt werden müssen, wenn die Gemeinde rechtzeitig eine Veränderungssperre beschlossen hätte. Solange die Gemeinde die gesetzlich vorgesehenen Sicherungsmittel nicht nutzt, ist ein Baugenehmigungsantrag für ein Vorhaben, das planungsrechtlich nach den §§ 34, 35 BauGB zulässig ist, positiv zu bescheiden, selbst wenn das Vorhaben den Planungsabsichten der Gemeinde zuwiderlaufen sollte. Die Gegenansicht verkennt nach Auffassung des *BVerwG* die durch Art. 14 I GG geschützte Rechtsposition des Grundeigentümers. Die Sicherungsinstrumente der Zurückstellung von Baugesuchen und der Veränderungssperre entfalten ihre Sperrwirkung erst dann, wenn sie von der Gemeinde tatsächlich ergriffen werden. Hat die Bauaufsichtsbehörde verkannt, dass ein Vorhaben planungsrechtlich zulässig ist, und einen Bauantrag deshalb zu Unrecht abgelehnt, kann sie im verwaltungsgerichtlichen Streit um die Erteilung eines positiven Vorbescheids nicht mehr mit dem Einwand durchdringen, die Gemeinde hätte bei zutreffender Würdigung der Sach- und Rechtslage von den Sicherungsmitteln der §§ 14, 15 BauGB rechtzeitig Gebrauch gemacht. Erwächst die Feststellung, dass die Ablehnung der Bebauungsgenehmigung rechtswidrig und die Baugenehmigungsbehörde verpflichtet gewesen ist, dem Bauherrn vor Inkrafttreten der Veränderungssperre die beantragte Bebauungsgenehmigung zu erteilen, in Rechtskraft, so ist dies für die Zivilgerichte in einem Amtshaftungs- und Entschädigungsprozess bindend. Es ist sodann Aufgabe der Zivilgerichte darüber zu entscheiden, unter welchem rechtlichen Gesichtspunkt der Einwand des rechtmäßigen Alternativverhaltens im Rahmen einer Schadensersatzklage wegen Amtspflichtverletzung zu berücksichtigen ist.[1828]. Amtshaftungsansprüche setzen dabei Verschulden voraus.[1829] Auch wenn die Ablehnung einer Bauvoranfrage objektiv rechtswidrig war, weil sie sich auf einen nicht wirksamen Bebauungsplan gründet, steht dem Grundstückseigentümer wegen der verzögerten Bescheidung seiner Bauvoranfrage kein Amtshaftungsanspruch zu, wenn die zuständigen Amtsträger bei der rechtswidrigen Entscheidung nicht schuldhaft gehandelt haben, weil sie die Nichtigkeit des Bebauungsplans nicht ohne weiteres erkennen konnten und die Ablehnung der Bauvoranfrage bei unterstellter Wirksamkeit des Bebauungsplans rechtsfehlerfrei erfolgt ist[1830].

[1825] Zu vergleichbaren Berechnungen bei Schadensersatz aus dem Gesichtspunkt des enteignungsgleichen Eingriffs *BGH*, Urt. v. 18.6.1998 – III ZR 100/97 – NVwZ 1998, 1329 = UPR 1998, 447.

[1826] *Stüer* DVBl. 1985, 469.

[1827] *OLG Frankfurt*, Urt.v. 29.5.1998 – 15 U 249/96 – Zeitschrift für Immobilienrecht 1999, 58.

[1828] *BVerwG*, B. v. 2.10.1998 – 4 B 72.98 –, rechtmäßiges Alternativverhalten unter Hinweis auf BGH, Urt. v. 24.10.1992 – III ZR 220/90 – BGHZ 119, 365 = DVBl. 1993, 105.

[1829] *BGH*, Urt. v. 18.6.1998 – III ZR 100/97 – NVwZ 1998, 1329 = UPR 1998, 447.

[1830] *BGH*, Urt. v. 18.6.1998 – III ZR 100/97 -

7. Rechtsschutz gegen Veränderungssperre

810 Die Zurückstellung des Baugesuches nach § 15 BauGB erfolgt durch Verwaltungsakt, der vom Antragsteller mit **Widerspruch** und **Verpflichtungsklage** angefochten auf Erteilung der Baugenehmigung angegriffen werden kann.[1831] Die Klage ist begründet, wenn die Zurückstellung nicht hätte erfolgen dürfen, etwa weil der Aufstellungsbeschluss nicht wirksam bekanntgemacht ist, eine gemeindliche Planungskonzeption auch in Ansätzen nicht erkennbar ist oder und das Vorhaben der Planungskonzeption der Gemeinde nicht widersprichtplanungsrechtlich zulässig ist. Für eine isolierte Anfechtungsklage fehlt das Rechtsschutzbedürfnis.[1832]

811 In einem **Normenkontrollverfahren** kann lediglich die Wirksamkeit der Veränderungssperre zur gerichtlichen Prüfung gestellt werden.[1833] Die nach § 17 I 2 BauGB gebotene Berücksichtigung anrechnungsfähiger Zeiten durch die Zurückstellung des Baugesuchs nach § 15 BauGB betrifft nicht die Rechtsgültigkeit einer satzungsrechtlichen Veränderungssperre, sondern nur deren Berechnung im Einzelfall. Diese individuelle Berechnung kann aber nicht zulässiger Gegenstand der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle sein.[1834] Im Normenkontrollverfahren gegen eine Veränderungssperre wird der künftige Bebauungsplan nur daraufhin überprüft, ob die sich abzeichnende Planung schlechterdings unwirksam ist.[1835] Die für die Zulässigkeit einer Veränderungssperre vorauszusetzende hinreichend konkrete Planung[1836] liegt vor, wenn der aufzustellende Bebauungsplan die Schaffung von Wohnungen ermöglichen soll.[1837] Allerdings ist die Veränderungssperre an das im Zeitpunkt ihres Erlasses verfolgte Planungskonzept gebunden. Ein Austausch der Planungsabsichten führt daher zur Unwirksamkeit der Veränderungssperre. Die nach Landesrecht zur Ersetzung des Einvernehmens der Gemeinde zuständige Behörde ist auch befugt, sich über eine unwirksame Veränderungssperre hinwegzusetzen.[1838]

II. Zurückstellung von Baugesuchen

812 Als vorläufiges Sicherungsmittel kann die Gemeinde auch einen Antrag nach § 15 BauGB auf Zurückstellung des Baugesuches bis zu einem Jahr stellen.[1839] Eine Zurückstellung eines Baugesuches kommt in Betracht, wenn eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB nicht beschlossen worden oder noch nicht in Kraft getreten ist. Wird kein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt, wird auf Antrag der Gemeinde anstelle der Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit eine vorläufige Untersagung innerhalb einer durch Landesrecht festgesetzten Frist ausgesprochen. Die vorläufige Untersagung steht der Zurückstellung nach § 15 I 1 BauGB gleich (§ 15 I 3 BauGB)

1. Voraussetzungen und Verfahren der Zurückstellung

813 Die Zurückstellung des Baugesuchs nach § 15 I BauGB setzt die öffentliche Bekanntmachung eines wirksamen Beschlusses zur Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans voraus. Fehlt ein **ordnungsgemäßer Aufstellungsbeschluss** oder ist er nicht wirksam bekanntgemacht, so darf auch eine Zurückstellung nach § 15 BauGB nicht erfolgen.[1840] Die Zurückstellung wird auf Antrag der Gemeinde von der Baugenehmigungsbehörde ausgesprochen und erfasst Vorhaben, die genehmigungsbedürftig sind -- also auch Nutzungsänderungen, bei denen sich die planungsrechtliche Frage neu stellt. Im Gegensatz zur Veränderungssperre, bei deren Bestehen ein Bauantrag nach Maßgabe des § 14 I BauGB abgelehnt werden kann, wird nach § 15 I BauGB (lediglich) die Zurückstellung des Baugesuchs für einen bestimmten Zeitraum ausgesprochen. Das Baugenehmigungsverfahren wird daher nicht endgültig mit negativem Ergebnis für den Antragsteller beendet, sondern die Entscheidung der Baugenehmigungsbehörde nur für einen bestimmten Zeitraum ausgesetzt. In dieser Zeit, die längstens ein Jahr ab erstmaliger Zustellung des Zurückstellungsbescheides dauern darf, hat die Gemeinde Gelegenheit, die begonnene Bauleitplanung zum Abschluss zu bringen oder -- wenn dies in der verbleibenden Zeit nicht möglich erscheint -- eine Veränderungssperre nach § 14 BauGB zu erlassen.

[1831] *BVerwG*, B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26.

[1832] *VGH Mannheim*, Urt. v. 8.9.1998 – 3 S 87/96 – VGHBW RsprDienst 1998, Beilage 11 B 1.

[1833] *Stüer* DVBl. 1985, 469.

[1834] *BVerwG*, B. v. 27. 4. 1992 -- 4 NB 11.92 -- ZfBR 1992, 185 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 236.

[1835] OVG Lüneburg, Urt. v. 17.12.1998 – 1 K 1103/98 – Nds. Rpfl. 1999, 218.

[1836] BVerwG, B. v. 27.7.1990 – 4 B 156.89 – NVwZ 1991, 62; B. v. 21.12.1993 – 4 NB 40.93 – NVwZ 1994, 685; OVG Münster, Urt. v. 3.2.1999 – 10a B 2353/98.NE –.

[1837] BVerwG, B. v. 16.2.1999 – 4 BN 2.99 –; vgl. auch OVG Münster, Urt. v. 20.4.1999 – 10a D 161/98.NE –.

[1838] OVG Lüneburg, B. v. 15.10.1999 – 1 M 3614/99 -, BauR 2000, 73.

[1839] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 10 Rdn. 26.

[1840] S. o. Rdn. 442; *BVerwG*, B. v. 23. 12. 1993 -- 4 B 212.92 -- Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35 -- Erschließung.

814 Die Zurückstellung des Baugesuches ist bei entsprechendem Antrag der Gemeinde nach § 15 I 1 BauGB vorzunehmen, wenn zu befürchten ist, dass die **Durchführung** der **Planung** durch das Vorhaben **unmöglich** gemacht oder **wesentlich erschwert** werden würde. Insoweit ergeben sich die gleichen Prüfungsgrundsätze wie bei der Veränderungssperre nach § 14 I BauGB. Es handelt sich dabei um einen gerichtlich voll kontrollierbaren Rechtsbegriff, der keinen Ermessensspielraum beinhaltet. Allerdings kann die Gemeinde bei der Darstellung ihrer Planungskonzeption von den Grundsätzen des Planungsermessens Gebrauch machen, das ihr bei Beachtung des Abwägungsgebotes eingeräumt ist.

815 In dem **Zurückstellungsbescheid** ist der **Zeitraum** der **Zurückstellung** genau anzugeben. Die Frist beginnt mit der Zustellung des Bescheides, wobei allerdings Zeiten der faktischen Zurückstellung anzurechnen sind.[1841]

816 Mit einer Ergänzung des § 15 I 2 BauGB durch das BauROG hat der Gesetzgeber auf die Freistellungstendenzen der Landesbauordnungen reagiert. Wird kein Baugenehmigungsverfahren durchgeführt, wird auf Antrag der Gemeinde anstelle der Aussetzung der Entscheidung über die Zulässigkeit eine vorläufige Untersagung innerhalb einer durch Landesrecht festgesetzten Frist ausgesprochen. Die vorläufige Untersagung steht der Zurückstellung nach § 15 I 1 BauGB gleich. Die Gemeinde soll hierdurch die Möglichkeit erhalten, auch genehmigungsfreie Bauvorhaben, wenn sie einer zukünftigen Bebauungsplanung zuwiderlaufen würden, zeitlich befristet zu verhindern. § 15 I 3 BauGB stellt sicher, dass auf die vorläufige Untersagung auch solche Vorschriften anwendbar sind, die ausdrücklich nur für die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 I 1 BauGB gelten. Die Vorschrift soll sicherstellen, dass die Gemeinden auch dann durch einen entsprechenden Antrag an die Baugenehmigungsbehörde eingreifen kann, wenn das Baugenehmigungsverfahren auf Grund von Freistellungen des Landesrechts ausfällt. Die Regelung steht im Zusammenhang mit § 29 I BauGB i.d.F. des BauROG 1998, wonach für Vorhaben der Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen und für Aufschüttungen und Abgrabungen größeren Umfangs sowie für Ausschachtungen und Ablagerungen einschließlich Lagerstätten die §§ 30 bis 37 BauGB gelten. Die Anwendung der planungsrechtlichen Vorschriften ist daher nicht von einem landesrechtlich angeordneten Genehmigungs-, Zustimmungs- oder Anzeigeverfahren abhängig. Wenn allerdings die Länder vor allem im Geltungsbereich des Bebauungsplans in größerem Umfang Freistellungen von der Baugenehmigung vornehmen, dann erscheint es im Hinblick auf die gemeindlichen Mitwirkungsrechte erforderlich, den Gemeinden nach § 15 BauGB entsprechende Antragsrechte zuzubilligen. Entspricht etwa das Vorhaben den Festsetzungen eines Bebauungsplans, kann die Gemeinde nach der vorläufigen Untersagung des Vorhabens nach § 15 I 2 BauGB ein Verfahren zur Änderung des Bebauungsplans einleiten und gegebenenfalls eine Veränderungssperre beschließen. Durch den Aussetzungsantrag nach § 15 I 2 BauGB werden daher die Rechte der planenden Gemeinde auch in den Freistellungsfällen gewahrt werden.[1842]

2. Rechtsschutz gegen die Zurückstellung

817 Die Zurückstellung des Baugesuches nach § 15 BauGB erfolgt durch Verwaltungsakt, der vom Antragsteller mit **Widerspruch** und **Klage** angefochten werden kann. Die Klage ist begründet, wenn die Zurückstellung nicht hätte erfolgen dürfen, etwa weil der Aufstellungsbeschluss nicht wirksam bekanntgemacht ist, eine gemeindliche Planungskonzeption auch in Ansätzen nicht erkennbar ist oder das Vorhaben der Planungskonzeption der Gemeinde nicht widerspricht.

818 Folgt die Baugenehmigungsbehörde dem **Antrag** der **Gemeinde** nicht, kann diese wegen der Verletzung ihrer Antragsrechte in § 15 I BauGB gegen die erteilte Baugenehmigung klagen. Die Baugenehmigungsbehörde hat dem Antrag der Gemeinde zu entsprechen, wenn er ordnungsgemäß gestellt und die Voraussetzungen für eine Zurückstellung des Baugesuchs gegeben sind.

III. Teilungsgenehmigung

819 Der **Sicherung** der **Bauleitplanung** dienen auch die Vorschriften über den Bodenverkehr nach §§ 19, 20 BauGB. Durch die Teilungsgenehmigung sollen die planerischen Vorstellungen der Gemeinde zur städtebaulichen Grundstücksnutzung bei Parzellierungen der Grundstücke bereits zu einem möglichst frühen Zeitpunkt eingebracht und bei der Entscheidung wirksam werden. Die Teilungsgenehmigung soll die gemeindliche Planung sichern. Die vormals bestehende Schutzfunktion für die Grundstückseigentümer und Erwerber, die bei Erteilung der Genehmigung in ihrem Vertrauen auf die Bebaubarkeit des Grundstücks nach Maßgabe des § 20 BauGB geschützt werden sollten,[1843] ist durch die Änderung im Zusammenhang mit dem BauROG 1998 entfallen. Die im Gesetzgebungsverfahren des BauROG 1998 umstrittene Frage, ob die Teilungsgenehmigungen nach §§ 19 ff. BauGB beibehalten werden soll, ist schließlich im Sinne einer eingeschränkten Beibehaltung im Sinne einer Teilungsgenehmigungssatzung beantwortet worden. Nach § 19 BauGB kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans durch Satzung bestimmen, dass die Teilung eines Grundstücks zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung bedarf. Die Genehmigung wird –

[1841] So *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 15 Rdn. 6.

[1842] Vgl. zu entsprechenden Gesetzgebungsvorschlägen *Stüer/Ehebrecht-Stüer*, Bauplanungsrecht und neue Landesbauordnungen, 1995, S. 127.

[1843] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 10 Rdn. 31; *Jarass* UPR 1983, 241; *Steiner* DVBl. 1981, 348.

unabhängig davon, ob sie Baugenehmigungsbehörde ist - durch die Gemeinde erteilt. Die Landesregierungen erhalten aber die Möglichkeit, dieses Satzungsrecht auszuschließen (§ 19 V BauGB). Ist für die Teilung eine Genehmigung nicht erforderlich oder gilt sie als erteilt, hat die Gemeinde darüber ein Zeugnis auszustellen. Das Grundbuchamt darf eine Eintragung in das Grundbuch erst vornehmen, wenn der Genehmigungsbescheid oder das Zeugnis vorgelegt ist. Die Kritiker der bisherigen Teilungsgenehmigung wollten durch ihre Streichung einen Beitrag zur Verfahrensvereinfachung leisten und als unnötig empfundenen Ballast abwerfen. Das ist allerdings gerade von den Großstädten bedauert worden, die durch die Vorlage der Grundstücksverträge eine Menge zusätzlicher Informationen über das Geschehen auf dem Grundstücksmarkt erhalten. Die Verschlankung des Verfahrens wäre daher mit einem Verzicht auf Gebühren, Stellen und Informationen erkauft worden. Die Neuregelung bringt einerseits keine Verfahrenserleichterungen, da der bisherige Verwaltungsaufwand fortbesteht und das Grundbuchamt auf ein Zeugnis der Gemeinde angewiesen ist. Zugleich wird das Instrument geschwächt, da eine Versagung nur noch im Falle einer Teilungsgenehmigungssatzung im beplanten Gebiet besteht. Den durch Teilung vorbereiteten illegalen Nutzungen im nicht beplanten Innenbereich und vor allem im Außenbereich kann in Zukunft weniger leicht einen Riegel vorgeschoben werden. Auch hat eine Teilungsgenehmigung für ein nachfolgendes Baugenehmigungsverfahren keine Bindungswirkungen mehr [1844].

1. Voraussetzungen für die Teilungsgenehmigung gem. § 19 BauGB

820 Nach § 19 I BauGB kann die Gemeinde im Geltungsbereich eines einfachen oder qualifizierten **Bebauungsplans** durch Satzung bestimmen, dass die Teilung eines Grundstücks zu ihrer Wirksamkeit der Genehmigung bedarf. Die Gemeinde hat die Satzung ortsüblich bekanntzumachen. Sie kann die Bekanntmachung auch in entsprechender Anwendung des § 10 III 2 bis 5 BauGB vornehmen. Die Neuregelung des § 19 BauGB i.d.F. des BauROG 1998 begrenzt den Anwendungsbereich der Teilungsgenehmigung auf den Geltungsbereich eines Bebauungsplans und setzt im Gegensatz zur bisherigen Fassung eine Teilungsgenehmigungssatzung voraus. Die Gemeinde hat daher nur im Bereich eines Bebauungsplangebietes die Möglichkeit, durch eigenständige Teilungsgenehmigungssatzung ein Genehmigungserfordernis für eine Teilung des Grundstücks zu begründen. In nicht beplanten Innenbereichen ohne Bebauungsplan oder im Außenbereich ist die Teilung eines Grundstücks daher nicht erforderlich. Dies gilt auch für Außenbereichsgrundstücke, die landwirtschaftlich genutzt werden und bei denen beispielsweise ein Altenteilergrundstück von der Hofstelle abgetrennt werden soll.

821 Das Teilungsgenehmigungserfordernis setzt eine entsprechende gemeindliche **Satzung** voraus. Ohne eine Teilungsgenehmigigungssatzung der Gemeinde besteht daher das Erfordernis einer Teilungsgenehmigung nicht. Für die Aufstellung der Satzung gelten die allgemeinen satzungsrechtlichen Anforderungen, wie sie sich aus dem Kommunalrecht entwickeln. Die Gemeinden können entsprechende Satzungen auch für den Geltungsbereich von Bebauungsplänen erlassen, die vor dem 1.1.1998 rechtswirksam geworden sind. Die Gemeinde kann dabei die Bebauungspläne, für die sie eine Genehmigungspflicht für die Teilung von Grundstücken einführen will, in der Satzung listenmäßig aufführen. Der Bebauungsplan muss allerdings eindeutig bezeichnet sein. Soll nur eine Teilfläche im Geltungsbereich eines Bebauungsplans von der Genehmigungsnotwendigkeit erfasst werden, sind diese Flächen genau zu beschreiben. Eine Satzung, die lediglich darauf verweist, dass für alle rechtswirksamen Bebauungspläne im Gemeindegebiet eine Genehmigungspflicht für Grundstücksteilungen durchgeführt werden soll, ist von der Ermächtigungsgrundlage nicht gedeckt.[1845] Als **Teilung** wird die grundbuchmäßige Fortschreibung von Grundstücksteilen mit dem Ziel verstanden, diesen Grundstücksteil im Grundbuch als neues Grundstück eintragen zu lassen oder mit anderen Grundstücken oder Grundstücksteilen zu vereinigen (§ 19 II BauGB). Der Grundstücksbegriff orientiert sich an dem grundbuchrechtlichen Begriff eines Grundstücks,[1846] unter dem ein räumlich abgegrenzter Teil der Erdoberfläche verstanden wird, der auf einem besonderen Grundbuchblatt unter einer besonderen Nummer im Verzeichnis der Grundstücke gebucht ist. Ein Grundstück im Rechtssinne liegt dabei auch dann vor, wenn mehrere Parzellen unter einer Nummer als Grundstück im Grundbuch eingetragen sind, selbst wenn sie in der Örtlichkeit nicht aneinander grenzen. Die Teilung muss vom Eigentümer dem Grundbuchamt gegenüber angezeigt werden oder sonst wie erkennbar sein. Grundstückserwerber haben diese Erklärungsrechte nicht, wohl können sie das bodenverkehrsrechtliche Genehmigungsverfahren einleiten.[1847] Auch eine Erklärung gegenüber den Vermessungs- und Katasterbehörden kann als Teilungserklärung des Eigentümers verstanden werden, wenn die Vermessung eindeutig zum Zwecke der grundbuchmäßigen Abschreibung vorgenommen wird.

822 Die Teilungsgenehmigung ist nur für Grundstücke im **Geltungsbereich** eines **rechtsverbindlichen qualifizierten oder einfachen Bebauungsplans** erforderlich. Im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§§ 12, 30 II BauGB), eines nicht beplanten Innenbereichs oder eines Außenbereichs ist eine Teilungsgenehmigung nicht

[1844] § 21 BauGB a.F. ist gestrichen worden.

[1845] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, Nr. 8.3.

[1846] *BVerwG*, Urt. v. 13. 12. 1973 -- 4 C 48.72 -- BVerwGE 44, 250.

[1847] *BVerwG*, Urt. v. 9. 4. 1976 -- 4 C 75.74 -- BVerwGE 50, 311.

erforderlich. Auch die Grundstücksteilung zum Zweck der **kleingärtnerischen Dauernutzung** im Außenbereich ist nach der Neufassung des § 19 BauGB durch das BauROG nicht mehr erforderlich..[1848]

823 Die Genehmigung wird nach § 19 III BauGB durch die Gemeinde erteilt. **Über** den **Teilungsantrag** ist innerhalb von einem Monat zu **entscheiden**, wobei die Frist um bis zu weitere zwei Monate verlängert werden kann. Die Teilungsgenehmigung gilt als erteilt, wenn sie nicht innerhalb der Frist versagt worden ist.

824 Eine **Teilungsgenehmigung** ist nach § 19 IV BauGB **nicht erforderlich**, wenn

-- die Teilung bereits in einem Verfahren zur Enteignung oder Bodenordnung oder für ein die Enteignung rechtfertigendes Unternehmen für zulässig erklärt worden ist oder in einem bergrechtlichen Grundabtretungsverfahren vorgenommen wird,

-- die Teilung innerhalb eines förmlich festgelegten Sanierungsgebietes oder städtebaulichen Entwicklungsbereichs vorgenommen wird und in der Sanierungssatzung die Genehmigungspflicht nach § 144 II BauGB nicht ausgeschlossen ist,

-- Bund, Land, Gemeinde oder Gemeindeverband als Erwerber, Eigentümer oder Verwalter beteiligt sind,

-- eine ausschließlich kirchlichen, wissenschaftlichen, gemeinnützigen oder mildtätigen Zwecken dienende öffentlich-rechtliche Körperschaft, Anstalt oder Stiftung oder Religionsgemeinschaft als Erwerber oder Eigentümer beteiligt ist,

-- die Teilung der Errichtung von Anlagen der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Gas, Wärme und Wasser sowie von Anlagen der Abwasserwirtschaft dient.

825 Die Landesregierungen können für ihr Landesgebiet oder für Teile des Landesgebietes durch Rechtsverordnung bestimmen, dass die Gemeinde eine Teilungsgenehmigungssatzung nicht beschließen darf (§ 19 V BauGB). Die Regelung beruht auf dem während des Gesetzgebungsverfahrens zum BauROG im Vermittlungsausschuss gefundenen Kompromiss, wonach die Teilungsgenehmigung zwar einerseits begrenzt auf den Geltungsbereich von Bebauungsplänen beibehalten worden ist, die Länder aber andererseits die Teilungsgenehmigung für ihren Bereich ganz abschaffen können. 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 I S 4 BauGB nicht die Vorlage eines Negativattestes der Baubehörde erfordern, solange die Landesregierung von der Verordnungsermächtigung in dieser Vorschrift keinen Gebrauch gemacht hat.[1849] Das Grundbuchamt hat andererseits die Vorlage einer Teilungsgenehmigung bzw. eines Negativattests der Gemeinde zu verlangen und nicht selbst zu prüfen, ob die Landesregierung von der Ermächtigung nach BauGB § 19 V zum Erlass einer Rechtsverordnung Gebrauch gemacht hat.[1850] Hat die Landesregierung von der Ermächtigung nach § 19 V BauGB Gebrauch gemacht und eine entsprechende Rechtsverordnung erlassen, sei die Vorlage eines Negativattestes gemäß § 20 II S 2 BauGB nicht erforderlich, meint ein Gericht in Mecklenburg.Vorpommern.[1851]

Hat die Landesregierung von der Ermächtigung des § 19 V BauGB Gebrauch gemacht so ist ein Negativattest nach § 20 II 1 BauGB für den grundbuchlichen Vollzug einer Grundstücksteilung nicht erforderlich. Es kann dann allerdings noch ein Negativattest im Hinblick auf ein landesrechtlich bestehendes Genehmigungserfordernis vorzulegen sein. .[1852] Das Fehlen einer Teilungsgenehmigung steht der Eintragung einer Auflassungsvormerkung zu Gunsten des Erwerbers einer Grundstücksteilfläche in das Grundbuch nicht entgegen. Der Umstand, dass das Land Sachsen-Anhalt von der Ermächtigung des § 19 I BauGB Gebrauch gemacht hat, befreit das Grundbuchamt nicht von der Verpflichtung, die Vorlage der bauordnungsrechtlichen Teilungsgenehmigungen nach dem jeweiligen Bauordnungsrecht des Landes bzw. eines entsprechenden Negativattestes zu verlangen, bevor es auf Grund der Teilungserklärung des Grundstückseigentümers eine Grundstücksteilfläche als gesondertes Grundstück im Grundbuch bucht[1853]

[1848] Anders § 19 I Nr. 3 BauGB a.F. mit dem Erfordernis einer Teilungsgenehmigung für Außenbereichsgrundstücke mit kleingärtnerischer Dauernutzung, dazu *BVerwG*, B. v. 18. 9. 1995 -- 4 B 49.95 -- RdL 1995, 317 = UPR 1996, 28.

[1849] OLG Hamm, B. v. 20.5.1999 – 15 W 124/99 – ZNotP 1999, 361 = MittRhNotK 1999, 251 = DNotI–Report 1999, 122.

[1850] LG Schwerin, Urt. v. 19.1.1999 – 5 T 616/98 – NotBZ 1999, 89 = Rpfleger 1999, 218.

[1851] OLG Rostock, B. v. 10.5.1999 – 3 W 21/99 – NotBZ 1999, 131 = ZNotP 1999, 289 = OLGR Rostock 1999, 338 = OLG–NL 1999, 206 = Rpfleger 1999, 439.

[1852] *LG Halle*, Urt. v. 26.11.1998 – 2 T 376/98 – NotBZ 1999, 32 = Rpfleger 1999, 218; a.A. *LG Schwerin*, Urt. v. 19.1.1999 – 5 T 616/98 – Rechtspfleger 1999, 218 = NotBZ 1999, 89, wonach das Grundbuchamt die Vorlage einer Teilungsgenehmigung bzw. eines Negativattestes der Gemeinde zu verlangen und nicht selbst zu prüfen habe, ob die Landesregierung von der Ermächtigung nach § 19 V BauGB zum Erlaß einer Rechtsverordnung Gebrauch gemacht habe. Das *LG Koblenz* will § 20 II 2 BauGB sogar dahin teleologisch reduzieren, daß das Grundbuchamt eine Eintragung ohne Negativzeugnis überhaupt immer dann vornehmen kann, wenn es nach eigener Prüfung zu dem eindeutien Ergebnis kommt, daß die Teilung offensichtlich nicht genehmigungspflichtig ist, so *LG Koblenz*, Urt. v. 15.10.1998 – 2 T 600/98 – DnotI-Report 1999, 51.

[1853] OLG Bautzen, Urt. v. 23.2.1999 – 11 Wx 22/98 –.

826 Auch die vormals für **ausschließlich Wohnzwecken dienende Teilungen** in § 5 BauGB-MaßnG vorgesehene Verkürzung der Genehmigungsfrist auf einen Monat ist durch das BauROG aufgehoben worden.

827 Die **zivilrechtliche Bedeutung** der **Teilungsgenehmigung** liegt darin, dass das Grundbuchamt die Eintragung einer nach § 19 BauGB genehmigungsbedürftigen Teilung erst vornehmen darf, wenn der Genehmigungsbescheid vorgelegt worden ist (§ 20 II BauGB). Anderenfalls wird das Grundbuch wegen Fehlens einer Eintragungsvoraussetzung unrichtig. Privatrechtsgestaltende Wirkung hat die Teilungsgenehmigung dagegen nicht.[1854] Das Gesetz enthält jedoch Verfahrenssicherungen, die gewährleisten sollen, dass vor der grundbuchlichen Umschreibung eine Prüfung der Voraussetzungen und der Genehmigungsfähigkeit eines Teilungsantrags erfolgt. Die bei Grundstücksteilungen bestehende Grundbuchsperre soll sicherstellen, dass Teilungen nicht ohne Prüfung der Genehmigungsvoraussetzungen vorgenommen werden. § 20 II 1 BauGB gewährt die Möglichkeit der Erteilung eines Negativattestes für die Fälle, in denen für eine Teilung des Grundstücks eine Genehmigung nach § 19 BauGB nicht erforderlich ist oder diese als erteilt gilt. Das auf Antrag von der Genehmigungsbehörde auszustellende Zeugnis steht der Genehmigung gleich.[1855] Die Reichweite der Teilungsgenehmigung dürfte sich neben den planungsrechtlichen Fragestellungen auch auf bauordnungsrechtliche Zulässigkeit der Teilung beziehen. Denn die Erteilung einer derartigen Genehmigung durch die Baugenehmigungsbehörde ist nur sinnvoll, wenn der begehrten Grundstücksteilung auch keine bauordnungsrechtlichen Bedenken entgegenstehen. Dies gilt jedenfalls dann, wenn das Landesrecht ebenfalls das Erfordernis einer Teilungsgenehmigung vorsieht.[1856] Das Grundbuchamt ist allerdings nicht gehindert, auch Vorlage einer Teilungsgenehmigung eine Auflassungsvormerkung zu Gunsten des Erwerbers einer Grundstücksteilfläche in das Grundbuch einzutragen. Unabhängig von dem Vorliegen der Teilungsgenehmigung nach § 19 BauGB kann auch das Landesrecht das Erfordernis einer Teilungsgenehmigung begründen. Dann ist das Grundbuchamt verpflichtet, die Vorlage der bauordnungsrechtlichen Teilungsgenehmigung nach dem jeweiligen Landesrecht bzw. ein entsprechendes Negativattest zu verlangen, bevor es auf Grund einer Teilungserklärung des Grundstückseigentümers eine Grundstücksfläche als gesondertes Grundstück im Grundbuch einträgt.[1857]

828 Sind bei Grundbucheintragungen diese Verfahrensanforderungen nicht eingehalten und ist die Eintragung einer nicht genehmigten Teilung erfolgt, so kann die Gemeinde, falls die Genehmigung erforderlich war, das Grundbuchamt um die **Eintragung eines Widerspruchs** ersuchen (§ 20 III BauGB). Ein solcher Widerspruch ist zu löschen, wenn die Genehmigungsbehörde darum ersucht oder wenn die Genehmigung erteilt ist (§ 20 IV BauGB).

2. Versagungsgründe gem. § 20 BauGB

829 Die Versagungsgründe für die beantragte Teilungsgenehmigung sind in § 20 BauGB benannt. Nach § 20 I BauGB ist die **Genehmigung zu versagen**, wenn die Teilung oder die mit ihr bezweckte Nutzung mit den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht vereinbar wäre.

830 Die ausdrückliche Erstreckung der **Versagungsgründe** auf **Missbrauchstatbestände** ist in § 20 BauGB nicht mehr vorgesehen.

831 Das Gesetz unterwirft damit bestimmte Teilungsvorgänge einerseits nach § 19 BauGB der Genehmigungspflicht, andererseits werden die Versagungsgründe abschließend in § 20 BauGB aufgeführt. Auf die **Genehmigung** besteht danach ein **Rechtsanspruch**, wenn keiner der Versagungsgründe des § 20 BauGB gegeben ist.

832 Liegt das **Grundstück im Bereich** eines **qualifizierten Bebauungsplans**, so ist die Genehmigung nach § 20 I BauGB zu versagen, wenn die Teilung oder die mit ihr bezweckte Nutzung mit den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht vereinbar wäre. Die Prüfung der Vereinbarkeit erstreckt sich dabei auf alle Festsetzungen des qualifizierten oder einfachen Bebauungsplans, auf landesrechtlich begründete Festsetzungen allerdings nur dann, wenn dies landesrechtlich angeordnet ist, nicht jedoch auf nachrichtliche Übernahmen. Die Genehmigung ist zu versagen, wenn die Verwirklichung des Bebauungsplans erschwert oder unmöglich gemacht würde. Dabei kann auf objektive, sich bereits aus der Teilung ergebende, aber auch auf subjektive Gründe abgestellt werden, die als bezweckte Nutzung angegeben sind.

833 Die **Prüfung** umfasst dabei auch die Frage, ob ggf. eine **Ausnahme** oder eine **Befreiung** nach § 31 I oder II BauGB erteilt werden kann und deshalb die Teilung oder die mit ihr bezweckte Nutzung mit den Festsetzungen des Bebauungsplans vereinbar wäre. Die Frage der Sicherung der Erschließung ist allerdings ebenso wie die Einhaltung bauordnungsrechtlicher Vorschriften nicht Prüfungsgegenstand.

834 Für **Grundstücke im nichtbeplanten Innenbereich** und für Außenbereichsgrundstücke besteht ein Teilungsgenehmigungserfordernis nach § 19 BauGB i.d.F des BauROG nicht.

[1854] *BVerwG*, Urt. v. 12. 8. 1977 -- 4 C 20.76 -- NJW 1978, 338.

[1855] Vgl. zu der in §§ 21, 23 II 2 BauGB a.F. geregelten Bindungswirkung *BVerwG*, Urt. v. 6. 11. 1968 -- 4 C 31.66 -- BVerwGE 31, 22 = DVBl. 1970, 72.

[1856] *LG Halle*, Urt. v. 24.8.1998 – 2 T 258/98 – Zeitschrift für die notarielle Beratungs- und Beurkundungspraxis 1998, 192 = Zeitschrift fü Vermögens- und Immobilienrecht 1999, 170.

[1857] *OLG Naumburg*, Urt. v. 23.2.1999 – 11 Wx 22/98 - #

835 Die in § 20 II BauGB a.F. enthaltenen weiteren **Versagungstatbestände** in **Missbrauchsfällen** sind in § 20 BauGB i.d.F. des BauROG 1998 nicht übernommen worden.[1858]

3. Teilungsgenehmigung hat keine Bindungswirkung

836 Die Entscheidung der Gemeinde über die Teilungsgenehmigung erzeugt im Gegensatz zur vormals geltenden Regelung in § 21 BauGB a.F[1859] keine Bindungswirkungen.[1860] Die **Bindung** galt für **drei Jahre** und wurde dadurch in Anspruch genommen, dass innerhalb der Dreijahresfrist ein Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung oder einer Bebauungsgenehmigung gestellt wurde. Eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand war nicht möglich.[1861]

837 Auch die vormals nach § 21 II BauGB a.F. in bestimmten Fällen bestehende Entschädigungspflicht bei Versagung der Genehmigung ist durch das BauROG aufgehoben worden.

4. Rechtsschutz bei abgelehnter oder erteilter Teilungsgenehmigung

838 Wird die Teilungsgenehmigung abgelehnt, obwohl Versagungsgründe nach § 20 BauGB nicht bestehen, so kann der betroffene Eigentümer gegen den ablehnenden Bescheid nach Durchführung des Widerspruchsverfahrens **Verpflichtungsklage** erheben.

839 Durch eine bei einem Teilungskauf auf Antrag des Käufers erteilte Teilungsgenehmigung oder durch ein entsprechendes Negativattest können Rechte des Verkäufers nicht verletzt werden. Auch durch die Ausstellung eines Zeugnisses nach § 20 II 1 BauGB, dass für eine Grundstücksteilung eine Genehmigung nach § 19 BauGB nicht erforderlich sei, können subjektive Rechte oder Zustimmungs- oder sonstige Mitwirkungsrechte der höheren Verwaltungsbehörde schon deshalb nicht verletzt werden, weil die Behördenzuständigkeit für die Teilungsgenehmigung ausschließlich bei der Gemeinde liegt..[1862]

840 Da die Teilungsgenehmigung nach der Neufassung der §§ 19, 20 BauGB i.d.F. des BauROG 1998 keine Bindungswirkungen für ein nachfolgendes Baugenehmigungsverfahren enthält, sind auch vormals bestehende Anfechtungsmöglichkeiten von Nachbarn entfallen. Diese können die Teilungsgenehmigung nicht mehr anfechten, da sie nicht geltend machen können, durch die Genehmigung in ihren Rechten verletzt zu sein. Im Hinblick auf die gesetzgeberische Wertung im BauROG 1998, dass an einer behördlichen Kontrolle der Teilung von Grundstücken vorbehaltlich einer Satzungsentscheidung der Gemeinde gemäß § 19 I BauGB kein öffentliches Interesse mehr besteht, dürfte auch kein rechtlicher Grund mehr dafür bestehen, eine noch nicht unanfechtbare Aufhebung eines Negativattests aufrechtzuerhalten.[1863]

IV. Gemeindliche Vorkaufsrechte

841 Neben der Veränderungssperre (§ 14 ff. BauGB), der Zurückstellung von Baugesuchen (§ 15 BauGB) und der Teilungsgenehmigung (§§ 19 ff. BauGB) gehören auch die gemeindlichen Vorkaufsrechte zu den Plansicherungsinstrumenten, mit denen die gemeindliche Bauleitplanung flankierend gesichert werden soll. Die gemeindlichen Vorkaufsrechte dienen jedoch über diesen Sicherungszweck hinaus auch der Umsetzung der gemeindlichen Zielvorstellungen. Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen dem **allgemeinen Vorkaufsrecht** nach § 24 BauGB und dem **besonderen Vorkaufsrecht** nach § 25 BauGB. Das allgemeine Vorkaufsrecht besteht beim Kauf von Grundstücken im Geltungsbereich eines Bebauungsplans bei entsprechender öffentlicher Zwecksetzung, in einem Umlegungsgebiet, in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und in einem städtebaulichen Entwicklungsbereich sowie im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB. Durch das BauROG ist das allgemeine Vorkaufsrecht auch auf unbebaute Flächen im Außenbereich, für die im Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist (§ 24 I 1 Nr. 5 BauGB) sowie Gebiete, die nach §§ 30, 33 oder 34 II

[1858] Vgl. dazu *BVerwG*, Urt. v. 16. 11. 1984 -- 4 C 7.82 -- NJW 1985, 1354; zu weiteren Einzelheiten *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 20 Rdn. 22.

[1859] *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1969 -- 4 C 39.68 -- NJW 1969, 1869.

[1860] Zu den Bindungswirkungen des § 21 BauGB a.F. *BVerwG*, Urt. v. 31. 1. 1968 -- 4 C 170.65 -- BVerwGE 29, 86; Urt. v. 6. 5. 1970 -- 4 C 28.68 -- BVerwGE 35, 187; B. v. 11. 8. 1993 -- 4 B 87.93 -- ZfBR 1994, 136 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 271; B. v. 21. 8. 1991 -- 4 B 20.91 -- DVBl. 1992, 40; B. v. 11. 8. 1993 -- 4 B 87.93 -- ZfBR 1994, 136 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 271*Dürr* in *Brügelmann* § 21 Rdn. 19.

[1861] *BVerwG*, Urt. v. 23. 6. 1972 -- 4 C 370 -- DöV 1972, 823.

[1862] *BVerwG*, Urt. v. 6. 11. 1968 -- 4 C 31.66 -- BVerwGE 31, 22 = Buchholz 406.11 § 19 Nr. 21; Urt. v. 7. 5. 1971 -- 4 C 19.70 -- Buchholz 310 § 65 VwGO Nr. 16; B. v. 18. 5. 1992 -- 4 B 98.92 -- BauR 1992, 592 = Grundeigentum 1992, 1103 = NVwZ 1992, 1091 -- Kleingarten.

[1863] BVerwG, B. v. 8.4.1999 – 4 B 184/97 – BauR 2000, 79: Die Fortführung eines zu einer nicht mehr erforderlichen Teilungsgenehmigung führenden Verfahrens wäre sinnlos; Urt. v. 1.7.1999 – 4 C 23.97 – BauR 2000, 76 = ZfBR 1999, 353 für die Aufhebung eines Negativattests nach § 23 II BauGB 1976.

BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, ausgedehnt worden. Das besondere Vorkaufsrecht kann die Gemeinde nach § 25 I BauGB[1864] durch Satzung im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für unbebaute Grundstücke oder in Gebieten begründen, in denen sie städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht.

1. Allgemeines Vorkaufsrecht

842 Das allgemeine Vorkaufsrecht[1865] besteht für die Gemeinde nach § 24 I BauGB beim Kauf von Grundstücken

-- im Geltungsbereich eines Bebauungsplans für Flächen, für die dort eine Nutzung für öffentliche Zwecke oder für Ausgleichsmaßnahmen nach § 1 a BauGB festgesetzt ist,

-- in einem Umlegungsgebiet,

-- in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet und städtebaulichen Entwicklungsbereich sowie

-- im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung,

-- im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans, so weit es sich um unbebaute Flächen im Außenbereich handelt, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist, sowie

-- in Gebieten, die nach den §§ 30, 33 oder 34 II BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können, so weit die Grundstücke unbebaut sind.

843 **a) Grundstückskauf.** Das Vorkaufsrecht besteht nur beim Kauf von Grundstücken auf Grund eines wirksamen Vertrages, nicht bei anderen Erwerbsvorgängen wie Schenkung oder Erbfolge, und bezieht sich in seinem **Anwendungsbereich** auch nicht auf den Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz oder von Erbbaurechten (§ 24 II BauGB). Das Vorkaufsrecht darf nach § 24 III BauGB nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Bei der Ausübung des Vorkaufsrechts hat die Gemeinde den Verwendungszweck des Grundstücks anzugeben (§ 24 III BauGB).

844 Das allgemeine Vorkaufsrecht besteht danach vor allem für Grundstücke, für die in einem Bebauungsplan ein **öffentlicher Zweck** ausgewiesen ist. Zudem besteht es in den **Sonderfällen** des **förmlich festgelegten Sanierungsgebietes**, eines **städtebaulichen Entwicklungsbereichs** oder im Geltungsbereich einer **Erhaltungssatzung**. Das Vorkaufsrecht kann sich auch auf Flächen beziehen, für die **Ausgleichsmaßnahmen** nach § 1a BauGB vorgesehen sind (§ 24 I 1 Nr. 1 BauGB i.d.F. des BauROG 1998). Hierdurch soll sichergestellt werden, dass die in § 1 a BauGB enthaltene Verzahnung der Bauleitplanung mit den naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen durch die Ausübung eines gemeindlichen Vorkaufsrechts umgesetzt werden kann.

845 Das BauROG 1998 hat durch eine Ergänzung des § 24 I 1 BauGB um die neuen Nrn. 5 und 6 sowie § 24 I 3 BauGB die erweiterten Vorkaufsrechte des aufgehobenen § 3 BauGB-MaßnG 1993 weiterhin begrenzt auf Flächen für den Wohnungsbau in das Dauerrecht übernommen. Im Geltungsbereich eines Flächennutzungsplans kann das Vorkaufsrecht für unbebaute Flächen im Außenbereich ausgeübt werden, für die nach dem Flächennutzungsplan eine Nutzung als Wohnbaufläche oder Wohngebiet dargestellt ist (§ 24 I 1 Nr. 5 BauGB). Zudem kann das Vorkaufsrecht für unbebaute Grundstücke[1866] ausgeübt werden, die nach §§ 30, 33 oder 34 II BauGB vorwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden können. Voraussetzung für ein Vorkaufsrecht ist danach u. a., dass die entsprechenden Flächen oder Grundstücke „unbebaut“ sind. Ein Grundstück ist dann „bebaut“, wenn sich auf ihm eine bauliche Anlage i. S. des § 29 BauGB befindet. Bei der Beurteilung ist zunächst der tatsächliche Zustand zugrundezulegen. Rechtliche Erwägungen können daneben dazu führen, dass etwa ein nicht genehmigter Schwarzbau oder eine funktionslos gewordene Bausubstanz, der der Bestandsschutz abhanden gekommen ist, als Nichtbebauung im Rechtssinne zu beurteilen seien.[1867] Durch die Beschränkung des Vorkaufsrechts auf Innenbereichslagen nach § 34 II BauGB und die Herausnahme von Grundstücken, die in einem nicht beplanten Innenbereich nach § 34 I BauGB liegen, soll verdeutlicht werden, da ein Vorkaufsrecht im nicht beplanten Innenbereich nur ausgeübt werden kann, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem Kleinsiedlungsgebiet, allgemeinen Wohngebiet oder besonderem Wohngebiet nach der BauNVO entspricht. Nur bei diesen Gebietstypen können die Grundstücke überwiegend mit Wohngebäuden bebaut werden. Entsprechend seiner Zielsetzung besteht das Vorkaufsrecht nach § 24 I 1 Nr. 6 BauGB in Dorf-, Misch-, Kern-,

---

[1864] § 25 BauGB ist durch das BauROG nicht verändert worden.

[1865] *Grziwotz* NVwZ 1994, 215; *Stock* ZfBR 1987, 10; *Wolf* BauR 1991, 164.

[1866] Ein Grundstück ist nur unbebaut, wenn es keinerlei bauliche Anlagen aufweist, so *BVerwG*, Urt. v. 24.10.1996 – 4 C 1.96 – DVBl. 1997, 432 = ZfBR 1997, 99 – zu dem durch das BauROG 1998 aufgehobenen Vorkaufsrecht in § 3 I BauGB-MaßnG.

[1867] *BVerwG*, Urt. v. 24.10.1996 - 4 C 1.96 - DVBl. 1997, 432 - Gleise einer stillgelegten Werksbahn. Zur Entschädigung bei rechtswidriger Versagung einer Teilungsgenehmigung *BGH*, Urt. v. 23.1.1997 - III ZR 234/95 - NJW 1997, 1229. Dem Nachbarn fehlt ein Rechtsschutzbedürfnis für die Anfechtung einer Teilungsgenehmigung, wenn er die mit der Teilung bezweckte Bebauung nicht mehr verhindern kann, so *BVerwG*, B. v. 7.2.1997 - 4 B 224.96 - NVwZ-RR 1997, 522.

Gewerbe- und Industriegebieten ebenso wie im nicht beplanten Innenbereich mit unterschiedlicher Gebietsstruktur nach § 34 I BauGB nicht.[1868]

846 Bereits § 3 BauGB-MaßnG 1993 enthielt ein Vorkaufsrecht, das sich auf unbebaute Grundstücke bezog, die für eine Wohnnutzung vorgesehen sind. Es soll mit diesen Vorschriften sichergestellt werden, dass unbebaute Grundstücke auch tatsächlich einer Wohnbebauung zugeführt werden.[1869] Speziell im Außenbereich kann die Vorschrift die Vorbereitung und Durchführung von Wohnbauvorhaben in solchen Gebieten erleichtern, in denen die Gemeinde Bebauungspläne mit Wohnnutzung aufstellen will.[1870] Allerdings bedarf das Vorkaufsrecht der **Rechtfertigung durch entsprechende Gründe des Gemeinwohls**, die etwa vorliegen können, wenn die Flächen für Zwecke des Wohnungsbaus benötigt werden. Es ist daher von der Gemeinde bei der Ausübung des Vorkaufsrechts ein erhöhter, wenn nicht sogar dringender Wohnbedarf darzulegen. Auch gelten die Vorschriften für den Ausschluss des Vorkaufsrechts (§ 26 BauGB), die Abwendung des Vorkaufsrechts (§ 27 BauGB) sowie das dabei einzuhaltende Verfahren (§ 28 BauGB) entsprechend. .

847 Durch § 24 I 2 BauGB wird die Möglichkeit der Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 I 1 Nr. 1 BauGB zeitlich vorverlagert. Es kann bereits nach Beginn der öffentlichen Auslegung ausgeübt werden, wenn die Gemeinde einen Beschluss gefasst hat, einen Bebauungsplan aufzustellen, zu ändern oder zu ergänzen. Das Vorkaufsrecht für unbebaute Außenbereichsflächen mit einer beabsichtigten Wohnnutzung nach § 24 I 1 Nr. 5 BauGB kann bereits mit der Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses für eine entsprechende Ausweisung im Flächennutzungsplan ausgeübt werden (§ 24 I 3 BauGB).

848 In allen anderen Fällen besteht das allgemeine Vorkaufsrecht nach § 24 BauGB nicht. Soll ein Vorkaufsrecht nach § 24 I Nr. 3 BauGB in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet geltend gemacht werden, so schließt ein langer Zeitraum seit der Inkraftsetzung der Sanierungssatzung die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nicht aus.[1871] Selbst eine Sanierungssatzung, die mehr als 20 Jahre zurückliegt, kann Grundlage für ein Vorkaufsrecht nach § 24 I Nr. 3 BauGB sein. Anders als bei der sanierungsrechtlichen Genehmigung[1872] sind an die Ausübung des Vorkaufsrechts nicht mit wachsendem Zeitablauf erhöhte Anforderungen zu stellen.[1873]

849 **b) Gemeinwohlerfordernis.** Die **Ausübung** des Vorkaufsrechts ist nur aus Gründen des öffentlichen Wohls zulässig. Dies gebietet die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG, die neben dem Habendürfen und der privatorientierten Nutzbarkeit auch die grundsätzlich freie Verfügbarkeit des Grund und Bodens beinhaltet. Einschränkungen dieser Eigentümerbefugnisse sind allerdings als Inhalts- und Schrankenbestimmungen nach Art. 14 I 2 GG zulässig, so weit sie durch die Sozialpflichtigkeit des Grundeigentums nach Art. 14 II GG gerechtfertigt sind und vernünftige Gründe des Gemeinwohls die Einschränkung rechtfertigen. Dabei sind die Legitimationsanforderungen umso größer, je stärker die Maßnahme die Eigentümerbefugnisse einschränkt, und umso niedriger, je geringer sich der Eingriff auswirkt.[1874]

850 Die Anforderungen für die Ausübung des Vorkaufsrechts sind zwar mit dem Hinweis auf die Rechtfertigung durch Gründe des Gemeinwohls (§ 24 III 1 BauGB) geringer als bei der Enteignung, die vom Wohl der Allgemeinheit erfordert sein muss (§ 87 I BauGB). Gleichwohl bedarf die **Ausübung** des **Vorkaufsrechts** einer **gemeinwohlorientierten Rechtfertigung**, die gegeben ist, wenn mit der Ausübung des Vorkaufsrechts die in § 24 I BauGB aufgeführten städtebaulichen Zwecke verwirklicht werden sollen. Durch die Verpflichtung der Gemeinde, den Verwendungszweck des Grundstücks bei Ausübung des Vorkaufsrechts anzugeben (§ 24 III 2 BauGB), wird angestrebt, dass die Gemeinde sich entsprechend legitimiert und Gründe vorträgt, die auch im gerichtlichen Verfahren nachprüfbar sind. Sind im Bebauungsplan Flächen für den Gemeinbedarf, Verkehrs-, Versorgungs-, Grünflächen oder ähnliche Flächen festgesetzt, so wird die Ausübung des Vorkaufsrechts regelmäßig einem öffentlichen Interesse entsprechen und vom Gemeinwohl gerechtfertigt sein. Im Umlegungsgebiet, Sanierungsgebiet, Entwicklungsbereich oder im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung ist eine entsprechende städtebauliche Begründung erforderlich, die aus der städtebaulichen Zielkonzeption der Gemeinde abgeleitet werden sollte.

851 Bei der Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts nach § 24 III 2 BauGB ist im Rahmen der Ermessensentscheidung als Bestandteil der Gemeinwohlprüfung der jeweilige **Verwendungszweck**, den der Käufer mit dem Erwerb beabsichtigt, zu berücksichtigen. An die Darlegung des Verwendungszwecks sind erhöhte Anforderungen zu stellen. Dies gilt vor allem deshalb, weil der Käufer das Vorkaufsrecht nur nach § 27 BauGB abwenden kann, wenn er den Verwendungszweck des Grundstücks kennt. Vor allem bei einem Vorkaufsrecht nach § 24 I 1 Nr. 5 und 6

[1868] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 54.

[1869] Begründung zum Gesetzentwurf der Koalitionsfraktionen, BT-Drs. 12/3844, S. 40.

[1870] Begründung zum Gesetzentwurf der Bundesregierung, BT- Drs. 11/6508, S. 11 zu § 3 BauGB-MaßnG a. F.

[1871] *BVerwG*, B. v. 15. 3. 1995 -- 4 B 33.95 -- NVwZ 1995, 897 = BauR 1995, 663 = DöV 1995, 833 = NJW 1996, 612 -- Sanierungssatzung.

[1872] *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1984 -- 4 C 20.81 -- BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1985, 116 = BRS 42 Nr. 233; Urt. v. 6. 7. 1984 -- 4 C 14.81 -- BauR 1985, 184 = DVBl. 1985, 114 = BRS 42 Nr. 234.

[1873] *BVerwG*, B. v. 15. 3. 1995 -- 4 B 33.95 -- NVwZ 1995, 897 = BauR 1995, 663 -- Sanierungssatzung.

[1874] S. u. Rdn. 895.

BauGB kann es dem Käufer Schwierigkeiten bereiten, den Verwendungszweck des Grundstücks zu erkennen. Es handelt sich um unbebaute Grundstücke, für die teilweise noch keine genau erkennbare Planung besteht. Bei einem in Aufstellung oder in Änderung befindlichen Flächennutzungsplan ist die planungsrechtliche Zulässigkeit konkreter Vorhaben noch nicht abschließend erkennbar. Selbst während der Aufstellung eines Bebauungsplans bei entsprechender Planreife nach § 33 BauGB, im nichtbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB und sogar im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans lässt das Planungsrecht Spielräume, die der Konkretisierung im jeweiligen Bauantragsverfahren bedürfen. Die Gemeinde muss daher bei Ausübung des Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB den Verwendungszweck des Grundstücks im Einzelnen angeben, um den Beteiligten hierdurch Klarheit zu verschaffen (§ 24 III 2 BauGB). Die Angabe des Verwendungszwecks des Grundstücks kann auch im Hinblick auf die Ausschlusstatbestände des § 26 BauGB von Bedeutung sein. Dazu können auch solche Belange gehören, die § 26 Nr. 2 b BauGB nicht erfasst. Nach dieser Vorschrift ist die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts u. a. ausgeschlossen, wenn das Grundstück von Kirchen und Religionsgesellschaften für Zwecke des Gottesdienstes oder der Seelsorge gekauft wird. Die Freiheit der in Art. 4 GG verbürgten Religionsausübung ist umfassend zu verstehen.[1875] Sie darf weder auf Religionsgemeinschaften, welche der Staat als Körperschaften des öffentlichen Rechts anerkannt hat, noch auf sakral-kultusbezogene Bereiche beschränkt werden.

2. Besonderes Vorkaufsrecht gem. § 25 BauGB

852 Neben dem allgemeinen Vorkaufsrecht des § 24 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung nach § 25 I BauGB ein Vorkaufsrecht für besondere städtebauliche Problembereiche begründen. Das Satzungsvorkaufsrecht kann für **unbebaute Grundstücke** im **Geltungsbereich** eines **Bebauungsplans** (§ 25 I 1 Nr. 1 BauGB) sowie in **Gebieten**, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht, zur **Sicherung einer geordneten städtebaulichen Entwicklung** (§ 25 I 1 Nr. 2 BauGB) ausgeübt werden.[1876] Die Satzung ist gem. §§ 25 I 2, 16 II BauGB ordnungsgemäß bekanntzumachen. Wie beim allgemeinen Vorkaufsrecht steht der Gemeinde auch das Satzungsvorkaufsrecht nach § 25 BauGB nicht beim Kauf von Rechten nach dem Wohnungseigentumsgesetz und von Erbbaurechten zu. Es darf ebenfalls nur ausgeübt werden, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt (§§ 25 II 1, 24 III 1 BauGB). Der Verwendungszweck des Grundstücks ist anzugeben, so weit das bereits zum Zeitpunkt der Ausübung des Vorkaufsrechts möglich ist (§ 25 II 2 BauGB).

853 Das Satzungsvorkaufsrecht nach § 25 BauGB ist deswegen ein besonderes Vorkaufsrecht, weil es der Gemeinde im Gegensatz zum allgemeinen Vorkaufsrecht des § 24 BauGB nicht bereits bei Vorliegen der Tatbestände von Gesetzes wegen zusteht, sondern erst durch **gemeindliche Satzung** begründet werden muss. Erlässt die Gemeinde eine solche Satzung nicht oder ist die Satzung unwirksam, so besteht das besondere Vorkaufsrecht des § 25 BauGB nicht.

854 Das **Satzungsrecht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans** ist auf unbebaute Grundstücke beschränkt. Es muss durch eine Vorkaufssatzung begründet werden, die allerdings -- im Gegensatz zur früheren Regelung in § 25 II BBauG -- weder genehmigungs- noch anzeigepflichtig ist.

855 Das **Satzungsvorkaufsrecht** des § 25 I 1 Nr. 2 BauGB bezieht sich auf Flächen in Gebieten, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht. Das Satzungsvorkaufsrecht ist daher seiner Funktion nach jedenfalls teilweise deckungsgleich mit dem früheren allgemeinen Vorkaufsrecht in § 24 I 1 Nr. 2 BBauG.[1877] Voraussetzung des besonderen Vorkaufsrechts ist allerdings der Erlass einer entsprechenden Satzung.[1878] Der Begriff der städtebaulichen Maßnahmen ist weit gefasst und geht über den engeren sanierungsrechtlichen Bereich hinaus. Städtebauliche Maßnahmen können etwa auch in der Erschließung eines neuen Baugebietes, in der Sicherung und Verbesserung des Wohnumfeldes oder in Verbesserungen der Stadtstruktur bestehen.[1879] Es muss sich dabei aber um konkrete städtebauliche Absichten und Maßnahmen handeln. Zu einer allgemeinen Bodenvorratspolitik lässt sich das besondere Vorkaufsrecht nicht einsetzen. Das Vorkaufsrecht besteht erst mit dem Erlass der Satzung und kann nicht rückwirkend auch für Verträge begründet werden, die bereits vor Inkrafttreten der Satzung abgeschlossen worden sind. Denn ohne die nach § 25 I 1 BauGB vorgeschriebene Satzung fehlt es an der gesetzlichen Grundlage, deren die Gemeinde bedarf, um in das Privatrechtsverhältnis eingreifen zu dürfen, das durch den Kaufvertrag zwischen dem Grundstückseigentümer und einem Dritten geschaffen wird.[1880]

[1875] *BVerfG*, B. v. 16. 10. 1968 -- 1 BvR 241/66 -- BVerfGE 24, 236; B. v. 24. 3. 1980 -- 2 BvR 208/76 -- BVerfGE 53, 366 -- KHG NW; Urt. v. 5. 2. 1991 -- 2 BvR 263/86 -- BVerfGE 83, 341 -- Vereinsregister.

[1876] *OVG Fankfurt (Oder)*, Urt. v. 4.2.1998 – 3 D 5/97.NE – Vewaltungsrechtsreport MO 1998, 244.

[1877] Nach der Überleitungsregelung in § 234 II BauGB gelten Satzungen, die aufgrund des § 25 BBauG erlassen worden sind, als Satzungen nach § 25 I 1 Nr. 2 BauGB weiter.

[1878] *BVerwG*, B. v. 20. 6. 1993 -- 4 B 100.93 -- NVwZ 1994, 284 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 285.

[1879] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 25 Rdn. 5.

[1880] *BVerwG*, B. v. 14. 4. 1994 -- 4 B 70.94 -- BauR 1994, 495 = DVBl. 1994, 871 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 288; allgemein zum gesetzlichen Vorkaufsrecht *BGH*, Urt. v. 15. 6. 1960 -- V ZR 105/59 -- BGHZ 32, 383.

856 Im Übrigen entsprechen die **Voraussetzungen für die Ausübung** des besonderen Vorkaufsrechts nach § 25 BauGB weitgehend denen für die Ausübung des allgemeinen Vorkaufsrechts nach § 24 BauGB. Beide Vorkaufsrechte müssen aus verfassungsrechtlichen Gründen durch Gemeinwohlgründe legitimiert sein.

3. Ausübung des Vorkaufsrechts zu Gunsten Dritter (§ 27a BauGB)

857 Die Gemeinde kann das Vorkaufsrecht nach Maßgabe des § 27 a BauGB zu Gunsten Dritter ausüben. Durch diese mit dem BauROG 1998 bewirkte Neuregelung wurden die zuvor in § 28 IV BauGB a.F. und in § 3 IV BauGB-MaßnG bestehenden Möglichkeiten inhaltlich weitgehend unverändert zusammengeführt. Nach § 27 a I BauGB kann die Gemeinde (1) das ihr zustehende Vorkaufsrecht zu Gunsten eines Dritten ausüben, wenn das Grundstück für den sozialen Wohnungsbau oder die Wohnbebauung für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf genutzt werden soll oder (2) das Vorkaufsrecht zu Gunsten eines öffentlichen Bedarfs- oder Erschießungsträgers (§ 24 I 1 Nr. 1 BauGB) oder eines Sanierungs- oder Entwicklungsträgers (§ 24 I 1 Nr. 3 BauGB) erfolgen soll. Die Frist, innerhalb derer das Grundstück für die öffentliche Zwecksetzung zu verwenden ist, muss von der Gemeinde bezeichnet werden. Mit der Ausübung des Vorkaufsrechts durch die Gemeinde kommt der Vertrag zwischen dem Begünstigten und dem Verkäufer zu Stande. Kommt es nicht innerhalb der bestimmten eit zu einer entsprechenden Verwendung des Grundstücks, soll die Gemeinde in anderer Weise eine zweckentsprechende Verwendung des Grundstücks sicherstellen. Der in § 27 a III BauGB verwendete Begriff der „Baumaßnahme“ ist dabei entsprechend der weiten Definition des § 148 II BauGB zu verstehen und umfasst damit u.a. die Durchführung von auf den Baugrundstücken festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen für Eingriffe in Natur und Landschaft.[1881]Das Vorkaufsrecht kann nach § 28 III BauGB preislimitiert ausgeübt werden. Außer in den Fällen, in denen sich die Bemessung der Entschädigung zwingend nach den Vorschriften des Enteignungsrechts bestimmung (§§ 24 I 1 Nr. 1, 28 IV BauGB), soll die Gemeinde generell die Möglichkeit haben, die Entschädigung nach dem Verkehrswert des Grundstücks zu berechnen. Hierdurch wird eine Regelung in § 28 III BauGB i.d.F. des BauROG 1998 überführt, wie sie zu Gunsten des Wohnungsbaus in dem zum 1.1.1998 außer Kraft getretenen § 3 III BauGB-MaßnG enthalten war. Der zu zahlende Entschädigungsbetrag bemisst sich nach dem Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt des Verkaufsfalles, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich übersteigt. Der Gemeinde wird dabei eine Wahlmöglichkeit eingeräumt, auf der Grundlage des Verkehrswertes zu entschädigen oder den im Kaufvertrag vereinbarten Kaufpreis zu zahlen. Entscheidet sich die Gemeinde dazu, auf der Grundlage des Verkehrswertes zu entschädigen, steht dem Verkäufer allerdings ein nicht auszuschließendes Rücktrittsrecht zu.

4. Ausschluss des Vorkaufsrechts gem. § 26 BauGB

858 Das allgemeine und das besondere Vorkaufsrecht dienen der Erreichung städtebaulicher Ziele. Sind die Grundstücke für einen anderen überwiegend öffentlichen Zweck vorgesehen, muss das gemeindliche Vorkaufsrecht zurücktreten. Auch soll nach § 26 BauGB der Eigentumsschutz dann den Vorrang haben, wenn die Veräußerung an den Ehegatten oder einen nahen Verwandten (Verwandtenprivileg) erfolgt oder durch den Erwerb eines öffentlichen Bedarfsträgers eine zweckentsprechende Verwendung des Grundstücks gewährleistet ist.

859 Nach § 26 BauGB ist die **Ausübung** des allgemeinen oder des besonderen gemeindlichen Vorkaufsrechts daher **ausgeschlossen**, wenn

-- der Eigentümer das Grundstück an seinen Ehegatten oder an einen anderen nahen Angehörigen veräußert (Verwandtenprivileg),

-- das Grundstück von einem öffentlichen Bedarfsträger für bestimmte öffentliche Zwecke oder von Kirchen oder Religionsgesellschaften des öffentlichen Rechts für ihre Zwecke gekauft wird,

-- auf dem Grundstück Vorhaben errichtet werden sollen, für die ein in § 38 BauGB genanntes Verfahren eingeleitet oder durchgeführt worden ist [1882]oder

-- das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder entsprechend den das Vorkaufsrecht begründenden städtebaulichen Zielen und Zwecken bebaut und genutzt wird und auch keine städtebaulichen Missstände oder Mängel i.S. des § 177 II, III 1 BauGB vorliegen.

860 Der Begriff der **Kirchen oder Religionsgesellschaften** umfasst die nach dem jeweiligen Landesrecht anerkennungsfähigen religiösen Gemeinschaften.[1883] Die Zwecke des Gottesdienstes und der Seelsorge sind herkömmlich weit zu verstehen. Auch eine religiös motivierte Jugend- und Sozialarbeit kann nicht als von vornherein ausgeschlossen gelten. Diese Zwecke müssen sich allerdings bereits aus dem Kaufvertrag oder aus anderen Umständen ergeben. Ggf. hat die Gemeinde die jeweiligen Zwecke zu ermitteln.[1884] Dabei ist auf den Zeitpunkt des Abschlusses des Kaufvertrages abzustellen. Das Vorkaufsrecht nach §§ 24 ff. BauGB regelt allerdings nicht, wie sich die Gemeinde dagegen sichert, dass zunächst bestehende Gründe, die der Ausübung des Vorkaufsrechts entgegenstanden, auch später

---

[1881] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG, S. 54.

[1882] § 26 Nr. 3 BauGB ist als Folgeänderung der Neufassung des § 38 BauGB durch das BauROG 1998 geändert worden.

[1883] Art. 4 I, II, Art. 140 GG, Art. 137 WRV.

[1884] *BVerwG*, B. v. 26. 4. 1993 -- 4 B 31.93 -- NVwZ 1994, 282 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 284.

noch gegeben sind. Die Gemeinden werden daher vielfach bemüht sein, Anwendungsvereinbarungen in vertraglicher Form über § 27 BauGB hinausgehend zu treffen. Scheitern derartige Bemühungen, kann dies für die Frage bedeutsam sein, ob die Gemeinde über die Ausübung des Vorkaufsrechts ermessensfehlerhaft entschieden hat. Dabei kann bedeutsam sein, aus welchen Gründen der Käufer nicht bereit war, der Gemeinde entsprechend zumutbare Sicherheiten einzuräumen oder anderweitig durchsetzungsfähige Zusicherungen zu geben.[1885]

5. Abwendung des Vorkaufsrechts gem. § 27 BauGB

861 Die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts ist im Hinblick auf die verfassungsrechtlich erforderliche Rechtfertigung kein Selbstzweck, sondern dient der Verwirklichung städtebaulicher Zwecke. Der Käufer soll daher das allgemeine wie das besondere Vorkaufsrecht abwenden können, wenn der die Ausübung rechtfertigende Zweck auch durch den Käufer selbst verwirklicht werden kann und dies ausreichend gesichert ist. Nach § 27 I BauGB[1886] kann daher der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts abwenden, wenn die Verwendung des Grundstücks nach den baurechtlichen Vorschriften oder städtebaulichen Zielen bestimmt oder mit hinreichender Sicherheit bestimmbar ist, der Käufer in der Lage ist, das Grundstück binnen angemessener Frist entsprechend zu nutzen und er sich vor Ablauf der Zweimonatsfrist für die Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 28 II BauGB) hierzu verpflichtet. Bei bestehenden städtebaulichen Missständen oder Mängeln kann der Käufer die Ausübung des Vorkaufsrechts durch deren Beseitigung innerhalb angemessener Frist sowie durch eine entsprechende Verpflichtungserklärung abwenden. Die Abwendungsmöglichkeit des § 27 I BauGB besteht allerdings nicht bei Flächen, die im Bebauungsplan für einen öffentlichen Zweck ausgewiesen sind, oder in einem Umlegungsgebiet, wenn das Grundstück für Zwecke der Umlegung benötigt wird (§ 27 II BauGB). Die Regelung will sicherstellen, dass die Verwirklichung des öffentlichen Zwecks auch durch die öffentliche Hand gewährleistet wird. An die Nachweispflichten und Verpflichtungserklärungen sind entsprechende Anforderungen zu stellen.[1887]

6. Verfahren und Entschädigung

862 Entschädigung und Verfahren für die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts sind in § 28 BauGB geregelt. Das Vorkaufsrecht wird durch die Gemeinde innerhalb von zwei Monaten nach Mittelung des Kaufvertrages durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausgeübt (§ 28 II 1 BauGB). Der Verwaltungsakt wird durch das für die Außenvertretung der Gemeinde zuständige Organ erlassen. Ob dazu ein Gemeinderatsbeschluss erforderlich ist, bestimmt das jeweilige Landesrecht.[1888] Das Grundbuchamt darf bei Kaufverträgen den Käufer als Eigentümer in das Grundbuch nur eintragen, wenn ihm die Nichtausübung oder das Nichtbestehen des Vorkaufsrechts nachgewiesen ist. Besteht ein Vorkaufsrecht nicht oder wird es nicht ausgeübt, hat die Gemeinde auf Antrag eines Beteiligten unverzüglich ein Zeugnis auszustellen. Das Zeugnis gilt als Verzicht auf die Ausübung des Vorkaufsrechts (§ 28 I BauGB). Das Vorkaufsrecht kann nach § 28 II BauGB nur innerhalb von zwei Monaten nach Mitteilung des Kaufvertrages durch Verwaltungsakt gegenüber dem Verkäufer ausgeübt werden. Die zivilrechtlichen Vorschriften der §§ 504 ff. BGB sind anzuwenden. Ist die Zweimonatsfrist zur wirksamen Ausübung des Vorkaufsrechts abgelaufen, so hat die Gemeinde ein Negativattest zu erteilen. Erteilt die Gemeinde trotz abgelaufener Frist für die Ausübung des Vorkaufsrechts kein Negativattest, stellt dies eine Amtspflichtverletzung dar. Die Verpflichtung zur alsbaldigen Erteilung eines Negativattestes dient allerdings nicht dem Schutz des Käufers vor einer Zahlung trotz des Fehlens des Attestes.[1889]

7. Preislimitiertes Vorkaufsrecht

863 Das Vorkaufsrecht kann nach § 28 III BauGB preislimitiert ausgeübt werden. Außer in den Fällen, in denen sich die Bemessung der Entschädigung zwingend nach den Vorschriften des Enteignungsrechts bestimmung (§§ 24 I 1 Nr. 1, 28 IV BauGB), soll die Gemeinde generell die Möglichkeit haben, die Entschädigung nach dem Verkehrswert des Grundstücks zu berechnen. Hierdurch wird eine Regelung in § 28 III BauGB i.d.F. des BauROG 1998 überführt, wie sie zu Gunsten des Wohnungsbaus in dem zum 1.1.1998 außer Kraft getretenen § 3 III BauGB-MaßnG enthalten war. Der zu zahlende Entschädigungsbetrag bemisst sich nach dem Verkehrswert des Grundstücks zum Zeitpunkt des Verkaufsfalles, wenn der vereinbarte Kaufpreis den Verkehrswert in einer dem Rechtsverkehr erkennbaren Weise deutlich übersteigt. Der Gemeinde wird dabei eine Wahlmöglichkeit eingeräumt, auf der Grundlage des Verkehrswertes zu entschädigen oder den im Kaufvertrag vereinbarten Kaufpreis zu zahlen. Entscheidet sich die Gemeinde dazu, auf der Grundlage des Verkehrswertes zu entschädigen, steht dem Verkäufer allerdings ein nicht auszuschließendes Rücktrittsrecht zu.

[1885] *BVerwG*, B. v. 26. 4. 1993 -- 4 B 31.93 -- NVwZ 1994, 282 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 284.

[1886] § 27 BauGB ist durch das BauROG 1998 nicht geändert worden.

[1887] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 27 Rdn. 3.

[1888] *LG München*, Urt. v. 30.11.1998 – 1 T 18868/98 – MittBayNot 1999, 208.

[1889] *OLG Dessau*, Urt. v. 28.7.1998 – 12 U 24/98 – Negativattest.#

864 Das Wahlrecht einer Preislimitierung nach § 28 III BauGB tritt dann ein, wenn der vereinbarte Kaufpreis deutlich über dem auf dem Grundstücksmarkt erzielbaren Preis liegt.[1890] Ebenso wie in den Fällen des § 28 a III BBauG 1976 ist der Verkäufer allerdings berechtigt, bis zum Ablauf eines Monats nach Unanfechtbarkeit des Verwaltungsakts über die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts von dem Vertrag zurückzutreten. Tritt der Verkäufer von dem Vertrag zurück, trägt die Gemeinde die Kosten des Vertrages auf der Grundlage des Verkehrswertes (§ 28 III 4 BauGB). Wie bei § 28 a BBauG 1976 hat die Gemeinde dabei ein Wahlrecht zwischen dem vertraglich vereinbarten Kaufpreis und dem Verkehrswert. Die Ausübung des Vorkaufsrechts bei Verträgen mit deutlich überhöhtem Verkehrswert ist daher für die Gemeinde mit Risiken behaftet: Der Verkäufer kann zurücktreten, was für die Gemeinde zu einer entsprechenden Belastung mit den Vertragskosten führt (§ 28 III 4 BauGB). Außerdem wird in solchen Fällen zumeist um die Höhe des Kaufpreises gestritten, was die zügige Verfahrensabwicklung zusätzlich belasten wird.[1891] Außerdem müssen entsprechende gemeindliche Finanzmittel verfügbar sein. § 28 III 6 BauGB stellt darüber hinaus durch eine Nachzahlungspflicht der Gemeinde sicher, dass das Grundstück dem von der Gemeinde angegebenen Verwendungszweck zugeführt wird.[1892]

865 Die Möglichkeiten des preislimitierten Erwerbs gelten in ganz Deutschland. Früher bestehende Sonderregelungen zu Gunsten des Wohnungsbaus (§ 3 BauGB-MaßnG) und zu Gunsten der neuen Länder (§ 246a I Nr. 7 BauGB 1993) sowie für den Westteil von Berlin (§ 247 VI BauGB 1993) sind wegen der durch das BauROG 1998 bewirkten Änderungen gegenstandslos. Hierdurch ist die Preislimitierung auf alle Verkaufsfälle erstreckt worden, bei denen nicht eine vorrangige Entschädigungspflicht nach Enteignungsgrundsätzen nach §§ 24 I 1 Nr. 1, 28 IV BauGB besteht. Trotz dieses erweiterten Anwendungsbereichs wird die Gemeinde das Vorkaufsrecht wegen der finanziellen Folgen nur anwenden, wenn entsprechende gemeindliche Finanzmittel vorhanden sind. Die erfolgreiche Ausübung des preislimitierten Vorkaufsrechts ist zudem durch das dem Verkäufer eingeräumte Rücktrittsrecht geschwächt.

7. Teil. Planverwirklichungsinstrumente

866 Neben den plansichernden Instrumenten stehen der Gemeinde auch planverwirklichende Maßnahmen zur Verfügung, um eine Realisierung der Bauleitplanung zu gewährleisten. Bodenordnende Maßnahmen durch Umlegung (§§ 45 bis 79 BauGB) und Grenzregelung (§§ 80 bis 84 BauGB) dienen dazu, die Grundstücksgrenzen den städtebaulichen Zielvorstellungen anzupassen, um die Umsetzung der gemeindlichen Bauleitplanung sicherzustellen. Die **Enteignung** nach §§ 39 bis 44, 85 ff. BauGB soll die Verwirklichung der gemeindlichen Planung durch Zugriff auf privates Eigentum sicherstellen. Die **Erhaltungssatzung** nach § 172 BauGB und die **städtebaulichen Gebote** (Baugebot, Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot, Pflanzgebot und Rückbau oder Entsiegelungsgebot (§§ 175 bis 179 BauGB) dienen der **Umsetzung städtebaulicher Zielvorstellungen**, die sich aus einem Bebauungsplan oder im nichtbeplanten Innenbereich ergeben. Gemeinsam ist diesem Instrumentarium, dass es der Verwirklichung und damit der Umsetzung der städtebaulichen Planung in konkretes grundstücksbezogenes Handeln dient.

I. Bodenordnende Maßnahmen

867 Der Bebauungsplan setzt die Nutzung unabhängig von dem Zuschnitt der Grundstücke fest. Vielfach ist es daher erforderlich, den Grundstückszuschnitt neu zu ordnen, um ihn für die von der Gemeinde beabsichtigte bauliche Nutzung vorzubereiten. Diesem Ziel dienen die **Umlegung** (§§ 45 bis 79 BauGB) und die **Grenzregelung** (§§ 80 bis 84 BauGB).

1. Umlegung

868 Maßnahmen der Bodenordnung werden vor allem durch die Umlegung nach §§ 45 bis 79 BauGB verwirklicht.[1893] Dabei geht es darum, den **Grundstückszuschnitt** durch Neuaufteilung der Grundstücksflächen im Interesse der besseren baulichen Nutzbarkeit der Grundstücke neu zu ordnen. Die **Umlegungsbeteiligten** befinden sich dabei in einer Solidargemeinschaft, die sich daraus ergibt, dass im Umlegungsgebiet alle Grundstücke prinzipiell zur Disposition und Neuaufteilung anstehen. Neben der planmäßigen Bebauung der Grundstücke dient die Umlegung auch den privaten Grundstücksinteressen, indem bisher schlecht oder überhaupt nicht bebaute Grundstücksflächen einer plangemäßen städtebaulichen Nutzungsmöglichkeit zugeführt werden. Das öffentliche Interesse an einer planmäßigen Bebauung trifft sich dabei mit den privaten Interessen an einer besseren Verwertbarkeit der Grundstücke. Die

---

[1890] *BVerwG*, Urt. v. 24. 11. 1978 -- 4 C 56.76 -- NJW 1979, 2578; Urt. v. 21. 8. 1981 -- 4 C 16.78 -- NJW 1982, 398 -- Entwicklungsbereich.

[1891] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 10 Rdn. 82.

[1892] So schon § 3 III 6 BauGB-MaßnG. Zu weiteren Einzelheiten *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Söfker* § 24 Rdn. 34.

[1893] *Brenner* DVBl. 1993, 291; *Bryde* JuS 1993, 283; *Dieterich* Baulandumlegung 1990; *Grotefels* in *Hoppe/Grotefels* Rdn. 1 ff.; *Kirchberg* Das Umlegungsverfahren 1992; *Mainczyk* DÖV 1986, 995; *Oehmen* LKV 1994, 80; *Rothe* Umlegung und Grenzregelung nach dem BBauG 1984; *ders.* LKV 1994, 86; *Schmidt-Aßmann* DVBl. 1982, 152.

Umlegung dient damit nicht nur dem öffentlichen Interesse, sondern zugleich auch dem Individualinteresse der betroffenen Grundstückseigentümer. Aus dieser Sicht erfährt die Umlegung eine doppelte städtebauliche sowie privatrechtliche und damit zugleich auch verfassungsrechtliche Rechtfertigung.

869 Nach § 45 I BauGB liegt der **Zweck der Umlegung** darin, im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zur Erschließung oder Neugestaltung bestimmter Gebiete bebaute und unbebaute Grundstücke durch Umlegung in der Weise neu zu ordnen, dass nach Lage, Form und Größe für die bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltete Grundstücke entstehen. Das Bebauungsplanverfahren kann dabei nach § 45 II BauGB eingeleitet werden, auch wenn ein Bebauungsplan noch nicht aufgestellt worden ist. In diesem Fall muss der Bebauungsplan vor dem Beschluss über die Aufstellung des Umlegungsplans (§ 66 I BauGB) in Kraft treten (§ 45 II BauGB).

870 Die Umlegung setzt danach einen **qualifizierten oder einfachen Bebauungsplan** (§ 30 I oder III BauGB) voraus, dessen Verwirklichung sie dient. Die Einleitung des Umlegungsverfahrens kann aber auch bereits dann erfolgen, wenn der Bebauungsplan noch nicht rechtsverbindlich ist (§ 45 II BauGB), jedoch durch einen Aufstellungsbeschluss eingeleitet worden ist.

