

liche und nachbarrechtliche Kriterien i. S. einer »lex Windkraft« modifiziert werden. Abwehrensprüche von Anwohnern bestehen im Falle von Windkraftanlagen in demselben Rahmen, der auch für andere gewerbliche Anlagen in der Nachbarschaft von Wohnhäusern gilt. Letzt-

lich ist es primär Sache der Landesplanung sowie der gemeindlichen Flächennutzungsplanung, eine ausgewogene und mit den unterschiedlichen Nutzungsinteressen des Außenbereichs verträgliche Windenergienutzung zu gewährleisten.

Städtebaurecht: Bauleitplanung

– Rechtsprechungsbericht 2001/2003 –

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

Das Recht der städtebaulichen Planung kann im Windschatten des Artikel-G 2001¹ und der im Jahre 2004 zu erwartenden erneuten Novellierung des BauGB eine kleine Verschmähpause einlegen. Die Rechtsprechung hat das Städtebaurecht auf Kurs gehalten und die bewährten Instrumente der Bauleitplanung mit einem weiteren Feinschliff versehen. Größere Kursausschläge sind dabei gottlob nicht zu verzeichnen.

Im Bereich der städtebaulichen Planung standen die Einbindung der Bauleitplanung in das Geflecht hoheitlicher Planungen, Inhalt und Rechtsnatur der Bauleitpläne mit ihren unterschiedlichen Ausprägungen, das Planaufstellungsverfahren, das Abwägungsgebot, die Plansicherungsinstrumente, die weiteren städtebaulichen Satzungen, die Erschließungspflicht, der vorhabenbezogene Bebauungsplan, die städtebaulichen Verträge sowie die Straßenplanung durch Bebauungsplan im Vordergrund.

I. Bauleitplanung im Geflecht hoheitlicher Planungen

Die städtebauliche Planung tritt in ein Spannungsverhältnis zur Fachplanung und zur Raumordnung. Die Bauleitplanung muss sich dabei eigenständig legitimieren. Fachplanung sowie Landes- und Regionalplanung können einen Vorrang für sich nur in Anspruch nehmen, wenn sie ihrerseits auch im Verhältnis zur kommunalen Bauleitplanung gerechtfertigt sind.

* An der Vorbereitung hat Dr. *Stefan Rude* (Berlin) mitgewirkt. Einen aktuellen Überblick über die Rechtsprechung des BVerwG geben die Mitglieder des 4. Senats des BVerwG in ihren jährlichen Rechtsprechungsberichten für das Institut für Städtebau Berlin. Zum Städtebaurecht *Stüer/Rude*, DVBl. 1999, 210; *dies.*, DVBl. 1999, 299; *dies.*, DVBl. 2000, 312; *dies.*, DVBl. 2000, 390. Zum Fachplanungsrecht *Stüer/Hermanns*, DVBl. 1999, 513; *dies.*, DVBl. 2000, 1428; *dies.*, DVBl. 2002, 435; *dies.*, DVBl. 2002, 514; *dies.*, DVBl. 2003, 711; *Stüer*, DVBl. 2003, 899; *Stüer/Probstfeld*, Die Planfeststellung, München, 2003. Zum Umweltrecht *Stüer/Hönig*, DVBl. 1999, 1325; *dies.*, DVBl. 2000, 1189; *dies.*, DVBl. 2001, 1179; Zum Habitat- und Vogelschutzrecht *Stüer*, DVBl. 2002, 940.

¹ Gesetz zur Umsetzung der UVP-ÄndRL, der IVU-RL und weiterer EG-Richtlinien zum Umweltschutz vom 27.7.2001 (BGBl. I S. 1950).

1. Erforderlichkeit der Bauleitplanung

Die Erforderlichkeit eines Bebauungsplans im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die zuständige Bauaufsichtsbehörde von der zwangsweisen Durchsetzung einer Festsetzung bei schon bebauten Grundstücken nur unter Berücksichtigung der jeweiligen entgegenstehenden Belange im Einzelfall Gebrauch machen.

Die ein Grundstück betreffenden Festsetzungen verstoßen nicht allein deshalb gegen § 1 Abs. 3 BauGB, weil auf anderen Grundstücken gleichartige Festsetzungen nicht oder noch nicht verwirklicht worden sind².

2. Regionalplanung

Ein Bebauungsplan, der einem Ziel der Regionalplanung widerspricht, verletzt das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB auch dann, wenn er aus den Darstellungen eines Flächennutzungsplans entwickelt worden ist³. Der Regionalplanung ist es verwehrt, im Gewande der überörtlichen Gesamtplanung Regelungen einer Natur- oder Landschaftsschutzverordnung durch eigene Zielfestlegungen zu ersetzen. Eine Straßenplanung durch Bebauungsplan verletzt das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB, wenn die planerische Gesamtkonzeption einem Ziel der Regionalplanung widerspricht. Naturschutzrechtliche Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen können ein geeignetes Mittel sein, um die Zielkonformität zu sichern⁴.

² BVerwG, Beschluss vom 23. 1. 2003 – 4 B 79.02 – Funktionslosigkeit.

³ OVG Lüneburg, Urteil vom 29. 1. 2003 – 1 KN 1321/01 –, RdL 2003, 118.

⁴ BVerwG, Urteil vom 30. 1. 2003 – 4 CN 14.01 – regionaler Grünzug. Zur Abwägung zwischen der raumordnerischen Zielsetzung, den bestehenden Eigenversorgungsgrad von 70 % durch die Ausweisung schutzbedürftiger Bereiche für Rohstoffsicherung langfristig abzusichern, und der örtlichen Bauleitplanung unter Beachtung des Prioritätsprinzips vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 4. 4. 2003 – 5 S 548/01 –. Zur Verpflichtung einer Gemeinde, einen Gewerbepark entsprechend den Zielen der Raumordnung zu überplanen und dabei die Interessen der benachbarten Städte zu berücksichtigen, einen weiteren Kaufkraftabfluss in den Gewerbepark zu verhindern, vgl. das Revisionsverfahren – BVerwG 4 C 14.01 – Gewerbepark Mülheim-Kärlich. Zur Frage, inwieweit Aussagen in Plänen der Raumordnung für die Bauleitplanung der Gemeinden bindend sind und unter welchen Voraussetzungen Festlegungen, die ein Regel-Ausnahme-System begründen, Zielcharakter haben können, vgl. das Revisionsverfahren – BVerwG 4 CN 5.02 und 4 CN 20.02 – Raumordnung und Bauleitplanung.

II. Inhalt und Rechtsnatur der Bauleitpläne

Bauleitpläne gestalten die städtebauliche Ordnung. Die Planungen müssen sich durch legitime Planungsziele rechtfertigen, zugleich aber auch in ihren Darstellungen und Festsetzungen handwerklich solide gearbeitet sein.

1. Planungsziele

Die Gemeinden dürfen auch wirtschafts- und arbeitsmarktpolitische Ziele verfolgen, wenn sie mit den städtebaulichen Instrumenten, wie Bebauungsplänen und Entwicklungsmaßnahmen, die Bodennutzung aktiv steuern. Die Annahme der planenden Gemeinde, man werde über die Bauleitplanung auch Arbeitsplätze schaffen können, ist nur in einem beschränkten Umfang gerichtlich kontrollierbar⁵.

2. Festsetzungen im Bebauungsplan

Die Festsetzungen müssen sich innerhalb des Katalogs des § 9 BauGB bewegen und durch städtebauliche Gründe legitimiert sein. Die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit einer Postfiliale, in der die zur Grundversorgung erforderlichen Postdienstleistungen (sog. Universaldienst) erbracht werden, kann auch nach der Privatisierung der Deutschen Bundespost im Zuge der Postreform II durch Festsetzung einer Gemeinbedarfsfläche (§ 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB) mit der Zweckbestimmung »Post« geregelt werden. Auf einer solchen Fläche ist auch eine weitere (»postfremde«) gewerbliche Nutzung zulässig. Die Postdienstleistungen müssen aber die prägende Nutzung bleiben⁶.

Zur Beseitigung von Niederschlagswasser in einem Neubaugebiet kann nach § 9 Abs. 1 Nrn. 14, 15 und 20 BauGB ein dezentrales System privater Versickerungsmulden und Grünflächen festgesetzt werden, wenn wasserrechtliche Bestimmungen nicht entgegenstehen, die Vollzugsfähigkeit des Plans dauerhaft gesichert ist und Schäden durch abfließendes Niederschlagswasser auch in benachbarten Baugebieten nicht zu erwarten sind.

Die Festsetzung von Flächen oder Maßnahmen nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB kann ebenso wie etwa Festsetzungen nach Nrn. 16, 18 und 25 eine doppelte Funktion haben: Neben die eigentliche städtebauliche Zielsetzung kann der naturschutzrechtlich begründete Zweck hinzutreten, vermeidbare Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft auszuschließen und unvermeidbare Beeinträchtigungen auszugleichen (vgl. § 19 Abs. 2 BNatSchG). Diese Doppelfunktion wird in § 1 a Abs. 3 Satz 1 BauGB vorausgesetzt⁷.

