

(§ 8 Abs. 4 Satz 1 WRegG). Kommt sie zu dem Ergebnis, dass diese Maßnahmen unzureichend sind, verlangt sie weitere Informationen oder lehnt den Antrag ab (§ 8 Abs. 4 Satz 2 WRegG). Die Entscheidung ist im Wettbewerbsregister zu vermerken (§ 8 Abs. 4 Satz 4 WRegG). Die Ablehnung eines Löschungsantrags durch die Registerbehörde ist für den Auftraggeber nicht bindend (§ 7 Abs. 2 Satz 2 WRegG). Dieser prüft »in eigener Verantwortung«, ob den Selbstreinigungsanforderungen des § 125 GWB genüge getan ist.¹⁰⁷

8. Rechtsverordnung

Die Bundesregierung hat in einer Verordnung (§ 10 WRegG) praktisch bedeutsame Aspekte im Zusammenhang mit dem Wettbewerbsregister zu regeln, z.B. die technischen und organisatorischen Voraussetzungen für die Datenspeicherung.

9. Rechtsweg

Gegen Entscheidungen der Registerbehörde ist die Beschwerde an das nach § 171 Abs. 3 GWB zuständige OLG Düsseldorf gegeben. § 11 WRegG normiert insoweit eine Sonderrechtswegzuweisung. Diese war im Gesetzgebungsverfahren nicht unumstritten. Der Bundesrat hat dagegen die in diesem Zusammenhang notwendige Expertise der Verwaltungsgerichtsbarkeit im Bereich des Grundrechtsschutzes vorgetragen.¹⁰⁸

10. Anwendung, Inkrafttreten

Das WRegG ist am 29.07.2017 in Kraft getreten.¹⁰⁹ Nach § 12 Abs. 1 WRegG sind die §§ 2, 4 und 6 WRegG – also zentrale Regelungen – erst anzuwenden, wenn erstmals eine Verordnung nach § 10 WRegG in Kraft tritt, welche die Schaffung der technischen und organisatorischen Voraussetzungen des Registers regelt. Dies bedeutet, dass Eintragungen in das Register »erst ab der Arbeitsaufnahme« erfolgen.¹¹⁰ Es ist klargestellt, dass bis zu diesem Zeitpunkt die Landesvorschriften über ein vergleichbares Register weiter anzuwenden sind (§ 12 Abs. 1 Satz 2 WRegG). Art. 3 Abs. 2 des Gesetzes zur Einführung eines Wettbewerbsregisters und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen¹¹¹ enthält Inkrafttretensregelungen zu Folgeänderungen. Insbesondere ist vorgesehen, dass während einer dreijährigen Übergangsfrist nach Betriebsaufnahme des Registers öffentli-

che Auftraggeber weiter bestimmte Daten aus dem Gewerbezentralregister abfragen können.¹¹²

VII. Fazit

Das WRegG umfasst korruptionshemmende Normen und ist somit, um auf die Eingangsworte des Dichterjuristen zurück zu kommen, darauf gerichtet, Korruption »zu schwächen«. Nach rund 20 Jahren des Ringens um ein bundesweites Korruptionsregister stellt das Gesetz einen überfälligen Schritt in die richtige Richtung dar, denn einem solchen Register wird ein »vielfältiger Nutzen«, insbesondere in spezial- und generalpräventiver Hinsicht, zugemessen; es wird als unabdingbarer »Bestandteil einer ganzheitlichen Präventionsstrategie zur Korruptionsbekämpfung bei der Vergabe öffentlicher Aufträge in Deutschland« betrachtet.¹¹³ Das WRegG ist mit dem hohen rechtlichen und politischen Anspruch verbunden, »ein wichtiges Projekt zur Korruptionsprävention im Sinne einer sauberen öffentlichen Auftragsvergabe« zu sein.¹¹⁴ Klar ist schon heute, dass verfassungsrechtliche Einwände, wie dies etwa im Falle des Referentenentwurfs 2005 geschah,¹¹⁵ gegen dieses Gesetz nicht begründet erhoben werden können.¹¹⁶ Ob konkreter »Nachbesserungsbedarf« besteht, wird in absehbarer Zeit im Lichte der Praxiserfahrungen mit seiner Anwendung und – vor allem – seiner Wirkung, insbesondere hinsichtlich der angestrebten Korruptionsprävention, zu bewerten sein.

107 Gesetzentwurf (Fußn. 45), S. 32.

108 Ziff. 7 der BR-Stellungnahme, BR-Drucks. 263/17 (Beschluss), S. 5 f.

109 Art. 3 Abs. 1 des Gesetzes zur Einführung eines Wettbewerbsregisters und zur Änderung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (Fußn. 16).

110 Beschlussempfehlung und Bericht, BT-Drucks. 18/12583, S. 11.

111 Fußn. 16.

112 Beschlussempfehlung und Bericht (Fußn. 110), S. 11.

113 Stoye (Fußn. 6), S. 15; s.a. K.-D. Bussmann, in: R. Stober/N. Ohrtmann (Hrsg.), Compliance, Handbuch für die öffentliche Verwaltung, 2015, S. 144.

114 U. Beckmeyer, BR-Plenarprot. Nr. 957, S. 243B.

115 Stoye (Fußn. 43), S. 266 f.; ders. (Fußn. 6), S. 14.

116 Grds. zu den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Korruptionsregister: Filling (Fußn. 18), S. 77 ff.; Stoye (Fußn. 6), S. 35 ff.; U. Battis/P. F. Bultmann, ZRP 2003, 152 (155 f.).

Bauleitplanung

Rechtsprechung des BVerwG 2015–2017

von Prof. Dr. Bernhard Stür, Münster/Osnabrück*

Die Rechtsprechung zum Städtebaurecht hat sich auch in den letzten drei Jahren durchaus beachtlich fortentwickelt. Hier wird über Entscheidungen des BVerwG zur Bauleitplanung berichtet. Neben allgemeinen Fragen zu den planungsrechtlichen Grundlagen sind vor allem die Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen an das städtebauliche Planungsgeschehen in den Vordergrund getreten.

1. Städtebauliche Rechtfertigung (§ 1

Abs. 3 BauGB)

Der festgesetzte Ausschluss einzelner Nutzungen eines Gewerbegebiets ist bereits dann i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB städtebaulich gerechtfertigt, wenn sich die Gemeinde im

Rahmen ihrer durch Planungsziele konkretisierten städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen hält und den Festsetzungen in Bezug auf diese Ziele Förderpotential zukommt. Den Ausschluss sämtlicher Nutzungen, die die städtebauliche Zielsetzung in gleicher Weise gefährden, fordert § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht.¹

* Über die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben wird in Heft 5/2018 berichtet, über die BauNVO und die Normenkontrolle in Heft 6/2018.

1 BVerwG, Urt. v. 10.09.2015 – 4 CN 8.14 – BVerwGE 153, 16 = ZfBR 2016, 44 = UPR 2016, 114 = NVwZ 2016, 704, Jesco-Alexander Thies, jurisPR-UmwR 12/2015 Anm. 3, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 4/2016 Anm. 1, Helmut Redeker, IBR 2016, 114 – Bernhäuser Straße Süd.

Dem Kriterium der Erforderlichkeit kommt in der gemeindlichen Bauleitplanung dieselbe Funktion zu wie demjenigen der Planrechtfertigung im Planfeststellungsrecht, nämlich die Planung, die ihre Rechtfertigung nicht in sich selbst trägt, im Hinblick auf die damit verbundenen Rechtseinwirkungen in Einklang mit den gesetzlich zulässigen Planungszielen zu bringen und auf diese Weise grundsätzlich zu rechtfertigen. Welche Planungsziele in der Bauleitplanung zulässig sind, hat der Bundesgesetzgeber in § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB geregelt. Hiernach haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was in diesem Sinne erforderlich ist, bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht. Nicht erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB sind u.a. Pläne, die einer positiven städtebaulichen Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des BauGB nicht bestimmt sind.²

2. Belange in der Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB)

Welche der in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten oder sonstigen Belange bei der Planung zu berücksichtigen sind oder mit welchem Gewicht sie zu Buche schlagen, ist gesetzlich nicht vorprogrammiert. Die zu berücksichtigenden Belange und ihr Gewicht bestimmen sich vielmehr nach den Besonderheiten der konkreten Planungssituation. Es gibt keinen Planungsgrundsatz, nach dem die vorhandene Bebauung eines Gebiets nach Art und Maß bei einer Überplanung weiterhin zugelassen werden muss.³

In der Rechtsprechung des BVerwG ist geklärt, dass die in § 1 Abs. 6 BauGB genannten Belange weder abschließend sind noch in ihrer Zusammenstellung einen Vorrang in sich oder gegenüber privaten Belangen enthalten.⁴ Aus diesem Grund lässt sich ein auch nur relativer Vorrang des einen benannten Belangs gegenüber einem anderen nicht abstrakt festlegen.⁵ Gesetzlich vorprogrammiert ist weder, welche der in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten oder sonstigen Belange bei der Planung zu berücksichtigen sind, noch mit welchem Gewicht sie in die Abwägung eingehen.⁶ Zu berücksichtigende Belange und deren Gewicht bestimmen sich vielmehr nach den Besonderheiten der konkreten Planungssituation.⁷ Deren Feststellung und Bewertung obliegt weitgehend der tatrichterlichen Beurteilung durch das Normenkontrollgericht.⁸

Zu den landwirtschaftlichen Belangen i.S.d. § 1 Abs. 6 Buchst. b) BauGB können auch die spezifischen Belange eines landwirtschaftlichen Betriebs gehören, namentlich zu befürchtende Einschränkungen des Bestandes und seiner Entwicklungsmöglichkeiten durch heranrückende Bebauung.⁹

Der Inhaber eines Schafhaltungsbetriebs kann u.a. Belange der Landwirtschaft (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. b) BauGB) für sich reklamieren. Zu ihnen können auch die spezifischen Belange eines landwirtschaftlichen Betriebs gehören.¹⁰ Ob sie

in der konkreten Planungssituation Berücksichtigung finden müssen oder nicht abwägungsbeachtlich sind, insbesondere weil sie geringwertig, nicht schutzwürdig oder für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar sind,¹¹ beurteilt sich nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalls.¹²