871 Wird der einer Umlegung zu Grunde liegende Bebauungsplan in einem **Normenkontrollverfahren** für nichtig erklärt und kann der Umlegungszweck ohne diesen Bebauungsplan nicht verwirklicht werden, so besteht grundsätzlich ein Anspruch auf Änderung des Umlegungsplans. Ohne gültigen Bebauungsplan kann der Zweck der Umlegung im Regelfall nicht erreicht werden. Die mit dem Umlegungsplan angestrebte städtebauliche Neuordnung liegt nicht schon in der Neuregelung der Eigentumsverhältnisse im Umlegungsgebiet, die mit der Bekanntmachung, dass der Umlegungsplan unanfechtbar geworden sei, eingetreten ist (vgl. § 72 I i. V. mit § 71 I BauGB). Der Zweck der Umlegung besteht vielmehr darin, den Umlegungsbetroffenen Grundstücke zur Verfügung zu stellen, die für die im Bebauungsplan festgesetzte bauliche oder sonstige Nutzung zweckmäßig gestaltet sind (vgl. § 45 I BauGB). Wird dieser Zweck verfehlt, weil wegen der Nichtigkeit des Bebauungsplans die Erteilung von Baugenehmigungen zu dem im Umlegungsplan vorausgesetzten Nutzungszweck nicht möglich ist, so lässt sich auch die Neuverteilung der Flächen im Umlegungsplan nicht mehr rechtfertigen. Dies löst im Hinblick auf Art. 14 I GG einen Anspruch auf Beseitigung der Zweckverfehlung in Gestalt eines Anspruchs auf Änderung des Umlegungsplans aus. Für die gebotene Rückabwicklung kommt allein ein auf eine entsprechende Anwendung des § 73 BauGB gestützter Anspruch auf Änderung des Umlegungsplans in Betracht.[1894] Das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis für einen Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan, der Grundlage eines Umlegungsplans ist, kann nicht allein wegen der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans verneint werden.[1895]

872 Die zuvor nur im Geltungsbereich eines Bebauungsplans zulässige Umlegung ist durch das InvWoBaulG 1993 auch auf den **nichtbeplanten Innenbereich** nach § 34 BauGB erweitert worden. Innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils kann eine Umlegung durchgeführt werden, wenn sich aus der Eigenart der näheren Umgebung hinreichende Kriterien für die Neuordnung der Grundstücke ergeben (§ 45 I 2 BauGB). Zugleich können gem. § 46 IV BauGB die zur Durchführung der Umlegung erforderlichen vermessungs- und katastermäßigen Aufgaben öffentlich bestellten Vermessungsingenieuren übertragen werden. Im Außenbereich ist die Umlegung demgegenüber nicht möglich. Dies gilt auch, wenn die Absicht, einen Bebauungsplan aufzustellen, endgültig aufgegeben wird und die betroffenen Grundstücke im Außenbereich liegen.

873 Die Umlegung kann sowohl der **Erschließung** der Grundstücke als auch ihrer **Neuordnung** dienen. Sie hat zum Ziel, den Zuschnitt der Grundstücke für eine planentsprechende Nutzung zweckmäßiger zu gestalten. Die bloße Überführung des Grundstückseigentums (reine Rechtsumlegungen) oder die ausschließliche Überführung des Grundeigentums in die öffentliche Hand zur Verwirklichung öffentlicher Zwecke (reine Wertumlegung) sind demgegenüber unzulässig. Allerdings bestehen nur begrenzte gerichtliche Kontrollmöglichkeiten hinsichtlich der Angemessenheit der Erschließung. So begründet der Einwand, es gebe eine sinnvollere und geeignetere Möglichkeit zur Erschließung des Umlegungsgebietes als die im Bebauungsplan vorgesehene, für sich nicht die Rechtswidrigkeit der vorzeitigen Besitzeinweisung oder ein überwiegendes Interesse an der Aussetzung der vorzeitigen Besitzeinweisung.[1896]

874 Neben der **Planverwirklichung** dient die Umlegung auch dazu, die **Verwendbarkeit und Nutzungsmöglichkeit** der Grundstücke besser zu gestalten. Immer muss sich aber die Umlegung durch öffentliche Zwecke legitimieren, die sich aus der gemeindlichen Bauleitplanung ableiten. Ist erkennbar, dass die Umlegung endgültig nicht mehr durchgeführt werden soll, so ist der Beschluss zur Einleitung der Umlegung entsprechend den Grundsätzen bei Abschluss der Sanierung nach §§ 162 ff. BauGB aufzuheben. Durch die Bekanntmachung der Aufhebung des Einleitungsbeschlusses (§§ 45, 47 BauGB) erlischt die Verfügungs- und Veränderungssperre des § 51 BauGB.

875 Nach § 47 BauGB wird die Umlegung durch einen **Umlegungsbeschluss** der Umlegungsstelle eingeleitet. Im Umlegungsbeschluss ist das Umlegungsgebiet (§ 52 BauGB) zu bezeichnen. Die im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke sind im Einzelnen aufzuführen (§ 47 BauGB). An den Umlegungsbeschluss knüpft das Gesetz zahlreiche

---

[1894] *BVerwG*, Urt. v. 22. 3. 1990 -- 4 C 24.86 -- BVerwGE 85, 96.

[1895] *BVerwG*, B. v. 17. 12. 1992 -- 4 NB 25.90 -- DVBl. 1993, 651 = ZfBR 1993, 200 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 620.

[1896] *OLG Frankfurt*, Urt. v. 12.8.1998 – 1 W (Baul) 5/98 - ; *LG Darmstadt*, Urt. v. 4.5.1998 – 9 O(B) 9/98 - #.

Rechtsfolgen wie etwa die Stellung als Beteiligter (§ 48 I BauGB), die Verfügungs- und Veränderungssperre (§ 51 BauGB), die Eintragung des nach § 54 I BauGB dem Grundbuchamt mitzuteilenden Umlegungsbeschlusses in das Grundbuch, den Stichtag für die Wertermittlung[1897] der Einwurfsgrundstücke und für die Bemessung der Geldbeträge und Ausgleichsleistungen sowie für das nach § 24 I 1 Nr. 2 BauGB in Umlegungsgebieten bestehende gemeindliche Vorkaufsrecht an. Auch beginnt mit der Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses die Monatsfrist für die Anmeldung unbekannter Rechte (§ 50 II BauGB). Die Umlegungsstelle erhält nach § 209 BauGB das Recht, notwendige Vorarbeiten auf dem Grundstück (Vermessungsarbeiten) zu beginnen.

876 Der Umlegungsbeschluss nach § 47 BauGB kann -- anders als die Anordnung der Umlegung durch die Gemeinde nach § 46 BauGB -- als Verwaltungsakt mit Widerspruch und ggf. Klage vor den Baulandkammern **angefochten** werden. Der Umlegungsbeschluss ist nach § 50 I BauGB wegen der Vielzahl der Beteiligten regelmäßig ortsüblich bekanntzumachen. Gegen den Umlegungsbeschluss ist nach § 50 II BauGB innerhalb eines Monats seit öffentlicher Bekanntgabe Widerspruch einzulegen. Wird die Frist versäumt, so tritt eine relative Präklusionswirkung ein, die sich auf alle Rechte bezieht, die durch den Umlegungsbeschluss beeinträchtigt werden können. Dies gilt insbesondere für dingliche Rechte eines Beteiligten, die sich nicht aus dem Grundbuch ergeben. Werden solche Rechte nicht innerhalb der Monatsfrist nach Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses angemeldet oder innerhalb der nach § 48 III BauGB von der Umlegungsstelle gesetzten Nachfrist glaubhaft gemacht, so muss der Berechtigte die bisherigen Verhandlungen und Festsetzungen der Umlegungsstelle gegen sich gelten lassen, wenn die Umlegungsstelle dies bestimmt (§ 50 III BauGB). Auf diese Rechtswirkungen ist in der Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses hinzuweisen (§ 50 V BauGB).

877 Der Funktion des Umlegungsverfahrens entsprechend enthält § 48 BauGB eine umfangreiche **Beteiligungsregelung**. Am Umlegungsverfahren zu beteiligen sind danach die Eigentümer der im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke, die Inhaber eingetragener dinglicher Rechte sowie bestimmter nicht eingetragener sowie schuldrechtlicher Ansprüche, die Gemeinde, ggf. der Bedarfsträger sowie die Erschließungsträger. Zu beteiligen sind daher neben den Grundstückseigentümern auch die Inhaber dinglich gesicherter Grundpfandrechte oder eingetragene Vorkaufsberechtigte, aber auch Mieter und Pächter. Bestehen Zweifel an einem angemeldeten Recht, so kann dem Anmeldenden eine Frist zur Glaubhaftmachung seiner Rechte gesetzt werden. Nach fruchtlosem Ablauf der Frist ist er bis zur Glaubhaftmachung seiner Rechte nicht mehr zu beteiligen (§ 48 III BauGB). Die Beteiligung im Umlegungsverfahren setzt daher bei unklarer Sach- und Rechtslage voraus, dass der Betroffene seine Rechte geltend macht und seinen Mitwirkungslasten nachkommt. Bei einer Rechtsnachfolge tritt dabei der Rechtsnachfolger in dem jeweiligen Zustand in das Umlegungsverfahren ein.

878 Durch die Bekanntmachung des Umlegungsbeschlusses tritt nach § 51 BauGB eine weitgehende **Verfügungs- und Veränderungssperre** ein. Bis zur Bekanntmachung des Inkrafttretens des Umlegungsplans (§ 71 BauGB) dürfen im Umlegungsgebiet nur mit schriftlicher Genehmigung der Umlegungsstelle Teilungen oder Verfügungen vorgenommen oder schuldrechtliche Vereinbarungen abgeschlossen werden, durch die einem anderen ein Recht zum Erwerb, zur Nutzung oder zur Bebauung eines Grundstücks oder Grundstücksteils eingeräumt wird oder Baulasten neu begründet, geändert oder aufgehoben werden.

879 Das Umlegungsgebiet ist nach § 52 BauGB so **abzugrenzen**, dass die Umlegung sich zweckmäßig durchführen lässt. Es kann aus räumlich getrennten Flächen bestehen. Das Umlegungsgebiet darf nicht über die Grenzen eines Bebauungsplangebietes hinausreichen (§ 45 BauGB), jedoch kann das Umlegungsgebiet kleiner als das Bebauungsplangebiet sein. Bereits bei der Anordnung der Umlegung hat die Gemeinde den Bereich in etwa anzugeben. Die Umlegungsstelle kann bei der Festlegung des Umlegungsgebietes, die mit dem Umlegungsbeschluss nach § 47 S. 2 BauGB zu erfolgen hat, nach Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten die genaue Begrenzung des Umlegungsgebietes innerhalb der Grenzen des Bebauungsplangebietes anordnen.

880 Das Gesetz gibt dabei die Möglichkeit, **einzelne Grundstücke**, welche die Umlegung erschweren würden, aus dem Umlegungsgebiet **auszunehmen** oder auch erforderliche unwesentliche Änderungen des Umlegungsgebietes bis zum Beschluss über die Aufstellung des Umlegungsplanes in einem vereinfachten Verfahren durchzuführen. Die Änderungen sind lediglich den betroffenen Grundstückseigentümern mitzuteilen. Eine öffentliche Bekanntmachung, wie sie § 50 I 1 BauGB vorschreibt, dürfte dabei nur erforderlich sein, wenn das Umlegungsgebiet vergrößert wird und neue Beteiligte durch das Umlegungsverfahren betroffen werden. Wird das Umlegungsgebiet jedoch verkleinert, kann eine öffentliche Bekanntmachung nach § 50 I 1 BauGB entfallen.[1898] Allerdings dürfte dann eine eingeschränkte Beteiligung erforderlich sein, um die anderen Beteiligten zu informieren. Auch sind die Änderungen dem Grundbuchamt und dem Katasteramt mitzuteilen, um Neueintragungen zu bewirken oder entsprechende Entlassungen aus der Umlegung vorzunehmen (§ 54 I BauGB).

881 Zur Vorbereitung der Umlegungsmaßnahmen fertigt die Umlegungsstelle nach § 53 BauGB eine **Bestandskarte**, in der die bisherige Lage und Form der Grundstücke des Umlegungsgebietes und die auf ihnen befindlichen Gebäude sowie die Grundstückseigentümer bezeichnet sind, und für jedes Grundstück ein **Bestandsverzeichnis** an. Das

---

[1897] Zur Wertermittlung *BVerwG*, B. v. 16.1.1996 - 4 B 69.95 - NVwZ-RR 1997, 155 = DVBl. 1996, 691 – Funktionsschwächensanierung.

[1898] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 52 Rdn. 16.

Bestandsverzeichnis weist den jeweiligen Eigentümer, die grundbuch- und katastermäßige Bezeichnung, die Größe und die Nutzungsart nach dem Liegenschaftskataster unter Angabe von Straße und Hausnummer sowie die im Grundbuch in Abt. II eingetragenen Lasten und Beschränkungen aus. Die in Abteilung III des Grundbuchs enthaltenen Grundpfandrechte werden demgegenüber nicht in das Bestandsverzeichnis aufgenommen. Bestandskarte und Bestandsverzeichnis ohne die Belastungen in Abteilung II sind für die Dauer eines Monats nach vorheriger ortsüblicher Bekanntmachung in der Gemeinde öffentlich auszulegen. Betrifft die Umlegung nur wenige Grundstücke, so genügt anstelle der ortsüblichen Bekanntmachung eine Mitteilung an die Eigentümer und Inhaber von Rechten, die am Umlegungsverfahren teilnehmen. Einsichtsmöglichkeiten in diese Unterlagen hat jeder, der ein berechtigtes Interesse darlegt (§ 53 BauGB).

882 § 54 I BauGB stellt durch die **Mitteilungspflicht** an das Grundbuchamt und die für die Führung des Liegenschaftskatasters zuständige Stelle sicher, dass die Einleitung des Umlegungsverfahrens in das Grundbuch eingetragen wird und die nach § 51 BauGB eingetretene Verfügungs- und Veränderungssperre bei Veräußerungen des Grundstücks, aber auch in Fällen der beabsichtigten Grundstücksteilung beachtet wird. Das Grundbuchamt und die für die Führung des Katasteramts zuständige Stelle haben die Umlegungsstelle von allen Eintragungen zu benachrichtigen, die nach dem Zeitpunkt der Einleitung des Umlegungsverfahrens im Grundbuch der betroffenen Grundstücke oder im Liegenschaftskataster vorgenommen sind oder vorgenommen werden (§ 54 II BauGB).

883 Eine umfangreiche **Verteilungsregelung** enthalten die Vorschriften der §§ 55 bis 65 BauGB. Sie stellen das Kernstück des Umlegungsverfahrens dar. Es gilt dabei, einen für die künftige Verwertbarkeit der Grundstücke zweckmäßigen Zuschnitt zu erreichen und zugleich durch eine interne Verteilungsregelung einen sachgerechten Ausgleich zwischen den Beteiligten sicherzustellen. Die im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke werden dabei nach ihrer Fläche rechnerisch zu einer Masse vereinigt (§ 55 I BauGB). Aus dieser Umlegungsmasse sind vorweg bestimmte, für öffentliche Zwecke benötigte Flächen auszuscheiden und der Gemeinde oder dem sonstigen Erschließungsträger zuzuteilen. Die verbleibende Masse ist die Verteilungsmasse. Sonstige Flächen, für die nach dem Bebauungsplan eine Nutzung für öffentliche Zwecke festgesetzt ist, können ausgeschieden und dem Bedarfs- und Erschließungsträger zugeleitet werden, wenn dieser geeignetes Ersatzland in die Verteilungsmasse einbringt.

884 Die **Verteilung der privat nutzbaren Flächen** folgt nach den Grundsätzen der §§ 56 bis 59 BauGB. In das Verteilungsverfahren wird dabei zunächst nur der Grund und Boden einbezogen, während für bauliche Anlagen, Anpflanzungen und sonstige Einrichtungen auf dem Grundstück lediglich eine Abfindung oder ein Geldausgleich gewährt wird (§ 60 BauGB). § 56 BauGB sieht als Verteilungsmaßstab entweder eine Wertumlegung (§ 57 BauGB) oder eine Flächenumlegung (§(58 BauGB) vor. Der Maßstab ist von der Umlegungsstelle nach pflichtgemäßem Ermessen unter Beachtung des Abwägungsgebotes je nach Zweckmäßigkeit einheitlich zu bestimmen (§ 56 I 2 BauGB). Bei Einverständnis aller Beteiligten kann auch ein anderer Verteilungsmaßstab gewählt werden (§ 56 II BauGB). Die Zuteilung von Grundstücksflächen hat gegenüber der Wertumlegung grundsätzlich Vorrang.[1899]

885 Sowohl die **Wertumlegung** als auch die **Flächenumlegung** gehen von einem theoretischen Anspruch jedes beteiligten Eigentümers (Sollanspruch) auf Zuteilung einer bestimmten Fläche (Sollzuteilung) aus. Bei der Wertumlegung ist ggf. ein Geldausgleich zu leisten (§ 57 BauGB).[1900] Bei der Flächenumlegung ist hiervon der in Fläche zu erbringende Vorteilsausgleich abzuziehen (§ 58 BauGB). Für die Zuteilung und Abfindung bestimmt § 59 BauGB, dass den Eigentümern aus der Verteilungsmasse dem Umlegungszweck entsprechend nach Möglichkeit Grundstücke in gleicher oder gleichwertiger Lage wie die eingeworfenen Grundstücke und entsprechend den durch die Flächen- oder Wertumlegung ermittelten Anteilen zuzuteilen sind. So weit dies nicht möglich ist, findet nach § 59 II BauGB ein Geldausgleich nach den entschädigungsrechtlichen Vorschriften der §§ 93 bis 103 BauGB statt. Der Geldausgleich bemisst sich nach dem Verkehrswert, bezogen auf den Zeitpunkt der Aufstellung des Umlegungsplans, wenn der Beteiligte deutlich mehr erhält, als er einwirft, und dadurch die bebauungsplanmäßige Nutzung ermöglicht wird. Die Entschädigung kann mit Einverständnis des Eigentümers in Geld, Grundeigentum außerhalb des Umlegungsgebietes oder Miteigentum, grundstücksgleichen Rechten, Wohnungseigentum oder in sonstigen dinglichen Rechten innerhalb oder außerhalb des Umlegungsgebietes gewährt werden (§ 59 IV BauGB). Gegen den Willen des Eigentümers kann eine Abfindung in Geld oder mit außerhalb des Umlegungsgebietes gelegenen Grundstücken erfolgen, wenn er im Umlegungsgebiet keine bebauungsfähigen Grundstücke erhalten kann oder wenn eine derartige Abfindung sonst zur Erreichung der Ziele und Zwecke des Bebauungsplans erforderlich ist (§ 59 V BauGB). Eine Geldabfindung kann auch im Interesse der Erhaltung der Eigentümerstruktur vorgenommen werden (§ 59 VI BauGB). Wird durch einen Umlegungsbeschluss eine Flächenzuteilung vorgenommen, wird die Regelung des § 58 II BauGB durch § 58 II BauGB überlagert. Der Betroffene hat demzufolge einen Anspruch auf Geldausgleich, wenn der Wert der Zuteilung der eingeworfenen Fläche oder mehr als nur unwesentlich den Sollanspruch nach § 55 IV BauGB unterschreitet.[1901] Bei

---

[1899] *BGH*, Urt. v. 7. 11. 1991 -- III ZR 161/90 -- DVBl. 1992, 557.

[1900] § 57 II 2 BauGB ist durch das BauROG 1998 zugunsten der Berücksichtigung auch naturschutzrechtlicher Ausgleichsmaßnahmen erweitert worden. Dasselbe gilt für die in § 59 I BauGB vorgenommene Ergänzung, vgl. *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 63.

[1901] *BGH*, Urt. v. 12.3.1998 - III ZR 37/97 - NVwZ 1998, 657.

Zuteilung von Grundstücken können die Umlegungsstelle sowie der Umlegungsausschuss auf Antrag der Gemeinde zugleich ein Baugebot (§ 176 BauGB), ein Modernisierungs- oder Instandsetzungsgebot (§ 177 BauGB) oder ein Pflanzgebot (§ 178 BauGB) anordnen, wenn die gesetzlichen Voraussetzungen hierfür gegeben sind (§ 175 BauGB).[1902] Solche Gebote können nach § 68 I Nr. 7 BauGB auch in den Umlegungsplan aufgenommen werden. Hiergegen steht dem davon Betroffenen der Rechtsweg zu den Baulandgerichten offen.

886 Für **bauliche Anlagen**, **Anpflanzungen** und für **sonstige Einrichtungen** ist nach § 60 BauGB nur eine **Geldabfindung** zu gewähren und im Falle der Zuteilung ein Ausgleich in Geld festzusetzen, so weit das Grundstück wegen dieser Einrichtungen einen über den Bodenwert hinausgehenden Verkehrswert hat. Auch insoweit verweist das Gesetz auf die Entschädigungsregelungen der §§ 93 bis 103 BauGB.

887 Nach § 61 BauGB können auch grundstücksgleiche Rechte oder andere Rechte an einem im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstück oder auch schuldrechtliche Rechte aufgehoben, geändert oder neu begründet werden. Dies gilt auch für persönliche Erwerbs-, Besitz- und Nutzungsrechte, Gemeinschaftsanlagen sowie persönliche nutzungsbeschränkende Rechte und Baulasten. Für Vermögensvorteile oder -nachteile ist ein **Geldausgleich** vorzunehmen.[1903] Im Rahmen der Umlegung können auch gemeinschaftliches Eigentum begründet oder besondere rechtliche Verhältnisse in die Umlegung einbezogen werden (§ 62 BauGB). § 63 I 1 BauGB enthält als Ausfluss des **Surrogationsprinzips** die Regelung, dass die zugeteilten Grundstücke hinsichtlich der Rechte an den alten Grundstücken und der diese Rechte betreffenden Rechtsverhältnisse, die nicht aufgehoben werden, an die Stelle der alten Grundstücke treten. Auch gehen örtlich gebundene öffentliche Lasten, die auf den alten Grundstücken ruhen, auf die in deren örtlicher Lage ausgewiesenen neuen Grundstücke über. Das Eigentum und die in §§ 61, 62 BauGB benannten Rechte gehen daher nicht durch die Umlegung unter, sondern setzen sich an dem neuen Grundstück, das in gleicher örtlicher Lage begründet wird, fort. Die im Umlegungsplan festgesetzten Geldleistungen sind über die Gemeinde abzuwickeln. Sie ist nach § 64 I BauGB Gläubigerin und Schuldnerin dieser Geldleistungen.

888 Ist das Konzept für die Neuverteilung der Grundstücke und für den erforderlichen Geldausgleich abgeschlossen, wird der **Umlegungsplan** von der Umlegungsstelle nach Erörterung mit den Eigentümern durch Beschluss nach § 66 I BauGB aufgestellt. Er kann auch für Teile des Umlegungsgebietes aufgestellt werden (§ 66 I 2 BauGB). Der Umlegungsplan enthält für die im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke den in Aussicht genommenen Neuzustand mit allen tatsächlichen und rechtlichen Änderungen. Auch muss der Umlegungsplan nach Form und Inhalt zur Übernahme in das Liegenschaftskataster geeignet sein. Der Umlegungsplan besteht aus der **Umlegungskarte** (§ 67 BauGB) und dem **Umlegungsverzeichnis** (§ 68 BauGB). Die rechtlichen und tatsächlichen Änderungen treten mit der Unanfechtbarkeit des Umlegungsplans ein. Dies hat die Umlegungsstelle nach § 71 I BauGB ortsüblich bekanntzumachen. Nach Erstellung der Kartengrundlagen und Ermittlung der Einwurfswerte ist ein Konzept für die Neuregelung der Grundstücksgrenzen und die Zuweisung des Eigentums und der sonstigen dinglichen und schuldrechtlichen Rechte vorzubereiten. Das Konzept für die Neuordnung ist mit den Beteiligten des Umlegungsverfahrens zu erörtern.

889 Besondere Regelungen enthält das Gesetz für die **nachträgliche Änderung** des Umlegungsplans (§ 73 BauGB), die Rechtsänderung außerhalb des Grundstücks (§§ 71, 72 BauGB), die Berichtigung von Grundbuch und Liegenschaftskataster (§§ 74, 75 BauGB), die Vorwegnahme der Entscheidung (§ 76 BauGB), die vorzeitige Besitzeinweisung (§ 77 BauGB) sowie die Kostenregelungen (§§ 78, 79 BauGB). So können nach § 76 BauGB mit Einverständnis der Beteiligten die Eigentums- und Besitzverhältnisse für einzelne Grundstücke sowie andere Rechte geregelt werden, bevor der Umlegungsplan aufgestellt worden ist. Regelungen zu künftigen Umlegungen sind auch vor förmlicher Einleitung des Umlegungsverfahrens denkbar. Voraussetzung für die Vorwegnahme der Entscheidung ist gem. § 76 BauGB das Einverständnis der betroffenen Rechtsinhaber. Betroffen i.S. des § 76 BauGB sind zwar nicht alle Beteiligten des Umlegungsverfahrens, wohl aber alle Inhaber von Rechten, die von der Vorabregelung unmittelbar oder mittelbar betroffen werden. Dazu gehören die Eigentümer der Einwurfsgrundstücke, die des zuzuteilenden Grundstücks, Inhaber dinglicher und persönlicher Rechte an diesen Grundstücken und sonstige Rechtsinhaber, wenn sie von der Vorabregelung rechtlich berührt werden.[1904] Für die Wirksamkeit solcher Regelungen gelten die allgemeinen Vorschriften über die Wirksamkeit verwaltungsrechtlicher Verträge. Zudem sind ggf. die Formerfordernisse des § 313 BGB zu beachten. Vereinbart ein Grundstückseigentümer etwa mit der Gemeinde im Zusammenhang mit dem Erlass einer Abrundungssatzung, die im Vorgriff auf ein Bebauungsplan- und Umlegungsverfahren die Bebauung des Grundstücks ermöglichen soll, einen späteren unentgeltlichen Flächenabzug für Verkehrsflächen bzw. die Zahlung eines Ausgleichsbetrages durch den Bauwilligen, so kann trotz der Nichtigkeit der Vereinbarung eines Flächenabzuges nach § 313 BGB die Zahlungsvereinbarung gültig sein. Eine solche Vereinbarung verstößt auch nicht gegen das

---

[1902] S. u. Rdn. 1000.

[1903] Durch das BauROG 1998 sind auch Flächen zum Ausgleich naturschutzrechtlicher Eingriffe nach § 1 a III BauGB in die Regelungsmöglichkeiten des § 61 I BauGB einbezogen worden. Hierdurch ist eine entsprechende Klarstellung erfolgt, da nach überwiegender Ansicht Flächen zum Ausgleich nach § 1 a V BauGB zu den Flächen für Gemeinschaftsanlagen gehören, so *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 63.

[1904] *OLG Celle*, Urt. v. 19.12.1997 - 4 U (Baul) 120/97 - OLF-Rp Celle 1998, 122.

Koppelungsverbot.[1905] Der Umlegungsplan tritt mit der ortsüblichen Bekanntmachung seiner Unanfechtbarkeit nach § 71 BauGB in Kraft. Mit dieser Bekanntmachung wird der bisherige Rechtszustand durch den in dem Umlegungsplan vorgesehenen Rechtszustand ersetzt (§ 72 I BauGB). Die Gemeinde hat den Umlegungsplan mit dessen Unanfechtbarkeit zu vollziehen und die Beteiligten in die neuen Besitz- und Nutzungsrechte ggf. mit den Mitteln des Verwaltungszwangs einzuweisen (§ 72 II BauGB).

2. Grenzregelung

890 Neben der Umlegung bietet auch die Grenzregelung nach §§ 80 ff. BauGB rechtliche Möglichkeiten zur **Bodenordnung**. Durch die Grenzregelung sollen dabei ordnungsgemäße Bebauungen herbeigeführt oder baurechtswidrige Zustände benachbarter Grundstücke beseitigt werden (§ 80 BauGB). Die Grenzregelung bietet in einem **vereinfachten Verfahren** die Möglichkeit, unzweckmäßige Grenzen benachbarter Grundstücke neu zu ordnen und den städtebaulichen Anforderungen anzupassen. Es werden dabei benachbarte Grundstücke oder Grundstücksteile ausgetauscht, wenn dies dem überwiegenden öffentlichen Wohl dient (§ 80 I 1 Nr. 1 BauGB), oder benachbarte Grundstücksrechte, insbesondere Splittergrundstücke oder Grundstücksteile, einseitig zugeteilt, wenn dies im öffentlichen Interesse geboten ist (§ 80 I 1 Nr. 2 BauGB). Die Grundstücke und Grundstücksteile dürfen nicht selbstständig bebaubar und eine durch die Grenzregelung für den Grundstückseigentümer bewirkte Wertminderung darf nur unerheblich sein, also etwa 5 bis 10 % nicht übersteigen. Der Wertzuwachs des begünstigten Grundstücks darf diese Wertgrenze allerdings durchaus übertreffen. Die Regelungen dienen dem Ziel, eine ordnungsgemäße Bebauung oder Erschließung der Grundstücke herbeizuführen oder baurechtswidrige Zustände zu beseitigen.[1906]

891 Der **Anwendungsbereich** der Grenzregelung ist allerdings **begrenzt**. Sie kann sich nur auf benachbarte Grundstücke und Grundstücksteile beziehen, die nicht selbstständig bebaubar sind. Auch darf die Grenzregelung keine erhebliche Wertminderung bewirken. Beschränkt sich die Grenzregelung auf den Austausch von Grundstücksteilen, so bedarf es neben des privaten Interesses auch eines überwiegenden öffentlichen Interesses. Die einseitige Zuteilung von Grundstücken ist demgegenüber wegen der enteignenden Wirkung nur zulässig, wenn sie im öffentlichen Interesse geboten ist. Zugleich muss der Eigentümer des begünstigten Grundstücks einverstanden sein. Eine Grundstückszuteilung gegen den Willen des begünstigten Eigentümers ist demgegenüber nicht zulässig.[1907] Ein Grenzregelungsverfahren, das nicht dem dargestellten begrenzten Zweck dient, sondern andere Ziele verfolgt, z. B. die Beschaffung von Straßenland zwecks Erschließung anderer Grundstücke, beinhaltet einen unzulässigen Zugriff auf das Eigentum des betroffenen Grundstückseigentümers und ist deshalb fehlerhaft.[1908]

892 **Wertdifferenzen**, die durch die Grenzregelung bewirkt werden, sind nach Maßgabe des § 81 BauGB zwischen den beteiligten Eigentümern in Geld auszugleichen. Der Ausgleich wird über die Gemeinde, die Gläubigerin und Schuldnerin der Geldansprüche ist, bewirkt. Dinglich Berechtigte sind auf den Geldanspruch des Eigentümers verwiesen. Die Grenzregelung soll sich daher für die beteiligten Eigentümer und sonstigen Beteiligten als im Ergebnis vermögensneutral erweisen.

893 Die Grenzregelung wird durch **Beschluss** der Gemeinde festgesetzt. Der Beschluss regelt -- so weit erforderlich -- auch die Neubegründung und Aufhebung von Dienstbarkeiten, Grundpfandrechten und Baulasten. In ihren Rechten Betroffenen, die der beabsichtigten Grenzregelung nicht zugestimmt haben, ist zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben (§ 82 BauGB).

894 Der Grenzregelungsbeschluss kann als **Verwaltungsakt** mit dem Widerspruch und nach Zurückweisung des Widerspruchs ggf. mit einem Antrag auf gerichtliche Entscheidung nach § 217 BauGB angefochten werden. Dem Grenzregelungsbeschluss ist daher eine Rechtsmittelbelehrung nach § 212 BauGB beizufügen. Nach Eintritt der Unanfechtbarkeit hat die Gemeinde den Beschluss über die Grenzregelung ortsüblich bekanntzumachen. Mit diesem Zeitpunkt wird der bisherige Rechtszustand durch den neuen Rechtszustand ersetzt. Die Gemeinde hat die Eigentümer in die neuen Grundstücksverhältnisse einzuweisen. Das Eigentum an den ausgetauschten Flächen geht jeweils lastenfrei auf den neuen Eigentümer über und wird dort Bestandteil seines Grundstücks. Das Grundbuch und das Liegenschaftskataster sind auf Grund einer entsprechenden Mitteilung der Gemeinde gem. § 84 BauGB zu berichtigen. Die Grenzregelung ist daher eine in ihrem Anwendungsbereich zwar eingeschränkte, aber in Fällen minderer Bedeutung durchaus wirksame Möglichkeit, die Umsetzung städtebaulicher Zielvorstellungen mit den Mitteln der Bodenordnung vorzubereiten. Sie wird sich aber wohl nur bei Einverständnis der Beteiligten zeitnah verwirklichen lassen.

[1905] *BVerwG*, B. v. 13. 12. 1994 -- 4 B 216.94 -- Buchholz 316 § 59 VwVfG Nr. 11 -- vorweggenommene Umlegung.

[1906] *Grotefels* in *Hoppe/Grotefels* § 11 Rdn. 34 ff.

[1907] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 80 Rdn. 20.

[1908] *OLG Hamm*, Urt. v. 7. 12. 1989 -- 16 U(Baul.) 10/88 -- NVwZ 1990, 1006.

II. Enteignung und Entschädigung

895 Wird durch die Bauleitplanung oder einen Vollzugsakt in das private Eigentum eingegriffen, so unterliegt diese Maßnahme **verfassungsrechtlichen Anforderungen**, die sich aus Art. 14 GG und allgemeinen rechtsstaatlichen Anforderungen ergeben.[1909] Enteignende Eingriffe in das Eigentum sind nur unter besonderen verfassungsrechtlichen Voraussetzungen zulässig. Außerdem muss in solchen Fällen eine angemessene Entschädigung gewährt werden. Entsprechende Regelungen sind in §§ 39 bis 44 BauGB und §§ 85 bis 122 BauGB enthalten. Eine derartige Planung muss allerdings nicht von vornherein scheitern. Vielmehr reicht es aus, dass dass die planende Gemeinde das Gewicht des Eingriffs in die Abwägung ordnungsgemäß einstellt und durch übe3rwiegende Gemeinwohlgründe rechtfertigt. Dabei kann die Gemeinde bei der Ausweisung einer öffentlichen Verkehrsfläche auch berücksichtigen, dass dass eine Gleichbehandlung der Eigentümer in einem Umlegungsverfahren gewährleistet werden kann.[1910]

896 Das private **Eigentum** steht unter dem besonderen Schutz des GG.[1911] Nach Art. 14 I 1 GG sind Eigentum und Erbrecht gewährleistet. **Inhalt und Schranken** werden nach Art. 14 I 2 GG durch die Gesetze bestimmt. Eine Enteignung ist nach Art. 14 III 1 GG nur zum Wohle der Allgemeinheit zulässig. Sie darf nach Art. 14 III 2 GG nur durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt **(Junktimklausel)**. Die Entschädigung ist unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen (Art. 14 III 3 GG). Das Eigentum ist dabei durch **Privatnützigkeit** und **Gemeinwohlbezogenheit** gekennzeichnet. Eigentum verpflichtet. Sein Gebrauch soll zugleich dem Wohl der Allgemeinheit dienen, beschreibt Art. 14 II die **Sozialpflichtigkeit** des Eigentums.[1912]

1. Eigentumsgarantie in Art. 14 GG

897 Schutzgut der Eigentumsgarantie ist das private Eigentum, nicht bloße Chancen oder Gewinnerwartungen, die nicht unter die Eigentumsgarantie fallen. Handelt es sich nicht um Eigentum in diesem Sinne, so scheidet eine Anwendung des Art. 14 GG aus. Nicht eigentumsmäßig geschützte Rechtspositionen wie etwa einfache Belange sind verfassungsrechtlich nicht vor einem entschädigungslosen Entzug geschützt.

Auch der **Anliegergebrauch** ist nur in seinem Kern als Eigentum verfassungsrechtlich geschützt. Da die Straße als öffentliche Einrichtung nicht allein der Erschließung der Anlieger, sondern auch dem allgemeinen Verkehrsbedürfnis in seinen unterschiedlichen Ausgestaltungen[1913] dient, muss ein Ausgleich zwischen einer Vielzahl von Interessen erfolgen. Die Bedürfnisse der Anlieger sind daher von Verfassungs wegen nur in ihrem Kern geschützt. Von Verfassungs wegen ist es nicht geboten, dass die Kunden des Restaurants, des Cafés, des Souvenirverkaufs und des Bootsverleihs diese Betriebe unmittelbar mit dem Pkw oder einem Bus ansteuern können. Dabei ist die Vorbelastung der Grundstücke durch die Situation, in die sie hineingestellt sind, zu beachten. Liegen sie etwa in einem besonders schutzwürdigen Kurgebiet, so sind sie von vornherein durch diese Situation geprägt. Chancen und

---

[1909] Zur Enteignung *Aust/Jacobs* Die Enteignungsentschädigung 1991; *Battis* FS Weyreuther 1993, 305; *Blümel* DöV 1965, 297; *Boujong* UPR 1984, 137; *Bryde* JuS 1993, 283; *Bullinger* Der Staat 1992, 449; *Gelzer/Busse* Der Umfang des Entschädigungsanspruchs aus Enteignung und enteignungsgleichem Eingriff 1980; *Ipsen* DVBl. 1983, 1029; *Kleinlein* DVBl. 1991, 365; *Krohn* FS Geiger 1989; *ders.* ZfBR 1994, 5; *Louis* ZUR 1993, 37; *Niehues* WiVerw. 1985, 250; *Nüßgens* Sozialbindung, Enteignung 1987; *Ossenbühl* NJW 1983, 1; *Papier* JZ 1986, 183; *Schmidt-Aßmann* DVBl. 1982, 152; *ders.* JuS 1986, 833; *Schoch* Jura 1989, 113; *ders.* Jura 1989, 529; *Schwerdtfeger* JuS 1983, 104; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 988; *Wahl* in FS Redeker 1993, 245; *Weidemann* DVBl. 1990, 592; *Weyreuther* Über die Verfassungswidrigkeit salvatorischer Entschädigungsklauseln im Enteignungsrecht 1980; *de Witt/Burmeister* NVwZ 1994, 38.

[1910] *BVerwG*, B. v. 3.6.1998 – 4 BN 25.98 – Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 97 – Stichstraße.

[1911] Zur Eigentumsgarantie *Bethge* NVwZ 1985, 402; *Böhmer* NJW 1988, 2561; *Breuer* Die Bodennutzung im Konflikt zwischen Städtebau und Eigentumsgarantie 1976; *Hoppe* DVBl. 1964, 165; *ders.* DVBl. 1993, 221; *Kastner* VerwArch. 80 (1989), 74; *ders.* DVBl. 1982, 669; *Korbmacher* DöV 1982, 517; *Krohn* ZfBR 1994, 5; *Leibholz/Lincke* DVBl. 1975, 933; *Leisner* . NVwZ 1993, 935; *Niehues* WiVerw. 1985, 250; *Nüßgens/Boujong* Eigentum, Sozialbindung, Enteignung1987; *Rengeling* AöR 105 (1980), 423; *Schmidt-Aßmann* DVBl. 1982, 152; *ders.* DVBl. 1987, 216; *Schoch* Jura 1989, 113; *Sellmann* DVBl. 1992, 235; *Sendler* UPR 1983, 73; *Stich* ZfBR 1992, 256; *Stüer* NuR 1981, 149; *Weyreuther* Die Situationsgebundenheit des Grundeigentums, Naturschutz -- Eigentumsschutz -- Bestandsschutz 1983; *ders.* DöV 1977, 419.

[1912] Zur Baufreiheit und Eigentumsgarantie *Hoppe/Grotefels* § 1 Rdn. 15, § 2 Rdn. 55 ff., § 8 Rdn. 35, 56, 75.

[1913] Z. B. Fußgängerverkehr, Fahrzeugverkehr, Ziel- und Durchgangsverkehr, kommunikativer Verkehr.

Verdienstmöglichkeiten sind durch Art. 14 I GG nicht geschützt.[1914] Dies gilt auch für Vorteile, die sich aus dem bloßen Fortbestand einer günstigen Rechtslage ergeben.[1915]

898 Das *BVerfG* unterscheidet die **Inhalts- und Schrankenbestimmung** des Gesetzgebers nach Art. 14 I 2 GG von der **Enteignung** in Art. 14 III GG, die am Bilde der Güterbeschaffung i. S. der klassischen Enteignung auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums gerichtet ist.[1916] Die Enteignung ist dabei wiederum durch Gesetz oder auf Grund eines Gesetzes zulässig. Der Gesetzgeber hat allerdings nicht die freie Wahl zwischen **Administrativ- und Legalenteignung**, wie der Wortlaut des Art. 14 III 2 GG nahe legen könnte. Das *BVerfG* hat vielmehr die Legalenteignung seit dem Deichurteil[1917] nur in eng begrenzten Ausnahmefällen für zulässig erklärt.[1918] Bei der Wahrnehmung des ihm in Art. 14 I 2 GG erteilten Regelungsauftrages, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen, hat der Gesetzgeber sowohl die grundgesetzliche Anerkennung der Privatnützigkeit in Art. 14 I 1 GG als auch die Sozialpflichtigkeit in Art. 14 II GG zu beachten.[1919] Der Gesetzgeber muss dabei festlegen, wann eine Enteignung vorliegt, die eine Entschädigungspflicht i. S. des Art. 14 III 2 und 3 GG auslöst. Er darf dies nicht unentschieden lassen.[1920] Auch darf der Normgeber nicht unter dem Etikett einer an sich zulässigen Inhaltsbestimmung des Eigentums in Wahrheit eine Enteignung vornehmen.[1921] Die Inhaltsbestimmung ist im Gegensatz zur Enteignung die generelle, abstrakte Festlegung von Rechten und Pflichten durch den Gesetzgeber oder des von ihm ermächtigten Verordnungsgebers.[1922] Gegenstand der Festlegung ist damit, was inhaltlich als Eigentum i.S. des GG auf der Ebene des objektiven Rechts zu gelten hat. Ob diese Festlegung verfassungsgemäß ist, also insbesondere den Anforderungen des Art. 14 I 2 GG und den objektiven Verfassungsgrundsätzen einschließlich der in Art. 14 II GG normierten Sozialpflichtigkeit des Eigentums genügt, berührt die Frage der Tatbestandsmäßigkeit des Art. 14 I 2 GG in Abgrenzung zu Art. 14 III GG nicht. Jede Inhaltsbestimmung einer vermögenswerten Rechtsposition, die als „Eigentum gelten will oder gelten soll, muss als elementaren Bestandteil die Strukturelemente des Privateigentums als Kern des Eigentumsrechts beachten, nämlich den substanziellen Gehalt der Privatnützigkeit des Eigentums und die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand. Ist beides auch auf Grund einer Rechtsänderung im Grundsatz unverändert vorhanden, liegt tatbestandsmäßig keine Enteignung, sondern eine Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums vor.[1923] Auf die Intensität des Eingriffs kommt es für die Abgrenzung zwischen Inhaltsbestimmung i.S. des Art. 14 I 2 GG und Enteignung i.S. von Art. 14 III GG nicht an. Der Gesetzgeber kann insbesondere eine zunächst eröffnete Nutzungsmöglichkeit einschränken oder zu einer derartigen Einschränkung ermächtigen. Daher sind Nutzungsbeschränkungen keine Enteignungen, sondern Bestimmungen des Inhalts und der Schranken des Eigentums.[1924] Der Gesetzgeber kann auch eine zunächst eröffnete Nutzungsmöglichkeit einschränken oder zu Einschränkungen ermächtigen, etwa durch Neufestsetzung auf Grund eines Bebauungsplans. Auch dies stellt keine Enteignung dar. Daher sind Nutzungsbeschränkungen keine Enteignung, sondern Bestimmungen des Inhalts und der Schranken des Eigentums.[1925] Aus der Verkürzung von früheren Nutzungsmöglichkeiten kann daher nicht bereits

---

[1914] *BVerfG*, B. v. 19. 3. 1975 -- 1 BvL 20/73 -- BVerfGE 39, 210; B. v. 19. 10. 1983 -- 2 BvR 298/81 -- BVerfGE 65, 196; B. v. 14. 1. 1987 -- 1 BvR 1052/79 -- BVerfGE 74, 129 -- Unterstützungskasse; B. v. 18. 5. 1988 -- 2 BvR 579/84 -- BVerfGE 78, 205.

[1915] *BVerfG*, B. v. 31. 10. 1984 -- 1 BvR 35/82 u. a. -- BVerfGE 68, 193; B. v. 20. 1. 1988 -- 2 BvL 23/82 -- BVerfGE 77, 370 -- Schwerbehinderte; B. v. 11. 9. 1990 -- 1 BvR 988/90 -- UPR 1991, 100 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 57 -- Fußgängerzone; vgl. auch *BVerwG*, Urt. v. 26. 6. 1981 -- 7 C 27.79 -- BVerwGE 62, 376 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 58 -- Fußgängerzone.

[1916] *BVerfG*, B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung.

[1917] *BVerfG*, Urt. v. 18. 12. 1968 -- 1 BvR 638/64 u. a. -- *BVerfGE* 24, 267 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1132.

[1918] *Stüer* DVBl. 1991, 1335.

[1919] *BVerfG*, B. v. 23. 4. 1974 -- 1 BvR 6/74 -- BVerfGE 37, 132 -- Kündigungsschutz; B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung.

[1920] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 = DVBl. 1990, 585 = DöV 1991, 24 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1049 -- Serriesteich.

[1921] *BVerfG*, B. v. 8. 7. 1976 -- 1 BvL 19/75 -- BVerfGE 42, 263 -- Hilfswerk Behinderte Kinder; B. v. 1. 3. 1979 -- 1 BvR 532/77 -- BVerfGE 50, 290 -- Mitbestimmung; *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 -- Serriesteich.

[1922] *BVerfG*, B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 – Kleingarten.

[1923] *BVerwG*, B: v. 30.9.1996 – 4 NB 31.96 – NuR 1997, 240 = RdL 1997, 105 – Wasserschutzgebiet.

[1924] *BVerwG*, Urt. v. 13.4.1983 – 4 C 21.79 – BVerwGE 67, 84; B. v. 15.6.1993 – 7 B 122.91 – NVwZ 1993, 772 – Deichgrundstück; B. v. 10.5.199– 4 B 90.95 – NJW 1996, 409 – Landschaftspflegegesetz.

[1925] *BVerfG*, B. v. 15.1.1969 – 1 BvL 3/66 - BVerfGE 25, 112 = DöV 1969, 281 – Nds. Deichgesetz.

der Tatbestand der Enteignung abgeleitet werden.[1926] Auch gleitende Übergänge zwischen Enteignung und Inhaltsbestimmung des Eigentums gibt es nicht, auch nicht im Falle extremer Einschränkungen oder Belastungen beim konkreten Vollzug eines inhalts- und schrankenbestimmenden Gesetzes.[1927] Allerdings kann die Inhalts- und Schrankenbestimmung nach Art. 14 I 2 GG ausgleichspflichtig in dem Sinne werden, dass es zur Rechtfertigung ihrer Regelungen einer Kompensation bedarf.

899 Diese verfassungsrechtlichen Zusammenhänge prägen auch die **städtebauliche Gestaltungsbefugnis** der planenden Gemeinde. Nach § 1 III BauGB ist es Aufgabe der Gemeinde, die eigenen Vorstellungen der ihr gemäßen städtebaulichen Ordnung planerisch zu entwickeln und zu ihrer Verwirklichung beizutragen.[1928] Da die planerischen Festsetzungen gleichzeitig den Inhalt des Grundeigentums festlegen, erfordert dies, dass der planerischen Entscheidung der Gemeinde auch hinsichtlich der konkreten Festsetzungen sachgerechte Erwägungen zu Grunde liegen. Regelungen, die den Inhalt des Eigentums bestimmen, müssen sowohl prinzipiell als auch konkret der grundgesetzlich garantierten Rechtsstellung des Eigentümers einerseits und den Anforderungen an eine sozial gerechte Eigentumsordnung und damit öffentlichen Belangen andererseits genügen.[1929] § 1 VI BauGB, wonach die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind, setzt diese grundgesetzlichen Anforderungen in spezifischer Weise einfachgesetzlich um. Die vom Bundesgesetzgeber in § 1 V BauGB dazu bestimmten einzelnen Vorgaben sind zwar detailliert, jedoch keineswegs abschließend. So weit diese Bindungen oder rechtlich zu beachtenden Vorgaben nicht reichen, besteht für die Gemeinde unter dem Vorbehalt der Anpassungspflicht des § 1 IV BauGB gem. § 1 III BauGB die Befugnis, die ihr gemäße Städtebaupolitik zu betreiben. Wegen der Komplexität und der Gegenläufigkeit der zu berücksichtigenden Belange einerseits und wegen des kommunalpolitischen Entscheidungsvorrangs der Gemeinde sowie aus verfassungsrechtlichen Gründen andererseits verlangt der Bundesgesetzgeber die Beachtung eines Aufstellungsverfahrens, in dem die Entscheidungen der Gemeinde öffentlich begleitet werden können und an Transparenz gewinnen. Dies geschieht vielfach auch außerhalb des kommunalrechtlich vorgesehenen Verfahrens im Rahmen vielfältiger Möglichkeiten der politischen und öffentlichen Mitwirkung. Die grundrechtliche, vor allem gemeinwohlbezogene und eigentumsrechtliche Gebundenheit der Gemeinde verlangt, dass die Aufstellung der Bauleitpläne nicht nur von der Öffentlichkeit begleitet werden kann, sondern die getroffenen planerischen Entscheidungen auch inhaltlich an den vorgenannten Werten orientiert sind und dadurch ihre Rechtfertigung erlangen. Wenn die Gemeinde durch die Bauleitplanung in der Lage ist, auf der Grundlage des BauGB an der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums maßgeblich mitzuwirken (Art. 14 I 2 GG), so müssen die Bauleitpläne durch entsprechende Gemeinwohlgründe gerechtfertigt sein und auch vor der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG Bestand haben. Die Gemeinde muss sich daher für jede der von ihr getroffenen Festsetzungen auf entsprechende rechtfertigende städtebauliche Gründe berufen können. Dabei ist das Eigentum bei der planerischen Abwägung in hervorgehobener Weise zu berücksichtigen.[1930] Zugleich ist die Gemeinde aber nicht auf eine nur formale Handhabung und Umsetzung der in § 1 V BauGB benannten Belange verpflichtet. In diesem Sinne gibt es auch keine neutrale Städtebaupolitik, die nicht immer zugleich die vom Gesetzgeber in § 1 V BauGB angeführten Belange berühren würde. Beachtet die Gemeinde die verfassungsrechtlichen und einfachgesetzlichen Vorgaben, kann sie in diesem Rahmen eine autonome Städtebaupolitik durch entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan umsetzen.[1931] Eine besondere städtebauliche Rechtfertigung ist dabei grundsätzlich nicht erforderlich.

[1926] *Krohn* in FS Schlichter, 1995, 439; *Sellmann* DVBl. 1992, 235.

[1927] *BVerfG*, B. v. 8.7.1971 – 1 BvR 766/66 - BVerfGE 31, 275 = NJW 1972, 145 - Urheberrechtsgesetz; B. v. 15.1.1974 – 1 BvL 5/70 - BVerfGE 36, 281 = GRUR 1974, 143 – Akteneinsicht Patenterteilung; Urt. v. 8. 7. 1976 -- 1 BvL 19/75 -- BVerfGE 42, 263 -- Hilfswerk Behinderte Kinder; B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung; B. v. 9.1.1991 – 1 BvR 929/89 - BVerfGE 83, 201 = NJW 1991, 1807 – Vorkaufsrecht ABG NW.

[1928] *BVerfG*, B. v. 19. 12. 1987 -- 2 BvL 16/84 -- BVerfGE 77, 288 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 133 -- Stadtverband Saarbrücken.

[1929] *BVerfG*, B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; B. v. 10. 3. 1981 -- 1 BvR 92 u 96/71 -- BVerfGE 56, 249 = NJW 1981, 1257 = DVBl. 1981, 542 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1134 -- Gondelbahn; B. v. 14. 7. 1981 -- 1 BvL 24/78 -- BVerfGE 58, 137 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1135 -- Pflichtexemplare; B. v. 15. 7. 1981 -- 1BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = NJW 1982, 745 = DVBl. 1982, 340 = DÖV 1982, 543 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung; B. v. 19. 6. 1985 -- 1 BvL 57/79 -- BVerfGE 70, 191 -- Fischereigenossenschaften; B. v. 30. 11. 1988 -- 1 BvR 1301/84 -- BVerfGE 79, 174 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 98 -- Lärmschutz; vgl. auch *BVerwG*, Urt. v. 16. 5. 1991 -- 4 C 17.90 -- BVerwGE 88, 191 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1207 -- Abstandsflächen.

[1930] *BVerwG*, Urt. v. 16. 4. 1971 -- 4 C 66.67 -- DVBl. 1971, 746; Urt. v. 1. 11. 1974 -- 4 C 38.71 -- BVerwGE 47, 144 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 6 -- Parkplatz; B. v. 11. 4. 1989 -- 4 B 65.89 -- NVwZ 1989, 1061 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1109 -- Fassadenreparatur; B. v. 5. 4. 1993 -- 4 NB 3.91 -- BVerwGE 92, 231 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 166 -- Meerbusch.

[1931] *BVerwG*, B. v. 5. 4. 1993 -- 4 NB 3.91 -- BVerwGE 92, 231 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 166 -- Meerbusch.

2. Enteignungsrechtliche und einfachgesetzliche Zumutbarkeit

900 Der Gesetzgeber kann nach Art. 14 I 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums bestimmen. Führt die Inhaltzs- und Schrankenbestimmung zu enteigenden Wirkungen und ist sie hinsichtlich ihrer Auswirkungen der Enteignung i.S. des Art. 14 III GG vergleichbar, so isrt der Gesetzgeber zu einer Kompensation verpflichtet. Diese kann in einer Verringerung der Eingriffswirkungen, einer Enteignung nach Art. 14 III GG oder einer Entschädigungsleistung liegen. Dabei ist zu fragen, ob der Eingriff die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle überschreitet und sozusagen schwer und unerträglich ist. Diese verfassungsrechtliche Grenze hat der Gesetzgeber bei seinen Regelungen zu wahren und bei Eingriffen, die sich als Überschreitung der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle darstellen, eine angemessene Entschädigung unter Beachtung der Grundsätze des Art. 14 III GG zu gewähren. Der Gesetzgeber ist allerdings nicht gehindert, unterhalb dieser enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle einfachgesetzliche Zumutbarkeitsschwellen einzurichten, die im Verwaltungsvollzug einzuhalten sind oder bei deren Überschreitung ein einfachgesetzlicher Ausgleichs- oder Entschädigungsanspruch besteht. Eine solche einfachgesetzliche Zumutbarkeitsschwelle unterhalb der Enteignung hat das *BVerwG* etwa §§ 41 ff., 50 BImSchG oder dem fachplanungsrechtlichen Schutzauflagengebot (§ 17 IV FStrG a. F./§ 74 II 2 VwVfG) entnommen.[1932] Auch das Gebot der nachbarlichen Rücksichtnahme markiert eine solche Grenze im Vorfeld der enteignenden Wirkung.[1933] Sie ist nicht erst überschritten, wenn sich der Eingriff als schwer und unerträglich und damit enteignend darstellt, sondern bereits dann, wenn die vom Gesetzgeber angeordnete Zumutbarkeitsschwelle unterhalb enteignungsrechtlichen Belastungsgrenze nicht eingehalten wird. Ob und in welchem Umfang der Gesetzgeber solche einfachgesetzlichen Zumutbarkeitsschwellen im Vorfeld der Enteignung einführt, obliegt seiner freien Entscheidung. Er kann dabei anordnen, dass solche Zumutbarkeitsschwellen nicht überwunden werden dürfen, oder auch regeln, dass bei Überschreitung dieser Grenzen ein entsprechender Ausgleich durch Schutzauflagen oder Entschädigung zu gewähren ist.

3. Vorrang des Primärrechtsschutzes

901 Mit der systematischen Aufteilung zwischen Inhalts- und Schrankenbestimmung einerseits und Legal- und Administrativenteignung andererseits verbindet sich der grundsätzliche Vorrang des **Primärrechtsschutzes**. Ist es vorrangig Aufgabe des Gesetzgebers, Inhalt und Schranken des Eigentums zu bestimmen und Enteignungen vorzunehmen oder dafür die verfassungsrechtliche Grundlage zu schaffen, so obliegt es auch dem Gesetzgeber, die tatbestandlichen Voraussetzungen und entschädigungsrechtlichen Folgen für eine Enteignung selbst festzulegen. Mit dem die Enteignung legitimierenden Gesetz sind zugleich nach Art. 14 III 2 GG Art und Ausmaß der Entschädigung festzusetzen. Fehlt es an einer solchen gesetzlichen Grundlage, so können die Gerichte eine Entschädigung nicht zusprechen. Art. 14 GG gibt hierfür keine Rechtsgrundlage. Die vom GG vorgesehene Folge einer wegen fehlender Entschädigungsregelung verfassungswidrigen ,,Enteignung" ist nicht die Gewährung eines Entschädigungsanspruchs, sondern die Aufhebung des Eingriffsaktes. Mit der Eröffnung des Verwaltungsrechtsweges besteht für den von einem solchen enteignungsgleichen Eingriff Betroffenen die Möglichkeit, den Verwaltungsakt selbst zu Fall zu bringen, wenn das zu Grunde liegende Gesetz wegen fehlender Entschädigungsregelung oder aus anderen Gründen nichtig ist.[1934] Eine Entschädigung kann allerdings in diesen Fällen einfachgesetzlich angeordnet sein.

902 Für die Entscheidungskompetenz der ordentlichen Gerichte bei Entschädigungsverfahren nach Art. 14 III 4 GG ergeben sich aus dieser Rechtslage **Konsequenzen**: Sieht der Bürger in der gegen ihn gerichteten Maßnahme eine Enteignung, so kann er eine Entschädigung nur einklagen, wenn hierfür eine gesetzliche Anspruchsgrundlage vorhanden ist. Fehlt sie, so muss er sich bei den Verwaltungsgerichten um die **Aufhebung des Eingriffsaktes** bemühen. Er kann aber nicht unter Verzicht auf die Anfechtung eine ihm vom Gesetz nicht zugebilligte Entschädigung beanspruchen. Mangels einer gesetzlichen Grundlage können die Gerichte in solchen Fällen auch eine Entschädigung nicht zusprechen. Der Betroffene hat hiernach **kein Wahlrecht**, ob er sich gegen eine wegen Fehlens einer gesetzlichen Entschädigungsregelung rechtswidrige ,,Enteignung" zur Wehr setzen oder unmittelbar Entschädigung verlangen will. Lässt er den Eingriffsakt unanfechtbar werden, so verfällt seine Entschädigungsklage der Abweisung. Wer von den ihm durch das GG eingeräumten Möglichkeiten, sein Recht auf Herstellung des verfassungsmäßigen Zustandes zu wahren,

---

[1932] *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151; Urt. v. 17. 2. 1978 -- 1 C 102.76 -- BVerwGE 55, 250 -- Voerde; Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen; Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 4.78 -- BVerwGE 61, 295 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 113; Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969 -- Rücksichtnahme § 15 BauNVO.

[1933] *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1977 -- 4 C 22.75 -- BVerwGE 52, 122 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1151 -- Außenbereich; Urt. v. 26. 5. 1978 -- 4 C 9.77 -- BVerwGE 55, 369 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 336 -- Harmonie.

[1934] *BVerfG*, B. v. 10. 5. 1977 -- 1 BvR 514/68 und 323/69 -- BVerfGE 45, 297 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1133 -- U-Bahnbau.

keinen Gebrauch macht, kann wegen eines etwaigen, von ihm selbst herbeigeführten Rechtsverlustes nicht anschließend von der öffentlichen Hand Geldersatz verlangen.[1935]

903 Der grundsätzliche Vorrang des Primärrechtsschutzes bezieht sich jedoch nur auf **klassische Enteignungen**, die auf Grund eines hoheitlichen Zugriffs auf den vollständigen oder teilweisen Entzug des Eigentums i. S. eines transitorischen Übergangs von Eigentumsbefugnissen gerichtet sind. Außerdem entfällt der Vorrang des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes gegen die Eingriffsmaßnahme dann, wenn der Gesetzgeber auch in Fällen rechtswidriger Eigentumseingriffe eine Entschädigung angeordnet hat oder die Rechtsprechung über die Grundsätze des **enteignungsgleichen Eingriffs** auf Grund allgemeiner gesetzlicher Grundlagen (§§ 74, 75 Einl. Pr. AL) eine solche Entschädigung gewährt.[1936] Der *BGH* hält dabei an seiner Auffassung fest, dass für rechtswidrige hoheitliche Eingriffe in das Eigentum nach den von der Rechtsprechung für den enteignungsgleichen Eingriff entwickelten Grundsätzen Entschädigung zu leisten ist.[1937] Der Entschädigungsanspruch setzt dabei nicht voraus, dass der Nachteil atypisch oder unvorhergesehen ist.[1938] Der Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff wird dabei als öffentlich-rechtliches Gegenstück zum zivilrechtlichen Ausgleichsanspruch unter Nachbarn begriffen.[1939]

4. Verbot des enteignungsrechtlichen Konflikttransfers

904 Die durch gemeindliche Bauleitplanung oder auf Grund von Einzelakten vollzogenen Enteignungen stellen sich nicht als Legalenteignungen, sondern als **Administrativenteignungen** dar. Der Bebauungsplan ergeht zwar als Satzung und ist damit ein materielles, nicht jedoch ein formelles Gesetz, das in Art. 14 III GG gemeint ist. Bewirkt der Bebauungsplan daher unmittelbar enteignende Eingriffe in privates Eigentum, so muss im BauGB eine Entschädigungsregelung zur Verfügung stehen, die einen angemessenen Ausgleich für den erlittenen Rechtsverlust gewährt. Diese Regelungen sind in §§ 39 bis 44 BauGB enthalten. Ist die Maßnahme nicht als Enteignung zu verstehen, weil sie nicht i. S. der klassischen Enteignung dem Bilde der Güterbeschaffung entspricht, so können sich die Regelungen als Inhalts- und Schrankenbestimmungen darstellen, die allerdings ebenfalls verfassungsrechtlichen Anforderungen genügen müssen. Dazu zählt, dass die Maßnahmen einen sachgerechten Ausgleich zwischen Gemeinwohlbezogenheit und Privatnützigkeit treffen müssen. Bei der Aufstellung des Bebauungsplanes wird dies durch die Beachtung des Abwägungsgebotes sichergestellt. Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums können sich jedoch schwer und unerträglich auswirken und daher wie eine Enteignung in privates Eigentum eingreifen. Für diesen Fall kann es geboten sein, den Ausgleich durch **Kompensations- und Ausgleichsregelungen** in dem Sinne abzufedern, dass der Eingriff erträglich wird.[1940] Enthält eine Maßnahme den danach erforderlichen Ausgleich nicht, genügt sie den verfassungsrechtlichen Anforderungen einer zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung nicht.

905 Dies hat für die Aufstellung des Bebauungsplans unmittelbare Konsequenzen: Die Frage, ob der Bebauungsplan in diesem Sinne enteignend wirkende Festsetzungen enthält, darf in der planerischen Abwägung nicht offen bleiben. Macht der Planbetroffene geltend, dass ein für das Planvorhaben nicht unmittelbar in Anspruch genommenes Grundstück schwer und unerträglich in Anspruch genommen wird, so hat die Gemeinde ein **Wahlrecht**: Sie muss entweder dafür Sorge tragen, dass die Beeinträchtigungen unterhalb der enteignenden Wirkungen reduziert werden oder das Grundstück durch Planung in Anspruch nehmen und hierdurch die Voraussetzungen für eine Enteignung und Entschädigung schaffen.[1941] Macht die Planung zur Verwirklichung der mit ihr verfolgten Ziele Festsetzungen erforderlich, die sich in ihren Auswirkungen auf Nachbargrundstücke materiell wie eine Enteignung darstellen, so darf der dadurch hervorgerufene Interessenkonflikt nicht unbewältigt bleiben. In solchen Fällen bedarf es vielmehr einer Bewältigung der von der Bauleitplanung ausgelösten Konflikte.[1942] Dieses **Verbot des enteignungsrechtlichen**

[1935] So *BVerfG*, B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung; vgl. auch *BGH*, Urt. v. 26. 1. 1984 -- III ZR 216/82 -- BGHZ 90, 17 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1120 -- Naßauskiesung, der den Vorrang des Primärrechtsschutzes auch aus Grundsätzen des Mitverschuldens nach § 254 BGB ableitet; vgl. auch Urt. v. 9. 10. 1986 -- III ZR 2/85 -- BGHZ 99, 24 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1024 -- Blücher-Museum; *Schlichter* in FS Sendler 1993, 241.

[1936] Zur älteren Rechtsprechung– *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 996.

[1937] *BGH*, Urt. v. 26. 1. 1984 -- III ZR 216/82 -- BGHZ 90, 17 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1120 -- Auskiesung; Urt. v. 29. 3. 1984 -- III ZR 11/83 -- BGHZ 91, 20 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1121 -- Kläranlage.

[1938] *BGH*, Urt. v. 30. 1. 1986 -- III ZR 34/85 -- NJW 1986, 2423 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1123 -- Fluglärm.

[1939] *BGH*, Urt. v. 29. 3. 1984 -- III ZR 11/83 -- BGHZ 91, 20 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1121 -- Kläranlage; Urt. v. 30. 1. 1986 -- III ZR 34/85 -- NJW 1986, 2423 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1123 -- Militärflugplatz.

[1940] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 = DVBl. 1990, 585 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1049 -- Serriesteich im Anschluß an *BVerfG*, B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 137 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung; *Schindler* NuR 1981, 160; *ders.* BayVBl. 1979, 360.

[1941] *BVerwG*, Urt. v. 23. 1. 1981 -- 4 C 4.78 -- BVerwGE 61, 295 = NJW 1981, 2137 = DVBl. 1981, 932 -- Schallschutz.

[1942] Zum Straßenrecht *BVerwG*, Urt. v. 14. 2. 1975 -- 4 C 21.74 -- BVerwGE 48, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 50 -- B 42; Urt. v. 21. 5. 1976 -- 4 C 80.74 -- BVerwGE 51, 15 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 108 -- Stuttgart-Degerloch; Urt. v. 7. 7. 1978 -- 4 C 79.76 -- BVerwGE 56, 110 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1164 -- Frankfurter Flughafen; Urt. v. 23. 1. 1981 -

Konflikttransfers ergibt sich aus den Grenzen einer gemeinwohlbezogenen Inhalts- und Schrankenbestimmung in Art. 14 I 2 GG und den verfassungsrechtlichen Möglichkeiten der Enteignung in Art. 14 III GG. Hat der Gesetzgeber im Vorfeld der Enteignung eine einfachgesetzliche Zumutbarkeitsschwelle angeordnet, so gilt ein entsprechendes **Verbot des einfachgesetzlichen Konflikttransfers.** Es bedeutet, dass die nachteiligen Auswirkungen der Planung entweder entsprechend zu reduzieren sind oder durch die Inanspruchnahme des Grundstücks durch Planung die Voraussetzungen für einen Entschädigungsanspruch zu gewähren sind.[1943]

5. Rechtfertigung der Enteignung

906 Die Enteignung durch oder auf Grund eines Bebauungsplans unterliegt im Übrigen einer **speziellen Rechtfertigung**, die über die allgemeine Planrechtfertigung hinausgeht. Der Bebauungsplan trägt die Zulässigkeit der Enteignung nicht in sich selbst, sondern bedarf einer besonderen Legitimation, aus der heraus sich die jeweilige Maßnahme rechtfertigt. Der Bebauungsplan muss zwar ganz allgemein gem. § 1 III BauGB erforderlich sein und seine Festsetzungen müssen dem Abwägungsgebot in § 1 VI BauGB genügen. Dies schafft aber nicht zugleich sozusagen automatisch eine Rechtsgrundlage für enteignende Maßnahmen. Erfolgt die Enteignung auf Grund eines Bebauungsplans durch vollziehenden Einzelakt, so bedarf die enteignende Maßnahme einer speziellen gemeinwohlbezogenen Rechtfertigung. Die Umsetzung des Bebauungsplans muss darüber hinaus dringend geboten, erforderlich und verhältnismäßig sein. Enteignende Maßnahmen, die auf der Grundlage des Bebauungsplans getroffen werden sollen, bedürfen daher im Lichte der Eigentumsgarantie einer besonderen verfassungsrechtlichen Legitimation und unterliegen erhöhten Anforderungen. Dabei ist auch zu beachten, dass Art. 14 I 1 GG den Bestand des konkreten Eigentums in der Hand des einzelnen Eigentümers sichert.[1944] Diese **Bestandsgarantie** geht einer **Wertgarantie**, die durch Ersatzlandbeschaffung oder Geldentschädigung lediglich den Wert des Eigentums sichert, vor.[1945] Erst wenn die verfassungsrechtlichen Voraussetzungen für einen Eigentumseingriff vorliegen und ein entsprechend legitimierter Zugriff auf das private Eigentum erfolgt, wandelt sich diese Bestandsgarantie in eine Wertgarantie um.[1946]

907 Soll der **Bebauungsplan** die Grundlage für eine spätere Enteignung bilden, so bedarf es allerdings nach der Rechtsprechung des *BVerwG*[1947] auch mit Rücksicht auf etwaige Entschädigungsansprüche nach §§ 39 ff. BauGB im Rahmen der Abwägung grundsätzlich noch **keiner (vorgezogenen) Prüfung**, ob die Voraussetzungen für eine spätere **Enteignung** des Grundstücks erfüllt sind. Allerdings sind bei der Aufstellung eines Bebauungsplans alle betroffenen und schutzwürdigen privaten Interessen, insbesondere so weit sie sich aus dem Eigentum herleiten lassen, zu berücksichtigen. Das Grundeigentum wird zwar an den im Plangebiet liegenden Flächen durch einen Bebauungsplan inhaltlich bestimmt und gestaltet (Art. 14 I 2 GG). Auch kanndem Bauleitplanung in der Realität eine eigentumsverwirklichende Wirkung zukommen.[1948] Dies hat nach Auffassung des *BVerwG* jedoch nicht die Folge, dass schon für den Bebauungsplan die Enteignungsvoraussetzungen (pauschal) zu prüfen sind.[1949] Erfolgt die Enteignung nicht auf Grund eines Bebauungsplans, sondern bereits unmittelbar durch den Bebauungsplan selbst, und fehlt daher eine zweite Stufe der Prüfung in einem sich anschließenden Enteignungsverfahren, so müssen die Festsetzungen des Bebauungsplans bereits selbst den enteignungsrechtlichen Legitimationsanforderungen genügen. Der Bebauungsplan bedarf in solchen Fällen einer **speziellen enteignungsrechtlichen Planrechtfertigung**, die über die allgemeinen

---

- 4 C 4.78 -- BVerwGE 61, 295 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 113 – Schallschutz; *Blümel* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, S. 17.

1943 *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 7 Rdn. 152.

1944 *BVerfG*, Urt. v. 18. 12. 1968 -- 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65 -- BVerfGE 24, 367 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1132 -- Deichurteil; B. v. 3. 7. 1973 -- 1 BvR 153/69 -- BVerfGE 35, 348 -- Armenrecht; Urt. v. 12. 11. 1974 -- 1 BvR 32/68 -- BVerfGE 38, 175; BVerfGE 42, 263 -- Hilfswerk Behinderte Kinder; Urt. v. 1. 3. 1979 -- 1 BvR 532/77 -- BVerfGE 50, 290 -- Mitbestimmung; B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; B. v. 10. 3. 1981 -- 1 BvR 92 u 96/71 -- BVerfGE 56, 249 -- Gondelbahn; B. v. 24. 3. 1987 -- 1 BvR 1046/85 -- BVerfGE 74, 264 – Boxberg; BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), B. v. 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).

1945 *BVerwG*, Urt. v. 16. 3. 1989 -- 4 C 36.85 -- DVBl. 1989, 663 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1269 -- Moers-Kapellen.

1946 *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 316 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1049 -- Serriesteich; *BGH*, Urt. v. 5. 3. 1981 -- III ZR 9/80 -- BGHZ 80, 111; Urt. v. 9. 10. 1986 -- III ZR 2/85 -- BGHZ 99, 24 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1097 -- Blücher-Museum.

1947 *BVerwG*, B. v. 21. 2. 1991 -- 4 NB 16.90 -- BauR 1991, 299 = UPR 1991, 235 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 70 -- öffentliche Grünfläche.

1948 *BVerwG*, Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24; *BVerfG*, B. v. 14. 5. 1985 -- 2 BvR 397/82 -- 399/82 -- BVerfGE 70, 35 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1291 -- Bebauungsplan in Gesetzesform.

1949 *BVerwG*, B. v. 21. 2. 1991 -- 4 NB 16.90 -- BauR 1991, 299 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 70.

Anforderungen an die Aufstellung von Bebauungsplänen hinausgeht.[1950] Außerdem ist der Bebauungsplan auf **städtebauliche Belange** beschränkt und kann auch nur insoweit die Grundlage für Enteignungen geben. Für andere, nicht städtebauliche Zwecke kann der Bebauungsplan nicht als Enteignungsgrundlage dienen.

6. Enteignung zu Gunsten Privater

908 Soll die Enteignung zu Gunsten Privater erfolgen, bedarf es zusätzlicher verfassungsrechtlicher Anforderungen. Da die Enteignung auch in diesen Fällen einer **besonderen Gemeinwohlrechtfertigung** unterliegt, sind in einem Gesetz Zwecke und Voraussetzungen der Enteignung im Einzelnen festzulegen.[1951] Ob und für welche Zwecke eine solche Enteignung statthaft sein soll, hat der Gesetzgeber unzweideutig zu entscheiden. Auch muss bei einer Enteignung zu Gunsten Privater gewährleistet sein, dass der im Allgemeininteresse liegende Zweck der Maßnahme erreicht und dauerhaft gesichert wird. Ergibt sich der Nutzen für das Gemeinwohl nicht aus dem Unternehmensgegenstand selbst, sondern nur als mittelbare Folge der Unternehmenstätigkeit, müssen besondere Anforderungen an die gesetzliche Konkretisierung des Enteignungszwecks und der verfassungsrechtlichen Legitimation gestellt werden.

909 Auch darf zu Gunsten eines Sonderlandeplatzes i.S. des § 49 II Nr. 2 LuftVZO, der ausschließlich der Befriedigung von Privatinteressen zu dienen bestimmt ist, nicht nach § 28 LuftVG enteignet werden.[1952] Die Enteignung ist vielmehr an das Vorliegen von Gründen des Gemeinwohls gebunden. Die Enteignung scheitert zwar nicht schon daran, dass der Antragsteller eine juristische Person des Privatrechts ist[1953] Die Enteignung ist jedoch nach Art. 14 III GG nur zulässig, wenn das Wohl der Allgemeinheit sie erfordert.[1954] Diesem Erfordernis kommt bei der Enteignung zu Gunsten Privater gesteigerte Bedeutung zu. Der Gesetzgeber hat zudem Vorkehrungen zu treffen, durch die sichergestellt wird, dass der Enteignungszweck zum Nutzen der Allgemeinheit dauerhaft erreichbar bleibt.[1955] Auf dieser verfassungsrechtlichen Grundlage verstehen sich die einzelnen Regelungen des BauGB, die sich in das Planungsschadensrecht gem. §§ 39 bis 44 BauGB und die enteignungsrechtlichen Vorschriften der §§ 85 bis 122 BauGB gliedern.

III. Planungsschadensrecht gem. §§ 39 bis 44 BauGB

910 Das Planungsschadensrecht, das einen **Ausgleich für Eingriffe in die Bodennutzbarkeit** gewährt, ist in den Vorschriften der §§ 39 bis 44 BauGB unter der Abschnittsüberschrift ,,Entschädigung" zusammengefasst.[1956] Die Entschädigungsvorschriften gliedern sich in eine Generalnorm für Vertrauensschäden wegen vorgenommener Aufwendungen gem. § 39 BauGB, Entschädigungsvorschriften bei einer Grundstücksinanspruchnahme oder -entwertung für bestimmte öffentliche Zwecke gem. §§ 40, 41 BauGB, eine Generalnorm für die Entschädigung bei einer Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung nach § 42 BauGB sowie Regelungen zum Entschädigungsverfahren gem. §§ 43, 44 BauGB. Die Vorschriften beziehen sich auf planerische Eingriffe in die Bodennutzbarkeit und unterscheiden sich hierdurch von den Entschädigungsvorschriften der §§ 85 bis 122 BauGB, die sich auf Administrativenteignungen durch Verwaltungsakt beziehen.

1. Entschädigung für Vertrauensschutz gem. § 39 BauGB

911 § 39 BauGB schützt das **Vertrauen** in den Bestand eines Bebauungsplans. Haben Eigentümer oder Nutzungsberechtigte im berechtigten Vertrauen auf den Bestand eines **rechtsverbindlichen Bebauungsplans** Vorbereitungen für die Verwirklichung von Nutzungsmöglichkeiten getroffen, können sie eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen, so weit die Aufwendungen durch die Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans an Wert verlieren.

912 **Entschädigungspflichtig** können Aufwendungen sein, die im unmittelbaren Zusammenhang mit der Verwirklichung des Vorhabens stehen. Dazu rechnen etwa Kosten für Grundstücksteilungen, Grundstücksvermessungen, Bodenuntersuchungen, Architekten- und Ingenieurhonorare für Planentwürfe, Wirtschaftlichkeitsberechnungen, Bau- und Finanzierungskosten einschließlich Bereitstellungszinsen, Baugenehmigungsgebühren sowie

---

[1950] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* Vorb. §§ 39 -- 44 Rdn. 7.

[1951] *BVerfG*, B. v. 10. 3. 1981 -- 1 BvR 92 u 96/71 -- BVerfGE 56, 249 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1134 -- Gondelbahn; B. v. 24. 3. 1987 -- 1 BvR 1046/85 -- BVerfGE 74, 264 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1137 – Boxberg; BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), B. v. 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).

[1952] *BVerwG*, B. v. 7.11.1996 – 4 B 170/96 – DVBl. 1997, 434 = UPR 1997, 106 – Sonderlandeplatz.

[1953] *BVerfG*, B. v. 20.3.1984 – 1 BvL 28/82 – BVerfGE 66, 248 = NJW 1984, 1872 – EnWG.

[1954] *BVerfG*, Urt. v. 10.3.1981 – 1 BvR 92, 96/71 – BVerfGE 56, 249 = NJW 1981, 1257 – Bad Dürkheimer Gondelbahn.

[1955] *BVerfG*, Urt. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 – BVerfGE 74, 264 = NJW 1987, 1251 – Boxberg; BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), B. v. 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); *BVerwG*, B. v. 7.11.1996 – 4 B 170/96 – DVBl. 1997, 434 = UPR 1997, 106 – Sonderlandeplatz.

[1956] *Kröner* ZfBR 1984, 117; *Mengele* BauR 1995, 193; *Papier* BauR 1976, 297; *Söfker* BBauBl. 1983, 735.

Schadensersatzzahlungen wegen Auftragsannullierungen.[1957] Auch Abgaben, die für die Erschließung des Grundstücks erhoben wurden, können entschädigungspflichtig sein (vgl. § 39 2 BauGB). **Entschädigungsberechtigt** sind der Eigentümer und dinglich sowie schuldrechtlich Nutzungsberechtigte. Entschädigungspflichtig ist nach § 44 I BauGB die Gemeinde, wenn der Eingriff nicht im Interesse eines Begünstigten erfolgt.

913 Geschützt wird nach § 39 BauGB (nur) das Vertrauen in den Bestand eines **rechtsverbindlichen Bebauungsplans**. Darstellungen des Flächennutzungsplans sind daher ebenso wenig eine Vertrauensgrundlage, wie sich aus einem rechtsunwirksamen Bebauungsplan Entschädigungsansprüche nach § 39 BauGB ergeben können.[1958] Auch Festsetzungen, die wegen **Funktionslosigkeit** außer Kraft getreten sind,[1959] geben keine Grundlage für Entschädigungsansprüche nach § 39 BauGB.[1960] Der zu Grunde liegende Bebauungsplan muss mithin zum Zeitpunkt der Aufwendungen wirksam sein. Er darf nicht an einem formellen oder materiellen Mangel leiden, muss nach § 10 BauGB in Kraft getreten sein und darf nicht vor der fraglichen Anwendung durch gegenläufiges Gewohnheitsrecht oder Funktionslosigkeit außer Kraft getreten sein.[1961] Ein Entschädigungsanspruch entfällt allerdings nicht, wenn ein zunächst unwirksamer Bebauungsplan im Zeitpunkt der Aufwendungen von der Gemeinde geheilt war oder das Heilungsverfahren begonnen war. Einen allgemeinen **Plangewährleistungsanspruch** in dem Sinne, dass auch das Vertrauen in eine rechtsunwirksame Planung geschützt wird, hat die Rechtsprechung aus § 39 BauGB nicht abgeleitet.[1962] Auch ein Anspruch aus enteignungsgleichem Eingriff scheidet aus, wenn das einfache Gesetzesrecht einen solchen Anspruch nicht gewährt. Ein Entschädigungsanspruch kann jedoch dann bestehen, wenn der Einzelne durch den Erlass eines nichtigen, aber vollzogenen Bebauungsplans schwer und unerträglich betroffen wird.[1963]

914 Auch das Vertrauen auf den Fortbestand einer planungsrechtlichen Nutzbarkeit des Grundstücks im **nichtbeplanten Innenbereich** nach § **34 BauGB** oder im **Außenbereich** nach § **35 BauGB** ist durch § 39 BauGB nicht geschützt. Die Vorschrift schützt nur das berechtigte Vertrauen auf den Bestand eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans, nicht das Vertrauen auf die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben im nichtbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich. Auch eine analoge Anwendung des § 39 BauGB muss in diesen Fällen ausscheiden, weil die Vorschrift insoweit abschließende, nicht erweiterungsfähige Regelungen enthält.

915 § 39 BauGB schützt das berechtigte Vertrauen in den **Fortbestand der Festsetzungen** eines Bebauungsplans. Dieses Vertrauen ist nicht mehr geschützt, wenn eine Änderung, Ergänzung oder Aufhebung des Bebauungsplans erkennbar ist.