Unterschiedliche Festsetzungen für ein und dieselbe Fläche scheiden als wirksamer Beitrag zur Ordnung der baulichen oder sonstigen Nutzung nur aus, wenn sie sich gegenseitig ausschließen⁸. Konkurrieren Festsetzungen über die überbaubare Grundstücksfläche mit Festsetzungen, die einer vollen Ausnutzung dieser Fläche entgegen-

stehen, so liegt hierin nicht zwangsläufig ein unauflösender Widerspruch. Die Festsetzung des Maßes der baulichen Nutzung (z. B. Grundflächenzahl oder zulässige Grundfläche) und die Festsetzung der überbaubaren Grundstücksfläche sind jede für sich anzuwenden und jeweils nur im Rahmen der anderen ausnutzbar⁹. Gegenüber der Festsetzung von Baugrenzen oder Baulinien sind auch andere Festsetzungen nicht ohne weiteres nach- oder untergeordnet. Ob Festsetzungen, die nicht von vornherein unverträglich sind, kumulativ gelten oder in einem bestimmten Rangverhältnis zueinander stehen, ist durch Auslegung zu ermitteln¹⁰.

Die Festsetzung einer Lärmschutzwand durch Bebauungsplan kann auch dann den Bestimmtheitsanforderungen genügen, wenn im Bebauungsplan die Höhe der Lärmschutzwand selbst nicht angegeben ist¹¹.

Ist im Bebauungsplan eine Baugrenze festgesetzt, so dürfen nicht nur Gebäude und Gebäudeteile, sondern auch alle anderen baulichen Anlagen wie etwa Werbeanlagen diese grundsätzlich nicht überschreiten. § 23 Abs. 3 Satz 1 BauNVO ist nicht nur auf Gebäude und Gebäudeteile, sondern auf alle baulichen Anlagen anzuwenden¹². § 23 BauNVO ist aus der Zielsetzung des § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB auszulegen. Danach ist die Festsetzung von Baugrenzen geeignet, die von der Gemeinde gewünschte »offene Bauweise« zu unterstreichen. Dieses Ziel würde unterlaufen, wenn eine bauliche Anlage, die bauplanerisch weder »Gebäude« noch »Nebenanlage« ist, als Hauptnutzung »vor der Baugrenze« ohne weiteres zulässig wäre¹³. Umgekehrt kann eine geschlossene Bauweise auch für Gebäudeteile erforderlich sein, die im Wege der Ausnahme zugelassen werden¹⁴.

3. Festsetzungen nach der PlanZV

Die Gemeinde ist bei der Aufstellung von Bebauungsplänen nicht strikt an die Planzeichen der PlanZV gebunden (§ 2 Abs. 5 PlanZV). Weicht sie von der Darstellungsart der PlanZV ab, so wird hierdurch allein die Bestimmtheit nicht in Frage gestellt, wenn der Inhalt der Festsetzung hinreichend deutlich erkennbar ist. Die Gemeinde darf daher für die räumliche Abgrenzung der Festsetzung über

5 BVerwG, Beschluss vom 25. 8. 2000 – 4 BN 41.00 –, ZfBR 2001, 287.

6 VGH München, Urteil vom 25. 3. 2003 – 1 N 00.359 – Postfiliale.

7 BVerwG, Urteil vom 30. 8. 2001 – 4 CN 9.00 –, DVBl. 2002, 269 = NVwZ 2002, 202 = BauR 2002, 424.

8 BVerwG, Beschluss vom 17. 7. 2001 – 4 B 55.01 –, mit Hinweis auf Beschluss vom 20. 1. 1995 – 4 NB 43.93 –, Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 74.

9 BVerwG, Beschluss vom 17. 7. 2001 – 4 B 55.01 –, mit Hinweis auf Beschluss vom 29. 7. 1999 – 4 BN 24.99 –, Buchholz 406.12 § 23 BauNVO Nr. 3.

10 BVerwG, Beschluss vom 17. 7. 2001 – 4 B 55.01 –.

11 OVG Münster, Urteil vom 16. 11. 2001 – 7 A 3784/00 –.

12 BVerwG, Urteil vom 7. 6. 2001 – 4 C 1.01 –, DVBl. 2001, 1468 = NVwZ 2002, 90 = BauR 2001, 1698 – Werbetafeln, so auch VGH Mannheim, Beschluss vom 28. 9. 1998 – 8 S 2068/98 –, BRS 60 Nr. 132; König, in: König/Roeser/Stock, § 23 BauNVO Rdnr. 4; vgl. auch Sarnighausen, UPR 1994, 330, a. A. VGH München, Urteil vom 25. 11. 1998 – 26 B 96.3165 –, BRS 60 Nr. 133 = UPR 1999, 115 = GewArch. 1999, 174.

13 BVerwG, Urteil vom 7. 6. 2001 – 4 C 1.01 –, DVBl. 2001, 1468 = NVwZ 2002, 90 = BauR 2001, 1698.

14 OVG Münster, Urteil vom 27. 3. 2003 – 7 B 2212/02 – Wintergarten.

das Maß der baulichen Nutzung – insbesondere die Zahl der Vollgeschosse – statt des Planzeichens gemäß Nr. 15.14 der Anlage zu § 2 Abs. 1 Satz 1 PlanV (Perlenschnur) auch die ebenfalls eine Begrenzung enthaltenden Baugrenzen oder Baulinien verwenden¹⁵.

4. Sportlärm

Die Regelwerke zum Lärmschutz sind zumeist nur an einzelnen Typen von Schallquellen ausgerichtet. So betrifft etwa die 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) den Verkehrslärm beim Bau oder der wesentlichen Änderung von öffentlichen Straßen und Schienenwege oder die 18. BImSchV (Sportanlagenlärmschutzverordnung) die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb von Sportanlagen. Eine summierende Betrachtung verkehrs- oder sportlärmübergreifender Lärmquellen ist in den Regelwerken nicht vorgesehen. Diese spartenorientierte Sicht wird in der Bauleitplanung allerdings überwunden. Hier gehen über das Abwägungsgebot die verschiedenen Lärmquellen in eine summierende Betrachtung ein¹⁶.

Bilden mehrere in einem räumlichen Zusammenhang stehende, aber organisatorisch selbständige Freizeitanlagen einschließlich einer Sporthalle eine konzeptionelle Einheit im Sinne eines »Freizeitbereichs«, ist eine einheitliche (summativ) Beurteilung der von diesen Anlagen ausgehenden Geräuschimmissionen nach den Bestimmungen der Freizeitlärm-Richtlinie angezeigt. Verschiedenartigen Anlagen zuzuordnende sog. seltene Ereignisse, bei denen ausnahmsweise Richtwertüberschreitungen erlaubt sind, dürfen nicht ohne weiteres kumulativ zugelassen werden. Vielmehr muss sich die Festsetzung der zulässigen Zahl solcher Ereignisse unter Berücksichtigung der gebotenen gegenseitigen Rücksichtnahme an den jeweiligen tatsächlichen Verhältnissen ausrichten. Bei der Beurteilung von Geräuschimmissionen aus Freizeitanlagen muss der in Nr. 6.9 TA Lärm und Nr. 1.6 des Anhangs zur 18. BImSchV vorgesehene Messabschlag nicht berücksichtigt werden¹⁷.

Die Immissionsrichtwerte der Sportanlagenlärmschutzverordnung sind auf Geräuschimmissionen, die von der bestimmungsgemäßen Nutzung von Ballspielplätzen und ähnlichen Anlagen für Kinder ausgehen, nicht unmittelbar anwendbar. Die von solchen Anlagen ausgehenden Geräuschimmissionen können jedoch mangels geeigneter Vorschriften nach dem in der Sportanlagenlärmschutzverordnung festgelegten Ermittlungs- und Messverfahren bestimmt werden. Die Beurteilung der Zumutbarkeit von Geräuschen, die von Sportanlagen ausgehen, muss allerdings wegen deren Atypik und Vielgestaltigkeit weitgehend der tatrichterlichen Wertung im Einzelfall vorbehalten bleiben. Diese richtet sich insbesondere nach der durch die Gebietsart und die tatsächlichen Verhältnisse bestimmten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit. Dabei sind wertende Elemente wie Herkömmlichkeit, so-

ziale Adäquanz und allgemeine Akzeptanz mitbestimmend. Die normkonkretisierende Funktion der Immissionsrichtwerte der Sportanlagenlärmschutzverordnung, eine interessengerechte, gleichmäßige Bewertung der belästigenden Wirkung von Sportlärm zu ermöglichen und damit ein Höchstmaß an Rechtssicherheit zu erreichen, kann die individuelle Würdigung bei den aus der Sicht der Verordnung atypischen Spiel- und Freizeitanlagen für Kinder nicht ersetzen¹⁸.

Die zuständige Immissionsschutzbehörde ist befugt, auch gegenüber einer Gemeinde den beim Betrieb ihrer kommunalen Einrichtung einzuhaltenen Immissionsrichtwert anzuordnen¹⁹.

5. Verkehrslärm

Auch wenn sich das Grundeigentum in der Hand der planenden Gemeinde befindet, muss der Gesichtspunkt, die Wohnbevölkerung vor schädlichen Verkehrslärmbelastigungen zu bewahren, in die Abwägung eingestellt werden. Übereignet die Gemeinde die ihr gehörigen Flächen, so ist die Eigentümerposition des Erwerbers in ihrer Wehrfähigkeit nicht deshalb eingeschränkt, weil sie von einer Voreigentümerin abgeleitet ist, die als Trägerin der Planung keine Normenkontrolle gegen ihren eigenen Bebauungsplan einleiten könnte²⁰.

6. Gewerbelärm

Die Festsetzung eines Immissionsgrenz- oder -richtwerts als eines Zaunwerts ist weder nach § 9 BauGB noch nach der BauNVO zulässig. Ein Zaunwert als Summenpegel ist für eine bauplanerische Festsetzung ungeeignet, weil er, anders als ein immissionswirksamer flächenbezogener Schalleistungspegel nicht bestimmt, welche Emissionen von einer einzelnen Anlage oder einem einzelnen Betrieb ausgehen dürfen²¹.