3. Abwägungsgebot

Schon seit dem BBauG 1960 in seiner Ursprungsfassung stehen Fragen des Abwägungsgebotes im Mittelpunkt der rechtlichen Betrachtung. Im Berichtszeitraum sind es besonders Fragen der zulässigen Überplanung, die das Interesse wecken.

a) Lärmbelastung

Die Orientierungswerte der DIN 18005–1 können zur Bestimmung der zumutbaren Lärmbelastung in einer Kleingartenanlage im Rahmen einer gerechten Abwägung als Orientierungshilfe herangezogen werden. Je weiter der dort empfohlene Orientierungswert von 55 dB(A) überschritten wird, desto mehr hat die Gemeinde die baulichen und technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, die ihr zu Gebote stehen, um die Auswirkungen zu verhindern.¹³

b) Überplanung

Bei einer Änderungsplanung darf die Gemeinde die durch die Erstplanung vorgegebene rechtliche Situation der überplanten Grundstücke nicht ignorieren.¹⁴

Die Gemeinde muss deshalb das Interesse des Planbetroffenen an der Beibehaltung des bisherigen Zustandes in die Abwägung einstellen.¹⁵ Diese Anforderungen gelten nach § 1 Abs. 8 BauGB auch für die teilweise Aufhebung eines Bebauungsplans. Hiervon ausgehend hat das BVerwG die Abwägungsentscheidung gebilligt, in welche die planende Gemeinde auch den Gebietsbewahrungsanspruch der Planbetroffenen eingestellt hat.¹⁶

2 BVerwG (Fußn. 1).

3 BVerwG, Beschl. v. 05.10.2015 – 4 BN 31.15 – ZfBR 2016, 157 = BRS 83 Nr. 10 (2015) – Klosterinsel.

4 BVerwG, Urt. v. 01.11.1974 – 4 C 38.71 – BVerwGE 47, 144 <148>.

5 BVerwG, Beschl. v. 05.04.1993 – 4 NB 3.91 – BVerwGE 92, 231 <239, 240>; siehe ferner Beschl. v. 28.06.1993 – 4 NB 23.93 – Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 67 = juris Rdnr. 6.

6 BVerwG, Beschl. v. 20.08.1992 – 4 NB 20.91 – Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 57 = juris Rdnr. 15.

7 BVerwG, Beschl. v. 15.11.1989 – 4 NB 28.89 – juris Rdnr. 6.

8 BVerwG (Fußn. 3).

9 BVerwG, Beschl. v. 11.11.2015 – 4 BN 39.15 – ZfBR 2016, 156 = BRS 83 Nr. 171 (2015) – Schafhaltungsbetrieb.

10 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 1 Rdnr. 162; allgemein: BVerwG, Urt. v. 16.04.1971 – 4 C 66.67 – Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 90.

11 BVerwG, Urt. v. 16.06.2011 – 4 CN 1.10 – BVerwGE 140, 41 Rdnr. 15.

12 BVerwG (Fußn. 9).

13 BVerwG, Beschl. v. 19.08.2015 – 4 BN 24.15 – ZfBR 2015, 784 = UPR 2016, 113 = BRS 83 Nr. 48 (2015) – Kleingartenanlage.

14 BVerwG, Beschl. v. 18.05.2016 – 4 BN 7.16 – ZfBR 2016, 589 = BauR 2016, 1444 – teilweise Aufhebung eines Bebauungsplans.

15 BVerwG, Beschl. v. 18.10.2006 – 4 BN 20.06 – BRS 70 Nr. 18 = juris Rdnr. 10.

16 BVerwG (Fußn. 14).

Besteht ein Recht zur Bebauung, kommt seiner normativen Entziehung erhebliches Gewicht zu, das sich im Rahmen der Abwägung auswirken muss. Die Frage, ob das betreffende Grundstück insgesamt Baulandqualität besitzt, darf deshalb nicht offenbleiben.¹⁷

Ein (wirksamer) Bebauungsplan bestimmt Inhalt und Schranken des Eigentums i.S.v. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Die Gemeinde darf durch ihre Bauleitplanung die (bauliche) Nutzbarkeit von Grundstücken verändern und dabei auch die privaten Nutzungsmöglichkeiten einschränken oder gar aufheben. Allerdings setzt eine wirksame städtebauliche Planung voraus, dass hinreichend gewichtige städtebaulich beachtliche Allgemeinbelange für sie bestehen.¹⁸ Diese Allgemeinbelange müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Festsetzungen eines Bebauungsplans die Befugnisse des Eigentümers einschränken oder Grundstücke von einer Bebauung ganz ausschließen; denn das durch Art. 14 GG gewährleistete Eigentumsrecht gehört in hervorgehobener Weise zu den von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen.¹⁹ Es umfasst neben der Substanz des Eigentums auch die Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des allgemeinen Gleichheitssatzes.²⁰ Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks muss daher von der Gemeinde als ein wichtiger Belang privater Eigentümerinteressen in der nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung der öffentlichen und der privaten Belange beachtet werden.²¹ Im Rahmen der Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB hat die Gemeinde folglich die Nachteile einer Planung für Planunterworfenen zu berücksichtigen.²²

4. Konfliktbewältigung und Bauarbeiten

Probleme, die sich aus der Realisierung eines Bebauungsplans durch Bauarbeiten ergeben, gehören regelmäßig nicht zu den Konflikten, die der Bebauungsplan selbst lösen muss.²³

5. Offenlage (§ 3 BauGB)

Die Anforderungen an die Auslegungsbekanntmachung haben durch die unionsrechtlichen Vorgaben an Kontoren gewonnen. Das setzt sich durch die aktuelle Rechtsprechung fort.

a) Planunterlagen

Ein Plangeber muss sicherstellen, dass die Planbetroffenen sich vom Inhalt einer DIN-Norm verlässlich Kenntnis verschaffen können, wenn eine Festsetzung auf eine DIN-Vorschrift verweist und sich erst aus dieser Vorschrift ergibt, unter welchen Voraussetzungen ein Vorhaben planungsrechtlich zulässig ist. Allein die Nennung einer DIN-Vorschrift in einem von der Gemeinde im Verwaltungsverfahren eingeholten schalltechnischen Gutachten hält die rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verkündung von Rechtsnormen nicht ein.²⁴

b) Offenlagebekanntmachung

Die Anforderungen an die Bekanntmachung der Arten verfügbarer Umweltinformationen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB, wie sie das BVerwG²⁵ formuliert hat, müssen eingehalten werden.²⁶

Nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB sind Ort und Dauer der Auslegung der Entwürfe von Bauleitplänen sowie Angaben dazu, welche Arten umweltbezogener Informationen verfügbar sind, mindestens eine Woche vor der Auslegung ortsüblich bekannt zu machen. Die Gemeinden sind danach verpflichtet, die in den vorhandenen Stellungnahmen und Unterlagen behandelten Umweltthemen nach Themenblöcken zusammenzufassen und diese in der Auslegungsbekanntmachung schlagwortartig zu charakterisieren.²⁷ Der (bloße) Hinweis auf den Umweltbericht genügt nicht, denn dieser ermöglicht keine inhaltliche Einschätzung darüber, welche Umweltbelange in einer konkreten Planung bisher thematisiert worden sind.²⁸

Ausführungen in einem Umweltbericht zum umweltbezogenen Zustand eines Plangebietes sind auch dann umweltbezogene Informationen i.S.v. § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB, wenn der Umweltbericht zu der Einschätzung gelangt, die beabsichtigte Planung wirke sich auf diesen Zustand nicht aus.²⁹

Das Bekanntmachungserfordernis erstreckt sich auch auf Umweltinformationen, die in Stellungnahmen enthalten sind, welche die Gemeinde für unwesentlich hält.³⁰ Die Einschätzungen des Umweltberichts zum gegenwärtigen umweltbezogenen Zustand des Gebietes mit Blick auf einzelne Teilaspekte und seine Einschätzung, der Bebauungsplan wirke sich auf diese Teilaspekte nicht aus, waren verfügbare Umweltinformationen i.S.d. § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbs. 1 BauGB. Ein solches weites Verständnis entspricht dem weiten Begriff der Umweltinformationen in anderen Rechtsgebieten, wie er etwa in § 2 Abs. 3 UIG Ausdruck gefunden hat,³¹ und trägt

17 BVerwG, Beschl. v. 13.03.2017 – 4 BN 25.16 – ZfBR 2017, 589 – Bauland-eigenschaft.

18 BVerwG, Urt. v. 12.12.1969 – 4 C 105.66 – BVerwGE 34, 301 <305>.

19 BVerfG, Beschl. v. 19.12.2002 – 1 BvR 1402/01 – NVwZ 2003, 727 = juris Rdnr. 15; BVerwG, Urt. v. 16.04.1971 – 4 C 66.67 – Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 90.

20 BVerfG, Beschl. v. 19.12.2002 a.a.O.; BVerwG, Urt. v. 27.08.2009 – 4 CN 5.08 – BVerwGE 134, 355 Rdnr. 16 und Beschl. v. 24.11.2010 – 4 BN 40.10 – BRS 76 Nr. 28 = juris Rdnr. 4.

21 BVerwG, Beschl. v. 16.01.1996 – 4 NB 1.96 – Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 88 = juris Rdnr. 4.

22 BVerwG (Fußn. 17) mit Hinweis auf BVerfG, Beschl. v. 19.12.2002 – 1 BvR 1402/01 – NVwZ 2003, 727 = juris Rdnr. 18.

23 BVerwG, Beschl. v. 21.01.2016 – 4 BN 36.15 – IBR 2016, 238, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 11/2016 Anm. 3, Stefan Pützenbacher, IBR 2016, 238 – Konflikttransfer.

24 BVerwG, Beschl. v. 30.09.2014 – 4 B 49.14 – ZfBR 2015, 60 – DIN-Vorschriften.

25 BVerwG Urt. v. 18.07.2013 – 4 CN 3.12 – BVerwGE 147, 206.

26 BVerwG, Urt. v. 11.09.2014 – 4 CN 1.14 – NVwZ 2015, 232 = UPR 2015, 68 = BauR 2015, 446, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 1/2015 Anm. 2, Christian Dusch, NVwZ 2015, 233, Jörg Michael Schindler, Anja Benner, NVwZ 2015, 644 – Langgewann und Gewerbegebiet Nord – Hinweis auf die Arten verfügbarer Umweltinformationen.