916 Geschützt ist nur der **Wertverlust**. Wird das Grundstück in anderer Weise gleichwertig verwertet, so tritt eine Entschädigungspflicht nach § 39 BauGB nicht ein. Führt die Gemeinde die Änderungsabsicht nicht durch, so entfällt ebenfalls eine Entschädigungspflicht, da ein Vertrauensschaden nach § 39 BauGB nur bei einer durchgeführten Entwertung von Nutzungsmöglichkeiten gewährt wird. Nach § 39 S. 1 BauGB ist ein angemessener Geldersatz zu leisten. Die Entschädigung bemisst sich der Höhe nach dabei gem. § 43 I 3 BauGB nach den §§ 93 ff. BauGB.

[1957] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 39 Rdn. 3.

[1958] *BGH*, Urt. v. 24. 6. 1982 -- III ZR 169/80 -- BGHZ 84, 292 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 588 -- nichtiger Bebauungsplan.

[1959] S. o. Rdn. 570.

[1960] *BGH*, Urt. v. 19. 9. 1985 -- III ZR 162/84 -- BGHZ 97, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 590; Urt. v. 10. 4. 1986 -- III ZR 209/84 -- BauR 1987, 62 = NVwZ 1986, 168; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 49/88 -- BGHZ 110, 1 = NJW 1990, 1042 = DVBl. 1990, 355 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 585 -- Buchholzer Berg; vgl. zur Funktionslosigkeit von Festsetzungen eines Bebauungsplans Urt. v. 29. 4. 1977 -- 4 C 39.75 -- BVerwGE 54, 5 = DVBl. 1977, 768 = NJW 1977, 2325 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 201; Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = DVBl. 1979, 151 = NJW 1979, 1516 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 25 -- Kurgebiet; Urt. v. 5. 8. 1983 -- 4 C 96.79 -- BVerwGE 67, 334 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 969; B. v. 16. 2. 1988 -- 4 B 26.88 -- UPR 1988, 265 = ZfBR 1988, 144 = NVwZ 1989, 49 = *Hoppe/* Stüer RzB Rdn. 452 -- Abgrabung; B. v. 31. 8. 1989 -- 4 B 161.88 -- NVwZ-RR 1990, 121 = UPR 1990, 27 = ZfBR 1990, 40 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 202 -- Stellplätze; Urt. v. 22. 3. 1990 -- 4 C 24.86 -- BVerwGE 85, 96 = DVBl. 1990, 781 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1150 -- Rückenteignung; Urt. v. 3. 8. 1990 -- 7 C 41.89 -- BVerwGE 85, 273 = DVBl. 1991, 157.

[1961] *BGH*, Urt. v. 24. 6. 1982 -- III ZR 169/80 -- BGHZ 84, 292 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 588 -- nichtiger Bebauungsplan; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 49/88 -- BGHZ 110, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 585 -- Buchholzer Berg.

[1962] *BGH*, Urt. v. 24. 6. 1982 -- III ZR 169/80 -- BGHZ 84, 292 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 588; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 49/88 -- BGHZ 110, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 585 -- Buchholzer Berg; B. v. 9.10.1996 – 4 B 180.96 – DöV 1997, 251 = UPR 1997, 102 - Plangewährleistung; *Hoppe* DVBl. 1969, 246.

[1963] *BGH*, Urt. v. 28. 6. 1984 -- III ZR 35/83 -- BGHZ 92, 34 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 34 -- nichtiger Bebauungsplan einerseits und BGHZ 110, 1 -- Buchholzer Berg andererseits.

2. Entschädigung bei öffentlicher Zwecksetzung gem. §§ 40, 41 BauGB

917 **a) Gemeinwohlzwecke.** §§ 40, 41 BauGB enthalten Entschädigungsregelungen bei öffentlicher Zwecksetzung. Sind im Bebauungsplan Gemeinbedarfsflächen sowie Flächen für Sport- und Spielanlagen, Flächen für Personengruppen mit besonderem Wohnbedarf oder mit besonderem Nutzungszweck, von der Bebauung freizuhaltende Schutzflächen und Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor Einwirkungen, Verkehrsflächen, Versorgungsflächen, Flächen für die Abfallentsorgung und Abwasserbeseitigung sowie für Ablagerungen, Grünflächen, Flächen für Aufschüttungen, Abgrabungen oder für die Gewinnung von Steinen, Erden und anderen Bodenschätzen, Flächen für Gemeinschaftsstellplätze und Gemeinschaftsgaragen, Flächen für Gemeinschaftsanlagen, von der Bebauung freizuhaltende Flächen, der Wasserwirtschaft dienende Flächen sowie Flächen für Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Natur und Landschaft festgesetzt, so ist der Eigentümer nach § 40 BauGB zu entschädigen, so weit ihm hierdurch Vermögensnachteile entstehen.

918 Nach § 40 BauGB wird eine Entschädigung für Eingriffe in das Grundstück gewährt, die fremdnützigen Zwecken, insbesondere den Interessen der Allgemeinheit, dienen. Ausgenommen von der Entschädigungspflicht werden nach § 40 I 2 BauGB bestimmte sozialgebundene, im Einzelfall nicht fremdnützige Festsetzungen, die dem Eigentümer im Hinblick auf die Sozialgebundenheit des Eigentums zuzumuten sind. Die entschädigungsauslösenden Festsetzungen müssen in einem rechtsverbindlichen Bebauungsplan enthalten sein. Bei Unwirksamkeit des Bebauungsplans scheidet § 40 BauGB als Anspruchsgrundlage aus. Auch im nichtbeplanten Innenbereich oder Außenbereich ist § 40 BauGB nicht anwendbar. Aus den Festsetzungen des Bebauungsplans oder in deren Folge[1964] müssen sich für den Grundstückseigentümer spürbare Vermögensnachteile ergeben.[1965]

919 Die Entschädigung wird nach § 40 II BauGB in erster Linie durch eine **Übernahme** der Flächen gewährt. Der Eigentümer kann die Übernahme verlangen, (1) wenn ihm das weitere Behalten oder die weitere Nutzung des Grundstücks nicht mehr zumutbar ist oder (2) wenn Nutzungsbeschränkungen auf künftigen Gemeinbedarfs-, Verkehrs-, Versorgungs- und Grünflächen gem. § 32 BauGB die Nutzung einer baulichen Anlage wesentlich beeinträchtigen. Die **Zumutbarkeit** ist aus der jeweiligen Sicht des Eigentümers zu beurteilen und bemisst sich daher nach einem **subjektiven Maßstab**. Dabei sind die finanziellen Auswirkungen der Festsetzungen und die wirtschaftlichen Verhältnisse des Eigentümers zu berücksichtigen. Dabei stellt sich allerdings die Frage, inwieweit die Bewertung über die grundstücksbezogenen Umstände hinaus auch die wirtschaftlichen und persönlichen Verhältnisse des Eigentümers einzubeziehen hat.[1966]

920 Nach § 40 II 2 BauGB kann der Eigentümer anstelle der Übernahme die Begründung von **Miteigentum** oder eines geeigneten Rechts verlangen, wenn die Verwirklichung des Bebauungsplans nicht die Entziehung des Eigentums erfordert. Die Regelung entspricht dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und trägt der Zielvorstellung in § 1 V BauGB Rechnung, die Eigentumsbildung weiter Bevölkerungskreise zu stützen.

921 Nach § 40 III 1 BauGB tritt bei **Nutzungsbeschränkungen** auf künftigen Gemeinbedarfs, Verkehrs-, Versorgungs- und Grünflächen gem. § 32 BauGB, wenn die bisherige Nutzung des Grundstücks hierdurch erschwert wird, an die Stelle des Übernahmeanspruchs ein **Entschädigungsanspruch in Geld**. Der Anspruch auf Geldentschädigung setzt voraus, dass die bisherige Nutzung durch Maßnahmen nach § 32 BauGB erschwert wird. Ist die Nutzung auf Dauer unrentabel, besteht nach § 40 II 1 BauGB ein Übernahmeanspruch.

Besondere Aufmerksamkeit verdient eine Entscheidung des *BGH* zum Planungsschadensrecht. Ein Grundstückseigentümer verlangte die Übernahme seines Grundstücks nach §§ 40 II, 43 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, wonach sich die Höhe der Entschädigung richtet. Nach dem Wortlaut des § 43 I 3 i. V. m. § 95 II Nr. 7 BauGB bzw. nach § 43 III 2 BauGB dürfte 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* in Übereinstimmung mit weiten Teilen der Literatur zu einer verfassungskonformen Auslegung der genannten Entschädigungsbestimmungen veranlasst. Sie führte im Ergebnis zu einer Enteignungsentschädigung nach derjenigen Grundstücksqualität (Nutzbarkeit), die das enteignete Grundstück vor der es herabzonenden Ausweisung im Bebauungsplan besaß und die die übrigen Grundstücke im Plangebiet weiterhin besitzen.[1967]

922 **b) Geh-, Fahr- und Leitungsrechte.** § 41 BauGB gewährt eine Entschädigung bei der **Begründung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten** und bei der **Bindung für Bepflanzungen**. Sind im Bebauungsplan Flächen festgesetzt, die mit

---

[1964] *BGH*, Urt. v. 29. 4. 1968 -- III ZR 80/67 -- BGHZ 50, 93.

[1965] Durch das BauROG 1998 ist § 40 I Nr. 7 und 14 ergänzt worden.

[1966] Zu weiteren Einzelheiten *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 40 Rdn. 8; *Schmidt-Aßmann* BauR 1976, 145.

[1967] BGH, Urt. v. 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.

Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zu belasten sind, kann der Eigentümer unter den Voraussetzungen des § 40 II BauGB die Begründung der Rechte zu Gunsten des Berechtigten verlangen.

923 Enthält der Bebauungsplan Festsetzungen über **Bindungen bei Bepflanzungen** und zur Erhaltung von Gewässern, so ist dem Eigentümer nach § 41 II BauGB eine angemessene Entschädigung in Geld zu gewähren, wenn infolgedessen besondere Aufwendungen erforderlich werden oder eine wesentliche Wertminderung des Grundstücks eintritt. Die Vorschrift gewährt danach nur dann eine Entschädigung, wenn die Festsetzungen über die Begründung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten sowie bei Bindungen für Bepflanzungen zu unzumutbaren Beeinträchtigungen führt. Sie ist Ausdruck der Abgrenzung der Sozialpflichtigkeit des Eigentums einerseits und von dem Eigentümer nicht mehr zumutbaren, enteignend wirkenden Eingriffen andererseits. Im Rahmen einer Abwägung hat daher jeweils eine **Interessenbewertung** dahin gehend zu erfolgen, ob die mit den Festsetzungen verbundenen Eingriffe das zumutbare Maß übersteigen oder ob die Festsetzungen noch im Rahmen der Sozialgebundenheit des Eigentums liegen. Nur wenn sich eine unzumutbare, wesentliche Wertminderung ergibt, bestehen im Hinblick auf Festsetzungen zu Geh-, Fahr- und Leitungsrechten sowie Bepflanzungen Entschädigungsansprüche gem. § 41 BauGB.

924 **c) Einwirkung auf zulässige Nutzung.** Eine Entschädigungsregelung bei **Änderung** oder **Aufhebung** einer **zulässigen Nutzung** enthält § 42 BauGB. Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks aufgehoben oder geändert und tritt dadurch eine nicht nur unwesentliche Wertminderung des Grundstücks ein, kann der Eigentümer nach Maßgabe des § 42 BauGB eine angemessene Entschädigung in Geld verlangen. Die Vorschrift stellt innerhalb des Planungsschadensrechts die Generalnorm für die Entschädigung wegen Änderung oder Aufhebung einer zulässigen Nutzung dar. Gegenüber den Sondertatbeständen erweist sich die Regelung damit als subsidiärer Auffangtatbestand, der auch in nichtbeplanten Innenbereichs- oder Außenbereichslagen Anwendung findet.

925 Das Gesetz unterscheidet dabei zwischen Eigentumseingriffen, die innerhalb eines Zeitraums von **sieben Jahren** in die baurechtliche Nutzbarkeit erfolgen, und Änderungen oder Aufhebungen, die eine bereits länger bestehende Nutzungsmöglichkeit betreffen. Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks innerhalb von sieben Jahren ab Zulässigkeit aufgehoben oder geändert, so bemisst sich die Entschädigung gem. § 42 II BauGB nach dem Wertunterschied der jeweiligen Nutzungsmöglichkeiten. Wird nach Ablauf der **Siebenjahresfrist** die bisherige Nutzung nachteilig geändert oder aufgehoben, so wird nach § 42 III BauGB grundsätzlich nur Entschädigung für einen Eingriff in die **ausgeübte Nutzung** geleistet. Eine Entschädigung für bisher nicht ausgeübte Nutzungsmöglichkeiten erfolgt, abgesehen von Sonderfällen (vgl. dazu § 42 V bis VIII BauGB), nicht.[1968]

926 Diese in ihrem Kern auf die BBauG-Novelle 1976 zurückgehende Vorschrift will einen sachgerechten Ausgleich zwischen den **Gemeinwohlbelangen** und den **Individualinteressen** des Eigentümers sicherstellen. Erstmals wurde dabei die Siebenjahresfrist zur Begrenzung der Entschädigungsansprüche in nicht ausgeübte Nutzungen eingeführt. Im Vorfeld der Neuregelungen waren bereits weiter gehende Modelle eines Planwertausgleichs oder Investitionsbeitrags mit dem Inhalt erörtert worden, dass Planungsgewinne ganz oder teilweise abgeschöpft oder finanzielle Beiträge zu den Investitionsaufwendungen der Gemeinden bei der Ausweisung neuen Baugeländes geleistet werden sollten.[1969] Die in § 42 BauGB enthaltene Begrenzung des Entschädigungsanspruchs für den Eingriff in nicht ausgeübte Nutzungen wird allgemein als verfassungsrechtlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums angesehen. Der Gesetzgeber hat sich dabei von dem Gedanken leiten lassen, die nicht verwirklichte Nutzung nur in einem zeitlich beschränkten Rahmen zu schützen und nach Ablauf einer bestimmten Frist solche Nutzungsmöglichkeiten ohne Entschädigungsverpflichtung erneut zur Disposition der planenden Gemeinde zu stellen. Anderenfalls bestünde die Gefahr, dass notwendige Planänderungen an finanziellen Entschädigungsfolgen scheitern könnten. Zugleich ist dabei das Vertrauensschutzinteresse des Eigentümers in einem notwendigen Umfang berücksichtigt: Der Eigentümer oder Erwerber eines Grundstücks kann sich darauf verlassen, dass innerhalb der Siebenjahresfrist ein Entzug der bestehenden Nutzungsmöglichkeiten nur gegen Entschädigung erfolgt. Ist die Nutzung bereits länger als sieben Jahre zulässig, so muss der Betroffene mit einer Planänderung rechnen und ist in diesem Fall auf eine Entschädigung für die ausgeübten Nutzungen beschränkt.

927 Die Entschädigung nach § 42 BauGB setzt einen Eingriff in die **zulässige Grundstücksnutzung** voraus. Die planungsrechtliche Zulässigkeit kann sich dabei aus den Festsetzungen eines Bebauungsplanes gem. § 30 BauGB, im nichtbeplanten Innenbereich aus § 34 BauGB oder im Außenbereich aus § 35 BauGB ergeben. Auch Möglichkeiten der Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB oder planungsrechtliche Zulässigkeiten im Hinblick auf die formelle oder materielle Planreife nach § 33 I und II BauGB sind dabei zu berücksichtigen. Zudem muss die **Erschließung** gesichert sein.

928 Die zulässige Nutzung muss durch einen **Bebauungsplan** der Gemeinde oder eine **vergleichbare Maßnahme** aufgehoben oder geändert werden. Dabei muss es sich um einen planungsrechtlichen Eingriff in die Bodennutzbarkeit mit bodenrechtlichen Wirkungen oder um eine entsprechende planersetzende Maßnahme handeln. Eine Umplanung der

---

[1968] Zur rückwirkenden Planheilung *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1992 -- 4 NB 3.92 -- ZfBR 1992, 289 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 215 -- Baugrenzen.

[1969] Vorschläge dahingehend, den Planungsgewinn abzuschöpfen, sind auch im Rahmen des bauROG 1998 im Vermittlungsausschuß gescheitert.

Gemeinde dahingehend, dass an die Stelle ursprünglich vorgesehener öffentlicher Erschließungsanlagen gleichgeartete private Erschließungsanlagen treten, stelle die planungsrechtliche Nutzbarkeit als solche jedoch nicht in Frage und löse einen entsprechenden Entschädigungsanspruch nicht aus.[1970] Die Aufhebung oder Änderung der baulichen Nutzung kann auch durch den Erlass einer Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB oder einer Innenbereichssatzung nach § 34 IV BauGB[1971] bewirkt werden oder in einer Änderung der BauNVO liegen, die eine bisher zulässige Nutzung entzieht oder ändert. Allerdings setzt dies voraus, dass die Änderung der BauNVO zulässigerweise in die Planungen der Gemeinde eingreift und dies mit der kommunalen Planungshoheit vereinbar ist. Aus dieser Sicht sind solchen rückwirkenden Eingriffen in den Bestand der Bauleitpläne durch Änderungen der BauNVO Grenzen gesetzt.

929 Eine Entschädigung nach § 42 I BauGB kommt auch dann in Betracht, wenn die bisher zulässige bauliche Nutzung eines bebauten Grundstücks nicht durch einen Bebauungsplan, sondern auf Grund des § **34 BauGB** durch andere behördliche Akte aufgehoben oder geändert wird.[1972] Die Anwendung des § 42 BauGB auch auf diese Fälle der Erteilung von Baugenehmigungen und einer dadurch bewirkten Umstrukturierung des Gebietes wird vor allem mit der Überlegung begründet, dass es sich dabei um enteignende Eingriffe in eine ausgeübte Nutzung handeln kann und aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Entschädigungsregelung für solche Eingriffe erforderlich ist. Ähnlich wie eine ,,verfestigte Anspruchsposition" nach der Rechtsprechung des *BVerwG* zu einem Anspruch auf Genehmigung führen könne,[1973] müsse auch die planungsrechtliche Rechtsstellung im nichtbeplanten Innenbereich gegen Entwertungen durch die Erteilung von Genehmigungen geschützt sein.[1974]

930 Zur **eigentumsrechtlich verfestigten Anspruchsposition** und zum **Bestandsschutz**[1975] hat das *BVerwG* allerdings inzwischen den Vorrang gesetzgeberischer Wertentscheidungen betont. Eine eigenständige Anspruchsposition aus dem Gesichtspunkt des **Bestandsschutzes** besteht danach nicht, wenn eine gesetzliche Regelung i. S. des Art. 14 I 2 GG vorhanden ist. Es ist dabei in erster Linie Aufgabe des Gesetzgebers, das Gebot eines sachgerechten Interessenausgleichs zwischen der Privatnützigkeit und der Sozialpflichtigkeit des Eigentums (Art. 14 I und II GG) herzustellen.[1976] Der Bestandsschutz setzt sich sowohl gegenüber den Festsetzungen eines Bebauungsplans, im nicht beplanten Innenbereich als auch im Außenbereich selbst für nicht privilegierte Vorhaben durch. Ein Bestandsschutz wird nach der Rechtsprechung nur für den vorhandenen Bestand gewährt. Ist der Bestand ganz oder überwiegend nicht mehr vorhanden, entfällt auch der Bestandsschutz. Der Bestandsschutz berechtigt allerdings nicht nur, eine rechtmäßig errichtete bauliche Anlage in ihrem Bestand zu erhalten und sie wie bisher zu nutzen. Er berechtigt auch dazu, die zur Erhaltung und zeitgemäßen Nutzung der baulichen Anlage notwendigen Maßnahmen durchzuführen.[1977] Vom Bestandsschutz nicht mehr gedeckt sind aber solche Maßnahmen, die einer Neuerrichtung (Ersatzbau) gleichkommen. Die Identität des wiederhergestellten mit dem ursprünglichen Bauwerk muss gewahrt bleiben. Kennzeichen dieser Identität ist es, dass das ursprüngliche Gebäude nach wie vor als die Hauptsache erscheint. Hieran fehlt es dann, wenn der mit der Instandsetzung verbundene Eingriff in den vorhandenen Bestand so intensiv ist, dass er die Standfestigkeit des gesamten Bauwerks berührt und eine statische Nachberechnung des gesamten Gebäudes erforderlich macht, oder wenn die für die Instandsetzung notwendigen Arbeiten den Aufwand für einen Neubau erreichen oder gar übersteigen, oder wenn die Bausubstanz ausgetauscht oder das Bauvolumen wesentlich erweitert wird.[1978] Die vollständige Erneuerung der Fundamente, der Außenwände und des Daches eines Gebäudes ist auch bei teilweiser Verwendung alter Baumaterialien nicht mehr vom Bestandsschutz gedeckt. Es fehlt dann -- unbeschadet des äußeren Erscheinungsbildes -- an einer Identität des wiederhergestellten mit dem ursprünglichen Bauwerk.[1979]

[1970] *BGH*, Urt. v. 10.4.1997 - III ZR 104/96 - DVBl. 1997, 1055 = NJW 1997, 2115 (auch zu weiteren in Betracht kommenden Übernahme- und Entschädigungsansprüchen); siehe auch zur Entschädigung für Wertminderung bei Grundstücksteilung (§§ 95, 96 BauGB) *BGH*, Urt. v. 10.4.1997 - III ZR 111/96 - NJW 1997, 2119.

[1971] *Stüer* DVBl. 1995, 121.

[1972] *BGH*, Urt. v. 12. 6. 1975 -- III ZR 158/72 -- BGHZ 64, 366 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 599 -- Sägewerk.

[1973] *BVerwG*, Urt. v. 27. 1. 1967 -- 4 C 33.65 -- BVerwGE 26, 111 = NJW 1967, 1099.

[1974] *BGH*, Urt. v. 12. 6. 1975 -- III ZR 158/72 -- BGHZ 64, 366 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 599 -- Sägewerk.

[1975] Zur Baufreiheit *Breuer* DöV 1978, 189; *Grziwotz* AöR 113 (1988), 213; *Leisner* DVBl. 1992, 1065; *Schulte* DVBl. 1979, 133.

[1976] *BVerwG*, Urt. v. 16. 5. 1991 -- 4 C 17.90 -- DVBl. 1991, 819 -- Abstandsflächen.

[1977] *BVerwG*, Urt. v. 18. 10. 1974 -- 4 C 75.71 -- BVerwGE 47, 126 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1076.

[1978] *BVerwG*, Urt. v. 17. 1. 1986 -- 4 C 80.82 -- BVerwGE 72, 362 = DVBl. 1986, 677 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1077 -- Wohnhausumbau; vgl. B. v. 19. 4. 1991 -- 4 B 9.91 -- Buchholz 406.16 Grundeigentumsschutz Nr. 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1082 -- Instandsetzung.

[1979] *BVerwG*, B. v. 4. 12. 1992 -- 4 B 229.92 -- Buchholz 406.16 Grundeigentumsschutz Nr. 60 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 464.

931 Ein **Rechtsanspruch** aus dem Gesichtspunkt des Bestandsschutzes ist danach zu verneinen, wenn eine **abschließende gesetzliche Grundlage** vorhanden ist.[1980] Einen eigentumsrechtlichen Bestandsschutz außerhalb der gesetzlichen Regelungen gibt es nach Auffassung des *BVerwG* nicht.[1981] Dies hat etwa im nichtbeplanten Innenbereich oder im Außenbereich i. S. des Vorrangs und der abschließenden Geltung der gesetzlichen Regelungen in § 34 BauGB und § 35 BauGB für die planungsrechtliche Beurteilung von Vorhaben unmittelbare Konsequenzen.[1982] So werden die Vorschriften zur Außenbereichsbebauung in § 35 BauGB als abschließende gesetzliche Regelungen der planungsrechtlichen Zulässigkeit des Bauens im Außenbereich verstanden. Vorhaben, die danach nicht zulässig sind, können nach Auffassung des *BVerwG* auch nicht über den Gesichtspunkt des Bestandsschutzes zugelassen werden. Dies gilt sowohl für vormals privilegierte als auch für nicht privilegierte Außenbereichsvorhaben. Wird etwa ein Gebäude, das in der Vergangenheit einem land- oder forstwirtschaftlichen Betrieb diente, auf unabsehbare Zeit aus dem Betrieb herausgelöst und für Zwecke der Forst- und Waldpflege genutzt, die über den Rahmen der Freizeitgestaltung nicht hinausgehen, so liegt hierin nicht nur eine Nutzungsänderung, sondern zugleich auch eine Funktionsänderung, die zu einer Entprivilegierung führt.[1983] Damit erledigt sich nach Auffassung des *BVerwG* auch der Bestandsschutz, der dem Gebäude zukommt.[1984]

932 Angesichts der umfassenden Außenbereichsregelungen scheidet ein Genehmigungsanspruch für Außenbereichsvorhaben aus dem Gesichtspunkt des **überwirkenden Bestandsschutzes** nach Auffassung des *BVerwG* aus.[1985] Auch die Genehmigung von Nutzungsänderungen im Anwendungsbereich der §§ 34 und 35 BauGB kommt nach Auffassung des *BVerwG* über die in § 34 BauGB und in § 35 IV BauGB geregelten Fälle hinaus auf Grund des überwirkenden Bestandsschutzes oder einer eigentumskräftig verfestigten Anspruchsposition grundsätzlich nicht in Betracht.[1986] Auch eine besonders alte Bausubstanz vermittelt daher als solche keinen Bestandsschutz, der sich über die gesetzlichen Regelungen der planungsrechtlichen Zulässigkeit von Vorhaben in §§ 30 bis 37 BauGB hinwegsetzt.[1987] Dabei vermittelt nach Auffassung des *BVerwG* § 35 II BauGB keine Rechtsposition, die den Schutz des Art. 14 GG gegen neu auftretende öffentliche Belange genießt.[1988] Diese Position kann sich z. B. dadurch ändern, dass öffentliche Belange neu formuliert werden, etwa wenn ein Flächennutzungsplan aufgestellt oder geändert wird. Davor schützt § 35 II BauGB nicht. Der Eigentümer eines Grundstücks im Außenbereich muss vielmehr stets damit rechnen. Denn nach der Entscheidung des Gesetzgebers, der Inhalt und Schranken des Eigentums gem. Art. 14 I 2 GG bestimmt, ist der Außenbereich grundsätzlich nicht für das Bauen freigegeben, sondern in erster Linie für die Land- und Forstwirtschaft und die Erholung der Allgemeinheit bestimmt. Der Bestandsschutz entfällt durch die Beseitigung der Bausubstanz. Auch die Zerstörung durch Brand oder Naturereignisse lässt den Bestandsschutz entfallen. Wird etwa ein ursprünglich rechtmäßiges Gebäude baulich so sehr verändert, dass die ursprüngliche Bausubstanz nicht mehr vorhanden ist, so ist auch der Bestandsschutz entfallen. Zugleich entfällt damit auch eine Anknüpfung an eine Privilegierungsmöglichkeit, die vom Bestandsschutz ihren Ausgangspunkt nimmt.[1989] Es widerspricht nach Auffassung des *BVerwG* auch dem

---

[1980] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 388 -- Unikat; Urt. v. 22. 2. 1991 -- 4 CB 6.91 -- GewArch 1991, 179 -- Verfristung Vorbescheid; Urt. v. 10. 8. 1990 -- 4 C 3.90 -- BVerwGE 85, 289 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 138; B. v. 3. 12. 1990 -- 4 B 145.90 -- ZfBR 1991, 83 = RdL 1991, 6 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 539 -- § 35 IV BauGB.

[1981] *BVerwG*, Urt. v. 1. 12. 1995 -- 4 B 271.95 -- BRS 57 (1995) Nr. 100 -- Koppelschafhaltung -- unter Hinweis auf B. v. 3. 12. 1990 -- 4 B 145.90 -- ZfBR 1991, 83 = BRS 50 Nr. 88; Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- NVwZ 1990, 775 = DVBl. 1990, 572; vgl. *Taegen* in Berliner Komm. § 35 BauGB Rdn. 94.

[1982] *Stüer* DVBl. 1992, 266.

[1983] *BVerwG*, Urt. v. 15. 11. 1974 -- 4 C 32.71 -- BVerwGE 47, 185 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 402 -- landwirtschaftsfremde Nutzung; Urt. v. 24. 10. 1980 -- 4 C 81.77 -- BVerwGE 61, 112 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 517 -- Nutzungsänderung.

[1984] *BVerwG*, Urt. v. 18. 5. 1990 -- 4 C 49.89 -- Buchholz 406.16 Grundeigentumsschutz Nr. 52 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1080 -- Diskothek; B. v. 27. 2. 1993 -- 4 B 5.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 431 -- Freizeitzwecke.

[1985] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 23.86 -- BVerwGE 84, 322 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 833 -- Unikat; Urt. v. 10. 8. 1990 -- 4 C 3.90 -- BVerwGE 85, 289 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 138; B. v. 21. 2. 1994 -- 4 B 33.94 -- NVwZ-RR 1994, 372 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 516; B. v. 11.12.1996 – 4 B 231.96 – (unveröffentlicht) - alte Bausubstanz.

[1986] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 41.87 -- BVerwGE 84, 322; Urt. v. 10. 8. 1990 -- 4 C 3.90 -- BVerwGE 85, 289; B. v. 19. 7. 1988 -- 4 B 124.88 -- Buchholz 406.11 § 35 BBauG/BauGB Nr. 250, B. v. 3. 12. 1990 -- 4 B 145.90 -- BRS 50 Nr. 88.

[1987] *BVerwG*, B. v. 11.12.1996 – 4 B 231.96 – (unveröffentlicht) - alte Bausubstanz.

[1988] *BVerwG*, Urt. v. 17. 2. 1984 -- 4 C 56.79 -- NVwZ 1984, 434 = Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 211 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 338 -- Streubebauung.

[1989] So für nach § 35 IV S. 1 Nr. 3 BauGB zulässigerweise errichtete Gebäude *BVerwG*, B. v. 27. 7. 1994 -- 4 B 48.94 -- ZfBR 1994, 297.

Grundgedanken des Bestandsschutzes, auch gegenüber einer mittlerweile entgegenstehenden Gesetzeslage lediglich den ursprünglichen legalen Bestand zu schützen, wenn dieser Bestand in seiner Substanz gar nicht mehr vorhanden ist.[1990] Erweist sich als unaufklärbar, ob ein Gebäude aus Gründen der früheren formellen oder materiellen Legalität Bestandsschutz genießt, so geht das zulasten des Eigentümers.[1991] Der Behörde ist es allerdings verwehrt, einen Einzelfall willkürlich herauszugreifen Sie ist vielmehr gehalten, sämtliche vergleichbare Fälle zu ermitteln und ein generelles Konzept i.S. einer systematischen Erfassung für ihr Vorgehen zu erarbeiten, bevor sie sich für eine Abbruchverfügung gegen einen bestimmten Schwarzbau entscheidet. Zwar muss die Behörde nicht insgesamt flächendeckend vorgehen, sondern darf sich auf die Regelung von Einzelfällen beschränken. Sie muss hierfür jedoch sachliche Gründe haben und entsprechende Erwägungen anstellen.[1992]

933 Die **erweiterte Anwendung des** § 42 BauGB auch auf Einwirkungen auf die planungsrechtliche Zulässigkeit durch Erteilung von Baugenehmigungen in der Nachbarschaft ist zwar im Ergebnis sachgerecht, im Hinblick auf die vorgenannte neuere Sicht der Rechtsprechung zum Vorrang der gesetzgeberischen Wertentscheidung allerdings keinesfalls zwingend.[1993] Einen Anspruch auf Grund einer **eigentumskräftig verfestigten Anspruchsposition** hat das *BVerwG* im Hinblick auf die insoweit vorrangigen und abschließenden Regelungen im BauGB übrigens generell abgelehnt.[1994] Die Fallgruppen, für die ein Anspruch aus eigentumskräftig verfestigter Anspruchsposition ursprünglich gedacht gewesen sei, habe der Gesetzgeber inzwischen normiert. Das gilt insbesondere -- so das *BVerwG* -- auch für den Fall des Wiederaufbaus nach Brandzerstörung (§ 35 IV Nr. 3 BauGB). Fälle nicht ausgenutzter Baulandqualität von Grundstücken sind vom Planungsschadensrecht umfasst. Im Übrigen lassen sich im beplanten und nicht beplanten Innenbereich oder im Außenbereich zumeist mit Hilfe der §§ 31, 34 und 35 BauGB angemessene Ergebnisse erreichen. Weiter gehende Ansprüche können nach Auffassung des *BVerwG* aus der Eigentumsgarantie nicht abgeleitet werden. Auch der öffentlich-rechtliche Nachbarschutz findet seine Grundlage in der Konzeption des *BVerwG*[1995] im einfachen Gesetzesrecht. Ein Abwehranspruch unmittelbar aus der Eigentumsgarantie in Art. 14 I 1 GG besteht danach jedenfalls dann nicht, wenn nicht direkt in das Eigentum eingegriffen wird, sondern sich lediglich mittelbare Auswirkungen für das betroffene Grundstück ergeben. Beruft sich ein Grundstückseigentümer gegenüber einer **Beseitigungsanordnung** auf Bestandsschutz, weil er behauptet, das Bauwerk sei genehmigt und deswegen formell baurechtmäßig, so macht er im Wege einer Einwendung ein Gegenrecht geltend. Erweist sich als unaufklärbar, ob eine solche Baugenehmigung erteilt worden ist, so geht das zulasten des Bürgers, der sich auf diese Einwendung beruft.[1996] Es ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten auch zumutbar, dass sich der Käufer eines illegal errichteten Wochenendhauses selbst über das Vorhandensein einer Baugenehmigung informiert und bei Unterlassung dieser Information sich nicht der Baugenehmigungsbehörde gegenüber auf Vertrauensschutz berufen kann.[1997] Dem jeweiligen Landesrecht ist dabei zu entnehmen, ob Duldungszusagen für illegale Bauten Schutzwirkungen haben und wie bei Erlass einer Beseitigungsanordnung das Ermessen entsprechend dem Zweck der Ermächtigung auszuüben ist oder wo die Grenzen des Ermessens liegen.[1998] Verlangt die Behörde die Beseitigung eines ungesetzlichen Bauwerks, so liegt es in der Regel nicht im Rahmen der Erforschungspflicht des Gerichts, die Möglichkeiten einer Abänderung des Bauwerks zur Behebung eines etwaigen Übermaßes des Abbruchgebotes von Amts wegen zu prüfen.[1999] Dem liegt die Erwägung zu Grunde, dass das öffentliche Baurecht rechtswidriges Bauen grundsätzlich missbilligt.[2000] Eine Baugenehmigung ist allerdings dann nicht erforderlich, wenn der Bauherr nachweisen kann, dass das Gebäude zumindest während eines bestimmten Zeitabschnittes materiell legal war. Dann ergibt sich hieraus ein Bestandsschutz, der einem Abrissbegehren der Behörde entgegengehalten werden kann.

934 Erfolgt die Änderung oder Aufhebung der Nutzung innerhalb eines Zeitraums von sieben Jahren ab erstmaliger Zulässigkeit, so ist eine (volle) Entschädigung im Hinblick auf die Differenz der Grundstückswerte zwischen der

---

1990 *BVerwG*, B. v. 24. 5. 1993 -- 4 B 77.93 -- Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 63 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1084.

1991 *BVerwG*, B. v. 5. 8. 1991 -- 4 B 130.91 -- Buchholz 406.17 Bauordnungsrecht Nr. 35; B. v 24. 5. 1993 -- 4 B 77.93 -- Buchholz 406.16 Eigentumsschutz Nr. 63 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1984.

1992 *VG Frankfurt (Oder)*, Urt. v. 28.1.1999 – 7 L 747/98 – Vorbescheid.#

1993 Kritisch *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 42 Rdn. 5.

1994 Urt. v. 10. 8. 1990 -- 4 C 3.90 -- BVerwGE 85, 289 = DVBl. 1990, 1182 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 138 -- Planersetzung.

1995 Urt. v. 26. 9. 1991 -- 4 C 5.87 -- DVBl. 1992, 564 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1111 -- Zweitwohnungsklausel.

1996 *BVerwG*, Urt. v. 23. 2. 1979 -- 4 C 86.76 -- NJW 1980, 252; B. v. 5. 8. 1991 -- 4 B 130.91 -- Buchholz 406.17 Bauordnungsrecht Nr. 35 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1083; B. v. 23. 12. 1994 -- 4 B 262.94 -- Unaufklärbarkeit Baugenehmigung.

1997 *BVerwG*, B. v. 11. 10. 1994 -- 4 B 202.94 -- Beseitigungsanordnung.

1998 *BVerwG*, B. v. 24. 5. 1988 -- 4 B 93.88 -- Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 80; B. v. 11. 10. 1994 -- 4 B 202.94 -- Beseitigungsanordnung.

1999 *BVerwG*, B. v. 29.9. 1965 -- 4 B 214.65 -- Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 18 = DöV 1966, 249.

2000 *BVerwG*, B. v. 8. 2. 1994 -- 4 B 21.94 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1206.

bisherigen und der nach dem Eingriff zulässigen Nutzung in Geld zu entschädigen. Die Siebenjahresfrist gilt **rückwirkend** auch für Bebauungspläne, die vor dem 1. 1. 1977 rechtsverbindlich geworden sind. Die Siebenjahresfrist ist also für solche älteren Bebauungspläne am 31. 12. 1983 abgelaufen. Für Planänderungen, die sich auf solche älteren Bebauungspläne beziehen, kann daher grundsätzlich nur eine Entschädigung für dadurch bewirkte Eingriffe in die ausgeübte Nutzung beansprucht werden. Auch für Grundstücke, die im Geltungsbereich später aufgestellter **Bebauungspläne** oder im **nichtbeplanten Innenbereich** gem. § 34 BauGB oder **Außenbereich** gem. § 35 BauGB liegen, beschränkt sich die Entschädigung auf die ausgeübte Nutzung, wenn zwischen der erstmaligen Zulässigkeit der Nutzung und dem Eingriff ein Zeitraum von mehr als sieben Jahren liegt.

935 In den in § **42 V bis VIII BauGB** bezeichneten **Sonderfällen** wird aus **Billigkeitsgründen** trotz Überschreitens der Siebenjahresfrist eine Entschädigung auch für den Wertverlust im Hinblick auf nicht ausgeübte Nutzungen gewährt. Ist der Grundstückseigentümer etwa durch eine **Veränderungssperre** nach § 17 BauGB oder eine **befristete Zurückstellung** seines Baugesuchs nach § 15 BauGB an der rechtzeitigen Verwirklichung seines an sich planungsrechtlich zulässigen Baubegehrens gehindert worden und kann das Vorhaben wegen der inzwischen erfolgten Planungsänderung oder -aufhebung nicht mehr verwirklicht werden, so werden nach § 42 V BauGB auch Wertverluste für nicht ausgeübte Nutzungen entschädigt. Dasselbe gilt gem. § 42 VI BauGB auch bei einer innerhalb der Siebenjahresfrist erteilten **Baugenehmigung** oder eines **planungsrechtlichen Vorbescheides**. Eine Überschreitung der Siebenjahresfrist ist nach § 42 VII BauGB auch dann unbeachtlich, wenn ein Bauantrag oder planungsrechtlicher Vorbescheid vor Fristablauf **rechtswidrig abgelehnt** worden ist oder ein rechtzeitig gestellter begründeter Antrag **nicht** vor Fristablauf **positiv beschieden** wurde. In den vorgenannten Ausnahmefällen besteht ein Entschädigungsanspruch nach § **42 VIII BauGB** allerdings nicht, wenn der Eigentümer nicht bereit oder in der Lage war, das beabsichtigte Vorhaben zu verwirklichen. Der Eigentümer hat die Tatsachen darzulegen, die seine Bereitschaft und Möglichkeit hierzu aufzeigen (§ 42 VIII 2 BauGB). Diese Ausschlussklausel soll verhindern, dass mangels tatsächlicher Verwirklichungsmöglichkeiten nicht schützenswertes Vertrauen entschädigt wird.

936 Der Entschädigungsanspruch ist grundsätzlich auf **Geldausgleich** gerichtet. Wird die zulässige Nutzung eines Grundstücks (überhaupt) aufgehoben, so gewährt § **42 IX BauGB** statt einer Geldentschädigung einen Anspruch auf Grundstücksübernahme. Im Hinblick auf die Verweisung auf § 40 II Nr. 1 BauGB setzt ein solcher **Übernahmeanspruch** allerdings voraus, dass es dem Eigentümer wegen des eingetretenen Wertverlustes und der beschränkten Nutzungsmöglichkeiten wirtschaftlich nicht zuzumuten ist, das Grundstück weiter zu behalten.

937 § **42 X BauGB** gewährt dem Eigentümer auf Verlangen einen **Auskunftsanspruch**, ob ein vermögensrechtlicher Schutz nach § 42 BauGB besteht und wann dieser durch Ablauf der Siebenjahresfrist endet. Der Bürger soll damit die im Einzelfall komplizierte Beurteilung der Rechtslage nicht auf eigenes Risiko vornehmen und die nachteiligen Folgen einer Fristversäumung selbst tragen müssen. Vielmehr hat der Bürger einen Auskunftsanspruch darüber, ob und welche Entschädigungsansprüche aus § 42 BauGB bestehen. Die Auskunftserteilung wird allerdings nicht als Verwaltungsakt angesehen und ist auch nicht für ein späteres Baugenehmigungs- oder Entschädigungsverfahren bindend. Unterlässt der Bürger jedoch im Hinblick auf eine fehlerhafte Auskunft, einen Entschädigungsanspruch rechtzeitig geltend zu machen bzw. die Voraussetzungen für einen Entschädigungsanspruch zu schaffen, so können sich hieraus Schadensersatzansprüche aus Amtshaftung nach Art. 34 GG, § 839 BGB ergeben.[2001]

938 **d) Entschädigung und Verfahren.** §§ 43 und 44 BauGB enthalten Regelungen über die Entschädigung und das dabei zu beachtende Verfahren. § **43 BauGB** hält für die Übernahme des Grundstücks und eine zu gewährende Geldentschädigung unterschiedliche **Verfahrensregelungen** bereit. Das Gesetz geht dabei zunächst von einer einverständlichen Regelung aus. Kommt eine **Einigung** zwischen den Beteiligten nicht zu Stande, kann der Eigentümer, wenn ihm ein entsprechender Rechtsanspruch nach §§ 40 bis 42 BauGB zusteht, die Übernahme des Grundstücks oder der Begründung eines Rechts verlangen. Das Entschädigungsverfahren richtet sich nach den entsprechend anzuwendenden Vorschriften der §§ 93 bis 103 BauGB. Ist für die Festsetzung bestimmter öffentlicher Zwecke nach § 40 BauGB eine Entschädigung in Geld oder durch Übernahme des Grundstücks zu leisten oder nach § 41 I BauGB eine Entschädigung bei der Begründung von Geh-, Fahr- und Leitungsrechten zu gewähren, so richtet sich die Entschädigung nach diesen Vorschriften (vgl. § 43 III BauGB). Bei der Bemessung der Enteignungsentschädigung für die Abgabe der Flächen, deren Höhe sich nach § 43 I 3 i. V. m. § 93 BauGB richtet, sind planungsbedingte Wertsteigerungen zu berücksichtigen, die daher rühren, dass das Restgrundstück des Eigentümers nunmehr (Roh-)Bauland geworden ist.[2002]

939 § **43 IV BauGB** schließt eine Entschädigung aus, so weit die Grundstücksnutzung den allgemeinen Anforderungen an **gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnissen** nicht entspricht oder die Nutzung zu einem **städtebaulichen Missstand** wesentlich beiträgt. Die Regelung ist Ausdruck einer verfassungsrechtlich zulässigen Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums i. S. des Art. 14 I 2 GG und stellt sicher, dass Wertverluste, die auf solchen nicht

---

[2001] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Söfker* § 43 Rdn. 15.

[2002] *BGH*, Urt. v. 9.10.1997 - III ZR 148/96 - DVBl. 1998, 34.

von der Eigentumsgarantie umfassten Umständen beruhen, bei der Entschädigungsberechnung unberücksichtigt bleiben.[2003]

940 Das gilt auch für städtebauliche Missstände, vor allem bei Funktionsschwächensanierungen. Nach § **43 V BauGB** sind bestimmte **nachträgliche Werterhöhungen** bei der Berechnung der Entschädigung nicht zu berücksichtigen.

941 **e) Entschädigungspflichtige, Fälligkeit und Erlöschen der Entschädigungsansprüche.** § 44 BauGB enthält Regelungen zum Entschädigungspflichtigen, zur Fälligkeit und zum Erlöschen der Entschädigungsansprüche. **Entschädigungspflichtig** ist nach § 44 I 1 BauGB der Begünstigte, wenn er mit der Festsetzung zu seinen Gunsten einverstanden ist, im Übrigen die Gemeinde. Die Gemeinde haftet jedenfalls subsidiär (§ 44 I 2 BauGB). Als Ausfluss der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ordnet § 44 II BauGB eine Haftung des Eigentümers als Veranlasser an, wenn er entweder mit den Festsetzungen einverstanden war oder auf Grund gesetzlicher Vorschriften zur Beseitigung oder Minderung eines Missstandes verpflichtet war.

942 In der Praxis wichtige Verfahrensregelungen enthält § **44 III und IV BauGB**. Der Entschädigungsberechtigte kann Entschädigung verlangen, wenn die in den §§ 39 bis 42 BauGB bezeichneten Vermögensnachteile eingetreten sind. Er kann die **Fälligkeit** des Anspruchs dadurch herbeiführen, dass er die Leistung der Entschädigung schriftlich bei dem Entschädigungspflichtigen beantragt. Geldentschädigungen sind ab Fälligkeit mit 2 % über dem Diskontsatz der Deutschen Bundesbank zu verzinsen.

943 Der **Entschädigungsanspruch erlischt gem.** § **44 IV BauGB**, wenn nicht innerhalb von drei Jahren nach Eintritt der Vermögensnachteile die Fälligkeit des Anspruchs herbeigeführt wird. Stellt der Entschädigungsberechtigte daher nicht innerhalb von drei Jahren nach Eintritt des Planungsschadens beim Entschädigungspflichtigen einen schriftlichen Antrag auf Entschädigungsleistung, so ist der Entschädigungsanspruch verfallen.

3. Entschädigung bei Enteignung gem. §§ 85 bis 122 BauGB

944 Für die **förmliche Enteignung** durch **Verwaltungsakt** stellen §§ 85 bis 122 BauGB ein Instrumentarium bereit, das primär der Planverwirklichung dient, aber auch in anderen im Gesetz bezeichneten Fällen zur Verwirklichung bestimmter öffentlicher Zwecke die Entziehung konkreter subjektiver Eigentumspositionen i. S. des Art. 14 I 1 GG zulässt. Die Enteignung kann dabei zu Gunsten der öffentlichen Hand erfolgen, aber auch einem Durchgangserwerb dienen oder zu Gunsten eines Privaten angeordnet werden. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist eine Enteignung nur zulässig, wenn sie aus **Gründen des Gemeinwohls** erforderlich ist und durch einen entsprechenden **öffentlichen Zweck** legitimiert wird (vgl. §§ 85 bis 92 BauGB). Zugleich enthalten §§ 93 bis 103 BauGB die verfassungsrechtlich erforderlichen Regelungen über die Enteignungsentschädigung, die unter gerechter Abwägung der Interessen der Allgemeinheit und der betroffenen Individualinteressen zu gewähren ist. Auf Grund entsprechender Verweisungen gelten die **Entschädigungsregelungen** des zweiten Abschnitts **entsprechend** auch für weitere Entschädigungstatbestände, insbesondere nach § 43 II BauGB für das Planungsschadensrecht, die Veränderungssperre (§ 18 I 2 BauGB), die Teilungsgenehmigung (§ 21 III BauGB), die Vorkaufsrechte (§ 28 VI 2 BauGB), die Umlegung (§ 59 V 2 BauGB), die städtebaulichen Gebote (§§ 176 V, 179 III 2 BauGB) und die Sanierungs- und Entwicklungsgebiete. Regelungen zum Enteignungsverfahren enthalten §§ 104 bis 122 BauGB. Hierzu zählen auch Restitutionsansprüche nach dem Vermögensgesetz und können damit auch Gegenstand der Enteignung sein.[2004]

945 **a)** Zulässigkeit der Enteignung. Die Zulässigkeit der Enteignung setzt voraus, dass die Maßnahme einem in § **85 I BauGB** aufgeführten **Enteignungszweck** dient. Das Gesetz sieht dabei eine planakzessorische Enteignung entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplanes, die Enteignung von Innenbereichsgrundstücken, die Beschaffung von Ersatzland oder als Ersatzrechte, die Verwirklichung eines Baugebotes und die Erhaltung einer baulichen Anlage als Enteignungszwecke vor.[2005] Die Enteignung kann auch zu Gunsten Privater erfolgen, wenn der Enteignungszweck gewahrt ist, weil das beabsichtigte Vorhaben einen besonderen Gemeinwohlbezug hat.[2006]

946 Nach § **85 I Nr. 1 BauGB** kann die Enteignung dazu dienen, ein Grundstück entsprechend den **Festsetzungen eines Bebauungsplanes** zu nutzen oder eine solche Nutzung vorzubereiten. Diese planakzessorische Enteignung setzt rechtsverbindliche Festsetzungen eines Bebauungsplanes voraus. Gem. § 108 II BauGB kann das Enteignungsverfahren bereits eingeleitet werden, wenn der Planentwurf nach § 3 II BauGB ausgelegen hat, der Plan aber selbst noch nicht rechtsverbindlich ist. Die Festsetzungen des Bebauungsplanes müssen hinreichend bestimmt sein, um eine Enteignungsgrundlage zu bieten. Auch muss die Enteignung den Festsetzungen des Bebauungsplans entsprechen. Nicht

---

[2003] *BGH*, Urt. v. 12. 6. 1975 -- III ZR 158/72 -- BGHZ 64, 366 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 599 -- Entschädigung Innenbereich; Urt. v. 13. 7. 1967 -- III ZR 1/65 -- BGHZ 48, 193 -- Kölner Hinterhaus; *BVerwG*, B. v. 9. 7. 1991 -- 4 B 100.91 -- DVBl. 1991, 1160 = BauR 1991, 737 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 831 -- Modernisierungsgebot.

[2004] Eine entsprechende Regelung enthielt der durch das BauROG 1998 aufgehobene § 246 a I Nr. 10 BauGB für die neuen Länder.

[2005] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 12 Rdn. 20 ff.

[2006] BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), B. v. 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); B. v. 24.3.1987 – 1 BvR 1046/85 – DVBl. 1987, 466 = BVerfGE 74, 264 – Boxberg.

zulässig wäre eine Enteignung, die von den Festsetzungen des Bebauungsplans abweicht.[2007] Zudem muss die Enteignung von einem besonders gewichtigen öffentlichen Zweck gerechtfertigt sein. Das Vorliegen eines Bebauungsplans reicht daher als Rechtfertigung für die Zulässigkeit der Enteignung nicht aus.

947 § **85 I Nr. 2 BauGB** erstreckt die Enteignungsmöglichkeit auch auf unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke, die in einem im Zusammenhang bebauten, **nichtbeplanten Innenbereich** nach § 34 BauGB liegen. Die Enteignung kann hier insbesondere der Schließung von Baulücken oder dem Wiederaufbau von Trümmergrundstücken dienen. Die Enteignung muss der Bebauung im Rahmen der nach § 34 BauGB bestehenden Baumöglichkeiten dienen.

948 Eine Enteignung ist nach § **85 I Nr. 3 BauGB** auch zulässig, um Grundstücke für die Entschädigung in Land zu beschaffen. Die Voraussetzungen für die **Ersatzlandenteignung** im Einzelnen sind in § 90 BauGB geregelt. Danach ist die Ersatzlandenteignung zulässig, wenn (1) die Entschädigung eines Eigentümers nach § 100 BauGB in Land festzusetzen ist, (2) die Bereitstellung von Grundstücken als Ersatzland auf andere Weise nicht möglich und zumutbar ist sowie (3) ein freihändiger Erwerb nicht möglich ist. In den in § 90 II BauGB bezeichneten Fällen sind bestimmte Grundstücke, auf die der Eigentümer im Hinblick auf seine Berufs- oder Erwerbstätigkeit angewiesen ist, oder wenn das Grundstück bestimmten öffentlichen Zwecken dient, von der Möglichkeit einer Ersatzlandenteignung ausgenommen.

949 Die Enteignung kann nach § **85 I Nr. 4 BauGB** auch dem Zweck dienen, durch Enteignung entzogene Rechte durch neue Rechte zu ersetzen. Diese besondere Art der Entschädigung ist in §§ 97 II, 100 VI, 101 BauGB vorgesehen. Als **Ersatz für entzogene Rechte** ist eine Enteignung nach § 91 BauGB nur zulässig, so weit der Ersatz in §§ 93 bis 102 BauGB vorgesehen ist. Hierdurch wird klargestellt, dass die Ersatzrechtsenteignung des Eigentümers nach § 101 I 1 Nr. 1 BauGB und des Nebenberechtigten gem. §§ 97 II, 100 VI BauGB sowie die Rückenteignung nach § 102 V BauGB die Enteignungsmöglichkeiten für diesen Zweck abschließend regeln. Auch kann nach §§ 91 S. 2, 97 II 3, 90 I und II BauGB eine Ersatzrechtsenteignung in Fällen erfolgen, in denen für ein öffentliches Verkehrsunternehmen oder für Träger der öffentlichen Versorgung mit Elektrizität, Wasser oder Wärme Ersatzrechte auch an Grundstücken Dritter begründet werden.[2008]

950 Das Mittel der Enteignung kann auch der Verwirklichung eines **Baugebotes** nach § 176 I oder II BauGB dienen. Die Maßnahme kann dabei Grundstücke im Geltungsbereich eines Bebauungsplans und im nichtbeplanten Innenbereich betreffen. Allerdings ist die Enteignung nicht bereits dann zulässig, wenn der Eigentümer einem Baugebot nicht nachkommt. Vielmehr müssen zusätzliche Gemeinwohlgründe die Überwindung des privaten Eigentums rechtfertigen. Die Enteignung nach § **85 I Nr. 5 BauGB** kann auch im Interesse eines Bauwilligen beantragt werden, der bereit und in der Lage ist, das Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans oder den sich im nichtbeplanten Innenbereich ergebenden Bebauungsmöglichkeiten zu bebauen.

951 Die Enteignung kann nach § **85 I Nr. 6 BauGB** auch im Interesse der **Erhaltung einer baulichen Anlage** im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung nach § 172 III bis V BauGB erfolgen. Hier dient die Enteignung der Erhaltung der städtebaulichen Gestalt oder der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung eines Gebietes oder der beabsichtigten städtebaulichen Umstrukturierung eines Gebietes. Enteignungsbegünstigt kann jeder sein, der die dauerhafte Erhaltung des Gebäudes gewährleistet.

952 § 85 I BauGB enthält eine **Sperrwirkung** dahin gehend, dass nur bei Vorliegen der in dieser Vorschrift benannten Enteignungszwecke auf der Grundlage des BauGB enteignet werden darf. Andere enteignungsrechtliche Regelungen bleiben gem. § 85 II BauGB jedoch unberührt. Die Sperrwirkung greift daher nur ein, wenn ausschließlich zu städtebaulichen Zwecken enteignet werden soll.[2009] Andere über die eigentlichen städtebaulichen Zwecke hinausgehende Enteignungen können durch andere Gesetze legitimiert werden.

953 Auch die **Enteignungsmöglichkeiten** auf Grund der landesrechtlichen Denkmalschutzgesetze oder anderer **landesrechtlicher Vorschriften** bleiben gem. § 85 II Nr. 2 BauGB unberührt. **Gegenständlich** kann sich die Enteignung nach § 86 I BauGB auf den Entzug oder die Belastung von **Grundeigentum** oder von anderen **dinglichen** oder **schuldrechtlichen Rechten** beziehen oder schuldrechtliche Rechtsverhältnisse begründen. Die für die Entziehung oder Belastung des Eigentums an Grundstücken geltenden Vorschriften sind gem. § 86 III BauGB auf die Entziehung, Belastung oder Begründung der in § 86 I Nr. 2 bis 4 BauGB bezeichneten Rechte entsprechend anzuwenden. Auf Zubehör gem. §§ 97, 98 BGB sowie Scheinbestandteile gem. § 95 I 1, II BGB erstreckt sich das Enteignungsrecht nach § 86 II BauGB nur, wenn dies wegen wirtschaftlicher Erfordernisse oder aus Gründen der Zumutbarkeit dem Wunsch des Eigentümers entspricht (vgl. § 92 IV BauGB).

[2007] *BGH*, Urt. v. 16. 12. 1982 -- III ZR 141/81 -- DVBl. 1983, 627.

[2008] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 91.

[2009] *BVerwG*, Urt. v. 6. 3. 1987 -- 4 C 11.83 -- BVerwGE 77, 86 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1 *BVerfG*, Urt. v. 18. 12. 1968 -- 1 BvR 638/64 u. a. -- BVerfGE 24, 367 -- Deichurteil; B. v. 19. 6. 1969 -- 1 BvR 353/67 -- BVerfGE 26, 215 -- Grundstücksverkehrsgesetz; B. v. 7. 7. 1981 -- 1 BvR 765/66 -- BVerfGE 31, 229; B. v. 23. 4. 1974 -- 1 BvR 6/74 -- BVerfGE 37, 132 -- Kündigungsschutz; B. v. 8. 7. 1976 -- 1 BvL 19/75 -- BVerfGE 42, 263 -- Hilfswerk Behinderte Kinder.0 -- Bürgerhaus; *BGH* Urt. v. 11. 6. 1978 -- III ZR 170/76 -- BGHZ 71, 375 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 652.

954 Die Enteignung ist **aus verfassungsrechtlichen Gründen** nur zulässig, wenn sie durch das Wohl der Allgemeinheit erfordert wird und der Enteignungszweck auf andere zumutbare Weise nicht erreicht werden kann (§ 87 I BauGB).[2010] Außerdem setzt die Enteignung voraus, dass sich der Antragsteller ernsthaft um den **freihändigen Erwerb** des zu enteignenden Grundstücks zu angemessenen Bedingungen vergeblich bemüht hat. Der Antragsteller hat ferner glaubhaft zu machen, dass er das Grundstück innerhalb angemessener Frist zu dem vorgesehenen Zweck verwenden wird (§ 87 II BauGB). Die Enteignung ist damit in besonderer Weise **gemeinwohlbezogen**. Aus rein fiskalischen Zwecken ist sie verfassungsrechtlich unzulässig. Das überwiegende öffentliche Interesse an einer Enteignung kann dabei nur durch eine **Abwägung** der betroffenen Belange i. S. einer **nachvollziehenden Interessenbewertung** festgestellt werden. Erst wenn sich in dieser Abwägung zeigt, dass die Gemeinwohlbelange deutlich gewichtiger als die individuellen Interessen sind, kann die Enteignung Privateigentum überwinden mit der Folge, dass sich die Bestandsgarantie des Eigentums in eine Wertgarantie umwandelt.

955 Diese **verfassungsrechtlich gebotene Schwelle** der besonderen Gemeinwohlverpflichtetheit kann nicht mit der planerischen Abwägung gem. § 1 V und VI BauGB gleichgestellt werden, wie sie für die Bauleitplanung kennzeichnend ist. Über die Einhaltung des planerischen Abwägungsgebotes hinaus muss die Enteignung vielmehr verfassungsrechtlich in dem Sinne geboten sein, dass sie in einer qualifizierten Weise **gerechtfertigt, geeignet**, **erforderlich** und **verhältnismäßig** ist. Der Grundsatz der Eignung verlangt, dass die Maßnahme die städtebaulichen Zielvorstellungen erfüllt. Dem Grundsatz der Erforderlichkeit wird nur Rechnung getragen, wenn andere weniger einschneidende Alternativen nicht zur Verfügung stehen und die Maßnahme dem Gebot des geringstmöglichen Eingriffs genügt. So darf nach § 92 I BauGB ein Grundstück nur in dem Umfang enteignet werden, in dem dies zur Verwirklichung des Enteignungszwecks erforderlich ist. Reicht eine Belastung des Grundstücks zur Verwirklichung des Enteignungszwecks, so geht dies der Gesamtenteignung des Grundstücks vor. Allerdings kann der Eigentümer gem. § 92 II bis IV BauGB die Vollenteignung des Grundstücks verlangen, wenn eine nur teilweise Enteignung für ihn unzumutbar ist. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit verlangt, dass Aufwand und Ertrag in einem ausgewogenen Verhältnis zueinander stehen und die im Rahmen der Gemeinwohlprüfung vorzunehmende Schaden-Nutzen-Bilanz eindeutig positiv ist. Diese verfassungsrechtlichen Gebote stellen an die Enteignung hohe Legitimationsanforderungen, die dazu führen, dass die Enteignung in der Verwaltungspraxis der städtebaulichen Planverwirklichung die Ausnahme bleibt.

956 Die verfassungsrechtlichen Anforderungen an die Zulässigkeit der Enteignung, die in § 87 BauGB ihren Ausdruck finden, enthalten **unbestimmte Rechtsbegriffe ohne Beurteilungsspielräume** und unterliegen daher der **uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle**. Das Gericht muss daher im Streitfall überprüfen, ob die Enteignung durch das Wohl der Allgemeinheit gerechtfertigt ist und den verfassungsrechtlichen Prüfungsmaßstäben der Eignung, Erforderlichkeit und Verhältnismäßigkeit standhält. Die Gemeinde hat zwar bei der Aufstellung der Bauleitplanung und der Konkretisierung der städtebaulichen Zielvorstellungen einen gerichtlich nicht voll kontrollierbaren (autonomen) Gestaltungsraum.[2011] Vor dem Hintergrund dieser Zielvorstellungen obliegt es jedoch der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle, ob die Gemeinwohlbelange eine das private Eigentum überwindende Kraft haben.

957 Erfolgt die Enteignung aus zwingenden städtebaulichen Gründen oder im Zusammenhang mit einer Sanierung, so tritt gem. § 88 BauGB an die Stelle der in § 87 II BauGB enthaltenen Voraussetzungen der Nachweis, dass die Gemeinde sich **ernsthaft um den freihändigen Erwerb** des Grundstücks zu angemessenen Bedingungen vergeblich bemüht hat. Solche zwingenden städtebaulichen Gründe sind gegeben, wenn sich gerade die Enteignung des Grundstücks nach dem Inhalt des Bebauungsplans oder zur Beseitigung städtebaulicher Missstände zum gegenwärtigen Zeitpunkt als unaufschiebbar dringlich erweist.[2012]

958 § 89 BauGB unterwirft die Gemeinde einer grundsätzlichen **Veräußerungspflicht** für Grundstücke, die sie durch Ausübung des Vorkaufsrechts erlangt hat oder die zu ihren Gunsten enteignet worden sind, um sie für eine bauliche Nutzung vorzubereiten oder der baulichen Nutzung zuzuführen. Austauschgelände für beabsichtigte städtebauliche Maßnahmen, Grundstücke zur Entschädigung in Land oder für sonstige öffentliche Zwecke sind von der Veräußerungspflicht ausgenommen. Die in der Praxis zwar nicht sehr bedeutsamen Fälle einer Veräußerungspflicht haben allerdings in der verfassungsrechtlichen Einordnung eine wichtige Funktion, weil sie vom Grundsatz der Privatnützigkeit des Eigentums geprägt sind und zugleich dem aus der Sozialpflichtigkeit des Eigentums ableitbaren Gesichtspunkt Rechnung tragen, dass privates Eigentum breiteren sozialen Schichten zur eigenen Verfügung zukommen soll. Zugleich ist durch eine entsprechende Zweckbindung gem. § 89 III BauGB sichergestellt, dass die beabsichtigten städtebaulichen Zwecke erfüllt werden.[2013]

959 **b) Entschädigung.** Durch die in §§ **93 bis 103 BauGB** geregelte Entschädigung soll sichergestellt werden, dass der Junktimklausel in Art. 14 III 2 GG entsprochen wird, wonach eine Enteignung nur durch oder auf Grund eines Gesetzes erfolgen darf, das Art und Ausmaß der Entschädigung regelt.[2014] § 93 I BauGB bezeichnet es folgerichtig als

---

[2010] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 12 Rdn. 20 ff.

[2011] *Stüer* DVBl. 1974, 314.

[2012] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 89 Rdn. 2.

[2013] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 12 Rdn. 26 ff.

[2014] *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 30 Rdn. 30 ff.

allgemeinen **Entschädigungsgrundsatz**, dass für die Enteignung Entschädigung zu leisten ist. Diese wird nach § 93 II BauGB für den durch die Enteignung eintretenden Rechtsverlust und für andere durch die Enteignung eintretende Vermögensverluste gewährt. Sich bei der Enteignung ergebende Vermögensvorteile sind zu berücksichtigen. Bei dem Eintritt von Vermögensnachteilen kann Mitverschulden gem. § 83 III 2 BauGB, § 254 BGB den Entschädigungsanspruch mindern. Für die Bemessung der Entschädigung ist der Zustand des Grundstücks im Zeitpunkt der Entscheidung über den Entschädigungsantrag maßgeblich. Bei vorzeitiger Besitzeinweisung ist hinsichtlich des Grundstückszustandes auf diesen Zeitpunkt abzustellen.[2015]

960 Nach Art. 14 III 3 GG ist die Entschädigung unter gerechter **Abwägung** der Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten zu bestimmen. Eine volle Entschädigung aller Vermögensnachteile i. S. einer umfassenden Verkehrswertentschädigung ist daraus nach Auffassung des *BVerfG*[2016] nicht abzuleiten, so dass die für den Eigentumsentzug zu gewährende Entschädigung im Einzelfall durchaus unter dem vollen **Verkehrswert** liegen kann.

961 Der *BGH* geht jedoch entsprechend der gesetzlichen Regelung in § 95 I BauGB davon aus, dass die Entschädigungsregelungen des BauGB auf **Verkehrswertbasis** beruhen. Danach ist im Falle des Eingriffs grundsätzlich der vollständige Verkehrswert zu entschädigen. Vorababzüge im Hinblick auf die Sozialpflichtigkeit sind nicht vorzunehmen. Dem enteignungsrechtlich Betroffenen muss ein voller Wertausgleich geleistet werden. Dieser ist so zu bemessen, dass mit seiner Hilfe eine Sache gleicher Art und Güte erlangt werden kann.[2017] Maßgebend für die Höhe der Enteignungsentschädigung ist der Verkehrswert des Enteignungsobjekts in dem Zeitpunkt, in dem die Enteignungsbehörde über den Enteignungsantrag entscheidet (§ 95 I 2 BauGB). Wird vom Betroffenen nur die Höhe der Entschädigung angefochten und stellt sich heraus, dass die Entschädigung im Enteignungsbeschluss zu niedrig bemessen worden ist, so nimmt der Eigentümer in Zeiten steigender Preise am Wertzuwachs bis zur letzten mündlichen Verhandlung vor dem Tatrichter teil, es sei denn, dass die Verzögerung der Auszahlung in seinen Verantwortungsbereich fällt (sog. **Steigerungsrechtsprechung**).[2018]

962 Für **andere** durch die Enteignung eintretende **Vermögensnachteile** ist nach § **96 I BauGB** eine Entschädigung nur zu gewähren, wenn und so weit diese Vermögensnachteile nicht bei der Bemessung der Entschädigung für den Rechtsverlust zu berücksichtigen sind und dies einer gerechten Abwägung zwischen den Interessen der Allgemeinheit und der Beteiligten entspricht. Entschädigungspflichtig könnten in diesem Zusammenhang etwa durch die Enteignung eintretende Verluste der Berufs- oder Erwerbstätigkeit oder Wertminderungen sein, die durch die Enteignung an anderen Grundstücksteilen oder wirtschaftlichen Grundstückseinheiten eintreten. Zu den sonstigen Vermögensnachteilen gehören auch die durch eine Enteignung erforderlich werdenden Umzugskosten (§ 96 I 2 Nr. 3 BauGB).

963 **Rechte** an dem zu enteignenden Grundstück sowie persönliche Rechte können **aufrechterhalten** werden, so weit dies mit dem Enteignungszweck vereinbar ist. **Nicht aufrechtzuerhaltende Nebenrechte** sind gem. § 97 II BauGB durch Neubegründung zu ersetzen oder nach § 97 III BauGB ggf. durch Geldentschädigung auszugleichen. Hierzu gehören etwa Erbbaurechte, Altenteilsrechte, Dienstbarkeiten oder Erwerbsrechte an dem Grundstück, persönliche Rechte, die mit dem Besitz verbunden sind oder zum Erwerb des Grundstücks berechtigen oder den Verpflichteten in der Nutzung des Grundstücks beschränken. Für andere Berechtigungen findet nach Maßgabe des § 97 IV BauGB eine Geldentschädigung statt. Für Hypotheken, Grund- oder Rentenschulden wird in § 98 BauGB ein Schuldübergang angeordnet.

964 Die Entschädigung ist nach § 99 I BauGB in einem einmaligen **Geldbetrag** zu leisten, wenn das Gesetz nichts anderes bestimmt. Dieser **Grundsatz der Kapitalentschädigung** wird den verfassungsrechtlichen Anforderungen in Art. 14 GG gerecht. Aus der Eigentumsgarantie kann nicht der Anspruch abgeleitet werden, als Ersatz für ein enteignetes Grundstück ein Grundstück in vergleichbarer Größe, Lage und Beschaffenheit zu erhalten. Die Entschädigung kann nach § **100 BauGB** auf Antrag des Betroffenen auch **in Land** erfolgen, wenn er zur Sicherung seiner Berufstätigkeit, seiner Erwerbstätigkeit oder zur Erfüllung der ihm wesensgemäß obliegenden Aufgaben auf Ersatzland angewiesen ist und geeignetes Ersatzland zur Verfügung steht. Auf Antrag des betroffenen Grundstückseigentümers kann die Entschädigung gem. § 101 BauGB auch in anderer Weise, etwa durch Bestellung eines Miteigentumsrechts, von grundstücksgleichen Rechten oder Wohnungseigentum gewährt werden.

[2015] *BVerwG*, Urt. v. 28. 10. 1993 -- 4 C 15.93 -- NVwZ-RR 1994, 305 = DVBl. 1994, 697.

[2016] Urt. v. 18. 12. 1968 -- 1 BvR 638, 673/64 und 200, 238, 249/65 -- BVerfGE 24, 367 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1132 -- Deichurteil; B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; B. v. 15. 7. 1981 -- 1 BvL 77/78 -- BVerfGE 58, 300 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1136 -- Naßauskiesung.

[2017] *BGH*, Urt. v. 26. 11. 1954 -- VZR 58/53 -- BGHZ 15, 268 = NJW 1955, 179 -- Bausperre; Urt. v. 22. 1. 1959 -- III ZR 186/57 -- BGHZ 29, 217; Urt. v. 8. 11. 1962 -- III ZR 86/61 -- BGHZ 39, 198 -- höherwertiges Ackerland; vgl. auch *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 93 Rdn. 2.

[2018] *BGH*, Urt. v. 22. 5. 1967 -- III ZR 121/66 -- NJW 1967, 2306 -- Qualitätsänderung; Urt. v. 29. 1. 1968 -- III ZR 2/67 -- NJW 1968, 892.

965 Wird das Grundstück nicht innerhalb einer angemessenen Frist zu dem bei der Enteignung angegebenen Zweck verwendet oder gegen die gemeindliche Veräußerungspflicht nach § 89 BauGB verstoßen, so hat der enteignete Grundstückseigentümer gem. § **102 BauGB** einen Rechtsanspruch auf **Rückenteignung**. Die Rückenteignung kann gem. § 102 II BauGB nicht verlangt werden, wenn der Enteignete selbst das Grundstück im Wege der Enteignung erworben hat oder ein Verfahren zur Enteignung des Grundstücks zu Gunsten eines anderen Bauwilligen eingeleitet worden ist. Der Antrag auf Rückenteignung ist nach § 102 III BauGB binnen zwei Jahren seit Entstehung des Anspruchs zu stellen.

966 Die Vorschrift konkretisiert den **verfassungsrechtlich gesicherten Rückübertragungsanspruch** für den Fall, dass der Enteignungszweck nicht innerhalb der vorgesehenen Frist erfüllt worden ist. Das *BVerfG* hat dies aus der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG abgeleitet und dargelegt, dass ein solcher Rückenteignungsanspruch ggf. auch ohne ausdrückliche gesetzliche Grundlage unmittelbar aus der Verfassung entwickelt werden kann.[2019]

967 Vor diesem verfassungsrechtlichen Hintergrund gewährt § 102 BauGB einen **Rückenteignungsanspruch**, wenn das Grundstück nicht innerhalb der nach §§ 113 II Nr. 3, 114 BauGB festgesetzten Frist dem Enteignungszweck zugeführt worden ist. Anspruchsberechtigt ist der frühere Grundstückseigentümer oder sein Rechtsnachfolger. Der Rückenteignungsanspruch setzt grundsätzlich eine durchgeführte **Enteignung** voraus. Ist das Grundstück auf Grund eines Vertrages **freiwillig** übertragen worden, besteht der Rückenteignungsanspruch bei Nichtverwirklichung des Enteignungszwecks grundsätzlich nicht. Hat der Grundstückseigentümer jedoch unter einer **Zwangslage** verkauft, die einer Enteignung in ihrer drohenden Wirkung gleichkam, so müssen die Rückenteignungsgrundsätze aus verfassungsrechtlichen Gründen entsprechend angewendet werden. Die Rechtsprechung stellt jedoch an die Nachweispflicht solcher Voraussetzungen hohe Anforderungen.

Für die Enteignung von Grundstücken in der ehemaligen DDR hat das *BVerfG* im Falle der Nichtverwirklichung des Enteignungszwecks folgende Grundsätze entwickelt: Die Eigentumsgarantie des Art 14 GG gewährt dem in der DDR enteigneten früheren Eigentümer keinen Rückerwerbsanspruch, wenn der Zweck der Enteignung nicht verwirklicht wurde. Dies gilt auch dann, wenn das Vorhaben, für das enteignet wurde, erst nach dem Beitritt der Deutschen Demokratischen Republik zur Bundesrepublik Deutschland endgültig aufgegeben worden ist. Aus der Eigentumsgarantie des GG Art 14 folgt ein Rückerwerbsrecht des früheren Grundstückseigentümers, wenn der Zweck der Enteignung nicht verwirklicht wird.[2020] Das gilt jedoch nur für Enteignungen, die unter der Geltung des GG angeordnet und vollzogen worden sind. Dagegen lässt sich ein Rückübereignungsanspruch aus Art 14 GG nicht auch für solche Fälle begründen, in denen vor dem Inkrafttreten des GG oder außerhalb seines räumlichen Geltungsbereichs eine dem GG nicht verpflichtete Staatsgewalt auf vermögenswerte Rechte zugegriffen hat.

Ein auf Art 14 GG gestützter Anspruch auf Rückübereignung kommt allein in Betracht, wenn bereits die Enteignung im Zeitpunkt ihrer Vornahme den Anforderungen des Art 14 III 1 GG unterlag. Für Enteignungen, die in der DDR - hier nach dem BaulandG - durchgeführt wurden, galten die Voraussetzungen des Art 14 III GG nicht, weil sich der Geltungsbereich des GG auf das Gebiet der DDR nicht erstreckte[2021] und das GG für dieses Gebiet auch nicht rückwirkend in Kraft getreten ist.[2022] Die Enteignung durch nicht an das GG gebundene Stellen der DDR stand daher nicht unter dem sich aus Art 14 III 1 GG ergebenden Vorbehalt der Verwendung des Enteignungsobjekts für das die Enteignung rechtfertigende gemeinwohlorientierte Vorhaben. Demnach kann der Wegfall des Enteignungszwecks auch nicht einen unmittelbar aus Art 14 GG folgenden Anspruch auf Rückübereignung des Enteignungsgegenstands auslösen, und zwar unabhängig davon, ob das Vorhaben, für das enteignet wurde, vor oder nach dem Beitritt der DDR zur BRD aufgegeben worden ist.

Die Auffassung des *BVerwG*, die Existenz eines nach dem Recht der DDR entstandenen und nach deren Beitritt von der BRD zu erfüllenden Anspruchs auf Rückübereignung sei zu verneinen[2023], verletzt die Eigentumsgarantie des Art 14 GG nicht. Die ihr zu Grunde liegenden Feststellungen zum Inhalt des DDR-Rechts sind jedoch nur am Maßstab des Art 3 I GG verfassungsrechtlich überprüfbar. Für eine Verletzung des Willkürverbots ist jedoch nichts ersichtlich. Die Beurteilung der Rechtslage in der DDR durch das BVerwG ist nachvollziehbar begründet. Sie entspricht der Beurteilung anderer Gerichte.[2024] Der Bundesgesetzgeber war auch verfassungsrechtlich nicht verpflichtet, für in der DDR vollzogene Enteignungen, deren Zweck nach der Wiedervereinigung aufgegeben worden ist oder wird, einen Rückübereignungstatbestand zu schaffen. Der Umstand, dass die Rechtsordnung der DDR einen Anspruch auf Rückerwerb des Eigentums für den Fall der Nichtverwirklichung des Zwecks der Enteignung nicht vorsah, wies keinen derartigen Unrechtsgehalt auf, dass es nach Art 14 GG oder nach rechtsstaatlichen Maßstäben hätte geboten sein

---

[2019] *BVerfG*, B. v. 12. 11. 1974 -- 1 BvR 32/68 -- BVerfGE 38, 175 = NJW 1975, 37 gegen *BVerwG*, Urt. v. 8. 11. 1967 -- 4 C 101.65 -- BVerwGE 28, 184 -- Rückenteignung.

[2020] *BVerfG*, 12.11.1974 - 1 BvR 32/68 - BVerfGE 38, 175.

[2021] *BVerfG*, Urt. v. 23.4.1991 - BvR 1170/90 - BVerfGE 84, 90; Urt. v. 8.4.1997 - 1 BvR 48/94 - BVerfGE 95, 267.

[2022] Art 3 i.V.m. Art 1 I des Einigungsvertrages.

[2023] *BVerwG*, Urt. v. 30.6.1994 - 7 C 19.93 - BVerwGE 96, 172.

[2024] *BGH*, Urt. v. 23.2.1995 - III ZR 58/94 - NJW 1995, 1280.

können, die Möglichkeit einer Rückabwicklung zu eröffnen.[2025] Ein verfassungsrechtlich bedenklicher Gleichheitsverstoß liegt auch nicht darin, dass das BVerwG die Anwendung des § 102 BauGB für bestimmte Enteignungen, die vor dem Inkrafttreten dieser Regelung vorgenommen wurden, bejaht, sie für Enteignungen in der DDR dagegen verneint hat. Enteignungen in der DDR unterscheiden sich wesentlich von Enteignungen, für die das BVerwG einen Rückübereignungsanspruch angenommen hat. Eine verfassungsrechtliche Pflicht der BRD, die Bürger, die im Beitrittsgebiet gelebt haben, nachträglich so zu stellen, als hätten sie unter dem Recht der BRD gelebt, besteht nicht.

968 Vom Rückenteignungsanspruch ist der Anspruch zu unterscheiden, nach Aufgabe der Nutzung das für diesen Zweck enteignete Grundstück zurückzuerhalten. Ein solcher **Rückübertragungsanspruch** eines **enteigneten Grundstücks** ist verfassungsrechtlich nicht begründet,[2026] sondern findet nur im einfachen Recht bei entsprechender gesetzlicher Anordnung seine Grundlage. Der im Falle der Verfehlung oder Nichterreichung des Enteignungszwecks anerkannte Rückenteignungsanspruch beruht auf der Erwägung, dass die verfassungsrechtliche Ermächtigung zum Eingriff in das Eigentum dazu dient, ein dem Wohl der Allgemeinheit dienendes Vorhaben auszuführen. Wird das beabsichtigte Vorhaben nicht verwirklicht oder das enteignete Grundstück nicht benötigt, so entfällt die aus Art. 14 III 1 GG herzuleitende Legitimation für den Zugriff auf das private Eigentum und damit auch der Rechtsgrund für den Eigentumserwerb durch die öffentliche Hand. Anders verhält es sich dann, wenn die Sache dem ihr zugedachten Zweck dauerhaft zugeführt worden ist und damit das Ziel der Enteignung nachhaltig erreicht wurde. In diesem Fall behält die Anordnung der Eigentumszuordnung ihre Rechtfertigung auch dann, wenn die Gemeinwohlaufgabe später entfallen ist.

969 **c) Enteignungsverfahren.** §§ 104 bis 122 BauGB regeln das Enteignungsverfahren. Die Enteignung wird dabei nach § 104 I BauGB von der höheren Verwaltungsbehörde durchgeführt. Diese bestimmt sich nach Landesrecht. In den Ländern ohne höhere Verwaltungsbehörde ist gem. § 206 II BauGB die oberste Landesbehörde zuständig. Der Enteignungsantrag wird gem. § 105 BauGB bei der **Gemeinde**, in deren Gemarkung das zu enteignende Grundstück liegt (Belegenheitsprinzip), eingereicht. Diese leitet ihn binnen eines Monats mit ihrer Stellungnahme an die Enteignungsbehörde weiter.

970 **Verfahrensbeteiligt** sind gem. § 106 BauGB der Antragsteller, der Eigentümer, die dinglich und -- so weit mit Besitzrechten verbunden -- die schuldrechtlich Berechtigten, bei Ersatzlandbereitstellung die hierdurch Betroffenen, die Eigentümer der Grundstücke, die durch eine Enteignung nach § 91 BauGB betroffen werden, sowie die Gemeinde, wenn sie nicht ohnehin als Antragstellerin beteiligt ist. Ungeklärte Beteiligungsrechte können ggf. in einem Anmeldeverfahren nach § 106 II bis IV BauGB geklärt werden. Dies gilt vor allem für nicht im Grundbuch eingetragene Rechtsinhaber.

971 § 107 BauGB sieht eine **beschleunigte Durchführung** des Enteignungsverfahrens vor. Deshalb soll die Enteignungsbehörde gem. § 107 BauGB bereits vor der mündlichen Verhandlung alle Anordnungen treffen, die einen Abschluss des Verfahrens möglichst in einem Verhandlungstermin sicherstellen. Dem Eigentümer, dem Antragsteller sowie den beteiligten Behörden ist daher zu dem vorgelegten Enteignungsantrag, aber auch zu im Verfahren eingehenden Äußerungen Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben.