7. Bauleitplanung und Enteignung

Ein Bebauungsplan entfaltet keine enteignende Vorwirkung. Deshalb sind das Eigentum als privater Belang und die mit der Planung verfolgten Belange des Allgemeinwohls auf einer dem Enteignungsverfahren vorgelagerten Stufe in die planerische Abwägung einzustellen²².

Soll durch Bebauungsplan privates Eigentum für öffentliche Zwecke in Anspruch genommen werden, ist zu fragen, ob die Inanspruchnahme privaten Eigentums erforderlich ist oder ob nicht auf Grundstücke im Gemeindeeigentum zugegriffen werden kann²³. Ist dies möglich, steht

15 BVerwG, Beschluss vom 10. 1. 2001 – 4 BN 42.00 –, NVwZ-RR 2001, 422 = BauR 2001, 1061 = ZfBR 2001, 420.

16 Halama/Stüer, NVwZ 2003, 137.

17 BVerwG, Urteil vom 16. 5. 2001 – 7 C 16.00 –, DVBl. 2001, 1451 = NVwZ 2001, 11167.

18 BVerwG, Beschluss vom 11. 2. 2003 – 7 B 88.02 – Bolzplatz, unter Hinweis auf Urteil vom 19. 1. 1989 – 7 C 77.87 –, BVerwGE 81, 197 = DVBl. 1989, 463; Urteil vom 30. 4. 1992 – 7 C 25.91 –, BVerwGE 90, 163, und BR-Drucks 17/91, S. 35.

19 BVerwG, Urteil vom 25. 7. 2002 – 7 C 24.01 –, DVBl. 2003, 60 = NVwZ 2003, 246.

20 BVerwG, Beschluss vom 25. 1. 2002 – 4 BN 2.02 –.

21 BVerwG, Urteil vom 16. 12. 1999 – 4 CN 7.98 –, DVBl. 2000, 804, so bereits Beschluss vom 10. 8. 1993 – 4 NB 2.93 –, DVBl. 1993, 1098 – Naturbühne Elspe.

22 OVG Bremen, Urteil vom 25. 9. 2001 – 1 D 136/01 –, offen gelassen für Bebauungspläne, deren Verwirklichung unmittelbar bevorsteht.

die Planung vor erhöhten verfassungsrechtlichen Anforderungen²⁴.

8. Entwicklungsgebot

Bebauungspläne sind aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB). Das Entwicklungsgebot verlangt kein sklavisches Vorgehen. Auch eine Abweichung im Bebauungsplan ist möglich, wenn sie sich aus dem Übergang in die konkretere Planungsstufe rechtfertigt und die geordnete städtebauliche Entwicklung gewahrt ist (§ 214 Abs. 2 BauGB). Die Grenzen des Entwicklungsgebots sind gewahrt, wenn in einem Bebauungsplan »Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft« im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzt wurden, die im Flächennutzungsplan als »Wald« im Sinne des § 5 Abs. 2 Nr. 9 b BauGB dargestellt sind²⁵.

9. Gemeinsamer Bebauungsplan

Ein gemeinsamer Bebauungsplan zweier Gemeinden, der mit Wirkung für das Gebiet des jeweils anderen beschlossen worden ist, ist unwirksam, sofern die Gemeinden nicht einen Planungsverband oder einen sonstigen gesetzlich zugelassenen Zusammenschluss gebildet haben (vgl. § 205 BauGB)²⁶.

III. Planaufstellungsverfahren

Die Anforderungen an die Planaufstellung sind auf die wesentlichen Verfahrensschritte begrenzt. Förmliche Bürgerbeteiligung, Trägerbeteiligung, Satzungsbeschluss, Genehmigung und Bekanntmachung heißen dazu die verfahrensrechtlichen Stichworte.

1. Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 3 BauGB)

Bundesrecht verlangt nicht, dass das Ergebnis der fristgemäß eingegangenen Anregungen zum Entwurf eines Bebauungsplans (§ 3 Abs. 2 Satz 4 BauGB) von der Gemeinde durch besonderen Beschluss festgestellt wird. Die Prüfung der zum Entwurf eines Bebauungsplans eingegangenen Anregungen ist Bestandteil der Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB. Die abschließende Entscheidung darüber ist dem Satzungsbeschluss vorbehalten (§ 10 Abs. 1, § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB)²⁷. Das Ergebnis der Prüfung der fristgemäß eingegangenen Anregungen zum Entwurf eines Bebauungsplans muss den Einwendern nicht vor dem Satzungsbeschluss mitgeteilt werden²⁸.

23 OVG Münster, Urteil vom 24. 9. 2001 – 7 a D 77/00.NE –.

24 BVerwG, Urteil vom 6. 6. 2002 – 4 CN 6.01 –, DVBl. 2002, 1500 = NVwZ 2002, 1506.

25 BVerwG, Beschluss vom 12. 2. 2003 – 4 BN 9.03 –, IBR 2003, 273 – Wald.

26 OVG Weimar, Urteil vom 21. 8. 2001 – 1 KO 1240/97 – echter gemeinsamer Bebauungsplan.

27 BVerwG, Urteil vom 25. 11. 1999 – 4 CN 12.98 –, BVerwGE 110, 118 = DVBl. 2000, 798.

28 BVerwG, Beschluss vom 11. 11. 2002 – 4 BN 52.02 –, NVwZ 2003, 206 = ZfBR 2003, 264; zur vorgezogenen Bürgerbeteiligung BVerwG, Urteil vom 23. 10. 2002 – 4 BN 53.02 –, BauR 2003, 216 = NVwZ-RR 2003, 172.

2. Satzungsbeschluss (§ 10 BauGB)

Bundesrecht steht nicht entgegen, wenn ein Gemeindeorgan, das für die Beschlussfassung über einen Bebauungsplan zuständig ist, die Prüfung einer näher umschriebenen Feststellung einem anderen Gemeindeorgan überträgt und von dem Ergebnis dieser Prüfung die Bekanntmachung des beschlossenen Bebauungsplans abhängig macht. Das gilt nicht, wenn die Prüfung und Bewertung des Prüfungsergebnisses sachgerecht nur im Rahmen der planerischen Abwägung stattfinden kann²⁹.

3. Vereinfachte Änderung (§ 13 BauGB)

Ob eine teilweise Änderung der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungsart die Grundzüge der Planung im Sinne des § 13 BauGB berührt, lässt sich nur im Einzelfall klären. Es mag zwar sein, dass in der Regel bei einer Änderung der Nutzungsart die Grundzüge der Planung berührt werden³⁰. Die Grundzüge der Planung werden jedoch nicht betroffen, wenn die Änderung der Nutzungsart lediglich darin besteht, dass in einem Randbereich des Gebietes statt eines reinen Wohngebiets ein allgemeines Wohngebiet festgesetzt wird und zudem Gartenbaubetriebe, Tankstellen sowie Schank- und Speisewirtschaften nach der Planung ausgeschlossen sind³¹.

4. Bekanntmachung

Für die Bekanntmachung eines Bebauungsplans reicht die bloße Angabe seiner Nummer auch bei einer kleinen Gemeinde mit einem einzigen Bebauungsplan nicht aus³².

5. Außer-Kraft-Treten wegen Funktionslosigkeit

Die Festsetzung eines Dorfgebiets in einem Bebauungsplan wird wegen Funktionslosigkeit unwirksam, wenn in dem maßgeblichen Bereich nur noch Wohnhäuser und keine Wirtschaftsstellen land- oder forstwirtschaftlicher Betriebe vorhanden sind und wegen fehlender verfügbarer Flächen auch künftig mit ihrer Errichtung nicht mehr gerechnet werden kann³³.

Bei der Prüfung der Funktionslosigkeit von Festsetzungen eines Bebauungsplanes kommt es regelmäßig nur auf die Verhältnisse seit dem In-Kraft-Treten des Bebauungsplans an. Die Schutzwürdigkeit des Vertrauens in die Geltung der planerischen Festsetzungen kann erst verloren gehen, wenn sich die weitere bauliche Entwicklung abweichend vom Bebauungsplan vollzieht. Bei einem planwidrigen Altbestand und bei Fortführung der dem neuen Plan widersprechenden Bebauung mag allerdings schneller ein Zustand eintreten, bei dem mit einer Verwirklichung des Plans nicht mehr gerechnet werden kann³⁴.

29 BVerwG, Urteil vom 19. 9. 2002 – 4 CN 1.02 –, DVBl. 2003, 204 = BauR 2003, 209.

30 Brügelmann/Gierke, § 13 BauGB Rdnr. 48, m. w. N.

31 BVerwG, Beschluss vom 15. 3. 2000 – 4 B 18.00 –, NVwZ-RR 2000, 759 = BauR 2001, 207 = ZfBR 2001, 131 – Randkorrektur.

32 BVerwG, Beschluss vom 15. 8. 2000 – 4 BN 35.00 –, DVBl. 2000, 1861 = NVwZ 2001, 203 = BauR 2001, 71 = UPR 2001, 67 = DÖV 2001, 130.

33 BVerwG, Beschluss vom 29. 5. 2001 – 4 B 33.01 –, DVBl. 2001, 1468 = NVwZ 2001, 1055 = BauR 2001, 1550.

IV. Abwägungsgebot

Der Konsolidierungsprozess setzt sich auch im Bereich des Abwägungsgebotes fort. Es wird auch weiterhin als verfassungsrechtlich erforderliches Medium angesehen, mit dem sich die autonomen Planungsentscheidungen legitimieren. Die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials³⁵ und die Abwägungsfehlerlehre³⁶ behalten erwartungsgemäß weiterhin ihre Gültigkeit.