27 BVerwG, Urt. v. 18.07.2013 – 4 CN 3.12 – BVerwGE 147, 206.

28 BVerwG (Fußn. 26).

29 BVerwG, Urt. v. 29.09.2015 – 4 CN 1.15 – ZfBR 2016, 49 = NVwZ 2016, 84 = UPR 2016, 184, Martin Spieler, jurisPR-UmwR 12/2015 Anm. 2, Alexander Schink, UPR 2016, 241 – umweltbezogene Informationen nach § 3 II 2 Halbs. 2 BauGB.

30 BVerwG, Urt. v. 11.09.2014 – 4 CN 1.14 – ZfBR 2015, 159 Rdnr. 11.

31 BVerwG, Urt. v. 21.02.2008 – 4 C 13.07 – BVerwGE 130, 223 Rdnr. 11.

der von § 3 Abs. 1 Satz 2 Halbs. 1 BauGB verfolgten Anstoßwirkung Rechnung.³² Das Gesetz verlangt für diese Anstoßwirkung, die in den vorhandenen Stellungnahmen und Unterlagen behandelten Umweltthemen nach Themenblöcken zusammenzufassen und diese in der Bekanntmachung schlagwortartig zu charakterisieren.³³

c) Eingegangene Stellungnahmen

Sind DIN-Normen, auf die in einer der Gemeinde vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahme Bezug genommen wird, der Stellungnahme nicht beigefügt, so hat es mit deren Auslegung ohne die DIN-Normen sein Bewenden. § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB verpflichtet die Gemeinde nicht, die Normen zu beschaffen und der Öffentlichkeit anlässlich der Auslegung der Stellungnahme zugänglich zu machen.³⁴

6. Planänderung im Verfahren

Eine bereits früher bestehende Äußerungsmöglichkeit zu einer Entwurfsfassung allein reicht nicht aus, um die Verpflichtung zur erneuten öffentlichen Auslegung des Plans entfallen zu lassen. Das Gesetz garantiert mit § 3 Abs. 2, § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB, dass die Bürger einmal Gelegenheit hatten, zu dem Planentwurf in seiner letzten Fassung Stellung zu nehmen. Hat eine Gemeinde entgegen der Begründung des Planentwurfs eine bestimmte Festsetzung nicht getroffen und fügt sie nach der öffentlichen Auslegung gem. § 3 Abs. 2 BauGB eine entsprechende Festsetzung in den Entwurf ein, dann ist dieser nach § 4a Abs. 1 Satz 1 BauGB erneut auszulegen.³⁵

Nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB ist der Entwurf des Bebauungsplans erneut auszulegen und sind die Stellungnahmen erneut einzuholen, wenn er nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 BauGB geändert oder ergänzt wird. Damit löst im Grundsatz jede Änderung/Ergänzung des Entwurfs die Pflicht zur Wiederholung der Auslegung aus. Das Teilnahmeverfahren soll allerdings nicht um seiner selbst willen betrieben werden.³⁶ Hat eine nach öffentlicher Auslegung vorgenommene Ergänzung einer Festsetzung lediglich klarstellende Bedeutung, so besteht kein Anlass zu einer erneuten Öffentlichkeitsbeteiligung oder einer erneuten Beteiligung von Behörden und Träger öffentlicher Belange; denn inhaltlich ändert sich am Planentwurf nichts. Entsprechendes gilt, wenn der Entwurf nach der Auslegung in Punkten geändert worden ist, zu denen die betroffenen Bürger, Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zuvor bereits Gelegenheit zur Stellungnahme hatten, die Änderungen auf einem ausdrücklichen Vorschlag eines Betroffenen beruhen und Dritte hierdurch nicht abwägungsrelevant berührt werden.³⁷

§ 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB verpflichtet die Gemeinde nicht zur erneuten Auslegung, wenn nach dem Verfahren nach § 3 Abs. 2 oder § 4 Abs. 2 BauGB nicht der Entwurf des Bebauungsplans selbst, sondern lediglich der Umweltbericht als Bestandteil der Begründung des Bebauungsplan-Entwurfs geändert wird. § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB steht jedenfalls dann mit Unionsrecht im Einklang, wenn der geänderte Umweltbericht lediglich eine Neubewertung bereits vorhandener Sachinformationen enthält.³⁸

Der Plan ist nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB nur dann erneut auszulegen, wenn der Entwurf des Bauleitplans selbst mit den seinen normativen Inhalt ausmachenden zeichnerischen und textlichen Festsetzungen geändert oder ergänzt wird.³⁹ Diese nationale Regelung steht mit Unionsrecht im Einklang. Allerdings bestimmt Art. 6 Abs. 1 und 2 der Plan-UP-RL,⁴⁰ dass der Entwurf des Plans oder Programms und der nach Art. 5 Plan-UP-RL erstellte Umweltbericht den von den Mitgliedstaaten zu bestimmenden Behörden sowie der Öffentlichkeit zugänglich gemacht wird; den Behörden und der Öffentlichkeit ist innerhalb ausreichend bemessener Fristen frühzeitig und effektiv Gelegenheit zu geben, vor der Annahme des Plans zum Entwurf des Plans sowie zum begleitenden Umweltbericht Stellung zu nehmen. Gem. Art. 8 Plan-UP-RL werden der nach Art. 5 Plan-UP-RL erstellte Umweltbericht und die nach Art. 6 Plan-UP-RL abgegebenen Stellungnahmen bei der Ausarbeitung und vor der Annahme des Plans berücksichtigt. In der Rechtsprechung des BVerwG⁴¹ ist der Öffentlichkeitsbeteiligung der Zweck einer die Behörden unterstützenden »Sachverständigenpartizipation« zugemessen worden, die den behördlichen Entscheidungsprozess in Umweltangelegenheiten besser und transparenter gestalten⁴² und Vollzugsdefiziten im Bereich des Umweltrechts entgegenwirken soll.⁴³

Auch diese unionsrechtlichen Vorschriften fordern aber jedenfalls dann keine weitere Öffentlichkeitsbeteiligung in Gestalt einer erneuten Auslegung der Planunterlagen, wenn

32 BVerwG, Urt. v. 18.07.2013 – 4 CN 3.12 – BVerwGE 147, 206 Rdnr. 19 f.

33 BVerwG (Fußn. 29) mit Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 18.07.2013 (Fußn. 27) Rdnr. 23.

34 BVerwG, Beschl. v. 11.08.2016 – 4 BN 23.16 – ZfBR 2016, 789 = BauR 2017, 55 = NVwZ 2017, 165, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 20/2016 Anm. 6, Laura Arenz, UPR 2017, 92. Die gegen diese Entscheidung erhobene Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG mit Beschl. v. 20.10.2016 – 1 BvR 2208/16 – nicht zur Entscheidung angenommen.

35 BVerwG, Beschl. v. 18.04.2016 – 4 BN 9.16 – BauR 2016, 1269 = ZfBR 2016, 589, Külpmann, jurisPR-BVerwG 23/2016 Anm. 3 – Planänderung.

36 BVerwG, Beschl. v. 08.03.2010 – 4 BN 42.09 – Buchholz 406.11 § 4a BauGB Nr. 1 = juris Rdnr. 11.

37 BVerwG (Fußn. 35) mit Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 18.12.1987 – 4 NB 2.87 – NVwZ 1988, 822 = juris Rdnr. 21.

38 BVerwG, Urt. v. 08.03.2017 – 4 CN 1.16 – BauR 2017, 1474 = DVBl 2017, 1101 = UPR 2017, 347, Ferdinand Kuchler, jurisPR-UmwR 7/2017 Anm. 2, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 20/2017 Anm. 4, Bernhard Stüer, DVBl 2017, 1104 – Mühlengelände.

39 OVG Lüneburg, Urt. v. 24.06.2015 – 1 KN 138/13 – BauR 2015, 1624; siehe z.B. auch Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.10.2016, § 4a Rdnr. 25, Korbmacher, in: Brügelmann, BauGB, Stand.1.2017, § 4a Rdnr. 12 f.; Uechtritz, BauR 2005, 1859 <1872 f.>; zweifelnd Berkemann, in: ders. (Hrsg.), BauGB 2004 – Nachgefragt, 1. Aufl. 2006, § 4a Abs. 3 BauGB, S. 104 f.

40 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27.06.2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30) (Plan-UP-RL).

41 BVerwG, Urt. v. 10.04.2013 – 4 C 3.12 – BVerwGE 146, 176 Rdnr. 24 und v. 01.04.2015 – 4 C 6.14 – BVerwGE 152, 10 Rdnr. 25 <zur Mitwirkung von Naturschutzvereinigungen>.

42 Erwägungsgrund 16 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten – UVP-RL, ABl. L 26 S. 1.

43 BVerwG, Urt. v. 12.11.1997 – 11 A 49.96 – BVerwGE 105, 348 <350> <zur Mitwirkung von Naturschutzvereinigungen>.

der geänderte Umweltbericht lediglich eine Neubewertung bereits vorhandener Sachinformationen enthält.⁴⁴ Eine Kontrollfunktion in dem Sinne, dass die Öffentlichkeit erneut zu beteiligen wäre, um zu überprüfen, inwieweit die planende Gemeinde den eingebrachten Stellungnahmen und Bewertungen gefolgt ist, verlangt das Unionsrecht nicht. Gegenteiliges legt auch das Urteil des EuGH⁴⁵ nicht nahe.⁴⁶

7. Festsetzungen

Zu den Festsetzungen standen vor allem aktuelle Erfordernisse der Bauleitplanung im Vordergrund.

a) § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB

Die Fläche eines nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB festgesetzten Fußgängerbereichs ist bei der von § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB geforderten Ermittlung der zulässigen Grundfläche i.S.d. § 19 Abs. 2 BauNVO nicht zu berücksichtigen. Setzt ein Bebauungsplan eine zulässige Grundfläche für ein oder mehrere Baugrundstücke i.S.d. § 19 Abs. 2 BauNVO fest, findet § 13a Abs. 1 Satz 3 BauGB keine Anwendung mit der Folge, dass die voraussichtliche Versiegelung auf anderen Grundstücken bei der Ermittlung der Flächeninanspruchnahme außer Betracht bleibt.⁴⁷