972 Als Grundlage für den festzusetzenden Entschädigungsbetrag hat die Enteignungsbehörde ein Gutachten des Gutachterausschusses einzuholen, wenn Eigentum entzogen oder ein Erbbaurecht bestellt wird. Bei landwirtschaftlichen Grundstücken außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans ist die Landwirtschaftskammer zu hören. Eine Verbindung verschiedener Enteignungsverfahren ist zulässig (§ 107 III BauGB). Im Interesse der Beschleunigung darf die Enteignungsbehörde aussichtslose Enteignungsanträge auch ohne Anberaumung eines Verhandlungstermins zurückweisen.[2027]

973 Das **förmliche Enteignungsverfahren** wird nach § 108 BauGB durch die Anberaumung eines Termins zur mündlichen Verhandlung mit den Beteiligten eingeleitet. Hierzu sind der Antragsteller, der Eigentümer des betroffenen Grundstücks, die sonstigen aus dem Grundbuch ersichtlichen Beteiligten und die Gemeinde mit einer Ladungsfrist von einem Monat zu laden. Zu Gunsten der Gemeinde kann das förmliche Enteignungsverfahren mit der Bestimmung eines Verhandlungstermins bereits auf der Grundlage eines Bebauungsplans eingeleitet werden, wenn die förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB stattgefunden hat. Die dort von den Verfahrensbeteiligten vorgebrachten Anregungen sind mit ihnen zu erörtern. Der Enteignungsbeschluss selbst darf aber gem. § 108 II 3 BauGB erst nach Vorliegen der Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplanes ergehen. Die Einleitung des Enteignungsverfahrens ist gem. § 108 V BauGB ortsüblich bekanntzumachen und dem Grundbuchamt mitzuteilen. In der Bekanntmachung sind gem. § 108 V BauGB alle Beteiligten aufzufordern, ihre Rechte spätestens in der mündlichen Verhandlung wahrzunehmen, verbunden mit dem Hinweis, dass auch bei ihrem Nichterscheinen mündlich verhandelt und entschieden werden kann. Mit dem Zeitpunkt der Bekanntmachung der Einleitung des Enteignungsverfahrens tritt eine Verfügungs- und

---

[2025] *BVerfG*, Urt. v. 23.4.1991 - 1 BvR 1170/90 - BVerfGE 84, 90 = NJW 1991, 1597 = DVBl. 1991, 575 - Einigungsvertrag; Urt. v. 8.4.1997 - 1 BvR 48/97 - BVerfGE 95, 267 = NJW 1997, 1379 - Altschulden.

[2026] *BVerwG*, B. v. 11. 11. 1993 -- 7 B 180.93 -- NVwZ 1994, 782 = DöV 1994, 268 -- Rückübereignung.

[2027] *Battis* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 107 Rdn. 7.

Veränderungssperre ein, der die in § 51 BauGB bezeichneten Rechtsvorgänge, Vorhaben und Teilungen unterliegen.[2028]

974 In dem Termin zur mündlichen Verhandlung hat die Enteignungsbehörde nach § 110 BauGB auf eine **Einigung** zwischen den Beteiligten hinzuwirken und im Falle der Einigung eine Niederschrift darüber aufzunehmen. Die Niederschrift muss den Anforderungen eines Enteignungsbeschlusses nach § 113 BauGB genügen. Die Einigung ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag, der in seinen Rechtswirkungen einem rechtskräftigen Enteignungsbeschluss gleichsteht. Auch eine Teilenteignung ist nach § 111 BauGB möglich, wobei das Enteignungsverfahren im Übrigen seinen Fortgang nimmt.

975 Kommt eine Einigung nicht zu Stande, **entscheidet** die Enteignungsbehörde nach § 112 BauGB auf Grund der mündlichen Verhandlung durch den Beteiligten gem. § 113 I 2 BauGB mit Rechtsmittelbelehrung zuzustellenden **Beschluss über den Enteignungsantrag**, die übrigen gestellten Anträge sowie über die erhobenen Einwendungen. Ist der Enteignungsantrag zulässig und begründet, so ist ihm (ganz oder teilweise) stattzugeben, anderenfalls ist er zurückzuweisen. Im Falle der stattgebenden Entscheidung hat die Enteignungsbehörde gem. § 112 BauGB zugleich über die Aufrechterhaltung von Berechtigungen nach § 97 BauGB, die Belastung mit Rechten, die zu begründenden Rechtsverhältnisse und im Falle der Entschädigung in Ersatzland über den Eigentumsübergang oder die Enteignung des Ersatzlandes zu entscheiden.

976 Auf Antrag eines Beteiligten hat die Enteignungsbehörde eine **Vorabentscheidung** zu treffen und dabei eine Vorauszahlung in Höhe der zu erwartenden Entschädigung anzuordnen. Die Vorabentscheidung ermöglicht eine getrennte Entscheidung über den Grund der Enteignung und die Höhe der zu leistenden Entschädigung. Dies ist insbesondere dann sinnvoll, wenn über die Entschädigungshöhe zwischen den Beteiligten Streit und ggf. noch weiterer Aufklärungsbedarf besteht, während über die Enteignung dem Grunde nach bereits abschließend entschieden werden kann.

977 Der **Enteignungsbeschluss**, der gem. § 122 BauGB als vollstreckbarer Titel verwendungsfähig ist, muss unabhängig von dem Entscheidungstenor die in § **113 II BauGB** genannten **Angaben und Bestandteile** enthalten. Stehen die endgültigen Grundstücksbezeichnungen noch nicht fest, so sind nach § 113 IV BauGB vorläufige Bezeichnungen zu wählen. In dem Enteignungsbeschluss ist auch der Lauf der Verwendungsfrist für die Erreichung des Enteignungszwecks zu bestimmen. Die Frist ist unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Erforderlichkeit der Enteignung in einem angemessenen zeitlichen Rahmen zu bestimmen. Fristverlängerungen sind gem. § 114 II BauGB auf Grund rechtzeitig gestellter Anträge möglich. Wird ein Verlängerungsantrag abgelehnt, so kann der Antragsteller hiergegen das Anfechtungsverfahren nach § 217 BauGB einleiten. Ist die Entschädigung durch die Gewährung anderer Rechte zu leisten, so bestimmt sich das Enteignungsverfahren nach § 115 BauGB.

978 In der Praxis wichtig ist die nach § 116 BauGB bestehende Möglichkeit der **vorzeitigen Besitzeinweisung**. Ist die sofortige Ausführung der beabsichtigten Baumaßnahme aus Gründen des öffentlichen Wohls dringend geboten, kann die Enteignungsbehörde nach § 116 I BauGB den Antragsteller auf Antrag durch Beschluss in den Besitz des von dem Enteignungsverfahren betroffenen Grundstücks einweisen.[2029] Die vorzeitige Besitzeinweisung ist nur auf Grund einer mündlichen Verhandlung zulässig. Auch kann die vorzeitige Besitzeinweisung gem. § 116 II BauGB von einer Sicherheitsleistung in Höhe der voraussichtlich zu zahlenden Entschädigung und der Erfüllung anderer Bedingungen abhängig gemacht werden. Da die Anordnung der vorzeitigen Besitzeinweisung die tatsächlichen Wirkungen des Enteignungsbeschlusses vorwegnimmt, ist sie aus verfassungsrechtlichen Gründen nur zulässig, wenn die sofortige Ausführung der Enteignung besonders dringlich und auch im Hinblick auf die Eigentumsinteressen vorrangig ist. Es genügt daher nicht, dass die Enteignung selbst geboten ist. Vielmehr müssen die überwiegenden öffentlichen Interessen einen sofortigen Beginn der Maßnahme als unaufschiebbar ausweisen. Dies ist vom Antragsteller und in der Begründung des Beschlusses über die sofortige Besitzeinweisung im Einzelnen darzulegen. Die besondere Dringlichkeit wird sich dabei nur bei wesentlichen Nachteilen, die mit erheblichen Zeitverzögerungen verbunden sind, dokumentieren lassen. Es liegt dann im Ermessen der Enteignungsbehörde, ob eine vorzeitige Besitzeinweisung angeordnet wird. Wegen der verfassungsrechtlich bedingten hohen Anforderungen wird die vorzeitige Besitzeinweisung nur dann in Betracht kommen, wenn durch das Warten auf den Abschluss des Enteignungsverfahrens schwere Nachteile für wichtige Gemeinwohlbelange auf dem Spiel stehen. So gesehen kann die vorzeitige Besitzeinweisung, die gem. § 217 BauGB durch den Antrag auf gerichtliche Entscheidung angefochten werden kann, nur in besonders gelagerten Ausnahmefällen angewendet werden.

IV. Wertermittlung

979 Zur Ermittlung von Grundstückswerten und für sonstige Wertermittlungen werden nach § 192 BauGB selbstständige, unabhängige **Gutachterausschüsse** bestellt. Die Gutachterausschüsse bestehen aus einem Vorsitzenden und weiteren ehrenamtlichen Gutachtern. Die Gutachterausschüsse, die bei den Gebietskörperschaften gebildet werden, bedienen

[2028] Zur Veränderungssperre s. o. Rdn. 781; vgl. auch *Hoppe* in *Hoppe/Grotefels* § 12 Rdn. 45 ff.

[2029] Zu den Voraussetzungen für die Errichtung von Regierungsgebäuden im Regierungsviertel von Berlin *KG Berlin*, Urt. v. 17.4.1998 – U 702/98 (Baul) – NJW 1998, 3064 – Hauptstadt Berlin.

sich einer Geschäftsstelle (§ 192 IV BauGB), die zumeist bei den Trägern der kommunalen Selbstverwaltung gebildet wird. Der Gutachterausschuss erstattet Gutachten über den Verkehrswert von bebauten und unbebauten Grundstücken sowie Rechten an Grundstücken in den in § 193 I BauGB genannten Fällen. Der Gutachterausschuss führt eine Kaufpreissammlung, wertet sie aus und ermittelt Bodenrichtwerte und sonstige zur Wertermittlung erforderliche Daten (§ 193 III BauGB). Die Gutachten des Gutachterausschusses haben allerdings keine bindende Wirkung, so weit nichts anderes bestimmt oder vereinbart ist (§ 193 IV BauGB).

980 Zur Führung der **Kaufpreissammlung** ist jeder Vertrag, durch den sich jemand verpflichtet, Eigentum an einem Grundstück gegen Entgelt zu übertragen oder ein Erbbaurecht zu begründen, von der beurkundenden Stelle in Abschrift dem Gutachterausschuss zu übersenden (§ 195 I BauGB). Die Kaufpreissammlung darf nur dem zuständigen Finanzamt für Zwecke der Besteuerung übermittelt werden (§ 195 II BauGB). Auf Grund der Kaufpreissammlung werden für jedes Gemeindegebiet im Zuständigkeitsbereich des Gutachterausschusses Bodenrichtwerte gebildet, die den durchschnittlichen Lagewert des Bodens unter Berücksichtigung des unterschiedlichen Entwicklungszustandes wiedergeben. Die Bodenrichtwerte dienen auch als Grundlage für die Bewertung des Grundvermögens durch die Finanzverwaltung. Zur Durchführung ihrer Aufgaben haben die Gutachterausschüsse verschiedene Befugnisse, die sich aus § 197 BauGB ergeben. Bei Bedarf können obere Gutachterausschüsse für den Bereich einer oder mehrerer höherer Verwaltungsbehörden gebildet werden (§ 198 BauGB). Der Obere Gutachterausschuss hat auf Antrag eines Gerichts ein Obergutachten zu erstatten, wenn schon das Gutachten eines Gutachterausschusses vorliegt (§ 198 II BauGB).

981 Der Gutachterausschuss wendet dabei die Wertermittlungsverordnung an, die von der Bundesregierung auf der Ermächtigungsgrundlage des § 199 I BauGB erlassen worden ist. Die Einrichtung und Organisation der Gutachterausschüsse erfolgt auf der Grundlage entsprechender Rechtsverordnungen der jeweiligen Landesregierung (§ 199 II BauGB). Die Rechtsverordnung regelt u.a. die Bildung und das Tätigwerden der Gutachterausschüsse und der oberen Gutachterausschüsse, die Aufgaben des Vorsitzenden, die Einrichtung und die Aufgaben der Geschäftsstelle, die Führung und Auswertung der Kaufpreissammlung und die Ermittlung der Bodenrichtwerte, die Übermittlung von Daten der Flurbereinigungsbehörden zur Führung und Auswertung der Kaufpreissammlung, die Übertragung weiterer Aufgaben auf den Gutachterausschuss und die Entschädigung der Mitglieder des Gutachterausschusses.

982 Gewisse Mobilisierungswirkungen auf den Grundstücksmarkt erwartet der Gesetzgeber von der in § 200 III BauGB für die Gemeinden neu geschaffenen Möglichkeit, in einem Baulandkataster sofort oder in absehbarer Zeit bebaubare Flächen in Karten oder Listen auf der Grundlage eines Lageplans zu erfassen, der Flur- und Flurstücksnummern, Straßennummern, Straßennamen und Angaben zur Grundstücksgröße enthält. Derartige Möglichkeiten werden allerdings durch ein dem Grundstückseigentümer eingeräumtes Widerspruchsrecht eingeschränkt.

V. Erhaltungssatzung und städtebauliche Gebote

983 Zu den **Planverwirklichungsinstrumenten** gehören auch die **Erhaltungssatzung** nach § **172 BauGB** und die **städtebaulichen Gebote** der §§ **175 bis 179 BauGB**.[2030] Zu ihnen zählen das **Baugebot** (§ 176 BauGB), das **Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot** (§ 177 BauGB), das **Pflanzgebot** (§ 178 BauGB) und das **Rückbau- und Entsiegelungsgebot** (§ 179 BauGB). Die Instrumente dienen -- wie die Bodenordnung und die Enteignung -- der Umsetzung der städtebaulichen Planungsvorstellungen der Gemeinde und damit dem Planvollzug.

1. Erhaltungssatzung gem. § 172 BauGB

984 Nach § 172 I BauGB kann die Gemeinde in einem **Bebauungsplan** oder durch eine **sonstige Satzung** Gebiete bezeichnen, in denen

(1) zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt,

(2) zur Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung oder

(3) bei städtebaulichen Umstrukturierungen

der Rückbau, die **Änderung** oder die **Nutzungsänderung** baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Die Vorschrift dient damit der Erhaltung und Erneuerung von Stadt- und Ortsteilen. Dient die Erhaltungssatzung der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes, so bedarf auch die **Errichtung** baulicher Anlagen der Genehmigung. § 172 I BauGB beschreibt den notwendigen Inhalt einer Erhaltungssatzung. Welchen Anforderungen eine Satzung im Übrigen zu genügen hat, ist eine Frage der gerechten Abwägung nach § 1 VI BauGB.[2031] Die Satzung ist nach Maßgabe von §§ 16 II, 10 III S. 2 bis 5 BauGB **ortsüblich bekanntzumachen**. Nach §§ 16 II, 172 I 3 BauGB hat die Gemeinde dabei die Wahl, ob sie die Erhaltungssatzung ortsüblich bekanntmacht (§ 16 II 1 BauGB) oder ob sie ortsüblich bekanntmacht, dass eine Erhaltungssatzung beschlossen worden ist (§ 16 II 2 BauGB). Entscheidet sie sich

---

[2030] Zur städtebaulichen Erhaltung *Battis* DVBl. 1981, 497; *Erbguth* DVBl. 1985, 1352; *Kiepe* Der Städtetag 1983, 409; *Lüers* WiVerw. 1995, 259; *Müller* BauR 1988, 169; *Stich* ZfBR 1983, 61; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1080; *Wurster* Denkmalschutz und Erhaltung in HdBöffBauR Kap. D.

[2031] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1992 -- 4 NB 9.92 -- Erhaltungsgebot.

für den zweiten Weg, so ist § 10 III S. 2 bis 5 BauGB entsprechend anzuwenden. Auf der Grundlage des § 172 BauGB beschlossene Satzungen haben wie sonstige gemeindliche Satzungen Rechtsnormcharakter. Aus dem Rechtsstaatsprinzip lässt sich ableiten, dass förmlich gesetzte Rechtsnormen verkündet werden müssen. Dagegen lässt § 16 II 1 BauGB ungeregelt, welchen Anforderungen im Einzelnen die Bekanntmachung genügen muss. Der Vorschrift kann insbesondere nicht entnommen werden, mit welchem Inhalt und in welcher Form die Satzung bekanntzumachen ist. Vielmehr stellt § 16 II BauGB insoweit ausdrücklich auf die Ortsüblichkeit ab. Ortsüblich ist diejenige Art der Verkündung, die in der Gemeinde für örtliche Rechtsvorschriften, und insbesondere für Satzungen, nach den einschlägigen landes- oder ortsrechtlichen Bestimmungen maßgebend ist.[2032] Aus rechtsstaatlichen Gründen ist das Verkündungsverfahren so auszugestalten, dass es die ihm zugedachte Funktion erfüllen kann. Die betreffende Rechtsnorm ist der Öffentlichkeit so zugänglich zu machen, dass sich die Betroffenen von ihr verlässlich Kenntnis verschaffen können.[2033] Das setzt voraus, dass die Rechtsnorm nicht mit einem anderen als dem vom Normgeber gewollten Inhalt veröffentlicht wird.[2034] Der bekanntgemachte Wortlaut darf nur ganz ausnahmsweise von dem beschlossenen abweichen, ohne dass die zur Normsetzung berufene Körperschaft nochmals eingeschaltet wird.[2035] Der materielle Normgehalt darf auch in diesem Falle nicht angetastet werden.[2036]

985 **a) Genehmigungspflichtige Vorhaben.** Der Genehmigungspflicht unterliegen die in § 172 I 2 BauGB aufgeführten baulichen Maßnahmen an baulichen Anlagen (§ 29 I BauGB). Der Begriff der Änderung ist dabei weit zu verstehen. Darunter fällt jede Änderung der Substanz der baulichen Anlage unabhängig davon, ob die äußere Gestalt oder die innere bauliche Einrichtung betroffen ist. Auch der Einbau von Bädern oder elektischen Einrichtungen fällt datunter.[2037] Nicht erfasst werden etwa der Abschluss von Miet- oder Pachtverträgen, die Grundstücksveräußerung oder die Bildung von Wohnungseigentum.[2038] Mit der Erhaltungssatzung unterliegen alle in § 172 I 2 BauGB genannten baulichen Maßnahmen der Genehmigungspflicht. Die Satzung kann dabei nicht auf einzelne bauliche Maßnahmen begrenzt werden oder einen Teil der baulichen Maßnahmen aus der Genehmigungspflicht generell ausnehmen. Die Vorschrift schafft einen **selbstständigen Genehmigungstatbestand**, der neben die ggf. auf Grund anderer Vorschriften erforderlichen Genehmigungen oder Unbedenklichkeitsbescheinigungen (Negativatteste) tritt. **Genehmigungsbedürftig** sind der Rückbau, die Änderung wie etwa der Umbau, der Ausbau, die Modernisierung und Instandsetzung oder die Erweiterung einer baulichen Anlage, die Nutzungsänderung wie etwa die Umwandlung von Wohnungen in Büronutzung sowie die Umnutzung von gewerblichen Flächen, so weit sich die planungsrechtliche Frage neu stellt.

986 Die Genehmigungsfähigkeit eines Vorhabens kann im Laufe der Zeit im Einzelfall unterschiedlich zu beurteilen sein, beispielsweise dann, wenn die Bausubstanz verfallen ist oder sich die planerische Konzeption ändert. Derartige Einzelfallgesichtspunkte sind auf der Grundlage der Erhaltungssatzung oder des Bebauungsplans (1. Stufe) und bei der Entscheidung über die Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens (2. Stufe) zu bewerten.[2039] Neben die gemeindliche Erhaltungssatzung kann nach § 172 I 4 BauGB eine Rechtsverordnung der Landesregierung treten, die sich auf Wohnungseigentum und Teileigentum gem. § 1 des WEG bezieht. Nach § 172 I 4 BauGB sind die Landesregierungen ermächtigt, für die Grundstücke in Gebieten einer Erhaltungssatzung nach § 172 I 1 Nr. 2 BauGB durch Rechtsverordnung mit einer Geltungsdauer von höchstens fünf Jahren zu bestimmen, dass die Begründung von Sondereigentum an Gebäuden, die ganz oder teilweise Wohnzwecken zu dienen bestimmt sind, nicht ohne Genehmigung erfolgen darf. Die Landesregierungen haben dadurch die Möglichkeit, auf der Grundlage einer gemeindlichen Erhaltungssatzung auch die Begründung von Sondereigentum Wohnungseigentum und Teileigentum nach § 1 WEG von einer Genehmigung abhängig zu machen. Durch eine Rechtsverordnung der Landesregierung kann daher eine Genehmigungspflicht für die Begründung von Sondereigentum erreicht werden. Die Rechtsverordnung der Landesregierung setzt allerdings eine gemeindliche Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB voraus.[2040]

987 **b) Erhaltungsziele.** Die Erhaltungsziele sind in § 172 I, III bis V BauGB abschließend beschrieben. Die Erhaltungssatzung nach § **172 I 1 Nr. 1 BauGB** dient der Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebietes auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt. Die Genehmigung darf versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst

---

[2032] *BVerwG*, B. v. 23. 9. 1974 -- 4 B 113.74 -- Buchholz 406.11 § 12 BBauG Nr. 4.

[2033] *BVerfG*, B. v. 2. 4. 1963 -- BVerfGE 16, 6; B. v. 22. 11. 1983 -- BVerfGE 65, 283; *BVerwG*, Urt. v. 5. 12. 1986 -- 4 C 31.85 und 4 C 29.86 -- BVerwGE 75, 262 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 211.

[2034] *BVerwG*, B. v. 16. 5. 1991 -- 4 NB 26.90 -- BVerwGE 88, 204 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 213 -- Bebauungsplanausfertigung.

[2035] *BVerfG*, B. v. 15. 2. 1978 -- Urt. v. 15. 2. 1978 -- 2 BvL 8/74 -- BVerfGE 48, 1.

[2036] *BVerwG*, B. v. 8. 7. 1992 -- 4 NB 20.92 -- NVwZ-RR 1993, 262 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 823.

[2037] *VG München*, Urt. v. 15.6.1998 – M8 K 87.8559 – IBR 1999, 31 – Carrara-Mamor.

[2038] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 172 Rdn. 2.

[2039] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1992 -- 4 NB 9.92.

[2040] § 172 I 4 bis 6 BauGB ist im Rahmen der Beratungen des BauROG durch den Vermittlungsausschuß eingeführt worden.

von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Zum Schutzgegenstand gehören dabei das Straßenbild, die Baustruktur und das Landschaftsbild. Dabei können auch Belange des städtebaulichen Denkmalschutzes und der Denkmalpflege sowie Belange von erhaltenswerten Ortsteilen, Straßen und Plätzen von geschichtlicher, künstlerischer oder städtebaulicher Bedeutung berücksichtigt werden. **Erhaltungssatzung** und **Denkmalschutz** reichen sich dabei im Bereich des **städtebaulichen Denkmalschutzes** die Hand.[2041] Die Erhaltungssatzung soll Störungen der städtebaulichen Eigenart des Gebietes auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt verhindern. Die Genehmigung zur Errichtung baulicher Anlagen darf nach § 172 III 2 BauGB nur versagt werden, wenn die städtebauliche Gestalt des Gebietes durch die beabsichtigte bauliche Anlage beeinträchtigt wird.

988 Auch die Freihaltung von Flächen kann aus den Schutzgründen des § 172 I BauGB gerechtfertigt sein. § **172 III BauGB** konkretisiert damit das allgemeine Schutzziel in § 172 I 1 Nr. 1 BauGB. Die beabsichtigten Änderungen müssen allerdings jeweils **städtebaulich relevant** sein. Bauliche Änderungen wie Farbgebungen, die Unterteilung von Fenstern oder das Material der Dachhaut betreffen i. d. R. nur gestalterische Fragen und können daher eine Genehmigungsversagung nicht rechtfertigen.

989 Die Milieuschutzsatzung nach § **172 I 1 Nr. 2 BauGB** dient der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung. Auch das Verbot der Begründung von Sondereigentum nach § 1 WEG durch eine entsprechende Rechtsverordnung der Landesregierung (§ 172 I 4 BauGB) hat gleichgerichtete Ziele. Die Genehmigung darf nach § **172 IV 1 BauGB** nur versagt werden, wenn die Zusammensetzung der Wohnbevölkerung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Die Erhaltungssatzung soll insbesondere dem **Milieuschutz** dadurch dienen, dass eine Verdrängung der Bevölkerung durch eine schleichende Umstrukturierung vermieden wird.[2042] Eine Milieuschutzsatzung kann für ein Gebiet mit jeder Art von Wohnbevölkerung erlassen werden, so weit deren Zusammensetzung aus besonderen städtebaulichen Gründen erhalten werden soll. Bei der Prognose einer Verdrängungsgefahr darf sich die Gemeinde auf nach der Lebenserfahrung typische Entwicklungen stützen. Mietbelastungsobergrenzen können geeignete Indikatoren sein. Die Gemeinde muss Ermessenserwägungen nur anstellen, wenn Anhaltspunkte für eine atypische Fallgestaltung vorliegen.[2043] Die Genehmigung ist zu erteilen, wenn auch unter Berücksichtigung des Allgemeinwohls die Erhaltung der baulichen Anlage oder ein Absehen von der Begründung von Sondereigentum wirtschaftlich nicht mehr zumutbar ist. Die Gemeinde hat daher bei der Entscheidung über die Erteilung der Genehmigung die wirtschaftliche Zumutbarkeit der Eigentümerbeeinträchtigungen zu berücksichtigen. Eine wirtschaftliche Unzumutbarkeit ist etwa gegeben, wenn Modernisierungsmaßnahmen unterlassen werden müssen, ohne die eine wirtschaftliche Rentabilität des Grundstücks nicht gesichert ist. § 172 IV 3 BauGB i.d.F. des BauROG schränkt die Versagung der Genehmigung weiter ein. Dabei soll vor allem die Begründung von Sondereigentum nicht verwehrt werden, wenn dies durch soziale Gesichtspunkte gerechtfertigt ist. Der Gesetzgeber wollte dabei einen sachgerchten Ausgleich von städtebaulichen Belangen einerseits und persönlichen bzw. sozial gerechtfertigten Eigentümerbelangen andererseits erreichen.

990 Die Satzung nach § **172 I 1 Nr. 3 BauGB** will soziale Fehlentwicklungen bei städtebaulichen Umstrukturierungen verhindern. Die Genehmigung baulicher Maßnahmen darf hier nach § **172 V BauGB** nur versagt werden, um einen den sozialen Belangen Rechnung tragenden Ablauf auf der Grundlage eines Sozialplans nach § 180 BauGB zu sichern. Die Erhaltungssatzung bietet daher in solchen Fällen städtebaulicher Umstrukturierungen einen zeitlich begrenzten Schutz.

991 **c) Erhaltungsgebiet.** Das Erhaltungsgebiet kann in einem **Bebauungsplan** oder in einer **sonstigen Erhaltungssatzung** festgelegt werden. Das Gebiet, für das die Erhaltungssatzung gilt und das auch aus einem einzelnen Gebäude bestehen kann,[2044] ist genau und mit ausreichender Eindeutigkeit zu bezeichnen. Sofern die Gebietsfestlegung nicht in einem Bebauungsplan erfolgt, sind bei der Gebietsfestlegung vergleichbare Anforderungen an die Bezeichnung zu stellen.[2045]

992 Die Gemeinde hat dabei anzugeben, welche der in § 172 I BauGB genannten Gründe die Erhaltungssatzung rechtfertigen. Es genügt eine Bezugnahme auf das Gesetz. Nicht erforderlich ist eine Darlegung und Subsumtion der einzelnen Tatbestandsmerkmale.[2046] Allerdings empfiehlt sich eine Darlegung der wesentlichen städtebaulichen Zielvorstellungen in der **Begründung**. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Satzung an **Abwägungsmängeln** scheitert. Denn jede städtebauliche Maßnahme bedarf vor dem Hintergrund der Eigentumsgarantie in Art. 14 GG der Rechtfertigung, die sich in einer entsprechenden Begründung niederschlagen sollte.

[2041] *BVerfG*, Urt. v. 26. 1. 1987 -- 1 BvR 969/83 -- DVBl. 1987, 465 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 821; *BVerwG*, Urt. v. 3. 7. 1987 -- 4 C 26.85 -- BVerwGE 78, 23 = NVwZ 1987, 357 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 822.

[2042] *VGH Kassel*, Urt. v. 28. 4. 1992 -- 3 TG 647/92 -- ESVGH 42, 276 = DVBl. 1992, 1445.

[2043] *BVerwG*, Urt. v. 18.6.1997 - 4 C 2.97 - DVBl. 1998, 40 - Loggia im Dachgeschoß.

[2044] *VGH Mannheim*, Urt. v. 28. 11. 1991 -- 8 S 1476/91 -- UPR 1992, 458 = ZfBR 1992, 295.

[2045] S. o. Rdn. 436.

[2046] So entgegen *OVG Münster BVerwG*, Urt. v. 3. 7. 1987 -- 4 C 26.85 -- BVerwGE 78, 23 = NVwZ 1988, 357 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 822 -- Kölner Erhaltungssatzung.

993 **d) Zweistufigkeit: Gebietsfestlegung und Genehmigungsverfahren.** Das Gesetz geht von einem **zweistufigen Ablaufprogramm** aus.[2047] Anders als der Bebauungsplan trifft die Erhaltungssatzung selbst noch keine rechtsverbindliche Nutzungsregelung für die einzelnen Grundstücke. Die **Gebietsfestlegung** begründet nur ein **präventives Verbot mit Genehmigungsvorbehalt**. Die Beurteilung der Zulässigkeit bestimmter Vorhaben erfolgt erst im Rahmen des **Genehmigungsverfahrens**. Daraus ergibt sich auch eine Zweiteilung des Abwägungsverfahrens: Bei der Gebietsfestlegung reicht eine (allgemeine) Befassung der Gemeinde mit den die Erhaltungssatzung rechtfertigenden Gründen. Erst im Genehmigungsverfahren stellt sich die Frage, ob auch im Einzelfall die städtebaulichen Ziele der Erhaltungssatzung dem geplanten Vorhaben entgegenstehen. Auch die **verwaltungsgerichtliche Kontrolle** ist insoweit **zweigeteilt**.

994 Liegen Versagungsgründe nicht vor, besteht ein **Rechtsanspruch** auf die beantragte Genehmigung. Die Gemeinde kann zwar im Rahmen des Erlasses der Erhaltungssatzung städtebauliche Zielvorstellungen entwickeln und dabei den ihr in der Bauleitplanung zustehenden **autonomen Planungs- und Gestaltungsraum** nutzen.[2048] Im Rahmen des Genehmigungsverfahrens finden jedoch zusätzliche, nur eingeschränkt gerichtlich kontrollierbare Ermessensbetätigungen keinen Platz.[2049]

995 **e) Genehmigungsverfahren und Rechtskontrolle.** Die Genehmigung wird nach § 173 I BauGB durch die **Gemeinde** erteilt. Ist eine baurechtliche Genehmigung oder an ihrer Stelle eine baurechtliche Zustimmung erforderlich, wird die Genehmigung im **Baugenehmigungsverfahren** im Einvernehmen mit der Gemeinde erteilt. Im Baugenehmigungs- oder Zustimmungsverfahren wird dabei über die in § 172 III bis V BauGB bezeichneten Belange entschieden (§ 173 III BauGB). Die Genehmigung ist regelmäßig abzulehnen, wenn ein gesetzlicher Versagungsgrund vorliegt. § 172 III 1 BauGB schließt eine Ermessensentscheidung zu Gunsten des Antragstellers bei atypischen Fallgestaltungen allerdings nicht aus. Die wirtschaftliche Unzumutbarkeit der Erhaltung der baulichen Anlage stellt keinen atypischen Ausnahmefall dar. Der Eigentümer kann dann allerdings von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks nach § 173 II 1 BauGB verlangen.[2050]

996 Dient die Erhaltungssatzung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung (§ 172 I 1 Nr. 2 BauGB) oder ist sie Teil eines Konzepts zur städtebaulichen Umstrukturierung (§ 172 I 1 Nr. 3 BauGB), so darf die beantragte Genehmigung nur versagt werden, wenn dies dem Eigentümer der baulichen Anlage **wirtschaftlich zumutbar** ist. Bei Überschreitung der Zumutbarkeitsgrenze ist demgegenüber die Genehmigung zu erteilen. Diese Regelungen sind entsprechenden Vorschriften im Bereich des **Denkmalschutzes** vergleichbar, bei denen die Erhaltungs-, Nutzungs- oder Erlaubnistatbestände auch vielfach unter dem Vorbehalt der wirtschaftlichen Zumutbarkeit stehen.[2051] Wird die Zumutbarkeitsgrenze bei einer Erhaltungssatzung nach § **172 I 1 Nr. 1 BauGB** überschritten, ist dem Eigentümer aus verfassungsrechtlichen Gründen eine Entschädigung zu gewähren. § 173 II BauGB sieht in diesen Fällen einen Anspruch des Eigentümers auf **Übernahme** des Grundstücks vor. Enteignende Wirkung geht dabei allerdings nicht bereits von der Erhaltungssatzung aus. Diese konkretisiert mit dem Genehmigungsvorbehalt lediglich eine verfassungsrechtlich zulässige Pflichtenstellung. **Enteignende Wirkungen** können sich erst aus der Versagung einer auf die Erhaltungssatzung gestützten **Genehmigung** ergeben. Auch insoweit ist die Rechtslage dem Denkmalschutzrecht vergleichbar.

997 Im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung besteht darüber hinaus ein **gemeindliches Vorkaufsrecht** nach § 24 I 1 Nr. 4 BauGB. Auch kann im Einzelfall zur Umsetzung der städtebaulichen Zielvorstellungen der Gemeinde auf der Grundlage einer Erhaltungssatzung eine **Enteignung** nach § 85 I Nr. 1 BauGB zulässig sein. Der Gebäudeabbruch im Geltungsbereich einer Erhaltungssatzung ohne die erforderliche Genehmigung stellt eine Ordnungswidrigkeit dar, die nach § 213 II BauGB mit einer Geldbuße geahndet werden kann. Die Erhaltungssatzung nach § 172 BauGB unterliegt als gemeindliche Satzung gem. § 47 I Nr. 1 VwGO der **Normenkontrolle**. Antragsbefugt ist jeder, der die Voraussetzungen des § 47 II VwGO i. d. F. des 6. VwGO-ÄndG erfüllt,[2052] also geltend macht, in eigenen Rechten verletzt zu sein. Wird eine Genehmigung versagt, ist hiergegen ein Rechtsschutz zu den **Verwaltungsgerichten** auf **Genehmigungserteilung** gegeben.

998

f) Zumutbarkeit. Die sich aus einer Erhaltungssatzung ergebenden Belastungen[2053] hat der Eigentümer grundsätzlich hinzunehmen. Auch die Unterschutzstellung unter Denkmalschutz liegt bei entsprechender Rechtfertigung in der Regel

---

[2047] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 172 Rdn. 19.

[2048] *Stüer* DVBl. 1974, 314.

[2049] Ebenso *Bielenberg/Stock* Rdn. 50.

[2050] *VGH Mannheim*, Urt. v. 13.10.1998 – 5 S 2134/98 – VGHBW RsprDienst 1999, Belage 1 B 5.

[2051] *Wurster* in HdBöffBauR Kap. D Rdn. 241.

[2052] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 2246; zur Antragsbefugnis nach der bisherigen Fassung des § 47 II VwGO *Stüer* DVBl. 1985, 469.

[2053] Zur Zumutbarkeit der Erhaltung einer baulichen Anlage VGH Mannheim, B. v. 13.10.1998 – 5 S 2134/98 – NVwZ–RR 1999, 565.

im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums.[2054] Dies gilt auch für die sich daraus ergebenden 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 sind.[2055] Wird daher die enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsgrenze überschritten, so hat der Gesetzgeber oder die das Gesetz im Einzelfall umsetzende Verwaltung ein Wahlrecht: Sie muss die Beeinträchtigungen entweder so reduzieren, dass eine enteignungsgleiche Wirkung nicht mehr besteht. Oder sie 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 klargestellt[2056], 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 insoweit keine freie Entscheidungsmöglichkeit, ob er einen entsprechend 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 eingeläutet.

2. Städtebauliche Gebote

999 Neben die Erhaltungssatzung stellt das BauGB mit dem **Baugebot** gem. § 176 BauGB, dem **Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot** gem. § 177 BauGB, dem **Pflanzgebot** gem. § 178 BauGB und dem **Rückbau- und** Entsiegelungsgebot gem. § 179 BauGB vier städtebauliche Gebote bereit, die der Planverwirklichung dienen. In der Praxis haben diese **„Planverwirklichungsgebote"** allerdings zumeist nicht die wünschenswerte Bedeutung erreicht. Die Regelungen gehen auf §§ 19 bis 21 StBauFG 1971 zurück, mit denen das Abbruchgebot[2057], das Baugebot und das Modernisierungsgebot im Rahmen sanierungsrechtlicher Verfahren eingeführt wurden. Durch die Novelle 1986 wurden die Gebote im StBauFG gestrichen und mit weiteren Regelungen in das BauGB übertragen. Die städtebaulichen Gebote sind dadurch veranlasst, dass der Bebauungsplan selbst zwar Bebauungsmöglichkeiten eröffnen, nicht jedoch deren **Realisierung** festsetzen kann. Weigert sich daher der Eigentümer, die im Bebauungsplan enthaltenen Festsetzungen zu realisieren, so bedarf es eines Umsetzungsinstrumentes, das die Verwirklichung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung nach den Vorstellungen der Gemeinde sicherstellt. Die städtebaulichen Gebote in §§ 175 bis 179 konkretisieren die **Sozialpflichtigkeit des Eigentums** in Art. 14 II GG. Die Zulässigkeit der Maßnahmen setzt daher einerseits eine entsprechende **Gemeinwohlrechtfertigung** voraus. Andererseits folgt aus der Sozialgebundenheit des Eigentums, dass der Eigentümer oder Nutzungsberechtigte die städtebaulichen Gebote im Hinblick auf die Sozialpflichtigkeit des Eigentums bei einer entsprechenden Rechtfertigung zu dulden hat. Wenn die städtebaulichen Gebote gleichwohl in der Praxis nur selten angewendet und durchgesetzt werden, so liegt dies wohl vor allem an dem hohen Verwaltungsaufwand und der vielfach bestehenden Rechtsunsicherheit. Die Regelungen können jedoch als Verfahrensanleitung genutzt werden, um nach Art einer **„strengeren Moderation"** die Bereitschaft der betroffenen Grundstückseigentümer und Nutzungsberechtigten zur ,,freiwilligen" Mitwirkung zu wecken.

1000 **a) Allgemeine Anforderungen.** Städtebauliche Gebote unterliegen den allgemeinen Anforderungen des § 175 BauGB. Die Gemeinde hat danach vor Erlass solcher Gebote die Maßnahme mit den Betroffenen zu erörtern. Die Eigentümer, Mieter, Pächter und sonstigen Nutzungsberechtigten sollten dabei von der Gemeinde im Rahmen ihrer Möglichkeiten beraten werden, wie die Maßnahme durchgeführt werden kann und welche Finanzierungsmöglichkeiten aus öffentlichen Kassen bestehen. Vor Anwendung von Zwangsmaßnahmen sollen daher alle Möglichkeiten einer Kooperation zwischen den Betroffenen und der Gemeinde ausgeschöpft werden. Vielfach zeichnen sich bereits im Rahmen dieser Beratungen einverständliche Regelungen ab. § 175 II BauGB bringt den verfassungsrechtlich gebotenen Grundsatz zum Ausdruck, dass städtebauliche Gebote nur angeordnet werden dürfen, wenn die **alsbaldige Durchführung** der Maßnahme aus **städtebaulichen Gründen erforderlich** ist. Die Ausweisung in einem Bebauungsplan ist zwar -- abgesehen von der Baulückenschließung durch Baugebot nach § 176 II BauGB und dem Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot gem. § 177 BauGB -- Voraussetzung für den Erlass eines städtebaulichen

---

[2054] Zur Bewertung von Denkmalbelangen in der Bauleitplanung OVG Lüneburg, Urt. v. 21.7.1999 - 1 K 5855/96 -.

[2055] BGH, Urt. v. 26.1.1985, III ZR 217/82 -, DVBl. 1984, 391 = BGHZ 90, 17 – Sandabbau; Urt. v. 29.3.1984 – III ZR 11/83 - DVBl. 1984, 624 = BGHZ 91, 20 – Kläranlage; Urt. v. 9.10.1986 – III ZR 2/85 -, DVBl. 1987, 568 = BGHZ 99, 24 – Blücher–Museum; RG, Urt. v. 11.3.1927 – VI 346/26 – RGZ 116, 268 – Galgenberg.

[2056] BVerfG, B. v. 2.3.1999 – 1 BvL 7/91 -, NJW 1999, 2877 = BauR 1999, 1158 – Direktorenvilla.

[2057] Nunmehr Rückbau- und Entsiegelungsgebot.

Gebotes. Die Planverwirklichung bedarf jedoch einer darüber hinausgehenden städtebaulichen Legitimation, die sich nur aus besonders gravierenden öffentlichen Interessen ableiten kann.[2058]

1001 Genügt der Erlass des städtebaulichen Gebotes diesen sich aus der Eigentumsgarantie ergebenden verfassungsrechtlichen Anforderungen, so müssen auch Mieter, Pächter und sonstige **Nutzungsberechtigte** die Durchführung der Maßnahmen **dulden** (§ 175 III BauGB). Das Gebot begründet daher eine öffentlich-rechtliche Pflicht, die von allen Betroffenen zu beachten ist. Zugleich ergeben sich daraus auch Pflichten der Nutzungsberechtigten im **zivilrechtlichen Innenverhältnis** zum Grundstückseigentümer.

1002 § **175 IV 1 BauGB** stellt Grundstücke, die **besonderen öffentlichen Zwecken** etwa der Landesverteidigung dienen (vgl. § 26 Nr. 2 und 3 BauGB), von städtebaulichen Geboten frei. Der Vorhabenträger soll jedoch gem. § 175 IV 2 BauGB auf Verlangen der Gemeinde die entsprechenden Maßnahmen durchführen oder dulden, so weit dadurch nicht die Erfüllung seiner Aufgaben beeinträchtigt wird. Die Regelung entspricht der § 38 BauGB zu Grunde liegenden Wertung, dass **privilegierte Fachplanungen** in dem dort bestimmten Umfang Vorrang vor der gemeindlichen Bauleitplanung genießen. Auf andere, in § 175 IV 1 BauGB nicht genannte Grundstücke in öffentlicher Hand sind die städtebaulichen Gebotsregelungen uneingeschränkt anwendbar.

1003 Nach § **175 V BauGB** bleiben denkmalrechtliche und andere **landesrechtliche Vorschriften** unberührt. Dies bedeutet einerseits, dass auch bei dem Erlass städtebaulicher Gebote der Denkmalschutz zu beachten ist. Anderseits können weiter gehende Gebote oder Verbote eine eigenständige Rechtsgrundlage im Denkmalrecht oder in anderen landesrechtlichen Vorschriften erhalten.[2059]

1004 **b) Baugebot.**[2060] Durch das Baugebot kann die Gemeinde den Eigentümer gem. § **176 I BauGB** im Geltungsbereich eines **Bebauungsplans** verpflichten, innerhalb einer bestimmten angemessenen Frist sein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen oder ein vorhandenes Gebäude oder eine vorhandene sonstige Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplanes anzupassen.[2061] Bei der Anordnung eines Baugebotes kann auch ein dringender Wohnbedarf der Bevölkerung berücksichtigt werden (§ 175 II HS 2 BauGB). Das Baugebot kann gem. § **176 II BauGB** auch im **nichtbeplanten Innenbereich** angeordnet werden, um unbebaute oder geringfügig bebaute Grundstücke -- insbesondere zur Schließung von Baulücken -- entsprechend den baurechtlichen Vorschriften zu nutzen oder einer baulichen Nutzung zuzuführen. Ist die Durchführung des Vorhabens **objektiv wirtschaftlich nicht zumutbar**, hat die Gemeinde nach § 176 III BauGB von dem Baugebot abzusehen. Macht der Eigentümer die **subjektive wirtschaftliche Unzumutbarkeit** glaubhaft, kann er gem. § 176 IV 2 BauGB von der Gemeinde die Übernahme verlangen. Setzt die Durchführung des Baugebotes den vollständigen oder teilweisen Abriss einer baulichen Anlage voraus, so ist dem Eigentümer dies mit Erlass des Baugebotes aufzugeben (§ 176 V BauGB).

1005 Der Erlass eines Baugebotes nach § 176 BauGB steht unter dem **allgemeinen Vorbehalt** der in § **175 BauGB** aufgestellten Voraussetzungen. Die alsbaldige Durchführung der mit dem Baugebot aufgegebenen baulichen Maßnahmen muss aus städtebaulichen Gründen erforderlich sein (§ 175 II BauGB). Dies setzt nicht nur hinreichend **konkrete Gebote**, sondern auch ein **besonderes öffentliches Interesse** an der alsbaldigen Planverwirklichung voraus. Ein Baugebot, ein Grundstück entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans zu bebauen, erfordert daher **städtebauliche Gründe**, die in ihrem Gewicht und in ihrer Dringlichkeit über diejenigen Gründe hinausgehen, die den Bebauungsplan selbst tragen.[2062]

1006 Das Baugebot muss auf der einen Seite hinreichend **bestimmt** sein.[2063] Auf der anderen Seite muss dem Eigentümer der nach dem Planungsrecht eingeräumte **Gestaltungsfreiraum** bei Verwirklichung der baulichen Anlage verbleiben. In das Baugebot sind daher die (zwingenden) planungsrechtlichen Vorgaben aufzunehmen. Im Übrigen sind dem Bauherrn Wahlmöglichkeiten hinsichtlich der Ausgestaltung des Bauvorhabens offenzuhalten. Im nichtbeplanten Innenbereich ist der Rahmen festzusetzen, der sich auf Grund einer Auslegung des § 34 BauGB ergibt. Die Einhaltung der richtigen Mitte zwischen hinreichend konkreten Verpflichtungen und Wahrung des eigenen Gestaltungsraums des Eigentümers stellt die Gemeinden in der Praxis nicht selten vor erhebliche Umsetzungsschwierigkeiten.

1007 Ein Baugebot ist bereits dann **hinreichend bestimmt**, wenn es die Verpflichtung des Eigentümers ausspricht, innerhalb einer angemessenen Frist die notwendigen Maßnahmen für eine Bebauung seines Grundstücks zu ergreifen, die sich im

---

[2058] *BVerfG*, B. v. 24. 3. 1987 -- 1 BvR 1046/85 -- BVerfGE 74, 264 = NJW 1987, 1251 = DVBl. 1987, 466 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1137 -- Boxberg; BVerfG (1. Kammer des Ersten Senats), B. v. 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); *BGH*, Urt. v. 13. 12. 1990 -- III ZR 240/89 -- BauR 1991, 206 = DVBl. 1991, 437 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 617 -- Bodenordnung.

[2059] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 175 Rdn. 12.

[2060] *Grziwotz* DVBl. 1991, 1348; *Loddenkämper* BauR 1985, 489; *Runkel* ZfBR 1990, 163; *Schlichter* in FS Weyreuther 1993, 349; *Stüer* DöV 1988, 337.

[2061] *Stüer* DöV 1988, 337.

[2062] *BVerwG*, B. v. 3. 8. 1989 -- 4 B 70.89 -- NVwZ 1990, 60 = ZfBR 1990, 265 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 827.

[2063] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Söfker* § 176 Rdn. 4; *Lemmel* in Berliner Kommentar § 176 Rdn. 11--14.

Rahmen der im Einzelfall jeweils zulässigen Bebauung hält. Die dem Eigentümer offenstehenden Möglichkeiten, sein Grundstück in Übereinstimmung mit geltendem Baurecht baulich zu nutzen, darf ein Baugebot dabei nicht einschränken.[2064] Mit einem Baugebot darf dem Eigentümer auch aufgegeben werden, innerhalb einer bestimmten Frist den notwendigen Bauantrag zu stellen. Soll sich das Baugebot nicht als stumpfes Schwert erweisen,[2065] so muss das Baugebot einschließlich einer in ihm ausgesprochenen Verpflichtung, einen notwendigen Bauantrag zu stellen, im Wege des **Verwaltungszwanges** durchgesetzt werden können. Vor allem kann die Festsetzung eines Zwangsgeldes angedroht werden.[2066]

1008 Vor einer **wiederholten Androhung** eines **Zwangsgeldes** zur Durchsetzung des Baugebotes hat die Vollstreckungsbehörde zu prüfen, ob zur Verwirklichung der mit dem Baugebot angestrebten Bebauung das Grundstück zu enteignen ist.[2067] Dies gebietet der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit. Diese sog. **Anschlussenteignung** unterliegt jedoch den eigenständigen Anforderungen des § 85 I Nr. 5 BauGB. Danach kann enteignet werden, um Grundstücke einer baulichen Nutzung zuzuführen, wenn ein Eigentümer den Verpflichtungen aus einem Baugebot nach § 176 I oder II BauGB nicht nachkommt. Aus verfassungsrechtlichen Gründen ist eine Enteignung in diesen Fällen aber nur zulässig, wenn die Inanspruchnahme des Grundstücks durch Hoheitsakt dringlich ist und durch entsprechend gewichtige öffentliche Interessen legitimiert wird. Die dabei zu überwindende Hürde ist höher als die für den Erlass eines Baugebotes. Die Inanspruchnahme privaten Eigentums zu Zwecken der Umsetzung eines Baugebotes ist nur zulässig, wenn die städtebaulichen Gründe nicht nur den Erlass eines Baugebotes, sondern auch die Überwindung des privaten Eigentums rechtfertigen. Ein **gemeinschaftliches Baugebot** erfordert, dass sich das zusammenhängende Bauvorhaben auf Grundstücke bezieht, die jedes für sich entsprechend den vorhandenen baurechtlichen Vorschriften bebaubar sind.[2068]

1009 Das Baugebot darf nach § 176 III BauGB bei **objektiver wirtschaftlicher Unzumutbarkeit** nicht erlassen werden. Ist die angeordnete Maßnahme dem Eigentümer **subjektiv wirtschaftlich** unzumutbar, so kann er nach § 176 IV BauGB von der Gemeinde die Übernahme des Grundstücks gegen eine angemessene Entschädigung verlangen. **Objektiv** wirtschaftlich unzumutbar ist die Bebauung des Grundstücks, wenn sie einen vernünftig denkenden Eigentümer wirtschaftlich überfordern würde, weil das Bauobjekt auf Dauer einen erheblichen finanziellen Zuschuss erfordern würde.[2069] **Subjektiv** wirtschaftlich unzumutbar kann das Baugebot sein, wenn speziell der Eigentümer auf Grund seiner persönlichen Verhältnisse nicht in der Lage ist, die Baumaßnahme durchzuführen.[2070] Dabei sind Möglichkeiten der Inanspruchnahme öffentlicher Mittel und Steuervergünstigungen zu berücksichtigen.

1010 Durch das InvWoBaulG 1993 ist die Bereitstellung von Wohnbauland als zusätzliche Zielsetzung des Baugebotes eingeführt worden. Zudem sind durch die damalige Ergänzung des § 176 VII bis IX BauGB die Wechselbeziehungen zwischen Baugebot und Enteignung weiter verdeutlicht worden. Die Vorschriften knüpfen damit an die Rechtsprechung des *BVerwG*[2071] zur Zulässigkeit und verwaltungsrechtlichen Umsetzung von Baugeboten an. Durch die Möglichkeit, das Baugebot mit Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung umzusetzen, wird sichergestellt, dass das Baugebot in der Praxis als städtebauliches Gebot Durchschlagskraft besitzt.[2072] Nach § 176 VII BauGB kann mit dem Baugebot die Verpflichtung verbunden werden, innerhalb einer zu bestimmenden Frist den für eine bauliche Nutzung des Grundstücks erforderlichen Antrag auf Erteilung einer bauaufsichtlichen Genehmigung zu stellen. Kommt der Eigentümer dieser Verpflichtung nicht nach, kann das Enteignungsverfahren nach § 85 I Nr. 5 BauGB eingeleitet werden. In dem Enteignungsverfahren ist davon auszugehen, dass die Voraussetzungen des Baugebots vorliegen (§ 176

[2064] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 41.87 -- NVwZ 1990, 658 = DVBl. 1990, 576 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 828 -- Köln Baugebot.

[2065] *Stüer* DöV 1988, 337.

[2066] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 45.87 -- BVerwGE 84, 354 = NVwZ 1990, 663 = DVBl. 1990, 583 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 829 -- Baugebot.

[2067] *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 45.87 -- BVerwGE 84, 354 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 829 -- Baugebot.

[2068] *BVerwG*, Urt. v. 11. 4. 1991 -- 4 C 7.90 -- BVerwGE 88, 97 = DVBl. 1991, 817 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 830.

[2069] *BGH*, Urt. v. 9. 10. 1986 -- III ZR 2/85 -- BGHZ 99, 24 = NJW 1987, 2069 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1097 -- Blücher-Museum.

[2070] Zum Begriff der Zumutbarkeit *BGH*, Urt. v. 26. 11. 1954 -- V ZR 58/53 -- BGHZ 15, 268; Urt. v. 20. 12. 1956 -- III ZR 82/55 -- BGHZ 23, 31 -- Grünflächenverzeichnis; Urt. v. 26. 1. 1984 -- III ZR 216/82 -- BGHZ 90, 17 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1120; Urt. v. 28. 6. 1984 -- III ZR 35/83 -- BGHZ 92, 34 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 19; Urt. v. 13. 12. 1984 -- III Z 175/83 -- BGHZ 93, 165; Urt. v. 18. 9. 1986 -- III ZR 83/85 -- BGHZ 98, 341 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1126; Urt. v. 13. 12. 1984 -- III ZR 175/83 -- BGHZ 105, 94 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 589; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 132/88 -- NJW 1990, 898 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1129 -- DSchG.

[2071] B. v. 3. 8. 1989 -- 4 B 70.89 -- NVwZ 1990, 60 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 827.

[2072] *Stüer* DöV 1988, 337.

IX BauGB). Zudem wird ausgeschlossen, dass sich Werterhöhungen, die nach Unanfechtbarkeit des Baugebotes eingetreten sind, auf die Höhe der Entschädigung auswirken (§ 176 IX 2 BauGB).

1011 **c) Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot.** Unabhängig vom Bestehen eines Bebauungsplans kann die Gemeinde zur Behebung städtebaulicher Missstände ein Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot erlassen, wenn eine bauliche Anlage nach ihrer inneren oder äußeren Beschaffenheit Missstände oder Mängel aufweist. In dem Bescheid sind die einzelnen **Missstände** und **Mängel** sowie die baulichen Maßnahmen zu **bezeichnen** und eine **angemessene Frist** für deren Durchführung zu bestimmen (§ 177 I 3 BauGB).[2073] Missstände liegen nach § 177 II BauGB insbesondere vor, wenn die bauliche Anlage nicht den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse entspricht. Mängel sind nach § 177 III BauGB insbesondere gegeben, wenn durch Abnutzung, Alterung, Witterungseinflüsse oder Einwirkung Dritter die bestimmungsgemäße Nutzung der baulichen Anlage beeinträchtigt ist, die bauliche Anlage nach ihrer äußeren Beschaffenheit das Straßen- oder Ortsbild beeinträchtigt oder die bauliche Anlage erneuerungsbedürftig ist und wegen ihrer städtebaulichen, insbesondere geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung erhalten bleiben soll. Bei Bauwerken, die dem Denkmalschutz unterfallen, darf das Gebot gem. § 177 III 2 BauGB nur mit Zustimmung der zuständigen Landesbehörde erlassen werden. Das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot verpflichtet den Eigentümer zum Ersatz der Kosten, so weit sie aus den Erträgen der baulichen Anlage aufgebracht werden können (§ 177 IV BauGB). Jenseits dieser Zumutbarkeitsgrenze sind die Kosten von der Gemeinde zu erstatten, wenn ihre Vornahme wirtschaftlich unvertretbar oder unzumutbar war. Maßgeblich für den vom Eigentümer zu tragenden Kostenanteil sind nach § 177 V 1 BauGB die Erträge, die für die modernisierte oder in Stand gesetzte bauliche Anlage bei ordentlicher Bewirtschaftung nachhaltig erzielt werden können. Im Rahmen der Sozialpflichtigkeit des Eigentums können dabei die mit einem Bebauungsplan, einem Sozialplan, einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme oder einer sonstigen städtebaulichen Maßnahme verfolgten Ziele und Zwecke berücksichtigt werden. Auch das Modernisierungs- und Instandsetzungsgebot steht dabei unter dem Vorbehalt der allgemeinen Anforderungen, die sich aus § 175 BauGB ergeben.[2074]

1012 **d) Pflanzgebot.** Zur Umsetzung entsprechender Festsetzungen im Bebauungsplan kann die Gemeinde gegenüber dem Eigentümer gem. § **178 BauGB** ein Pflanzgebot erlassen. Das Gebot kann sich darauf beziehen, das Grundstück innerhalb einer zu bestimmenden angemessenen Frist entsprechend den nach § 9 I Nr. 25 BauGB getroffenen Festsetzungen etwa mit Bäumen und Sträuchern zu bepflanzen. Ein Übernahmeanspruch des Eigentümers besteht nicht. Kommt der Eigentümer einem Pflanzgebot nicht nach, können Ersatzvornahme und Zwangsgeld angeordnet werden. Wegen seiner geringeren rechtlichen Anforderungen ist das Pflanzgebot gerade im Zusammenhang mit naturschutzrechtlichen Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen in der Praxis etwas häufiger anzutreffen.[2075]

1013 **e) Rückbau- und Entsiegelungsgebot.** Widerspricht eine bauliche Anlage den Festsetzungen des Bebauungsplans oder weist sie nicht behebbare Mängel auf, so kann die Gemeinde gem. § **179 BauGB** ein Abbruchgebot in der Form des Rückbaugebotes erlassen. Ziel der Vorschrift ist es, durch den Abbruch der baulichen Anlage die Festsetzungen des Bebauungsplans umzusetzen (§ 179 I 1 Nr. 1 BauGB) oder eingetretene Missstände (§ 179 I 1 Nr. 2 BauGB) zu beseitigen. Ein solches Gebot kann nicht auf die vollständige Beseitigung, sondern auch auf den teilweisen Rückbau gerichtet sein.[2076] Das Rückbaugebot ist durch § 179 I 2 BauGB auf ein allgemein anwendbares Entsiegelungsgebot erweitert worden. Die Vorschrift gilt danach entsprechend für die sonstige Wiedernutzbarmachung von dauerhaft nicht mehr genutzten Flächen, bei denen der durch Bebauung oder Versiegelung beeinträchtigte Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll. Die sonstige Wiedernutzbarmachung steht der Beseitigung nach § 179 I 1 BauGB gleich. Durch die Erweiterung auf ein Entsiegelungsgebot sind auch sonstige Maßnahmen, die der Wiedernutzbarmachung dauerhaft nicht mehr genutzter Flächen dienen und bei denen der Boden in seiner Leistungsfähigkeit erhalten oder wiederhergestellt werden soll, einbezogen worden. Erfasst werden nur Maßnahmen, die der Entsiegelung bebauter oder sonst wie versiegelter Flächen dienen. Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot ist planakzessorisch und setzt damit eine entsprechende Festsetzung im Bebauungsplan voraus. Hierbei kommen insbesondere die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 I Nr. 10, 1, 16, 18 b, 20, 25 a und 25 b BauGB in Betracht.[2077]

1014 Adressat der Verpflichtung ist der Eigentümer der baulichen Anlage.[2078] Der Eigentümer kann allerdings nicht selbst zum Rückbau verpflichtet werden. Er hat lediglich den Rückbau zu dulden. Das Recht des Eigentümers, den Rückbau bzw. die Entsiegelung selbst vorzunehmen, bleibt unberührt. Der betroffene Eigentümer hat als Ausgleich für den durch das Rückbau- und Entsiegelungsgebot eingetretenen Vermögensschaden einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Wenn er den Rückbau bzw. die Entsiegelung selbst vornimmt, erfolgt der Ausgleich von Rückbau- und Entsiegelungskosten als Teil der Vermögensnachteile. Ein durch den Rückbau oder die Entsiegelung

---

[2073] Zu Fragen der Stadterneuerung *Altenmüller* VBlBW 1987, 441; *Löhr* NVwZ 1982, 19.

[2074] Zu weiteren Einzelheiten *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 177 Rdn. 3 ff.

[2075] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 178 Rdn. 1--3.

[2076] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 72.

[2077] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 73

[2078] *BVerwG*, B. v. 10. 11. 1992 -- 4 NB 216.92 -- NVwZ-RR 1994, 9 = DVBl. 1993, 125 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 833.

bewirkter Vermögensvorteil mindert im Übrigen die Entschädigungsforderung des Eigentümers nicht.[2079] Die dinglich Berechtigten sollen nach § 179 I 3 BauGB von dem Rückbau- und Entsiegelungsgebot unterrichtet werden. Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot darf bei Wohnraum nur vollzogen werden, wenn angemessener Ersatzraum zur Verfügung steht (§ 179 II BauGB). Bei Geschäftsräumen soll ebenfalls angemessener Ersatzraum zur Verfügung stehen. Nach § 179 III BauGB hat die Gemeinde dem Eigentümer, Mieter, Pächter oder sonstigen Nutzungsberechtigten eine angemessene Entschädigung in Geld zu leisten. Statt dessen kann der Eigentümer bei wirtschaftlicher Unzumutbarkeit auch die Übernahme des Grundstücks verlangen. Auch der Erlass des Rückbaugebotes steht unter den allgemeinen rechtlichen Voraussetzungen, wie sie sich aus § 175 BauGB ergeben. Vor allem muss auch das Rückbau- und Entsiegelungsgebot durch überwiegende städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. Die nach § 179 I BauGB an den Grundeigentümer gerichtete Anordnung, die Beseitigung einer baulichen Anlage zu dulden, schließt es im Rahmen der Ermessensbetätigung aus, private Interessen eines Nachbarn zu dessen Gunsten zu berücksichtigen.[2080] Das Rückbau- und Entsiegelungsgebot steht vielmehr im Allgemeininteresse.

VI. Städtebauliche Verträge

1015 Die rasante städtebauliche Entwicklung in den neuen Bundesländern in den Aufbruchjahren seit der Wende wäre mit den traditionellen Instrumenten der städtebaulichen Planung kaum zu bewältigen gewesen. Neben die herkömmlichen Formen der durch die Gemeinde aufgestellten Bauleitplanung trat zunächst noch für das Gebiet der damaligen DDR der Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 55 BauZVO,[2081] dessen Verwirklichung durch einen Erschließungs- und Durchführungsvertrag gesichert wurde. Kooperation zwischen Gemeinde und Investor statt hoheitlicher Planung war das neue Losungswort. Die BauZVO geht auf den Staatsvertrag vom 18. 5. 1990 über die Schaffung einer Währungs-, Wirtschafts- und Sozialunion zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik zurück.[2082] Mit dem Beitritt der DDR zum 3. 10. 1990 ist das BauGB auch in den neuen Ländern in Kraft gesetzt worden. Der städtebauliche Vertrag ist nach einer Regelung in § 6 BauGB-MaßnG 1993 nunmehr in § 11 BauGB geregelt. Es gilt für ihn schon seit dem InvWoBaulG 1993 für das Gebiet der gesamten Bundesrepublik ein einheitliches Regelwerk.

1. Rechtsgrundlagen

1016 Das geltende Recht stellt auf der Grundlage der gewonnenen Erfahrungen zwei Regelungen zu städtebaulichen Verträgen bereit: den Erschließungsvertrag in § 124 BauGB und den städtebaulichen Vertrag nach § 6 BauGB, der vielfach von einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 11 BauGB begleitet wird.[2083]

1017 **a) Erschließungsvertrag.** Nach § 124 BauGB kann die Gemeinde die Erschließung durch Vertrag auf einen Dritten übertragen.[2084] Gegenstand des Erschließungsvertrages können nach Bundes- oder Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen in einem bestimmten Erschließungsgebiet in der Gemeinde sein.[2085] Der Dritte kann sich gegenüber der Gemeinde verpflichten, die Erschließungskosten ganz oder teilweise zu tragen. Dies gilt unabhängig davon, ob die Erschließungsanlagen nach Bundes- oder Landesrecht beitragsfähig sind. Die vertraglichen Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein und in sachlichem Zusammenhang mit der Erschließung stehen. Hat die Gemeinde einen qualifizierten Bebauungsplan nach § 30 I BauGB erlassen und lehnt sie das zumutbare Angebot eines Dritten ab, die im Bebauungsplan vorgesehene Erschließung vorzunehmen, ist sie verpflichtet, die Erschließung selbst durchzuführen. Der Erschließungsvertrag bedarf der Schriftform, so weit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist. Mit der Möglichkeit, die Erschließung durch Vertrag einem Dritten zu übertragen, anstatt diese Aufgabe selbst zu übernehmen, eröffnet das BauGB der Gemeinde eine weichenstellende Entscheidung über das Rechtsregime, nach dem die Anlieger an den kosten der Herstellung Erschließungsanlage beteiligt werden. Hiernach beurteilt sich, ob dies auf privater Grundlage im Rechtsverhältnis zwischen dem Erschließungsunternehmer und dem Eigentümer eines Baugrundstücks oder über die öffentlich-rechtliche Refinanzierung durch Erhebung von Erschließungsbeiträgen nach §§ 127 ff. BauGB erfolgt. Wird bei einer Anbaustrecke eine Teilstrecke von einem Unternehmer auf Grund eines Erschließungsvertrages, die andere Teilstrecke

---

2079 *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 73.

2080 *BVerwG*, B. v. 10. 11. 1992 -- 4 B 216.92 -- NVwZ-RR 1994, 9 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 833.

2081 Bauplanungs- und Zulassungsverordnung vom 20. 6. 1990, GBl. der DDR I Nr. 45, S. 739.

2082 Zur BauZVO *Bielenberg/Krautzberger/Söfker*, Das neue Städtebaurecht der DDR, Berlin 1990; *Stüer* DVBl. 1992, 266.

2083 Zum neuen Formen des Verwaltungshandelns in den Formen des nicht formalisierten Verwaltungshandeln *Schulte* in *Stüer* (Hrsg.) Verfahrensbeschleunigung, 57.

2084 *VGH Mannheim*, Urt. v. 5. 12. 1985 -- 2 S 2833/83 -- NJW 1986, 2452 -- Fremdanlieger; *LG Mönchengladbach*, Urt. v. 22. 11. 1988 -- 2 S 338/87 -- ZMR 1988, 307 -- ergänzende Vertragsauslegung.

2085 BT-Drs. 12/3944, S. 24 ff.

dagegen von der Gemeinde selbst hergestellt, ist die gemeindliche Strecke nach §§ 127 ff. BauGB abrechnungsfähige Erschließungsanlage und nicht etwa nur Abschnitt einer solchen.[2086]

1018 **b) Städtebaulicher Vertrag (Überblick).** § 11 BauGB regelt den **städtebaulichen Vertrag,**[2087] der als Durchführungsvertrag auf der Grundlage eines Vorhaben- und Erschließungsplans[2088] auch im Zusammenhang mit einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan stehen kann. Nach § 11 I BauGB kann die Gemeinde städtebauliche Verträge schließen.[2089] Der Anwendungsbereich des städtebaulichen Vertrages nach § 11 BauGB ist weit und kann sich etwa auf (1) die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten, (2) die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung und (3) der Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen beziehen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind. Dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken. Die Aufzählung in § 11 I 2 BauGB ist dabei nur beispielshaft und hat keinen abschließenden Charakter. Städtebauliche Verträge sind vielmehr im gesamten Anwendungsbereich des Städtebaurechts zulässig, so weit die vertraglichen Gegenstände eine bodenrechtliche Relevanz haben. Auch im Zusammenhang mit der Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan nach § 12 BauGB ist der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages zur Sicherung der Durchführung des Vorhabens und zur Regelung der Erschließungskosten erforderlich **(Durchführungsvertrag)**.

1019 Der städtebauliche Vertrag hat sich damit zu einem zentralen Instrumentarium des Städtebaus entwickelt, das über den aus den alten Bundesländern bereits in der Vergangenheit bekannten klassischen Erschließungsvertrag weit hinausreicht. Der städtebauliche Vertrag ist ein öffentlich-rechtliches Handlungsinstrumentarium. Daneben sind auch zivilrechtliche oder gemischt öffentlich-rechtliche und zivilrechtliche vertragliche Regelungen denkbar.[2090] Eine Vereinbarung zwischen einer Gemeinde und einem Dritten kann auch aus einer Mischung öffentlich-rechtlicher und privatrechtlicher Bestandteile bestehen.[2091]

1020 **c) Rechtliche Problemfelder.** Die rechtlichen Problemfelder des vertraglichen Instrumentariums liegen allerdings auf der Hand: Das traditionelle Verständnis der Bauleitplanung war von dem Bilde einer hoheitlich handelnden, durch vertragliche Regelungen nicht gebundenen planenden Gemeinde geprägt. Das Erschließungsbeitragsrecht wurde herkömmlich als bindender, nicht dispositiver Rahmen für die Beitragspflichtigen verstanden, so dass auch nur in diesem Umfang gesetzgeberischer und satzungsrechtlicher Regelungen vertragliche Vereinbarungen zwischen Gemeinde und Investor rechtlich für zulässig gehalten wurden.[2092] Vertragliche Vereinbarungen mit der öffentlichen Hand unterliegen zudem dem sog. **Koppelungsverbot**. Danach darf durch einen verwaltungsrechtlichen Vertrag nichts miteinander verknüpft werden, was nicht ohnedies schon in einem Zusammenhang steht. Außerdem darf eine hoheitliche Entscheidung ohne entsprechende gesetzliche Ermächtigung nicht von wirtschaftlichen Gegenleistungen abhängig gemacht werden, es sei denn, erst die Gegenleistung würde ein der Entscheidung entgegenstehendes rechtliches Hindernis beseitigen. Denn ein „Verkauf von Hoheitsakten“ wird allgemein als unzulässig angesehen.[2093] Die Grenzen sind hier allerdings fließend. Verkauft ein Grundstückseigentümer etwa einen Teil seiner im Außenbereich liegenden Grundstücksfläche für einen marktgerechten Preis (Bauerwartungsland) an die Gemeinde zur Beschaffung von Bauland im Rahmen eines Einheimischenmodells[2094], und stellt sie ihm dafür in Aussicht, sie werde das ganze Grundstück in den Bebauungsplan aufnehmen, so liegt darin kein unzulässiges Koppelungsgeschäft.[2095]

Es verstößt grundsätzlich nicht gegen das sog. Koppelungsverbot (vgl. § 56 I 2 VwVfG, § 11 II 1 BauGB), wenn die Gemeinde ihre zustimmende Stellungnahme zu einem Baugesuch[2096] davon abhängig macht, dass der Bauwerber die

---

[2086] *OVG Münster*, Urt. v. 24.11.1998 – 3 A 706/91 - #.

[2087] *Bielenberg* DVBl. 1990, 1314; *Birk* Die neuen städtebaulichen Verträge 1994; *ders.* VBlBW 1993, 456; *ders.* VBlBW 1994, 4, 89, 133; *Grziwotz* DVBl. 1994, 1048; *Krautzberger* UPR 1992, 1; *Runkel* 1990, 616; *Stüer* DVBl. 1995, 649.

[2088] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1117.

[2089] *Birk* SächsVBl. 1994, 7, 51.

[2090] *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 18.91 -- BVerwGE 92, 56 = DVBl. 1993, 654 = NJW 1993, 2695 = BayVBl. 1993, 405 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 156 -- Weilheimer Einheimischenmodell.

[2091] *BVerwG*, B. v. 24. 2. 1994 -- 4 B 40.94 -- BBauBl. 1994, 490 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 880 -- Messegebäude.

[2092] *BVerwG*, Urt. v. 23. 8. 1991 -- 8 C 61.90 -- BVerwGE 89, 7 = DVBl. 1992, 372 = NJW 1993, 1642 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 758 -- Abwasserbeseitigung.

[2093] *BVerwG*, Urt. v. 16. 12. 1993 -- 4 C 27.92 -- NVwZ 1994, 485 = DVBl. 1994, 710.

[2094] *VGH München*, Urt. v. 22.12.1998 – 1 B 94.3288 – BayVBl. 1999, 399 = GewArch. 1999, 302; *OLG Celle*, Urt. v. 13.2.1998 – 4 U 87/97 – DNotI-Report 1999, 79.

[2095] *BGH*, Urt. v. 2.10.1998 – V ZR 45/98 – NJW 1999, 208 = DVBl. 1999, 233.

[2096] Art. 86 I S. 2 BayBau0 1962.

nach dem Bebauungsplan für die Erschließung des Baugrundstücks vorgesehenen Erschließungsflächen unter Anrechnung auf den späteren Erschließungsbeitrag und die spätere Umlegung an die Gemeinde abtritt.[2097] 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 dient.[2098] Dagegen ist es zulässig, dass die Gemeinde im Zusammenhang der Ausweisung eines Gesamtgrundstücks zu Bauland eine Teilfläche zu einem marktgerechten Preis erwirbt.[2099]

Einheimischenmodelle sind auch zur Förderung des örtlichen Gewerbes zulässig. Zur Durchsetzung des mit dem Einheimischenmodell verfolgten Zwecks sind nur solche vertraglichen Bindungen gerechtfertigt, die den Erwerber an der vorzeitigen Realisierung des Planungsgewinns hindern und die Durchführung des Einheimischenmodells sichern. Sie sind aber nicht (mehr) gerechtfertigt und damit ungültig, wenn und so weit sie zur Durchsetzung des genannten Ziels nicht "angemessen" sind und den Erwerber unverhältnismäßig belasten. In Ausnahmesituationen mögen zur Vermeidung unbilliger Härten unter Abwägung des Zwecks der Vereinbarung und der schutzwürdigen Belange des Erwerbers Abweichungen denkbar sein.[2100] 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 in einer eine Bebauung ermöglichenden Weise überplant ist. Das gilt auch dann, wenn die Gemeinde diese Flächen zu einem (noch) marktgerechten Preis übernehmen und zur Bildung von Wohneigentum an einkommensschwächere Bevölkerungskreise abgeben will.[2101]

Eine weitere Grenze für vertragliche Regelungen wurde im Verbot des Machtmissbrauchs der öffentlichen Hand und des Übermaßverbotes bei der Festlegung der Gegenleistung gesehen. Besteht dagegen auf die hoheitliche Entscheidung ein Rechtsanspruch ohne jeden Spielraum, so darf sie nicht von irgendeiner Gegenleistung abhängig gemacht werden.[2102] Auch kann durch Vereinbarungen der Gemeinde mit einem Dritten die Auslegung oder Anwendung von ortsrechtlichen Normen nicht abgeändert werden.[2103] Überhaupt wurde eine zu große Nähe zwischen planender Gemeinde und Investoren schon wegen der **subjektiven Abwägungssperren** für bedenklich gehalten.[2104] Im Zweifel handelte der Investor ohne Netz und doppelten Boden und auf eigenes Risiko.[2105] Der städtebauliche Vertrag könnte sich damit als Balanceakt zwischen Vertragsfreiheit, strikter Gesetzesbindung und einseitiger vertraglicher Bindung erweisen. Das Instrumentarium des städtebaulichen Vertrages wirft daher die Frage auf, ob das traditionelle Verständnis von Bauleitplanung und Erschließungsbeitragsrecht im Hinblick auf diese neuen Rechtsgrundlagen der Korrektur bedarf oder in umgekehrter Richtung die Regelungsmöglichkeiten des städtebaulichen Vertrages auf Grenzen der Bauleitplanung und des Erschließungsbeitragsrechtes stoßen.

[2097] BVerwG, Urt. v. 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, Urt. v. 11.11.1998.

[2098] *OLG München*, B. v. 12.4.1999 – 31 U 5443/98 – NotBZ 1999, 177 = DNotI–Report 1999, 131.

[2099] BGH, Urt. v. 2.10.1998 – V ZR 45/95 – DVBl. 1999, 233.

[2100] VGH München, Urt. v. 22.12.1998 – 1 B 94.3288 – NVwZ 1999, 1008 = GewArch 1999, 302 = BayVBl 1999, 399 = DNotZ 1999, 639. Zum Weilheimer Einheimischenmodell BVerwG, Urt. v. 11.2. 1993 – 4 C 18.91 – DVBl. 1993, 654 = BVerwGE 92, 56 – Weilheimer Einheimischenmodell; VGH München, Urt. v. 22.12.1998 – 1 B 94.3288 – BayVBl. 1999, 399 = GewArch. 1999, 302.

[2101] OVG Lüneburg, Urt. v. 21.7.1999 - 1 K 4974/97 -.

[2102] *BVerwG*, B. v. 25. 11. 1980 -- 4 B 140.80 -- Buchholz 406.11 § 36 BBauG Nr. 27.

[2103] *BVerwG*, B. v. 24. 8. 1992 -- 4 B 143.92.

[2104] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 213 -- Abwägungsgebot; Urt. v. 6. 7. 1973 -- 4 C 22.72 -- BVerwGE 42, 331 = DVBl. 1973, 800 = BauR 1973, 285 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 713 -- Folgekostenvertrag; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = DVBl. 1975, 767 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26 -- Normenkontrolle; Urt. v. 1. 2. 1980 -- 4 C 40.77 -- DVBl. 1980, 686 = BauR 1980, 333 = ZfBR 1980, 88 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 27 -- Rathaus Altenholz; B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = ZfBR 1988, 44 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge; *BGH*, Urt. v. 7. 2. 1985 -- III ZR 179/83 -- BGHZ 94, 372 = UPR 1985, 419 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 330 -- Bauverpflichtung; *OVG Koblenz*, Urt. v. 28. 11. 1992 -- 1 A 10312/89 -- BauR 1992, 479 -- Koppelungsverbot; *VGH München*, Urt. v. 11. 4. 1990 -- 1 B 85 A.1400 -- BayVBl. 1991, 47 -- Einheimischenmodell; *Stüer* DVBl. 1995, 649.

[2105] *BVerwG*, B. v. 13. 2. 1992 -- 8 B 1.92 -- NVwZ 1992, 672 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 734 -- Erschließungsvertrag.

Leistungsstörungen in städtebaulichen Verträgen sind „über das Dreieck“ abzuwickeln. Ansprüche können dabei nur jeweils gegenüber dem Vertragspartner geltend gemacht werden. Die auf die Verwirklichung der Erschließung eines Baugebiets gerichteten Vertragsbeziehungen zwischen Gemeinde, Erschließungsunternehmer und Grundstückserwerbern (Anliegern), führen nicht zu einem einzigen "dreipoligen" Rechtsverhältnis, dem die gesetzlich geregelte und einer vertraglichen Regelung weitestgehend entzogene 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 ableiten.[2106]

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 für den hierfür entstehenden Erschließungsaufwand einen Erschließungsbeitrag zu erheben.[2107]

2. Erschließungsvertrag

1021 § 124 BauGB stellt als Vertragstyp den Erschließungsvertrag bereit, der im Zusammenhang mit städtebaulichen Maßnahmen abgeschlossen werden kann. Ergänzend zu § 124 BauGB sind die Regelungen über die städtebaulichen Verträge in § 11 BauGB heranzuziehen.**1022** **a) Grundkonzeption.** Der klassische Erschließungsvertrag ist durch § 124 BauGB dahin gehend gefasst, dass die Gemeinde die Erschließung auf einen Dritten übertragen kann.[2108] Der Erschließungsvertrag ist -- auch wenn er (privatrechtliche) Sicherungsabreden für den Fall der Nichterfüllung des Vertrages oder des Scheiterns der Bebauungsplanung enthält -- ein öffentlich-rechtlicher Vertrag.[2109] Der Erschließungsbegriff in § 124 BauGB umfasst die öffentliche Erschließung schlechthin und geht damit insbesondere über den für § 127 I BauGB kennzeichnenden Erschließungsbegriff hinaus. Der Dritte kann sich gegenüber der Gemeinde verpflichten, die Erschließung zu übernehmen und die Erschließungskosten ganz oder teilweise zu tragen. Nicht ein öffentlich-rechtlicher Erschließungsvertrag, sondern ein privatrechtlicher Werkvertrag i. S. der §§ 631 ff. BGB ist der mit einem Bauunternehmer geschlossene Vertrag, durch den die Gemeinde dem Bauunternehmer (lediglich) die Baudurchführung überträgt. Die Gemeinde bleibt dann selbst Trägerin der Erschließungsmaßnahme.[2110] Gegenstand des Erschließungsvertrages können nach Bundes- oder Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen in einem bestimmten Erschließungsgebiet in der Gemeinde sein. Ein echter Erschließungsvertrag zeichnet sich dadurch aus, dass ein Unternehmer von der Gemeinde die Erschließung eines bestimmten Gebietes im eigenen Namen und auf eigene Rechnung übernimmt und die fertig gestellten Erschließungsanlagen der Gemeinde überträgt.[2111] Der Erschließungsvertrag ist darauf gerichtet, die Erschließung der Grundstücke sicherzustellen. Welche Maßnahmen dazu erforderlich sind, ist eine Frage des Einzelfalls.[2112]

1023 Ein **zumutbares Erschließungsangebot** nach § 124 BauGB kann auch die Pflicht der Gemeinde zur Erschließung eines beplanten Grundstücks verdichten (**Erschließungspflicht**). Das Modell des Erschließungsvertrages nach § 124 BauGB hat daher auch für die Pflichtenverdichtung der Gemeinde in nach § 30 BauGB beplanten Gebieten einen wichtigen Stellenwert (§ 124 III 2 BauGB).[2113] Dazu reicht allerdings das Angebot des Investors, in Vertragsverhandlungen einzutreten, nicht aus.[2114] Auch kann das Erschließungsangebot eines Dritten deshalb unzumutbar sein, weil der Vertragsentwurf keine Regelung vorsieht, die einen rechtzeitigen Straßenlanderwerb durch die Gemeinde sicherstellt.[2115] Verpflichtungen zum Erwerb oder zur Veräußerung von Grundstücken bedürfen dabei

---

[2106] OVG Münster, B. v. 21.7.1999 – 3 B 1788/98 – NWVBL 2000, 26 .