1. Belange in der Abwägung

Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB vermittelt den Anwohnern in der Nachbarschaft des Plangebietes eigentumsrechtlichen Drittschutz gegenüber planbedingten Beeinträchtigungen, die in einem adäquat-kausalen Zusammenhang mit der Planung stehen und mehr als geringfügig sind.

Der Bauleitplanung muss eine Erschließungskonzeption zu Grunde liegen, nach der das im Plangebiet anfallende Niederschlagswasser so beseitigt werden kann, dass Gesundheit und Eigentum der Planbetroffenen außerhalb des Plangebietes keinen Schaden nehmen. Planbedingte Missstände (wie z. B. die Gefahr von Kellerüberflutungen), die den Grad der Eigentumsverletzung erreichen, setzen der Planung äußerste, im Wege der Abwägung nicht überwindbare Grenzen. Sie machen Vorkehrungen erforderlich, welche die Beeinträchtigungen jedenfalls auf das Maß zurückführen, das die Schutzgewährleistung des Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG noch zulässt³⁷. Der Bebauungsplan muss daher diejenigen Schutzvorkehrungen ausweisen, die der einzelne Bauherr nicht leisten kann. Erhöhte Gründungskosten oder ein erforderlich werdender Schutz der Keller vor wechselnden Grundwasserständen fallen demgegenüber in den Verantwortungsbereich des Bauherrn und der am Bau Beteiligten.

Vorhaben im Außenbereich müssen auf das Interesse eines Landwirts, seinen Betrieb in den Außenbereich hinein zu erweitern, keine Rücksicht nehmen, wenn das Erweiterungsinteresse vage und unrealistisch ist³⁸.

2. Prüfung der Enteignungsvoraussetzungen

Mit den Festsetzungen im Bebauungsplan ist für die einzelnen vom Plan erfassten Grundstücke nur die zulässige Benutzungsart bestimmt. Damit steht aber noch nicht fest, dass das Wohl der Allgemeinheit es gebietet, ein bestimmtes Grundstück diesem Zweck zwangsweise durch Enteignung gerade im jetzigen Zeitpunkt zuzuführen. Die Enteignung ist danach nur zulässig, wenn es zur Erfüllung öff-

entlicher Aufgaben unumgänglich ist, das Eigentum in die öffentliche Hand zu bringen. Es muss über das öffentliche Interesse an der Planung hinaus ein Zurücktreten des Eigentümers hinter das Gemeinwohl erforderlich sein. Die Entscheidung des OVG im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO bindet den Zivilrichter auch insoweit, als sie die Erforderlichkeit der Planung zur städtebaulichen Entwicklung und Ordnung generell und einen Bedarf für die konkrete Planung bejaht hat³⁹.

3. Konfliktbewältigung – Konfliktransfer

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen lassen sich Abwägungsmängel wegen unzureichender Lösung eines Konflikts nicht allein durch einen (dinglich gesicherten) Verzicht auf die Abwehrrechte der Betroffenen überwinden⁴⁰.

Die Planung eines allgemeinen Wohngebiets in unmittelbarer Nachbarschaft eines emissionskräftigen landwirtschaftlichen Betriebs kann sich als Verstoß gegen das Gebot gerechter Abwägung darstellen⁴¹. Das Nebeneinander von Weidewirtschaft und Wohnbebauung führt in der Regel nicht zu bewältigungsbedürftigen Spannungen und braucht dementsprechend in der Abwägung nicht besonders berücksichtigt zu werden⁴².

Abstandserlasse und ähnliche Regelwerke sind keine Rechtsnormen, sodass ihr Inhalt aus diesem Grunde einer grundsätzlichen Klärung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO nicht zugänglich ist⁴³.

4. Verhinderungsplanung

Die Bauleitplanung darf sich nicht als bloße Verhinderungsplanung verstehen, die den Rahmen der städtebaulichen Belange überschreitet. Die Behauptung, die Festsetzungen in einem Bebauungsplan wiesen die Merkmale einer Verhinderungsplanung auf, ist keinem Prima-facie-Beweis zugänglich⁴⁴.

34 BVerwG, Beschluss vom 11. 12. 2000 – 4 BN 58.00 –, BRS 63 Nr. 54 (2000) = ZfBR 2001, 356; Urteil vom 29. 4. 1977 – IV C 39.75 –, BVerwGE 54, 5 = DVBl. 1977, 768.

35 BVerwG, Beschluss vom 9. 11. 1979 – 4 C 1.78, 2-4.79 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = BauR 1980, 36.

36 BVerwG, Urteil vom 12. 12. 1969 – IV C –, BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414.

37 BVerwG, Urteil vom 21. 3. 2002 – 4 CN 14.00 –, BVerwGE 116, 144 = DVBl. 2002, 1469 – Kellerüberflutung.

38 BVerwG, Beschluss vom 5. 9. 2000 – 4 B 56.00 –, DVBl. 2000, 1881 = NVwZ-RR 2001, 82 = BauR 2001, 83 – Gemeinbedarfsfläche auf Privatgrund.

39 BGH, Urteil vom 25. 10. 2001 – III ZR 76/01 –, BauR 2002, 290 = UPR 2002, 104, mit Hinweis auf BGH, Urteil vom 7. 7. 1988 – III ZR 134/87 –, BGHZ 105, 94, 96.

40 BVerwG, Beschluss vom 23. 1. 2002 – 4 BN 3.02 –, für die von einem Legehennenbetrieb ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen.

41 BVerwG, Beschluss vom 16. 3. 2000 – 4 BN 6.00 –, ZfBR 2000, 353 = BauR 2000, 1018. Zur Unwirksamkeit eines Bebauungsplans wegen fehlerhafter Abwägung des Gefahrenpotenzials, das aus dem Zusammentreffen eines Messeparkplatzes (5200 Stellplätze) und einer Erdgasröhrenspeicheranlage herrührt, OVG Münster, Beschluss vom 20. 2. 2003 – 10 a B 1780/02.NE – Vermeidung von Immissionen.

42 OVG Lüneburg, Urteil vom 29. 1. 2003 – 1 KN 13,21/01 –, RdL 2003, 118.

43 BVerwG, Beschluss vom 25. 8. 2000 – 4 BN 41.00 –, ZfBR 2001, 287. Zur Konfliktbewältigung durch Gliederung eines Mischgebietes VGH München, Urteil vom 27. 2. 2003 – 14 N 99.2020 – Normenkontrolle.

44 BVerwG, Beschluss vom 4. 10. 2001 – 4 BN 45.01 –, Die gegen diese Entscheidung erhobene Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG mit Beschluss vom 26. 2. 2002 – 1 BvR 2068.01 – nicht zur Entscheidung angenommen.

5. Eingriffe in Natur und Landschaft

Das Naturschutzrecht in der Bauleitplanung hat sich konsolidiert. Der Baurechtskompromiss, wonach die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung auch in der Bauleitplanung abzuarbeiten ist, die zu treffenden Kompensationsmaßnahmen jedoch der planerischen Abwägung unterliegen, ist in der Praxis angekommen. Durch das zusätzliche städtebauliche Instrumentarium vor allem in § 1 a Abs. 3 BauGB hat die Bauleitplanung einen ausreichenden Bewegungsraum erhalten, innerhalb dessen sie angemessene naturschutzrechtliche Kompensationsregelungen anordnen kann. Der städtebauliche Vertrag, aber auch andere naturschutzrechtliche Kompensationsmaßnahmen haben ihren eigenständigen Stellenwert⁴⁵.

Eine »sonstige geeignete Maßnahme« im Sinne des § 1 a Abs. 3 Satz 3 BauGB ist eine naturschutzrechtliche Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahme dann, wenn die planende Gemeinde Eigentümerin der dafür vorgesehenen Grundstücksfläche ist, sie die Maßnahmen im Verfahren der Planaufstellung näher beschrieben, sich zur Durchführung der Maßnahme selbst verpflichtet hat und die Fläche Gegenstand der (überörtlichen) Regionalplanung ist⁴⁶.

Die einer Gemeinde für einen Bebauungsplan erteilte naturschutzrechtliche Befreiung von dem Veränderungsverbot einer Landschaftsschutzverordnung geht »ins Leere«, weil eine Befreiung nur für Vorhaben, nicht aber für einen Bebauungsplan erteilt werden kann. § 10 Abs. 2 Satz 2 BauGB i. V. mit § 6 Abs. 2 BauGB ist in der Weise einschränkend auszulegen, dass ein Bebauungsplan nicht ungültig ist, wenn der Widerspruch zu einer Landschaftsschutzverordnung bei In-Kraft-Treten des Bebauungsplans zwar noch nicht ausgeräumt ist, wenn aber für die auf Grund des Bebauungsplans zulässigen Bauvorhaben eine Befreiung von dem naturschutzrechtlichen Veränderungsverbot erteilt werden kann. Eine den Widerspruch auflösende »Befreiungslage« besteht nicht, wenn die Landschaftsschutzverordnung durch die nach dem Bebauungsplan zulässigen Veränderungen des Schutzgebiets (teilweise) »funktionslos« würde⁴⁷.