Nach § 13a Abs. 1 Satz 3 BauGB ist bei Anwendung des § 13a Abs. 1 Satz 2 BauGB die Fläche maßgeblich, die bei der Durchführung des Bebauungsplans voraussichtlich versiegelt wird, wenn in einem Bebauungsplan weder eine zulässige Grundfläche noch eine Größe der Grundfläche festgesetzt ist. Der Wortlaut des § 13a Abs. 1 Satz 3 BauGB lässt eine Anwendung der Norm nicht zu, wenn der Bebauungsplan für die Mischgebietsflächen eine zulässige Grundfläche festsetzt. § 13a Abs. 1 Satz 3 BauGB ist nicht anzuwenden, »soweit« eine zulässige Grundfläche oder eine Größe der Grundfläche nicht festgesetzt ist, sondern »wenn« es im Plangebiet an einer solchen Festsetzung fehlt.⁴⁸

Das nationale Recht genügt den Anforderungen der Plan-UP-RL.⁴⁹ Das Unterschreiten der Schwelle des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB ist Bedingung, um von einer Umweltprüfung abzusehen (§ 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB), und wird getragen von der Annahme, dass diese Art von Bebauungsplänen der Innenentwicklung a priori voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat.⁵⁰

Allerdings muss die Gefahr eines Missbrauchs vermieden werden. Die Gemeinde kann den Schwellenwert des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB unterschreiten, indem sie etwa bei Planung einer großen Erschließungsanlage für ein einziges, nach seiner Größe untergeordnetes Baugrundstück eine zulässige Grundfläche festsetzt.⁵¹ Diese Missbrauchsgefahr rechtfertigt es nicht, sich über Wortlaut und Entstehungsgeschichte des Gesetzes hinweg zu setzen. § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB schloss das beschleunigte Verfahren nicht aus. Der Bebauungsplan begründet nicht die Zulässigkeit eines Vorhabens, das einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem UVPG oder dem Landesrecht unterliegt. Die insoweit allein in Betracht kommende Ziffer 18.8 der Anlage 1 zum UVPG scheidet aus, weil sie keine UVP-Pflicht, sondern nur eine Pflicht zur allgemeinen Vorprüfung anordnet⁵² und es sich bei dem Plan nicht um die Planung eines Städtebauprojekts handelt.⁵³

b) § 9 Abs. 1 Nr. 23a BauGB

Einer Gemeinde ist es verwehrt, die Verwendung fossiler Brennstoffe im Bebauungsplan davon abhängig zu machen, dass die dem Anwendungsbereich des Treibhausgas-Emissionshandlungsgesetzes (TEHG) unterliegenden Anlagen bestimmte CO-Emissionsobergrenzen nicht überschreiten.⁵⁴

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens war ein Bebauungsplan der Stadt Herrenberg, der die Verwendung fossiler Energieträger an die Einhaltung bestimmter CO-Emissionsfaktoren knüpft. Die Betreiberin eines im Gebiet ansässigen Asphaltmischwerks beantragte eine immissionschutzrechtliche Änderungsgenehmigung, um an Stelle der bisher eingesetzten Brennstoffe Braunkohlestaub als Befeuerungsmittel verwenden zu können. Im Bebauungsplan ist festgesetzt, dass bei Feuerungsanlagen mit einer Nennwärmeleistung von mehr als 1 MW die Verwendung fossiler Energieträger nur zulässig ist, wenn die nach der Verordnung über die Zuteilung von Treibhausgas-Emissionsberechtigungen (ZuV 2012) zu bestimmenden spezifischen CO-Emissionen einen Wert von 0,08 t CO/GJ nicht überschreiten. Der VGH hat nach Auffassung des BVerwG im Ergebnis zu Recht angenommen, dass der Bebauungsplan unwirksam ist. Im Einklang mit Bundesrecht ist er davon ausgegangen, dass die an den CO-Ausstoß und die Energieeffizienz anknüpfende Festsetzung dem § 5 Abs. 2 BImSchG zugrunde liegenden Konzept des TEHG widerspricht.⁵⁵

c) § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB

§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB gestattet als Ermächtigungsnorm grundsätzlich auch Festsetzungen über die Anordnung von (Aufenthalts-)Räumen im Gebäudeinnern, um angemessenen Lärmschutz zu gewährleisten.⁵⁶

Nach dem Beschluss des BVerwG⁵⁷ können gem. § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB in einem Bebauungsplan u.a. Maßnahmen des passiven Schallschutzes festgesetzt werden, wie etwa der Einbau von Doppel- bzw. Schallschutzfenstern oder die immissionshemmende Ausführung von Außenwänden eines

44 BVerwG, Urt. v. 07.05.2014 – 4 CN 5.13 – Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 15 Rdnr. 16.

45 EuGH, Urt. v. 08.11.2016 – C-243/15 – ZUR 2017, 86.

46 BVerwG (Fußn. 38).

47 BVerwG, Urt. v. 08.12.2016 – 4 CN 4.16 – BauR 2017, 830 = ZfBR 2017, 355, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 8/2017 Anm. 5 – Fußgängerbereich.

48 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.5.2016, § 13a Rdnr. 41; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl. 2016, § 13a Rdnr. 7; Mitschang, ZfBR 2007, 433 <436 f.>.

49 A.A. Robl, Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, 2010, S. 183 ff.; kritisch auch Bunzel, LKV 2007, 444 <445 f.>; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, Stand.4.2016, § 13a Rdnr. 75.

50 EuGH, Urt. v. 18.04.2013 – C-463/11 – BRS 80 Nr. 1 Rdnr. 39; BVerwG, Beschl. v. 31.07.2014 – 4 BN 12.14 – Buchholz 406.11 § 13a BauGB Nr. 1 Rdnr. 10.

51 Mitschang, ZfBR 2007, 433 <436 f.>; Bunzel, LKV 2007, 444 <446>.

52 § 3c Satz 1 UVPG.

53 BVerwG (Fußn. 47) mit Hinweis auf BVerwG, Beschl. v. 18.05.1994 – 4 NB 15.94 – Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 73 S. 6 ff.

54 BVerwG, Urt. v. 14.09.2017 – 4 CN 6.16 – Herrenberg.

55 BVerwG (Fußn. 54).

56 BVerwG, Beschl. v. 26.05.2015 – 4 BN 8.15 – ZfBR 2015, 579 = BRS 83 Nr. 50 (2015) – Aufenthaltsräume.

57 Beschl. v. 07.09.1988 – 4 N 1.87 – BVerwGE 80, 184 <186>.

Gebäudes.⁵⁸ Das BVerwG hat § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB als Rechtsgrundlage angeführt, wenn in dicht besiedelten Gebieten die Einhaltung der nach dem Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG) erforderlichen Abstände ausscheidet und durch geeignete bauliche und technische Vorkehrungen dafür zu sorgen ist, dass keine ungesunden Wohnverhältnisse entstehen. In diesem Zusammenhang hat das BVerwG es im Ergebnis mit dem Gebot gerechter Abwägung als vereinbar angesehen, Wohngebäude an der lärmzugewandten Seite des Gebietes auch deutlich über den einschlägigen Orientierungswerten liegenden Außenpegeln auszusetzen, wenn im Innern der Gebäude durch die Anordnung der Räume und die Verwendung schallschützender Außenbauteile angemessener Lärmschutz gewährleistet wird. Diese Ausführungen sind im Schrifttum⁵⁹ zu Recht als Beleg dafür angesehen worden, dass Festsetzungen über die Anordnung von (Aufenthalts-)Räumen auf § 9 Abs. 1 Nr. 24 3. Alt. BauGB als Rechtsgrundlage gestützt werden können.⁶⁰

d) § 9 Abs. 1 Nr. 25 Buchst. b) BauGB (Pflanzgebot)

Zu den Pflichten, die sich aus einer auf § 9 Abs. 1 Nr. 25 Buchst. b) BauGB gestützten Erhaltungsfestsetzung ergeben, können im Fall des Verlusts des geschützten Grüns auch Ersatzpflanzungen gehören.⁶¹

Beim Pflanzgebot nach § 178 BauGB wird kein Unterschied zwischen der Anpflanzfestsetzung gem. § 9 Abs. 1 Nr. 25 Buchst. a) BauGB und der Erhaltungsfestsetzung gem. § 9 Abs. 1 Nr. 25 Buchst. b) BauGB gemacht. Aus der nicht differenzierten Verweisung folgt, dass auch § 9 Abs. 1 Nr. 25 Buchst. b) BauGB die Festsetzung von Erhaltungspflichten zulässt, die über die Bestandssicherung hinausgehen und im Wege des Pflanzgebotes nach § 178 BauGB durchgesetzt werden können.⁶²

8. Satzungsbeschluss (§ 10 BauGB)

Den rechtsstaatlichen Anforderungen an die Verkündung eines Bebauungsplans ist nicht genügt, wenn dessen textliche Festsetzungen auf eine nicht öffentlich zugängliche DIN-Vorschrift Bezug nehmen, aber weder die Bekanntmachung noch die Planurkunde auf die Möglichkeit der Einsichtnahme bei der Verwaltungsstelle hinweist, bei der auch der Bebauungsplan eingesehen werden kann.⁶³

9. Vorhabenbezogener Bebauungsplan (§ 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB)

In einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan ermöglicht § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB nicht die (textliche) Festsetzung, dass nur Vorhaben zulässig sind, die innerhalb der im Durchführungsvertrag vereinbarten Frist fertiggestellt werden. Bei der Neuerrichtung eines Gebäudes leitet das Abschieben von Mutterboden (in einer Tiefe zwischen 0,2 m und 0,3 m) als »erster Spatenstich« die Bauausführung unmittelbar ein.⁶⁴

§ 12 IIIa 1 BauGB erlaubt es, statt ein konkretes Vorhaben zu ermöglichen, ein Baugebiet festzusetzen. Die planende Gemeinde kann sich dabei eines der in der BauNVO angebotenen Baugebiete bedienen oder ein Baugebiet eigener Art schaffen.⁶⁵ Mit Baugebieten wird die Art der baulichen Nutzung der in ihnen zur Bebauung vorgesehenen Flächen festgelegt.⁶⁶ Um zu verhindern, dass aus dem vorhabenbezo-

genen Bebauungsplan ein »normaler« Bebauungsplan wird, für dessen Aufstellung teilweise andere Voraussetzungen gelten,⁶⁷ hat der Gesetzgeber auf der Rechtsfolgesseite des § 12 Abs. 3a Satz 1 BauGB die Ermächtigung beschränkt. Durch Festsetzung ist sicherzustellen, dass »im Rahmen der festgesetzten Nutzungen«, d.h. aus dem Katalog der allgemein zulässigen Arten der baulichen Nutzungen, nur solche Vorhaben verwirklicht werden dürfen, die Gegenstand des Durchführungsvertrags sind.