[2107] VGH Mannheim, B. v. 17.6.1999 – 2 S 3245/96 – VGHBW RSpDienst 1999, Beilage 8, B 3 = BWGZ 1999, 600.

[2108] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 124 Rdn. 3; *Döring* NVwZ 1994, 853.

[2109] BT-Drs. 12/3944, S. 30; *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 124 Rdn. 2; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* Rdn. 10 zu § 124 BauGB.

[2110] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 124 Rdn. 2.

[2111] *OVG Saarlouis*, Urt. v. 7. 11. 1988 -- 1 R 322/87 -- DöV 1989, 861.

[2112] *BVerwG*, Urt. v. 26. 8. 1993 -- 4 C 24.91 -- DVBl. 1993, 1357 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 102 -- Bargteheide; B. v. 23. 12. 1993 -- 4 B 212.92 -- Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35.

[2113] *BVerwG*, Urt. v. 4. 10. 1974 -- 4 C 59.72 -- Buchholz 406.11 § 123 BBauG Nr. 11 S. 20; Urt. v. 30. 8. 1985 -- 4 C 48.81 -- Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 228; Urt. v. 7. 2. 1986 -- 4 C 30.84 -- BVerwGE 74, 19; Urt. v. 3. 5. 1991 -- 8 C 77.89 -- BVerwGE 88, 166; Urt. v. 22. 1. 1993 -- 8 C 46.91 -- BVerwGE 92, 8 = DVBl. 1993, 669 = DöV 1993, 713 = BauR 1993, 585.

[2114] *BVerwG*, B. v. 18. 5. 1993 -- 4 B 65.93 -- NVwZ 1993, 1101 = DöV 1993, 918 = UPR 1993, 305.

[2115] *OVG Münster*, Urt. v. 29.4.1998 – 3 A 4191/93 – NWVBL 1999, 30 = DöV 1999, 169 – Straßenlanderwerb.

der notariellen Beurkundung.[2116] Im Übrigen ist Schriftform geboten.[2117] Die Obliegenheit der Gemeinde zur Annahme eines entsprechenden Erschließungsangebotes besteht allerdings nur im Geltungsbereich eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans. Ist der Bebauungsplan nichtig, besteht eine derartige Erschließungslast nicht. Denn ein Bebauungsplan führt in der Kombination mit der Ablehnung eines Erschließungsangebotes nur dann zu einer Verdichtung der Erschließungslast, wenn sich der Bebauungsplan als rechtswirksam erweist. Ebenso wenig wie ein rechtlich unbeachtliches Erschließungsangebot geeignet ist, eine gemeindliche Erschließungspflicht zu begründen, muss eine Gemeinde den Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans als ersten Schritt zur Verdichtung ihrer Erschließungsaufgabe gegen sich gelten lassen, wenn dieser Plan nichtig ist. Bestimmt sich die Bebaubarkeit eines im Geltungsbereich eines nichtigen Bebauungsplans gelegenen Grundstücks in Wahrheit nach § 35 BauGB, darf die Gemeinde das Erschließungsangebot für ein privilegiertes Außenbereichsvorhaben auch dann ablehnen, wenn die Ausführung öffentliche Belange nach § 35 III BauGB nicht beeinträchtigt. Denn die Entscheidung über die Erschließung ist der Gemeinde nicht nur aus Kostengründen, sondern auch deshalb überlassen, weil ihr damit ein Instrument an die Hand gegeben ist, das es ihr ermöglicht, die städtebauliche Entwicklung zu lenken und den Außenbereich vor einem unerwünschten Siedlungsdruck zu bewahren.[2118] Auch aus der Erteilung einer Baugenehmigung kann in aller Regel keine Verpflichtung der Gemeinde zur Erschließung des Grundstücks hergeleitet werden.[2119]

1024 Der Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB lehnt sich in mehrfacher Hinsicht an das **Erschließungsbeitragsrecht** an und erfährt hierdurch **Begrenzungen.**[2120] Er muss sich auf beitragsfähige oder nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen in einem bestimmten Erschließungsgebiet in der Gemeinde richten. Das Erschließungsgebiet muss zwar nicht mit dem Plangebiet eines Vorhaben- und Erschließungsplanes identisch sein. Auch ist nicht erforderlich, dass die Grundstücke, auf denen die Erschließung erfolgt, im Eigentum des Dritten stehen. Nicht nur die innere Erschließung des Vorhabengebietes, sondern auch die äußere Erschließung eines Vorhabens kann Gegenstand des Erschließungsvertrages nach § 124 BauGB sein. Allerdings muss sich der Vertrag auf ein bestimmtes Erschließungsgebiet richten, das räumlich abgegrenzt ist. Auch die einzelnen Erschließungsmaßnahmen müssen in dem Vertrag konkret benannt sein.[2121] Es wird wohl auch erforderlich sein, dass die Erschließungsmaßnahmen, zu deren Durchführung oder Übernahme sich der Dritte gegenüber der Gemeinde verpflichtet, einen unmittelbaren Bezug zu dem Vorhaben haben. Erfüllt der Vertragspartner seine Verpflichtungen zur Erschließung nicht, kann die Gemeinde an seiner Stelle die Erschließung durchführen und den Vertragspartner mit den Kosten belasten.[2122]

1025 Der Vorhabenträger kann nach der durch das BauROG 1998 übernommenen Regelung des **InvWoBaulG 1993**[2123] auch den sonst üblichen Gemeindeanteil von 10 % und damit die Erschließungskosten voll übernehmen. Das war nach der vorher geltenden Regelung nicht möglich.[2124] Enthielt der Vertrag eine Erstattungsregelung des gemeindlichen 10 %-Anteils nicht, stand dem Investor gegen die Gemeinde ein auf § 129 I 3 BauGB gestützter gesetzlicher Anspruch zu.[2125] § 124 II 3 BauGB stellt die volle Kostenübernahme dadurch sicher, dass die Vorschrift über die mindestens 10 %ige Kostentragung durch die Gemeinde in § 129 I 3 BauGB für nicht anwendbar erklärt wird. Die volle Übernahme der Erschließungskosten durch einen Dritten ist damit ohne weitere Voraussetzungen möglich. Der Gesetzgeber wollte mit dieser Regelung erreichen, dass auch in Zeiten leerer Gemeindekassen eine zeitnahe Durchführung von Erschließungsmaßnahmen durch Private erfolgen kann[2126] und die Gemeinden nicht durch finanzielle Verpflichtungen belastet werden. Dieses Anliegen ist zugleich eine Angelegenheit der kommunalen

---

[2116] *BVerwG*, Urt. v. 9. 11. 1984 -- 8 C 77.83 -- NVwZ 1985, 346 -- Erschließungsvertrag; *BGH*, Urt. v. 5. 5. 1972 -- VZR 63/70 -- BGHZ 58, 386 = NJW 1972, 1364 -- Formzwang; *OVG Saarlouis*, Urt. v. 7. 11. 1988 -- 1 R 322/87 -- DöV 1989, 861; *Kopp* Rdn. 7 f zu § 57 VwVfG.

[2117] §§ 54, 57 VwVfG, *BVerwG*, Urt. v. 15. 12. 1989 -- 7 C 6.88 -- BVerwGE 84, 236 = DVBl. 1990, 376 = NVwZ 1990, 665 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 136 -- gemeindenachbarlicher Immissionsschutz.

[2118] *BVerwG*, B. v. 22.3.1999 – 4 B 10.99 – unter Hinweis auf Urt. v. 7.6.1986 – 4 C 30.84 – BVerwGE 74, 19.

[2119] *OVG Lüneburg*,, Urt. v. 22.1.1999 – 9 L 6980/96 -.#

[2120] *Weyreuther* UPR 1994, 121; vgl. auch *BVerwG*, Urt. v. 23. 8. 1991 -- 8 C 61.90 -- BVerwGE 89, 7.

[2121] *BVerwG*, B. v. 11. 1. 1988 -- 4 B 258.87 -- Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 122.

[2122] *OVG Münster*, Urt. v. 29. 6. 1992 -- 3 A 1079/91 -- NVwZ-RR 1993, 507 = ZMR 1993, 38

[2123] Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz v. 22. 4. 1993, BGBl. I S. 466; vgl. dazu *Busse* BayVBl. 1993, 193; *Engel* UPR 1993, 209; *Fluck* Der Betrieb 1993, 2011; *Grziwotz* DNotZ 1993, 488; *Hoffmann* LKV 1993, 281; *Krautzberger* NVwZ 1993, 520; *Lüers* LKV 1993, 185; *ders.* ZfBR 1993, 106; *Moormann* UPR 1993, 286; *Rist* VwPrBW 1993, 169; *Schink* NuR 1993, 365; *Stollmann* UPR 1994, 170; *Thoma* BayVBl. 1994, 137.

[2124] *BGH*, Urt. v. 5. 5. 1983 -- III ZR 177/81 -- WM IV 1983, 993 = MDR 1984, 126 = ZfBR 1984, 52; *BVerwG*, Urt. v. 23. 8. 1991 -- 8 C 61.90 -- NVwZ 1992, 1642; *Battis/Krautzberger/Löhr* § 124 Rdn. 6.

[2125] *BVerwG*, Urt. v. 19. 10. 1984 -- 8 C 52.83 -- NJW 1985, 642; Urt. v. 9. 11. 1984 -- 8 C 1.84 -- NJW 1985, 643.

[2126] BT-Drs. 12/3944, S. 24 ff.; *Klein/Steinfort* Der Städtetag 1993, 211.

Selbstverwaltung und damit verfassungsrechtlich in Art. 28 II GG abgesichert. Zu den gemeindlichen Betätigungsfeldern gehört auch die Befugnis, die Ansiedlung und Erweiterung von Wohnsiedlungen und Gewerbeansiedlungen zur Verbesserung der örtlichen Wirtschaftsstruktur und zur Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen zu fördern. Solche Ziele kann die Gemeinde neben der Bauleitplanung auch mit vertraglichen Mitteln zu erreichen suchen.[2127] Die rasche Umsetzung von Vorhaben einschließlich der dazu erforderlichen Erschließung war für den Gesetzgeber offenbar wichtiger als die Gefahr, die im Einzelfall mit einer zu starken Bindung des bauwilligen Investors verbunden sein kann. Denn gerade in den neuen Bundesländern würden ohne eine weitgehende Inpflichtnahme von Privaten größere Investitionsvorhaben an nicht vorhandenen personellen, sachlichen und finanziellen Mitteln der Gemeinden scheitern. Eine stärker an den gesetzlichen Abgabenregelungen orientierte Sichtweise hatte das *BVerwG* noch in einer Entscheidung[2128] ein knappes Jahr nach der deutschen Einheit mit dem Hinweis darauf vertreten, dass bei einer Überforderung des privaten Investors viele begonnene Erschließungsmaßnahmen -- namentlich infolge eines Konkurses des Erschließungsunternehmers -- stecken bleiben und die Gemeinden sich in einem solchen Fall unerwartet eigenen Erschließungspflichten ausgesetzt sehen. Es sei daher -- so das *BVerwG* -- eher zu begrüßen als zu bedauern, wenn das eine oder andere Projekt nicht zu Stande komme. Ohnehin war der 10 %-Anteil der Gemeinde in § 129 I 3 BauGB eine mehr oder weniger gegriffene Größe und kann nicht als exakter Ausgleich für die der Allgemeinheit entstehenden Vorteile einer Erschließungsmaßnahme angesehen werden. Die der Allgemeinheit erwachsenden Vorteile können vielmehr im Einzelfall wesentlich höher oder auch gar nicht vorhanden sein.

1026 Die **Lösung** von den **beitragsrechtlichen Regelungen** auf bundes- und landesrechtlicher Grundlage kommt auch dadurch zum Ausdruck, dass die Erschließungskosten nach § 123 II 2 HS 2 BauGB durch Vertrag unabhängig davon übernommen werden können, ob die Erschließungsanlage nach Bundes- oder Landesrecht beitragspflichtig ist. Selbst wenn also auf gesetzlicher Grundlage eine Beitragspflicht nicht oder nicht in vollem Umfang besteht, können die Erschließungskosten durch den Dritten ganz oder teilweise übernommen werden. Die gesetzgeberische Regelung zeigt, dass der Erschließungsvertrag sich von der beitragsrechtlichen Regelung auf gesetzlicher Grundlage lösen kann. Überhaupt verbieten es die Regelungen über die gemeindliche Bauleitplanung der planenden Gemeinde nicht, sich zur Ergänzung ihrer bauleitplanerischen Festsetzungsmöglichkeiten städtebaulicher Verträge zu bedienen.[2129]

1027 Es gilt allerdings der **Angemessenheitsgrundsatz** des § 124 III BauGB, der an die Stelle der vormals bestehenden strikten Bindung an das satzungsrechtliche Beitragsrecht getreten ist.[2130] Die vertraglichen Leistungen müssen den gesamten Umständen nach angemessen sein und in sachlichem Zusammenhang mit der Erschließung stehen. Das Gesetz geht dabei offenbar davon aus, dass die jeweiligen Erschließungsmaßnahmen einen Bezug zu dem städtebaulichen Vorhaben aufweisen. Ein Ablösevertrag ist etwa als unwirksam anzusehen, wenn die vereinbarte Ablösesumme das Doppelte oder mehr bzw. die Hälfte oder weniger des sich bei Entstehung sachlicher Beitragspflichten ergebenden Erschließungsbeitrages beträgt (sog. "absolute Missbilligungsgrenze"). Die Ablösevereinbarung ist nichtig, wenn b ei der Ermittlung des Ablösbetrages von den Ablösungsbestimmungen abgewichen wurde.[2131]

1028 Der städtebauliche Vertrag nach § 124 BauGB kann sich im Rahmen der Sachgerechtigkeit und Angemessenheit auch auf **Erschließungsmaßnahmen** beziehen kann, die nicht im **unmittelbaren Zusammenhang** mit dem städtebaulichen Vorhaben stehen. Dies gilt vor allem im Hinblick auf Fremdanlieger, die in den Vorteil einer Erschließungsmaßnahme kommen. Liegen in einem Gebiet, dessen Erschließung ein Unternehmer durch einen Erschließungsvertrag übernommen hat, Grundstücke Dritter, so ist es Sache des Unternehmers, mit diesen Fremdanliegern Vereinbarungen zu treffen, ob und ggf. in welchem Umfang sich diese an den Kosten der Erschließung beteiligen.[2132] So weit die für das Vorhaben erforderlichen Erschließungsmaßnahmen zugleich auch Fremdanliegergrundstücken zugute kommen, kann der Investor auch die Kosten dieser Erschließung übernehmen. Dafür bietet § 124 BauGB eine entsprechende gesetzliche Grundlage. Die Erschließungsmaßnahmen sind einem bestimmten Vorhaben zugeordnet.[2133] Wenn zugleich Fremdgrundstücke erschlossen werden, ist dies für die Wirksamkeit der vertraglichen Regelungen unschädlich, solange die vereinbarten Maßnahmen angemessen sind.

[2127] *BVerwG*, Urt. v. 15. 12. 1989 -- 7 C 6.88 -- BVerwGE 84, 236 = DVBl. 1990, 376 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 59 -- gemeindenachbarlicher Immissionsschutz.

[2128] *BVerwG*, Urt. v. 23. 8. 1991 -- 8 C 61.90 -- BVerwGE 89, 7 = DVBl. 1992, 372 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 758.

[2129] *VGH München*, Urt. v. 11. 4. 1990 -- 1 B 85 A.1480 -- NVwZ 1990, 979; *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 18.91 -- BVerwGE 92, 56 = DVBl. 1993, 654 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 156 -- Weilheimer Einheimischenmodell.

[2130] *Stüer* DVBl. 1995, 649.

[2131] *BVerwG*, Urt. v. 9.11.1990 - 8 C 36/89 - BVerwGE 87, 77 = DVBl. 1991, 447; *OVG Münster*, B. v. 5.3.1998 - 3 B 961/96 - #; vgl. auch *OVG Saarlouis* Urt. v. 12.2.1998 – 1 Q 67/97 – KStZ 1998, 138.

[2132] So *OVG Saarlouis*, Urt. v. 7. 11. 1988 -- 1 R 322/87 -- DöV 1989, 861 -- Erschließungsvertrag.

[2133] Zum Bestimmtheitsgrundsatz des § 56 VwVfG *BVerwG*, Urt. v. 15. 12. 1989 -- 7 C 6.88 -- BVerwGE 84, 236 = DVBl. 1990, 376 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 59 -- gemeindlicher Immissionsschutz.

1029 **b) Heranziehung von Fremdanliegern.** Übernimmt der Investor Erschließungsmaßnahmen, die zugleich auch **Fremdanliegern** zugute kommen, so entsteht der Gemeinde allerdings kein Aufwand mit der Folge, dass eine Heranziehung von Fremdanliegern auf gesetzlicher und satzungsrechtlicher Grundlage nicht möglich ist.[2134] Eventuell bereits erhobene Vorausleistungen hat die Gemeinde zu erstatten.[2135] Auch der übernehmende Investor hat keine gesetzliche Grundlage für eine Heranziehung von Fremdanliegern, die durch die von ihm durchgeführten Erschließungsmaßnahmen Vorteile erhalten.[2136] Fremdanlieger können daher in einem solchen Fall der vertraglichen Übernahme der Kosten durch einen Dritten Vorteile erhalten und gleichwohl einer Beitragspflicht nicht unterliegen.[2137]

1030 **c) Bindung an den Bebauungsplan.** Die Herstellung der Erschließungsanlagen setzt nach § 125 I BauGB zwar grundsätzlich einen Bebauungsplan voraus. Liegt ein Bebauungsplan nicht vor, so dürfen diese Anlagen nur hergestellt werden, wenn sie den in § 1 IV bis VI BauGB bezeichneten Anforderungen entsprechen (§ 125 II BauGB). Das BauROG 1998 hat mit dieser Erweiterung einen Beitrag zur Stärkung der kommunalen Planungshoheit leisten wollen. Die Regelung steht im Zusammenhang mit dem grundsätzlichen Wegfall des Anzeigeverfahrens für diejenigen Bebauungspläne, die aus dem Flächennutzungsplan entwickelt worden sind. Die im früheren § 125 II 3 BauGB genannten Prüfkriterien sollen nunmehr von den Gemeinden in eigener Verantwortung überprüft werden. Mit der Streichung kommt der Gemeinde eine höhere Verantwortung zu. Voraussetzung für eine rechtmäßig hergestellte Erschließungsanlage sind danach eine Anpassung an die Ziele der Raumordnung (§ 1 IV BauGB) sowie eine fehlerfreie Abwägung der privaten und öffentlichen Belange (§ 1 V und VI BauGB). Wie diese Prüfung erfolgt, hat die Gemeinde selbst zu bestimmen. Es ist jedoch zweckmäßig, dass die Gemeinde die Prüfergebnisse schriftlich niederlegt. Erschließungsanlagen, die vor Inkrafttreten des BauROG 1998 ohne Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde hergestellt wurden, gelten insoweit als rechtmäßig hergestellt. Mit dem Inkrafttreten des BauROG 1998 ist eine Genehmigung nicht mehr erforderlich. Sollte die Genehmigung nach § 125 II BauGB a.F. die letzte fehlende Rechtmäßigkeitsvoraussetzung für die Erhebung von Erschließungsbeiträgen sein, beginnt mit diesem Zeitpunkt die Festsetzungsverjährung.[2138]

3. Vertrag zur Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen

1031 Eine **General- und Auffangbestimmung** der städtebaulichen Verträge, die auch für Erschließungsverträge nach § 124 BauGB ergänzend heranzuziehen ist, enthält § 11 BauGB. Nach § 11 I 1 BauGB kann die Gemeinde städtebauliche Verträge schließen. Die möglichen Vertragsgegenstände können sich aus allen Bereichen des Städtebaurechts ergeben. Keine Grundlage in § 11 BauGB finden Verträge außerhalb des Städtebaurechts oder Verträge, mit denen die Gemeinde ihre Entscheidungskompetenzen im Städtebau unzulässig aufgibt. § 11 I BauGB zählt ohne abschließenden Charakter drei Gruppen von städtebaulichen Verträgen auf: Die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten (§ 11 I 2 Nr. 1 BauGB), die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele (§ 11 I 2 Nr. 2 BauGB) und die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen (§ 11 I 2 Nr. 3 BauGB). Gegenstand des städtebaulichen Vertrages kann insbesondere die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten sein (§ 11 I 2 Nr. 1 BauGB). Dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen. Die Verantwortung der Gemeinde für das gesetzlich vorgesehene Planaufstellungsverfahren bleibt unberührt.

1032 **a) Grundstücksneuordnung.** Gegenstand des Vertrages kann nach § 11 I 2 Nr. 1 BauGB die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse sein. Der Vertrag ersetzt dabei die Regelungen des gesetzlichen Umlegungsverfahrens bzw. der gesetzlichen Grenzregelung. Die vertragliche Regelung steht im Zusammenhang mit dem Ankauf der Grundstücke durch die Gemeinde oder den Dritten. Die Grundstücke werden dann nach Anweisung der Gemeinde so zugeschnitten, dass die entstehenden Grundstücke nach Lage, Form und Größe für die in Aussicht genommene Nutzung zweckmäßig sind. Außerdem ist im Umlegungsvertrag die Übertragung der für öffentliche Zwecke erforderlichen Flächen an die Gemeinde, die Verteilung der verbleibenden Flächen an die Teilnehmer des vertraglichen Umlegungsverfahrens und die Verteilung der Verfahrenskosten zu regeln. Die Grundstücksneuordnung auf der Basis eines städtebaulichen Vertrages wird allerdings nur dann gelingen, wenn die Grundstücke verfügbar sind, also die Grundstückseigentümer einer derartigen vertraglichen Regelung hinsichtlich des Eigentumserwerbs zustimmen.

1033 **b) Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen.** Der städtebauliche Vertrag kann auch die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen regeln. Die Bodensanierung umfasst insbesondere die

---

[2134] *Löhr* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 124 Rdn. 2; *Ernst/Zinkahn/Bielenberg* Rdn. 11 zu § 124 BauGB.

[2135] *Lenz* KStZ 1983, 121.

[2136] *VGH Mannheim*, Urt. v. 5. 12. 1985 -- 2 S 2833/83 -- NJW 1986, 2452; *Driehaus* Erschließungs- und Ausbaubeiträge, Rdn. 149.

[2137] *OVG Saarlouis*, Urt. v. 9.2.1998 - 1 W 29/97 - #.

[2138] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, Nr. 12.

Gefahrenermittlung, Untersuchung und die Beseitigung von Bodenverunreinigungen, insbesondere von Altlasten. Zur Freilegung gehört der Abbruch baulicher Maßnahmen und die Entsiegelung.

1034 **c) Ausarbeitung städtebaulicher Planungen.** Der städtebauliche Vertrag kann auch die Ausarbeitung städtebaulicher Planungen betreffen. Hierzu zählt die Ausarbeitung von Flächennutzungsplänen und Bebauungsplänen sowie anderen städtebaulichen Satzungen, mit denen sich eine städtebauliche Planung verbindet. Auch Landschafts- und Grünordnungspläne oder ergänzende Gutachten wie Lärmschutzgutachten, Emissionsgutachten, Feststellung von Bodenverunreinigungen oder andere Fachgutachten können durch einen städtebaulichen Vertrag übertragen werden. Mit dem Vertrag geht nur die technische Erstellung der städtebaulichen Planungen auf den Vertragspartner über. Die städtebauliche Verantwortung bleibt weiter bei der Gemeinde. Dies gilt vor allem für die Zuständigkeit im Hinblick auf die gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrensschritte städtebaulicher Planungen. Erforderlich sind weiterhin sämtliche nach dem BauGB und der GO notwendigen Beschlüsse, die Abwägung, insbesondere die Entscheidung über die vorgebrachten Anregungen und die Behandlung der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange sowie die Entscheidung über die Vorlage des Plans zur Genehmigung.[2139]

4. Vertrag zur Förderung und Sicherung der Planziele

1035 Der städtebauliche Vertrag kann sich nach § 11 I 2 Nr. 2 BauGB auch auf die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, die Durchführung des Ausgleichs nach § 1 a III BauGB, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung beziehen. Der Vertrag wird zumeist im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplans nach § 30 BauGB oder einer Innenbereichssatzung nach § 34 IV BauGB sein. Er setzt im Übrigen voraus, dass noch kein Rechtsanspruch auf die im Bebauungsplan ausgewiesene Bebauung besteht. Denn die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne seine Leistung einen Bauanspruch hätte (§ 11 II 2 BauGB).

1036 **a) Verpflichtung zur Vorhabendurchführung.** Der städtebauliche Vertrag kann sich auf die Sicherung der Grundstücksnutzung beziehen. Dazu gehört insbesondere die Verpflichtung des Vorhabenträgers, das im Vertrag beschriebene Vorhaben innerhalb einer bestimmten Zeit zu errichten und einer entsprechenden Nutzung zuzuführen. Hierfür kann es verschiedene Gründe geben: Die städtebaulichen Planungen sind auf Realisierung ausgerichtet. Als planerisches Ziel kommt etwa die Schaffung von Wohnraum und gewerblichen Arbeitsplätzen oder die Auslastung von in der Gemeinde vorhandenen Einrichtungen der Infrastruktur in Betracht. Die zeitlichen Verpflichtungen sollten dabei gegebenenfalls in Einzelfristen aufgeteilt werden, die z.B. den Bauantrag, den Beginn der Arbeiten nach Erteilung der Baugenehmigung, den Abschluss der Rohbauarbeiten, die Bezugsfertigkeit und die Nutzung betreffen. Die Durchsetzung der Verpflichtungen kann gegebenenfalls durch eine angemessene Vertragsstrafe gesichert werden. Auch ist es vom Ansatz her zulässig, zu Gunsten der Gemeinde ein dinglich gesichertes Ankaufsrecht vorzusehen.

1037 **b) Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen.** Der städtebauliche Vertrag kann die Verpflichtung des Vertragspartners beinhalten, Mittel des sozialen Wohnungsbaus zu beantragen und auf bestimmten Flächen für Sozialwohnungen mit den entsprechenden Mietpreisbindungen einzusetzen. Dabei kann sich die Verpflichtung auch auf die Errichtung familiengerechter oder altengerechter Wohnungen sowie auf Wohnungen für Studenten oder betreutes Wohnen beziehen.

1038 **c) Deckung des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung.** Der städtebauliche Vertrag kann auch Regelungen über die Deckung des Wohnbedarfs der örtsansässigen Bevölkerung enthalten. Dies wird vor allem in Großstädten und Fremdenverkehrsgemeinden in Betracht kommen, in denen eine Nachfrage gerade von Auswärtigen nach Wohnraum besteht. Die Gemeinden können daher durch vertragliche Regelungen ein sog. „Einheimischenmodell" verwirklichen. Ziel des Vertrages ist es, dass der Vertragspartner nur an Einheimische veräußert. Geschieht dies nicht, kann sich die Gemeinde ein Ankaufsrecht vorbehalten und grundbuchlich sichern lassen. Die Gemeinde kann dabei die Grundstücke durch Vertrag von dem Eigentümer erwerben und sie sodann an Einheimische weiterveräußern. Es kann aber auch in einem städtebaulichen Vertrag vereinbart werden, dass der Eigentümer die Grundstücke unmittelbar an Einheimische zu einem bestimmten Kaufpreis veräußert.

1039 Für diese **„Einheimischenmodelle"** sind zwei Modelle entwickelt worden: Das **„Weilheimer Einheimischenmodell"** beinhaltet einen städtebaulichen Vertrag, der vor Aufstellung des Bebauungsplans mit dem Grundstückseigentümer geschlossen wird. Die Gemeinde macht die Aufstellung des Bebauungsplans davon abhängig, dass der Grundstückseigentümer der Gemeinde ein auf 10 Jahre befristetes, notariell beurkundetes Kaufangebot macht. Das Kaufangebot wird durch eine Auflassungsvormerkung gesichert. Die Gemeinde darf das Kaufangebot nur annehmen, wenn der Eigentümer das Grundstück über den vereinbarten Kaufpreis oder an einen Auswärtigen veräußert. Beim **„Traunsteiner-Einheimischenmodell"** verpflichtet sich der Grundstückseigentümer, die Grundstücke nur mit Zustimmung der Gemeinde zu veräußern. Die gemeindliche Zustimmung ist zu erteilen, wenn das Grundstück an Einheimische zu einem limitierten Preis veräußert wird. Die Vereinbarung wird durch ein preislimitiertes Vorkaufsrecht zu Gunsten der Gemeinde dinglich gesichert. Die Modelle dürfen nach Auffassung des *BVerwG* allerdings nicht dazu führen, Auswärtige generell auszuschließen. Es müssen daher auch für Auswärtige

[2139] Fachkommission „Städtebau" der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, S. 57.

Baugrundstücke zur Verfügung stehen.[2140] Die Gemeinde kann daher über das Instrument der städtebaulichen Festsetzungen hinaus Möglichkeiten der vertraglichen Gestaltung nutzen. Allerdings müssen die vertraglichen Regelungen durch städtebauliche Gründe gerechtfertigt sein. Einheimischenmodelle sind daher nur dann gerechtfertigt, wenn sie eine Benachteiligung der Einheimischen bei der Versorgung mit Bauland beheben sollen. Es wäre nicht durch kommunale Aufgaben gerechtfertigt, die Einheimischen ganz einseitig zu bevorzugen und ihnen allein den Erwerb von Grundstücken im Gemeindegebiet zu ermöglichen. Vertragliche Regelungen müssen vor allem angemessen sein. Auch dürfen die vertraglichen Regelungen nicht unzulässig den gemeindlichen Planungsraum einschränken. Denn eine solche subjektive Abwägungssperre würde das Planungsgeschehen einseitig und unzulässig binden und vor allem eine auch die Interessen anderer Planbetroffener einbeziehende Abwägung nicht ermöglichen.[2141] Veräußert eine Gemeinde im Rahmen eines Einheimischenmodells Bauland für die Hälfte des Grundstücksverkehrswertes, benachteiligt eine formularmäßige Vertragsstrafenregelung für den Fall des Verstoßes gegen die Verpflichtung zur Eigennutzung den Erwerber nicht unangemessen i.S. von § 9 AGBG.[2142]

Einheimischenmodelle sich auch zur Förderung des örtlichen Gewerbes zulässig. Zur Durchsetzung des mit dem Einheimischenmodell verfolgten Zwecks sind allerdings nur solche vertraglichen Bindungen gerechtfertigt, die den Erwerber an der vorzeitigen Realisierung des Planungsgewinns hindern und die Durchführung des Einheimischenmodells sichern. Sie sind aber nicht mehr gerechtfertigt und damit ungültig, wenn sie zur Durchsetzung des genannten Ziels nicht angemessen sind und den Erwerber unverhältnismäßig belasten.[2143]

1040 **d) Naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen.** Gegenstand des städtebaulichen Vertrages können aus Ausgleichsmaßnahmen für naturschutzrechtliche Eingriffe sein, die im Zusammenhang mit der Bauleitplanung stehen. Nach § 135 a II BauGB soll die Gemeinde bei Ausgleichsmaßnahmen, die an anderer Stelle den Grundstücken zugeordnet sind, die Maßnahmen anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Eigentümer der Grundstücke durchführen, sofern dies nicht auf andere Weise gesichert ist. Zu dieser Vorbehaltsklausel in § 135 a II 1 BauGB gehört auch der städtebauliche Vertrag, der die entsprechenden Regelungen hinsichtlich der Ausgleichsmaßnahmen enthalten kann. Der Vorhabenträger kann sich daher in einem städtebaulichen Vertrag verpflichten, die im Rahmen der Bauleitplanung auf Grund einer Abwägung nach § 1 a BauGB erforderlichen Ausgleichsmaßnahmen durchzuführen. So könnte sich etwa der Investor eines durch Bebauungsplan ausgewiesenen Vorhabens in einem städtebaulichen Vertrag zur Durchführung der erforderlichen naturschutzrechtlichen Maßnahmen verpflichten und eine zeitnahe Ausführung zusichern. Die Sicherung bestimmter Verpflichtungen durch zusätzliche Eintragung einer Baulast hat dabei den Vorteil, dass sie nach Maßgabe des jeweiligen Landesrechts auch in der Zwangsversteigerung nicht untergeht.[2144]

1041 Nach § 135 a II 2 BauGB können Ausgleichsmaßnahmen schon vor Beginn der Bauarbeiten und vor Zuordnung der Ausgleichsflächen zu den Eingriffsflächen durchgeführt werden. Die Gemeinde kann daher auch gegebenenfalls auf frühere Maßnahmen zurückgreifen und erforderliche Ausgleichsmaßnahmen aus einem Ökokonto bestreiten. Dabei können von dem Vorhabenträger auch Kosten übernommen werden, die der Gemeinde bereits entstanden sind (§ 11 I 2 Nr. 3 BauGB). Einer vertraglichen Vereinbarung bedarf es auch, wenn Ausgleichsflächen in anderen Gemeinden in Anspruch genommen werden sollen.

1042 **e) Sonstige Vereinbarungen zur Zielsicherung.** Neben den vorgenannten Gegenständen kann sich der städtebauliche Vertrag auch auf die Förderung und Sicherung anderer mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele beziehen. Regelungsgegenstände können etwa Maßnahmen sein, die nicht durch Festsetzungen gesichert werden können und die sich daher einem qualifizierten Bebauungsplan entziehen. So kann etwa festgelegt werden, dass der Vorhabenträger über die Festsetzungsmöglichkeiten in § 9 BauGB und der BauNVO hinaus Verpflichtungen etwa zur Nutzung oder zum Betrieb bestimmter Einrichtungen übernimmt. Das gilt auch etwa für sonst nicht festsetzbare Nutzungseinschränkungen etwa einer sportlichen Anlage. Die Vereinbarungen können sich auch auf gestalterische Regelungen oder die Abstimmung des Baugeschehens mit einem im Einvernehmen mit der Gemeinde zu erstellenden Architektenentwurf beziehen.

5. Vertrag zur Übernahme von Aufwendungen

1043 Nach § 11 I 2 Nr. 3 BauGB kann sich der städtebauliche Vertrag auch auf die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind, beziehen. Dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken. Hierunter fallen alle Aufwendungen, die im Zusammenhang mit der Durchführung städtebaulicher Vorhaben stehen.

[2140] *BVerwG*, Urt. v. 11. 2. 1993 -- 4 C 18.91 -- BVerwGE 92, 56 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 156 -- Weilheimer Einheimischenmodell.

[2141] *VG München*, Urt. v. 18.11.1997 - M 1 K 96.5647 - NJW 1998, 2070 - Einheimischenmodell.

[2142] *OLG Celle*, Urt. v. 13.2.1998 – 4 U 87/97 – DNotI-Report 1999, 79.

[2143] *VGH München*, Urt. v. 22.12.1998 – 1 B 94.3288 – BayVBl. 1999, 399 = GewArch. 1999, 302.

[2144] *BVerwG*, B. v. 29. 10. 1992 -- 4 B 218.92 -- DVBl. 1993, 114 = NJW 1993, 480.

1044 In Ergänzung zu den Erschließungsverträgen gibt § 11 I 2 Nr. 3 BauGB daher auch die Rechtsgrundlage für den Folgekostenvertrag, der sich auf die Übernahme von Infrastrukturkosten bezieht.[2145] Es zählen dazu Kosten und sonstige Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Planungen, andere städtebauliche Maßnahmen sowie Anlagen und Einrichtungen entstehen, die der Allgemeinheit dienen. Dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken. Die städtebaulichen Maßnahmen, Anlagen und Einrichtungen können auch außerhalb des Gebietes liegen.

1045 Zu den Gegenständen derartiger Verträge rechnen vor allem **Infrastrukturmaßnahmen** wie etwa Schulen,[2146] Kindergärten, Feuerwehrgerätehaus, Kläranlagen[2147] oder andere kommunale Einrichtungen und Maßnahmen, die im Zusammenhang mit dem Bauvorhaben stehen. Die Kosten und Aufwendungen sowie die Planungen, städtebaulichen Maßnahmen, Anlagen und Einrichtungen müssen allerdings Voraussetzung oder Folge des vom Bauwilligen geplanten Vorhabens sein. Es muss daher ein direkter Zusammenhang zwischen dem Bauvorhaben und den Aufwendungen oder Maßnahmen bestehen. Unzulässig wäre eine Übernahme von Kosten, die nicht durch das Vorhaben ausgelöst werden.[2148] Eine allgemeine Wertabschöpfung der durch die Planung erlangten Vorteile und Gewinne findet daher in § 11 BauGB keine Grundlage.[2149] Für solche Folgekostenverträge gilt das **Koppelungsverbot** mit dem Inhalt, dass hoheitliche Entscheidungen in der Regel nicht von zusätzlichen wirtschaftlichen Geldleistungen abhängig gemacht werden dürfen.[2150]

1046 Aus dem Kausalitätserfordernis für den Folgekostenvertrag in § 11 I 2 Nr. 3 BauGB ist zudem abzuleiten, dass nur Kostenerstattungen für solche städtebauliche Maßnahmen vereinbart werden dürfen, die Voraussetzung oder Folge des vom Investor gewünschten Vorhabens sind. Auch bereits entstandene Folgekosten fallen darunter. Allerdings dürfen dem Eigentümer oder Investor keine Kosten auferlegt werden, die nicht im Zusammenhang mit seinem Vorhaben stehen, sondern durch ganz andere Maßnahmen veranlasst werden. Dies gilt für Planungen ebenso wie für Infrastruktureinrichtungen, die nicht durch das Vorhaben veranlasst sind. Die Übernahme von derartigen Kosten ist allerdings dann zulässig, wenn sie im Zusammenhang mit dem Vorhaben stehen und das Vorhaben etwa ohne diese Kosten nicht durchgeführt werden könnte. Dies gilt etwa für übergreifende Planungen, die ohne das Vorhaben nicht erforderlich gewesen wären.

6. Rechtsnatur des Vertrages

Der städtebauliche Vertrag ist nicht notwendigerweise ein öffentlich-rechtlicher Vertrag. Vielmehr können städtebauliche Ziele auch in der Rechtsform des privatrechtlichen Vertrages verfolgt werden.[2151] Ob ein Vertrag dem öffentlichen oder dem privaten Recht zuzuordnen ist, entscheidet nach § 40 I 1 VwGO darüber, ob im Streitfall der Verwaltungs- oder der Zivilrechtsweg eröffnet ist. Bei Verträgen ist grundsätzlich anhand objektiver Kriterien zu entscheiden, ob der Vertragsgegenstand dem öffentlichen oder dem Privatrecht zuzuordnen ist. Dabei ist sowohl der Zweck des Vertrages als auch der jeweilige Sachzusammenhang zu berücksichtigen[2152].

Die Einordnung städtebaulicher Verträge anhand dieser Kriterien wirft oft erhebliche Probleme auf. Zwar fällt es nicht schwer, den Erschließungsvertrag nach § 124 BauGB als öffentlich-rechtlich zu bewerten, wird doch mit ihm die

---

[2145] Zu Folgekostenverträgen *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1973 -- 4 C 22.72 -- BVerwGE 42, 331 -- Erschließungsbeitrag; B. v. 19. 1. 1981 -- 8 B 6.81 -- Buchholz 406.11 § 123 Nr. 19 -- Finanzierung; B. v. 24. 2. 1994 -- 4 B 40.94 -- BBauBl. 1994, 490 = ZfBR 1994, 232 -- Messegebäude; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 26. 2. 1976 -- VI A 199/75 -- DöV 1977, 208 -- abstraktes Schuldversprechen; *BGH*, Urt. v. 8. 6. 1978 -- III ZR 48/76 -- BGHZ 71, 386 = DVBl. 1978, 798 = BauR 1978, 368 -- Folgelastenvertrag; Urt. v. 3. 10. 1985 -- III ZR 60/84 -- DVBl. 1986, 409 = NJW 1986, 1109; Urt. v. 13. 6. 1991 -- III ZR 143/90 -- BayVBl. 1991, 700 = BRS 53, Nr. 70.

[2146] *OVG Münster*, Urt. v. 6. 10. 1977 -- III A 793/75 -- OVGE 33, 147 = DVBl. 1978, 305 = NJW 1978, 1542 -- Schulbaukostenbeiträge.

[2147] Zu Folgekostenverträgen über einen Abwasserkanal *VGH München*, Urt. v. 25. 11. 1981 -- 183 IV 78 -- DVBl. 1982, 906 = BayVBl. 1982, 177.

[2148] *BVerwG*, Urt. v. 14. 8. 1992 -- 8 C 19.90 -- BVerwGE 90, 310 = DVBl. 1993, 263 = NJW 1993, 1810 -- Folgekostenbeitrag.

[2149] *BVerwG*, B. v. 24. 11. 1980 -- 4 B 140.80 -- NJW 1981, 1747 = DöV 1981, 269 = VR 1981, 367 -- Folgekostenvertrag.

[2150] *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1973 -- 4 C 22.72 -- BVerwGE 42, 331 -- Folgekostenvertrag; *OVG Koblenz*, Urt. v. 28. 11. 1992 -- 1 A 10312/89 -- BauR 1992, 479 -- Geldleistung: Eine Gemeinde darf sich für die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens keine finanziellen Gegenleistungen versprechen lassen.

[2151] *BVerwG*, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 18.91 - BVerwGE 92, 56 (62) = DVBl. 1993, 654 = NJW 1993, 2695; *BGH*, Urt. v. 2.10.1998 – V ZR 45/98 – NJW 1999, 208 = DVBl. 1999, 233.

[2152] *GmS-OGB*, B. v. 10.4.1986 - GmS-OGB 1/85 - BVerwGE 74, 368, 370 = BGHZ 97, 312 = NJW 1986, 2359; *Maurer*, Allg VerwR, § 14, Rn. 10 f.

Ausführung der nach § 123 BauGB der Gemeinde obliegenden Erschließung auf einen Privaten geregelt[2153]. Die in § 11 BauGB aufgezählten Vertragstypen sind dem öffentlichen Recht zuzuordnen, falls die Parteien gemeinsame städtebauliche Zwecke verfolgen, so beim Folgekostenvertrag oder bei der privaten Umlegung von Grundstücken[2154].

Doch wie steht es beispielsweise mit den Verträgen, die Gemeinden im Rahmen der Einheimischenmodelle abschließen? Vordergründig handelt es sich um die Abgabe eines Angebotes auf Abschluss eines Grundstückskaufvertrages, welches unter einer Bedingung steht. Der Vertragsinhalt selbst ist also rein zivilrechtlich. Andererseits verfolgt die Gemeinde mit ihm ein städtebauliches Ziel, das sich unter dem Gesichtspunkt der kommunalen Selbstverwaltungsgarantie (Art. 28 II 1 GG) rechtfertigt. Zu ihr zählt auch die öffentliche Aufgabe „Stärkung der gewachsenen Einwohnerstruktur".

Das *BVerwG* hat den Vertrag nach kontroversen Entscheidungen der Vorinstanzen als zivilrechtlichen Vertrag behandelt und dabei in erster Linie auf den geregelten Vertragsgegenstand abgestellt.[2155] Werden etwa Grundstücke übertragen, ist der Vertrag zivilrechtlich, selbst wenn mit der Übertragung öffentlich-rechtliche Zielsetzungen verfolgt werden. Werden dagegen Aufgaben übertragen, die von der gesetzlichen Kompetenzverteilung in den Aufgabenbereich der Gemeinde fallen (z.B. Erschließung, Planvorbereitung), handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag. Diese Einordnung ist zwar nicht zwingend, hat aber den Vorteil, ein (vergleichsweise) griffiges Abgrenzungskriterium zur Verfügung zu stellen[2156].

Die Rechtsnatur des städtebaulichen Vertrages ist zwar für die Bestimmung des Rechtsweges von erheblicher Bedeutung, nicht jedoch für die Frage, ob der Vertrag materiell-rechtlich zulässig ist[2157]. Auch wenn es sich um einen privatrechtlichen Vertrag handelt, muss er sich über § 134 BGB an den Anforderungen des BauGB messen lassen. Ein gesetzliches Verbot in diesem Sinne kann sich auch aus dem Gesamtinhalt des BauGB nach dessen Sinn, Zweck und Systematik ergeben[2158]. Auch die übrigen Grundsätze, die für öffentlich-rechtliche Verträge maßgebend sind, so das Koppelungsverbot (§ 59 II Nr. 4 VwVfG), fließen über die zivilrechtlichen Generalklauseln wie § 138 BGB in die Beurteilung eines privatrechtliche städtebaulichen Vertrages ein[2159]. Zivilgerichte könnten allerdings eher dazu neigen, an städtebauliche Verträge die besonderen Anforderungen des Gesetzes über die allgemeinen Geschäftsbedingungen zu stellen und hieraus zusätzliche Wirksamkeitsanforderungen abzuleiten. Städtebauliche Verträge können auch eine gemischte Natur haben, also Elemente des öffentliche Rechts wie auch des Zivilrechts vereinen[2160].

7. Formvorschriften

Nach §§ 11 III, 124 IV BauGB sind städtebauliche Verträge schriftlich abzuschließen, so weit nicht durch Rechtsvorschrift eine andere Form vorgeschrieben ist. Dies wird in aller Regel § 313 BGB sein, wonach ein Vertrag, durch den sich der eine Teil verpflichtet, das Eigentum an einem Grundstück zu übertragen oder zu erwerben, der notariellen Beurkundung bedarf. Diese Formvorschrift ist nach § 62, 2 VwVfG auch auf öffentlich-rechtliche Verträge anwendbar. Sie erlangt erhebliche Bedeutung nicht nur im Zusammenhang mit den Einheimischenmodellen, sondern auch vielfach bei Erschließungsverträgen, in denen sich der Investor verpflichtet, die Grundstücke mit den fertig gestellten Erschließungsanlagen auf die Gemeinde zu übertragen. Im Übrigen sind die Anforderungen des jeweiligen Kommunalrechts vor allem an die Zeichnungsberechtigung und an die zusätzlichen Wirksamkeitsanforderungen wie etwa zwei Unterschriften und Beifügung eines Dienstsiegels zu beachten.

8. Angemessenheitsklausel

1047 Für die städtebaulichen Verträge gelten neben § 11 BauGB ergänzend §§ 54 ff VwVfG bzw. der VwVfG der Länder. Ein Vertrag scheidet daher aus, so weit auf die Leistung der Behörde bereits ein Anspruch besteht (§ 11 II BauGB, § 56 II VwVfG). Dies wird auch aus dem Koppelungsverbot abgeleitet. Voraussetzung für den Abschluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages ist nach § 56 I 1 VwVfG weiter, dass die Gegenleistung für einen bestimmten Zweck vereinbart

---

[2153] *Oerder*, BauR 1998, 22.

[2154] *Oerder*, BauR 1998, 22.

[2155] *BVerwG*, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 18.91 - BVerwGE 92, 56 (58 f.) = DVBl. 1993, 654 = NJW 1993, 2695.

[2156] *Hien* in: FS Schlichter, S. 140 ff.

[2157] *Krautzberger* in: *Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger*, BauGB, § 11, Rdn. 189; *Hien* in: FS Schlichter, S. 141; a.A.: *Oerder*, BauR 1998, 22.

[2158] *BVerwG*, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 18.91 - BVerwGE 92, 56 (60) = DVBl. 1993, 654 = NJW 1993, 2695.

[2159] *BVerwG*, Urt. v. 11.2.1993 - 4 C 18.91 - BVerwGE 92, 56 (65) = DVBl. 1993, 654 = NJW 1993, 2695.

[2160] *BVerwG*, Urt. v. 1.2.1980 - 4 C 40.77 - NJW 1980, 2538 = BRS 36, Nr. 30; *BVerwG*, B. v. 24.2.1994 - 4 B 40.94 - BBauBl. 1994, 490 = UPR 1994, 232 = NVwZ 1994, 1012.

wird und der Behörde zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben dient. Vor allem aber müssen die vereinbarten Leistungen den gesamten Umständen entsprechend angemessen sein. Diese **Angemessenheitsklausel** in § 11 II 1 BauGB bringt eine wichtige inhaltliche Begrenzung:[2161] Die Vereinbarung einer vom Bauwilligen zu erbringenden Leistung ist unzulässig, wenn er auch ohne sie einen Anspruch auf Erteilung der Genehmigung hätte und sie auch nicht als Nebenbestimmung gefordert werden könnte. Damit können allerdings nur solche Ansprüche gemeint sein, die auch ohne den Abschluss des Vertrages nach dem geltenden Planungsrecht bestehen. Hat der Investor etwa bereits auf Grund eines rechtsverbindlichen Bebauungsplans nach § 30 I BauGB oder im nichtbeplanten Innenbereich nach § 34 BauGB einen Genehmigungsanspruch, darf die Baugenehmigungsbehörde die Erteilung der Baugenehmigung nicht von der Übernahme zusätzlicher vertraglicher Verpflichtungen in einem städtebaulichen Vertrag abhängig machen. Werden Genehmigungsansprüche erst durch den Abschluss des Folgekostenvertrages begründet, gelten diese Einschränkungen nicht. Anderenfalls könnten Infrastruktureinrichtungen nicht zum Gegenstand städtebaulicher Folgekostenverträge gemacht werden, da die Gemeinde auf eine Kostenübernahme für solche Einrichtungen außerhalb vertraglicher Vereinbarungen keinen Rechtsanspruch begründen kann.

Die Angemessenheit muss sich nach Inhalt und Zweck des gesamten Regelungspaketes bestimmen. Dafür können die Wertungen herangezogen werden, wie sie in verschiedenen vom Gesetzgeber angebotenen städtebaulichen Modellen niedergelegt sind. Im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet etwa hat der Eigentümer nach Maßgabe der §§ 152 ff BauGB an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag zu leisten, der der durch die Sanierung bedingten Bodenwertsteigerung entspricht (§ 154 I BauGB).[2162] Die durch die Sanierung bedingte Erhöhung des Bodenwerts des Grundstücks besteht nach § 154 II BauGB aus dem Unterschied zwischen dem Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre (Anfangswert), und dem Bodenwert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets ergibt (Endwert). Der Ausgleichsbetrag ist nach Abschluss der Sanierung zu entrichten (§ 154 III BauGB). Die Erhebung des Ausgleichsbetrags dient der Finanzierung der Sanierung. Überschüsse sind nach § 156 a BauGB auf die Eigentümer zu verteilen.[2163] Bei einem besonderen Gemeinwohlinteresse kann nach § 165 BauGB ein städtebaulicher Entwicklungsbereich festgelegt werden, in dem ebenfalls die durch die Planung eintretenden Bodenwertsteigerungen der Gemeinde zur Finanzierung der Maßnahme verbleiben. Die Gemeinde soll dabei die Grundstücke zu dem Anfangswert erwerben und sie nach Durchführung der Entwicklungsmaßnahme an Bauwillige veräußern (§ 169 BauGB). Einnahmen, die bei der Vorbereitung und Durchführung der Entwicklungsmaßnahme entstehen, sind zur Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme zu verwenden (§ 171 BauGB). Ergibt sich nach der Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sein Überschuss der bei der Vorbereitung und Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erzielten Einnahmen über die hierfür getätigten Ausgaben, so ist dieser Überschuss wie bei der Sanierung zu verteilen. Wertsteigerungen, die sich bei der Veräußerung von Grundstücken realisieren, fließen daher nicht dem bisherigen Eigentümer zu, sondern können in vollem Umfang zur Finanzierung der Entwicklungsmaßnahme eingesetzt werden. Die volle Abschöpfung der Wertsteigerung im Bereich einer Entwicklungsmaßnahme verbunden mit der Enteigungsmöglichkeit ist allerdings an qualifizierte Gemeinwohlerfordernisse gebunden. Die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme muss im Besonderen öffentlichen Interesse geboten sein. Die im Umlegungsgebiet gelegenen Grundstücke werden nach ihren Flächen rechnerisch zu einer Umlegungsmasse verbunden (§ 55 I BauGB). Nach Abzug der für die Verwirklichung der Planung benötigten öffentlichen Flächen (§ 55 II BauGB) wird die Verteilungsmasse nach dem Verhältnis der eingebrachten Flächen oder Werte verteilt (§ 56 BauGB). Bei der Wertumlegung ist der jeweilige Einwurfswert für die Zuteilung maßgeblich. Wertsteigerungen, die das zugeteilte Grundstück durch die Umlegung erfahren hat, verbleiben der Gemeinde zur Finanzierung der entstandenen Kosten. Bei der Flächenumlegung wird neben dem Flächenabzug des § 55 II BauGB ein entsprechender Flächenbeitrag festgesetzt oder ein Geldbeitrag erhoben (§ 58 BauGB).

Diese gesetzlichen Modelle können auch für städtebauliche Verträge herangezogen werden. Eine obere Begrenzung dürften Kostenbelastungen des Investors auch bei einem städtebaulichen Vertrag durch die Abschöpfung der (vollen) Wertsteigerung oder der mit der Maßnahme verbunden Aufwendungen erfahren. Vertragliche Vereinbarungen, die im Ergebnis zu einer darüber hinausgehenden Belastung des Investors führen, sind unzulässig. Vor allem darf die Gemeinde den städtebaulichen Vertrag nicht als willkommene Gelegenheit nutzen, von dem Investor Leistungen zu verlangen, die nicht durch das Vorhaben verursacht werden. Auch wird eine volle Abschöpfung der durch die Planung eintretenden Wertsteigerungen nur in Sondersituationen zulässig sein. Denn bei der Entwicklungsmaßnahme etwa ist eine volle Wertabschöpfung an das Vorliegen besonderer Gemeinwohlgründe gebunden.

Im Gegensatz dazu können die naturschutzrechtlichen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in vollem Umfang auf den Vertragspartner umgelegt werden. Hier geht das Gesetz von einer vollen Kostenübernahme durch den Investor aus. Festgesetzte Ausgleichsmaßnahmen sind nach § 135 a I BauGB vom Vorhabenträger durchzuführen. So weit

---

[2161] *BGH*, Urt. v. 13. 6. 1991 -- III ZR 143/90 -- BayVBl. 1991, 700 = BRS 53 Nr. 70 -- Folgekostenvertrag.

[2162] *VG Berlin*, Urt. v. 11.11.1998 – 19 A 86.98 – NVwZ 1999, 568 = Grundeigentum 1999, 51; Zur Beitragsfreiheit einer Erschließungsanlage innerhalb eines förmlich festgesetzten Sanierungsgebietes als Ordnungsmaßnahme *BVerwG*, Urt. v. 28.4.1999 – 8 C 7/98 - #; *OVG Münster*, Urt. v. 9.4.1998 – 15 A 7071/95 – UPR 1998, 471 – straßenbaubeitragsrechtlicher Ausbau.

[2163] *VG Berlin*, Urt. v. 11.11.1998 – 19 A 86.98 – NVwZ 1999, 568 = Grundeigentum 1999, 51

Ausgleichsmaßnahmen an anderer Stelle den Grundstücken nach § 9 I a BauGB zugeordnet sind, soll die Gemeinde diese anstelle und auf Kosten der Vorhabenträger oder der Grundstückseigentümer durchführen und auch die hierfür erforderlichen Flächen bereitstellen (§ 135 a II BauGB). Die Verteilung der Kosten ist dem Erschließungsbeitragsrecht nachgebildet, so weit keine anderen Regelungen getroffen werden (§§ 135 b, 135 c BauGB). Allerdings besteht diese Verpflichtung zur Durchführung und Finanzierung der Ausgleichsmaßnahmen nur nach Maßgabe des Ergebnisses der gemeindlichen Abwägung. Denn § 1 a BauGB verpflichtet im Gegensatz zur Eingriffsregelung in § 8 BauNVO nicht zu einem vollständigen Ausgleich, stellt Art und Umfang der Ausgleichsmaßnahmen in die abwägende Entscheidung der gemeindlichen Planung. Die Ergebnisse dieser naturschutzrechtlichen Ausgleichsentscheidung sind allerdings nach der gesetzlichen Regelung von den Begünstigten voll zu tragen. Auch so weit die Gemeinde naturschutzrechtliche Maßnahmen durchführt, erfüllt sie damit nicht eigene Primärverpflichtungen, sondern wird im Interesse der Investoren oder sonst Begünstigten tätig. An diesem Modell der naturschutzrechtlichen Vollkostenübernahme kann sich auch der städtebauliche Vertrag orientieren. Allerdings wäre es unzulässig, wenn der Vertragspartner nach dem Vertrag mehr als den durch die Maßnahme verursachten Ausgleichsbedarf übernehmen würde.

1048 Bei der Bestimmung der Angemessenheit sollte allerdings **nicht kleinlich** verfahren werden.[2164] Es darf auch berücksichtigt werden, dass der Investor vielfach ein erhebliches wirtschaftliches Interesse an einer schnellen Durchführung des Projektes hat. Dies gilt vor allem im Hinblick auf die erheblichen Vorlaufkosten und die Gefahr, dass sich solche Kosten im Falle des Scheiterns als Fehlinvestitionen erweisen könnten. Hinzu kommt vielfach die nicht unerhebliche Zinsbelastung, die mit der Länge der Planungsverfahren und der Bauausführung steigt. Eine schnelle Projektabwicklung ist daher ein erheblicher wirtschaftlicher Faktor, der durchaus bei der Berechnung der Angemessenheit berücksichtigt werden kann. Auch das Interesse des Vorhabenträgers, sein Vorhaben in eine gute Infrastruktur und in eine ansprechende Umgebung eingebettet zu sehen, kann bei der vertraglichen Gestaltung eine Rolle spielen. Auf der anderen Seite entstehen den Gemeinden durch neue Bauvorhaben Folgelasten, die sie berechtigterweise zumindest zu einem Teil abwälzen können. Die Angemessenheitsklausel muss hier Spielräume für sachgerechte Ausgleichsregelungen eröffnen. Eine strikte Bindung an die gesetzlichen Abrechnungsmodelle war vom Gesetzgeber nicht gewollt und würde auch den geänderten städtebaulichen und wirtschaftlichen Ausgangslagen nicht gerecht. Auch muss vermieden werden, dass der Investor zunächst die gemeindlichen Leistungen in Anspruch nimmt und etwa das von der Gemeinde geschaffene Baurecht ausnutzt, sich aber später mit Hinweis auf die Nichtigkeit der Vereinbarungen seinen im städtebaulichen Vertrag übernommenen Verpflichtungen zu entziehen sucht.

9. Konfliktbewältigung durch städtebauliche Verträge

Der städtebauliche Vertrag kann als Instrument der Lastenverteilung eigenständige Funktionen der Konfliktbewältigung übernehmen..[2165] Nach dem Grundsatz der Konfliktbewältigung sind die der Planung zuzurechnenden Konflikte durch Planung zu bewältigen. Dieser Grundsatz gilt allerdings nicht grenzenlos. Vielmehr kann die Lösung der aufgeworfenen Fragen im Sinne der Lastenverteilung auf andere Teile, vor allem auch Nachfolgeverfahren, verschoben werden. In diesem Konzept kann auch der städtebauliche Vertrag eigenständige Funktionen erfüllen, die neben die Bauleitplanung und verschiedene Formen von Nachfolgeverfahren treten. So kann etwa der städtebauliche Vertrag planbegleitend sicherstellen, dass die planerische Konzeption umgesetzt wird. Denn die Bauleitplanung hat von Natur aus eine Schwäche: Sie unterbreitet zwar ein städtebauliches Angebot, verpflichtet aber nicht zu dessen Umsetzung. Bauleitplanung ist daher auf Umsetzung angewiesen. So kann auch vom Prinzip her nicht ausgeschlossen werden, dass lediglich einzelne Teile des Bebauungsplans realisiert werden, während andere Teile nicht verwirklicht werden. Hier kann stärker noch als Auflagen in der Baugenehmigung der städtebauliche Vertrag Abhilfe schaffen. Er ermöglicht nicht nur, die zeitnahe Realisierung eines Vorhabens zu gewährleisten, sondern auch, zwischen verschiedenen Teilen eines als Einheit begriffenen Vorhabens eine verbindliche Klammer herzustellen. Dies ist nicht nur für naturschutzrechtliche Ausgleichsmaßnahmen, die an anderer Stelle als der des Eingriffs verwirklicht werden sollen, von unschätzbarem Wert.[2166] Die vertraglichen Regelungen können daher die satzungsrechtlichen Festsetzungen entlasten, wie der vorhabenbezogene Bebauungsplan deutlich macht. Hier wird durch den Durchführungsvertrag die Umsetzung der Planung sichergestellt (§ 12 I BauGB). Die vertraglichen Regelungen müssen allerdings nach § 11 II BauGB angemessen in dem Sinne sein, dass sie bei einer Gesamtbetrachtung vor dem Hintergrund des Städtebaurechts und der jeweils übernommenen Verpflichtungen sachgerecht erscheinen. Auf dieser Grundlage der Angemessenheit kann sich daher der städtebauliche Vertrag als eigenständige Legitimationsquelle des Städtebaus und der Konfliktbewältigung entwickeln, der neben die gesetzlichen Regelungen tritt, ja diese durchaus auch modifizieren kann.

[2164] Zu eng daher zur früheren Rechtslage *VG Köln*, Urt. v. 4. 8. 1983 -- 7 K 5047/78 -- KStZ 1983, 234: Nur ein atypischer Verlauf der Entwicklung, z. B. ein besonderer sprunghafter Anstieg der Bevölkerungszahl, rechtfertige eine Abwälzung der Folgekosten auf den dafür ursächlichen Bauträger. Ähnlich auch *VGH München*, Urt. v. 2. 4. 1980 -- 290 IV 76 -- BayVBl. 1980, 719 = KStZ 1981, 93 -- Ansiedlungsprojekt.

[2165] *Stüer*, DVBl. 1995, 649.

[2166] BVerwGE 104, 68; BVerwGE 104, 363. #

10. Vertragliche Haftung der Gemeinde

1049 Die Gemeinde sollte bei dem Abschluss von Verträgen mit Investoren sicherstellen, dass sie nicht in unübersehbare Haftungsrisiken gerät. Gemeindliche Haftungsverpflichtungen können sich etwa ergeben, wenn die Gemeinde durch Vertrag das Risiko eines bestimmten Erfolges übernommen hat (Garantievertrag) oder der Vertragspartner durch die Gemeinde in seinem Vertrauen getäuscht worden ist.[2167] Bei einer entsprechenden vertraglichen Risikoübernahme[2168] kann die Gemeinde verpflichtet sein, für den Fall des Fehlschlagens der Planung aus Gründen, die in der Rechtssphäre der Gemeinde liegen, einen **finanziellen Ausgleich** für nutzlos erbrachte Aufwendungen zu gewähren. Verletzt die Gemeinde etwa bei der Erteilung von Auskünften oder bei der Planung ihre einem Dritten gegenüber bestehenden Amtspflichten, so können sich Amtshaftungsansprüche nach § 839 BGB, Art. 34 GG ergeben.[2169] Kommt es nicht zum Abschluss eines Vertrages, können Ansprüche aus culpa in contrahendo bestehen.[2170] Dies gilt auch, wenn die Gemeinde die Verhandlungen über den Abschluss eines Erschließungsvertrages, von dem die Erteilung der Baugenehmigung allein noch abhing, ohne triftigen Grund aus sachfremden Erwägungen schuldhaft abbricht[2171] oder die Gemeinde ihrem Vertragspartner unrichtige, seine Vermögensdispositionen nachhaltig beeinflussende Angaben über den Stand der Bauleitplanung macht oder ihm Tatsachen verschweigt, deren Kenntnis ihn veranlasst hätten, sich von dem Vertrag früher als geschehen zu lösen.[2172] Eine Haftung der Gemeinde tritt allerdings nicht schon deshalb ein, weil der von ihr aufgestellte Bebauungsplan die im Vertrag vorausgesetzte bauliche Nutzung von Grundstücken nicht oder nicht in dem gewünschten Maße ermöglicht.[2173] Der Schadensersatz geht dabei in der Regel auf das negative Interesse (sog. **kleiner Schaden**). Das positive (Erfüllungs-)Interesse (sog. **großer Schaden**) kann nur dann geltend gemacht werden, wenn die Gemeinde die Garantie für den Eintritt eines bestimmten Erfolges übernommen hat. Die Wirksamkeit einer solchen Garantieübernahme setzt allerdings voraus, dass die Belange der Bauleitplanung dem nicht entgegenstehen[2174] oder ein solcher Vertrag nicht im Hinblick auf das Abwägungsgebot nichtig ist.

11. Verbot subjektiver Abwägungssperren

1050 Die Regelungsmöglichkeiten des städtebaulichen Vertrages stoßen zudem auf rechtsstaatliche Grenzen, die sich vor allem aus dem Abwägungsgebot[2175] und der Eigentumsgarantie ergeben: Rechtsstaatliche Planung muss ein hohes Maß an Neutralität wahren und darf den Bürgern nicht als ,,abgekartetes Spiel" von Interessengruppen erscheinen. Eine einseitige Inpflichtnahme der öffentlichen Hand durch private Investoren ist nicht zulässig. Verträge, durch die die Planung einseitig gebunden wird und den übrigen Bürgern und Planbetroffenen nicht mehr neutral erscheint, verstoßen gegen das Abwägungsgebot.[2176] Vor allem ist eine subjektive Abwägungssperre, bei der sich die öffentliche Hand

---

[2167] *BGH*, Urt. v. 29. 11. 1990 -- III ZR 365/89 -- BGHR BGB § 305 Risikoübernahme 1.

[2168] *BGH*, Urt. v. 1. 12. 1983 -- III ZR 38/82 -- BayVBl. 1984, 284 = ZfBR 1984, 146 -- Fehlgeschlagene Bauleitplanung.

[2169] *BGH*, Urt. v. 11. 5. 1989 -- III ZR 88/87 -- DVBl. 1989, 1094 = NJW 1990, 245 -- Terrassenwohnstadt; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 49/88 -- BGHZ 110, 1 = DVBl. 1990, 355 -- Wohnqualität; Urt. v. 21. 12. 1989 -- III ZR 118/88 -- BGHZ 109, 380.

[2170] *BGH*, Urt. v. 8. 6. 1978 -- III ZR 48/76 -- BGHZ 71, 386 = DVBl. 1978, 798 = BauR 1978, 368 -- Folgelastenvertrag; Urt. v. 22. 11. 1979 -- III ZR 186/77 -- BGHZ 76, 16 = DVBl. 1980, 679 = NJW 1980, 826 = BauR 1980, 327; Urt. v. 7. 2. 1980 -- III ZR 23/78 -- BGHZ 76, 343 = NJW 1980, 1683 -- Teilungsgenehmigung; Urt. v. 22. 10. 1981 -- III ZR 37/80 -- NVwZ 1982, 98 = DöV 1982, 417 = UPR 1982, 229 -- Sanatorium; Urt. v. 20. 9. 1984 -- III ZR 47/83 -- BGHZ 92, 164 = NJW 1985, 1778 -- Kooperationsvertrag; Urt. v. 9. 4. 1987 -- III ZR 181/85 -- BGHZ 100, 329 = BauR 1987, 429 = DöV 1987, 742 -- Holzpresserei. Der Anspruch ist vor den Zivilgerichten geltend zu machen, so *BGH*, Urt. v. 3. 10. 1985 -- III ZR 60/84 -- DVBl. 1986, 409 = NJW 1986, 1109.

[2171] *BGH*, Urt. v. 7. 2. 1980 -- III ZR 23/78 -- BGHZ 76, 343.

[2172] Derartige Ansprüche gehören nach § 40 II VwGO vor die Zivilgerichte, vgl. *BGH*, Urt. v. 18. 6. 1978 -- III ZR 48/76 -- BGHZ 71, 386, 392 ff.; Urt. v. 22. 11. 1979 -- III ZR 186/77 -- BGHZ 76, 16, 22 ff.; Urt. v. 17. 2. 1980 -- III ZR 23/78 -- BGHZ 76, 343 ff.; Urt. v. 11. 12. 1983 -- III ZR 38/82 -- LM Nr. 54 zu § 133 (C) BGB; Urt. v. 17. 2. 1980 -- III ZR 23/78 -- BGHZ 76, 343, 348; Urt. v. 13. 10. 1985 -- III ZR 60/84 -- NJW 1986, 1109 = DVBl. 1986, 409 = NVwZ 1986, 420 -- culpa in contrahendo, zum Anspruch eines Bauträgers gegen eine Gemeinde auf Ersatz von Aufwendungen im Zusammenhang mit einer fehlgeschlagenen Bauleitplanung.

[2173] *BGH*, Urt. v. 8. 6. 1978 -- III ZR 48/76 -- BGHZ 71, 386 = DVBl. 1978, 798 -- Folgelastenvertrag.

[2174] *BGH*, Urt. v. 22. 11. 1979 -- III ZR 186/77 -- BGHZ 76, 16 = DVBl. 1980, 679.

[2175] *BVerwG*, Urt. v. 12. 12. 1969 -- 4 C 105.66 -- BVerwGE 34, 301 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 23 -- Abwägungsgebot; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; B. v. 9. 11. 1979 -- 4 N 1.78 -- BVerwGE 59, 87 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 26 -- Normenkontrolle; s. auch o. Rdn. 623, 386.

[2176] *OLG München*, Urt. v. 9. 3. 1976 -- BayOLGZ 1976, 47 = BayVBl. 1976, 378 = DöV 1976, 573.

einseitig bindet, verfassungsrechtlich nicht hinnehmbar.[2177] Die Beteiligten stehen in der Gefahr, dass die nichtigen Verträge rückabzuwickeln sind.[2178] So ist nicht nur die Verpflichtung der Gemeinde, einen Bebauungsplan aufzustellen, nichtig.[2179] **Unzulässige Bindungen** können auch zur Unwirksamkeit der Bauleitplanung führen. Jedenfalls kann eine zu enge Nähe von Gemeinde und Investor Indiz für einen Abwägungsfehler sein. Ein auf einer unzulässigen Vorwegnahme planerischer Entscheidungen beruhender Abwägungsmangel kann allerdings geheilt werden, wenn die zuständige Gemeindevertretung die bisherige Fehlerhaftigkeit der Planung gerade wegen der unzulässigen Vorwegnahme der planerischen Entscheidung erkannt hat, die Gemeinde aus der Erkenntnis dieser Fehlerhaftigkeit die erforderlichen Schlüsse gezogen hat und die dann getroffene Entscheidung selbst sowohl vom Abwägungsvorgang als auch vom Abwägungsergebnis her dem Abwägungsgebot genügt.[2180]

1051 Die Abgrenzung von zulässiger Einschaltung von Privaten und **Interessenneutralität** der öffentlichen Hand ist schwierig, im Gesetz nicht geleistet und setzt im Einzelfall behutsames Handeln voraus. Eine Mitwirkung Dritter im Planungsverfahren darf nicht dazu führen, dass die planende Gemeinde die Letztentscheidung und Gesamtverantwortung aus der Hand gibt und die betroffenen Bürger sich einseitigen Interessenentscheidungen anderer am Planungsgeschehen Interessierter ausgeliefert sehen. Dies ist auch im Blick auf die Eigentumsgarantie in Art. 14 GG nicht hinnehmbar.

1052 **Vertragliche Regelungen** dürfen die planende **Gemeinde** daher **nicht einseitig binden** und Entscheidungen vorwegnehmen, die erst auf der Grundlage der förmlichen Beteiligungsverfahren getroffen werden. Die Gesamtverantwortung der Planung muss daher bei der planenden Gemeinde liegen. Diese verfassungsrechtlichen Anforderungen an eine rechtsstaatliche Planung können durch vertragliche Vereinbarungen nicht beseitigt werden. Im Hinblick auf diese unverzichtbaren verfassungsrechtlichen Vorgaben ist beim Abschluss städtebaulicher Verträge im Hinblick auf einseitig begünstigende, das Planverfahren belastende Wirkungen Vorsicht am Platze: **Rechte Dritter** dürfen durch den Abschluss städtebaulicher Verträge nicht auf der Strecke bleiben. Dies gilt vor allem für einen entsprechenden Vorbehalt hinsichtlich der förmlichen Beteiligungsverfahren, die durch einseitige vertragliche Bindungen der planenden Gemeinde nicht ,,ausgehebelt" werden dürfen.

8. Teil. Städtebauliche Satzungen

1053 Im BauGB werden insgesamt 17 städtebauliche Satzungen geregelt.[2181] Es können dabei zulassungsbegründende Satzungen, plansichernde Satzungen, Innenbereichssatzungen, maßnahmenbegleitende Satzungen und weitere Satzungen unterschieden werden. Im Einzelnen ergibt sich dabei folgendes Bild:[2182]

Zulassungsbegründende Satzungen:

Bebauungsplan (§ 10 I BauGB),

vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 BauGB),

Plansichernde Satzungen:

Vorkaufsrechtssatzung (§ 25 BauGB),

Veränderungssperre (§§ 14, 16 BauGB),

Teilungsgenehmigungssatzung (§ 19 BauGB),

Innenbereichssatzungen:

Klarstellungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 1 BauGB),

[2177] Zur bereicherungsrechtlichen Rückabwicklung solcher Verträge *BVerwG*, Urt. v. 1. 2. 1980 -- 4 C 40.77 -- DVBl. 1980, 686 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 27 -- Rathaus Altenholz.

[2178] Zu den Grenzen der Rückabwicklung *BVerwG*, Urt. v. 14. 4. 1978 -- 4 C 6.76 -- BVerwGE 55, 337 = BRS 37, Nr. 15 = KStZ 1980, 74 -- Folgekostenvertrag; *OVG Münster*, Urt. v. 6. 10. 1977 -- III A 793/75 -- DVBl. 1978, 305 -- Schulbaukostenbeiträge; Urt. v. 14. 11. 1979 -- III A 942/77 -- KStZ 1980, 72.

[2179] *BGH*, Urt. v. 22. 11. 1979 -- III ZR 186/77 -- DVBl. 1980, 679.

[2180] *OVG Münster*, Urt. v. 25. 11. 1976 -- VIII A 1625/76 -- OVGE 32, 174 = BauR 1977, 100; vgl. auch *BVerwG*, B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

[2181] *Boecker* BauR 1979, 361; *Bönker* Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen 1995; *Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Hrsg.)* Erhaltung der städtebaulichen Gestalt eines Gebietes durch Erhaltungssatzung 1991; *Degenhart* DVBl. 1993, 177; *Kiepe* Der Städtetag 1983, 409; *Müller/Wollmann* Erhaltung der städtebaulichen Gestalt eines Gebietes durch Erhaltungssatzung; *Peine* DöV 1992, 85; *Runkel* Die Satzung über den Vorhaben- und Erschließungsplan 1994, 27; *ders.* LKV 1993, 78; *ders.* StuGR 1993, 204; *Stich* BauR 1991, 412; *Stüer* DVBl. 1995, 121;*ders.*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1156 m.w.Nachw.

[2182] *Bönker* Harmonisierung des Rechts der städtebaulichen Satzungen 1994; *Stüer* DVBl. 1995, 121.

Entwicklungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 2 BauGB),
Ergänzungssatzung (§ 34 IV 1 Nr. 3 BauGB),
einfacher Bebauungsplan über Vergnügungsstätten,
Maßnahmenbegleitende Satzungen:
Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB),
Sanierungssatzung (§ 142 BauGB),
Entwicklungsbereichssatzung (§ 165 VI BauGB),
Anpassungsgebietssatzung (§ 10 BauGB),
weitere Satzungen:
Fremdenverkehrssatzung (§ 22 II BauGB),
Erschließungsbeitragssatzung (§ 132 BauGB),
Außenbereichssatzung (§ 35 VI BauGB) und
Kostenerstattungssatzung (§ 135 c BauGB).

1054 Die verschiedenen Satzungen werden in mehr oder weniger voneinander abweichenden Verfahren aufgestellt und verfolgen unterschiedliche städtebauliche Zielsetzungen.[2183]

I. Zulassungsbegründende Satzungen

1055 Zu den zulassungsbegründenden Satzungen zählen der Bebauungsplan und der Vorhaben- und Erschließungsplan.

1. Bebauungsplan

1056 Der Bebauungsplan als die traditionelle Hauptform der städtebaulichen Satzungen hat zum Ziel, die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben nach § 30 BauGB zu begründen. Es werden dabei der **qualifizierte** Bebauungsplan, der die Mindestfestsetzungen des § 30 I BauGB enthält, und der **einfache** Bebauungsplan nach § 30 III BauGB unterschieden. Das förmliche Verfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans beginnt regelmäßig mit einem Aufstellungsbeschluss, der die Grundlage für eine Zurückstellung nach § 15 BauGB oder eine Veränderungssperre nach §§ 14, 17 BauGB bilden kann. Dem Bebauungsplan ist eine Begründung beizufügen (§ 9 VIII 1 BauGB). Wie jede städtebauliche Satzung muss sich auch der Bebauungsplan durch städtebauliche Gründe legitimieren.

2. Vorhabenbezogener Bebauungsplan

1057 Der planungsrechtlichen Zulassung von Vorhaben dient der vorhabenbezogene Bebauungsplan, der auf der Grundlage eines Vorhaben- und Erschließungsplans von der Gemeinde als Satzung beschlossen wird (§ 10 BauGB). Ursprünglich war der Vorhaben- und Erschließungsplan nur im Gebiet der ehemaligen DDR und sodann in den fünf neuen Bundesländern verfügbar (vgl. Bauplanungs- und Zulassungsverordnung -- BauZVO[2184]). Durch das **InvWoBaulG 1993** [2185] ist der Vorhaben- und Erschließungsplan neu gefasst und in seinem Anwendungsbereich auf das gesamte Bundesgebiet ausgedehnt worden.[2186] Nach § 10 I BauGB kann die Gemeinde durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Satzungsbeschluss verpflichtet (Durchführungsvertrag). Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wird nach dem Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans erstellt, hat allerdings einige verfahrensrechtliche und inhaltliche Besonderheiten, die sich aus § 12 II bis VI BauGB ergeben. Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist nicht auf bestimmte Vorhaben etwa des Wohnungsbaus oder der Gewerbeansiedlung begrenzt, sondern kann nach § **12 BauGB** auch auf alle anderen städtebaulichen Vorhaben gerichtet sein. Der Durchführungsvertrag unterliegt als städtebaulicher Vertrag den Regelungen in § 11 BauGB. Die Hauptvorteile des vorhabenbezogenen Bebauungsplans ergeben sich aus dem konkreten Vorhabenbezug und der dadurch möglichen Eingrenzung des Abwägungsmaterials sowie der vollzugsorientierten Mitverantwortung des Vorhabenträgers. Durch das BauROG ist der Vorhaben- und Erschließungsplan in seinem Kern in das Dauerrecht übernommen worden, aber im Sinne einer Klarstellung als Unterfall eines Bebauungsplans ausgestaltet worden. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wird auf der Grundlage

---

[2183] *Krautzberger/Wagner* DVBl. 1994, 1025.

[2184] V. 20. 7. 1990, GBl. DDR I, 739.

[2185] Investitionserleichterungs- und Wohnbaulandgesetz v. 22. 4. 1993, BGBl. I, 466; *Busse* BayVBl. 1993, 193; *Lüers* ZfBR 1993, 106.

[2186] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1162.

eines mit der Gemeinde abgestimmten Vorhaben- und Erschließungsplans und auf der Grundlage eines Durchführungsvertrages aufgestellt. Vorhaben- und Erschließungsplan einerseits und Durchführungsvertrag andererseits sind daher notwendige Bestandteile des vorhabenbezogenen Bebauungsplans, die bereits im Zeitpunkt des Beschlusses über die Satzung vorliegen müssen. Fehlt etwa der Vorhaben- oder Erschließungsplan oder aber auch der Durchführungsvertrag, so ist der Satzungsbeschluss fehlerhaft. Derartige Fehler können allerdings unter den Voraussetzungen des § 215 a I BauGB durch ein ergänzendes Verfahren geheilt werden.

1058 **a) Inhalt.** Der vorhabenbezogene Bebauungsplan wird auf der Grundlage des Vorhaben- und Erschließungsplans als Satzung beschlossen und hat die Rechtswirkungen eines Bebauungsplans. Im Unterschied zum sonstigen Bebauungsplan nach § 30 I und III BauGB, der an die Festsetzungen in § 9 BauGB und an die BauNVO gebunden ist, bestehen diese Bindungen beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nicht. Vorhabenträger und Gemeinde sind daher frei darin, anstatt von Festsetzungen die bauliche und sonstige Nutzung der einbezogenen Grundstücke sachgerecht zu bestimmen. Dabei können die Regelungen auch durchaus über die Festsetzungsmöglichkeiten hinausgehen.

1059 Das Vorhaben muss ausreichend konkretisiert sein. Dazu rechnet auch die Durchführung der inneren und äußeren Erschließung. Auch muss sich der Vorhabenträger zur Durchführung des Vorhabens innerhalb einer angemessenen Frist verpflichten. Als Bebauungsplan unterliegt der vorhabenbezogene Bebauungsplan auch den Erfordernissen der naturschutrechtlichen Eingriffsregelung in § 1 a II Nr. 2, III BauGB. § 135 a bis c BauGB sind nicht anzuwenden. Der notwendige Ausgleich muss entweder durch den Vorhabenträger durchgeführt werden oder der Vorhabenträger muss sich in dem Durchführungsvertrag zur Übernahme der Kosten für die Durchführung der Ausgleichsmaßnahmen durch die Gemeinde oder Dritte verpflichten. Die Gemeinde kann den erforderlichen Ausgleich auch in einem Ausgleichsbebauungsplan regeln. In diesem Fall muss die Kostentragung im Durchführungsvertrag geregelt sein. Die Planzeichnung muss auf einer geeigneten Planunterlage erstellt werden. Das Vorhaben muss darin ausreichend bestimmt festgelegt sein. Der Vorhaben- und Erschließungsplan kann auch wie ein Bebauungsplan mit Festsetzungen nach § 9 BauGB ausgestaltet sein.[2187]

Sollen die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung eines Fachmarktzentrums geschaffen werden, kann das Plangebiet auch als Kerngebiet i.S. des § 8 BauNVO ausgewiesen werden, so weit das Vorhaben z.B. durch textliche Festsetzungen oder einen zugehörigen Projektplan hinreichend konkretisiert festgelegt ist[2188]. An den Festsetzungskatalog des § 9 BauGB ist die Gemeinde allerdings nicht gebunden. Sie kann auch in anderer geeigneter Weise das Vorhaben konkret beschreiben. Dies kann auch in der Form eines Projektplans geschehen[2189]. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan ist unwirksam, wenn ihm nicht ein Vorhaben- und Erschließungsplan zugrundeliegt, der in zeichnerischer Form das Projekt beschreibt. Skizzen, Schemazeichnungen oder Fotografien über Gebäudemodelle reichen dazu nicht aus. Auch genügt nicht, dass erst nach dem Satzungsbeschluss an Hand dieser Unterlagen Planzeichnungen des Vorhabens angefertigt worden sind[2190]. Auch ist ein vorhabenbezogener Bebauungsplan nichtig, wenn der Durchführungsvertrag nicht zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über die Satzung vorliegt. Allerdings dürfte der Mangel nach § 215 I BauGB durch ein ergänzendes Verfahren heilbar sein. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan kann auch zu einer Umgestaltung des bisherigen Gebietscharakters führen und etwa in einem bisher reinen Wohngebiet einen größeren Lebensmittelladen zulassen. Die Planausweisungen stehen allerdings unter dem Vorbehalt einer gerechten Abwägung[2191].