Die Länder können nach § 30 Abs. 2 Satz 1 BNatSchG⁴⁸ Ausnahmen vom Biotopschutz zulassen, wenn die Beeinträchtigungen ausgeglichen werden können oder die Maßnahmen aus überwiegenden Gründen des Gemeinwohls notwendig sind. Der Begriff »überwiegende Gründe des Gemeinwohls« hat keinen anderen Inhalt als in § 62 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG⁴⁹. Es muss eine besondere Ausnahmesituation im Sinne einer Atypik gegeben sein. Zudem ist eine Abwägungsentscheidung im Sinne einer Bilanzierung

erforderlich. Durch den Hinweis auf das »Gemeinwohl« stellt der Gesetzgeber außerdem klar, dass in die bilanzierende Betrachtung zu Gunsten einer Ausnahme nur Gründe des öffentlichen Interesses von besonderem Gewicht und nicht auch private Belange eingestellt werden dürfen⁵⁰. Die besondere Wertschätzung der gesetzlich geschützten Biotope schlägt sich in dem strengen Schutzregime nieder, das über die Eingriffsregelung der §§ 18, 19 BNatSchG deutlich hinausreicht und das nur zu Gunsten öffentlicher Interessen überwunden werden kann, die den von § 30 Abs. 1 BNatSchG geschützten Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Range vorgehen⁵¹.

Im Bebauungsplan festgesetzte Maßnahmen zum naturschutzrechtlichen Ausgleich sind vom Vorhabenträger durchzuführen (§ 135 Abs. 1 BauGB). Damit können die mit baulichen Vorhaben verbundenen Eingriffe in Natur und Landschaft auch dann ausgeglichen oder gemildert werden, wenn die planende Gemeinde selbst die Kosten für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen nicht aufbringen könnte. Eine freiwillige Kostenübernahme durch die planende Gemeinde – etwa mit dem Ziel, in ihrem Eigentum stehende Grundflächen auch in naturschutzrechtlicher Sicht »baureif« zu machen und sie dann zu einem entsprechend höheren Preis an Bauwillige zu veräußern – wird dadurch nicht ausgeschlossen⁵².

V. Plansicherungs- und Planverwirklichungsinstrumente

Will die Bauleitplanung gerade in kritischen städtebaulichen Situationen nicht zu spät kommen, ist während der Zeit des Aufstellungsverfahrens eine Plansicherung erforderlich (§§ 14–28 BauGB). Hierzu zählen die Veränderungssperre, die Zurückstellung von Baugesuchen, die Teilungsgenehmigung und die Vorkaufsrechte.

1. Veränderungssperre (§§ 14 ff. BauGB)

Wird eine Veränderungssperre unter Verstoß gegen § 215 a Abs. 2 BauGB rückwirkend in Kraft gesetzt, so verhindert dieser Mangel nur das rückwirkende In-Kraft-Treten der Satzung, nicht jedoch ihr In-Kraft-Treten mit Wirkung »ex nunc«⁵³.

Ist eine Veränderungssperre nichtig, weil ihr räumlicher Geltungsbereich in einer Karte nicht ausreichend bestimmt war, so muss in der Planreparatur die neue Karte mit der Grenzziehung von dem für den Satzungsbeschluss zuständigen Gremium gebilligt werden⁵⁴.

45 Naturschutzrechtliche Ausgleichszahlungen nach § 8 Abs. 3 BNatSchG gehören nicht zu den Kosten der Gebäudeerrichtung, sondern zu den Anschaffungskosten des Grund und Bodens, so FG Münster, Urteil vom 6. 2. 2003 – 4 K 4164/00 F –, StE 2003, 315 –.

46 BVerwG, Urteil vom 19. 9. 2002 – 4 CN 1.02 –, DVBl. 2003, 204 = BauR 2003, 209.

47 VGH München, Urteil vom 14. 1. 2003 – 1 N 01.2072 – Landschaftsschutzverordnung, unter Hinweis auf BVerwG, Urteil vom 25. 8. 1997 – 4 NB 12.97 –, NVwZ-RR 1998, 162.

48 § 20 c Abs. 2 Satz 1 BNatSchG a. F.

49 § 31 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BNatSchG a. F.

50 Gesetzesbegründung, BT-Drucks 10/5064 S. 17 ff.; vgl. auch BVerwG, Beschluss vom 21. 12. 1994 – 4 B 266.94 –, Buchholz 406.401 § 8 a BNatSchG Nr. 2.

51 BVerwG, Beschluss vom 20. 2. 2002 – 4 B 12.02 –.

52 BVerwG, Beschluss vom 21. 2. 2000 – 4 BN 43.99 –, ZfBR 2000, 424 = BauR 2000, 1460 – noch zur Vorgängerregelung § 8 a BNatSchG 1993.

53 BVerwG, Beschluss vom 1. 8. 2001 – 4 B 23.01 –, DVBl. 2001, 1873 = NVwZ 2002, 205 = BauR 2002, 53.

54 VGH München, Urteil vom 11. 7. 2000 – 26 N 99.3185 –, BauR 2000, 1716.

2. Vorkaufsrecht

Dem Erwerber eines Restgrundstücks steht nach Art. 14 Abs. 1 GG kein Erstreckungs- oder Übernahmeanspruch gegen den Vorkaufsberechtigten zu, wenn das Vorkaufsrecht nur hinsichtlich einer Teilfläche des verkauften Grundstücks ausgeübt wird. Wird das Vorkaufsrecht rechtmäßig ausgeübt, so verliert der Käufer nur eine Erwerbchance. Ein Entschädigungsanspruch besteht nicht, weil ihm alle privatrechtlichen Möglichkeiten (insbesondere aus §§ 323 ff. BGB) offen stehen. Erweist sich die verbleibende Fläche als weniger wertvoll und der anteilige Kaufpreis deshalb als überhöht, so kann der Käufer den Schaden durch Wandlung oder Minderung abwenden⁵⁵.

Auch die öffentliche Hand kann als Käufer eines Grundstücks einen Bescheid über die Ausübung des gemeindlichen Vorkaufsrechts anfechten. Eine auf Grund des § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB erlassene Vorkaufssatzung ist rechtswidrig, wenn ein gemeindlicher Grunderwerb nicht erforderlich ist, um die mit der Bauleitplanung beabsichtigte städtebauliche Entwicklung zumindest erleichtert umzusetzen⁵⁶. Der Geltungsbereich einer solchen Satzung darf nicht über das Gebiet hinausgehen, in dem die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen in Betracht zieht⁵⁷.

3. Umlegung

Das Umlegungsrecht der §§ 45 ff. BauGB steht einer Neuordnung von Grundstücken im Wege vertraglicher Vereinbarungen nicht entgegen⁵⁸. Die Neuordnung der Grundstücke kann sich auch in mehreren zeitlich zusammenhängenden Teilschritten vollziehen, die aus einem Vertrag der Grundeigentümer über den Flächentausch, einem Vertrag mit der Gemeinde über die Abgabe der für öffentliche Verkehrsflächen benötigten Grundstücksteile und aus der städtebaulichen Vereinbarung eines Vorteilsausgleichs durch Geldbeitrag nach § 58 Abs. 1 Satz 3 BauGB bestehen. Grundeigentümer und Gemeinde sind bei der Vereinbarung des einen Flächenbeitrag ersetzenden Geldbeitrags nicht strikt an die für das gesetzliche Umlegungsverfahren geltenden Bemessungsgrenzen des § 58 Abs. 1 Satz 2 BauGB gebunden. Die Gemeinde darf sich jedoch als Vorteilsausgleich nicht einen den Umständen nach unangemessen hohen Geldbetrag versprechen lassen⁵⁹.

VI. Städtebauliche Satzungen

Von den zahlreichen städtebaulichen Satzungen spielten in der Rechtsprechung neben dem Bebauungsplan vor allem

die Innenbereichssatzungen, die Sanierungssatzung, die Entwicklungsbereichssatzung und die Erhaltungssatzung eine Rolle. Die Entwicklungsbereichssatzung ist dabei wegen ihrer enteignungsrechtlichen Vorwirkungen und der damit verbundenen verfassungsrechtlichen Anforderungen eher auf dem Rückzug. Vielleicht ist sogar im Zusammenhang mit dem EAG Bau 2004⁶⁰ eine gesetzliche Neuregelung dahin gehend zweckmäßig, dass die Entwicklungsbereichssatzung in Zukunft von der enteignungsrechtlichen Vorwirkung entkoppelt wird.

1. Innenbereichssatzungen

Die Innenbereichssatzungen mit rechtsbegründendem Inhalt (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB) werden in Zukunft wohl eher eine geringere Rolle spielen. Bewirkt wird dies nicht nur durch die künftig erforderlich werdende Umweltprüfung, die nach der SUP-RL geboten ist. Die Innenbereichssatzungen sind auch dadurch eingeschränkt, dass die ergänzenden Festsetzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 3 HS 2 BauGB nicht zu einem qualifizierten Bebauungsplan führen dürfen. Die ergänzenden Festsetzungen müssen sich nach Auffassung des BVerwG vielmehr auf die spezifische Festsetzung, Außenbereichsflächen zu einem Ortsteil zu entwickeln (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB) oder den Innenbereich um einzelne Außenbereichsflächen zu ergänzen (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB), beschränken. Außerdem darf die Planungspflicht der Gemeinde nicht leer laufen. Daher wird die Satzung umso eher zu Bedenken Anlass geben, je höher ihre Regelungsdichte ist und je mehr sie die Funktion eines Bebauungsplans übernimmt. Das soll selbst dann gelten, wenn die Festsetzungen lediglich die nach § 34 BauGB zulässige Nutzung festschreiben⁶¹. Es könnte jedoch auch einiges dafür sprechen, die Innenbereichssatzungen und den Bebauungsplan nicht als Gegensätze zu verstehen, sondern durchaus auch »gleitende Übergänge« zuzulassen.