Anlass für die nachträgliche Einführung des Absatzes 3a in § 12 BauGB durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006⁶⁸ war die Rechtsprechung des BVerwG,⁶⁹ die im Rahmen des § 12 BauGB zulässige Bandbreite an Nutzungsmöglichkeiten eng zu ziehen. Dem Gesetzgeber ging es mit § 12 Abs. 3a 1 BauGB darum, die sich aus der Rechtsprechung des BVerwG ergebende Konsequenz zu vermeiden, dass sich später als notwendig herausstellende Änderungen der beabsichtigten oder schon durchgeführten Bauvorhaben stets eines Verfahrens zur Änderung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans bedürften.⁷⁰ Dies hat er dadurch erreicht, dass im Bebauungsplan für den Vorhaben- und Erschließungsplan auch die bauliche Nutzung allgemein festgesetzt werden kann. Zwar bleibt weiterhin nur die Nutzung zulässig, zu der sich der Vorhabenträger verpflichtet hat. Bei einer Änderung des Durchführungsvertrags wird jedoch ohne Änderung des Bebauungsplans die im Durchführungsvertrag nunmehr zugelassene Nutzung zulässig, soweit sie von der allgemein festgesetzten Nutzung umfasst wird. Das führt zu einer flexibleren Einsatzmöglichkeit des Instruments des vorhabenbezogenen Bebauungsplans.

Nach § 12 Abs. 3 Satz 1 BauGB wird der Vorhaben- und Erschließungsplan Bestandteil des vorhabenbezogenen Bebauungsplans. Sinn und Zweck der Bestimmung ist es, den Vorhabenträger dagegen abzusichern, dass der Satzungsgeber

58 BVerwG, Urt. v. 28.01.1999 – 4 CN 5.98 – BVerwGE 108, 248 <260>; Beschl. v. 07.06.2012 – 4 BN 6.12 – ZfBR 2012, 578). Im Urt. v. 22.03.2007 – 4 CN 2.06 – BVerwGE 128, 238 Rdnr. 14 f.

59 Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.11.2014, § 9 Rdnr. 208; Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 9 Rdnr. 144; Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand.5.2015, § 9 Rdnr. 64; Schrödter, in: Schrödter, BauGB, 8. Aufl. 2015, § 9 Rdnr. 186; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, Stand.10.2014, § 9 Rdnr. 460; Spannowsky, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 9 Rdnr. 105.

60 BVerwG (Fußn. 56).

61 BVerwG, Urt. v. 08.10.2014 – 4 C 30.13 – ZfBR 2015, 158 = NVwZ 2015, 159 = BauR 2015, 450 = NuR 2015, 253, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 2/2015 Anm. 2 – Ersatzpflanzung.

62 BVerwG (Fußn. 61) mit Hinweis auf Jarass/Kment, BauGB, 2013, § 9 Rdnr. 86 und § 178 Rdnr. 1; Breuer, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 41 Rdnr. 21.

63 BVerwG, Beschl. v. 18.08.2016 – 4 BN 24.16 – ZfBR 2016, 791 = BauR 2016, 2037 = NVwZ 2017, 166 – DIN-Vorschriften.

64 BVerwG, Urt. v. 09.02.2017 – 4 C 4.16 – NVwZ 2017, 1291 = ZfBR 2017, 465 = UPR 2017, 308 – Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 19/2017 Anm. 1 – Autohaus Weinberger-Chiemsee.

65 Spieß, in: Jäde/Dirnberger, BauGB/BauNVO, 8. Aufl. 2017, § 12 BauGB Rdnr. 34.

66 § 1 II BauNVO.

67 BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 3.02 – BVerwGE 119, 45 <52>.

68 BGBl. I, S. 3316.

69 BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 3.02 – BVerwGE 119, 45 und Beschl. v. 10.08.2004 – 4 BN 29.04 – BauR 2004, 1908.

70 BT-Drucks. 16/2496, S. 10.

vom Vorhaben- und Erschließungsplan abweichende Festsetzungen trifft.⁷¹ Um einen Abgleich zwischen Vorhaben- und Erschließungsplan und vorhabenbezogenem Bebauungsplan zu ermöglichen, ist es grundsätzlich geboten, eine zum Vorhaben- und Erschließungsplan gehörende Planzeichnung des Vorhabenträgers in das Aufstellungsverfahren und den Satzungsbeschluss einzubeziehen. Eine Ausnahme ist zuzulassen, wenn der Vorhaben- und Erschließungsplan so erstellt wird, dass er von der Darstellung der Planzeichnung her nicht von einem normalen Bebauungsplan unterscheidbar ist⁷² und die Gemeinde die Planzeichnung unverändert (»eins zu eins«) übernimmt.⁷³ Die Forderung, dass zwei Planurkunden, die sich in nichts voneinander unterscheiden, zum Gegenstand des Beteiligungsverfahrens und des Satzungsbeschlusses gemacht werden müssten, wäre reiner Formalismus. Aus der Planurkunde muss sich allerdings ergeben, dass sie sowohl für den Vorhaben- und Erschließungsplan als auch für den vorhabenbezogenen Bebauungsplan gilt.⁷⁴ Dem hat die Klägerin durch die Kennzeichnung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans Rechnung getragen.⁷⁵

10. Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB)

Das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB und das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB unterscheiden sich nach Verfahrensanforderungen und -zweck in einer Weise, die einer Umdeutung entgegensteht.⁷⁶

Der Wortlaut des § 13a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB verlangt – neben dem Hinweis, dass auf die Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB verzichtet wird – auch den Hinweis, dass der Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren aufgestellt werden soll. Eine einschränkende Interpretation verbietet sich bereits unter dem Gesichtspunkt der Verfahrenstransparenz. Denn Art. 3 Abs. 7 der Plan-UP-RL⁷⁷ verlangt von den Mitgliedstaaten dafür zu sorgen, dass auch die Gründe für die Entscheidung, keine Umweltprüfung vorzuschreiben, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden.⁷⁸

Innenentwicklung⁷⁹ ist eine planerische Aufgabe der Gemeinde.⁸⁰ Das gesetzgeberische Ziel der Innenentwicklung kann deshalb nur erreicht werden, wenn die planende Gemeinde erkennt, dass sie im beschleunigten Verfahren tätig ist. Diese besondere Zwecksetzung hat die Gemeinde auch bei der Betätigung ihres nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB eröffneten Verfahrensermessens (»kann«) in den Blick zu nehmen. Die interessierte Öffentlichkeit ist hierüber im Rahmen der ortsüblichen Bekanntmachung zu unterrichten.

Interpretative Einschränkungen des Wortlauts des § 13a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB im Interesse einer Umdeutung kommen aber auch angesichts der ganz unterschiedlich ausgestalteten Regelungsinstrumente nicht in Betracht. Das für Bebauungspläne der Innenentwicklung nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB vorgesehene beschleunigte Verfahren erlaubt es unter den in § 13a Abs. 1 Satz 2 bis 5 BauGB geregelten Voraussetzungen, die betroffenen Flächen städtebaulich grundlegend neu zu ordnen und zu entwickeln. Demgegenüber kann das vereinfachte Verfahren nach § 13 BauGB nur gewählt werden, wenn die städtebauliche Ordnung und Entwicklung in ihrem grundsätzlichen Charakter unangetastet bleibt.⁸¹

Der Begriff der Innenentwicklung ist der Oberbegriff, der die Anwendung des beschleunigten Verfahrens nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB eröffnet. Es kommt daher nicht darauf an, wie die Gemeinde die von ihr mit dem Bebauungsplan beabsichtigten Maßnahmen bezeichnet. Der Bebauungsplan der Innenentwicklung ist ein vollwertiger Bebauungsplan i.S.v. § 10 Abs. 1 BauGB, auf den § 1 Abs. 3 bis 6 und § 9 BauGB Anwendung finden. Er kann daher Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung enthalten, bestimmte Nutzungen auf der Grundlage des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO ausschließen oder mit Erhaltungsregelungen i.S.v. § 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB verknüpft sein.⁸²

Der Gesetzgeber will mit § 13a Abs. 1 BauGB Planungen fördern, die der Erhaltung, Erneuerung, Fortentwicklung, Anpassung und dem Umbau vorhandener Ortsteile dienen.⁸³ Als Gebiete, die für Bebauungspläne der Innenentwicklung in Betracht kommen, nennt er beispielhaft die im Zusammenhang bebauten Ortsteile i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB, innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche brachgefallene Flächen sowie innerhalb des Siedlungsbereichs befindliche Gebiete mit einem Bebauungsplan, der infolge notwendiger Anpassungsmaßnahmen geändert oder durch einen neuen Bebauungsplan abgelöst werden soll.⁸⁴ In § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB hat diese gesetzgeberische Intention durch die Nennung der Wiedernutzbarmachung von Flächen und der Nachverdichtung als spezielle Maßnahmen der Innenentwicklung beispielhaft ihren Niederschlag gefunden. Darüber hinaus werden aber auch »andere Maßnahmen der Innenentwicklung« genannt. »Innenentwicklung« ist deshalb der Oberbegriff,⁸⁵ der die Anwendung des beschleunigten Verfahrens eröffnet. Hieraus folgt, dass es für die Anwendbarkeit des beschleunigten Verfahrens gem. § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht darauf ankommt, wie die Gemeinde die von ihr mit dem Bebauungsplan beabsichtigten Maßnahmen bezeichnet, sondern allein darauf, ob sie mit diesem »Innenentwicklung« i.S.d. Vorschrift betreibt.

71 Kukk, in: Schrödter, BauGB, 8. Aufl. 2015, § 12 Rdnr. 45.

72 Nr. 7.4 des Muster-Einführungserlasses zum Bau- und Raumordnungsgesetz 1998 der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz vom 09.09.1997, wiedergegeben von Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.10.2016, § 12 Rdnr. 86.