1060 **b) Aufstellungsverfahren** und Rechtswirkungen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans sind dem Bebauungsplan angeglichen.[2192] Dies gilt auch für die Rechtsschutzmöglichkeiten.[2193] Der Vorhaben- und Erschließungsvertrag wird auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans als Satzung beschlossen, dessen Umsetzung durch einen Durchführungsvertrag gesichert wird (§ 12 I BauGB). Wer den Vorhaben- und Erschließungsplan aufstellt, ist in § 12 I BauGB nicht geregelt. Nach der durch das BauROG aufgehobenen Fassung des § 7 BauGB-MaßnG wurde der Plan von dem Vorhabenträger vorgelegt. Auch nach der Neuregelung in § 12 I BauGB wird der Vorhaben- und Erschließungsplan in der Regel von dem Vorhabenträger erarbeitet und der Gemeinde vorgelegt werden. Das Gesetz geht wie bisher davon aus, dass eine solche durchaus eigenständige Mitwirkung des Vorhabenträgers zulässig ist.

[2187] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, Nr. 7.

[2188] *OVG Münster*, Urt. v. 16.10.1997 – 11a D 116/96.NE – DVBl. 1998, 602 = UPR 1998, 359.

[2189] *VGH Mannheim*, Urt. v. 25.11.1996 – 8 S 1151/96 – NVwZ-RR 1997, 699 = DVBl. 1997, 841 - Wohnanlage.

[2190] *OVG* Leipzig, Urt. v. 31.7.1997 – 1 S 567/94 – SächsVBl. 1998, 59 - Planskizzen.

[2191] *VGH Mannheim*, Urt. v. 11.11.1996 – 5 S 2595/96 – BauR 1997, 271.

[2192] *BVerwG*, B. v. 30. 11. 1992 -- 4 NB 41.92 -- Konfliktbewältigung.

[2193] Zum Abwägungsgebot und zu interkommunalen Normenkontrollanträgen gegen Vorhaben- und Erschließungspläne *BVerwG*, B. v. 9. 5. 1994 -- 4 NB 18.94 -- BauR 1984, 492 = DVBl. 1994, 1155 = NVwZ 1995, 266 -- Einzelhandel mit Hinweis auf Urt. v. 8. 9. 1992 -- 4 C 17.71 -- BVerwGE 40, 323 -- Krabbenkamp; Urt. v. 15. 12. 1989 -- 4 C 36.86 -- BVerwGE 84, 209 -- gemeindenachbarlicher Immissionsschutz; B. v. 23. 9. 1993 -- 4 NB 31.93 -- Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 83 -- Wolfen-Nord; *KreisG Suhl*, Urt. v. 23. 7. 1991 -- SU 1 S 91.52 -- ThürVBl. 1992, 42 -- Einkaufszentrum.

Allerdings könnte Gegenstand des vorhabenbezogenen Bebauungsplans auch ein Plan sein, den die Gemeinde selbst oder auch ein Dritter aufgestellt hat oder der in Kooperation entstanden ist. Zumindest muss die Gemeinde allerdings den Plan in ihren Willen aufnehmen, weshalb ein entsprechendes Abstimmungserfordernis mit der Gemeinde in § 12 I 1 BauGB geregelt ist. Auch müssen bei der Aufstellung des Plans die einfachrechtlichen Aufstellungsregeln sowie verfassungsrechtliche Anforderungen eingehalten werden. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 II BauGB). Für die Bürger- und Trägerbeteiligung gelten §§ 3, 4 BauGB. Bei Planänderungen im Verfahren ist gegebenenfalls eine erneute Offenlegung nach § 3 III BauGB vorzusehen oder das vereinfachte Änderungsverfahren nach § 13 BauGB mit einer Betroffenenbeteiligung durchzuführen. Im Falle der Offenlegung kann die Frist auf bis zu zwei Wochen verkürzt werden (§ 3 III 2 BauGB). Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange richtet sich nach § 4 BauGB, wobei die Trägerbeteiligung gegebenenfalls zeitgleich mit der förmlichen Bürgerbeteiligung durchgeführt werden kann. Dies wird sich aber wohl nur in einfach gelagerten Fällen empfehlen.

1061 An den Satzungsbeschluss schließt sich ein **Genehmigungsverfahren** an, wenn der vorhabenbezogene Bebauungsplan nicht aus einem Flächennutzungsplan entwickelt ist (§ 10 II BauGB). Im Übrigen ist er genehmigungsfrei. Die Länder können allerdings nach § 246 Ia BauGB bestimmen, dass Bebauungspläne, die nicht genehmigungsbedürftig sind, vor ihrem Inkrafttreten der höheren Verwaltungsbehörde anzuzeigen sind. Die höhere Verwaltungsbehörde hat in diesem Fall die Verletzung von Rechtsvorschriften innerhalb eines Monats nach Eingang der Anzeige geltend zu machen. Der vorhabenbezogene Bebauungsplan darf dann nur in Kraft gesetzt werden, wenn innerhalb der Monatsfrist die Verletzung von Rechtsvorschriften durch die höhere Verwaltungsbehörde nicht geltend gemacht worden ist. Im Übrigen ist sodann der Beschluss über den vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 10 III BauGB ortsüblich bekanntzumachen. Der Vorhaben- und Erschließungsplan tritt sodann mit der Bekanntmachung des Beschlusses in Kraft (§ 10 III 4 BauGB). In den **Rechtsfolgen** sind der vorhabenbezogene Bebauungsplan sowie Bebauungsplan weitgehend gleichgestellt. Dies gilt insbesondere für Ausnahmen und Befreiungen nach § 31 BauGB, die Vorabgenehmigung bei formeller und materieller Planreife nach § 33 BauGB, die Anwendung des § 36 BauGB und die Änderungsmöglichkeiten nach § 13 BauGB.[2194] Dies ergibt sich aus dem Charakter des vorhabenbezogenen Bebauungsplans als Unterfall des Bebauungsplans.

1062 **c) Vorhabenträger.** Der Vorhabenträger muss auf der Grundlage des von ihm vorgelegten Plans bereit und in der Lage sein, die Maßnahme innerhalb einer bestimmten Frist durchzuführen. Die Gemeinde muss sich darüber Gewissheit verschaffen und entsprechende Sicherungen in den Durchführungsvertrag aufnehmen. Vorhabenträger können natürliche oder juristische Personen sein. Gesellschaften des bürgerlichen Rechts (z.B. Arbeitsgemeinschaften) können nur Vorhabenträger werden, wenn sich jeder Gesellschafter gesamtschuldnerisch verpflichtet. Jeder der Gesellschafter muss bereit und in der Lage sein, das Vorhaben und die Erschließung insgesamt durchzuführen. Der Vorhabenträger muss auch die Möglichkeit haben, das Vorhaben durchzuführen. Dazu gehören die erforderlichen Geldmittel und die Verfügbarkeit der Grundstücke. Die finanzielle Leistungsfähigkeit kann durch eine entsprechende schriftliche Kreditzusage von geeigneten Banken oder auch durch eine Bankbürgschaft erbracht werden. Die Bürgschaft kann dabei auch auf einen Teil der Gesamtmaßnahme beschränkt werden, um das Vorhaben nicht unnötig mit Kosten zu belasten. Eine entsprechende Absicherung der Erschließungsanlagen im öffentlichen Raum erscheint allerdings sinnvoll.

1063 **d) Vorhaben- und Erschließungsplan.** Der Vorhaben- und Erschließungsplan wird Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans (§ 12 III 1 BauGB). Bei der Bestimmung der planungsrechtlichen Zulässigkeit der Vorhaben ist die Gemeinde nicht an die Festsetzungen nach § 9 BauGB und der BauNVO gebunden. Eine Bindung ist allerdings dann gegeben, wenn einzelne Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan einbezogen werden (§ 12 IV BauGB). Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist also nicht auf den numerus clausus der Festsetzungsinstrumente verpflichtet. Es entfällt damit etwa die Bindung an die Ausweisung der in der BauNVO normierten Baugebiete ebenso wie die Regeln über die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung nicht unmittelbar anwendbar sind. Allerdings müssen die Ausweisungen des vorhabenbezogenen Bebauungsplans dem Abwägungsgebot genügen. Daraus ergeben sich Bindungen an das städtebauliche Konzept, wie es dem BauGB und der BauNVO zugrundeliegt. Vor allem dürfen auch durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan keine Konflikte hervorgerufen oder verstärkt werden, die sich als Verstoß gegen das Abwägungsgebot darstellen. In diese Bewertung haben auch Nachbarinteressen aber auch umweltschützende Belange gem. § 1 a BauGB einzugehen. Für nicht anwendbar erklärt § 12 III 2 BauGB wie bereits zuvor der am 1.1.1998 außer Kraft getretene § 7 BauGB-MaßnG die Vorschriften zur Veränderungssperre und Zurückstellung von Baugesuchen, zum Vorkaufsrecht, zum Planungsschadensrecht, zur Umlegung, zur Enteignung, so weit nicht nach § 9 BauGB Festsetzungen für öffentliche Zwecke getroffen werden, zum Erschließungsbeitragsrecht, zu den städtebaulichen Geboten, zum Sozialplan und zum Härteausgleich. Auch die gesetzlichen Finanzierungsregelungen für Ausgleichsmaßnahmen der §§ 135 a bis c BauGB sind im Hinblick auf das Erfordernis eines Durchführungsvertrages beim vorhabenbezogenen Bebauungsplan nicht erforderlich. Der Ausschluss des Planungsschadensrechts der §§ 39 bis 44 BauGB bezieht sich allerdings nur auf Nutzungsänderungen bei der Aufstellung oder Änderung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, nicht aber auf die Fälle der späteren Änderung der vereinbarten Nutzung außerhalb eines Verfahrens nach § 12 BauGB. § 12 III 3 BauGB

[2194] *Stüer* DVBl. 1995, 121.

ermöglicht eine Enteignung zu Gunsten öffentlicher Zwecke auch im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, wenn entsprechende Festsetzungen nach § 9 BauGB getroffen werden.[2195]

1064 Nach § 12 IV BauGB können einzelne Flächen außerhalb des Bereichs des Vorhaben- und Erschließungsplans in den vorhabenbezogenen Bebauungsplan einbezogen werden. Hierdurch kann der Bereich des Vorhaben- und Erschließungsplans abgerundet und behutsam erweitert werden. Allerdings sind in diesem Teil des Bebauungsplans die Regelungen über die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB und der BauNVO anzuwenden. Auch können die im Geltungsbereich des Vorhaben- und Erschließungsplans nach § 12 III 2 BauGB ausgeschlossenen Regelungen angewendet werden.

1065 Ebenso wie bei einem Bebauungsplan hat die Gemeinde auch bei Aufstellung des Vorhaben- und Erschließungsplans die der öffentlichen Hand oder dem privaten Investor entstehenden **Kosten für die Erschließung** zumindest in den groben Zügen abwägend zu bedenken. Insbesondere wird die Gemeinde erwägen müssen, ob sie oder der private Dritte in der Lage sind, eine sachgerechte Erschließung der Baugrundstücke sicherzustellen. Dabei reicht allerdings eine grobe Abschätzung aus, da Fragen der Erschließungskosten keine primäre städtebauliche Relevanz haben.[2196] Der Vorhaben- und Erschließungsplan ist auf die **unmittelbare und zeitnahe Verwirklichung** eines bestimmten Vorhabens gerichtet, das in der **Zusammenarbeit** zwischen Gemeinde und Investor geplant und ausgeführt wird. Der Bebauungsplan schafft demgegenüber lediglich ein Angebot, ohne die betroffenen Grundstückseigentümer oder Dritte zu einer Umsetzung der städtebaulichen Planung zu verpflichten. Die hinsichtlich der Umsetzung unverbindliche Angebotsplanung des Bebauungsplans wird damit zu einer auf unmittelbare Verwirklichung gerichteten Vorhabenplanung im Vorhaben- und Erschließungsplan.

1066 **e) Durchführungsvertrag.** Wesentliches Sicherungselement für eine zeitnahe Umsetzung des Vorhabens ist der **Durchführungsvertrag**, in dem der Vorhabenträger sich zur Durchführung des Vorhabens innerhalb einer bestimmten Frist verpflichtet und die Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise übernimmt. Das Gesetz verlangt daher zumindest eine Teilübernahme der entstehenden Planungs- und Erschließungskosten. Nähere Regelungen über Art und Umfang dieser Kostentragung enthält § 12 BauGB nicht. Aus dem Regelungszusammenhang ist abzuleiten, dass der Vorhabenträger nicht sämtliche **Erschließungsmaßnahmen**, die dem Vorhaben dienen, vollständig übernehmen muss. Wenn § 12 I BauGB auch die Übernahme eines Teils der Planungs- und Erschließungskosten durch den Vorhabenträger zulässt, dann muss auch die Möglichkeit bestehen, dass Teile der Erschließung von der Gemeinde oder von Dritten übernommen werden. Dies könnte vor allem dann zweckmäßig sein, wenn die Erschließungsmaßnahmen zugleich auch der Erschließung anderer Grundstücke dienen. Die Gemeinde könnte dann die auf solche Erschließungsmaßnahmen entfallenden Kosten nach Beitragsrecht auf sämtliche Grundstücke verteilen, die durch die Maßnahme einen Vorteil haben. Im Übrigen sind in Ergänzung des § 12 BauGB die generellen Regelungen über die städtebaulichen Verträge in § 11 BauGB heranzuziehen.

1067 **f) Verfahrenseinleitung nach Ermessen.** Auf den Erlass eines Vorhaben- und Erschließungsplans besteht **kein Rechtsanspruch**. Allerdings hat die Gemeinde nach § 12 II BauGB auf Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Satzungsverfahrens nach pflichtgemäßem Ermessen zu entscheiden. Die Vorschrift verpflichtet die Gemeinde einerseits, über einen vorliegenden Antrag ermessensgerecht zu entscheiden, gewährt aber dem Antragsteller keinerlei Rechtsanspruch, auch nicht für den Fall, dass aus sachwidrigen Gründen entschieden worden ist. Es handelt sich daher mehr um eine allgemeine Appellvorschrift, die in der Praxis im Hinblick auf die sich aus ihr ergebenden Rechtsfolgen vielleicht mehr Probleme aufwirft, als sie gewiss in guter Absicht lösen will.

1068 **g) Wechsel des Vorhabenträgers.** Ein Wechsel des Vorhabenträgers bedarf nach § 12 V BauGB der Zustimmung der Gemeinde. Die Zustimmung darf nur verweigert werden, wenn Tatsachen die Annahme rechtfertigen, dass die Durchführung des Vorhaben- und Erschließungsplans innerhalb der vereinbarten Frist gefährdet ist. Die Gemeinde kann aber gegebenenfalls zu einer Zustimmung zum Trägerwechsel verpflichtet sein, wenn die Verweigerung gegen den Grundsatz von Treu und Glauben verstoßen würde. Die Gemeinde hat daher bei ihrer Entscheidung die Gesamtumstände zu berücksichtigen. Wird der Vorhaben- und Erschließungsplan nicht innerhalb der vereinbarten Frist durchgeführt, soll die Gemeinde den Bebauungsplan aufheben. Aus der Aufhebung können in diesem Fall keine Ansprüche des Vorhabenträgers gegen die Gemeinde hergeleitet werden. Die Aufhebung kann im vereinfachten Verfahren nach § 13 BauGB erfolgen. Eine vorgezogene Bürgerbeteiligung ist nicht erforderlich (§ 13 Nr. 1 BauGB). Es erfolgt wahlweise eine förmliche Bürgerbeteiligung nach § 3 II BauGB oder eine eingeschränkte Betroffenenbeteiligung (§ 13 Nr. 2 BauGB) sowie wahlweise eine Trägerbeteiligung nach § 4 BauGB oder eine eingeschränkte Beteiligung der betroffenen Träger (§ 13 Nr. 3 BauGB).

1069 **h) Nicht anwendbare Vorschriften.** Der vorhabenbezogene Bebauungsplan hat zwar die Rechtswirkungen des Bebauungsplans. Verschiedene Vorschriften, die im Zusammenhang mit der Aufstellung eines Bebauungsplans gelten, sind jedoch nicht anwendbar. § 12 III BauGB bestimmt dazu, dass §§ 14 bis 28, 39 bis 79 sowie §§ 127 bis 135 c BauGB nicht anwendbar sind. Einer Veränderungssperre bedarf es nicht, weil der Vorhabenträger ein bestimmtes

---

[2195] *Bundesregierung*, Gesetzentwurf zum BauROG 1998, S. 51.

[2196] *BVerwG*, B. v. 23. 12. 1993 -- 4 B 212.92 -- Buchholz 406.11 § 30 BauGB Nr. 35; vgl. auch *VGH Mannheim*, Urt. v. 15. 6. 1992 -- 8 S 204/91 -- UPR 1994, 200 -- unbeachtlicher Motivirrtum.

Vorhaben verwirklichen möchte. Ist die Gemeinde allerdings nicht gewillt, einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan aufzustellen, kann sie eine Veränderungssperre erlassen, wenn sie den Aufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan gefasst und bekanntgemacht hat. Vergleichbares gilt auch für die Zurückstellung von Baugesuchen nach § 15 BauGB. En Vorkaufsrecht ist nicht erforderlich, da das Vorhaben durch den Vorhabenträger durchgeführt werden soll. Auch das Planungsschadensrecht und die Bestimmungen über die Umlegung sind nicht anwendbar. Dasselbe gilt für die Finanzierungsregelungen für Ausgleichsmaßnahmen nach § 135 a bis c BauGB, da die erforderlichen Regelungen hinsichtlich der naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen in dem Durchführungsvertrag geregelt sind. Wird allerdings der vorhabenbezogene Bebauungsplan durch einen neuen Bebauungsplan geändert bzw. aufgehoben, gelten die Einschränkungen des § 12 III BauGB nicht mehr.[2197]

1070 **i) Zulassung von Vorhaben.** Zur Verwirklichung des Vorhabens bedarf es neben dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach Maßgabe des Landesrechts einer Zulassungsentscheidung durch Baugenehmigung. Im Geltungsbereich eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans ist ein Vorhaben zulässig, wenn es dem Plan nicht widerspricht und die Erschließung gesichert ist. § 30 II BauGB stellt damit den vorhabenbezogenen Bebauungsplan dem qualifizierten Bebauungsplan nach § 30 I BauGB gleich.

1071 **j) Wahrung rechtsstaatlicher Anforderungen.** Der Vorhaben- und Erschließungsplan hat sich zunächst in den **neuen Bundesländern**, inzwischen aber auch in den alten Ländern neben dem Bebauungsplan zu einem wichtigen Planungsinstrument entwickelt, mit dessen Hilfe zeitnah herzustellende, sichere Rechtsgrundlagen für dringend erforderliche Investitionsentscheidungen geschaffen werden können. Allerdings bieten die inzwischen erlassenen Vorhaben- und Erschließungspläne ein durchaus farbenprächtiges Bild, das von eher kurz geratenen Handzetteln bis zu umfangreichen Planwerken reicht. Die Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Vorhabenträger gestaltet sich dabei nicht selten zu einer Gratwanderung zwischen notwendiger Kooperation und unzulässiger **subjektiver Abwägungssperre** durch vertragliche Bindungen und Einflussnahmen des Vorhabenträgers. Zwar hat die Rechtsprechung die Möglichkeiten der Zusammenarbeit zwischen Gemeinde und Investor gegenüber der früheren härteren Linie gelockert und auch **Kooperationsverträge** für zulässig erachtet, durch die Gemeinde und Vorhabenträger im Hinblick auf die Verwirklichung eines bestimmten Projektes zusammenarbeiten.[2198] Die vertraglichen Bindungen dürfen jedoch nicht so weit gehen, dass eine rechtsstaatlich gebotene Abwägung dabei auf der Strecke bleibt. Auch darf die bestimmende Einflussnahme des Vorhabenträgers die Gemeinde nicht lediglich in einer Zuschauerrolle erscheinen lassen. Die hiermit zusammenhängenden Probleme bereiten in der Praxis oft erhebliche Schwierigkeiten und können nur durch behutsames Vorgehen bewältigt werden. Vor allem aber muss der Gemeinderat den Planungs- und Entscheidungsprozess begleiten und die Ausführung des Projektes in seinen Willen aufnehmen. Anderenfalls besteht die Gefahr, dass die Einflussnahme des Projektträgers die Oberhand gewinnt und damit die rechtsstaatlichen Mindestanforderungen der Planung auf der Strecke bleiben. Um dies sicherzustellen, sollte eine ausführliche Beschreibung des Projektes und eine sorgfältige Begründung, die sich auch mit nachteilig betroffenen Belangen befasst, Auskunft über die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials, die Projektlegitimation und die wesentlichen Abwägungsgesichtspunkte geben. Eine Vorbereitung dieser Unterlagen durch den Vorhabenträger stößt so lange nicht auf rechtsstaatliche Bedenken, wie die planende Gemeinde an diesem Zusammenstellungs- und Entscheidungsprozess letztverantwortlich mitwirkt und durch entsprechende Willensbekundungen die Vorarbeiten als eigene Entschließungen übernimmt. Auf der Seite des Vorhabenträgers sind dabei Behutsamkeit und Zurückhaltung oberstes Gebot. Dies gilt vor allem im Umgang mit Anregungen, die ggf. von anderen planungsbeteiligten Behörden, Nachbargemeinden sowie betroffenen Bürgern vorgebracht werden.[2199]

1072 Besondere Probleme ergeben sich auch in Fällen, in denen das Projekt nicht zu Stande kommt. Zwar besteht auf die Aufstellung eines Vorhaben- und Erschließungsplanes kein Anspruch (§ 2 III BauGB). Dieser kann auch nicht durch einen städtebaulichen Planungs-, Erschließungs- und Vorhabendurchführungsvertrag begründet werden. Aus solchen vertraglichen Bindungen können sich jedoch Ansprüche auf Ersatz zumindest des negativen Interesses (**Vertrauensschadens**) ergeben, wenn die Planung an Gründen scheitert, die der Projektträger nicht zu vertreten hat.[2200] Ersatzpflichten der Gemeinde bestehen jedoch nur dann, wenn sie durch die vertraglichen Vereinbarungen eine Garantie für das Zustandekommen eines bestimmten Erfolges übernommen hat oder in sonstiger Weise beim Vertragspartner ein Vertrauen erzeugt hat, auf das dieser sich redlicherweise hat verlassen können. Scheitert das Vorhaben an Umständen, die von keinem der Vertragspartner zu vertreten sind, kommt eine Haftung der Gemeinde nur

---

[2197] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, Nr. 7.

[2198] *BVerwG*, Urt. v. 6. 7. 1973 -- 4 C 22.72 -- BVerwGE 42, 331 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 713; Urt. v. 5. 7. 1974 -- 4 C 50.72 -- BVerwGE 45, 309 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 24 -- Delog-Detag; Urt. v. 1. 2. 1980 -- 4 C 40.77 -- BauR 1980, 333 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 27; B. v. 28. 8. 1987 -- 4 N 1.86 -- DVBl. 1987, 1273 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 63 -- Volksfürsorge.

[2199] *BVerwG*, B. v. 21. 4. 1994 -- 4 B 193.93 -- NVwZ 1995, 271 = BauR 1994, 601 -- Wohnungseigentum; Urt. v. 7. 7. 1994 -- 4 C 21.93 -- BVerwGE 96, 217 = DVBl. 1994, 1149 -- Fremdenverkehrssatzung.

[2200] *BGH*, Urt. v. 22. 2. 1973 -- VII ZR 119/71 -- NJW 1973, 752 -- Bauvertrag; Urt. v. 8. 6. 1978 -- III ZR 48/76 -- BGHZ 71, 386 = NJW 1978, 1802 -- Folgelastenvertrag; Urt. v. 22. 11. 1979 -- III ZR 186/77 -- BGHZ 76, 16 = NJW 1980, 826 -- Gewährleistung für Grundstücksbebaubarkeit.

bei der Begründung eines entsprechenden Vertrauens in Betracht. Dabei muss der Projektträger von der Erkenntnis ausgehen, dass die vorbereitenden Investitionen grundsätzlich auf eigenes Risiko erfolgen und nur dann Ersatzansprüche auslösen, wenn ein berechtigtes, von der Gemeinde erzeugtes Vertrauen enttäuscht worden ist.

II. Plansichernde Satzungen

1073 In einem vereinfachten Verfahren werden die Veränderungssperre, die Vorkaufsrechtssatzungen und die Teilungsgenehmigungssatzung aufgestellt. [2201]

III. Innenbereichssatzungen

1074 Das Gesetz kennt drei verschiedene Innenbereichssatzungen, die in § 34 IV BauGB geregelt sind: Die Klarstellungs-, Entwicklungs- und Ergänzungssatzung. Die Ergänzungssatzung ist durch das BauROG aus der vormaligen Abrundungssatzung des § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB a.F. und der erweiterten Abrundungssatzung des § 4 II a BauGB-MaßnG gebildet worden. Die letztgenannten Regelungen sind zum 1.1.1998 außer Kraft getreten.

1. Klarstellungssatzung

1075 Die Gemeinde kann nach § 34 IV Nr. 1 BauGB durch Satzung die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen. Die Satzung dient allerdings lediglich der Klarstellung und ist auf die Darstellung der ohnehin geltenden Rechtslage zum nicht beplanten Innenbereich beschränkt.

2. Entwicklungssatzung

1076 Durch die Entwicklungssatzung kann die Gemeinde nach § 34 IV Nr. 2 BauGB bebaute Bereiche im Außenbereich als im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen, wenn die Flächen im Flächennutzungsplan als Baufläche dargestellt sind.

3. Ergänzungssatzung

1077 Nach § 34 IV Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortseile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind.[2202] Die Ergänzungssatzung ist an die Stelle der vormals in § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB geregelte Abrundungssatzung und die vormals in § 4 II a BauGB-MaßnG geregelte erweitere Abrundungssatzung zu Gunsten einer Wohnnutzung getreten. Die Abrundung nach § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB a.F. wurde nach Auffassung des *BVerwG* regelmäßig auf geringfügige Korrekturen beschränkt.[2203] Die Abrundung betraf nur solche Fälle, in denen eine räumliche Grenzziehung vereinfacht und damit die Länge der Grenzziehung in der Regel verkürzt oder die Grenze in anderer Weise begradigt wird. Die räumliche Reichweite einer derartigen Satzung war deshalb von vornherein begrenzt und von tatsächlichen Verhältnissen abhängig. Die Gemeinde konnte eine Abrundungssatzung nach § 34 IV 1 Nr. 2 BauGB nicht zum Anlass nehmen, Außenbereichsflächen, die das Merkmal der Abrundung sprengen, gewissermaßen zu erleichterten Bedingungen dem Innenbereich zuzuschlagen. Ein durch eine Abrundungssatzung geschaffener treppenartiger Grenzverlauf, der nicht durch topografische oder sonstige Besonderheiten gerechtfertigt war, stellte regelmäßig keine Abrundung i. S. von § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB a.F. dar.[2204] Mit der Abrundungssatzung nach § 34 IV 1 Nr. 3 a.F. BauGB konnten auch zugleich Festsetzungen i. S. des § 9 BauGB getroffen werden.[2205] Werden einzelne Außenbereichsgrundstücke zur Abrundung der Klarstellungssatzung einbezogen, so können nach Auffassung des *VGH Mannheim* planungsrechtliche Festsetzungen nur für die einbezogenen Flächen getroffen werden.[2206]

1078 Über die vorgenannten Fallgestaltungen hinaus konnte die Gemeinde durch eine erweiterte Abrundungssatzung nach § 4 IIa BauGB-MaßnG[2207] Außenbereichsflächen in die Gebiete einer Klarstellungs- oder Entwicklungssatzung einbeziehen, wenn sie nach Maßgabe der Vorschrift einen engen Bezug zur Wohnbebauung hatten. Die vormals

---

[2201] S. oben Rdn. 880.

[2202] *Jäde* BayVBl. 1994, 118.

[2203] *BVerwG*, Urt. v. 18. 5. 1990 -- 4 C 37.87 -- DVBl. 1990, 1112 = BauR 1990, 451 = UPR 1990, 388 = NVwZ 1991, 61 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 393 -- Abrundungssatzung; B. v. 16. 3. 1994 -- 4 NB 34.93 -- UPR 1994, 394 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 394 -- Abrundungssatzung.

[2204] *BVerwG*, B. v. 16. 3. 1994 -- 4 NB 34.93 -- UPR 1994, 394 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 394 -- Abrundungssatzung.

[2205] *BVerwG*, B. v. 2. 8. 1993 -- 4 NB 25.93 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1318.

[2206] *VGH Mannheim*, Urt. v. 13.2.1998 – 5 S 2945/96 _ ESVGH 48, 315 = TfBR 1998, 267 – Abrundungssatzung.

[2207] Die Vorschrift ist durch das BauROG 1998 aufgehoben worden.

geregelte Abrundungssatzung und die erweiterte Abrundungssatzung sind in die Ergänzungssatzung des § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB integriert.

4. Vergnügungsstättensatzung

1079 Nicht mehr ausdrücklich erwähnt wird die Vergnügungsstättensatzung, die nach dem durch das BauROG 1998 aufgehobenen § 2 a BauGB-MaßnG im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 BauGB erlassen werden konnte und aus besonderen städtebaulichen Gründen Bestimmungen über die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten enthalten konnte, um eine Beeinträchtigung schutzbedürftiger Nutzungen zu verhindern. Die Vergnügungsstättensatzung wurde als einfacher Bebauungsplan mit vorgezogener und förmlicher Bürgerbeteiligung und Trägerbeteiligung aufgestellt (§ 2 a BauGB-MaßnG). Die Vergnügungsstättensatzung kann trotz Streichung der rechtlichen Grundlagen in Verbindung mit einem einfachen Bebauungsplan nach wie vor erlassen werden. Sie muss sich allerdings durch städtebauliche Gründe rechtfertigen.

IV. Maßnahmenunterstützende städtebauliche Satzungen

1080 Die Gruppe der maßnahmenunterstützenden städtebaulichen Satzungen gliedert sich in die Erhaltungssatzung und die Sanierungssatzung.

1. Erhaltungssatzung

1081 Zum Zwecke der Erhaltung baulicher Anlagen und der Eigenart von Gebieten kann die Gemeinde nach § 172 BauGB eine Erhaltungssatzung aufstellen. Die Satzung dient der Erhaltung der **städtebaulichen Eigenart** des Gebietes auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt, der Erhaltung der Zusammensetzung der Wohnbevölkerung **(Milieuschutz)**[2208] sowie der Begleitung städtebaulicher **Umstrukturierungsmaßnahmen**.[2209] Gründe für die Versagung der Genehmigung hat die Gemeinde regelnd zu benennen.[2210] Die Satzung löst eine Genehmigungspflicht aus, über die nach Maßgabe des § 172 III bis V BauGB zu entscheiden ist. Auf der Grundlage eines Aufstellungsbeschlusses kann eine Zurückstellung von Bauvorhaben nach § 15 BauGB erfolgen. Das Gesetz sieht ausdrücklich weder eine Begründung der Satzung[2211] noch eine Bürger- oder Trägerbeteiligung vor. Allerdings können sich aus dem Abwägungsgebot Anforderungen an die Satzungsbegründung ergeben. [2212] Auch ein Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren ist nicht erforderlich. Es erfolgt nach dem Satzungsbeschluss lediglich eine Bekanntmachung der Satzung (§ 172 I 3, § 16 II, § 10 BauGB). Dem Landes- und Ortsrecht bleibt bei der Bestimmung der Ortsüblichkeit ein Regelungsspielraum, der bundesrechtlich nicht eingeengt ist.[2213]

2. Sanierungssatzung

Das **Recht der städtebaulichen Sanierung** wurde erstmals durch das **StBauFG 1971** geregelt. Durch das BauGB 1986 wurde das StBauFG aufgehoben und das Recht der städtebaulichen Sanierung in das BauGB integriert. StädtebauliceStädtebauliche Sanierungsmaßnahmen zielen darauf ab, städtebauliche Missstände wesentlich zu verbessern oder umzugestalten (§ 136 II BauGB). Städtebauliche Missstände liegen vor, wenn (1) das Gebiet nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht oder (2) das Gebiet in der Erfüllung der Aufgaben erheblich beeinträchtigt ist, die ihm nach seiner Lage und Funktion obliegen (§ 136 II BauGB). Städtebauliche Maßnahmen sollen die bauliche Struktur verbessern, die Wirtschafts- und Agrarstruktur unterstützen, die Siedlungsstruktur den städtebaulichen Erfordernissen anzupassen und die vorhandenen Ortsteile zu erhalten, erneuern und fortzuentwickeln (§ 136 IV BauGB). Bereits das StBauFG war von der Absicht geprägt, die Betroffenen in die Planung und Durchführung der Sanierungsmaßnahmen einzubeziehen und entsprechende Mitwirkungs- und Beteiligungsrechte einzuräumen (§ 137 BauGB).

Die **Vorbereitung der Sanierung** umfasst die vorbereitenden Untersuchungen, die förmliche Festlegung des SanierungsgebietesmSanierungsgebietes die Bestimmung der Ziele und Zwecke der Sanierung, die städtebauliche Planung mit der Bauleitplanung und einer städtebaulichen Rahmenplanung, die Erörterung der beabsichtigten

---

[2208] *Peine* DöV 1992, 85.

[2209] Grundlegend *BVerwG*, Urt. v. 3. 7. 1987 -- 4 C 26.85 -- BVerwGE 78, 23 = DVBl. 1987, 1013 = BauR 1987, 676 = BRS 51 Nr. 1339, 1340 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 822 -- Kölner Erhaltungssatzung.

[2210] *Dierkes* BauR 1993, 129; *Schöpfer* NVwZ 1991, 551; *Stich* ZfBR 1991, 52.

[2211] *BVerwG*, B. v. 3. 11. 1992 -- 4 NB 28.92 -- DVBl. 1993, 116 = DöV 1993, 251 = BRS 54 Nr. 111 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 186 -- Gestaltungssatzung.

[2212] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1993 -- 4 NB 26.92 -- NVwZ 1993, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 858..

[2213] *BVerwG*, B. v. 8. 7. 1992 -- 4 NB 20.92 -- NVwZ-RR 1993, 262 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 823 -- Erhaltungssatzung.

Sanierung, die Erarbeitung und Fortschreibung des SazialplansSozialplans sowie einzelne Ordnungs- und Baumaßnahmen, die vor einer förmlichen Festlegung des Sanierungsgebiets durchgeführt werden (§ 140 BauGB).

1082 Im Rahmen der Vorbereitung der Sanierung erlässt die Gemeinde nach § 142 BauGB eine Sanierungssatzung, in der das Gebiet, in dem eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme durchgeführt werden soll, förmlich als **Sanierungsgebiet** festgelegt wird.[2214] Die Abgrenzung des Sanierungsgebietes richtet sich nach dem Sanierungszweck, den die Gemeinde bei Erlass der Sanierungssatzung anstrebt. Die Zweckmäßigkeit der Begrenzung des Sanierungsgebietes unterliegt dabei der gemeindlichen Abwägung (§ 136 IV 3 BauGB).[2215] Ein Grundstück kann in ein förmlich festgelegtes Sanierungsgebiet aber auch dann einbezogen werden, wenn auf ihm selbst keine Sanierungsmaßnahmen durchgeführt werden sollen. Das ist insbesondere bei der sog. Funktionsschwächensanierung der Fall (vgl. § 136 III Nr. 2 BauGB).[2216] Fehler bei der Abgrenzung des Sanierungsgebietes sind unbeachtlich, wenn sie nicht in der Siebenjahresfrist des § 215 I N. 2 BauGB geltend gemacht worden sind. Dies gilt im Hinblick auf die Überleitungsregelung in § 244 II 1 BauGB 1986 auch für Sanierungsverfahren, mit denen bereits vor Inkrafttreten des BauGB begonnen worden ist.[2217] In der Sanierungssatzung ist das Sanierungsgebiet zu bezeichnen (§ 142 III BauGB). Zur Bezeichnung des Gebietes genügt es nach Auffassung des *BVerwG* nicht, dass in der Sanierungssatzung die in ihrem Geltungsbereich liegenden Grundstücke einzeln aufgeführt sind. Ein Verstoß gegen § 142 III 2 BauGB kann jedoch nach Heilungsvorschriften des BauGB unbeachtlich sein.[2218] Redaktionelle Fehler bei der Bezeichnung des Gebietes in einer Sanierungssatzung führen nicht zur Gesamtnichtigkeit, wenn trotz einzelner Ungenauigkeiten kein Zweifel an ihrem räumlichen Geltungsbereich besteht.[2219] Eine Begründung sowie eine Bürger- oder Trägerbeteiligung sieht das Gesetz nicht vor.[2220] Allerdings können nach Auffassung des *BVerwG* im Rahmen der erforderlichen Abwägung schriftlich festgelegte Begründungen sinnvoll sein.[2221] Ob und ggf. in welchem Umfang das in den vorbereitenden Untersuchungen enthaltene Sanierungskonzept vom Rat der Gemeinde beim Erlass der Satzung übernommen wird, lässt sich dagegen nicht allgemein beantworten. Immerhin dürfte davon auszugehen sein, dass dass die Gemeinde, wenn sie eine Sanierungssatzung auf der Grundlage und in Übereinstimmung mit dem Ergebnis der vorbereitenden Untersuchungen erlässt, sich auch die in ihr aufgeführten Ziele und Zwecke der Sanierung zu Eigen macht.[2222] Im Gegensatz zur früheren Rechtslage (§ 143 I BauGB 1993) ist die Sanierungssatzung der höheren Verwaltungsbehörde nicht mehr anzuzeigen. Die Sanierungssatzung tritt mit förmlicher Bekanntmachung in Kraft.[2223] Den Gemeinden ist ein angemessener Zeitraum für die Verwirklichung ihrer Sanierungsziele einzuräumen.[2224] Genehmigungsbedürftige Vorhaben nach § 29 I BauGB, aber auch die Teilung eines Grundstücks und andere in § 144 I und II BauGB bezeichnete Rechtsvorgänge bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde. Die Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele steigen dabei mit zunehmender zeitlicher Geltungsdauer der Sanierungssatzung.[2225] Auf der Grundlage der Sanierungssatzung werden für das förmlich festgesetzte Sanierungsgebiet Bebauungspläne aufgestellt. Für diese gelten die beschriebenen Verfahrensanforderungen einschließlich Entwicklungsgebot, Begründung, Bürger- und Trägerbeteiligung sowie Genehmigungs- bzw. Anzeigeverfahren. Zu Beginn des Sanierungsverfahrens sind an die Konkretisierung der Sanierungsziele keine hohen Anforderungen zu stellen. So muss nicht im Zeitpunkt des Erlasses der Sanierungssatzung bereits erkennbar sein, wie

---

[2214] Zur Sanierung und Städtebauförderung *Gaentzsch* NJW 1985, 881; *Krautzberger* DVBl. 1984, 1149; *ders.* NVwZ 1987, 647; *Löhr* ZfBR 1984, 267.

[2215] *BVerwG*, Urt. v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – ZfBR 1999, 228 = UPR 1999, 273.

[2216] *BVerwG*, B. v. 16.1.1996 - 4 B 69.95 - NVwZ-RR 1997, 155 = DVBl. 1996, 691 – Funktionsschwächensanierung.

[2217] *BVerwG*, Urt. v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – ZfBR 1999, 228 = UPR 1999, 273.

[2218] So *BVerwG*, B. v. 25. 2. 1993 -- 4 NB 18.92 -- DVBl. 1993, 673 = UPR 1993, 266.

[2219] *BVerwG*, B. v. 1. 2. 1994 -- 4 NB 44.93 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 188.

[2220] *BVerwG*, B. v. 23. 7. 1993 -- 4 NB 26.93 -- Buchholz 406.15 § 5 StBauFG Nr. 4 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 809 -- Sanierungssatzung.

[2221] *BVerwG*, B. v. 23. 6. 1992 -- 4 NB 26.92 -- BauR 1993, 64 = NVwZ 1993, 361 = BRS 54 Nr. 22 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 858 -- Heilung.

[2222] *BVerwG*, Urt. v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – ZfBR 1999, 228 = UPR 1999, 273.

[2223] Zum Außerkrafttreten der Sanierungssatzung infolge eines längeren Zeitablaufs *BVerwG*, B. v. 23. 7. 1993 -- 4 NB 26.93 -- Buchholz 406.15 § 5 StBauFG Nr. 4; vgl. auch *Becker* in HdBöffBauR Kap. C Rdn. 216.

[2224] *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1984 -- 4 C 20.81 -- BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1985, 116 = NVwZ 1985, 109 = BauR 1985, 189 -- Konkretisierung Sanierungsziele.

[2225] *BVerwG*, Urt. v. 7. 9. 1984 -- 4 C 20.81 -- BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1985, 116 = NVwZ 1985, 109 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 814 -- Konkretisierung Sanierungsziele; B. v. 10. 9. 1990 -- 4 B 126.90 -- *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 816; Urt. v. 20. 10. 1978 -- 4 C 48.76 -- BauR 1979, 139 = DVBl. 1989, 153 = NJW 1979, 2577.

das Sanierungsgebiet im Einzelnen genutzt werden soll.[2226] Die Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele steigen jedoch mit dem weiteren Fortschreiten.[2227]

1083 Im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet besteht eine **Genehmigungspflicht** nach **§ 144 BauGB**. Danach bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde (1) die der Veränderungssperre nach § 14 I BauGB unterliegenden Vorhaben und sonstigen Maßnahmen sowie (2) Vereinbarungen, durch die ein schuldrechtliches Vertragsverhältnis über den Gebrauch oder die Nutzung eines Grundstücks, Gebäudes oder Gebäudeteils auf bestimmte Zeit von mehr als einem Jahr eingegangen oder verlängert wird (§ 144 I BauGB). Zudem bedürfen der schriftlichen Genehmigung der Gemeinde (1) die rechtsgeschäftliche Veräußerung eines Grundstücks und die Bestellung und Veräußerung eines Erbbaurechts, (2) die Bestellung eines das Grundstück belastenden Rechts sowie (3) ein schuldrechtlicher Vertrag, durch den eine Verpflichtung zu einem der vorgenannten Rechtsgeschäfte begründet wird. Zudem sind (4) die Begründung, Änderung oder Aufhebung einer Baulast sowie (5) die Teilung eines Grundstücks genehmigungspflichtig (§ 144 II BauGB). Die Genehmigung darf nach § 145 II BauGB nur versagt werden, wenn Grund zu der Annahme besteht, dass das Vorhaben, der Rechtsvorgang einschließlich der Teilung eines Grundstücks oder die damit erkennbar bezweckte Nutzung die Durchführung oder Sanierung unmöglich machen oder wesentlich erschweren würde oder den Zielen und Zwecken der Sanierung zuwiderlaufen würde. Die sanierungsrechtliche Genehmigung ist zu erteilen, wenn die wesentliche Erschwerung durch Maßnahmen nach § 145 III BauGB beseitigt wird. Die Genehmigung kann nach § 145 III BauGB auch unter Auflagen, in den Fällen des § 144 I BauGB auch befristet oder bedingt erteilt werden (§ 145 IV 1 BauGB). Die Genehmigung kann auch vom Abschluss eines städtebaulichen Vertrages abhängig gemacht werden, wenn dadurch Versagungsgründe ausgeräumt werden können (§ 145 IV 2 BauGB). Die sanierungsrechtliche Genehmigung nach § 144 BauGB tritt gegebenenfalls neben andere Genehmigungen wie etwa die Baugenehmigung. Ein planungsrechtlich zulässiges Vorhaben muss daher nicht auch im sanierungsrechtlichen Sinne zulässig sein. Die Gemeinde kann daher die sanierungsrechtliche Genehmigung auch dann verweigern, wenn das Vorhaben nach dem bisherigen Planungsrecht zulässig wäre. Denn die sanierungsrechtlichen Zielvorstellungen der Gemeinde sollen gerade durch das Erfordernis einer Genehmigung nach § 144 BauGB gesichert werden.[2228] Die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets durch eine Sanierungssatzung erzeugt für die Grundstücke, die im Sanierungsgebiet liegen, verfahrensrechtliche und inhaltliche Beschränkungen (§§ 144, 145 BauGB).[2229] Dabei handele es sich um nicht zu beanstandende Inhaltsbestimmungen des Eigentums i. S. des Art. 14 I 2 GG.[2230] Die Grenze der Sozialbindung (Art. 14 II GG) werde aber überschritten, wenn die Sanierung nicht mehr sachgemäß und nicht hinreichend zügig durchgeführt wird. Eine Sanierungssatzung leidet daher nicht an einem Rechtsfehler, wenn die Sanierungsziele im Zeitpunkt des Erlasses der Satzung noch nicht konkretisiert sind. Die Sanierungsziele müssen sich jedoch im Laufe des Sanierungsverfahrens verdichten und konkretisiert werden.[2231] Auch bei sehr langer Dauer ist die Sanierung jedoch keine Enteignung i. S. des Art. 14 III 1 GG. Im Unterschied zur Veränderungssperre (§§ 14, 17 BauGB) normiert das BauGB für die städtebauliche Sanierung keinen Zeitrahmen. Diese vom Gesetzgeber bewusst vorgenommene Differenzierung ist durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt, weil mit der Sanierung zumeist auch eine Verbesserung des Planungsrechts und des städtebaulichen Umfeldes einhergeht.[2232] Aus dem sanierungsrechtlichen Genehmigungserfordernis in § 144 I BauGB kann allerdings kein Nachbarschutz abgeleitet werden.[2233]

Wird ein Vorhaben im förmlich festgelegten Sanierungsgebiet ohne die nach § 144 I Nr. 1 BauGB neben der Baugenehmigung erforderliche sanierungsrechtliche Genehmigung verwirklicht, hat die Bauaufsichtsbehörde nach dem jeweiligen Landesrecht die Befugnis, die Einstellung der Bauarbeiten anzuordnen, ohne dass dass es auf die Frage der Genehmigungsfähigkeit ankommt. Von dem ihr eingeräumten Ermessen hat die Baugenehmigungsbehörde in diesem Fall zur Sicherung der gemeindlichen Planungsvorstellungen regelmäßig durch Erlass einer

---

[2226] *BVerwG, BVerwG,* Urt. v. 7. 9. 1984 -- 4 C 20.81 -- BVerwGE 70, 83 = DVBl. 1985, 116 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 814.

[2227] *BVerwG*, Urt. v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – ZfBR 1999, 228 = UPR 1999, 273

[2228] *BVerwG*, B. v. 7.6.21996 – 4 B 1991.96 – NJW 1996, 2807 = DVBl. 1997, 78 - Sanierungsdauer.

[2229] Nach Auffassung des *OVG Koblenz*, Urt. v. 27.1.1998 - 6 A 12252/97 - BauR 1998, 754 sei die Frage, ob die Voraussetzungen für den Erlaß einer Sanierungssatzung i. S. des § 142 I 1 BauGB i.V.m. § 136 II BauGB vorliegen, durch einen Subsumtionsvorgang und nicht im Wege der Abwägung zu ermitteln. Die Abgrenzung des Sanierungsgebiets erfolge demgegenüber aufgrund einer Abwägung; vgl. auch *BVerwG*, B. v. 10.11.1998 - 4 BN 38.98 - DVBl. 1999, 255. Dem für den Erlaß einer Sanierungssatzung geltenden Abwägungsgebot (§ 136 Abs. 4 S. 3 BauGB) unterliegen die Bestimmungen der Ziele und Zwecke der Sanierung und die Abgrenzung des Sanierungsgebiets, aber noch nicht, welche planerischen Festsetzungen für die einzelnen Grundstücke letztlich getroffen werden sollen.

[2230] Das gilt auch für die Annahme in § 153 Abs. 2 BauGB, daß eine Veräußerung zu einem wesentlich über dem Verkehrswert liegenden Preis die Sanierung wesentlich erschwert, so *BVerwG*, B. v. 8.1.1998 - 4 B 221.97 - NVwZ 1988, 954 = BauR 1998, 527.

[2231] *BVerwG*, B. v. 27.5.1997 - 4 B 98.96 - NVwZ-RR 1998, 216.

[2232] *BVerwG*, Urt. v. 7.7.1996 - 4 B 91.96 - NJW 1996, 2807 = DVBl. 1997, 78.

[2233] *BVerwG*, B. v. 7.5.1997 - 4 B 73.97 - NVwZ 1997, 991.

Baueinstellungsverfügung[2234] Gebrauch zu machen. Dieser Pflicht der Baugenehmigungsbehörde zum Einschreiten entspricht ein Anspruch der Gemeinde, den diese gegebenenfalls sogar im Wege der einstweiligen Anordnung durchsetzen kann.[2235]

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. Das BVerwG ist aber der Auffassung, dass zu Beginn des Sanierungsverfahrens noch keine hohen Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele gestellt werden dürften. Es müsse insbesondere nicht bereits unmittelbar nach Inkrafttreten der Sanierungssatzung erkennbar sein, wie das Sanierungsgebiet im Einzelnen genutzt werden soll. Höhere Anforderungen an die Konkretisierung der Sanierungsziele seien erst mit fortschreitendem Sanierungsverfahren insbesondere im Hinblick auf die sanierungsrechtliche Genehmigung nach § 145 BauGB zu stellen.[2236] Eine förmliche Begründung ist im Übrigen für die Sanierungssatzung nicht vorgeschrieben, so dass eine Dokumentation der Vorstellungen des Rates keine Wirksamkeitsvoraussetzung für die Satzung darstellt.[2237] Auch die Zweckmäßigkeit der Begrenzung des Sanierungsgebiets (§ 142 I 2 BauGB) unterliegt der Abwägung (§ 136 IV 3 BauGB). Fehler der Abwägung werden nach Maßgabe des § 215 I Nr. 2 BauGB (und § 244 II BauGB 1986) unbeachtlich.[2238] 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 Bereicherung.[2239] 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 einholt.[2240] Mit der Erklärung über den Abschluss der Sanierung nach BauGB § 163 III S 1 entfällt das sanierungsrechtliche Genehmigungserfordernis nach BauGB § 144 insgesamt[2241]

1084 Für das **Verhältnis** zwischen **sanierungsrechtlicher Genehmigung** und **Baugenehmigung** gilt: Ob in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet auch vor Erteilung einer sanierungsrechtlichen Genehmigung über einen Bauantrag durch Baugenehmigung entschieden werden kann, bestimmt sich nach den Regeln des jeweiligen Landesrechts.[2242] Bundesrecht nötigt jedenfalls nicht dazu, eine Baugenehmigung ohne vorherige Erteilung der sanierungsrechtlichen Genehmigung zu versagen. Hierzu hat sich in den einzelnen Bundesländern eine unterschiedliche Praxis herausgebildet,[2243] die teilweise eine vorherige Baugenehmigungserteilung zulässt, teilweise aber auch zunächst eine Entscheidung über die sanierungsrechtliche Genehmigung für erforderlich hält. Die Baugenehmigung wird dann als der Schlusspunkt der verschiedenen Zulassungsentscheidungen angesehen (**„Schlusspunkttheorie“**).[2244]

1085 Die förmliche Festlegung eines Sanierungsgebiets durch eine Sanierungssatzung erzeugt für die Grundstücke, die im Sanierungsgebiet liegen, verfahrensrechtliche und inhaltliche Beschränkungen (vgl. §§ 144, 145 BauGB). Diese sind als Bestimmung des Inhalts des Eigentums im Sinne des Art. 14 I 2 GG zu beurteilen.[2245] Das Regelungssystem ist als solches verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Die gesetzlich angeordneten Verfügungsbeschränkungen sind Ausdruck der Sozialbindung im Sinne des Art. 14 II GG. Die Grenze der Sozialbindung wird zwar überschritten, wenn die Sanierung nicht mehr sachgemäß und nicht hinreichend zügig durchgeführt wird.[2246] In diesem Fall entfällt die Rechtsgültigkeit der Sanierungssatzung. Es kann auch - namentlich im Bereich der Genehmigungspflicht - geboten

---

[2234] Dazu *OVG Bautzen*, Urt. v. 17.11.1998 – 1 S 669/98 – SächsVBl. 1999, 131.

[2235] *OVG Weimar*, B. v. 22.10.1998 – 1 ED 1056/98 – BauR 1999, 164 = ThürVBl. 1999, 19.

[2236] BVerwG, Urt. v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – NVwZ 1999, 1336 = ZfBR 1999, 228 = BauR 1999, 888 = UPR 1999, 273.

[2237] BVerwG, Urt. v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – NVwZ 1999, 1336.

[2238] BVerwG, Urt. v. 4.3.1999 – 4 C 8.98 – NVwZ 1999, 1336 = ZfBR 1999, 228 = BauR 1999, 888 = UPR 1999, 273.

[2239] AG Tiergarten, Urt. v. 11.1.1999 – 5 C 484/98 – Grundeigentum 1999, 255.

[2240] OVG Magdeburg, Urt. v. 20.1.1999 – A 2 S 130/97 – VwRR MO 1999, 182.

[2241] VG Gera, Urt. v. 14.1.1999 – 4 K 1884/97 GE -.

[2242] So *BVerwG*, B. v. 25.10.1995 - 4 B 216.95 – BVerwGE 99, 351 = NVwZ 1996, 377, unter Aufgabe der im B. v. 15.7.1994 - 4 B 109.94 - NVwZ-RR 1995, 66, vertretenen Rechtsauffassung.

[2243] *VGH München*, B. v. 18.3.1993 – GrS 1/1992 – 1 B 90.3063 – DVBl. 1993, 665 = BayVBl 1993, 370; *OVG Münster*, Urt. v. 20.3.1992 – 11 A 610/90 - BauR 1992, 610; *OVG Lüneburg*, Urt. v. 28.6.1985 – 6 A 8/84 – UPR 1986, 226 = BRS 44 Nr. 233; *VGH Kassel*, Urt. v. 4.2.1985 – 4 OE 24/83 - NuR 1986, 185.

[2244] *BVerwG*, Urt. v. 20.11.1995 - 4 C 10.95 - NVwZ 1996, 378 = BauR 1996, 227.

[2245] *BVerwG*, B. v. 7.6.21996 – 4 B 1991.96 – NJW 1996, 2807 = DVBl. 1997, 78 – Sanierungsdauer unter Hinweis auf *Roeser* in Schlichter/Stich Rdn. 9 zu § 136; a.A. *Bielenberg*, Rdn. 32 zu § 145 BauGB.

[2246] *BVerwG*, Urt. v. 6.7.1984 - 4 C 14.81 - Buchholz 406.15 § 15 StBauFG Nr. 6 = DVBl 1985, 114; *BGH*, Urt. v. 17.12.1981 - III ZR 72/80 - DVBl 1982, 535; Urt. v. 17.9.1987 - III ZR 176/86 - BRS 53 Nr. 160.

sein, im Wege verfassungskonformer Handhabung die eigentumsrechtliche Ausgangslage zu beachten.[2247] Wie bei städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und zur Verwirklichung von städtebaulichen Geboten nach §§ 176 bis 179 BauGB können auch zur Verwirklichung der Ziele der Sanierung in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet Miet- oder Pachtverhältnisse von der Gemeinde aufhoben werden (§ 182 I BauGB). Die Gemeinde darf ein Mietverhältnis über Wohnraum nur aufheben, wenn im Zeitpunkt der Beendigung des Mietverhältnisses angemessener Ersatzwohnraum für den Mieter und die zu seinem Hausstand gehörenden Personen zu zumutbaren Bedingungen zur Verfügung steht (§ 182 II BauGB. Die gemeindlichen Möglichkeiten zur Aufhebung des Miet- oder Pachtverhältnisses nach § 182 BauGB stehen dabei gleichrangig und gleichwertig neben dem zivilrechtlichen Kündigungsrecht.[2248]

1086 Die Sanierungssatzung erfüllt – so das *BVerwG*[2249] - mit ihren Genehmigungsvorbehalten der Sache nach auch den Zweck der Sicherung der Planung, den sonst die Instrumente der §§ 14, 15 BauGB erfüllt.[2250] Während das Gesetz für die Veränderungssperre einen **Zeitrahmen** normiert (vgl. §§ 17, 18 I BauGB), fehlt es für die Sanierungssatzung allerdings an vergleichbaren Regelungen. Zwingender Inhalt einer Sanierungssatzung ist es zudem nicht, einen Zeitraum für die Durchführung der Sanierung anzugeben.[2251] Dieser Unterschied ist indes gesetzgeberisch gewollt. § 14 IV BauGB schließt für Vorhaben in förmlich festgelegten Sanierungsgebieten die Anwendung der Vorschriften über die Veränderungssperre ausdrücklich aus. Dieser unterschiedlichen Regelung liegen sachliche Erwägungen zu Grunde. Die Gemeinde, welche ihre beabsichtigte Bauleitplanung durch eine Veränderungssperre sichern will, wird hierdurch in einen zeitlichen Rahmen gestellt. Das ist erforderlich, um die Gemeinde wirksam anzuhalten, innerhalb angemessener Frist die selbst gesetzten Ziele städtebaulicher Politik in einem Bebauungsplan rechtsverbindlich zu konkretisieren (vgl. § 1 III BauGB). Ziele und gesetzlicher Auftrag der Gemeinde sind bei einer städtebaulichen Sanierung insoweit andere. Hier handelt es sich darum, die gebotene Behebung vorhandener städtebaulicher Missstände (vgl. § 136 II BauGB) nicht nur planerisch vorzubereiten, sondern auch die Durchführung der Maßnahmen zu betreiben und die Finanzierung sicherzustellen (vgl. §§ 140 ff., insbesondere §§ 147, 148, 149 BauGB). Hinzu kommt, dass eine städtebauliche Sanierung einen sehr komplexen Vorgang darstellt (vgl. § 136 III BauGB). Für ihn lassen sich - trotz ausführlicher Vorbereitung (vgl. § 140 BauGB) - schwerlich abstrakt nähere zeitliche Vorgaben festlegen. Sanierung ist nach den Vorstellungen des Gesetzgebers ein Prozess, der als Gesamtmaßnahme eine Koordination sehr unterschiedlicher Einzelmaßnahmen erfordert.[2252] Ferner erfährt der einzelne Grundstückseigentümer auf Grund der durchgeführten Sanierung eine Wertverbesserung seines Grundstücks (vgl. §§ 153, 154 BauGB). Hiervon geht der Gesetzgeber jedenfalls in typisierender Betrachtung aus. Dieser Vorteil rechtfertigt eine längere Dauer der Sanierungsmaßnahmen als sie dem Zeitrahmen der Veränderungssperre entspricht. Nach § 153 IV 1 BauGB ist das Grundstück zu dem Verkehrswert zu veräußern, der sich durch die sanierungsbedingte Neuordnung ergibt.[2253] Der Vertragspartner der Gemeinde oder des Sanierungsträgers hat im Falle des Grundstückskaufs nach § 154 IV 1 BauGB keinen Anspruch darauf, dass der sanierungsbedingte Wertzuwachs ermittelt und offengelegt wird.[2254] Der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt entwickelt auch keinen Nachbarschutz.[2255]

Der Gesetzgeber hat im Rahmen des Art. 14 I 2 GG den verfassungsrechtlichen Auftrag, für eine sozial ausgewogene Eigentumsordnung zu sorgen.[2256] Das schließt Belastungen für den Grundeigentümer nicht aus. Je stärker der soziale Bezug und die soziale Funktion des betroffenen Eigentumsobjekts ist, umso weiter ist die Befugnis des Gesetzgebers zu

---

[2247] *BVerwG*, Urt. v. 21.8.1981 - 4 C 16.78 - Buchholz 406.15 § 15 StBauFG Nr. 3 = NJW 1982, 398; *BGH*, Urt. v. 17.12.1981 - III ZR 72/80 - DVBl 1982, 535 mit krit. Anm. *Krautzberger* ZfBR 1982, 135; B. v. 7.6.21996 – 4 B 1991.96 – NJW 1996, 2807 = DVBl. 1997, 78 – Sanierungsdauer.

[2248] *VGH Kassel*, Urt. v. 15.12.1997 - 4 TG 4597/96 - StädteT 1998, 518.

[2249] *BVerwG*, B. v. 7.6.21996 – 4 B 1991.96 – NJW 1996, 2807 = DVBl. 1997, 78 – Sanierungsdauer.

[2250] *BVerwG*, B. v. 15.7.1994 - 4 B 109.94 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 170 = ZfBR 1994, 294.

[2251] *BVerwG*, Urt. v. 7.9.1984 - 4 C 20.81 - BVerwGE 70, 83; B. v. 3.5.1993 - BVerwG 4 NB 15.93 - NVwZ-RR 1994, 9.

[2252] *BVerwG*, Urt. v. 23.5.1986 - 8 C 42.84 - Buchholz 406.15 § 1 StBauFG Nr. 1 = NVwZ 1986, 917.

[2253] Bei der Bewertung ist die verfassungsrechtlich gebotene Willkürgrenze erst überschritten, wenn die Gründe der Entscheidung bei verständiger Würdigung nicht mehr einleuchten und sich der Schluß aufdrängt, daß sie auf sachfremden Erwägungen beruhen, so *BVerfG*, B. v. 9.3.1998 – 1 BvR 1041/92 - .#

[2254] *BVerwG*, B. v. 19.11.1997 - 4 B 182.97 - Buchholz 406.11 § 153 BauGB Nr. 1.

[2255] *BVerwG*, B. v. 7.5.1997 - 4 B 73.97 - NVwZ 1997, 991. Mit der baurechtlichen Nachbarklage kann daher nicht geltend gemacht werden, daß eine für ein Bauvorhaben in einem förmlich festgelegten Sanierungsgebiet erteilte Baugenehmigung nicht im Einklang mit dem Sanierungskonzept der Gemeinde stehe.

[2256] *BVerfG*, B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; B. v. 8. 1. 1985 -- 1 BvR 792/83 -- BVerfGE 68, 361 -- Kündigungsschutz; B. v. 12. 3. 1986 -- 1 BvL 81/79 -- BVerfGE 72, 66 -- Salzburg; B. v. 30. 11. 1988 -- 1 BvR 1301/84 -- BVerfGE 79, 174 = NJW 1989, 1271 = DVBl. 1989, 352 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 98 -- Verkehrslärm; B. v. 9.10.1991 – 1 BvR 227/91 - BVerfGE 84, 382 = NJW 1992, 361; B. v. 22.11.1994 – 1 BvR 351.91 - BVerfGE 91, 294 = NJW 1995, 511 - Mietpreisbindung.

belastenden Inhalts- und Schrankenbestimmungen.[2257] Art. 14 II GG fungiert hierfür als legitimierender Grund für ein Zurückdrängen der Privatnützigkeit und der autonomen Verfügungsbefugnis. Derartige Gründe liegen hier vor. Da sich die Sanierung auf die Beseitigung städtebaulicher Missstände bezieht, ist die soziale Funktion des Grundeigentums offenkundig. Gleichwohl muss der Gesetzgeber den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit wahren. Hierzu kommt es auf die Intensität des "Eingriffs" an, welche die förmlich festgelegte Sanierung für den Grundeigentümer auslöst. Diese lässt sich kaum abstrakt beurteilen. Der Eingriff realisiert sich unter anderem dann, wenn dem Grundeigentümer eine genehmigungsbedürftige Verfügung versagt wird und dadurch die wirtschaftliche Nutzung des Grundstücks - wie sie ohne förmliche Sanierung rechtlich möglich wäre - in übermäßiger Weise eingeschränkt wird. Indes ist der Gesetzgeber auch in diesem Fall nicht verpflichtet, gerade für einen finanziellen Ausgleich zu sorgen. Art. 14 I 2 GG legt nicht fest, wie der Gesetzgeber eine "übermäßige" Beeinträchtigung ausgleicht. Art. 14 I 1 GG gibt im Grundsatz nur das Ziel vor, nicht aber die Art und Weise der Erfüllung. Der Gesetzgeber hat dazu gemäß § 145 V BauGB einen Ausgleich für wirtschaftlich unzumutbare Nachteile dadurch geschaffen, dass er dem Grundeigentümer gegenüber der Gemeinde einen Anspruch auf Übernahme des Grundstücks einräumt. Damit hat er eine ausgleichende Regelung getroffen, die den Anforderungen des Art. 14 I 2 GG grundsätzlich entspricht. Gegebenenfalls kommt daneben auch ein gewohnheitsrechtlich begründeter Aufopferungsanspruch in Betracht.[2258] Die durch die Sanierung bewirkten Wertsteigerungen sollen durch einen Ausgleichsbetrag abgeschöpft werden. Der Eigentümer hat an die Gemeinde einen Ausgleichsbetrag zu leisten, der der durch die Sanierung bedingten Bodenwertsteigerung entspricht (§ 154 I BauGB).[2259] Die durch die Sanierung bedingte Erhöhung des Bodenwerts des Grundstücks besteht nach § 154 II BauGB aus dem Unterschied zwischen dem Bodenwert, der sich für das Grundstück ergeben würde, wenn eine Sanierung weder beabsichtigt noch durchgeführt worden wäre (Anfangswert), und dem Bodenwert, der sich für das Grundstück durch die rechtliche und tatsächliche Neuordnung des förmlich festgelegten Sanierungsgebiets ergibt (Endwert). Der Ausgleichsbetrag ist nach Abschluss der Sanierung zu entrichten (§ 154 III BauGB). Die Erhebung des Ausgleichsbetrags dient der Finanzierung der Sanierung. Überschüsse sind nach § 156 a BauGB auf die Eigentümer zu verteilen. Bei der Ermittlung der sanierungsbedingten Bodenwerterhöhung steht der Behörde sowohl hinsichtlich der für die Ermittlung des Anfangs- und Endwertes maßgebenden Faktoren als auch hinsichtlich des Verfahrensweges ein Einschätzungsspielraum zu,[2260]

1087 Bestehen keine Aussichten, die städtebauliche Sanierungsmaßnahme innerhalb eines angemessenen Zeitraums durchzuführen, tritt die Sanierungssatzung außer Kraft. Dies ergibt sich aus dem allgemeinen Grundsatz, wonach eine Planung, deren Realisierung nicht zu erwarten ist, rechtswidrig ist. Was danach als absehbar zu gelten hat, entzieht sich allerdings einer Verallgemeinerung, sondern muss im Einzelfall bestimmt werden. Eine Sanierungssatzung kann etwa außer Kraft treten, wenn die Gemeinde ihr Sanierungskonzept tatsächlich aufgibt oder der Verwirklichung später rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen.[2261]

1088 Die Voraussetzungen, unter denen eine Sanierungssatzung gem. § 162 I BauGB teilweise aufzuheben ist, sind andere als die, unter denen gem. § 163 I BauGB die Sanierung für ein einzelnes Grundstück für abgeschlossen erklärt werden kann und auf Antrag des Eigentümers für abgeschlossen zu erklären ist. Die Zielsetzungen beider Bestimmungen sind verschieden. Der Gesetzgeber hat mit § 163 I 2 BauGB vorausgesetzt, der Eigentümer werde aus Gründen seines eigenen Interesses beizeiten einen Antrag stellen, dass für sein Grundstück das Sanierungsverfahren für beendet erklärt wird. Damit soll es der Gemeinde erspart werden, nur für einzelne Grundstücke ein Satzungsverfahren und damit nur

---

[2257] *BVerfG*, B. v. 7.7.1971 – 1 BvR 765/66 - BVerfGE 31, 229 = NJW 1971, 2163 - Urheberrecht; B. v. 15.1.1974 – 1 BvL 5/70 - BVerfGE 36, 281 = GRUR 1974, 143 – Akteneinsicht Patenterteilung; B. v. 23. 4. 1974 -- 1 BvR 6/74 u. a. -- BVerfGE 37, 132 -- Kündigungsschutz; Urt. v. 8. 7. 1976 -- 1 BvL 19/75 -- BVerfGE 42, 263 -- Hilfswerk Behinderte Kinder; B. v. 1. 3. 1979 -- 1 BvR 532/77 -- BVerfGE 50, 290 = NJW 1979, 833 -- Mitbestimmung; B. v. 12. 6. 1979 -- 1 BvL 19/76 -- BVerfGE 52, 1 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1104 -- Kleingarten; Urt. v. 28. 2. 1980 -- 1 BvL -- BVerfGE 53, 257 -- Altehen; B. v. 14.7.1981 – 1 BvL 24/78 - BVerfGE 58, 137 - Pflichtexemplare; B. v. 10.5.1993 – 1 BvR 820/79 - BVerfGE 64, 87 - Rentenanpassung; B. v. 19. 6. 1985 -- 1 BvL 57/79 -- BVerfGE 70, 191 -- Fischereigenossenschaften; B. v. 9.10.1991 – 1 BvR 227/91 - BVerfGE 84, 382 = NJW 1992, 361.

[2258] Hierfür grundsätzlich *BGH*, Urt. v. 26.1.1984 - III ZR 216/82 - BGHZ 90, 17; vgl. allerdings auch *BVerwG*, Urt. v. 15. 2. 1990 -- 4 C 47.89 -- BVerwGE 84, 361 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1049; Urt. v. 24. 6. 1993 -- 7 C 26.92 -- BVerwGE 94, 1 = DVBl. 1993, 1141 = NJW 1993, 2949 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 1055 -- Naturschutzverordnung Herrschinger Moos.

[2259] *VG Berlin*, Urt. v. 11.11.1998 – 19 A 86.98 – NVwZ 1999, 568 = Grundeigentum 1999, 51; Zur Beitragsfreiheit einer Erschließungsanlage innerhalb eines förmlich festgesetzten Sanierungsgebietes als Ordnungsmaßnahme *BVerwG*, Urt. v. 28.4.1999 – 8 C 7/98 - #; *OVG Münster*, Urt. v. 9.4.1998 – 15 A 7071/95 – UPR 1998, 471 – straßenbaubeitragsrechtlicher Ausbau.

[2260] *VG Berlin*, Urt. v. 11.11.1998 – 19 A 86.98 – NVwZ 1999, 568 = Grundeigentum 1999, 51

[2261] So *BVerwG*, B. v. 23. 7. 1993 -- 4 NB 26.93 -- Buchholz 406.15 § 15 StBauFG Nr. 4 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 809.

jeweils punktuell für einen Teil des förmlichen Sanierungsgebietes die Sanierungssatzung aufzugeben. Es sind also Gründe der Praktikabilität und der Verhältnismäßigkeit maßgebend, welche die Unterscheidung rechtfertigen.[2262]

3. Entwicklungsbereichssatzung

1089 Eine zunehmende Bedeutung zur **Erschließung neuer Baugebiete oder Umstrukturierung vorhandener Baugebiete** werden die städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen erhalten.[2263] Sie dienen dazu, Ortsteile und andere Teile des Gemeindegebietes entsprechend ihrer besonderen Bedeutung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung der Gemeinde oder entsprechend der angestrebten Entwicklung des Landesgebietes oder der Region erstmalig zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen (§ 165 II BauGB).[2264] Die Maßnahmen sollen der Errichtung von Wohn- und Arbeitsstätten sowie von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen dienen. Die einzelnen Ziele der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sind in § 165 III 1 BauGB beschrieben: Danach kann die Gemeinden einen Bereich, in dem eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durchgeführt werden soll, durch Beschluss förmlich als städtebaulichen Entwicklungsbereich festlegen, wenn (1) die Maßnahme den Zielen und Zwecken des § 165 II BauGB entspricht, (2) das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme erfordert, insbesondere zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs-, und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzung brachliegender Flächen, (3) die mit der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme angestrebten Ziele und Zwecke durch städtebauliche Verträge nicht erreicht werden können oder Eigentümer der von der Maßnahme betroffenen Grundstücke unter entsprechender Berücksichtigung des § 166 III BauGB nicht bereit sind, ihre Grundstücke an die Gemeinde oder den von ihr beauftragten Entwicklungsträger zu einem angemessenen Wert zu veräußern (§ 169 I Nr. 6 und IV BauGB) und (4) die zügige Durchführung der Maßnahme innerhalb eines absehbaren Zeitraums gewährleistet ist. Das Gesetz verweist also darauf, dass die städtebauliche Entwicklungsbereichssatzung gegenüber vertraglichen (freiwilligen) Regelungen nachrangig ist. Lässt sich eine vertragliche Regelung erreichen, ist eine (zwangsweise) Entwicklungsbereichssatzung nicht erforderlich. Sowohl der Gemeinde wie auch betroffenen Eigentümern wird regelmäßig zu raten sein, einverständlichen Lösungen den Vorrang zu geben. Der Erwerb der Grundstücke zu angemessenen Bedingungen wird die Gemeinde in die Lage versetzen, ihre städtebaulichen Ziele ohne das Mittel der zwangsweisen Umsetzung zu erreichen. Der Eigentümer wird bei einer freiwilligen Regelung zumeist bessere Konditionen erreichen, als wenn er es auf eine rechtliche Auseinandersetzung ankommen lässt. Dies setzt allerdings eine entsprechende Kompromissbereitschaft der Beteiligten voraus. Die Gemeinde kann sich dabei kann sich dabei auf das gesetzliche Instrumentarium berufen, sollte es allerdings nur anwenden, wenn es sich nicht umgehen lässt. Auch aus gemeindlicher Sicht wird daher einer einverständlichen Regelung zumeist der Vorrang einzuräumen sein. Es bieten sich daher vor allem städtebauliche Verträge als Möglichkeit der sozialgerechten Bodennutzung an.[2265] Entwicklungsmaßnahmen sind auf qualitativ Neues ausgerichtet. Sie beziehen sich im Gegensatz zu sanierungsrechtlichen Maßnahmen, bei denen trotz teilweisem Abriss und Neubebauung zur Beseitigung städtebaulicher Missstände die weitgehende Erhaltung der vorhandenen Substanz und des Gebietscharakters angestrebt wird, auf Gebieten mit größeren Freiflächen, die baulich noch entwickelt werden können, oder auf Bereiche, deren weitere Bebauung die Entwicklung insgesamt noch in eine andere Richtung führen kann. In Zweifelsfällen ist entscheidend, welche bodenrechtliche Instrumente zur Verwirklichung der städtebaulichen Ziele erforderlich sind.[2266] Dagegen eignen sich Entwicklungsmaßnahmen nicht als Mittel dafür, zur Ankurbelung der Wirtschaft private Investoren zu fördern. Maßnahmen, die nicht den besonderen Zielen des § 165 BauGB dienen und insbesondere nicht zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Wohn- und Arbeitsstätten, zur Errichtung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen oder zur Wiedernutzbarmachung brachliegender Flächen dienen, sind unzulässig. Vor allem muss sich die Entwicklungsmaßnahme durch einen erhöhten Gemeinwohlbezug rechtfertigen.[2267]

1090 Vor der förmlichen Festlegung des Entwicklungsbereichs durch Satzung hat die Gemeinde grundsätzlich Voruntersuchungen durchzuführen oder zu veranlassen. Der Beschluss über den Beginn der Voruntersuchungen ist öffentlich bekanntzumachen mit der Folge, dass die Qualitätsmerkmale des Grund und Bodens auf diesen Zeitpunkt

---

[2262] *BVerwG*, B. v. 12. 12. 1995 -- 4 B 281.95 -- DVBl. 1996, 270 = ZfBR 1996, 114 = UPR 1996, 148 -- Abgeschlossenheitsbescheinigung.

[2263] *Battis/Krautzberger/Löhr* § 165 Rdn. 12; *Degenhart* DVBl. 1994, 1041; *Gaentzsch* NVwZ 1991, 921; *Leisner* NVwZ 1993, 935; *Krautzberger* LKV 1992, 84; *ders.* DöV 1992, 92; *ders.* WuV 1993, 85; *Müller/Wollmann* Erhaltung der städtebaulichen Gestalt eines Gebietes durch Erhaltungssatzung, S. 183; *Runkel* ZfBR 1991, 19; *Schmidt-Eichstaedt* BauR 1993, 38; *Stich* WuV 1993, 104.

[2264] Zu städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen auch *Degenhart* DVBl. 1994, 1041; *Gaentzsch* NVwZ 1991, 921; *Krautzberger* LKV 1992, 84; *ders.* WuV 1993, 85; *Leisner* NVwZ 1993, 935; *Neuhausen* DöV 1991, 146; *Runkel* ZfBR 1991, 91; *ders.* BBauBl. 1990, 252; *Schmidt-Eichstaedt* BauR 1983, 38; *Stich* WiVerw. 1993, 104.

[2265] *Grziwotz* DVBl. 1994, 1048.

[2266] So *OVG Berlin*, Urt. v. 28.11.1997 - 2 A 7.94 - ZfBR 1998, 211 = DVBl. 1998, 909.

[2267] *BVerwG*, B. v. 19.4.1999 – 4 BN 10.99 – Entwicklungsbereich zur städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme nach § 53 I StBauFG i.V.m. § 235 I 2 BauGB.#

einfrieren und nachträgliche Qualitätserhöhungen bei der Berechnung der Ausgleichs- und Entschädigungsleistungen (§ 169 I Nr. 4, § 153 BauGB) sowie der Ausgleichsbeträge (§ 166 III BauGB)[2268] nicht berücksichtigt werden. Auch kann auf der Grundlage des Beschlusses über die Voruntersuchungen eine Zurückstellung von Vorhaben nach § 15 BauGB erfolgen. Die Entwicklungsbereichssatzung, in der der städtebauliche Entwicklungsbereich zu bezeichnen ist, ist zu begründen und bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 165 VII BauGB). Die Entwicklungsbereichssatzung ist zusammen mit der Genehmigung ortsüblich bekanntzumachen (§ 165 VIII BauGB). Die in § 144 BauGB bezeichneten Vorhaben und Rechtsvorgänge unterliegen hierdurch einer Genehmigungspflicht. Die Gemeinde stellt für den Entwicklungsbereich Bebauungspläne in dem zuvor beschriebenen Verfahren auf.[2269]

In nichtbeplanten Innenbereichen kann die Gemeinde nach § 170 BauGB durch Satzung ein Anpassungsgebiet festlegen. Ergeben sich aus den Zielen und Zwecken der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme in einem im Zusammenhang bebauten Gebiet Maßnahmen zur Anpassung an die vorgesehene Entwicklung, kann die Gemeinde dieses in der EntwiklungssatzungEntwicklungssatzung förmlich festlegen. Das Anpassungsgebiet ist in der Entwicklungssatzung zu bezeichnen. Die förmliche Festlegung darf erst nach Durchführung vorbereitender Untersuchungen erfolgen. In dem Anpassungsgebiet sind die Regelungen über die Entwicklungsmaßnahme und die städtebauliche Sanierung entsprechend anzuwenden.

In einer Reihe von Entscheidungen hat sich das *BVerwG* inzwischen mit dem Recht der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen befasst. Das Instrument der Entwicklungsmaßnahme ist zur Lösung von besonderen städtebaulichen Problemen bestimmt.[2270] Dessen Einsatz setzt einen qualifizierten städtebaulichen Handlungsbedarf voraus, der aus Gründen des öffentlichen Interesses ein planmäßiges und aufeinander abgestimmtes Vorgehen im Sinne einer Gesamtmaßnahme erfordere.[2271] Die Anforderungen an die Festlegung von Entwicklungsbereichen gehen daher über allgemeine städtebauliche Gründe hinaus. Die Durchführung der städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme wird nicht schon allgemein und in jedem Fall vom Wohl der Allgemeinheit erfordert. Es ist vielmehr ein erhöhter Bedarf an Wohnraum oder gewerblichen Nutzungen erforderlich. Ein derartiger dringender Bedarf i. S. des § 165 III BauGB ist vielmehr nur anzunehmen, wenn sich die Nachfrage nach Wohnungen oder Gewerbebetrieben in einer Gemeinde in einer Weise erhöht hat, dass sie mittelfristig nicht ohne die Verwirklichung der Entwicklungsmaßnahme gedeckt werden kann.[2272] Prognosen über die zukünftige Entwicklung der Nachfrage müssen auf einer sorgfältig aufbereiteten realistischen Tatsachenermittlung basieren und hinsichtlich des Prognoseschlusses nachvollziehbar sein. Fehler in der Ermittlung des zukünftigen Bedarfs führen zur Nichtigkeit der Entwicklungsbereichssatzung.[2273] Wenn die Entwicklungsmaßnahme auf voneinander getrennten Teilflächen verwirklicht werden soll, ist der Gesamtmaßnahmecharakter nach Auffassung des *BVerwG* nur gewahrt, wenn die Teilflächen untereinander in einer funktionalen Beziehung stehen, die die gemeinsame Überplanung und einheitliche Durchführung zur Erreichung des Entwicklungsziels nahelegt.[2274] Im durch die Entwicklungssatzung (§ 165 VI BauGB)[2275] festgelegten städtebaulichen Entwicklungsbereich ist insbesondere die Enteignung zu Gunsten der Gemeinde auf Grund der Regelung des § 169 III BauGB gegenüber der allgemeinen städtebaulichen Enteignung erleichtert möglich.[2276] Diese Vorschrift hat das

---

[2268] *BVerwG*, Urt. v. 17. 12. 1992 -- 4 C 30.90 -- DVBl. 1993, 441 = ZfBR 1993, 145 = UPR 1993, 218 = NVwZ 1993, 1112; *Kleiber* ZfBR 1986, 263; *Schindhelm* NVwZ 1992, 747.