2. Sanierungssatzung (§ 142 BauGB)

Räumlich getrennte Bereiche dürfen nur dann zu einem Sanierungsgebiet zusammengefasst werden, wenn sie eine funktionale Einheit darstellen. Daran fehlt es, wenn Bereiche zusammengefasst werden, die zwar vergleichbare strukturelle Probleme aufweisen, aber in einiger Entfernung in stadträumlich isolierten Lagen durch eine vierspurig mit Mittelstreifen ausgebaute Straße getrennt sind und funktionale Bezüge untereinander fehlen⁶².

Ein Antrag auf Erteilung eines Bauvorbescheids durch die Baugenehmigungsbehörde enthält nicht zugleich einen an die Gemeinde gerichteten Antrag auf Erteilung einer sanierungsrechtlichen Genehmigung, sodass die dafür geltenden Fristen- und Fiktionsregelung des § 145 Abs. 1

55 BVerwG, Beschluss vom 17. 10. 2001 – 4 B 68.01 –.

56 BVerwG, Beschluss vom 15. 2. 2000 – 4 B 10.00 –, NVwZ 2000, 1044 = BauR 2000, 1027 = DÖV 2000, 641.

57 OVG Koblenz, Urteil vom 4. 3. 2003 – 8 A 10154/03 – Vorkaufssatzung.

58 BVerwG, Beschluss vom 17. 7. 2001 – 4 B 24.01 –, DVBl. 2001, 1872 = BauR 2002, 57 = ZfBR 2002, 74 – freiwillige Baulandumlegung, wie BVerwG, Urteil vom 6. 7. 1984 – 4 C 24.80 –, NJW 1985, 989.

59 BVerwG, Beschluss vom 17. 7. 2001 – 4 B 24.01 –, DVBl. 2001, 1872 = BauR 2002, 57 = ZfBR 2002, 74.

60 Bundesministerium für Verkehr, Bau und Wohnungswesen, Gesetzentwurf zur Anpassung des BauGB an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz – EAG Bau) vom 3. 6. 2003, www.bmvbw.de.

61 BVerwG, Beschluss vom 13. 3. 2003 – 4 BN 20.03 – Ergänzungssatzung.

62 OVG Lüneburg, Urteil vom 29. 1. 2003 – 1 KN 2938/01 –.

BauGB i. V. mit § 19 Abs. 3 Satz 3–5 BauGB mit Einreichung des Antrags nicht zu laufen beginnen⁶³.

Kann ein Sanierungsziel ohne rechtskräftigen Bebauungsplan nicht durchgesetzt werden, gehört zu der für das Vorliegen eines Versagungsgrundes nach § 145 Abs. 2 BauGB erforderlichen zunehmenden Konkretisierung der Sanierungsziele auch die Durch- und Fortführung des Bebauungsplanverfahrens. Sind seit dem Aufstellungsbeschluss ohne Fortführung des Planverfahrens 15 Jahre vergangen, kann ein Sanierungsziel, das nur auf der Grundlage eines Bebauungsplans durchgesetzt werden kann, einem Vorhaben nicht mehr entgegengehalten werden⁶⁴.

Eine Vorauszahlung auf einen Ausgleichsbetrag nach § 154 BauGB kann bereits verlangt werden, wenn für ein entwicklungsconformes Vorhaben, dessen planungsrechtliche Zulässigkeit zweifelhaft ist, eine baurechtliche Genehmigung erteilt worden ist. Bei der Ermittlung des Anfangswertes für den Ausgleichsbetrag im städtebaulichen Entwicklungsbereich ist im Regelfall nach den Grundsätzen der WertV zu verfahren. Auf den gezahlten Kaufpreis ist grundsätzlich nicht abzustellen. Der Käufer eines Grundstücks im Entwicklungsbereich handelt nicht treuwidrig, wenn er der Gemeinde gegenüber geltend macht, der Anfangswert sei höher als im Genehmigungsverfahren nach § 145 BauGB angenommen. Der Wertermittlungsspielraum der Gemeinde erstreckt sich nicht auf die rechtlichen und tatsächlichen Grundlagen der Bewertung. Insbesondere die bauplanungsrechtliche Einordnung des Grundstücks unterliegt der gerichtlichen Kontrolle⁶⁵.

3. Entwicklungsbereichssatzung

Städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen in Stadt und Land, deren einheitliche Vorbereitung und zügige Durchführung im öffentlichen Interesse liegen, werden nach §§ 165–171 BauGB durchgeführt. Die Entwicklungsmaßnahmen sollen dazu dienen, bisher baulich ungenutzte Bereiche erstmals baulich zu entwickeln oder im Rahmen einer städtebaulichen Neuordnung einer neuen Entwicklung zuzuführen.

Da mit der Festlegung der Entwicklungssatzung zugleich die Grundlage für eine Enteignung geschaffen wird, stellen sich jedoch nicht unerheblichen verfassungsrechtlichen Anforderungen, wie das BVerfG⁶⁶ am Beispiel einer Entwicklungssatzung für einen beabsichtigten Landschaftspark dargelegt hat. Dies hat dazu geführt, dass es um neue Entwicklungssatzungen gegenwärtig nicht sonderlich gut bestellt ist. Die Entwicklungssatzung legt mit Bindungswirkung für ein nachfolgendes Enteignungsverfahren fest, dass das Wohl der Allgemeinheit den Eigentumsentzug generell rechtfertigt, während dem Enteignungsverfahren die Prüfung verbleibt, ob das so konkreti-

sierte Gemeinwohl den Zugriff auf das einzelne Grundstück erfordert⁶⁷. Wegen dieser enteignungsrechtlichen Vorwirkungen muss bereits der Erlass der Entwicklungssatzung den enteignungsrechtlichen Anforderungen des Art. 14 GG genügen. Das private Eigentum kann nur dann im Wege der Enteignung entzogen werden, wenn es im konkreten Fall benötigt wird, um besonders schwer wiegende und dringliche öffentliche Interessen zu verwirklichen⁶⁸; hoheitliche Eigentumsverschiebungen im allein privaten Interesse lässt Art. 14 GG nicht zu⁶⁹. Der Enteignungsbetroffene hat einen aus Art. 14 Abs. 1 GG folgenden verfassungsrechtlichen Anspruch auf effektive gerichtliche Prüfung, ob der konkrete Zugriff auf sein Eigentum diesen Anforderungen genügt⁷⁰.

Auch der Belang »Naherholung« kann ausreichend gewichtig sein, um eine Enteignung zu rechtfertigen. Den Gemeinden gebührt bei der Wahrnehmung der städtebaulichen Planung, insbesondere wenn Wertungen und Prognosen auf einen den Zugriff auf das einzelne Grundeigentum vorgelagerten Ebene in Rede stehen, ein gerichtlich nicht vollständig nachprüfbarer Gestaltungsfreiraum. Die Gerichte haben jedoch Feststellungen zur konkreten Gemeinwohldienlichkeit des Vorhabens zu treffen, die dem verfassungsrechtlich verbürgten Anspruch auf effektiven, am Umfang der enteignungsrechtlichen Vorwirkung der Entwicklungssatzung ausgerichteten Rechtsschutz gegen den hoheitlichen Entzug des Grundeigentums genügen⁷¹.

Die von der Gemeinde aufzustellende Kosten- und Finanzierungsübersicht (§ 171 Abs. 2 Satz 1 BauGB), ist nicht Bestandteil der förmlichen Festlegung des Entwicklungsbereichs. Erweist sich die Entwicklungsmaßnahme im Nachhinein mangels Finanzierbarkeit als undurchführbar, so hat dies keinen Einfluss auf die Gültigkeit der Entwicklungssatzung.

Die Gemeinde hat vor der förmlichen Festlegung eines Entwicklungsbereichs zu prüfen, ob sich die angestrebten Entwicklungsziele durch den Abschluss städtebaulicher Verträge erreichen lassen. Erklären sich die von der Maßnahme Betroffenen nach anfänglicher Weigerung zur Kooperation erst bereit, nachdem die Gemeinde die Durchführung der Entwicklungsmaßnahme beschlossen hat, so bleibt die Gültigkeit der Entwicklungssatzung hiervon allerdings unberührt⁷².

63 BVerwG, Beschluss vom 8. 3. 2001 – 4 B 76.00 –, BauR 2001, 1723 = ZfBR 2002, 79.

64 VGH Mannheim, Urteil vom 7. 12. 2001 – 3 S 2657/00 –.

65 BVerwG, Urteil vom 17. 5. 2002 – 4 C 6.01 –, DVBl. 2002, 1479 = NVwZ 2003, 211 = BauR 2002, 1811 – Ausgleichsbetrag.

66 BVerfG, Beschluss vom 4. 7. 2002 – 1 BvR 30/01 –, DVBl. 2002, 1467 = NVwZ 2003, 71 = BauR 2003, 70, mit Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 10. 5. 1977 – 1 BvR 514/68 –, BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44.

67 BVerwG, Urteil vom 15. 1. 1982 – 4 C 94.79 –, NJW 1982, 2787 – Landschaftspark.

68 BVerfG, Beschluss vom 10. 5. 1977 – 1 BvR 514/68 –, BVerfGE 45, 297.

69 Vgl. BVerfG, Beschluss vom 24. 3. 1987 – 1 BvR 1046/85 –, BVerfGE 74, 264.

70 BVerfG, Beschluss vom 4. 7. 2002 – 1 BvR 30/01 –, DVBl. 2002, 1467 = NVwZ 2003, 71 = BauR 2003, 70, mit Hinweis auf BVerfG, Urteil vom 10. 5. 1977 – 1 BvR 514/68 –, BVerfGE 45, 297 = DVBl. 1978, 44.