73 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.10.2016, § 12 Rdnr. 118a; Kuschnerus, BauR 2004, 946 <950>; Köster, ZfBR 2005, 147 <148>; Oerder, BauR 2009, 744 <750>.

74 Kuschnerus, BauR 2004, 946 <950>.

75 BVerwG (Fußn. 64).

76 BVerwG, Beschl. v. 21.12.2016 – 4 BN 14.16 – Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 14/2017 Anm. 4 – keine Umdeutung eines Bebauungsplans. 77 (Fußn. 40).

78 BVerwG, Beschl. v. 31.07.2014 – 4 BN 12.14 – Buchholz 406.11 § 13a BauGB Nr. 1 Rdnr. 12 ff.

79 Zum Begriff BVerwG, Urt. v. 04.11.2015 – 4 CN 9.14 – BVerwGE 153, 174 Rdnr. 23 f.

80 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.8.2016, § 13a Rdnr. 24.

81 BVerwG (Fußn. 76) mit Hinweis auf Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.8.2016, § 13 Rdnr. 18.

82 BVerwG, Beschl. v. 20.06.2017 – 4 BN 30.16 – ZfBR 2017, 680 = BauR 2017, 1632 – Bebauungsplan der Innenentwicklung.

83 § 1 Abs. 2 Nr. 4 BauGB.

84 BVerwG, Urt. v. 04.11.2015 – 4 CN 9.14 – BVerwGE 153, 174 Rdnr. 24 mit Verweis auf BT-Drucks. 16/2496, S. 12 zu Nr. 8 und Abs. 1.

85 Zutreffend Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand. 2.2017, § 13a Rdnr. 30.

Der Bebauungsplan der Innenentwicklung ist im Übrigen ein vollwertiger Bebauungsplan i.S.v. § 10 Abs. 1 BauGB, auf den § 1 Abs. 3 bis 6 und § 9 BauGB Anwendung finden.⁸⁶ Vor diesem Hintergrund ist es nicht zu beanstanden, wenn ein Bebauungsplan der Innenentwicklung Regelungen zum Maß der baulichen Nutzung enthält, bestimmte Nutzungen auf der Grundlage des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO ausschließt oder mit Erhaltungsregelungen i.S.v. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB verknüpft wird.⁸⁷

In einen Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) dürfen keine Außenbereichsflächen einbezogen werden, die jenseits der äußeren Grenzen eines Siedlungsbereichs liegen.⁸⁸ Allerdings bietet nunmehr § 13b BauGB 2017 Möglichkeiten der behutsamen Erweiterung in den Außenbereich.

Wird ein Bebauungsplan zum Gegenstand eines Normenkontrollantrags gemacht, ist für die Antragsbefugnis erforderlich, aber auch ausreichend, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in einem subjektiven Recht verletzt wird.⁸⁹ An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung sind grundsätzlich auch dann keine höheren Anforderungen zu stellen, wenn es um das Recht auf gerechte Abwägung eigener Belange (§ 1 Abs. 7 BauGB) geht. Auch insoweit genügt es, dass der Antragsteller Tatsachen vorträgt, die eine fehlerhafte Behandlung seiner Belange in der Abwägung als möglich erscheinen lassen.⁹⁰ Wegen dieser tatsächlichen Vermutung braucht der Antragsteller keine Tatsachen zu behaupten, die konkret eine fehlerhafte Behandlung seiner abwägungserheblichen Belange durch den Satzungsgeber als möglich erscheinen lassen.⁹¹ Es genügt, wenn er Tatsachen für die Existenz eines möglicherweise verletzten Belangs vorträgt.

Der Begriff der Innenentwicklung ist nicht legal definiert, sondern wird vom Gesetzgeber als städtebaufachlicher Terminus vorausgesetzt.⁹² Seine Interpretation durch die Gemeinde unterliegt der uneingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Einen Beurteilungsspielraum hat die Gemeinde nicht. Denn der Begriff der Innenentwicklung ist nicht wegen hoher Komplexität oder besonderer Dynamik der geregelten Materie so vage und seine Konkretisierung so schwierig, dass die richterliche Kontrolle an die Funktionsgrenzen der Rechtsprechung stößt und deshalb der Gemeinde ein begrenzter Entscheidungsfreiraum zuzubilligen wäre.⁹³ Vielmehr gilt auch hier der Grundsatz, dass die Konkretisierung auslegungsbedürftiger Rechtsbegriffe Sache der Gerichte ist, welche die Rechtsanwendung der Verwaltung uneingeschränkt nachzuprüfen haben.

Mit dem Tatbestandsmerkmal der Innenentwicklung beschränkt § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB seinen räumlichen Anwendungsbereich. Überplant werden dürfen Flächen, die von einem Siedlungsbereich mit dem Gewicht eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils umschlossen werden. Die äußeren Grenzen des Siedlungsbereichs dürfen durch den Bebauungsplan nicht in den Außenbereich hinein erweitert werden. Eine »Innenentwicklung nach außen« ermöglicht § 13a BauGB nicht. Ob die Vorschrift die Überplanung eines »Außenbereichs im Innenbereich«⁹⁴ erlaubt oder die Bepflanzung eines Gebiets, das seine Außenbereichseigenschaft be-

reits dadurch verloren hat, dass es zuvor Gegenstand einer Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB geworden ist, hat das BVerwG offen gelassen.

Die Wahl des beschleunigten Verfahrens statt des gebotenen Regelverfahrens hat dazu geführt, dass es die planende Gemeinde im zur Entscheidung anstehenden Fall rechtswidrig unterlassen hat, eine Umweltprüfung i.S.d. § 2 Abs. 4 BauGB durchzuführen und nach § 2a Satz 2 Nr. 2 BauGB einen Umweltbericht zu erstellen, der als Teil der Begründung (§ 2a Satz 3 BauGB) nach § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB mit dem Entwurf öffentlich auszulegen und nach § 9 Abs. 8 BauGB der Begründung beizufügen ist. Dieser Fehler ist beachtlich.⁹⁵

Für Bebauungspläne der Innenentwicklung im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB gelten keine besonderen Anforderungen an die städtebauliche Erforderlichkeit nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB. § 13a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB genügt im Fall des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB jedenfalls dann den Anforderungen des Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL, wenn sich die Gründe für ein Absehen von der Umweltprüfung für die abstrakt-generelle Regelung aus den Gesetzgebungsmaterialien ergeben und für den konkreten Bebauungsplan aus den ausgelegten Unterlagen.⁹⁶

Ein Bebauungsplan, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines Inkrafttretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen,⁹⁷ ist wegen Verstoßes gegen § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nichtig, weil er die Aufgabe einer verbindlichen Bauleitplanung nicht zu erfüllen vermag.⁹⁸ In dieser Auslegung setzt § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB der Bauleitplanung eine erste, strikt bindende Schranke, die allerdings lediglich grobe und einigermaßen offensichtliche Missgriffe ausschließt.⁹⁹ Die Frage, aus welchen tatsächlichen oder rechtlichen Gründen mit der Realisierung einer planerischen Festsetzung auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls.

86 § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB etwa BVerwG, Beschl. v. 31.07.2014 – 4 BN 12.14 – Buchholz 406.11 § 13a BauGB Nr. 1.

87 BVerwG (Fußn. 82).

88 BVerwG, Urt. v. 04.11.2015 – 4 CN 9.14 – BVerwGE 153, 174 = ZfBR 2016, 260 = UPR 2016, 187 = NVwZ 2016, 864 = BauR 2016, 1106, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 5/2016 Anm. 2 (Anmerkung) Thomas Schröder, NVwZ 2016, 867, Andreas Hofmeister, Christoph Mayer, ZfBR 2017, 551 – Bebauungsplan Am Feldweg.

89 BVerwG, Urt. v. 30.04.2004 – 4 CN 1.03 – Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 165; stRspr.

90 BVerwG, Urt. v. 24.09.1998 – 4 CN 2.98 – BVerwGE 107, 215 <218 f.>.

91 VGH Mannheim, Urt. v. 05.07.2013 – 8 S 1784/11 – NVwZ-RR 2014, 21 <22> und v. 31.07.2015 – 5 S 1124/13 – juris Rdnr. 28.

92 Krautzberger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Losebl., Stand.8.2015, § 13a Rdnr. 24.

93 BVerfG, Beschl. v. 17.04.1991 – 1 BvR 419/81, 1 BvR 213/83 – BVerfGE 84, 34 <50>.

94 BVerwG, Beschl. v. 15.09.2005 – 4 BN 37.05 Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 205 S. 31.

95 BVerwG (Fußn. 88).

96 BVerwG, Beschl. v. 31.07.2014 – 4 BN 12.14 – BauR 2014, 1898 = NuR 2014, 718 = ZfBR 2014, 765 = NVwZ 2015, 161, Martin Spieler, jurisPR-UmwR 10/2014 Anm. 5, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 21/2014 Anm. 6 – Bebauungsplan der Innenentwicklung; zur Hinweispflicht nach § 13a Abs. 3 Nr. 1 BauGB im Fall des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB.

97 BVerwG, Urt. v. 30.08.2001 – 4 CN 9.00 – BVerwGE 115, 77 <85>.

98 Urt. v. 21.03.2002 – 4 CN 14.00 – BVerwGE 116, 144 <147>; Beschl. v. 14.06.2007 – 4 BN 21.07 – BRS 71 Nr. 3 Rdnr. 4.

99 Urt. v. 27.03.2013 – 4 C 13.11 – BVerwGE 146, 137 Rdnr. 9.

Der Wortlaut des § 13a BauGB bietet für höhere Anforderungen an die Erforderlichkeit eines Bauleitplans i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB keinen Anhalt.¹⁰⁰ § 13a Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 BauGB ordnet im Fall des Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB die ortsübliche Bekanntmachung an, dass der Bebauungsplan im beschleunigten Verfahren ohne Durchführung einer Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB aufgestellt werden soll. Nur in den Fällen des Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 fordert der nationale Gesetzgeber die Bekanntmachung der wesentlichen Gründe für die Wahl dieses Verfahrens.