[2269] Zu weiteren Einzelheiten *Degenhart* DVBl. 1993, 1041. Durch das BauROG 1998 sind die Vorschriften über die Entwicklungsbereichssatzung in verschiedener Hinsicht ergänzt worden, vgl. etwa §§ 165 III Nr. 3, IV S. 2, VIII, 167 I, 169 I, und 171 BauGB.

[2270] Zur Abgrenzung zwischen Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen nach Städtebaurecht *BVerwG*, B. v. 8.7.1998 - 4 BN 22.98 NVwZ 1998, 1298 = UPR 1998, 454.

[2271] *VGH Mannheim*, Urt. v. 12.9.1994 – 8 S 3002/93 – BauR 1996, 523 für ein freigewordenes größeres Kasernengelände in einer unter starkem Siedlungsdruck stehenden Universitätsstadt; *OVG Bremen*, Urt. v. 23.6.1998 – 1 N 5/97 – zur Abwanderung von Einwohnern aus einer Großstadt in das benachbarte Umland, wenn hierdurch die städtebauliche Entwicklung und Ordnung beeinträchtigt wird..

[2272] Das *OVG Bremen*, Urt. v. 23.6.1998 – 1 N 5/97 – NordÖR 1998, 386, verweist etwa auf eine hohe Abwanderungsrate der Bevölkerung in das Umland als Indiz für ein besonderes städtebauliches Erfordernis.

[2273] *OVG Münster*, Urt. v. 1.12.1997 - 10a D 62/94.NE - DVBl. 1998, 351 - Allerheiligen Neuss.

[2274] *BVerwG*, Urt. v. 3.7.1998 - 4 CN 2.97 - DVBl. 1998, 1293 = UPR 1998, 453 - Teilbarkeit von Entwicklungsmaßnahmen.

[2275] Die Nichtigkeit einer Entwicklungssatzung führt nach Rechtsprechung des *BVerwG*, B. v. 31.3.1998 - 4 BN 5.98 – NVwZ-RR 1998, 543 = BauR 1998, 750 = ZfBR 1998, 251 nicht ohne weiteres auch zur Nichtigkeit eines für dasselbe Gebiet beschlossenen Bebauungsplans, zuvor bereits *VGH Mannheim*, Urt. v. 21.10.1997 - 8 S 609/97 - NVwZ-RR 1998, 720.

[2276] Angesichts dieser enteignenden Vorwirkung habe die Gemeinde bei der Festsetzung eines Entwicklungsbereichs Planungsalternativen zu berücksichtigen, wenn diese im Einzelfall ernsthaft in Betracht kommen, so *BVerwG*, B. v. 31.3.1998 - 4 BN 4.98 – NVwZ-RR 1998, 544 = DVBl. 1998, 909 = BauR 1998, 751 = ZfBR 1998, 252.

BVerwG für verfassungsrechtlich unbedenklich gehalten.[2277] In den Entwicklungsbereich dürfen auch Flächen für einen Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft einbezogen werden. Die Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs zur Deckung eines erhöhten Bedarfs an Arbeitsstätten kann im Einzelfall unzulässig sein, wenn das Wohl der Allgemeinheit die Durchführung der städtebaulichen Maßnahme nicht erfordert, weil Planungsalternativen vorhanden sind.[2278] Ist die Festsetzung eines Entwicklungsbereichs aus städtebaulichen Gründen erforderlich, so kann die nähere Ausgestaltung der Problembewältigung zu benachbarten Gebieten den dafür aufzustellen Bebauungsplänen vorbehalten werden[2279]. Aus dem Gesamtzusammenhang der Normen ergibt sich nach Auffassung des *OVG* Berlin, dass die Eigentümer an der Entwicklungsmaßnahme nicht verdienen sollen, die Wertsteigerungen vielmehr der Gemeinde und den von ihr verwirklichten Zwecken zugute kommen sollen. Es entspreche daher den Zielen des Entwicklungsbereichsrechts und sei nicht rechtsmissbräuchlich, wenn die Gemeinde die nach den rechtlichen und wirtschaftlichen Gegebenheiten für sie günstigste Form des kommunalen Zwischenerwerbs wähle.[2280] Nach Auffassung des *OVG Bremen* ist eine Entwicklungsmaßnahme nicht erforderlich, wenn das mit ihr verfolgte Ziel auch ohne Einsatz der Instrumente des besonderen Städtebaurechts erreichen lässt. Dafür kommt insbesondere der Abschluss eines städtebaulichen Vertrages mit den Grundeigentümern in Betracht. Die Gemeinde brauche sich allerdings nur auf solche Verträge einzulassen, die sie im Hinblick auf die Kosten der Entwicklungsmaßnahme nicht schlechter stellen als bei eigener Durchführung der Entwicklungsmaßnahme. Nach Durchführung der Entwicklungsmaßnahme sei der Verkehrswert, zu dem die Grundstücke an Bauwillige veräußert werden sollen, so zu bemessen, dass dass eine alsbaldige Veräußerung der Grundstücke gewährleistet ist. Das Erfordernis der unverzüglichen Vermarktung entfalte eine den Grundstückspreis limitierende Funktion.[2281]

In welchem Umfang spätere Entwicklungen die Entwicklungsbereichssatzung in Frage stellen können, ist noch nicht abschließend geklärt. Der *VGH Mannheim* vertritt dazu die Auffassung, dass dass die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme durch eine bloße Änderung der Planungskonzeption noch durch eine allgemeine Veränderung der Marktsituation im Hinblick auf den Bedarf an Wohnraum in Frage gestellt werden könne. Auch habe ein späterer Wegfall der Enteignungsvoraussetzungen des Art. 14 GG keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der Entwicklungsbereichsverordnung. Vielmehr seien diese veränderten Umstände bei der rechtlichen Überprüfung der Enteignungsbeschlüsse in dem dafür vorgesehenen Verfahren zu prüfen. Verzögerungen bei der Durchführung einer Entwicklungsmaßnahme könnten die enteignungsrechtliche Erforderlichkeit nur dann entfallen lassen, wenn sie eindeutig und dauerhaft belegen, dass dass das ursprünglich verfolgte Planungsziel aufgegeben worden sei.[2282]

Ein durch Rechtsverordnung der Landesregierung unter Geltung des Städtebauförderungsgesetzes förmlich festgelegter städtebaulicher Entwicklungsbereich konnte, solange die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme noch nicht abgeschlossen war, gemäß § 245 IX BauGB 1986 (jetzt: § 235 I 2 BauGB 1998) nach Maßgabe der §§ 1, 53 StBauFG durch Änderungsverordnung erweitert werden.[2283]

V. Weitere Satzungen

1091 Die Fremdenverkehrssatzung, die Erschließungsbeitragssatzung, die Auénbereichssatzung und die kostenerstattungssatzung (§ 135 c BauGB) runden das städtebauliche Satzungsrecht ab.

1. Fremdenverkehrssatzung

1092 Die Gemeinden können durch Satzung (Bebauungsplan oder sonstige Satzung) einen Genehmigungsvorbehalt für die in § 22 I BauGB erfassten Rechtsvorgänge nach dem Wohnungseigentumsgesetz einführen. Sie Satzung muss sich dabei auf das Gemeindegebiet oder Teile des Gemeindegebietes beziehen, so weit diese überwiegend durch den Fremdenverkehr geprägt sind (§ 22 I 1 BauGB). Dabei ist der erreichte Entwicklungsstand maßgeblich. Orte mit Fremdenverkehr i.S. des § 22 BauGB sind solche Gemeinden, die Fremdenverkehrsaufgaben erfüllen und dabei auf Beherbergungsmöglichkeiten nicht nur für den kurzfristigen Aufenthalt von Gästen angewiesen sind. Der Begriff der

---

[2277] *BVerwG*, Urt. v. 3.7.1998 - 4 CN 5.97 - DVBl. 1998, 1294 = DöV 1999, 156; so auch *OVG Münster*, Urt. v. 1.12.1997 - 10a D 62/94.NE - DVBl. 1998, 351.

[2278] *BVerwG*, B. v. 31.3.1998 - 4 BN 4.98 - DVBl. 1998, 909 = BauR 1998, 751 = ZfBR 1998, 252.

[2279] So für die Lösung immissionsschutzrechtlicher Konflikte *OVG Berlin*, Urt. v. 15.5.1998 – 2 S 1.98 – Entwicklungsbereich.

[2280] *OVG Berlin*, Urt. v. 28.11.1997 - 2 A 7.94 - ZfBR 1998, 211 = DVBl. 1998, 909.

[2281] *OVG Bremen*, Urt. v. 23.6.1998 – 1 N 5/97 – NordÖR 1998, 386.

[2282] *VGH Mannheim*, Urt. v. 16.9.1998 – 8 S 3120/97 – VGHBW RsprDienst 1998 Beilage 12 B 8 = ZfBR 1999, 112 - Backnang.

[2283] BVerwG, B. v. 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, B. v. 16.9.1998 – 8 S 3120/97 – NVwZ–RR 1999, 564 keinen Einfluss auf die Wirksamkeit der Verordnung haben.

Prägung erfordert eine Wertung, bei der auf die wesentlichen Merkmale unter Vernachlässigung einzelner, gleichsam aus dem Gesamtbild herausfallender Nutzungsformen abzustellen ist. Es müssen Gründe vorliegen, die zur Sicherung der Zweckbestimmung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktion einen Genehmigungsvorbehalt für die beschriebenen Rechtsvorgänge erforderlich machen. Die Begründung oder Teilung der Rechte muss die vorhandene oder vorgesehene Zweckbestimmung des Gebietes für den Fremdenverkehr und dadurch die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigen. Die Zweckbestimmung eines Gebietes für den Fremdenverkehr ist insbesondere anzunehmen bei Kurgebieten, Gebieten für die Fremdenbeherbergung, Wochenend- und Ferienhausgebieten, die im Bebauungsplan festgesetzt sind und bei im Zusammenhang bebauten Ortsteilen, deren Eigenart solchen Gebieten entspricht, sowie bei sonstigen Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen, die durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt sind. [2284] Als problematisch hat sich dabei lediglich die Fallgruppe der sonstigen Gebiete erwiesen, bei der entscheidend auf die „Prägung" des Gebietes durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung abgestellt wird. Maßgeblich ist dabei nicht eine quantitative Gegenüberstellung der für Fremdenbeherbergung und der auf andere Weise genutzten Grundstücke, sondern eine wertende Betrachtung, die die städtebauliche Besonderheit des vorgesehenen Satzungsgebiets zu erfassen sucht. Die Prägung werde grundsätzlich nicht dadurch aufgehoben, dass sich in ihm auch Gemeinbedarfsflächen und Flächen öffentlicher Nutzung befinden.[2285]

1093 Über die Genehmigung entscheidet die Baugenehmigungsbehörde im Einvernehmen mit der Gemeinde in entsprechender Anwendung der Verfahrensregelungen für die Teilungsgenehmigung. Über den Antrag ist binnen eines Monats nach Eingang eines Antrags bei der Gemeinde zu entscheiden. Die First kann in entsprechender Anwendung des § 19 III 3 BauGB um bis auf höchstens drei Monate verlängert werden. Nach Ablauf der Frist tritt gilt die Genehmigung als erteilt. Dies gilt auch für die Erteilung des Einvernehmens, wenn es nicht binnen zwei Monaten nach Eingang des Ersuchens der Genehmigungsbehörde verweigert wird. Sofern die Landesbauordnungen vorschreiben, dass Anträge bei den Gemeinden einzureichen sind, ist für den Fristbeginn der Zeitpunkt des Eingangs des Antrags bei der Gemeinde maßgeblich. § 22 VI BauGB verpflichtet das Grundbuchamt zur Beachtung des Genehmigungserfordernisses. Die Beachtlichkeit gilt mit dem Inkrafttreten der Satzung nach § 22 II BauGB und bezieht sich auf alle Grundstücke, die im Geltungsbereich der Satzung liegen.

1094 Gegen die Wirksamkeit des § 22 BauGB bestehen keine verfassungsrechtlichen Bedenken.[2286] Die Sicherung des Fremdenverkehrs kann ein legitimes städtebauliches Ziel darstellen.[2287] Die Vorschrift ist vor dem Hintergrund von Erfahrungen entstanden, dass die Begründung und Teilung von Wohnungseigentum oder Teileigentum in Fremdenverkehrsorten vielfach zur Umwandlung von Räumen, die bisher dem Fremdenverkehr dienten, in Zweitwohnungen geführt und damit die Fremdenverkehrsfunktion der Gemeinde geschwächt sowie eine städtebaulich unerwünschte Zersiedlung der Landschaft durch Ausweisung neuer Baugebiete bewirkt hat. Ohne den Genehmigungsvorbehalt nach § 22 BauGB könnte auf die Bildung von Wohnungseigentum nicht unmittelbar eingewirkt werden.[2288] Eine Prägung durch den Fremdenverkehr ist dann anzunehmen, wenn die öffentliche und private Infrastruktur der Gemeinde oder des Gemeindeteils auf die Fremdenverkehrsbedürfnisse ausgerichtet ist.[2289] Wird die Genehmigungspflicht durch Bebauungsplan begründet, so gelten die verfahrensrechtlichen Anforderungen für die Aufstellung eines Bebauungsplans mit Begründungs- und Entwicklungsgebot, Bürger- und Trägerbeteiligung sowie Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren. Wird eine (isolierte) Fremdenverkehrssatzung aufgestellt, so ist auch diese Satzung zu begründen (§ 22 X BauGB). Soll neben der Bestimmung des Genehmigungsvorbehalts die höchstzulässige Zahl der Wohnungen in Wohngebäuden festgesetzt werden, ist den betroffenen Bürgern und berührten Trägern öffentlicher Belange innerhalb angemessener Frist Gelegenheit zur Stellungnahme zu geben. Eine Beschränkung der Wohnungszahl ist auch im Hinblick auf den Grundsatz des sparsamen Umgangs mit Grund und Boden und dem vom Gesetzgeber herausgestellten Belang der Deckung eines dringenden Wohnbedarfs zulässig.[2290] An den

---

[2284] *Schmaltz* in *Schrödter* § 22 Rdn. 16; *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 22 Rdn. 1 ff.

[2285] *BVerwG*, Urt. v. 15.5.1997 - 4 C 9.96 - DVBl. 1997, 1126. Zur Berechnung der Dauer der Zurückstellung nach § 22 Abs. 7 S. 3 BauGB a. F. (§ 22 Abs. 6 S. 3 BauGB n. F.) Urt. v. 21.8.1997 - 4 C 6.96 - DVBl. 1998, 42 = UPR 1998, 109.

[2286] *BVerwG*, Urt. v. 21. 4. 1994 -- 4 B 193.93 -- BauR 1994, 601 = NVwZ 1995, 271= *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 272; *VGH Mannheim*, Urt. v. 2. 10. 1992 -- 8 S 2849/91 -- NJW 1993, 3216 = DVBl. 1993, 673 = ZfBR 1993, 241.

[2287] So *BVerwG*, Urt. v. 29. 9. 1978 -- 4 C 30.76 -- BVerwGE 56, 283 = DVBl. 1979, 151 = BauR 1978, 449 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 25 -- Appartementgebäude; *Gaentzsch* ZfBR 1991, 192.

[2288] *Söfker* in *Bielenberg/Krautzberger/Söfker* BauGB 1994, 107.

[2289] *BVerwG*, B. v. 21. 4. 1994 -- 4 B 193.93 -- BauR 1994, 601 = NVwZ 1995, 271= *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 272; *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 22 Rdn. 4.

[2290] *BVerwG*, B. v. 21. 12. 1993 -- 4 NB 40.93 -- UPR 1994, 152 = StT 1994, 300 = ZfBR 1994, 145 = Buchholz 406.11 § 14 BauGB Nr. 23 -- Beschränkung Wohnungszahl.

Satzungsbeschluss schließt sich die oretsübliche Bekanntmachung an (§ 22 II, 10 III 2 bis 5 BauGB). Das vormals in § 22 III BauGB 1986 geregelte Anzeigeverfahren ist entfallen.

1095 Die Regelungen zur Fremdenverkehrssatzung und die sich daraus für die Eigentümer ergebenden Einschränkungen stellen sich als verfassungsrechtlich grundsätzlich zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmungen i. S. des Art. 14 I 2 GG dar. Die nach § 22 I BauGB ermöglichte Maßnahme zur Sicherung der Fremdenverkehrsfunktion erfordert von der Gemeinde eine Beurteilung, ob und in welcher Hinsicht sie von dem ihr eingeräumten Ermessen Gebrauch machen will, die in § 22 I BauGB aufgeführten Gebietsteile vor Beeinträchtigungen zu schützen. Die Gemeinde hat bei dieser Einschätzung einen autonomen Bewertungsfreiraum, der durch die Gerichte nicht vollständig überprüfbar ist.[2291] Die Gemeinde hat dabei zu beurteilen, welche Gebiete sie aus welchen städtebaulichen Erwägungen heraus als in ihrer Fremdenverkehrsfunktion schutzbedürftig ansieht. Diese auch kommunalpolitisch zu verantwortende Entscheidung darf das Gericht der Gemeinde nicht abnehmen.[2292] § 22 I BauGB ermächtigt die Gemeinde allerdings im Regelfall nicht, eine Fremdenverkehrssatzung für das gesamte Gemeindegebiet zu erlassen.[2293]

1096 Ist die gesamte bebaute Ortslage einer Gemeinde mit Ausnahme eines Gewerbegebiets durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägt **(**§ 22 I 4 letzte Variante BauGB), kann die so geprägte Ortslage insgesamt (ohne das Gewerbegebiet) in den Geltungsbereich einer Fremdenverkehrssatzung einbezogen werden. Eine einzelne kleine Straße, in der weder ein Beherbergungsbetrieb noch ein Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung vorhanden ist, muss nicht aus dem Geltungsbereich der Satzung ausgenommen werden. Die Zweckbestimmung eines durch Beherbergungsbetriebe und Wohngebäude mit Fremdenbeherbergung geprägten Gebiets für den Fremdenverkehr und dadurch die städtebauliche Entwicklung und Ordnung kann auch beeinträchtigt werden, wenn ein bisher nur für Dauerwohnzwecke genutztes Gebäude in Eigentumswohnungen aufgeteilt wird. Es gibt keinen allgemeinen Erfahrungssatz, dass große Eigentumswohnungen[2294] in Fremdenverkehrsorten nicht als Zweitwohnungen genutzt werden.[2295]

1097 Der Regelung des § 22 BauGB liegt die tatsächliche Vermutung des Gesetzgebers zu Grunde, dass die Begründung von Wohnungseigentum in Fremdenverkehrsgebieten regelmäßig zu Zweitwohnungsnutzungen führt mit der für den Fremdenverkehr negativen Folge, dass Wohnraum der wechselnden Benutzung durch Fremde entzogen wird und die Tendenz zu sog. **Rollladensiedlungen** entsteht. Diese Vermutung des Gesetzgebers kann nicht durch die erklärte Absicht des Antragstellers widerlegt werden, das Wohnungseigentum nicht als Zweitwohnung nutzen zu wollen. Die Zweckbestimmung eines Gebiets für den Fremdenverkehr wird dann i. S. von § 22 IV 1 BauGB beeinträchtigt, wenn durch die beantragte Begründung von Wohnungseigentum eine (weitere) Verschlechterung der städtebaulichen Situation eintritt. Hierfür reicht es aus, wenn von dem beantragten Vorhaben eine negative Vorbildwirkung ausgeht. Auch mit dieser -- für die Eigentümer relativ harten -- Auslegung des § 22 V 1 BauGB bestehen nach Auffassung des *BVerwG* gegen die Vorschrift keine verfassungsrechtlichen Bedenken.[2296] Fällt ein Grundstück in ein solches für den Fremdenverkehr einer Gemeinde besonders bedeutsames Gebiet, so zieht es hieraus auch einen besonderen wirtschaftlichen Vorteil. Dieser besondere Lagevorteil rechtfertigt auf der anderen Seite eine gewisse Beschränkung der privatrechtlichen Gestaltungsmöglichkeit, die zudem auf die Vermietung an Fremdenverkehrsgäste ohne jede Auswirkung ist.[2297]

1098 Eine **besondere Härte** i. S. von § 22 IV 3 BauGB setzt besondere Umstände voraus. Es müssen ungewollte und unverhältnismäßige Belastungen des Eigentümers vorliegen.[2298] Daran fehlt es, wenn ein Eigentümer ein Wohnhaus errichtet und später feststellt, dass eine gewinnbringende Veräußerung nur bei einer Aufteilung in Wohnungs- und Teileigentum möglich ist, zumal wenn er in Kenntnis der Beschränkungen einer vorhandenen Satzung nach § 22 BauGB gehandelt hat. Die Fehlkalkulation eines Bauträgers allein kann die Erteilung einer Genehmigung nach der Härteklausel nicht rechtfertigen.[2299]

[2291] *BVerwG*, B. v. 20. 8. 1991 -- 4 NB 3.91 -- NVwZ 1992, 567 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 196.

[2292] *BVerwG*, Urt. v. 7. 7. 1994 -- 4 C 21.93 -- DVBl. 1994, 1149 = NVwZ 1995, 375 -- Fremdenverkehrssatzung.

[2293] *BVerwG*, Urt. v. 7. 7. 1994 -- 4 C 21.93 -- DVBl. 1994, 1149 -- Fremdenverkehrssatzung.

[2294] In dem vom *BVerwG* entschiedenen Fall betrug die Wohnfläche 124 bzw. 174 m^2, vgl. *BVerwG*, Urt. v. 7. 7. 1994 -- 4 C 21.93 -- DVBl. 1994, 1149 = NVwZ 1995, 375 -- Fremdenverkehrssatzung.

[2295] *BVerwG*, Urt. v. 27. 9. 1995 -- 4 C 28.94 -- DVBl. 1996, 48 = UPR 1996, 30 = ZfBR 1996, 48 -- Kampen.

[2296] Vgl. allgemein bereits *BVerwG*, B. v. 21. 4. 1994 -- 4 B 193.93 -- BauR 1994, 601 = NVwZ 1995, 271 = UPR 1994, 306 -- Wohnungseigentum; Urt. v. 7. 7. 1994 -- 4 C 21.93 -- BVerwGE 96, 217 = DVBl. 1994, 1149 = NVwZ 1995, 375 -- Oberstdorf.

[2297] *BVerwG*, Urt. v. 27. 9. 1995 -- 4 C 12.94 -- DVBl. 1996, 55 = ZfBR 1996, 51 = BauR 1996, 72.

[2298] *Krautzberger* in *Battis/Krautzberger/Löhr* § 22 Rdn. 16.

[2299] *BVerwG*, Urt. v. 27. 9. 1995 -- 4 C 28.94 -- DVBl. 1996, 48 = UPR 1996, 30 = ZfBR 1996, 48.

2. Erschließungsbeitragssatzung

1099 Die Erhebung der Erschließungsbeiträge erfolgte bisher auf bundesrechtlicher Grundlage in einer Erschließungsbeitragssatzung, die Art und Umfang der Erschließungsanlagen, die Art der Ermittlung und der Verteilung des Aufwandes sowie die Höhe des Einheitssatzes, die Kostenspaltung und die Merkmale der endgültigen Herstellung einer Erschließungsanlage regelt **(**§ 132 BauGB). Die Erschließungsbeitragssatzung wird ohne Bürger- und Trägerbeteiligung und ohne Genehmigungs- oder Anzeigeverfahren aufgestellt. Auch eine Begründung der Satzung ist nicht erforderlich. Durch die Änderung des GG durch das Verfassungsreformgesetz wird dieser Teil des städtebaulichen Satzungsrechts wie auch das gesamte Erschließungsbeitragsrecht künftig im jeweiligen Landesrecht seine Rechtsgrundlage finden.

3. Außenbereichssatzung

1100 Für bebaute Bereiche im Außenbereich, die nicht überwiegend landwirtschaftlich geprägt sind und in denen eine Wohnbebauung von einigem Gewicht vorhanden ist, kann die Gemeinde gem. § 35 VI BauGB durch Satzung bestimmen, dass Wohnzwecken dienenden Vorhaben bestimmte, in der Vorschrift benannte öffentliche Belange nicht entgegengehalten werden können.[2300] Die Vorschrift ist durch das BauROG 1998 aus der Vorgängerregelung in § 4 IV BauGB-MaßnG entwickelt und im Kern unverändert übernommen worden. Der Bau von Wohnhäusern im Außenbereich ist nur bei einer entsprechenden Außenbereichssatzung begünstigt.[2301] Die Satzung kann auch auf Vorhaben erstreckt werden, die kleineren Handwerks- und Gewerbebetrieben dienen. Durch die Außenbereichssatzung soll die planungsrechtliche Zulässigkeit von nicht privilegierten Vorhaben im Außenbereich[2302] maßvoll erweitert werden. Sie rechtfertigt sich nach Auffassung ihrer Befürworter aus dem Schutz vor Zersiedlung des Außenbereichs, weil mit diesem Instrument insbesondere in von Streusiedlungen geprägten Bereichen ein städtebaulich angemessener Ausgleich gefunden werden kann.

1101 Das Aufstellungsverfahren ist dem der Innenbereichssatzungen angegliedert. Die Satzung muss mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein (§ 35 VI 2 BauGB). Bei der Aufstellung kann eine vereinfachte Bürger- und Trägerbeteiligung nach § 13 Nr. 2 und 3 BauGB durchgeführt werden. Die vereinfachte Bürgerbeteiligung wird sich vor allem dann empfehlen, wenn die Betroffenen bekannt sind und daher einzeln beteiligt werden könne. Die Außenbereichssatzung bedarf der Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 35 VI 6 BauGB). In der Satzung können nähere Bestimmungen über die planungsrechtliche Zulässigkeit getroffen werden (§ 35 VI 3 BauGB). Daraus kann geschlossen werden, dass ohne ausdrückliche Erwähnung in § 35 VI BauGB auch ergänzende Festsetzungen getroffen werden können, die über die eigentliche Wohnbebauung hinausgehen. Die planungsrechtliche Zulässigkeit eines Vorhabens im Geltungsbereich einer Außenbereichssatzung richtet sich nach § 35 BauGB. Das Satzungsgebiet wird also – im Gegensatz zu den Innenbereichssatzungen nach § 34 IV 1 Nr. 1, 2 und 3 BauGB – nicht Innenbereich, sondern bleibt Außenbereich. Im Unterschied zu den Innenbereichssatzungen des § 34 IV BauGB begründet die Außenbereichssatzung unmittelbar kein Baurecht. Sie führt nur zur erleichterten Zulassung bestimmter Vorhaben, indem sie bestimmte in § 35 III BauGB benannte, von Außenbereichsvorhaben regelmäßig beeinträchtigte öffentliche Belange ausräumt. Die teilprivilegierten Vorhaben nach § 35 IV BauGB sind durch den Gesetzgeber enumerativ benannt und betreffen im Wesentlichen die Umnutzung und den Umbau vorhandener Bausubstanz. Im Unterschied dazu entscheidet bei der Außenbereichssatzung die einzelne Gemeinde im Rahmen ihrer Planungshoheit über die erleichterte Zulässigkeit von Bauvorhaben, die vor allem auch Neubauten sein können.

1102 Die Außenbereichssatzung kann nur in einem sehr begrenzten Umfang Konfliktsituationen bewältigen, wie sie in Übergangsbereichen zwischen Innen- und Außenbereichen auftreten. Sie kann zudem ihrerseits Konfliktstoff bergen, der sich aus der Inanspruchnahme von Freiflächen im Außenbereich ergibt. Werden hierdurch jedoch zusätzliche städtebauliche Probleme aufgeworfen, ist die Außenbereichssatzung nicht das geeignete Instrument, da sie zu einer generellen Bewältigung von Konfliktlagen nicht in der Lage ist.[2303] Bei derartigen Konfliktsituationen bedarf es vielmehr einer förmlichen Bauleitplanung und entsprechender Festsetzungen in einem Bebauungsplan oder entsprechender Festsetzungen in einem Bebauungsplan oder entsprechender Regelungen in einem Vorhaben- oder Erschließungsplan.

1103 Die Außenbereichssatzung hat aus gemeindlicher Sicht den Vorteil, dass die für Flächennutzungs- und Bebauungspläne geltende Bindungen an die Ziele der Raumordnung nicht in gleicher Weise bestehen. Nach § 1 IV BauGB sind die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen. Zu den Bauleitplänen gehören nach § 1 II BauGB (nur) der Flächennutzungsplan und der Bebauungsplan, nicht jedoch die anderen städtebaulichen Satzungen. Eine strikte

---

[2300] § 35 VI BauGB ist aus dem durch das BauROG aufgehobenen § 4 IV BauGB-MaßnG hervorgegangen, vgl. zu den Außenbereichssatzungen *Degenhart* DVBl. 1993, 177.

[2301] *BVerwG*, B. v. 4. 7. 1990 -- 4 B 103.90 -- NVwZ 1990, 962 = BayVBl. 1991, 473 = *Hoppe/Stüer* RzB Rdn. 879 -- Außenbereichssatzung.

[2302] *Hoppe* DVBl. 1990, 1009.

[2303] *Degenhart*, DVBl. 1993, 177.

Bindung der Außenbereichssatzung an die Ziele der Raumordnung besteht nicht. Allerdings muss die Außenbereichssatzung nach § 35 VI 4 BauGB mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar sein. Ist dies nicht der Fall, kann die höhere Verwaltungsbehörde die für eine Außenbereichssatzung erforderlich Genehmigung verweigern (§ 35 VI 6 BauGB).

9. Teil. Städtebaurecht in den Ländern - Überleitungsrecht

1104 Das BauROG 1998 hat in den alten und neuen Ländern ein einheitliches Städtebaurecht geschaffen. Die bisher bestehenden Sonderregelungen für die neuen Länder sind gestrichen worden. Allerdings haben die Länder in eigenen Bereichen des Städtebaurechts die Möglichkeit, abweichende Regelungen zu schaffen.

I. Sonderregelungen in den Ländern

1105 Sonderregelungen für einzelne Länder sind in § 246 BauGB enthalten. Dabei ist zwischen den Sonderregelungen für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg und Ermächtigungen zu Sonderregelungen für die einzelnen Länder zu unterscheiden.

1. Sonderregelungen für die Stadtstaaten

1106 Für die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg enthält § 246 BauGB fünf Sonderregelungen: In den beiden Ländern Berlin und Hamburg entfallen nach § 246 I BauGB die in §§ 6 I, 10 II und III, 34 V 2, 35 VI 6, 165 VII und 190 I BauGB vorgesehenen Genehmigungen oder Zustimmungen. Das Land Bremen kann bestimmen, dass die Genehmigungen und Zustimmungen entfallen. Genehmigungs- und zustimmungsfrei sind danach die Aufstellung des Flächennutzungsplanes, des Bebauungsplans, die Verlängerung der Veränderungssperre in das vierte Sperrjahr und ein erneuter Beschluss über eine Veränderungssperre, die Ergänzungssatzung nach § 34 IV 1 Nr. 3 BauGB, die Außenbereichssatzung, die städtebauliche Entwicklungsmaßnahme nach § 165 BauGB und die Einleitung eines Flurbereinigungsverfahrens nach § 190 BauGB, § 87 FlurbG. Auch können die Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg nach § 246 II BauGB bestimmen, welche Form der Rechtsetzung an die Stelle der städtebaulichen Satzung tritt. Diese Länder können nach § 246 II 2 BauGB auch abweichende Regelungen von verschiedenen weiteren Regelungen treffen. Im Lande Berlin ist nach § 246 III BauGB ein vorzeitiger Bebauungsplan nach Maßgabe des § 8 IV BauGB auch zulässig, bevor der Flächennutzungsplan geändert oder ergänzt ist. Der Flächennutzungsplan ist dann im Wege der Berichtigung anzupassen. Anpassungsermächtigungen sind den Stadtstaaten Berlin, Bremen und Hamburg hinsichtlich der Zuständigkeit von Behörden in § 246 IV BauGB eingeräumt. Das Land *Hamburg* gilt nach § 246 V BauGB hinsichtlich der Anwendung des BauGB als Gemeinde. Die Sonderregelungen in § 246 I, II, III, IV und V BauGB sollen eine Umsetzung des Städtebaurechts auch im Hinblick auf die besonderen Strukturen der Stadtstaaten gewährleisten.

2. Sonderregelungen für die Länder.

1107 Neben den Sonderregelungen für die Stadtstaaten treten in § 246 BauGB Sonderregelungen für einzelne Länder. Die Regelungen enthalten dabei Ermächtigungen, von denen in allen Ländern Gebrauch gemacht werden kann. Im Gegensatz zu früheren regelungen sind die Sonderregelungen auch nicht nur auf die neuen Länder beschränkt. § 246 I a BauGB ermächtigt die Länder zur Einführung eines Anzeigeverfahrens für die aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne und Innenbereichssatzungen nach § 34 IV 1 Nr. 1 und 2 BauGB. Führen die Länder in diesen Fällen ein Anzeigeverfahren ein, so hat die höhere Verwaltungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften, die eine Versagung der Genehmigung nach § 10 II BauGB rechtfertigen würden, innerhalb eines Monats nach Eingang geltend zu machen. Der Bebauungsplan oder die Satzung dürfen nur in kraft gesetzt werden, wenn die höhere Verwaltungsbehörde die Verletzung von Rechtsvorschriften nicht innerhalb der Monatsfrist geltend macht. Die Länder haben danach die Möglichkeit, das Anzeigeverfahren für die aus dem Flächennutzungsplan entwickelten Bebauungspläne und nicht genehmigungspflichtige Innenbereichssatzungen wieder einzuführen.

1108 Auch sind die Länder nach § 246 VI BauGB ermächtigt, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung bis zum 31.12.2000 auszusetzen, wenn den belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege auf andere Weise Rechnung getragen werden kann. Die Länder haben dadurch zwar eine Freistellungsmöglichkeit. Sie müssen aber in diesem falle sicherstellen, dass den naturschutzrechtlichen Belangen in anderer Weise Rechnung getragen werden kann. Ermächtigungen zu Sonderregelungen sind auch im Hinblick auf Einkaufszentren im nicht beplanten Innenbereich getroffen worden. Nach § 246 VII BauGB können die Länder bestimmen, dass § 34 I 1 BauGB bis zum 31.12.2004 nicht für Einkaufszentren, großflächige Einzelhandelsbetriebe und sonstige großflächige Handelsbetriebe i.S. von § 11 III BauGB anzuwenden ist. Hierdurch wird den Ländern die Möglichkeit eröffnet, nach § 34 I BauGB zu beurteilende großflächige Einzelhandelsvorhaben im nicht beplanten Innenbereich für unzulässig zu erklären. Allerdings ist in diesen Fällen gegebenenfalls nach §§ 238, 246 VII 2 BauGB eine Entschädigung zu leisten.

II. Städtebaurecht in den neuen Ländern

1109 Die vormals geltenden Sonderregelungen für die neuen Länder in § 246 a BauGB 1990/1993[2304] sind durch das BauROG 1998 zum 1.1.1998 abgeschafft worden. Sonderregelungen für die neuen Länder können sich danach nur noch im Hinblick auf die Übergangsregelungen in § 233 ff. BauGB und Sonderregelungen für einzelne Länder nach § 246 BauGB ergeben. Die Länder können nach § 246 I a BauGB das bundesrechtlich abgeschaffte Anzeigeverfahren für Bebauungspläne und Innenbereichssatzungen nach § 34 IV 1 BauGB einführen. Außerdem können die Länder nach § 246 VI BauGB bestimmen, dass die Gemeinden bis zum 31.12.2000 nicht verpflichtet sind, die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung nach § 1 a II Nr. 2 und III BauGB anzuwenden, so weit den Belangen des Naturschutzes auf andere Weise Rechnung getragen werden kann. Auch können die Länder nach § 246 VII BauGB bis zum 31.12.2004 die planungsrechtliche Zulässigkeit von Einkaufszentren, großflächigen Einzelhandelsbetrieben und sonstigen großflächigen Handelsbetrieben i.S. von § 11 III BauNVO im nicht beplanten Innenbereich nach § 34 I BauGB ausschließen. Verschiedene Sonderregelungen ergeben sich darüber hinaus für die Bundeshauptstadt Berlin (§§ 246, 247 BauGB).

1110 Die bisherigen Regelungen vor Inkrafttreten des BauROG 1998 sind jedoch im Hinblick auf die Übergangsregelung in §§ 233 ff. BauGB teilweise noch für laufende Verfahren von Bedeutung. Verfahren, die vor dem 1.1.1998 förmlich eingeleitet worden sind, werden gem. § 233 I 1 BauGB nach den bisherigen Rechtsvorschriften fortgesetzt. Durch diese Überleitungsregelung ist das bis zum 31.12.1997 zeitlich befristete Sonderrecht des § 246 a BauGB 1993 und des BauGB-MaßnG für die begonnenen Verfahren in seiner Geltung verlängert worden. Für das BauGB-MaßnG ergibt sich dies aus einem verweis in § 243 I BauGB auf § 233 I BauGB. Ist daher bereits vor Inkrafttreten des BauROG 1998 mit förmlichen Verfahrensschritten begonnen worden, hat die Gemeinde ein Wahlrecht, ob sie das Verfahren nach den bisherigen Vorschriften fortführt oder auf das neue Recht umstellt. Zweckmäßig könnte die Beibehaltung der bisherigen Rechtsgrundlagen vor allem bei einem Teilflächennutzungsplan oder einem vorzeitigen Bebauungsplan sein.

1111 Die **Rechtsentwicklung in den neuen Ländern** hat folgenden Verlauf genommen: Die **rechtlichen Grundlagen** des Städtebaurechts im Gebiet der neuen Länder[2305] wurden seit dem 3. Oktober 1990 durch den **Einigungsvertrag**[2306] bestimmt. Als Bundesrecht galt das frühere DDR-Recht nur dann weiter, wenn es in der Anlage II zum Einigungsvertrag aufgenommen ist. Das Recht der ehemaligen DDR war damit -- so weit es nicht in einzelnen Bestimmungen übernommen worden ist -- außer Kraft getreten. Das BauGB galt seit der Einheit Deutschlands vollständig auch in den neuen Bundesländern, allerdings mit einigen Maßgaben, die in § **246 a BauGB 1990**aufgeführt waren und für besondere Regelungsbereiche eine Übergangsregelung bis zum 31. 12. 1997 enthielten. In die **BauNVO**, die seit der Einheit Deutschlands ebenfalls in den neuen Bundesländern galt, wurde auf Grund des Einigungsvertrages ein neuer § 26 a BauNVO eingefügt worden. Auch die **PlanzV**[2307] und die **WertermittlungsV**[2308] galten seit diesem Zeitpunkt in den neuen Bundesländern. Das **ROG der DDR** v. 5. 7. 1990[2309] wurde durch das ROG der Bundesrepublik mit Maßgaben ersetzt worden, die in dem damals eingefügten § 12 a ROG enthalten waren. Die BauO der DDR mit dem Gesetz zur Einführung des Gesetzes über die Bauordnung[2310] sowie mit dem zwischenzeitlich erlassenen Ausführungsrecht galten als Landesrecht fort. Im Land Berlin galt einheitlich die **BauO Berlin**. Die **BauZVO**[2311] trat mit der Einheit Deutschlands zwar außer Kraft. Einzelne Vorschriften galten jedoch für früher begonnene Verfahren nach Maßgabe des § 246 a III BauGB für eine Übergangszeit bis zum 31. 12. 1997 fort. Auch das **BauGB-MaßnG**[2312] war in den neuen Ländern anwendbar (§ 19 BauGB-MaßnG). Die Landessprecher der neuen Länder haben noch vor Schaffung der Landesregierungen Einführungserlasse zum BauGB und zur BauO erlassen,[2313] die Hinweise zur Auslegung des neuen Rechts enthalten sowie durch zahlreiche Muster und Entwürfe Beispiele für die

---

[2304] Vgl. *Stüer*, Bau- und Fachplanungsrecht, 1. Aufl. 1024.

[2305] *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl. 1998, Rdn. 1217.

[2306] Gesetz zu dem Vertrag vom 31. 8. 1990 zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Deutschen Demokratischen Republik über die Herstellung der Einheit Deutschlands -- Einigungsvertrag -- und Vereinbarungen vom 18. 9. 1990 und vom 23. 9. 1990, BGBl. II 885.

[2307] Vom 18. 12. 1990 -- BGBl. I 1991, 58; *Hofschmidt* ZfBR 1989, 4.

[2308] Vom 6. 12. 1988 -- BGBl. I 2209; Zur Methode der Wertermittlung *BVerwG*, B. v. 16.1.1996 - 4 B 69.95 - NVwZ-RR 1997, 155 = DVBl. 1996, 691 - Funktionsschwächensanierung.

[2309] GBl. DDR I 627.

[2310] Vom 20. 7. 1990, GBl. DDR I S. 929 und 950.

[2311] Vom 20. 6. 1990, GBl. DDR I Nr. 45 S. 739.

[2312] Art. 2 des WoBauErlG v. 17. 5. 1990, BGBl. I 926.

[2313] Gemeinsamer Einführungserlaß zum BauGB, vgl. *Bielenberg/Krautzberger/Söfker* Das Städtebaurecht in den neuen Bundesländern, S. 475.

Anwendung des Städtebaurechts gaben. Das InvWoBaulG 1993 erstreckte sodann den Anwendungsbereich des BauGB-MaßnG vom Grundsatz her auch auf die neuen Bundesländer (§ 19 BauGB-MaßnG 1993).

1112 Durch das **InvWoBaulG** 1993 wurden die **Überleitungsvorschriften in § 246 a BauGB** zum 1.5.1993 wesentlich gestrafft. Es bestand zwar nach § 246 a I Nr. 1 BauGB 1993 auch weiterhin eine frühzeitige Mitteilungs- und Anfragepflicht der Gemeinde bei der für die Raumordnung zuständigen Stelle, sobald die Gemeinde die Absicht hatte, einen Bebauungsplan oder eine Satzung über einen Vorhaben- und Erschließungsplan aufzustellen. Äußerte sich die Stelle nicht innerhalb eines Monats, konnte die Gemeinde davon ausgehen, dass raumordnerische Bedenken gegen die Planungsabsicht nicht bestanden. Die Präklusionsvorschrift wurde nach § 246 a I Nr. 1 BauGB von zwei Monaten auf einen Monat verkürzt. Gestrichen wurden die in den neuen Ländern bestehenden gemeindlichen Planungspflichten nach § 2 VI BauZVO (§ 246 a I Nr. 2 BauGB 1990), die längere Geltungsdauer einer Veränderungssperre auf drei bzw. fünf Jahre (§ 246 a I Nr. 5 BauGB 1990), die Sonderregelungen zum Vorhaben- und Erschließungsplan (§ 246 a I Nr. 6 BauGB 1990), die in abgewandelter Form auch für die alten Bundesländer gelten. Gestrichen wurden durch das InvWoBaulG 1993 auch die Sonderregelungen für die Erschließung, die städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (§ 246 a I Nr. 11, 12 und 13 BauGB 1990), die städtebaulichen Gebote (§ 246 a I Nr. 15 BauGB 1990) und die Wertermittlung (§ 246 a I Nr. 16 BauGB 1990) sowie die gegenstandslos gewordene Regelung über die Zuständigkeit der höheren Verwaltungsbehörde (§ 246 a I Nr. 18 BauGB 1990). Weitere Sonderregelungen für die neuen Bundesländer wurden gestrafft bzw. neu gefasst. In den neuen Ländern bestand die Genehmigungspflicht von Satzungen nach dem BauGB zwar grundsätzlich fort (§ 246 a I Nr. 4 BauGB 1993). Das in den alten Ländern vor allem bei einer Entwicklung des Bebauungsplans aus dem Flächennutzungsplan mögliche Anzeigeverfahren war daher für die neuen Länder bis zum 31.12.1997 auch weiterhin nicht anwendbar. Alle anderen anzeigefreien Satzungen nach dem BauGB waren jedoch durch das InvWoBaulG auch in den neuen Ländern genehmigungsfrei gestellt. Dies galt etwa für die Satzung über eine Veränderungssperre nach § 16 BauGB, über das Vorkaufsrecht nach § 25 BauGB, über Erschließungsbeiträge nach § 132 BauGB und über Erhaltungsgebiete nach § 172 BauGB.[2314] Die Rechtskontrolle der höheren Verwaltungsbehörde war nach § 246 a I Nr. 4 BauGB 1993 nicht mehr auf eine allgemeine Rechtmäßigkeitskontrolle gem. § 216 BauGB bezogen, sondern nur noch auf die Wirksamkeitsvoraussetzungen für die Satzungen nach §§ 214, 215 BauGB. Durch eine Neufassung des § 246 a I Nr. 14 BauGB 1993 wurde sichergestellt, dass die Genehmigung für Erhaltungssatzungen auch in Fällen wirtschaftlicher Unzumutbarkeit versagt werden konnte. In solchen Fällen konnte es allerdings aus verfassungsrechtlichen Gründen der Wahrung der Eigentumsgarantie zu einem Übernahmeanspruch nach § 173 II BauGB kommen.

1113 Das im Gebiet der neuen Bundesländer geltende Städtebaurecht war damit durch eine enge Verzahnung von im gesamten Bundesgebiet geltenden Baurechtsvorschriften und einem bis Ende 1997 befristeten, sich aus § 246 a BauGB 1993 ergebenden **Sonderrecht** für die neuen Länder gekennzeichnet. Die Sonderregelungen sind durch das BauROG zum 1.1.1998 aufgehoben worden, so dass nunmehr – abgesehen von dem Übergangsrecht in §§ 233 ff. BauGB und den Sonderregelungsmöglichkeiten der Länder in § 246 BauGB - ein **einheitliches Städtebaurecht** in ganz Deutschland gilt.

III. Überleitungsrecht

1114 Die bisherigen Überleitungsregelungen sind durch zahlreiche Novellierungen des BBauG und des BauGB unübersichtlich und teilweise durch Zeitablauf überflüssig geworden. §§ 233 bis 245 b BauGB ordnen daher das Überleitungsrecht neu und wollen dadurch zu einer vereinfachten Anwendung beitragen. Im Mittelpunkt steht dabei die Generalklausel für förmliche Verfahren nach dem BauGB und den Grundsatz der Planerhaltung. Besondere Überleitungsregelungen betreffen das Vorkaufsrecht (§ 234 BauGB), städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen (§ 235 BauGB), das Baugebot und die Erhaltung baulicher Anlagen (§ 236 BauGB), die Entschädigungsregelungen (§ 238 BauGB), die Bodenordnung (§ 239 BauGB), die Erschließung (§ 242 BauGB), das BauGB-MaßnG und das BNatSchG (§ 243 BauGB) und Vorhaben im Außenbereich (§ 245 b BauGB). Die allgemeine Überleitungsvorschrift für das Städtebaurecht enthält § 233 BauGB. Die Fortführung eingeleiteter Verfahren wird in § 233 I BauGB behandelt. Der Grundsatz der Planerhaltung wird nach § 233 II BauGB auch auf alte Pläne und Satzungen erstreckt. Alte Pläne, Satzungen und Entscheidungen gelten nach § 233 III BauGB fort.[2315]

1. Eingeleitete Verfahren

1115 Verfahren nach dem BauGB, die vor dem Inkrafttreten einer Gesetzesänderung förmlich eingeleitet worden sind, werden nach den bisher geltenden Rechtsvorschriften abgeschlossen, so weit in den Überleitungsregelungen der § 233 bis 245 b BauGB nichts anderes bestimmt ist. Ist mit gesetzlich vorgeschriebenen einzelnen Verfahrensschritten noch nicht begonnen worden, können diese auch nach den jeweils geänderten Regelungen fortgeführt werden. § 233 I BauGB enthält damit den allgemeinen, auch für künftige Änderungen des BauGB geltenden Grundsatz, dass begonnene Verfahren nach den bisherigen Vorschriften zu Ende geführt werden. Dies gilt etwa für die Aufstellung des

[2314] *Krautzberger/Runkel* DVBl. 1993, 457.

[2315] Fachkommission „Städtebau“ der ARGEBAU, Muster-Einführungserlaß zum BauROG, Nr. 15.

Flächennutzungsplans oder der städtebaulichen Satzungen. Sind diese vor der Gesetzesänderung zum 1.1.1998 förmlich eingeleitet worden, werden sie nach dem bis zu dieser Gesetzesänderung geltenden Recht fortgeführt und abgeschlossen. Die Gemeinde kann daher etwa eine erweiterte Abrundungssatzung auf der Grundlage des bisherigen § 4 II a BauGB-MaßnG erlassen, wenn das Satzungsverfahren bereits vor dem 1.1.1998 förmlich eingeleitet worden ist. Dasselbe gilt für Gemeinden in den neuen Ländern etwa im Hinblick auf einen Teil-Flächennutzungsplan oder einen vorzeitigen Bebauungsplan (§ 246 a I Nr. 1, 3 BauGB), wenn das Verfahren vor dem 1.1.1998 förmlich eingeleitet wurde. § 233 I BauGB räumt der Gemeinde allerdings ein Wahlrecht ein. Sie kann die vor dem Inkrafttreten des BauROG 1998 begonnenen Verfahren auf das neue Recht umstellen und die weiteren förmlichen Verfahrensschritte unter Anwendung der neuen Vorschriften fortsetzen. Dann kommt insoweit nicht mehr das bisherige, sondern das neue Recht zur Anwendung. So kann etwa ein auf der Grundlage des § 7 BauGB-MaßnG begonnenes Verfahren zur Aufstellung eines Vorhaben- und Erschließungsplans als vorhabenbezogener Bebauungsplan nach § 12 BauGB fortgesetzt werden. Die Gemeinde sollte die Umstellung auf das neue Recht, die in ihrem freien Ermessen steht, bei der Durchführung des Planverfahrens entsprechend dokumentieren.

2. Erstreckung der Planerhaltung auf alte Pläne

1116 Die Grundsätze der Planerhaltung sind nach § 233 II BauGB auch auf Flächennutzungspläne und Satzungen anzuwenden, die auf der Grundlage der bisherigen Fassungen des BBauG und des BauGB in Kraft getreten sind. § 233 II BauGB erstreckt daher den Grundsatz der Planerhaltung auch auf alte Pläne, die vor dem Inkrafttreten des BauROG 1998 aufgestellt worden sind. Gerade auch Flächennutzungspläne oder Satzungen, die noch auf der Grundlage früherer Fassungen des BBauG und des BauGB in Kraft getreten sind, sollen daher in den Genuss der aktuellen Planerhaltungsvorschriften kommen. Allerdings beziehen sich die Regelungen über das ergänzende Verfahren nach § 215 I BauGB nur auf städtebauliche Satzungen, nicht jedoch auf den Flächennutzungsplan. Fehler des Flächennutzungsplans, die nach Maßgabe der §§ 214, 215 BauGB beachtlich sind, können daher nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden.

3. Fortgeltung alter Pläne, Satzungen und Entscheidungen

1117 Nach § 233 III BauGB gelten auf der Grundlage der bisherigen Fassungen des BBauG und des BauGB wirksame oder übergeleitete Pläne, Satzungen und Entscheidungen auch nach Änderung des BauGB durch das BauROG 1998 fort. Die Regelung betrifft mehrere Fallgestaltungen: Alte Pläne, Satzungen und Entscheidungen aus der Zeit vor Inkrafttreten des BBauG und seiner Fortschreibung durch das BauGB sind durch entsprechende Vorschriften in ihrem Bestand bestätigt oder übergeleitet worden. Diese alten Überleitungsvorschriften werden zwar nicht mehr in die fortgeschriebenen Fassungen des BauGB übernommen. Die in der Vergangenheit auch gegebenenfalls durch entsprechende Überleitungsregelungen wirksam gewordenen Pläne, Satzungen und Entscheidungen behalten jedoch ihre bisherige Bestandskraft.

1118 Erfasst werden auch auf der Grundlage des bisherigen § 246 a V 1 Nr. 1 BauGB noch fortgeltende Generalbebauungspläne, Leitpläne und Ortsgestaltungskonzepte, die ursprünglich auf der Grundlage des ehemaligen DDR-Rechts aufgestellt worden sind. Auch behalten Pläne, Satzungen und Entscheidungen, die auf einer früheren Gesetzesgrundlage getroffen worden sind, weiterhin ihre Gültigkeit, so weit sich daraus für die Gegenwart oder Zukunft noch Rechtsfolgen ergeben. Außerdem wird in Ergänzung der allgemeinen Überleitungsregelung in § 233 I BauGB klargestellt, dass Pläne oder Satzungen, die auf der bisherigen Rechtsgrundlage fortgesetzt werden, die vom bisherigen Recht für sie vorgesehenen Rechtswirkungen entfalten.

Der Überleitung baurechtlicher Vorschriften und städtebaulicher Pläne gemäß § 173 III 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 (etwa „den Wohnbedürfnissen“ zu „dienen“) 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 (Differenzierung nach Nutzungsarten) voraus. Der Auslegung eines übergeleiteten Bebauungsplans[2316] dahin, dass in dem festgesetzten Wohngebiet die Nutzung von Gebäuden zur vorübergehenden Unterbringung von

[2316] Hamburgischer Baustufenplan von 1952.

Asylbewerbern allgemein zulässig ist, steht bundesrechtlich nichts entgegen.[2317] Auch der Auslegung eines übergeleiteten Bebauungsplans dahin, dass in dem festgesetzten (nicht besonders geschützten) Wohngebiet auch eine Betriebskrankenkasse als kleinere, nicht zentrale Anlage der Verwaltung, ein Laden wie auch eine Arztpraxis zulässig sind, steht bundesrechtlich nichts entgegen.[2318]

[2317] BVerwG, Urt. v. 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.

[2318] BVerwG, Urt. v. 17.12.1998 – 4 C 9.98 – BauR 1999, 730 = Buchholz 406.11 § 233 Nr. l; BauR 1999, 730 für einen hamburgischen Baustufenplans von 1953.

Stichwortverzeichnis

Zahlen verweisen auf Seiten

—A—

Abbruch
- Abbruchgebot ... 302
- Erhaltungssatzung ... 295

Abfall
- Abfallbeseitigung Bodenschutz ... 215
- Abwägungsgebot ... 213
- privilegierte Fachplanung ... 20

Abfallrecht
- privilegierte Fachplanung ... 20

Abgrabung ... 44

Abrundungssatzung ... 322

Abstand
- Abstandserlaß NW ... 100
- Abstandserlaß NW Gliederung ... 100
- Abstandsfläche Bebauungsplan ... 126
- Abstandsklassen ... 100
- Abstandsliste ... 100, 101
- Abstandsliste NW ... 102
- Rücksichtnahme ... 242

Abstimmung
- interkommunale ... 24, 25

Abstimmungsgebot
- interkommunales ... 25

Abwägung
- Abwägungsgebote ... 247
- Bürgerbeteiligung ... 149
- Optimierungsgebot ... 187
- qualifizierte bei Planänderung ... 164
- Recht auf ... 247
- relativer Vorrang ... 187
- Stellungnahmen Träger öffentlicher Belange ... 135
- Trägerbeteiligung ... 134, 136
- umweltschützende Belange ... 192
- Umweltverträglichkeitsprüfung ... 209
- Vertrauensschutz ... 164

Abwägungsausfall ... 221
- Abwägungsgebot ... 221

Abwägungsdefizit ... 221
- Abwägungsgebot ... 225

Abwägungsdisproportionalität ... 221
- Abwägungsgebot ... 224

Abwägungsdivergenz ... 51
- Abwägungsgebot ... 221
- fehlerhafte Ausgleichsentscheidung ... 226

Abwägungsergebnis
- Abwägungsgebot ... 154
- Abwägungsvorgang ... 173
- Bauleitplanung ... 220

Abwägungsfehleinschätzung ... 221
- Abwägungsgebot ... 224

Abwägungsfehler
- Abwägungsdivergenz ... 226
- Aufstellungsmaterial ... 226
- Beachtlichkeit ... 172
- Bebauungsplan ... 172
- Erhaltungssatzung ... 296
- Rüge Siebenjahresfrist ... 175
- Rügenotwendigkeit ... 183
- subjektive Abwägungssperre ... 132

Abwägungsgebot
- Abfall ... 213
- Abwägungsausfall ... 221
- Abwägungsdefizit ... 221, 225
- Abwägungsdisproportionalität ... 221, 224

Abwägungsdivergenz ... 51, 221, 226

Abwägungsfehleinschätzung ... 221, 224

Abwägungsinkonkruenz ... 221

Abwägungsüberschuss ... 224

Abwägungsverfahren ... 154

Altlasten ... 217

Aufstellungsmaterial ... 226

Ausgleichsentscheidung ... 221, 224

Beachtensregeln ... 185

Bebauungsplan ... 220

Befangenheit von Ratsmitgliedern ... 131

Begründung ... 61

Bestandsschutz ... 245

Bestandsschutzinteressen ... 246

Beteiligungsrechte ... 15

Bewertungsfehler ... 221, 224

Bodenschutz ... 187, 215

Bundesgrenzschutz ... 214

Bundeswehr ... 214

Denkmalschutz ... 190

Eigentum ... 246

Einstellungsfehler ... 221, 222, 224

Erhaltungssatzung ... 296

Erkennbarkeit von Belangen ... 223

Ermittlung von Belangen ... 223

Ermittlungspflichten ... 224

Feinsteuerung ... 228

Finalprogramm ... 185

Freiraumschutz ... 214

Gemeindenachbarklage ... 24

gerichtliche Kontrolle ... 173

Geringfügigkeit von Belangen ... 223

Gewässerschutz ... 213

Grundsatz der Differenzierung ... 245

Immissionsschutz ... 187

interkommunale Abstimmung ... 24

interkommunale Belange ... 25

Kirchen ... 190

kommunale Planungshoheit ... 184

Konditionalprogramm ... 185

Konfliktbewältigung ... 98, 228, 232

Konflikttransfer ... 246

Konfliktvermeidung ... 245

Korrektur der Festsetzungen ... 233

Landesverteidigung ... 214

Landschaftsschutz ... 192

Landwirtschaft ... 214

Minimierungsgebot ... 184

Mitwirkungslast ... 223

Nachbargemeinde ... 25

nachfolgendes Verwaltungshandeln ... 233

Nachfolgeverfahren ... 232

Nachsteuerung ... 241

Nachteil ... 222

Naturschutz ... 192

Normenkontrolle ... 222

Optimierungsgebot ... 1, 184

Ortsteil ... 190

planerische Vorbeugung ... 245

planerische Zurückhaltung ... 228

Planung ... 220

Planungsleitlinien ... 188

Planungsleitsatz ... 185

Planungsziele ... 184

Präklusion ... 137

Prognose ... 224

Raumordnung ... 40

Rechtsstaatsgebot ... 220

Religionsgemeinschaften ... 190

Rohstoff ... 213
Rücksichtnahme ... 243
Sachgerechtigkeit ... 230
Sachverständigengutachten ... 224
schutzwürdige Belange ... 223
Sondergebiet ... 83
Standsicherheit ... 218
Struktur ... 220
subjektive Abwägungssperre ... 132, 221, 225, 316
Trennungsgrundsatz ... 245
Umweltschutz ... 192
Verbesserungsgebot ... 188, 231
Verfahrensfehler ... 169, 220
verfassungsrechtliche Grundlagen ... 184
Verkehr ... 213
Verkehrslärmschutzverordnung ... 214
Verteidigung ... 214
Vertrauensschutz ... 164, 245
Vorrangregelung ... 188
Wasserschutzgebiet ... 213
Wettbewerb ... 222
Wirtschaft ... 213
Wohnbedürfnis ... 189
Wohnverhältnisse ... 188
Zeitpunkt ... 223
Zusammenstellung des Abwägungsmaterials ... 222
Abwägungsgrundsatz
Bauleitplanung ... 245
Konfliktlösungspotential ... 245
Konflikttransfer ... 245
Planungsleitlinien ... 245
Abwägungsinkonkruenz
Abwägungsgebot ... 221
Abwägungsmangel
Begründungsmangel ... 170
erneute Abwägung ... 180
Heilung ... 180
Abwägungsmaterial
Altlasten ... 217
Verkehrsaufkommen ... 112
Verkehrslärm ... 112
Zeitpunkt ... 223
Zusammenstellung ... 218, 222
Abwägungssperre
subjektive ... 221, 225
Abwägungsüberschuß ... 224
Abwägungsverfahren
Abwägungsgebot ... 154
Bauleitplanung ... 220
Abwägungsvorgang
Abwägungsergebnis ... 173
Verfahrensmängel ... 173
Abwehrrechte
Gemeinde ... 14, 15, 16
Abweichung
gemeindliches Einvernehmen ... 17
Maß-Obergrenze ... 123
Abwendung Vorkaufsrecht ... 266
Administrativenteignung
Eigentum ... 274
Konflikttransfer ... 277
allgemeines Vorkaufsrecht ... 261
allgemeines Wohngebiet ... 72
Kinderspielplatz ... 73
Maßhöstgrenzen ... 123
Nachbarschaftsladen ... 73
Spielhalle ... 90
Sportanlagen ... 74
Vergnügungsstätte ... 88
Verkehrslärmschutz ... 110
Altablagerungen ... 215
Altenheim ... 72
Verkehrslärmschutz ... 110
Altenpflegeheim
reines Wohngebiet ... 72
Alternative
Bauleitplanung ... 132, 245
Bürgerbeteiligung ... 138
Straßenplanung ... 132
Altlasten
Abwägungsmaterial ... 217
Baugrundrisiken ... 217
Bebauungsplan ... 217
Bodenschutz ... 215
Ermittlungspflichten ... 217
Kennzeichnungsmöglichkeit ... 60
Amtshaftung
Altlasten ... 217
Baugrundrisiken ... 217
Einvernehmen ... 18
Gemeinde ... 315

—Ä—

Änderung
Bauleitplan ... 147
bauliche Anlage Erhaltungssatzung ... 295
Bebauungsplan ... 161
Flächennutzungsplan ... 162

—A—

Angemessenheit
städtebaulicher Vertrag ... 307
Anhörung
Anhörungsrechte Gemeinde ... 14
gemeindliche Beteiligung ... 15
Information ... 138
Anlage
bauliche ... 48, 49
Anliegergebrauch ... 273
Anpassungsgebietssatzung
genehmigungsfrei ... 153
Anpassungspflicht
Raumordnung ... 42
Ziele der Raumordnung ... 27
Anpflanzung
Festsetzungen ... 57
Umlegung ... 270
Anrechnungsregel
Geschoßfläche ... 122
Anregungen
Bescheidung ... 149
Anschlussenteignung
Baugebot ... 300
Anstoßwirkung
Genehmigung ... 160
Antennen
Baugebiet ... 95
antizipiertes Sachverständigengutachten ... 81
Antragsbefugnis
Normenkontrolle ... 66, 255
Verwirkung ... 67
Anzeigeverfahren ... 153
anfechtbarer Verwaltungakt ... 154
Bauleitplan ... 152
BauROG 1998 ... 9
Bebauungsplan ... 153, 170
dringender Wohnbedarf ... 157
Flächennutzungsplan ... 153
Genehmigung ... 157
Veränderungssperre ... 249
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 319
Vorlage der Anregungen und Bedenken ... 150
Wohnbedarf ... 153
Asylbewerber
Wohngebiet ... 74
Atriumhäuser
Nachbarschutz ... 125
Aufhebung
Bebauungsplan ... 161, 164
Auflage
Genehmigung ... 160
Plangenehmigung ... 155

Aufschüttungen
Festsetzungen ... 57
Aufstellungsbeschluß
Bezeichnung Plangebiet ... 249
Flächennutzungsplan ... 129
Landesrecht ... 130
Veränderungssperre ... 131, 248
Zurückstellung ... 131, 256
Aufstellungsbeschluss
Bebauungsplan ... 129
Befangenheit ... 129
Bekanntmachung ... 129
Planbereich ... 129
Veränderungssperre ... 248, 250
Aufstellungsverfahren
Bauleitplan ... 127
Bauleitplanung ... 128
Planänderung ... 147
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 319
Aufwendungen
städtebaulicher Vertrag ... 310
Ausfertigungsmangel
Bebauungsplan ... 159
Heilung ... 180
Ausgleichsentscheidung
Abwägungsdivergenz ... 226
Abwägungsgebot ... 221, 224
Ausgleichsmaßnahme
Bauleitplanung ... 195
Ersatzmaßnahme ... 201
Kompensationsraum ... 200
Naturschutz ... 201
Sammelausgleichsmaßnahmen ... 203
städtebaulicher Vertrag ... 310
Verteilungsmaßstab ... 202, 203
Vorkaufsrecht ... 263
Ausgleichsregelung
Konflikttransfer ... 277
Aushöhlung
kommunale Selbstverwaltung ... 41
Auskiesung ... 44
Auskunftsanspruch
Bebauungsplan ... 170
Entschädigung ... 286
Auslegung
Bauleitplan ... 140
Ausnahmen
Baugebiete ... 70
gemeindliches Einvernehmen ... 17
Veränderungssperre ... 250
Vollgeschosse ... 122
Ausschluß
Nutzungen ... 97
Außenbereich
Außenbereichssatzung ... 334
Flächennutzungsplan ... 46
gemeindliches Einvernehmen ... 17
Naturschutz ... 205
privilegierte Vorhaben ... 24
Rücksichtnahme ... 238
Teilungsgenehmigung ... 258, 260
Vorkaufsrecht ... 261
Windenergie ... 54
Außenbereichssatzung ... 334
Außenbereichsvorhaben
Flächennutzungsplan ... 24
Regionalplan ... 42
Außenwerbung
Bebauungsplan ... 93
Außerkrafttreten
Bebauungsplan ... 159, 164
Veränderungssperre ... 251
Ausstellungen ... 83
Austauschverhältnis
Rücksichtnahme ... 239
Auswirkungen
Einzelhandelsbetrieb ... 87
autonome Gestaltungsräume Planung ... 2
Autonomie
Bauleitplanung ... 2, 3
Aylbewerberheim
reines Wohngebiet ... 72

—B—

Bahn
privilegierte Fachplanung ... 20
Ballungskern
Raumordnung ... 34
Ballungsrandzone
Raumordnung ... 34
Banken
Altlasten in der Bauleitplanung ... 217
Bauantrag
Entschädigung bei Nichtbescheidung ... 286
Bauaufsicht
Haftung bei Altlasten ... 217
Bauflächen
Bebauungsplan ... 44
Flächennutzungsplan ... 44
BauGB-MaßnG
Integration BauROG 1998 ... 7
Baugebiet
allgemeine Zweckbestimmung ... 69
Ausnahmebestimmung ... 70
Differenzierung ... 104
Eigenart ... 240
Flächennutzungsplan ... 44, 45
Gliederung Baugebietstypen ... 104
Nachbarschutz ... 239
Nebenanlagen ... 95
Nutzungen für freie Berufe ... 95
Nutzungsausschluß ... 92
schichtenweise Gliederung ... 104
Umkippen ... 239
Baugebiete
Gliederung ... 247
Baugebot ... 299
Bestimmtheit ... 299
Enteignung ... 287, 288
gemeinschaftliches ... 300
InvWoBaulG ... 300
städtebauliche Gründe ... 299
Zumutbarkeit ... 300
Baugenehmigung
Teilungsgenehmigung ... 261
Veränderungssperre ... 252
Baugenehmigung präventive Kontrolle ... 50
Baugenehmigungsbehörde
Altlasten ... 217
Bindung an gemeindliches Einvernehmen ... 18
gemeindliches Einvernehmen ... 17
Baugrenze ... 126
Baugrundrisiken Amtshaftung ... 217
Baulandkataster
BauROG 1998 ... 10
Bauleiplanung
Kompensationsraum ... 200
Bauleitplan
Abwägugnsverfahren ... 220
Ausfertigung ... 158
Nichtigkeitsdogma ... 167
Schlussbekanntmachung ... 158
Bauleitplanung
Abwägungsgrundsätze ... 245
Alternativenabwägung ... 245
Alternativenüberprüfung ... 132
Aufstellungsverfahren ... 127
Auslegung ... 140
autonome Gestaltungsräume ... 2
Autonomie ... 2, 3
Bindungswirkung der Raumordnung ... 40

Eingriffsregelung ... 193
Einschaltung Dritter ... 143, 145
Enteignung ... 277
Entwicklungsplanung ... 43
Entwicklungsprinzip ... 43
Erschließungskosten ... 307
Fachplanung ... 11, 12
Fehlerheilung ... 175
FFH-Gebiete ... 195
förmliche Bürgerbeteiligung ... 139
Freizeichnung durch Trägerbeteiligung ... 135
Funktionslosigkeit ... 166
Gegenstromprinzip ... 32
Gemeinde ... 1
gemeindefreie Gebiete ... 27
Genehmigungspflicht ... 152
Gewässerschutz ... 213
Grenzregelung ... 272
Haftung bei Altlasten ... 217
Heilungsmöglichkeit ... 167
Immissionsschutz ... 243
Information ... 138
Instrumente Naturschutz ... 199
interkommunale ... 25
Kodifikationsprinzip ... 43
Konfliktbewältigung ... 232, 245
Konfliktfeld ... 1
Konkretisierung Veränderungssperre ... 249
Kontrolleröffnung ... 2
Kontrollreichweite ... 2
Landschaftsplan ... 203
Landschaftspläne ... 194
Lärmsanierung ... 214
Maßbegrenze ... 124
Mediation ... 143, 145
Nachbarschutz ... 239
nachfolgendes Verwaltungshandeln ... 233
Naturschutz ... 5, 197
Planerhaltung ... 175
planerische Zurückhaltung ... 233
Planmäßigkeit ... 43
Planrechtfertigung ... 63
Plansicherungsinstrumente ... 247
Planungsgebot ... 31
Präklusion ... 143
Präklusion Trägerbeteiligung ... 137
privilegierte Fachplanung ... 299
Raumordnung ... 11, 27, 31, 38
Recht auf Abwägung ... 247
Rechtsnatur ... 42
Regionalplanung ... 31
Sanierungsträger ... 145
städtebauliche Vertretbarkeit ... 106
städtebaulicher Vertrag ... 302, 309
Stufen ... 61
subjektive Abwägungssperre ... 225
sustainable development ... 191
Trägerbeteiligung ... 132, 133
Trennungsgrundsatz ... 245
UVP ... 5, 208, 210
Veränderungssperre ... 250
Verfahrensabschnitte ... 128
Verkehrslärm ... 108
Verkehrslärmschutz ... 214
Wasserrecht ... 194
Zusammenstellung Abwägungsmaterial ... 222
bauliche Anlage
Enteignung zugunsten Erhaltung ... 288
Festsetzungen ... 48
Höhe ... 119, 120
Nutzungsänderung ... 49
Umlegung ... 270
Vorhaben ... 49
Baulinie ... 126
Baumarkt ... 85
Baumasse ... 119
Baumassenzahl ... 119, 123
Baumaßnahmen
Veränderungssperre ... 248
Baumschutzsatzung ... 60
dynamische Verweisung ... 60
BauNVO
§ 11 BauNVO 1987 ... 83
§ 11 BauNVO 1990 ... 83
allgemeines Wohngebiet ... 72
Ausschlussmöglichkeit ... 96
Baugrenze ... 126
Baulinie ... 126
Baumassenzahl ... 123
Bauweise ... 125
besonderes Wohngebiet ... 74
Darstellungen ... 69
Differenzierungsmöglichkeit ... 96
Dorfgebiet ... 75
Erholungssondergebiete ... 82
Festsetzungen ... 69
Fremdkörperfestsetzungen ... 105
Geschoßfläche ... 122
Geschossflächenzahl ... 122
Gliederungsmöglichkeit ... 96
Grundflächenzahl ... 121
Höhe baulicher Anlagen ... 123
Industriegebiet ... 81
Kleinsiedlungsgebiet ... 71
Maßangaben ... 119
Mischgebiet ... 77
Obergrenzen ... 123
reines Wohngebiet ... 71
überbaubare Grundstücksfläche ... 125
Umstellung älterer Bebauungspläne ... 87
unterschiedliche Fassungen ... 80, 86
Versiegelungsklausel ... 122
vertikale Gliederung ... 104
Vollgeschosse ... 122
Bauordnungsrecht
Bundeskompetenz ... 13
Festsetzungen ... 59
Baupolizeirecht
Bundeskompetenz ... 13
BauROG
Überblick über Änderungen ... 3
Bausperre
Entschädigung ... 254
Entschädigung bei faktischer - ... 286
Bauverbot
Entschädigung ... 255
Bauvorbescheid
Teilungsgenehmigung ... 261
Bauweise ... 125
geschlossene ... 125
Landesrecht ... 126
offene ... 125
Beachtensgebot ... 185
Beachtensregeln ... 185
Bebauung
bauliche Anlage ... 50
Bebauungsgenehmigung
Veränderungssperre ... 252
Bebauungsplan
Abstandsfläche ... 126
Abstandsklassen ... 100
Abstandsliste ... 100
Abwägung ... 61
Abwägungsergebnis ... 220
Abwägungsfehler ... 172
Abwägungsgebot ... 220
Abwägungsverfahren ... 220
aktiver Schallschutz ... 108
alter - Verfahrenfehler ... 183
Alternativenabwägung ... 245
Altlasten ... 217
Änderung ... 162
Anzeigeverfahren ... 152, 153, 170
Aufhebungsbeschluß ... 164
Aufstellungsbeschluß ... 129
Aufstellungsverfahren ... 127, 128

Sichwortverzeichnis

Zahlen verweisen auf Seiten

Ausfertigungsmangel ... 159
Auskunftsanspruch ... 170
Ausschlußmöglichkeit ... 96
Außerkrafttreten ... 159, 164
Außerkrafttreten der Veränderungssperre ... 161
Begründung ... 60
Bestimmtheitsgebot ... 51
Bolzplatz ... 115
Briefmarkenbebauungsplan ... 47
Differenzierungsmöglichkeit ... 96
dringende Gründe ... 64
Einschaltung von Dritten ... 144
Emissionsgrenzwert ... 98
Enteignung ... 278, 287
Entwicklungsgebot ... 62, 63, 171
Entwicklungsplanung ... 43
Ergänzung ... 162
Erhaltungssatzung ... 296
Ersatzverkündung ... 159
Erschließung ... 308
Erschließungspflicht ... 48
Fehlerbeachtlichkeit ... 167
Fehlerbehebung ... 171, 178
fehlerhafte Begründung ... 169
Feinkörnigkeit ... 43, 232
Feinsteuerung ... 96
Festsetzungen ... 51, 60
Flächennutzungsplan ... 61
Fremdkörper ... 106
Funktionslosigkeit ... 166, 172
Genehmigungspflicht ... 152
Genehmigungsverfahren ... 170
Gestaltungsfestsetzungen ... 220
Gliederungsmöglichkeiten ... 96
Grenzregelung ... 272
grenzüberschreitende Unterrichtung ... 26
Haftung bei Altlasten ... 217
Höhenfestsetzungen ... 51
Immissionsgrenzwert ... 99
Immissionsschutz ... 97
Kennzeichnungen ... 60
kommunale Selbstverwaltung ... 14
Konfliktbewältigung ... 98
Konkretisierungsgrad ... 61
Korrektur der Festsetzungen ... 233
Kosten-Nutzen-Bilanz ... 108
Landesrecht ... 158
Merkmale ... 69
Mitwirkungslast ... 142
nachfolgendes Verwaltungshandeln ... 233
nachrichtliche Übernahme ... 60
Naturschutz ... 5, 206
naturschutzrechtliche Festsetzungen ... 200
Negativplanung ... 127
Neubekanntmachung ... 161
Nichtigkeit wegen Fehlern in der Offenlage ... 148
Nichtigkeitsdogma ... 167
Normenkontrolle ... 67, 164
Parallelverfahren ... 168, 171
Parzellenschärfe ... 51
Planbereich ... 129
Planerhaltung ... 167
planerische Zurückhaltung ... 233
Plangenehmigung ... 160, 166
Planungsgebot ... 31
Planungsinstrument ... 47
Planzeichenverordnung ... 51
Ratsbeschluß ... 170
Rechtsschutzmöglichkeiten ... 65
Rücksichtnahme ... 238
rückwirkende Fehlerbehebung ... 179
rückwirkende Heilung ... 173
rückwirkendes Inkraftsetzen ... 161
sanktionslose Normen ... 168
Satzungsbeschluss ... 150
Schallschutz ... 108, 113
schichtenweise Gliederung ... 104
Schutzabstände ... 100
selbständiger Aufhebungsbeschluß ... 164
Sportlärm ... 115
städtebaulicher Vertrag ... 302
Straßenplanung ... 107
subjektive Abwägungssperre ... 225
Teilungsgenehmigung ... 258, 260
Trägerbeteiligung ... 132, 133
Trennungsgrundsatz ... 245
Überleitungsrecht ... 338
Umlegung ... 268
Umlegungsgebiet ... 269
Umstellung auf BauNVO 1990 ... 87
Unterschied Flächennutzungsplan ... 47
unvollständig ... 61, 169
Urschrift ... 160
UVP ... 208, 209
Veränderungssperre ... 250
verbundener ... 220
vereinfachte Änderung ... 162
Verkehrslärm ... 108, 113
Verkündung ... 161
Verlust Planurkunde ... 159
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 320
vorhabenbezogener ... 209, 318
Vorkaufsrecht ... 261, 264
vorzeitiger ... 64
Wechsel Vorhabenträger ... 320
Werbeanlagen ... 93
Wirksamkeitsregelungen ... 173
Zaunwert ... 99
Zusammenstellung Abwägungsmaterial ... 222
zwingende Gründe ... 64
Bedenken
  Bescheidung ... 149
Bedingung
  Genehmigung ... 160
  Plangenehmigung ... 155, 156
Befangenheit
  Aufstellungsbeschluß ... 129
  Kommunalverfassungsrecht ... 151
  Planaufstellung ... 131
Befreiung
  BauROG 1998 ... 10
  gemeindliches Einvernehmen ... 17
  Konfliktbewältigung ... 234
  Planänderung ... 163
Begründung
  Abwägungsgebot ... 61
  Abwägungsmaterial ... 61
  Änderung im Planverfahren ... 145
  Ausschluß Einzelhandelsnutzung ... 88
  Bebauungsplan ... 60
  Begründungsmangel Bebauungsplan ... 170
  Gestaltungsfestsetzung ... 61
  Raumordnungspläne ... 37
  Verfahrensfehler ... 169
Beherrschbarkeit Immissionen ... 245
Behörde
  Normenkontrolle ... 68
Beitragspflicht Fremdanlieger ... 308
Beitrittsbeschluß
  Genehmigung ... 156
  Klarstellungen ... 156
Beitrittsbeschluss
  Satzung ... 156
Bekanntmachung
  Aufstellungsbeschluß ... 129
  Bebauungsplan ... 161
  Berechnung Wochenfrist ... 140
  Erhaltungssatzung ... 295
  Offenlegung ... 141
  Ortsrecht ... 142
  Planaufstellungsbeschluss ... 129
  Verkürzung Offenlegungsfrist ... 146
  Wiederholung ... 142
  Wochenfrist ... 140, 142

Belange
Eigentum ... 275
Erkennbarkeit ... 223
Geringfügigkeit ... 223
Gleichordnung ... 245
interkommunale ... 25
Normenkontrolle ... 67
Schutzwürdigkeit ... 187, 223
umweltschützende ... 192
UVP ... 210
wirtschaftliche - in der Abwägung ... 187
Bepflanzungen Festsetzungen ... 57
Bergbau
gemeindliche Rechte ... 15
Kennzeichnungsmöglichkeit ... 60
Teilungsgenehmigung ... 258
Bergrecht
privilegierte Fachplanung ... 20
Berlin
Sonderregelungen Städtebaurecht ... 335
Berücksichtigungsgebot ... 185
Planungsleitlinien ... 184
Beschleunigung
Enteignungsverfahren ... 292
Besitzeinweisung
Enteignung ... 293
besondere städtebauliche Gründe Gliederung ... 105
besonderer Wohnbedarf Festsetzungen ... 53
besonderes Vorkaufsrecht ... 264
besonderes Wohngebiet ... 74
Innenbereich ... 75
Maß-Obergrenzen ... 123
Störungsgrad ... 75
Vergnügungsstätten ... 75
Bestandsgarantie Eigentum ... 278
Bestandskarte Umlegung ... 269
bestandsorientierte Planung ... 105
Bestandsschutz
Abwägungsgebot ... 245
Bauleitplanung ... 246
eigentumskräftige Position ... 285
Funktionsänderung ... 284
Gebäude ... 283
Genehmigungsanspruch ... 283
Gesetzgeber ... 253
nachwirkender ... 253
Nutzungsänderung ... 253
Nutzungsaufgabe ... 253
Rücksichtnahme ... 244
überwirkender ... 284
Veränderungssperre ... 252
Bestandsverzeichnis Umlegung ... 269
Bestimmtheit
Baugebot ... 299
Bebauungsplan ... 51
Bezeichnung Plangebiet ... 249
Festsetzungen ... 51
Sondergebiet ... 83
städtebauliche Gebote ... 300
Beteiligte
Enteignungsverfahren ... 292
Beteiligung
Einschaltung von Dritten ... 144
erneute - bei Planänderung ... 147
Mitwirkungslasten ... 141
Träger öffentlicher Belange ... 132
Umlegung ... 269
Beteiligungsrechte
Abwägungsgebot ... 15
Gemeinde ... 14, 15
gemeindliche - Flughafenplanung ... 14
Regionalplanung ... 32
Betreiber
Betreiberpflichten Immissionsschutz ... 232
betriebsbezogenes Wohnen
Gewerbegebiet ... 80
Betriebserweiterung
Nachbarschutz ... 261
Betroffenenbeteiligung Umlegung ... 269
Betroffenheit
Bürgerbeteiligung ... 142
Bewertung
Belange UVP ... 210
Bewertungsfehler Abwägungsgebot ... 221, 224
Bewertungsfehler
Abwägungsgebot ... 224
Bindungswirkung
gemeindliches Einvernehmen ... 18
Raumordnung ... 39
Regionalplanung ... 37
Teilungsgenehmigung ... 260, 261
Ziele der Raumordnung ... 30
Biotopverbundsystem
Bauleitplanung ... 195
Boden
Bodenbewertung Bundeskompetenz ... 13
Bodenordnung ... 267
Bodenordnung Teilungsgenehmigung ... 258
Bodenrecht BVerfGE 3, 407 ... 12
Bodenrente Entschädigung ... 255
Bodenschutz Abwägungsgebot ... 215
Bodenschutz Bauleitplanung ... 215
Bodenschutz städtebaulicher Vertrag ... 308
Bodenschutzklausel Abwägungsgebot ... 187
Bodenveränderungen ... 215
Bodenverkehrsrecht Bundeskompetenz ... 13
Bodenverunreinigungen städtebaulicher Vertrag ... 308
Festsetzungsmöglichkeiten ... 44
Bodenbewirtschaftung
gute fachliche Praxis ... 217
Bolzplatz
Erholungssondergebiet ... 83
Lärmschutz ... 115
Brandschutz Bundeskompetenz ... 13
Bremen
Sonderregelungen Städtebaurecht ... 335
Briefmarkenbebauungsplan ... 47
Bund
privilegierte Planung ... 23
Raumordnung ... 40
Bundesbahn
privilegierte Fachplanung ... 20
Bundesgrenzschutz
Abwägungsgebot ... 214
Bundesvorhaben
gemeindliches Einvernehmen ... 23
Bürgerbeteiligung
Alternativen ... 138
Bauleitplanung ... 169
Bescheidung der Anregungen ... 149, 150
eigene Betroffenheit ... 142
Einschaltung Dritter ... 144
erneute Offenlage ... 147
Fehlerfolgen ... 138
förmliche ... 138, 139
Fristversäumung ... 143
Heilung ... 169
Informationsanspruch ... 138
Mediation ... 144
Mitwirkungslasten ... 143
Projektentwurf ... 138
Satzungsbeschluß ... 150
vereinfachte Planänderung ... 162
Verfahrensfehler ... 168
Verkürzung Offenlegungsfrist ... 146
Verzicht auf erneute Beteiligung ... 147
vorgezogene ... 138
zweite vorgezogene ... 139
Bürogebäude
Industriegebiet ... 82
Kerngebiet ... 79
BVerfG
Bodenrecht BVerfG 3, 407 ... 12
Deichurteil BVerfGE 25, 112 ... 241
Gondelbahn BVerfGE 46, 249 ... 275
Kleingarten BVerfGE 52, 1 ... 241