71 BVerfG, Beschluss vom 4. 7. 2002 – 1 BvR 30/01 –, DVBl. 2002, 1467 = NVwZ 2003, 71 = BauR 2003, 70; OVG Bremen, Urteil vom 20. 3. 2003 – 1 D 273/03 – Osterholzer Feldmark, dort auch zur Bedeutung einzelner Brutpaare für die Einstufung als faktisches Vogelschutzgebiet.

72 BVerwG, Beschluss vom 16. 2. 2001 – 4 BN 56.00 –, DVBl. 2001, 1444 = NVwZ 2001, 1053 = BauR 2001, 1689.

Eine Gemeinbedarfseinrichtung kann auch dann Gegenstand einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme sein, wenn sie dazu bestimmt ist, nicht allein den künftigen Bewohnern des Wohngebiets zu dienen, sondern einem größeren Bevölkerungskreis⁷³.

Die Gemeinde ist befugt, ein baulich genutztes sanierungsbedürftiges Gebiet, das innerhalb eines größeren, grundlegend neu zu strukturierenden Bereichs liegt, in eine Entwicklungsmaßnahme einzubeziehen. Sie kann allerdings auch die Form einer Sanierungsmaßnahme nach §§ 136 ff. BauGB wählen⁷⁴.

Die Entscheidung der Gemeinde, städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen durchzuführen, ist nicht davon abhängig, ob die betroffenen Eigentümer bauwillig sind. Die Gemeinde ist nicht genötigt, eine entsprechende Prüfung und Erörterung vorzunehmen⁷⁵.

Ein erhöhter Bedarf an Wohn- und Arbeitsstätten im Sinne des § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB ist gegeben, wenn die Nachfrage das Angebot aus strukturellen Gründen längerfristig deutlich übersteigt. Allgemeine konjunkturelle Entwicklungen oder Schwankungen im Wohnungsmarkt reichen zur Begründung nicht aus. Bundesweite oder große Teile des Bundesgebietes betreffende Entwicklungen können für sich genommen einen erhöhten Bedarf für den maßgeblichen Bereich daher nicht begründen.

Ein erhöhter Bedarf muss sich nicht allein auf das Gebiet der einzelnen Gemeinde erstrecken, sondern kann auch Nachbargemeinden einbeziehen. Er wird auch nicht allein dadurch in Frage gestellt, dass der in einer Region vorhandene Bedarf ebenso mit einer Maßnahme in einer anderen Gemeinde dieser Region befriedigt werden könnte.

Eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme steht mit dem Erfordernis des Wohls der Allgemeinheit nicht im Einklang, wenn sie mit den Zielen und Grundsätzen der Raumordnung und Landesplanung einschließlich der Regionalplanung nicht vereinbar ist⁷⁶.

Einer beabsichtigten Konversion ehemals militärisch genutzter Flächen rechtfertigt nicht von vornherein eine städtebauliche Entwicklungsmaßnahme. Der städtebaulich unerwünschte Zustand, der durch eine Nutzungsaufgabe eingetreten ist, legt zwar eine Umnutzung nahe. Zugleich sind aber die durchaus strengen Anforderungen des § 165 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB zu erfüllen⁷⁷.

Der Sozialplan, den die Gemeinde gemäß § 180 BauGB zur Bewältigung nachteiliger Auswirkungen einer städtebaulichen Entwicklungsmaßnahme zu erstellen hat, ist nicht Teil der Satzung über die förmliche Festlegung des Entwicklungsbereichs gemäß § 165 Abs. 6 Satz 1 BauGB.

Eine Entwicklungssatzung tritt nicht wegen Funktionslosigkeit dadurch außer Kraft, dass sich die mit der Entwicklungsmaßnahme verfolgten Ziele im Nachhinein als unerreichbar erweisen. In diesem Fall ist vielmehr die Satzung gemäß § 169 Abs. 1 in Verbindung mit § 162 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB aufzuheben⁷⁸.

4. Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) und Denkmalschutz

Den Gemeinden ist es verwehrt, im Gewande des Städtebaurechts Denkmalschutz zu betreiben. Bauplanerische Festsetzungen, die nur vorgeschoben sind, in Wirklichkeit aber Zwecken des Denkmalschutzes dienen, sind rechtswidrig⁷⁹. Ein Bebauungsplan, der auf die Erhaltung eines historisch gewachsenen, denkmalgeschützten oder (einfach) erhaltenswerten Ortsteils gerichtet ist, überschreitet den Rahmen städtebaulicher Zielsetzungen nicht, wenn er darauf zielt, die überkommene Nutzungsstruktur oder prägende Bestandteile des Orts- und Straßenbildes um ihrer städtebaulichen Qualität willen für die Zukunft festzuschreiben.

Die Festsetzung privater Grünflächen mit der Zweckbestimmung »Hausgärten« nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB kann auch dazu dienen, die künftige städtebauliche Funktion ortsbildprägender Freiflächen zu bestimmen. Die Instrumente der Bauleitplanung und die Erhaltungssatzung (§ 172 Abs. 1 Nr. 1 BauGB) können nebeneinander zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets eingesetzt werden. Ob sie gemeinsam zum Einsatz kommen, beurteilt sich nach den städtebaulichen Zielen des Plangebers⁸⁰.

§ 172 Abs. 3 Satz 2 BauGB enthält einen selbständigen materiellen Versagungsgrund für die Errichtung einer baulichen Anlage. Allein durch eine Erhaltungssatzung kann die Errichtung eines nach § 34 Abs. 1 BauGB zulässigen Gebäudes nicht verhindert werden⁸¹, sondern erst dann, wenn die in der BauNVO durchscheinende geordnete städtebauliche Entwicklung verletzt ist.

Eine Steuervergünstigung nach § 7 i Abs. 1 Satz 1 EStG kommt nur bei Baumaßnahmen an oder in einem Gebäude in Betracht, das nach den jeweiligen landesrechtlichen Vorschriften ein Baudenkmal ist⁸².

73 BVerwG, Beschluss vom 30. 1. 2001 – 4 BN 72.00 –, DVBl. 2001, 670 = NVwZ 2001, 558 = BauR 2001, 931.

74 BVerwG, Beschluss vom 2. 11. 2000 – 4 BN 51.00 –, DVBl. 2001, 405 = NVwZ 2001, 434 = BauR 2001, 375 – Rummelsburger Bucht, im Anschluss an Urteil vom 3. 7. 1998 – 4 CN 5.97 –, DVBl. 1998, 1294 = NVwZ 1999, 407.

75 BVerwG, Beschluss vom 2. 11. 2000 – 4 BN 51.00 –, DVBl. 2001, 405 = NVwZ 2001, 434 = BauR 2001, 375 – Rummelsburger Bucht.

76 BVerwG, Urteil vom 12. 12. 2002 – 4 CN 7.01 –. Zur gerichtlichen Kontrolldichte bei der Überprüfung, ob die Voraussetzungen für die förmliche Festlegung eines städtebaulichen Entwicklungsbereichs gegeben sind, BVerwG, Beschluss vom 5. 8. 2002 – 4 BN 32.02 –, NVwZ-RR 2003, 7 = BauR 2003, 73.

77 BVerwG, Beschluss vom 9. 11. 2001 – 4 BN 51.01 –, BauR 2002, 1360 – Entwicklungsbereich.

78 BVerwG, Beschluss vom 16. 2. 2001 – 4 BN 55.00 –, DVBl. 2001, 1440 = NVwZ 2001, 1050 = BauR 2001, 1684 – Sozialplan.

79 BVerwG, Urteil vom 18. 5. 2001 – 4 CN 4.00 –, DVBl. 2001, 1455 = NVwZ 2001, 1043 = BauR 2001, 1692 – Böhmisches Dorf in Berlin-Neukölln.

80 BVerwG, Urteil vom 18. 5. 2001 – 4 CN 4.00 –, DVBl. 2001, 1455 = NVwZ 2001, 1043 = BauR 2001, 1692 – Böhmisches Dorf in Berlin-Neukölln; Urteil vom 3. 7. 1987 – 4 C 26.85 –. BVerwGE 78, 23 = DVBl. 1987, 1013 – städtebaulicher Denkmalschutz.

81 BVerwG, Beschluss vom 3. 12. 2002 – 4 B 47.02 – Erhaltungssatzung.

VII. Erschließungspflicht

Ein Anspruch auf Erschließung besteht grundsätzlich nicht. Hat die Gemeinde allerdings einen qualifizierten Bebauungsplan erlassen und lehnt sie das zumutbare Angebot eines Dritten ab, die im Bebauungsplan vorgesehene Erschließung selbst vorzunehmen, ist sie verpflichtet, die Erschließung selbst durchzuführen (§ 124 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Die Anforderungen an die Substantiierung des Angebots richten sich dabei auch nach der Kooperationsbereitschaft der Gemeinde⁸³.

Anlieger sind bei den für den Bau von Erschließungsstraßen erforderlichen Grundabtretungen möglichst gleichmäßig zu belasten. Dieser Grundsatz bedeutet aber nicht, dass die von der Planung betroffenen Grundeigentümer stets gleich zu behandeln sind. Die berührten privaten Belange dürfen lediglich nicht ohne sachliche Rechtfertigung ungleich behandelt werden. So kann etwa eine sinnvolle und übersichtliche Linienführung der neuen Straße die ungleichmäßige Inanspruchnahme von Nachbarn bei einer Straßenplanung rechtfertigen⁸⁴.