Liegt kein Plan oder Programm nach Art. 3 Abs. 2 und 3 Plan-UP-RL vor, so befinden nach Art. 3 Abs. 4 Plan-UP-RL die Mitgliedstaaten darüber, ob Pläne oder Programme, durch die der Rahmen für die künftige Genehmigung von Projekten gesetzt wird, voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben und daher nach Art. 3 Abs. 1 i.V.m. Art. 4 bis 9 Plan-UP-RL einer Umweltprüfung unterzogen werden. Die Maßstäbe für die Entscheidung regelt Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL. Danach bestimmen die Mitgliedstaaten entweder durch Einzelfallprüfung oder durch Festlegung von Arten von Plänen und Programmen oder durch eine Kombination dieser beiden Ansätze, ob die Pläne oder Programme voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben. Zu diesem Zweck berücksichtigen sie nach Art. 3 Abs. 5 Satz 2 Plan-UP-RL in jedem Fall die einschlägigen Kriterien des Anhangs II, um sicherzustellen, dass Pläne und Programme, die voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben, von dieser Richtlinie erfasst werden.

Mit § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB hat der nationale Gesetzgeber von der zweiten Variante des Art. 3 Abs. 5 Satz 1 2. Alt. Plan-UP-RL Gebrauch gemacht und abstrakt-generell festgelegt, dass bestimmte Pläne im beschleunigten Verfahren und damit nach § 13a Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 13 Abs. 3 Satz 1 BauGB ohne Umweltprüfung nach § 2 Abs. 4 BauGB erlassen werden können.¹⁰¹ Eine solche abstrakte Regelung ist zulässig, weil es denkbar ist, dass eine besondere Art von Plan, die bestimmte qualitative Voraussetzungen erfüllt, a priori voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen haben kann und ein solcher Plan den einschlägigen Kriterien des Anhangs II der Richtlinie entsprechen kann.¹⁰²

Nach Art. 3 Abs. 7 Plan-UP-RL sorgen die Mitgliedstaaten dafür, dass die nach Art. 3 Abs. 5 Plan-UP-RL getroffenen Schlussfolgerungen, einschließlich der Gründe »für die Entscheidung, keine Umweltprüfung gemäß den Artikel 4 bis 9 vorzuschreiben«, der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden. Was Gegenstand der Hinweispflicht ist, hängt davon ab, wie der Mitgliedstaat von seiner Befugnis aus Art. 3 Abs. 5 Satz 1 Plan-UP-RL Gebrauch macht. Trifft er die Bestimmung wie im Fall des § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB abstrakt-generell auf der Ebene des Gesetzes, so trifft auch die Hinweispflicht insoweit den Gesetzgeber. Dieser hat auf BT-Drucks. 16/2496, S. 13 f. entsprechend Art. 3 Abs. 5 Satz 2 Plan-UP-RL in der Begründung zu § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB, gegliedert nach den Kriterien des Anhangs II der Plan-UP-RL, dargelegt, aus welchen Gründen er in diesen Fällen keine Umweltprüfung nach Art. 4 bis 9 Plan-UP-RL vorgeschrieben hat.¹⁰³ Die Richtlinie fordert allenfalls, dass der Öffentlichkeit die maßgeblichen Schlussfolgerungen einschließlich ihrer Gründe »zugänglich« gemacht werden.

Wie der Vergleich mit dem Wortlaut des Art. 9 Plan-UP-RL zeigt, muss ein solches Zugänglich-Machen nicht stets durch Bekanntgabe erfolgen,¹⁰⁴ sondern kann ebenso im Wege der öffentlichen Auslegung erreicht werden. Hiervon ging auch der Gesetzgeber aus.¹⁰⁵

11. Veränderungssperre – Zurückstellung (§§ 14, 15 BauGB)

Mit einer Zurückstellung von Vorhaben oder einer Veränderungssperre können zukünftige Planungen einer Gemeinde gesichert werden. Solche Maßnahmen müssen sich allerdings durch städtebauliche Gründe rechtfertigen und dürfen sich nicht nur als Verhinderungsplanung darstellen. Eine sog. Negativplanung liegt nicht schon deswegen vor, weil eine Gemeinde die Planung aus Anlass eines konkreten, bisher zulässigen Vorhabens betreibt, das sie verhindern will, oder weil sie das Ziel verfolgt, eine Ausweitung bestimmter bisher zulässiger Nutzungen zu verhindern, selbst wenn dies jeweils den Hauptzweck einer konkreten Planung darstellt. Das gilt auch, wenn es sich um Nutzungen handelt, denen nach dem Verfassungsrecht (Art. 4 Abs. 1 GG) besonderes Gewicht zukommt.¹⁰⁶

Für eine Anrechnung der Geltungsdauer einer Zurückstellung auf die Geltungsdauer einer nachfolgenden Veränderungssperre besteht kein rechtfertigender Grund, wenn ein Baugesuch während oder nach der Geltungsdauer einer Zurückstellung, aber noch vor Inkrafttreten der Veränderungssperre zurückgenommen wird.¹⁰⁷

Sinn und Zweck der Zurückstellung liegen insbesondere darin, ein Baugenehmigungs- oder Bauvoranfrageverfahren vorübergehend offen zu halten¹⁰⁸ und die Zeit bis zum Erlass einer Veränderungssperre zu überbrücken.¹⁰⁹

12. Erhaltungssatzung (§ 172 BauGB)

Auf § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB kann eine Erhaltungssatzung nicht gestützt werden, mit der eine vorhandene Bebauung allein wegen ihrer lärmabschirmenden Wirkung für andere baulichen Anlagen erhalten werden soll. Die Erhaltungsziele einer Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1

100 OVG Koblenz, Urt. v. 07.12.2011 – 1 C 10352/11 – juris Rdnr. 53; OVG Saarlouis, Urt. v. 26.02.2013 – 2 C 424/11 – juris Rdnr. 37; VGH Mannheim, Urt. v. 29.10.2013 – 3 S 198/12 – NVwZ-RR 2014, 171 Rdnr. 45; OVG Münster, Urt. v. 12.02.2014 – 2 D 13/14.NE – juris Rdnr. 69.

101 BT-Drucks. 16/2496, S. 13.

102 EuGH, Urt. v. 18.04.2013 – Rs. C-463/11 – BauR 2013, 1097 Rdnr. 39.

103 Robl, Das beschleunigte Verfahren für Bebauungspläne der Innenentwicklung, 2010, S. 426.

104 VGH Mannheim, Urt. v. 03.04.2013 – 8 S 1974/10 – NVwZ-RR 2013, 833 <835>; Kment, DVBl 2007, 1275 <1277 f.>.

105 BVerwG (Fußn. 97) mit Hinweis auf BT-Drucks. 16/2932, S. 5.

106 BVerwG, Beschl. v. 08.09.2016 – 4 BN 22.16 – Verhinderung einer Stätte der Religionsausübung.

107 BVerwG, Beschl. v. 13.10.2014 – 4 B 11.14 – BauR 2015, 244 = ZfBR 2015, 170 = UPR 2015, 225 = BRS 82 Nr. 127 (2014), Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 3/2015 Anm. 3, Martin Spieler, jurisPR-UmwR 3/2015 Anm. 1 – Veränderungssperre.

108 BVerwG, Urt. v. 30.06.2011 – 4 C 10.10 – Buchholz 406.11 § 15 BauGB Nr. 7 Rdnr. 8.

109 BVerwG (Fußn. 108) mit Hinweis auf Schiller, in: Bracher/Reidt/Schiller, Bauplanungsrecht, 8. Aufl. 2014, Rdnr. 2591.

BauGB) beschränken deren Gegenstand auf optisch wahrnehmbare bauliche Gegebenheiten.¹¹⁰

Die zum Satzungserlass berechtigenden Erhaltungsziele sind in § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB abschließend geregelt.¹¹¹ Nach der hier allein in Betracht kommenden Nr. 1 der Vorschrift kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen »zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3)« der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Städtebaulicher Erhaltungsschutz i.S.d. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB zielt damit auf die Wahrung der städtebaulichen Funktion baulicher Anlagen,¹¹² deren Bezugspunkt die städtebauliche Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt ist. Da nur optisch wahrnehmbare Gegebenheiten gestaltend wirken und deshalb zur städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt beitragen können, muss das Gebiet – äußerlich erkennbar – Besonderheiten aufweisen und aus diesem Grund erhaltenswert sein.¹¹³ Auf diese optisch erkennbaren Besonderheiten müssen die aus der Sicht der Gemeinde erhaltenswerten baulichen Anlagen funktional bezogen sein. Optisch nicht wahrnehmbare Funktionen wie etwa deren lärmabschirmende Wirkung (»bewohnbare Lärmschutzwand«) können demgegenüber nichts zur städtebaulichen Gestalt eines Gebiets beitragen und rechtfertigen deshalb auch nicht den Erlass einer Erhaltungssatzung.

Die Gründe für den städtebaulichen Erhaltungsschutz werden durch § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB weiter dahin konkretisiert, dass in dem Erhaltungsgebiet bauliche Anlagen vorhanden sein müssen, die das Orts- oder Landschaftsbild oder die Stadtgestalt prägen oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung sind. Die städtebauliche Bedeutung ist nicht auf Aspekte des sog. städtebaulichen Denkmalschutzes beschränkt, muss sich aber aus optisch wahrnehmbaren Wirkungen der baulichen Anlagen ergeben, die zur städtebaulichen Gestalt des Gebiets beitragen können.

Nach § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB darf die im Erhaltungsgebiet für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung erforderliche Genehmigung in den Fällen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist.