Nassauskiesung BVerfGE 58, 300 ... 275
Pflichtexemplare BVerfGE 58, 137 ... 241

—C—

Campingplätze ... 82
culpa in contrahendo
Verschuldenshaftung ... 315

—D—

Dachgeschoß
Ausbau ... 122
Wohnnutzung ... 121
Dachgeschoss
Innenbereich ... 121
Darstellungen
Flächennutzungsplan ... 43
Katalog der -Möglichkeiten ... 44
Maß der baulichen Nutzung ... 119
nach BauNVO ... 69
Naturschutz ... 44
textliche ... 43
Dauerkleingarten
Teilungsgenehmigung ... 258
DDR
Einigungsvertrag ... 337
Generalbebauungspläne ... 65
städtebaulicher Vertrag ... 302
Überleitungsrecht ... 338
Überleitungsvorschriften ... 65
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 318
Denkmalschutz
Abwägungsgebot ... 190
Erhaltungssatzung ... 297
Flächennutzungsplan ... 45
Landesrecht ... 190
Dienstleistungsbetriebe ... 84
Differenzierung
Baugebiet ... 104
Bebauungsplan ... 96
besondere Wohngebiete ... 70
geschoßweise ... 57
Gewerbegebiet ... 81
Industriegebiet ... 82
Kerngebiet ... 80
Kerngebiete ... 70
nach Anlagearten ... 104
DIN 18005
Schallschutz im Städtebau ... 212
dingliche Rechte Enteignung ... 288
Doppelhäuser ... 125
Bürgerbeteiligung ... 139
Dorfgebiet ... 75
Flächennutzungsplan ... 45
Innenbereich ... 261
Landwirtschaft ... 76
Maß-Obergrenzen ... 123
Schallschutz ... 110
Schankwirtschaft ... 76
Speisewirtschaft ... 76
Störanfälligkeit ... 76
Störungsgrad ... 75
Wirtschaftsgebäude ... 76
Dreifachgarantie kommunale Selbstverwaltung ... 13
Dreimonatsfrist
Genehmigungsfiktion ... 155
dringender Wohnbedarf
Anzeigeverfahren ... 157
Dritte
Einschaltung von ... 144
Drittschutz
Rücksichtnahme ... 238
Drittwirkung Einvernehmen ... 18
Duldungspflicht
Konfliktbewältigung ... 246
Mieter ... 299
Durchführungsplan
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 318
Durchführungsvertrag ... 303
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 320
dynamische Verweisung ... 60
Festsetzungen ... 60

—E—

Eigentum
Abwägungsgebot ... 246
Administrativenteignung ... 274
Anliegergebrauch ... 273
Belange ... 275
Bestandsgarantie ... 278
Inhalt und Schranken ... 273, 274
Legalenteignung ... 274
Pflanzgebot ... 301
Primärrechtsschutz ... 276
Rückenteignung ... 291
Sozialpflichtigkeit ... 273
Städtebaupolitik ... 275
überwirkender Bestandsschutz ... 284
Vorkaufsrecht ... 263
Werbeanlagen ... 93
Wertgarantie ... 278
eigentumskräftige Position
Bestandsschutz ... 285
Eigenwerbung Werbeanlagen ... 93
Eignungsgebiete ... 21, 36
einfachgesetzliche Zumutbarkeit ... 276
Eingriff
Innenbereich ... 206
ökologische Bestandsaufnahme ... 206
rechtswidriger ... 276
Eingriffsregelung
Bauleitplanung ... 193, 196
BauROG 1998 ... 4
Darstellungen ... 44
Freizeichnung Länder ... 335
Industriebrachen ... 197
Eingriffswirkungen
Bauleitplanung ... 197
Einheimischenmodell
Traunsteiner Modell ... 309
Einheimischenmodell Weilheimer Modell ... 58
Einigung Enteignungsverfahren ... 286
Einigungsvertrag ... 337
Einkaufszentrum
Begriff ... 84
Innenbereich ... 11
Klagerechte Nachbargemeinde ... 25
Sondergebiet ... 84
Einleitungsbeschluß
Umlegung ... 268
Einrichtungen
Gemeinde ... 16
Einschaltung Dritter
Bauleitplanung ... 143
BauROG 1998 ... 7
Einstellungsfehler
Abwägungsgebot ... 221, 222, 224
Einvernehmen
Amtshaftung ... 18
Baugehmigungsbehörde ... 17
Bindungswirkung ... 18
Drittwirkung ... 18
Ersetzen ... 19
Ersetzung durch Kommunalaufsicht ... 18
Fiktion ... 19
gemeindliches ... 16
Koppelungsverbot ... 17

Landesverteidigung ... 23
Maßnahmen der Länder ... 23
Maßnahmen des Bundes ... 23
privilegierte Fachplanung ... 20
Rechtsprüfung ... 17
Teilungsgenehmigung ... 258
Vorbescheid ... 18
Einzelhandel
Gewerbegebiet ... 80
Gliederung ... 105
Mischgebiet ... 85, 87
Nachbarschaftsladen ... 85, 86
Nutzungsdifferenzierung ... 87
Sondergebiet ... 84
übergemeindliche Versorgung ... 86
Umstellung älterer Bebauungspläne ... 87
Verkaufsfläche ... 85
Vermutungsgrenze ... 84, 86
Wohngebiet ... 85
Einzelhausbebauung
Bürgerbeteiligung ... 139
Einzelhäuser ... 125
Eisenbahn
privilegierte Fachplanung ... 20
Emissionen
Grenzwert Bebauungsplan ... 98
Grenzwert Festsetzungen ... 99
Energie
Energieversorgungsunternehmen Grundstücksteilung ... 258
Enteignung ... 273, 287
Baugebot ... 287, 288
Bauleitplanung ... 277
Bebauungsplan ... 278
beschleunigte Verfahrensdurchführung ... 292
Besitzeinweisung ... 293
dingliche Rechte ... 288
Enteignungsantrag ... 293
Enteignungsbegünstigte Private ... 279
Enteignungsbehörde Enteignungsverfahren ... 292
enteignungsgleicher Eingriff ... 277
Enteignungsverfahren ... 292
Enteignungsverfahren Beteiligte ... 292
Enteignungsverfahren mündliche Verhandlung ... 292
Entschädigung ... 108, 289
Ersatzland ... 278, 288
Ersatzrechtsenteignung ... 288
förmliches Verfahren ... 292
freihändiger Erwerb ... 289
Geldentschädigung ... 278, 286
Gemeinwohl ... 288
Inhalts- und Schrankenbestimmung ... 274
Innenbereich ... 287
Junktimklausel ... 273
klassische ... 277
Konflikttransfer ... 277
Kontrolldichte ... 289
neue Länder ... 287
Planrechtfertigung ... 278
rechtswidrige ... 276
Rückenteignung ... 291
Rückübertragungsanspruch ... 292
Scheinbestandteile ... 288
städtebaulicher Missstand ... 286
Teilungsgenehmigung ... 258
Veräußerungspflicht ... 289
Verfahrensbeschleunigung ... 292
verfassungsrechtliche Anforderungen ... 288
Vermögensnachteile ... 290
Vorabentscheidung ... 293
Vorwirkung ... 290
Wahlrecht ... 276
Werterhöhungen ... 286
Wirkungen Enteignungsbeschluß ... 293
zu Gunsten von Versorgungsunternehmen ... 288
Zubehör ... 288
zugunsten Privater ... 279, 288
Zulässigkeit ... 287
Zweck ... 288
Entschädigung ... 273
Aufhebung der zulässigen Nutzung ... 282
ausgeübte Nutzung ... 282
Auskunftsanspruch ... 286
Baugenehmigung ... 283
Bausperre ... 254
Bauverbot ... 255
bei vorhandener Erschließung ... 282
Bodenrente ... 255
durch Gemeinde ... 286
enteignungsgleicher Eingriff ... 277
enteignungsrechtliche ... 108
Erlöschen ... 287
faktische Bausperre ... 286
faktische Veränderungssperre ... 254
Fälligkeit ... 287
Formfehler ... 254
Geldentschädigung ... 286
Grundsätze ... 289
Grundstückswert ... 253
Innenbereich ... 283
Nebenrechte ... 290
öffentliche Zwecksetzung ... 280
Siebenjahresfrist ... 282, 285
Übernahmeanspruch ... 286
Veränderungssperre ... 253
Verfahrensfehler ... 254
Verkehrswert ... 290
Vermögensnachteile ... 290
Vorkaufsrecht ... 266
Vorwirkung der Enteignung ... 290
Werterhöhungen ... 300
Wohnungseigentum ... 290
Zurückstellung ... 253
Entwicklungsbereich
Entwicklungsbereichssatzung ... 329
Teilungsgenehmigung ... 258
Entwicklungsgebot ... 62
Bebauungsplan ... 171
Flächennutzungsplan ... 63
gemeindliche Freiräume ... 63
Grundzüge der Planung ... 63
neue Länder ... 64
Parallelverfahren ... 62
Unbeachtlichkeit Verletzung ... 63
Verfahrensfehler ... 171, 172
Entwicklungsplanung ... 43
Entwicklungsprinzip ... 42
Bauleitplanung ... 43
Entwicklungssatzung ... 322
Erbbaurecht Vorkaufsrecht ... 262
Erforderlichkeit Enteignung ... 289
Erfordernisse
Raumordnung ... 27
Erfüllungsinteresse Vertrag ... 315
Ergänzung
Bebauungsplan ... 161
Flächennutzungsplan ... 162
Ergänzungssatzung
genehmigungsfrei ... 153
Erhaltungsgebiet ... 296
Erhaltungssatzung ... 295, 323
Abwägungsgebot ... 296
Bebauungsplan ... 296
Denkmalschutz ... 297
Erhaltungsgebiet ... 296
Erhaltungsziele ... 296
Genehmigung ... 297
Normenkontrolle ... 297
Vorkaufsrecht ... 261, 297
Erholungsgebiet ... 83
Erkennbarkeit
Abwägungsgebot ... 223
Erläuterungsbericht
Abwägung ... 46
Änderungen im Planverfahren ... 145
Flächennutzungsplan ... 46
unvollständig ... 169

Verfahrensfehler ... 169
Ermittlungspflichten
Abwägungsgebot ... 223, 224
Altlasten ... 217
Belange UVP ... 210
erneuerbare Energien ... 83
Errichtung
baulicher Anlagen Erhaltungssatzung ... 295
Ersatzland Enteignung ... 278, 288
Ersatzmaßnahme
Ausgleichsmaßnahme ... 201
Bauleitplanung ... 197
Kompensationsraum ... 200
Verteilungsmaßstab ... 202, 203
Vorkaufsrecht ... 263
Ersatzverkündung Flächennutzungsplan ... 159
Erschließung
als Voraussetzung für Entschädigung ... 282
Bindung an Bebauungsplan ... 308
Erschließungsbeitragssatzung ... 153
Erschließungspflicht Bebauungsplan ... 48
Erschließungspflicht städtebaulicher Vertrag ... 305
Erschließungsvertrag ... 305
Umlegung ... 268
Erschließungsbeitrag
Erschließungsbeitragssatzung ... 334
städtebaulicher Vertrag ... 306
Erschließungskosten
Angemessenheit ... 313
Bauleitplanung ... 307
Fremdanlieger ... 307
InvWoBaulG ... 307
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 320
Erschließungslast
städtebaulicher Vertrag ... 305
Erschließungsvertrag ... 302
Ersetzen
gemeindliches Einvernehmen ... 19
Europarecht
grenzüberschreitende Unterrichtung ... 27
Umweltverträglichkeitsprüfung ... 210

—F—

Fachmarkt ... 85
Fachplanung
Anpassung an Bauleitplanung ... 22
Autonomie ... 2
Einvernehmen ... 20
gemeindliche Klagerechte ... 25
Mitwirkungsrechte Gemeinde ... 14
privilegierte - und Bauleitplanung ... 299
Recht auf Abwägung ... 247
überörtliche Bedeutung ... 21
Verkehrslärmschutzverordnung ... 214
Fachverwaltung
Rechtsschutz Gemeinde ... 14
Factory-Outlet-Center ... 39
faire Verfahrensführung ... 132
faktische Veränderungssperre
Entschädigung ... 254
Fälligkeit
Entschädigung ... 287
Fehler
Bebauungsplan ... 171, 178
Flächennutzungsplan ... 64
numerus clausus ... 167
Parallelverfahren ... 63
Rechtsfolgen Trägerbeteiligung ... 137
rückwirkende Fehlerheilung Bebauungsplan ... 179
Rückwirkung ... 178
Rügefrist ... 174
Fehlerheilung
Bauleitplanung ... 175
Planerhaltung ... 175
Feinkörnigkeit
Bebauungsplan ... 232
Flächennutzungsplan ... 45
Konfliktbewältigung ... 228
Feinsteuerung ... 96
Abwägungsgebot ... 228
Ferienhausgebiet ... 82, 83
Fernsehantenne Baugebiet ... 95
Fernstraße
privilegierte Fachplanung ... 20
Fernstraßenrecht
privilegierte Fachplanung ... 20
Festsetzungen
bauliche Anlage ... 48
BauNVO ... 69
Bauordnungsrecht ... 59
Bebauungsplan ... 48, 51
besonderer Wohnbedarf ... 53
bestandsorientierte Planungen ... 105
Bestimmtheit ... 51
Differenzierungsmöglichkeit ... 96
Fetsetzungserfindungsrecht ... 58
freie Berufe ... 95
Fremdkürper ... 105
Garagen ... 94
Geschossflächenzahl ... 123
Gestaltung ... 59
Gliederungsmöglichkeit ... 96
Grenzwerte ... 100
Höhe baulicher Anlagen ... 123
Kombination ... 97, 125
Kombination Nutzungsarten ... 97
Korrektur ... 243
Landesrecht ... 59
Maß ... 58, 119
Mindestgröße ... 52
Naturschutzrecht ... 44
naturschutzrechtliche ... 200
Schalleistungspegel ... 99
schichtenweise Gliederung ... 104
Stellplätze ... 94
Typenerfindungsrecht ... 96, 121
Typenzwang ... 52, 96
Verkehrsflächen ... 54
Versorgungsanlagen ... 57
vorhabenbezogener Bebauungsplan ... 318
Weilheimer Modell ... 58
Werbeanlagen ... 93
Zweitwohnungsklausel ... 53
FFH-Gebiete
Bauleitplanung ... 195
Fiktion Einvernehmen ... 19
Finalprogramm
Abwägungsgebot ... 185
Normstruktur ... 3
Flächennutzungsplan
alter - Verfahrensfehler ... 183
Anpassung Träger öffentlicher Belange ... 22
Aufstellungsbeschluss ... 129
Aufstellungsverfahren ... 127, 128
Außenbereich ... 46
Außenbereichsvorhaben ... 24
Bebauungsplan ... 47, 61
Bindungen öffentlicher Planungsträger ... 22
Bodenmarkt ... 46
Darstellungsmöglichkeiten ... 43
Denkmalschutz ... 45
Einschaltung von Dritten ... 144
Entwicklungsgebot ... 62, 63
Entwicklungsplanung ... 43
Erläuterungsbericht ... 46, 198
Ersatzverkündung ... 159
Feinkörnigkeit ... 45
Gebietsreform ... 64
Genehmigungspflicht ... 152
Genehmigungsverfahren ... 153
grenzüberschreitende Unterrichtung ... 26

Grobstrukturen ... 43
Haftung bei Altlasten ... 217
Kennzeichnungsmöglichkeiten ... 44
Konkretisierungsgrad ... 61
Landesplanung ... 43
Landesrecht ... 158
Maß der baulichen Nutzung ... 119
Merkmale ... 69
Mitwirkungslast ... 142
nachrichtliche Übernahme ... 45
Naturschutz ... 5, 199
Neubekanntmachung ... 161, 162
Parallelverfahren ... 168, 171
planerische Zurückhaltung ... 233
Raumordnung ... 43
Rechtsschutz ... 65
rückwirkendes Inkraftsetzen ... 161
städtebaulicher Vertrag ... 302
Teilgenehmigung ... 155
Trägerbeteiligung ... 132, 133
umweltgefährdende Stoffe ... 44
Unbeachtlichkeit ... 64
Urschrift ... 160
UVP ... 208
Verbindlichkeit für andere Planungsträger ... 46
Verlust Planurkunde ... 159
Verwaltungsprogramm ... 46
Wirkungen ... 46
Flächentausch Grenzregelung ... 272
Flächenumlegung ... 270
Flughafen
gemeindliche Beteiligungsrechte bei Planung ... 14
Folgekosten
Koppelungsverbot ... 311
städtebaulicher Vetrag ... 311
Formerfordernis Umlegung ... 271
Formfehler
Entschädigung ... 254
Veränderungssperre ... 254
förmliche Bürgerbeteiligung ... 139
Forstwirtschaft
Abwägungsgebot ... 214
Umwidmungssperre ... 219
freie Berufe
Nachbarschutz ... 95
Nutzungen ... 95
freihändiger Erwerb Enteignung ... 289
Freileitungen
Festsetzungen ... 57
Freiraumschutz ... 214
Freistellung
Vorhaben ... 50
Freistellungspolitik
BauROG 1998 ... 10
Freizeichnungsklausel
Länder Naturschutz ... 5
Freizeitzentrum
UVP-Pflicht ... 208
Freizeitzentrum Sondergebiet ... 79
Fremdanlieger städtebaulicher Vertrag ... 307
Fremdenverkehr
Satzung ... 332
Fremdkörper ... 106
Festsetzungen ... 105
Rücksichtnahme ... 244
städtebauliche Vertretbarkeit ... 106
Fremdwerbung
Werbeanlagen ... 93
Fristversäumung
Bürgerbeteiligung ... 143
Offenlegung ... 143
frühzeitige Bürgerbeteiligung ... 138
frühzeitige Trägerbeteiligung ... 136
Funktionen der kommunalen Selbstverwaltung ... 14
Funktionsänderung Gebäude ... 284
Funktionslosigkeit
Bebauungsplan ... 164, 166, 172

—G—

Garagen
Festsetzungen ... 94
Versiegelungsklausel ... 122
Gartencenter ... 85
Gartenhofhäuser
Nachbarschutz ... 125
Gaststätte
Vergnügungsstätte ... 90
Gebäude
Bestandsschutz ... 283
Funktionsänderung ... 284
Gebietscharakter
Gebietsabwehranspruch Nachbarschutz ... 239
Wahrung im Mischgebiet ... 78
Gebietsentwicklungsplan
Gegenstromprinzip ... 32
Normenkontrolle ... 16
Stufensystem ... 31
Gebietsreform
Flächennutzungsplan ... 64
Geeignetheit Enteignung ... 289
Gefahrenabwehr
Bodenschutz ... 216
Gegenstromprinzip ... 11, 28, 30, 32
Geh-, Fahr- und Leitungsrechte
Enteignungsverfahren ... 286
Geldentschädigung
Enteignung ... 278, 286
Geldabfindung Umlegung ... 270
Geldausgleich Umlegung ... 271
Geldspielgerät Vergnügungsstätte ... 90
Geltungsdauer Veränderungssperre ... 251
Gemeinde
Amtshaftung ... 315
Anhörungsrechte ... 14
Antrag auf Zurückstellung ... 256
Bauleitplanung ... 1
Beteiligungsrechte ... 14
Einrichtungen ... 16
Entschädigungspflicht ... 286
Haftung ... 315
Haftung bei Altlasten ... 217
Informationsrechte ... 14, 15
interkommunale Bauleitplanung ... 25
Klagebefugnis ... 15
materielle Abwehrrechte ... 16
materielle Rechtspositionen ... 15
Mitwirkungslasten ... 16
Mitwirkungsrechte ... 41
Nordwanderung Bergbau ... 15
privilegierte Fachplanung ... 22
Rechtsschutz Abstimmungsgebot ... 26
Sondermülldeponie ... 16
Vorkaufsrecht ... 261
Zusammenarbeit mit Investor ... 320
gemeindefreie Gebiete
Bauleitplanung ... 27
Gemeindenachbarklage ... 24
Müllverbrennungsanlage ... 16
gemeindeübergreifende Planung
Rechtsschutz ... 16
gemeindliches Einvernehmen
Ersetzen ... 19
Gemeingebrauch
Eigentum ... 273
Gemeinwohl
Bundesvorhaben ... 23
Enteignung ... 288
Landesvorhaben ... 23
Verhältnismäßigkeit ... 14
Vorhaben der Landesverteidigung ... 23
Vorkaufsrecht ... 262, 263
Gemengelage
Abstandsliste NW ... 102
bestandsorientierte Planung ... 105

Bestandsschutz ... 244
Fremdkörperfestsetzungen ... 105
Großgemengelage ... 102
Kleingemengelage ... 102
Konfliktbewältigung ... 246
Mittelwert ... 230
Schallschutzmaßnahme ... 102
Schutzauflagen ... 82
gemischte Bauflächen Flächennutzungsplan ... 45
Genehmigung
Anstoßwirkung ... 160
Anzeigeverfahren ... 157
Auflagen ... 160
auflösende Bedingung ... 157
Beitrittsbeschluss ... 156
Erhaltungssatzung ... 297
Teilgenehmigung ... 155
Genehmigungsanspruch
Bestandsschutz ... 283
genehmigungsbedürftige Anlage
Gewerbegebiet ... 80
Industriegebiet ... 82
Mischgebiet ... 78
Genehmigungsfiktion
Dreimonatsfrist ... 155
Genehmigungsfrage
Nutzungsänderung ... 239
stellt sich neu ... 261
Genehmigungspflicht
Erhaltungssatzung ... 295
Genehmigungsverfahren
anfechtbarer Verwaltungsakt ... 154
Bebauungsplan ... 153, 170
Flächennutzungsplan ... 153
höhere Verwaltungsbehörde ... 154
Rechtskontrolle ... 154
Verwaltungsbehörde ... 157
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 319
Vorlage der Anregungen und Bedenken ... 150
Wohnbedarf ... 153
Generalbebauungsplan ... 65
Gericht
Kontrolle Abwägungsgebot ... 173
Kontrolle Enteignungsvoraussetzungen ... 289
Kontrolle Gemeinwohlanforderungen ... 289
Geringfügigkeit
Abwägungsgebot ... 223
Geruchsimmissionen
Mittelwert ... 230
Gesamtnichtigkeit
Normenkontrolle ... 148
Teilnichtigkeit ... 148
Verfahrensfehler ... 149
Geschäftsgebäude
Industriegebiet ... 82
geschlossene Bauweise ... 125
Geschoss
differenzierte Festsetzung ... 57
Geschossfläche ... 122
Anrechnungsregel ... 122
Berechnung ... 123
Geschoßflächenzahl ... 122
Festsetzungen ... 123
Geschossflächenzahl ... 119
Gesetzgeber
Bestandsschutz ... 253
Inhalts- und Schrankenbestimmung ... 273
Gestaltung
städtebaulicher Vertrag ... 310
Gestaltungsfestsetzungen
Begründung ... 59
Begründungsgebot ... 61
Landesrecht ... 220
Gestaltungsfreiraum Planung ... 220
Gewässer
Abwägungsgebot Gewässerschutz ... 213
Gewässerschutz
Bauleitplanung ... 213
Gewässerverunreinigung
Bodenschutz ... 215
Gewerbebetrieb
Industriegebiet ... 81, 82
Mischgebiet ... 77
Gewerbegebiet
Baumassenzahl ... 123
betriebsbezogenes Wohnen ... 80
eingeschränktes ... 82
Flächennutzungsplan ... 45
genehmigungsbedürftige Anlagen ... 80
Gliederung ... 103
Maß-Obergrenzen ... 123
Sportanlagen ... 80
Sportlärm ... 115
Verkehrslärmschutz ... 110
Zweckbestimmung ... 81
Gewichtung Belange UVP ... 210
Gliederung
Abstandserlaß NW ... 100
Abstandsliste ... 101
Baugebiete ... 247
Baugebietstypen ... 104
Bebauungsplan ... 96
Beschränkung auf Teile des Plangebietes ... 104
besondere städtebauliche Gründe ... 105
Einzelhandelsnutzung ... 105
Gewerbegebiet ... 81
Industriegebiet ... 82
Kerngebiet ... 80
Konfliktbewältigung ... 246
Nutzungsarten ... 97
Sondergebiet ... 87
städtebauliche Gründe ... 105
vertikale ... 104
Zaunwert ... 99
Grenzregelung ... 272
grenzüberschreitende Planung
Raumordnung ... 39
grenzüberschreitende Unterrichtung ... 26
Grenzwert
Festsetzungen ... 100
Großdiskothek
Gewerbegebiet ... 81
Großflächigkeit
Begriff ... 86
Nachbarschaftsladen ... 86
Großgaragen
Kerngebiet ... 79
Großgemengelage ... 102
Grundabtretung
Teilungsgenehmigung ... 258
Grundbuch
Teilungsgenehmigung ... 258, 260
Umlegung ... 270
Grundfläche
Maß der zulässigen ... 121
Grundflächenzahl ... 119, 120, 121
Grundsatz
der Planerhaltung ... 167
Landesplanung ... 33
Raumordnung ... 33
Grundsätze der Raumordnung ... 29
Grundstück
Ausnehmen von der Umlegung ... 269
Bodenrente ... 255
Eigentümerbeteiligung in der Umlegung ... 269
Entschädigung bei Nutzungsaufhebung ... 282
Entschädigung für Grundstückswert ... 253
Grenzregelung ... 272
Neuordnung städtebaulicher Vertrag ... 308
Neuordnung Zuschnitt ... 267
Teilungsgenehmigung ... 258
überbaubare Grundstücksfläche ... 125
Übertragung Formerfordernis ... 271
Umlegung ... 267

unbebautes - Satzungsvorkaufsrecht ... 264
Zusammenlegung Bundeskompetenz ... 13
Grundzentrum
Raumstrukturen ... 34
Grundzüge
Bauleitplanänderung ... 147
der Bauleitplanung ... 138
Planung ... 163
Gutachten
Immissionsschutz ... 111
gute fachliche Praxis
Landwirtschaft ... 217

—H—

Hafengebiet ... 83
Haftung
Gemeinde ... 315
großer Schaden ... 315
kleiner Schaden ... 315
Hamburg
Sonderregelungen Städtebaurecht ... 335
Handlungsnormen
autonome Gestaltungsräume ... 2
städtebauliche Ziele ... 2
Handwerksbetrieb
allgemeines Wohngebiet ... 72
Dorfgebiet ... 75
Kleinsiedlungsgebiet ... 71
Harmonoisierung Satzungen
BauROG 1998 ... 9
Härte
Fremdenverkehrssatzung ... 334
Hausgruppen ... 125
Heilung
Abwägungsmangel ... 180
Ausfertigungsmangel ... 180
Bauleitplan ... 167
Bürgerbeteiligung ... 169
Parallelverfahren ... 168
rückwirkende ... 179
Städtebaurecht 1998 ... 6
heranrückende Wohnbebauung
Landwirt ... 261
Hochschulgebiet ... 83
Höchstwerte
bauliche Nutzung ... 123
Maß der baulichen Nutzung ... 120
Höhe baulicher Anlagen ... 119, 120, 123
Höhenlagen Festsetzungen ... 57
Homogenität Baugebiet ... 87
Hotel
UVP-Pflicht ... 208

—I—

Immissionen
Immissionsgrenzwert ... 81
Immissionsschutz
Abwägungsgrundsatz ... 187
aktiver ... 102
Bauleitplanung ... 243
Bebauungsplan ... 97
Beherrschbarkeit ... 245
Betreiberpflichten ... 232
DIN 18005 ... 212
Fremdkörper ... 244
Gemengelage ... 244
Gewerbegebiet ... 80
Gutachten ... 102, 111
kommunale Einrichtungen ... 111
Konfliktbewältigung ... 98, 232
Mittelwert ... 230
passiver ... 102
Rücksichtnahme ... 239, 243
Schutzkategorien ... 111
Stand der Technik ... 212
Störfaktoren ... 244
TA-Lärm ... 212
TA-Luft ... 212
Tierhaltung ... 261
Verkehrslärm ... 214
Vorbelastung ... 212
Zaunwert ... 99
Industriebrachen
Eingriffsregelung ... 197
Industriegebiet ... 81
Baumassenzahl ... 123
eingeschränktes ... 82
Flächennutzungsplan ... 45
Gliederung ... 103
Maß-Obergrenzen ... 123
Vergnügungsstätte ... 88
Information
Anhörung ... 138
Bauleitplanung ... 138
Trägerbeteiligung ... 134
Unterrichtung ... 138
Informationsrechte
Bürgerbeteiligung ... 138
Gemeinde ... 15
Inhaltsbestimmung
Bausperrenentschädigung ... 254
Eigentum ... 273
Innenbereich
Baugebot ... 299
besonderes Wohngebiet ... 75
Dachgeschoßnutzung ... 121
Enteignung ... 287
Entschädigung ... 283
gemeindliches Einvernehmen ... 17
Naturschutz ... 205, 206
Rücksichtnahme ... 238
Teilungsgenehmigung ... 258, 260
Umlegung ... 268
Vorkaufsrecht ... 261
Werbeanlage ... 93
Innenbereichssatzung ... 322
genehmigungsfrei ... 153
städtebauliche Gründe ... 322
Instandhaltungsgebot ... 301
Instrumente
Landesplanung ... 34
Interessenausgleich Konfliktbewältigung ... 234
interkommunale Abstimmung
Abwägungsgebot ... 24
Bauleitplanung ... 25
Landesplanung ... 25
Nachteil ... 24
Raumordnung ... 25
Rechtsschutz ... 26
Investor
Ausarbeitung des Planentwurfs ... 132
Einschaltung Bauleitplanung ... 143
städtebaulicher Vertrag ... 314
Zusammenarbeit mit Gemeinde ... 225, 320
InvWoBaulG
Baugebot ... 300
Erschließungskosten ... 307
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 318
Inzidentkontrolle
Bebauungsplan ... 68

—J—

Junktimklausel
Enteignung ... 273

—K—

Kampfmittel
Bodenschutz ... 215

Karte Umlegung ... 271
Kellerausbau ... 123
Kennzeichnung
  Altlasten ... 60
  Bebauungsplan ... 60
  Flächennutzungsplan ... 44
Kerngebiet
  Differenzierungsmöglichkeiten ... 80
  Festsetzungen ... 79
  Flächennutzungsplan ... 45
  Gliederung ... 80, 103
  Mischgebiet ... 79
  schichtenweise Gliederung ... 104
  Spielhalle ... 89, 91, 103
  Sportlärm ... 115
  Vergnügungsstätte ... 79, 88, 89
  Verkehrslärmschutz ... 110
Kinderspielplatz ... 117
  allgemeines Wohngebiet ... 73
Kirchen
  Abwägungsgebot ... 190
  allgemeines Wohngebiet ... 74
  Vorkaufsrecht ... 264, 265
Klage
  Grenzregelung ... 272
  Klagebefugnis Gemeinde ... 15
  Teilungsgenehmigung ... 261
  Zurückstellung ... 257
Klarstellungssatzung ... 322
  genehmigungsfrei ... 153
Kleingemengelagen ... 102
Kleinsiedlungsgebiet ... 71
  Flächennutzungsplan ... 45
  Maß-Obergrenzen ... 123
  Sportlärm ... 115
  Störanfälligkeit ... 72
  Vergnügungsstätte ... 88
  Verkehrslärmschutz ... 110
Klinikgebiet ... 83
Kodifikationsprinzip ... 42, 43
Kombination von Festsetzungen ... 125
Kommunalrecht
  Befangenheit ... 151
  Beteiligung ... 32
  Beteiligung Spitzenverbände ... 32
  Ersetzen Einvernehmen ... 19
  Funktionen ... 14
  hochstufige ... 32
  Immissionsschutz Einrichtungen ... 111
  Kommualaufsicht ... 18
  Raumordnung ... 31
  Satzungsbeschluss ... 150, 151
  Selbstverwaltungsgarantie ... 13
  Strukturelemente ... 14
Kompensation
  Konflikttransfer ... 277
Kompensationsraum
  Naturschutz Bauleitplan ... 200
Kompetenzverteilung Bund und Länder ... 12
Konditionalprogramm
  Abwägungsgebot ... 185
  Normstruktur ... 3
Konfliktbewältigung
  Abstandsliste NW ... 102
  Abwägungsgebot ... 228
  Abwägungsgrundsatz ... 245
  Bauleitplanung ... 245
  Befreiung ... 234
  Duldungspflicht ... 246
  Fehlerfolgen ... 234
  Feinkörnigkeit ... 228
  Festsetzungen ... 98
  Gemengelage ... 246
  Gliederung ... 103, 246
  Großgemengelage ... 102
  Immissionen ... 98, 232
  Industriegebiet ... 82
  Interessenausgleich ... 234
  Kleingemengelagen ... 102
  Konfliktvermeidung Abwägungsgebot ... 245
  Korrektur der Festsetzungen ... 233
  nachfolgendes Verwaltungshandeln ... 233
  Nachfolgeverfahren ... 232, 234
  Naturschutz ... 234
  planerische Zurückhaltung ... 98, 228, 233
  Rücksichtnahme ... 234
  Straße ... 114
  Verkehrslärm ... 114
  Zumutbarkeit ... 103
Konflikttransfer
  Abwägungsgebot ... 246
  Abwägungsgrundsatz ... 245
  Administrativenteignung ... 277
  enteignender ... 277
Kongresse ... 83
Konkretisierung
  Festsetzungen ... 52
  Veränderungssperre ... 249
konkurrierende Gesetzgebung
  Verhältnis Bund Länder ... 12
Konsensfindungsverfahren
  Raumordnung ... 30
Konsultation
  grenzüberschreitende Unterrichtung ... 27
Kontrolldichte
  Enteignungsvoraussetzungen ... 289
  Gemeinwohlanforderungen ... 289
Kontrolle
  Kontrolleröffnung Bauleitplanung ... 2
  Kontrollnormen städtebauliche Ziele ... 2
  Kontrollreichweite Bauleitplanung ... 2
  präventive und repressive ... 50
  Verfahrensfehler ... 169
Konversionsstandorte
  Eingriffsregelung ... 197
Konzentrationswirkung ... 12, 21, 113, 214
Kooperation
  Städtebaurecht 1998 ... 6
  Vorhaben- und Erschließungsplan ... 321
Koppelungsverbot
  Einvernehmen ... 17
  städtebaulicher Vertrag ... 304, 311
  Umlegung ... 271
Korrektur Festsetzungen ... 243
Kosten
  Angemessenheit Kostenübernahme ... 313
  Kostenerstattungssatzung genehmigungsfrei ... 153
  Kosten-Nutzen-Bilanz Bebauungsplan ... 108
  Schallschutz ... 115
  städtebaulicher Vertrag ... 310
  vorhabenbezogener Bebauungsplan ... 320
Krankenhaus
  Verkehrslärmschutz ... 110
Kreditgeber Altlasten in der Bauleitplanung ... 217
Kreislaufwirtschaft
  privilegierte Fachplanung ... 20
kulturelle Bedürfnisse
  Abwägungsgebot ... 190
Kurheim Verkehrslärmschutz ... 110

—L—

Lagerstätte ... 48
Land
  privilegierte Planung ... 23
Länder
  Anzeigeverfahren ... 157
  Naturschutz ... 196
  Sonderregelungen Städtebau ... 335
  Sonderregelungen Städtebaurecht ... 335
Landesinteressen
  Landesplanung ... 31

Landesplanung
dringender Wohnbedarf ... 33
Flächennutzungsplan ... 43
Gegenstromprinzip ... 32
Instrumente ... 34
interkommunale Belange ... 25
Planungsgebot ... 31
Regionalplanung ... 31
Stufensystem ... 31
zentralörtliche Gliederung ... 34
Ziele der ... 27
Landesrecht
Aufstellungsbeschluss ... 130
Ausfertigungsmangel ... 159
Bauleitplan ... 129
Bauweise ... 126
Denkmalschutz ... 190
dynamische Verweisung ... 60
Festsetzungen ... 59
Gestaltungsfestsetzungen ... 220
Naturschutz ... 198
Naturschutzrecht ... 207
Planaufstellung ... 130
städtebauliche Gebote ... 299
Landesverteidigung
Abwägungsgebot ... 214
Einvernehmen ... 23
Landesvorhaben gemeindliches Einvernehmen ... 23
ländliche Zone Raumstrukturen ... 34
Landrecht
Wirksamkeitsvoraussetzungen ... 158
Landschaftsbild
Abwägungsgebot ... 190
Landschaftspflege
Abwägungsgebot ... 192
Optimierungsgebot ... 193
städtebaulicher Vertrag ... 310
Landschaftsplan
Bauleitplanung ... 194, 203
Landschaftsschutz
Erholungssondergebiet ... 82
Konfliktbewältigung ... 234
Landwirtschaft
Abwägungsgebot ... 214
Begriff ... 76
Dorfgebiet ... 76
gute fachliche Praxis ... 217
heranrückende Wohnbebauung ... 261
Nutzungstypen ... 76
Trennungsgrundsatz ... 261
Lärmschutz
Bolzplatz ... 115
Gutachter ... 111
Wohngebiet ... 111
Zumutbarkeit ... 108, 110
Lebensmittel
Sondergebiet ... 86
Legalenteignung Eigentum ... 274
Leitlinien Optimierungsgebot ... 247
Leitpläne neue Länder ... 65
Leitvorstellungen Raumordnung ... 28
Luftverkehr
privilegierte Fachplanung ... 20

—M—

Maß
der baulichen Nutzung ... 119
Maßangaben ... 119
Maßbegrenzung Bauleitplanung ... 124
Werbeanlagen ... 93
Maßnahmen
der Länder ... 23
des Bundes ... 23
Mediation
Bauleitplanung ... 143
Messen ... 83
Mieter
Duldungspflicht ... 299
Mindestgröße Festsetzungen ... 52
Minimierungsgebot ... 187
Abwägungsgebot ... 184
Mischgebiet ... 77
Einzelhandelsnutzung ... 87
faktisches ... 79
Homogenität ... 87
Kerngebiet ... 79
Maß-Obergrenzen ... 123
Sondergebiet ... 79
Spielhalle ... 89, 91
Sportanlagen ... 78
Sportlärm ... 115
Vergnügungsstätte ... 77, 88, 89
Verkehrslärmschutz ... 110
Wahrung Gebietscharakter ... 78
Mißbrauchstatbestand Teilungsgenehmigung ... 260
Missstände
städtebauliche - Vorkaufsrecht ... 265
Mittelwertbildung
Gemengelage ... 230
Geruchsimmissionen ... 230
Verbesserungsgebot ... 231
Mittelzentrum
Raumstrukturen ... 34
Mitwirkung
Fachplanung ... 14
Mitwirkungslast Abwägungsgebot ... 223
Mitwirkungslast Bauleitplan ... 142
Mitwirkungslast Beteiligung ... 141
Mitwirkungslast Bürgerbeteiligung ... 143
Mitwirkungslast Gemeinde ... 16
Rechte Gemeinde ... 15, 41
Rechtsschutz Gemeinde ... 14
Möbelmarkt ... 85
Einzelhandelsnutzung ... 86
Modernisierung
Modernisierungsgebot ... 301
Mülldeponie
Abwehrrechte Gemeinde ... 15
Verfassungsbeschwerde ... 16
Müllverbrennungsanlage
Gemeindenachbarklage ... 16
mündliche Verhandlung
Enteigungsverfahren ... 292

—N—

Nachbarbebauungspläne Abschnittsbildung ... 245
Nachbargemeinde
interkommunale Abstimmung ... 24
Klagerechte Einkaufszentrum ... 25
Nachbarschaftsladen ... 85
allgemeines Wohngebiet ... 73
Nachbarschutz
Baugebiet ... 239
Betriebserweiterung ... 261
freie Berufe ... 95
Gartenhofhäuser ... 125
Gebietsabwehranspruch ... 239
gebietsübergreifender ... 97
Industriegebiet ... 82
innergebietlicher ... 97
Rechtsschutz ... 239
Rücksichtnahme ... 261
Teilungsgenehmigung ... 261
Veränderungssperre ... 252
Nachfolgeverfahren
Konfliktbewältigung ... 234
UVP ... 209
Nachfolgeverfahren Konfliktbewältigung ... 232, 234
Nachhaltigkeit
Raumordnung ... 30
Städtebau sustainable development ... 191
nachrichtliche Übernahme

Bebauungsplan....60
Flächennutzungsplan....45
Nachsteuerung
Rücksichtnahme....241
Nachteil
Abwägungsgebot....222
interkommunale Abwägung....24
Nahtstelle
Konfliktbewältigung....102
Natura 2000....195
Naturschutz
Abwägungsgebot....192
Ausgleich....201
Bauleitplanung....4, 195, 197
Bebauungsplan....206
Darstellungen....44
Festsetzungen....191
Freizeichnungsklausel Länder....5, 335
Innenbereich....206
Instrumente....199
Kompensationsraum....200
Konfliktbewältigung....234
Landesrecht....198, 207
Naturschutzrecht Festsetzungen....44
Naturschutzrecht Länder....196
Ökokonto....203
ökologische Bestandsaufnahme....206
Optimierungsgebot....193
planungsrechtliche Zulässigkeit....205
Raumordnung....35
städtebaulicher Vertrag....310
sustanable development....191
Überleitungsregelung....207
Verteilungsmaßstab....203
Verteilungsmaßstäbe....202
Nebenanlagen....122
Baugebiete....95
Nebenerwerbsbetrieb
Kleinsiedlungsgebiet....71
Nebenrechte
Entschädigung....290
Negativplanung
Bebauungsplan....127
Negativzeugnis
Teilungsgenehmigung....259, 261
Neubau
Bestandsschutz....283
Neubekanntmachung
Bebauungsplan....161
Flächennutzungsplan....162
neue Länder
Aufhebung Sonderregelungen....8
Einigungsvertrag....337
Enteignung....287
Entwicklungsgebot....64
Generalbebauungspläne....65
Leitpläne....65
Ortsgestaltungskonzeptionen....65
Sonderregelungen Städtebau....336
Städtebaurecht....337
vorzeitiger Bebauungsplan....64
nicht beplanter Innenbereich
Werbeanlagen....93
Nordwanderung Bergbau....15
Normenkontrolle
abwägungserhebliche Belange....67
Abwägungsgebot....222
Antragsbefugnis....66, 69
Bebauungsplan....65, 67, 68, 164
Erhaltungssatzung....297
Fehlerheilung....181
Gebietsentwicklungsplan....16
heilbarer Bebauungsplan....181
Planungshoheit....149
Rechtsschutzbedürfnis....67
Schrankentrias....222
städtebauliche Satzungen....68
Teilnichtigkeit....148
Umlegung....268
Veränderungssperre....251, 255
normkonkretisiertes Verwaltungshandeln....81
Normstruktur
Finalprogramm....3, 185
Konditionalprogramm....3, 185
numerus clausus
Fehlerbeachtlichkeit....167
Nummerndogma....103
Nutzungen
Ausnahme....103
Ausschluss....97, 103
Differenzierung Einzelhandel....87
Entschädigung....282
Gliederungsmöglichkeit....97
Nutzungsarten Festsetzungskombination....97
Nutzungsaufgabe Bestandsschutz....253
Nutzungsausschluss Baugebiete....92
Nutzungsausschluß Unterarten....103
Nutzungsbeschränkung....104
Nutzungsumwandlung....104
Nutzungsänderung
bauliche Anlage....49
Bestandsschutz....253
Erhaltungssatzung....295
Genehmigungsfrage stellt sich neu....239, 261
Spielhalle....91
Veränderungssperre....248, 250, 253
Zurückstellung....256

—O—

Obdachlosenheim reines Wohngebiet....72
Obergrenze Maß der baulichen Nutzung....123
Oberzentrum Raumstrukturen....34
Objektsteuer Bundeskompetenz....13
offene Bauweise....125
Offenlegung
Bauleitplan....140
Bekanntmachung....141
Benachrichtigung Träger öffentlicher Belange....142
Berechnung Monatsfrist....140
erneute - im Planverfahren....147
Fehler....148
Fristversäumung....143
Planänderung....145
Schlussbekanntmachung....142
Verkürzung bei Planänderung....146

—Ö—

öffentliche Belange
Rücksichtnahme....238
öffentliche Planungsträger
Bindungen Flächennutzungsplan....22
öffentliche Rücksichtnahme
Belange....238
öffentliche Zwecksetzung
Entschädigung....280
Öffentlichkeit
Ratssitzung....152
Ökokonto
Bauleitplanung....203
Ökologie
Bestandsaufnahme....206

—O—

Optimierungsgebot....185, 187
Abwägung....1
Abwägungsgebot....184, 187
Landschaftsschutz....193

Leitlinien ... 247
Naturschutz ... 193
Ortsgestaltungskonzeptionen
neue Länder ... 65
Ortsrecht
Bekanntmachung ... 142
Ortsteil
Abwägungsgebot ... 190

—P—

Parallelverfahren
Bebauungsplan ... 168, 171
Entwicklungsgebot ... 62
Fehlerunbeachtlichkeit ... 63
Verfahrensfehler ... 171
Parkhaus Kerngebiet ... 79
Parzellenschärfe Bebauungsplan ... 51
passiver Schallschutz Bebauungsplan ... 108
Personenbeförderung
privilegierte Fachplanung ... 20
persönliche Verhältnisse
Rücksichtnahme ... 238
Pflanzgebot ... 301
Pflegeheim reines Wohngebiet ... 72
Planänderung
Aufstellungsverfahren ... 147
Befreiung ... 163
erneute Offenlage ... 145
Offenlegung ... 145
qualifizierte Abwägung ... 164
vereinfachte ... 163
Planaufstellung
Aufstellungsmaterial ... 226
Befangenheit ... 131
Bekanntmachung Aufstellungsbeschluß ... 129
Einschaltung von Dritten ... 144
Landesrecht ... 130
Veränderungssperre ... 248
Verfahrensabschnitte ... 128
Planbereich Aufstellungsbeschluß ... 129
Pläne neue Länder Abwägungsgebot ... 65
Planentwurf Ausarbeitung durch Investor ... 132
Planerhaltung
alte Pläne ... 338
Bauleitplanung ... 175
Bebauungsplan ... 167
Raumordnung ... 37
Städtebaurecht 1998 ... 6
planerische Zurückhaltung ... 98, 228
Planfeststellung
privilegierte Fachplanung ... 21
Plangenehmigung
Anstoßwirkung ... 160
Auflage ... 155
auflösende Bedingung ... 157
Bebauungsplan ... 160, 166
Bedingung ... 155, 156
privilegierte Fachplanung ... 21
Rechtskontrolle ... 154, 155
Schlußbekanntmachung ... 159
Verwaltungsbehörde ... 154
Zurücknahme ... 156
Planmäßigkeitsprinzip ... 42
Bauleitplanung ... 43
Planoffenlage vereinfachte Änderung ... 146
Planrechtfertigung
Bauleitplanung ... 63
enteignungsrechtliche ... 278
Plansicherung
Plansicherungsinstrumente Bauleitplanung ... 247
städtebaulicher Vertrag ... 310
Teilungsgenehmigung ... 257
Veränderungssperre ... 248
Planung
Abwägungsgebot ... 220
als schöpferischer Vorgang ... 2
Autonomie ... 2
gemeindeübergreifende ... 16
Gestaltungsfreiheit ... 220
Grundzüge ... 163
optimale ... 187
überörtliche ... 20
Planungsalternativen ... *Siehe* Alternativen
Planungserlass NW ... 100
Gliederung ... 100
Planungsermessen
autonomer Gestaltungsraum ... 2
Planungsgebot
kommunale Selbstverwaltung ... 31
Raumordnung ... 31, 41
Planungsgrundsatz
städtebauliche Vertretbarkeit ... 106
typisierte Nutzungsarten ... 97
Verkehrslärmschutz ... 108
Verschlechterungsverbot ... 107
Planungshoheit
Abwägungsgebot ... 184
Beteiligungsrechte ... 15
Eigentum ... 275
Normenkontrolle ... 149
Selbstverwaltung ... 14
Verhältnismäßigkeit ... 14
Planungsleitlinien ... 185
Abwägungsgebot ... 188
Abwägungsgrundsätze ... 245
Berücksichtigungsgebote ... 184
Planungsleitsatz ... 185
Abwägungsgebot ... 185
Planungsrecht Normstruktur ... 184
planungsrechtliche Zulässigkeit
Naturschutz ... 205
vorhabenbezogener Bebauungsplan ... 321
Planungsschadensrecht ... 279
Verfahren ... 286
Planungsträger
Bindungen Flächennutzungsplan ... 22
Planungsziele
Abwägungsgebot ... 184
städtebaulicher Vertrag ... 309
Planurkunde Verlust ... 159
Planverwirklichung
Grenzregelung ... 272
Planverwirklichungsinstrumente ... 267
Planvollzug
Grenzregelung ... 272
Planvorbereitung
städtebaulicher Vertrag ... 310
Planzeichenverordnung ... 51
Plausibilitätskontrolle ... 3
Präklusion
Abwägungsgebot ... 137
Bauleitplanung ... 143
BauROG 1998 ... 8
Trägerbeteiligung ... 137
preislimitiertes Vorkaufsrecht ... 266
Primärrechtsschutz
Veränderungssperre ... 254
Vorrang des ... 276
prioritäre Lebensraumtypen ... 195
Private
als Enteignungsbegünstigte ... 279
Bindungswirkung Raumordnung ... 30
Privatisierung ... 316
privilegierte Fachplanung
Bauleitplanung ... 299
Einvernehmen ... 20
Gemeinde ... 22
überörtliche Bedeutung ... 21
Privilegierung
Außenbereich ... 24
Profisportlärm Rücksichtnahmegebot ... 118
Prognose
Abwägungsgebot ... 224
Prognosebasis ... 224

Projekte
alternativer Projektentwurf ... 245
Bürgerbeteiligung ... 138

—R—

Rat
Befangenheit Mitglieder ... 131
Beschluss Bebauungsplan ... 170
Öffentlichkeit Sitzung ... 152
raumbedeutsame Maßnahmen ... 29
Raumordnung
Abwägungsgebot ... 40
Anpassungspflicht ... 27, 42
Bauleitplanung ... 27
Bindungswirkung ... 39, 40
dringender Wohnbedarf ... 33
Factory-Outlet-Center ... 39
Flächennutzungsplan ... 43
Gegenstromprinzip ... 32
grenzüberschreitende Planung ... 39
grenzüberschreitende Unterrichtung ... 27
Grundsätze ... 29, 33
interkommunale Belange ... 25
Konsensfindungsverfahren ... 30
Leitvorstellungen ... 28
Naturschutz ... 35
Planerhaltung ... 37
Planungsgebot ... 31, 41
Raumordnungspläne ... 35, 38
Raumordnungsverfahren ... 38, 39
Raumordnungsverordnung ... 39
Raumstrukturen ... 34
Regionalpläne ... 37
Rücksichtnahme Bauleitplanung ... 40
Stufensystem ... 31
Überleitungsvorschriften ... 27
Untersagung ... 38
Verordnungsermächtigung ... 39
Vogelschutzgebiete ... 36
zentralörtliche Gliederung ... 34
Zielabweichung ... 37
Ziele ... 27, 29, 33
Rechtsanspruch
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 320
Rechtskontrolle
autonome Gestaltungsräume ... 2
Genehmigungsverfahren ... 154
Plangenehmigung ... 155
Rechtsprüfung
gemeindliches Einvernehmen ... 17
Rechtsschutz
autonomer Gestaltungsraum ... 2
Bebauungsplan ... 65
Flächennutzungsplan ... 65
Grenzregelung ... 272
interkommunale Abwägung ... 26
Nachbar ... 239
Teilungsgenehmigung ... 261
Umlegung ... 269
Zurückstellung ... 257
Rechtsschutzbedürfnis
Normenkontrolle ... 67
Rechtsstaatsgebot
Abwägungsgebot ... 220
Rechtsverletzung
Normenkontrolle ... 66
Regionalplanung
Außenbereichsvorhaben ... 42
Beteiligung kommunale Selbstverwaltung ... 32
Gegenstromprinzip ... 32
kommunale Bauleitplanung ... 31
Raumordnung ... 31
Regionalpläne ... 37
reines Wohngebiet ... 71
Altenpflegeheim ... 72
Maß-Obergrenzen ... 123
Sportlärm ... 118
Religionsgemeinschaften
Abwägungsgebot ... 190
Vorkaufsrecht ... 264, 265
Reprivatisierung Enteignung ... 289
Rohstoff
Abwägungsgebot ... 213
Rohstofflager Bodenschutz ... 215
Rolladensiedlungen ... 333
Rückbau Straße ... 115
Rückenteignung
Rechtsanspruch auf ... 290
Rücksichtnahme
Abstand ... 242
Abwägungsgebot ... 243
Außenbereich ... 238
Austauschverhältnis ... 239
Bebauungsplan ... 238
Bestandsschutz ... 244
Bewertung Nachbarinteressen ... 238
Drittschutz ... 238
Einzelfall ... 242
Fehlerfolgen ... 234
Feinkörnigkeit ... 232
Fremdkörper ... 244
Gebietsabwehranspruch ... 239
gemeindliche Bauleitplanung ... 40
Immissionsschutz ... 239
Innenbereich ... 238
Konfliktbewältigung ... 234
Nachbarschutz ... 261
Nachsteuerung ... 241
objektivrechtliche Elemente ... 238
Profisportlärm ... 118
Raumordnung ... 40
SportanlagenlärmschutzVO ... 115
subjektive Elemente ... 238
Tierhaltung ... 261
Umwelteinwirkungen ... 243
Volksfestlärm ... 118
Wertverlust ... 241
Zumutbarkeit ... 238, 243
Rückwirkung
Fehlerbehebung ... 178
Heilung ... 179
Rügefrist
Fehlerbehebung ... 174
Wirksamkeitsvoraussetzung ... 175
Rügenotwendigkeit
Abwägungsmängel ... 183
Verfahrensfehler ... 183
Ruhezeiten Sportlärm ... 115
Rundfunkantenne Baugebiet ... 95

—S—

Sachgerechtigkeit Abwägungsgebot ... 230
Sachverständigengutachten
Abwägungsgebot ... 224
Sanatorium Sondergebiet ... 83
Sanierung
Bodenschutz ... 215, 216
Sanierungssatzung ... 250, 324
Sanierungsträger Bauleitplanung ... 145
städtebauliche Gründe ... 250
städtebauliche Satzung ... 328
Teilungsgenehmigung ... 258
Vorkaufsrecht ... 261
Satzung
Bebauungsplan ... 317
Beitrittsbeschluß ... 156
Erhaltungssatzung ... 296
Fehlerbehebung ... 179

Fremdenverkehrssatzung ... 332
Harmonisierung ... 9
Teilungsgenehmigung ... 257
Veränderungssperre ... 249
Vergnügungsstätten ... 89
Vorkaufsrecht ... 264
Vorkaufsrecht unbebaute Grundstücke ... 264
Wirksamkeitsanforderungen ... 168
Satzungen
Naturschutz ... 202
Satzungsbeschluß
Bebauungsplan ... 150
Kommunalverfassungsrecht ... 150
Satzungsbeschluss
Bebauungsplan ... 150
Kommunalverfassungsrecht ... 151
Schadensersatz
Erfüllungsinteresse ... 315
Schallschutz
aktiver ... 108
Bebauungsplan ... 108, 113
Gemeingelage ... 102
im Städtebau DIN 18005 ... 212
Kosten ... 115
Schallemissionen Festsetzungen ... 99
Straßenlärm ... 108
Schankwirtschaft
allgemeines Wohngebiet ... 72
Dorfgebiet ... 76
Scheinbestandteile Enteignung ... 288
schichtenweise Gliederung Festsetzungen ... 104
Schlafstörungen Verkehrslärmschutz ... 114
Schlussbekanntmachung
Plangenehmigung ... 159
Schlußbekanntmachung
Bauleitplan ... 158
Offenlegung ... 142
Schrankenbestimmung
Bausperrenentschädigung ... 254
Schrankentrias
Abwägungsgebot ... 222
Schule Verkehrslärmschutz ... 110
Schutzabstände
Bebauungsplan ... 100
zwischen unterschiedlichen Nutzungen ... 100
Schutzauflagen
Gemengelagen ... 82
Straßenlärm ... 108
Schutzbedürftigkeit
Verkehrslärm ... 112
Schutzkategorien
Immissionsschutz ... 111
Schutzwürdigkeit
Abwägungsgebot ... 223
Belange ... 187
selbständiger Bebauungsplan ... 64
Selbstverwaltung
Abwehrkräfte ... 14
dreifache Garantie ... 13
interkommunale Abstimmung ... 24
Planungshoheit ... 14
Siebenjahresfrist
Entschädigung ... 282, 285
Rüge Abwägungsfehler ... 175
Solitärstadt ... 34
Sollanspruch Umlegung ... 270
Sonderbaufläche
Flächennutzungsplan ... 45
Sondergebiet
Abwägungsgebot ... 83
Baumassenzahl ... 123
Bestimmtheitsgrundsatz ... 83
Einkaufszentrum ... 84
Einzelhandelsbetrieb ... 84
Erholungssondergebiet ... 82
Flächennutzungsplan ... 45
Gliederung ... 87
Kerngebiet ... 79
Maß-Obergrenzen ... 123
Mischgebiet ... 79
Nutzungsausweisungen ... 82
vertikale Gliederung ... 104
Zweckbestimmung ... 83
Sondermüll gemeindliche Klagerechte ... 16
Sonnenenergie Sondergebiet ... 83
soziale Bedürfnisse Abwägungsgebot ... 190
Sozialpflichtigkeit
Eigentum ... 273
sparsamer Flächenverbrauch
Bodenschutzklausel ... 215
Fremdenberkehrssatzung ... 333
Planungsziel ... 185, 187
Spartenbetrieb Vergnügungsstätte ... 91
Speisewirtschaft
allgemeines Wohngebiet ... 72
Dorfgebiet ... 76
Spielhalle ... 88
Ausschluß ... 92, 103
kerngebietstypisch ... 89
mischgebietsverträgliche ... 89
Nutzungsänderung ... 91
Nutzungseinschränkungen ... 91
Spielhallenpolitik ... 93
Stellplatz ... 91
Traiding-down-Effekt ... 93
Trennung ... 91
wohngebietsverträgliche ... 90
Sport
allgemeines Wohngebiet ... 74
Erholungssondergebiet ... 83
Gewerbegebiet ... 80
Mischgebiet ... 78, 79
Sportlärm Bebauungsplan ... 115
Sportlärm reines Wohngebiet ... 118
Sportlärm Ruhezeiten ... 115
Sportlärm Wohngebiet ... 115
Sportplatz allgemeines Wohngebiet ... 74
Sportanlagen
Wohngebiet ... 117
SportanlagenlärmschutzVO
Rücksichtnahmegebot ... 115
Städtebau
Abwägungsgrundsätze ... 245
Bundeskompetenz ... 13
Erhaltungssatzung ... 296
Gestaltungsbefugnis der Gemeinde ... 275
Grundsätze ... 245
neue Länder ... 336
Planungsleitlinien ... 245
Sonderregelungen Stadtstaaten ... 335
städtebauliche Gebote ... 298
allgemeine Anforderungen ... 298
Bestimmtheit ... 300
Enteignung ... 287
städtebauliche Gründe
Abweichung Maß-Obergrenzen ... 123
Baugebot ... 299
bei Gliederung ... 104
Überschreitung Maß-Obergrenzen ... 124
Veränderungssperre ... 249
vertikale Gliederung ... 104
städtebauliche Mißstände
Enteignung ... 286
Modernisierungsgebot ... 301
Vorkaufsrecht ... 264, 265
städtebauliche Satzungen ... 316, 317
Erschließungsbeitragssatzung ... 334
Fremdenverkehrssatzung ... 332
plansichernde Satzungen ... 322
Vergnügungsstättensatzung ... 323
städtebauliche Vertretbarkeit ... 106
Planungsgrundsatz ... 106
Verbesserungsgebot ... 106
städtebaulicher Vertrag ... 302, 303, 308
Amtshaftung ... 315
Angemessenheit ... 313

BauROG 1998 6
Einheimischenmodell 309
Einschaltung Privater 316
Erschließungskosten 307
Folgekosten 311
InvWoBaulG 307
Koppelungsverbot 304
subjektive Abwägungssperre 225
Vertragstypen 305
Städtebaupolitik
Eigentum 275
Städtebaurecht
Sonderregelungen Länder 335
Städtebaurecht 1998 Überblick 3
Überleitungsrecht 337
Stadtstaaten
Sonderregelungen Städtebau 335
Stand der Technik
Immissionsschutz 212
Standsicherheit
Abwägungsgebot 218
Statik
Eingriff in - und Bestandsschutz 283
Stellplatz
Festsetzungen 94
Spielhalle 91
Vergnügungsstätte 91
Versiegelungsklausel 122
Stellplatzpflicht 94
Störanfälligkeit besonderes Wohngebiet 75
Störfaktoren Immissionsschutz 244
Störungsgrad
allgemeines Wohngebiet 74
besonderes Wohngebiet 75
Dorfgebiet 76
Erholungssondergebiet 83
Industriegebiet 81, 82
Mischgebiet 77
reines Wohngebiet 71
Straße
Anliegergebrauch 273
Konfliktbewältigung 114
Rückbau 115
Verkehrslärmschutz 214
Wohnruhe 114
Straßenplanung
Alternativenüberprüfung 132
durch Bebauungsplan 107
isolierte 107
Straßenrecht
privilegierte Fachplanung 20
Stufensystem Raumordnung 31
subjektive Abwägungssperre 221
Abwägungsfehler 132
Abwägungsgebot 316
Surrogationsprinzip Umlegung 271
sustainable development
Bauleitplanung 191

—T—

TA-Lärm 81, 212
TA-Luft 81, 212
Tankstelle
allgemeines Wohngebiet 74
besonderes Wohngebiet 75
Dorfgebiet 76
Gewerbegebiet 80
Industriegebiet 82
Kerngebiet 79
Kleinsiedlungsgebiet 71
Mischgebiet 77
Teilflächennutzungsplan neue Länder 336
Teilgenehmigung
Flächennutzungsplan 155
Teilnichtigkeit
Gesamtnichtigkeit 148
Normenkontrolle 148
Verfahrensfehler 149
Teilungsgenehmigung 257
Außenbereich 258
BauROG 1998 9
Bauvorbescheid 261
Bebauungsplan 258
Bindungswirkung 260
Einvernehmen 258
Enteignung 287
fehlerhafte 260
Fristverkürzung Wohnungsbau 259
Grundbuchamt 260
Innenbereich 258
Missbrauchsfälle 260
Missbrauchstatbestände 260
Nachbarschutz 261
Negativzeugnis 259, 261
Rechtsanspruch 260
Rechtsschutz 261
Veränderungssperre 258
Versagungsgründe 260
Voraussetzungen 258
zivilrechtliche Bedeutung 259
Teilungsgenehmigungssatzung
Dauerkleingarten 258
genehmigungsfrei 153
Plansicherungsinstrument 247
Telegrafenwege
privilegierte Fachplanung 20
Tiere
Bienen 76
Fische 76, 206
Hunde 95
Tierhaltung Immissionsschutz 261
Tierhaltung Innenbereich 261
Träger öffentlicher Belange
Anpassung Flächennutzungsplan 22
Trägerbeteiligung 132
Abwägung 134, 136
Bauleitplanung 133
BauROG 1998 8
Beachtlichkeit der Stellungnahmen 134, 135
Benachrichtigung Offenlage 142
Bürgerbeteiligung 136
Einschaltung Dritter 144
Fristverkürzung Wohnungsbau 136
Information 134
Präklusion Bauleitplanung 137
Rechtsfolgen fehlerhafter - 137
vereinfachte Planänderung 162
Verfahrensfehler 169
Wohnungsbau 137
Zeitpunkt 136
Traiding-down-Effekt
Vergnügungsstätte 93
Trennungsgrundsatz 245
Abwägungsgebot 245
Verkehrslärmschutz 108
Wohnen Landwirtschaft 261
Trittsteinsystem
Bauleitplanung 195
Truppen-Statut Einvernehmen Gemeinde 24
Typen
Festsetzungen Typenerfindungsrecht 96, 121
Festsetzungen Typenzwang 96
Typenzwang Festsetzungen 52
Typenerfindungsrecht 58

—Ü—

überbaubare Grundstücksfläche 125
übergemeindliche Versorgung Einzelhandelsbetrieb 86

Überleitungsvorschriften
BauROG 1998 ... 337
Naturschutz ... 207
Raumordnung ... 27
Wahlrecht Gemeinde ... 338
Übernahmeanspruch
Enteignungsverfahren ... 286
Entschädigung ... 286
überörtliche Planungen
privilegierte Fachplanung ... 20
überwirkender Bestandsschutz ... 284

—U—

Umlandgemeinden Zusammenarbeit ... 33
Umlegung ... 267
Abgrenzung Umlegungsgebiet ... 269
Aufgaben Umlegungsstelle ... 269
Bestandskarte ... 269
Bestandsverzeichnis ... 269
Beteiligung ... 269
Bundeskompetenz ... 13
Einleitung ... 268
Enteignung ... 287
Erschließung ... 268
Flächenumlegung ... 270
Formerfordernis ... 271
Geldabfindung ... 270
Geldausgleich ... 271
Grenzregelung ... 272
Grundbuchamt ... 270
Innenbereich ... 268
Koppelungsverbot ... 271
Normenkontrolle ... 268
Rechtsschutz ... 269
Sollanspruch ... 270
Surrogationsprinzip ... 271
Umlegungskarte ... 271
Umlegungsplan ... 271
Umlegungsplan Bebauungsplan ... 268
Verfügungssperre ... 268
Vermessung ... 268
Verteilungsregelung ... 270
Verwaltungszwang ... 271
Wertumlegung ... 270
Umsatzerwartung Einzelhandelsbetrieb ... 86
Umstellung älterer Bebauungspläne ... 87
Umwelteinwirkungen
Rücksichtnahme ... 243
umweltgefährdende Stoffe
Bodenschutz ... 215
Umweltschutz
Abwägungsgebot ... 192
Versiegelungsklausel ... 122
umweltschützende Belange
Abwägung ... 192
Umwidmungssperre ... 219
Unbeachtlichkeit
Entwicklungsgebot ... 63
Flächennutzungsplan ... 64
Unterrichtung
grenzüberschreitende ... 26
Untersagung
vorläufige ... 17
Untersagung Raumordnung ... 38
Untersuchungsrahmen
UVP Bauleitplanung ... 209
Unterzentrum Raumstrukturen ... 34
UVP
Abwägung ... 209
Bauleitplanung ... 5, 208
Europarecht ... 210
in der Bauleitplanung ... 210
integrierte ... 209
Nachfolgeverfahren ... 209
vorhabenbezogener Bebauungsplan ... 209
UVP-Richtlinie ... 210

—V—

VDI-Richtlinie ... 100
Veränderungssperre ... 248
Anzeigeverfahren ... 249
Aufstellungsbeschluss ... 131, 250
Ausnahmen ... 250
Außerkrafttreten ... 161, 251
Baugenehmigung ... 252
Bauleitplanung ... 250
Bestandsschutz ... 252
Bezeichnung Plangebiet ... 249
Enteignung ... 287
Enteigungsverfahren ... 292
Entschädigung ... 253, 286
faktische ... 254
Geltungsdauer ... 251, 256
genehmigungsfrei ... 153
Konkretisierung ... 249
Nachbarschutz ... 252
nichtiger Bebauungsplan ... 251
Normenkontrolle ... 251, 255
Nutzungsänderung ... 250, 253
Plansicherungsinstrument ... 247
Primärrechtsschutz ... 254
Rechtfertigung ... 249
Satzung ... 249
Sperrjahre ... 251
städtebauliche Gründe ... 249
Teilungsgenehmigung ... 258
Umlegung ... 268, 269
Voraussetzungen ... 248
Veräußerungspflicht Enteignung ... 289
Verbesserungsgebot
Abwägungsgebot ... 188
Gemengelage ... 231
städtebauliche Vertretbarkeit ... 106
Verbrauchermarkt ... 85
Rechtsprechung ... 86
verbundener Bebauungsplan ... 220
Verdichtungsgebiet Raumordnung ... 34
vereinfachte Änderung Planoffenlage ... 146
Verfahren
Planaufstellung Bauleitplanung ... 128
Vorkaufsrecht ... 266
Verfahrensbeteiligte
Enteignungsverfahren ... 292
Verfahrensfehler
Abwägungsgebot ... 169, 220
Begründung ... 169
Bürgerbeteiligung ... 168
Entschädigung ... 254
Entwicklungsgebot ... 171, 172
Erläuterungsbericht ... 169
Gesamtnichtigkeit ... 149
Parallelverfahren ... 171
rückwirkende Heilung ... 179
Rügenotwendigkeit ... 183
Teilnichtigkeit ... 149
Trägerbeteiligung ... 169
Veränderungssperre ... 254
Verfahrensgrundsatz
faire Verfahrensführung ... 132
Verfahrensmangel
Abwägungsmängel ... 173
Verfassungsbeschwerde
Mülldeponie ... 16
Verfassungsrecht
Abwägungsgebot ... 184
Anforderungen Enteignung ... 288
Verfassungsreformgesetz Bundeskompetenz ... 13
Zumutbarkeit Eigentumseingriff ... 276
Verfügungssperre
Enteigungsverfahren ... 292
Umlegung ... 268, 269
Vergnügungsstätte ... 88
allgemeines Wohngebiet ... 74

Ausschluß ... 92
Ausschluss Kerngebiet ... 103
besonderes Wohngebiet ... 75
Dorfgebiet ... 76
Gaststätte ... 90
Gewerbegebiet ... 81
Innenbereich ... 89
Kerngebiet ... 79
kerngebietstypisch ... 88, 89
Mischgebiet ... 77
mischgebietsverträglich ... 88
numerus clausus ... 88
Satzung ... 89, 323
Spartenbetrieb ... 91
Stellplatz ... 91
Traiding-down-Effekt ... 93
Trennung ... 91
vertikale Gliederung ... 104
Verhältnismäßigkeit
Enteignung ... 289
Planungshoheit ... 14
Verkaufsfläche
Einzelhandelsbetrieb ... 85
Verkehrsaufkommen
Abwägungsmaterial ... 112
Verkehrsfläche
Festsetzungen ... 54, 57
Verkehrslärmschutz
Abwägungsgebot ... 213
Abwägungsmaterial ... 112
Bebauungsplan ... 113
Immissionsschutz ... 214
Konfliktbewältigung ... 114
Schlafstörungen ... 114
Schutzbedürftigkeit ... 112
Wertminderung ... 108
Zumutbarkeit ... 108, 110
Zumutbarkeitsschwelle ... 110
Verkehrslärmschutzverordnung
Abwägungsgebot ... 214
Bauleitplanung ... 108
Verkehrswert
Antragsbefugnis Normenkontrolle ... 222
Entschädigung ... 290
preislimitiertes Vorkaufsrecht ... 267
Umlegung ... 270
Verkündung
Bebauungsplan ... 161, 295
Ersatzverkündung ... 141
Vermeidungsgebot
Bauleitplanung ... 198
Verkehrslärmschutz ... 108
Vermessung
Katasterbehörde ... 258
Teilung ... 258
Umlegung ... 268
Vermögensnachteile
Entschädigung ... 290
Vermutungsgrenze
BauNVO 1977 ... 86
BauNVO 1987 ... 86
Einkaufszentrum ... 84
Einzelhandelsnutzung ... 86
Verschlechterungsverbot
Planungsgrundsatz ... 107
Versiegelungsklausel ... 122
Versorgungsanlagen
Festsetzungen ... 57
Versorgungsunternehmen
Enteignung zugunsten von- ... 288
Versuchsanlage
privilegierte Fachplanung ... 20
Verteidigung
Abwägungsgebot ... 214
privilegierte Planung ... 23
Verteilungsmaßstab
Ausgleichsmaßnahmen ... 203
Naturschutz ... 202
Umlegung ... 270
vertikale Gliederung ... 104
Vertrag
städtebaulicher ... 308
städtebaulicher Vertrag ... 305
Vertrauensschaden ... 279
Vorhaben- und Erschließungsplan ... 321
Vertrauensschutz
Abwägungsgebot ... 245
Vertretbarkeit
städtebauliche ... 106
Verwaltungsbehörde
Genehmigungsverfahren ... 157
höhere - Genehmigungsverfahren ... 153
Plangenehmigung ... 154
Verwaltungsgebäude
Industriegebiet ... 82
Verwaltungshandeln nachfolgendes ... 233
Verwaltungszwang Umlegung ... 271
Verwandtenprivileg
Vorkaufsrecht ... 265
Verwirklichung Raumordnungspläne ... 38
Verwirkung
Antragsbefugnis ... 67
Verzicht
auf vorgezogene Bürgerbeteiligung ... 138
Vogelschutzgebiete ... 36
Volksfestlärm ... 118
Vollgeschoss
Dachgeschoss ... 122
Vollgeschoß
Ausnahmen ... 122
Zahl ... 119
Vollgeschosse ... 120, 122
Vorabentscheidung
Enteignung ... 293
Vorbehaltsgebiete ... 21, 36
Vorbelastung
Immissionsschutz ... 212
Vorbescheid
gemeindliches Einvernehmen ... 18
vorgezogene Bürgerbeteiligung ... 138
Absehen von der ... 138
Verzicht auf ... 139
zweite ... 139
Vorhaben
bauliche Anlage ... 49
Freistellung ... 50
Vorhaben- und Erschließungsplan
Anzeigeverfahren ... 319
Aufstellungsverfahren ... 319
Bebauungsplan ... 320
Durchführungsplan ... 318
Durchführungsvertrag ... 320
Genehmigungsverfahren ... 319
Rechtsanspruch ... 320
subjektive Abwägungssperre ... 225
Teilungsgenehmigung ... 258
vorhabenbezogener Bebauungsplan ... 318
BauROG 1998 ... 7
Vorhabenträger
Einschaltung Bauleitplanung ... 143
vorhabenbezogener Bebauungsplan ... 319
Wechsel ... 320
Zusammenarbeit mit Gemeinde ... 225
Vorkaufsrecht ... 261
Abwendung ... 266
allgemeines ... 261
Ausschluß ... 265
BauROG 1998 ... 10
Enteignung ... 287
Erhaltungssatzung ... 297
Gemeinwohl ... 263
Kirchen ... 264
Plansicherungsinstrument ... 247
preislimitiertes ... 266

Religionsgemeinschaften ... 264
städtebauliche Missstände ... 264
verfassungsrechtliche Anforderungen ... 264
Verwendungszweck ... 263, 264
Vorkaufsrechtssatzung genehmigungsfrei ... 153
vorläufige Untersagung
Gemeinde ... 17
Vorranggebiete ... 21, 36
Vorsorgegrundsatz
Bodenschutz ... 216
Vorteilsausgleich
Umlegung ... 270
Vorwirkung der Enteignung ... 290
vorzeitiger Bebauungsplan ... 64
neue Länder ... 336

—W—

Wahlrecht
bei rechtswidriger Enteignung ... 276
Gemeinde Überleitungsrecht ... 338
Warenhaus ... 85
Wasserbewirtschaftung gemeinwohlorientierte ... 213
Wasserenergie
Sondergebiet ... 83
Wasserhaushaltsrecht
privilegierte Fachplanung ... 20
Wasserrecht
Bauleitplanung ... 194
privilegierte Fachplanung ... 20
Wasserschutzgebiet
Abwägungsgebot ... 213
Wasserstraßenrecht
privilegierte Fachplanung ... 20
Wasserversorgung
interkommunale Abstimmung ... 24
Wasserwegerecht
privilegierte Fachplanung ... 20
Wasserwirtschaft
Bauleitplan ... 213
Weilheimer Einheimischenmodell ... 58
Werbeanlage
Bebauungsplan ... 93
Eigentumsgarantie ... 93
Festsetzungen ... 93
Innenbereich ... 93
Werbetafeln Festsetzungen ... 93
Wertdifferenz
Grenzregelung ... 272
Werterhöhung
Enteignung ... 286
Entschädigung ... 300
Wertgarantie Eigentum ... 278
Wertminderung
Verkehrslärm ... 108
Wertsteigerungsabgabe Bundeskompetenz ... 13
Wertumlegung ... 270
Wertungen autonome Gestaltungsräume ... 2
Wertverlust
Rücksichtnahme ... 241
Wettbewerb
Abwägungsgebot ... 222
Widerspruch
Grenzregelung ... 272
Teilungsgenehmigung ... 261
Zurückstellung ... 257
Windenergieanlage
Außenbereich ... 54
Sondergebiet ... 83
Wirksamkeitsvoraussetzung
Bebauungsplan ... 173
Rügefrist ... 175
Wirtschaft
Abwägung wirtschaftlicher Belange ... 187
Wirtschaftsgebäude Dorfgebiet ... 76
Wissenschaft und Technik
Immissionsschutz ... 212
Wochenendhaus
Wochenendhausgebiet ... 82
Wochenendhausgebiet ... 83
Wochenfrist
Bekanntmachung ... 140, 142
Wohnbebauung
heranrückende ... 261
Wohnbedarf
Abwägungsgebot ... 189
betriebsbezogener - Gewerbegebiet ... 80
Flächennutzungsplan ... 45
Landesplanung ... 33
Raumordnung ... 33
wohnortnahe Versorgung ... 86
Wohnruhe Straße ... 114
Wohnungen Kerngebiet ... 79
Wohngebäude
Wohnruhe Straße ... 114
Wohngebiet
Altenpflegeheim ... 72
Asylbewerber ... 74
besonderes ... 74
Flächennutzungsplan ... 45
Kinderspielplatz ... 117
kirchliche Einrichtungen ... 74
Lärmschutz ... 111
Spielhalle ... 90
Sportlärm ... 115
Straße ... 108
Wohnnutzung
Abstandsliste ... 101
Dachgeschoss ... 121
Kerngebiet ... 79
städtebaulicher Vertrag ... 310
Wohnungsbau
Fristverkürzung Teilungsgenehmigung ... 259
Trägerbeteiligung ... 137
Wohnungseigentum
Entschädigung ... 290
Vorkaufsrecht ... 262
Wohnverhältnisse
Abwägungsgebot ... 188
Wohrnraum
städtebaulicher Vertrag ... 309

—Z—

Zaunwerte Festsetzungen ... 99
zentralörtliche Gliederung ... 34
Zielabweichung Raumordnung ... 37
Ziele der Landesplanung ... 33
Ziele der Raumordnung ... 29, 33
Bindungswirkung ... 30
Zivilrecht
Teilungsgenehmigung ... 259
Zubehör Enteignung ... 288
Zumutbarkeit
Abbruchgebot ... 302
Baugebot ... 299, 300
einfachgesetzliche ... 276
enteignungsrechtliche ... 108
Konfliktbewältigung ... 103
Lärmschutz ... 108
Pflanzgebot ... 301
Rücksichtnahme ... 238, 243
verfassungsrechtliche ... 276
Verkehrslärm ... 108, 110
Zurückstellung ... 256
Antrag der Gemeinde ... 256
Aufstellungsbeschluss ... 131, 256
Baugesuch ... 251
Entschädigung ... 253, 286
Nutzungsänderung ... 256
Plansicherungsinstrument ... 247
Rechtsschutz ... 257
Zusammenstellung Abwägungsmaterial ... 222
Zustimmung

Teilungsgenehmigung 258
Zweckmäßigkeitskontrolle 154
Zweiwohnungsklausel
Festsetzungen 53

1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48

49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101

102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155

156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208

209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262

263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315

316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369

370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422

423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476

477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529

530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583

584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636

637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690

691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743

744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797

798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850

851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904

905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957

958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000
1001
1002
1003
1004
1005
1006
1007
1008
1009
1010
1011

1012
1013
1014
1015
1016
1017
1018
1019
1020
1021
1022
1023
1024
1025
1026
1027
1028
1029
1030
1031
1032
1033
1034
1035
1036
1037
1038
1039
1040
1041
1042
1043
1044
1045
1046
1047
1048
1049
1050
1051
1052
1053
1054
1055
1056
1057
1058
1059
1060
1061
1062
1063
1064

1065
1066
1067
1068
1069
1070
1071
1072
1073
1074
1075
1076
1077
1078
1079
1080
1081
1082
1083
1084
1085
1086
1087
1088
1089
1090
1091
1092
1093
1094
1095
1096
1097
1098
1099
1100
1101
1102
1103
1104
1105
1106
1107
1108
1109
1110
1111
1112
1113
1114
1115
1116
1117
1118