Der Begriff der »Stadtgestalt« geht über den Begriff des Ortsbildes hinaus,¹¹⁴ auch wenn sich die Anwendungsbereiche beider Begriffe häufig überschneiden werden, weil die Stadtgestalt auch das Ortsbild prägen kann. Eine »besondere ästhetische Qualität im Sinne eines Kunstwerkes« setzt die Stadtgestalt indes nicht zwingend voraus. Unter Stadtgestalt ist vor allem die baulich-räumliche Struktur einer Stadt oder eines Siedlungsbereiches (einschließlich der Freiräume) zu verstehen,¹¹⁵ wie sie insbesondere durch den Grundriss, das Maß der baulichen Nutzung einschließlich der Gebäudehöhe, die Stellung der Gebäude zueinander sowie ihre Zuordnung zu den Straßen, aber auch durch die bauliche Gestaltung bestimmt wird.¹¹⁶ Die Stadtgestalt schließt be-

stimmte typische Formen der Bodennutzung ein und stellt vor allem auf baulich relevante Strukturen und Funktionen ab.¹¹⁷ Dieser weite Begriff der »Stadtgestalt« findet sich auch in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB wieder, der die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner »städtebaulichen Gestalt« zum zulässigen Erhaltungsziel erklärt.¹¹⁸ Angesichts dieses über das Ortsbild hinausgehenden Bedeutungsgehalts bestehen keine ernstlichen Zweifel, dass auch eine – optisch wahrnehmbare – besondere Baustruktur wie etwa eine Blockrandbebauung unter den Begriff der Stadtgestalt fallen kann, auch wenn ihr keine geschichtliche oder künstlerische Bedeutung zukommt, sofern sie eine städtebauliche (»stadträumliche«) Funktion für das Zusammenleben der Menschen in der Gemeinde erfüllt.¹¹⁹ Der Denkmalschutz ist in seinem städtebaulichen Aspekt, d.h. in seiner Ausstrahlungswirkung in das Bauplanungsrecht¹²⁰ zwar wohl der praktisch wichtigste, aber nicht der einzige Erhaltungszweck, der den Erlass einer Erhaltungssatzung auf der Grundlage des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB rechtfertigt.¹²¹

13. Unbeachtlichkeit von Form- und Verfahrensfehlern – ergänzendes Verfahren (§§ 214, 215 BauGB)

§ 214 Abs. 4 BauGB bietet keine Handhabe dafür, die Planung in ihren Grundzügen zu modifizieren. Die Identität des Bebauungsplans oder der sonstigen Satzung darf nicht angetastet werden.¹²²

Im Wege des ergänzenden Verfahrens behebbar sind grundsätzlich alle beachtlichen Satzungsmängel. Ausgenommen sind nur Nachbesserungen, die geeignet sind, das planerische Gesamtkonzept in Frage zu stellen.

110 BVerwG, Urt. v. 04.12.2014 – 4 CN 7.13 – BVerwGE 151, 27 = NJW-Spezial 2015, 269 = ZfBR 2015, 372 = BauR 2015, 953 = NVwZ 2015, 901, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 7/2015 Anm. 6, Constantin von der Groeben, NVwZ 2015, 904 – Erhaltungssatzung.

111 BVerwG, Beschl. v. 25.06.2013 – 4 BN 2.13 – BauR 2013, 1837 = UPR 2013, 446 Rdnr. 3.

112 BVerwG, Beschl. v. 25.06.2013 – 4 BN 2.13 – a.a.O.

113 Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand November 2014, § 172 Rdnr. 6.

114 Henke, DÖV 1983, 402 <410>; Moench, NVwZ 1984, 146 <154>; Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand.11.2014, § 172 Rdnr. 28.

115 Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand.7.2014, § 172 Rdnr. 33; Dirnberger, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB, 7. Aufl. 2013, § 172 Rdnr. 19; Oehmen, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 172 Rdnr. 24.

116 Köhler, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 172 Rdnr. 25.

117 Stock a.a.O., Rdnr. 149 und Lemmel a.a.O., Rdnr. 28.

118 Stock a.a.O., Rdnr. 33.

119 Zu dieser Voraussetzung BVerwG, Urt. v. 03.07.1987 – 4 C 26.85 – BVerwGE 78, 23 <28 f.>.

120 Sog. städtebaulicher Denkmalschutz; zur Kompetenzmäßigkeit BVerfG, Beschl. v. 26.01.1987 – 1 BvR 969/83 – DVBl 1987, 465 und BVerwG, Urt. v. 03.07.1987 – 4 C 26.85 – BVerwGE 78, 23 <28 f.>; s.a. Beschl. v. 23.06.1992 – 4 NB 9.92 – juris Rdnr. 7 und v. 25.06.2013 – 4 BN 2.13 – BauR 2013, 1837 = UPR 2013, 446 Rdnr. 3.

121 BVerwG (Fußn. 110) mit Hinweis auf Mitteilung des Deutschen Instituts für Urbanistik – difu – »Erhaltungssatzungen in der kommunalen Praxis«, NVwZ 1985, 813, die einerseits vom Regelungsbereich der »denkmalnahen« Erhaltungssatzungen spricht, andererseits aber in Tabelle 1 eine nicht unerhebliche Zahl von Erhaltungsfällen ohne geschichtliche oder künstlerische Bedeutung wiedergibt.

122 BVerwG, Beschl. v. 15.05.2017 – 4 BN 6.17 – Schulturnhalle.

Die Gemeinde setzt beim ergänzenden Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB das von ihr ursprünglich eingeleitete Verfahren an der Stelle fort, an der ihr der zu korrigierende Fehler unterlaufen ist. Jedenfalls hinsichtlich der neu durchgeführten Verfahrensschritte bedeutet dies, dass die Rügemöglichkeiten nach § 215 Abs. 1 BauGB durch die erneute Bekanntmachung des Plans insoweit neu eröffnet werden, aber auch entsprechende Obliegenheiten entstehen. Nicht erneut fristgerecht geltend gemachte Mängel sind daher gem. § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB unbeachtlich geworden.¹²³

Die bisherigen Verfahrensschritte bleiben unberührt. Für den Fall eines Bebauungsplans, der nach Behebung eines Ausfertigungsmangels im ergänzenden Verfahren erneut bekannt gemacht wurde, hat das BVerwG daraus abgeleitet, dass auf bisherige, im ergänzenden Verfahren nicht zu wiederholende Verfahrensschritte bezogene Rügemöglichkeiten nach § 215 Abs. 1 BauGB, die bereits verfristet sind, durch die erneute Bekanntmachung des Plans nach der Fehlerbehebung nicht neu eröffnet werden.¹²⁴ Mit der Wiederholung der Abwägung und des Satzungsbeschlusses ist – trotz unveränderten Inhalts – ein neuer Plan entstanden, der auch in verfahrensrechtlicher Hinsicht in der Gestalt, wie er nach Behebung des Mangels wirksam in Kraft gesetzt worden ist, Gegenstand des Normenkontrollverfahrens wird.¹²⁵ Zu Recht hat sich das Normenkontrollgericht nach Auffassung des BVerwG deshalb auf den Standpunkt gestellt, dass die nach erneuter Bekanntmachung des

Bebauungsplans nicht erneut fristgerecht geltend gemachten Mängel gem. § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB unbeachtlich geworden sind.¹²⁶

Weitere Fragestellungen stehen noch zur Entscheidung an. So hat das BVerwG dem EuGH im Vorabentscheidungsverfahren die Frage vorgelegt, ob Art. 11 UVP-RL der Anwendung des § 215 Abs. 1 BauGB entgegensteht, wenn der Antragsteller eines Normenkontrollverfahrens sich gegen einen Bebauungsplan wendet, durch den die Zulässigkeit eines Vorhabens begründet werden soll, das jedenfalls UVP-vorprüfungspflichtig ist.¹²⁷ Das Städtebaurecht bleibt daher wohl auch weiterhin in Bewegung.

123 BVerwG, Beschl. v. 10.01.2017 – 4 BN 18.16 – BauR 2017, 655 = ZfBR 2017, 370, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 16/2017 Anm. 3 – erneute Rüge nach ergänzendem Verfahren; mit Hinweis auf BVerwG, Urt. v. 18.09.2003 – 4 CN 20.02 – Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 118 S. 97 m.w.N. <insoweit nicht in BVerwGE 119, 54 abgedruckt>.

124 BVerwG, Beschl. v. 25.02.1997 – 4 NB 40.96 – Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 9 S. 18.

125 BVerwG, Beschl. v. 29.12.2000 – 4 BN 47.00 – BRS 63 Nr. 60 S. 300 f. Rdnr. 6 <zur Behebung von Ausfertigungs- und Bekanntmachungsfehlern> m.w.N.

126 BVerwG (Fußn. 124).

127 BVerwG, EuGH-Vorlage vom 14.03.2017 – 4 CN 3.16 – DVBl 2017, 767 = BauR 2017, 1140 = ZfBR 2017, 468, Christoph Külpmann, jurisPR-BVerwG 21/2017 Anm. 6, Bernhard Stüer, DVBl 2017, 769 – C 207/17 –.

Berichte

Schulden und Sozialrecht – Tagungsbericht zur 49. Richterwoche des Bundessozialgerichts

von Ri'inSG Sylvia Schmidt und RiSG Dr. Franz Guttenberger, LL.M., Kassel*

Die 49. Richterwoche des Bundessozialgerichts vom 14. bis 16.11.2017 widmete sich dem Thema »Schulden und Sozialrecht«.

I. Eröffnung

Prof. Dr. Rainer Schlegel, Präsident des Bundessozialgerichts, konnte in seiner Begrüßungsansprache über 400 Teilnehmerinnen und Teilnehmer aus Justiz, Anwaltschaft, Wissenschaft, Verwaltung und sonstigen sozialrechtlichen Tätigkeitsbereichen willkommen heißen. Mit Blick auf das diesjährige Generalthema führte Schlegel aus, dass in Deutschland knapp 7 Mio. Menschen überschuldet seien. Anders als für die »guten Schulden«, bei denen Spekulanten mit Schulden ein Vermögen machten, gebe es für die »schlechten Schulden des kleinen Mannes« keinen Rettungsschirm, sondern allenfalls »kleine Fallschirme«. Die Ursachen der Überschuldung

seien vielfältig und teilweise gründeten sie im Sozialrecht selbst. Schlegel nahm dabei Bezug auf die 5,5 Mrd. € Beitragsschulden der freiwillig Versicherten in der gesetzlichen Krankenversicherung und verwies auch auf die im Bereich der Grundsicherung durch die Inanspruchnahme von Mietschuldendarlehen vielfach entstehenden Belastungen für Hilfebedürftige. Seine in diesem Kontext erhobene Forderung nach einem »beherzten sozialen Wohnungsbau« erfuhr breite Zustimmung.

Prof. Dr. Georg Cremer, Generalsekretär a.D. des Deutschen Caritasverbandes e.V., stellte sich in seinem Eröffnungsvortrag der Frage »Wie Armut bekämpfen?«. Einleitend führte Cremer aus, dass sich zu Recht ein Begriff relativer Armut etabliert

* Die Verfasser sind z.Zt. Wiss. Mitarbeiter am Bundessozialgericht, Kassel.