VIII. Vorhabenbezogener Bebauungsplan

Der vorhabenbezogene Bebauungsplan und der städtebauliche Vertrag haben besonders nach der Wiedererlangung der deutschen Einheit einen Siegeszug angetreten, der in der Tendenz auch heute ungebrochen ist. Hierdurch sollten Instrumente bereitgestellt werden, die gleichwertig an die Seite der traditionellen Formen der städtebaulichen Planung treten. Vorhabenbezogener Bebauungsplan und qualifizierter Bebauungsplan treten dabei nicht in einen Gegensatz zueinander, sondern ergänzen sich. Es spricht auch viel dafür, aus der Sicht gleichgerichteter Interessen gleitende Übergänge zwischen dem traditionellen Bebauungsplan und dem vorhabenbezogenen Bebauungsplan zu ermöglichen.

Die Gemeinde kann in enger Zusammenarbeit mit einem Vorhabenträger einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan beschließen. Über einen Antrag des Vorhabenträgers über die Einleitung des Bebauungsplanverfahrens hat sie nach pflichtgemäßen Ermessen zu entscheiden (§ 12 Abs. 2 BauGB). Die Entscheidung der Gemeinde ist kein anfechtbarer oder zu erstreitender Verwaltungsakt, weil mit ihr nichts geregelt wird⁸⁵. Gegenstand eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans kann grundsätzlich auch ein bereits verwirklichtes Vorhaben sein. In einem solchen Fall kann auf eine Fristbestimmung im Durchführungsvertrag verzichtet werden⁸⁶.

Bei einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan muss vor dem Satzungsbeschluss ein wirksamer Durchführungsvertrag geschlossen worden sein. Das fehlende Eigentum des Vorhabenträgers berührt die Wirksamkeit des Durchführungsvertrags dann nicht, wenn eine qualifizierte Anwartschaft auf den Eigentumserwerb besteht. Beim Fehlen eines nach dem Kommunalrecht notwendigen Gemeinderatsbeschlusses ist der Durchführungsvertrag schwebend unwirksam. Der darin liegende Mangel kann in einem ergänzenden Verfahren gemäß § 215a BauGB behoben werden⁸⁷.

Satzungen über einen Vorhaben- und Erschließungsplan sind nicht unmittelbar an die Vorschriften der BauNVO gebunden. Die BauNVO besitzt allerdings eine Leitlinien- und Orientierungsfunktion bei der Konkretisierung der Anforderungen an eine geordnete städtebauliche Entwicklung, denen Vorhaben- und Erschließungspläne unterliegen. Eine Überschreitung der in § 17 Abs. 1 BauNVO festgelegten Obergrenzen der Grundflächenzahl ist danach zulässig, wenn die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt sind⁸⁸.

IX. Städtebauliche Verträge

Die Bauleitplanung kann durch städtebauliche Verträge nach § 11 BauGB begleitet werden. Sie haben wegen der in § 11 Abs. 1 BauGB nur beispielweise erwähnten Fallgestaltungen einen weiten Anwendungsbereich, der sich vom Grundsatz her auf alle Bereiche des Städtebaurechts erstreckt. Eingefangen wird dieser weite Anwendungsbereich durch das Koppelungsverbot und die Angemessenheitsregelung in § 11 Abs. 2 Satz 1 BauGB. Danach müssen die vereinbarten Leistungen den Umständen nach angemessen sein. Die Angemessenheit beurteilt sich vor dem Hintergrund der städtebaulichen Leitbilder. Je mehr sich der Vertrag an diese Leitbilder anlehnt, umso mehr wird er angemessen im Sinne dieser Vorschrift sein. Je weiter sich der Vertrag von den gesetzlichen Leitbildern entfernt, umso wichtiger und überzeugender müssen die städtebaulichen Gründe sein, mit denen sich die vertraglichen Regelungen rechtfertigen⁸⁹.

Bauleitpläne sind aufzustellen, zu ändern, zu ergänzen oder aufzuheben, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§§ 1 Abs. 3, 2 Abs. 4 BauGB). Dieses Gebot wird nicht dadurch in Frage gestellt, dass die Gemeinde einen Vertrag über die Durchführung eines Bebauungsplans abgeschlossen hat. Das ergibt sich aus § 2 Abs. 3 BauGB, wonach ein Anspruch auf Aufstellung eines Bauleitplans nicht besteht und auch durch Vertrag nicht begründet werden kann. Ebenso wenig besteht ein Anspruch auf Nicht-Aufstellung oder Nicht-Änderung eines Bauleitplans. Folglich ist die Gemeinde befugt, einen Bebauungsplan um Festset-

82 BVerwG, Beschluss vom 18. 7. 2001 – 4 B 45.01 –, DVBl. 2002, 71 = NVwZ-RR 2001, 781 = BauR 2002, 304 = IBR 2002, 54 m. Anm. *Albrecht Schlehe*.

83 BVerwG, Beschluss vom 13. 2. 2002 – 4 B 88.01 –.

84 BVerwG, Beschluss vom 19. 4. 2000 – 4 BN 16.00 –, NVwZ-RR 2000, 532 = ZfBR 2001, 287.

85 VGH Mannheim, Beschluss vom 22. 3. 2000 – 5 S 444/00 –, BauR 2000, 1704.

86 OVG Koblenz, Urteil vom 30. 8. 2001 – 1 C 11768/00 –, BauR 2001, 1874 = UPR 2002, 39.

87 VGH München, Urteil vom 24. 7. 2001 – 1 N 00.1574 –, BauR 2001, 1870 = UPR 2002, 38.

88 BVerwG, Urteil vom 6. 6. 2002 – 4 CN 4.01 –, BVerwGE 116, 296 = DVBl. 2002, 792 = NVwZ 2003, 98.

89 *Stüer*, DVBl. 1995, 649; *Stüer/König*, ZfBR 2000, 528.

zungen zu ergänzen, wenn sie feststellt, dass die bisher getroffenen Festsetzungen nicht ausreichen, um die von ihr im Rahmen des § 1 Abs. 3 BauGB verfolgten Vorstellungen für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung durchzusetzen.

Es ist nicht stets rechtsmissbräuchlich, wenn eine Gemeinde einem Investor die volle Ausschöpfung der Nutzungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans mit zusätzlichen Festsetzungen planerisch sperrt, obwohl sie vorher die Möglichkeit gehabt hätte, engere Festsetzungen zu treffen oder zumindest doch sich vertraglich engere Bindungen auszubedingen. Die Frage des Rechtsmissbrauchs beurteilt sich vielmehr nach den Umständen des Einzelfalls⁹⁰.

Macht eine Gemeinde die Änderung eines Bebauungsplans in einem verwaltungsrechtlichen Vertrag davon abhängig, dass der bauwillige Eigentümer an Stelle eines nicht mehr festsetzbaren Erschließungsbeitrages an sie einen Geldbetrag für einen gemeinnützigen Zweck leistet⁹¹, so verletzt sie damit das sog. Koppelungsverbot. Der Vertrag ist gemäß § 59 Abs. 2 Nr. 4 VwVfG nichtig. Dem auf einem nichtigen verwaltungsrechtlichen Vertrag beruhenden Erstattungsanspruch eines Beteiligten steht der Grundsatz von Treu und Glauben nicht schon deshalb entgegen, weil eine Rückabwicklung der vom anderen Teil erbrachten Leistung aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen nicht möglich ist⁹². Dem hat sich inzwischen auch der 9. Senat des BVerwG angeschlossen: Ist ein öffentlich-rechtlicher Vertrag nichtig, weil die darin vereinbarte Leistung des Bürgers gegen ein gesetzliches Verbot verstößt, handelt der Bürger, wenn er sich gegenüber dem Zahlungsanspruch der Behörde hierauf beruft, nicht allein deshalb rechtsmissbräuchlich, weil der Vertrag auf seinen Wunsch abgeschlossen wurde und die Behörde ihre Leistung bereits erbracht hat⁹³. Öffentlich-rechtliche Verträge stehen daher weiterhin unter dem Damoklesschwert, dass sie wegen Verstoßes gegen ein gesetzliches Verbot, wegen einer unzulässigen Koppelung oder wegen unangemessener Vertragsbedingungen nichtig sind. Das Risiko trägt dabei in der Regel die öffentliche Hand.

Privatrechtliche städtebauliche Verträge, mit denen Grundstücke zur Deckung des Wohnbedarfs an Ortsansässige veräußert werden (»Einheimischenmodelle«), unterliegen nicht der Inhaltskontrolle nach den §§ 305–310 BGB, sondern sind an dem in § 11 Abs. 2 BauGB geregelten Gebot angemessener Vertragsgestaltung zu messen. Das Gebot angemessener Vertragsgestaltung ermöglicht nicht nur eine Kontrolle des vertraglichen Aus-

tauschverhältnisses, sondern auch eine Überprüfung der einzelnen Vertragsklauseln. Hierbei sind – unter Berücksichtigung der besonderen Interessenlage bei Einheimischenmodellen – auch die den §§ 305–310 BGB zugrunde liegenden Wertungen bedeutsam. Es ist jedoch – weitergehend als nach dem Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen – eine Kompensation von Vertragsklauseln, die für sich genommen unangemessen sind, durch vorteilhafte Bestimmungen im übrigen Vertrag möglich⁹⁴.

Der städtebauliche Vertrag hat durch diese Entscheidung des BGH den Freiraum erhalten, der ihm gebührt. Der Vertrag muss sich nicht als kleinlicher Nachvollzug der gesetzlichen Regelungen verstehen, sondern kann durchaus eigene Wege gehen. Vor allem ist eine Gesamtbetrachtung zulässig, die nicht jede einzelne vertragliche Regelung isoliert betrachtet, sondern in dem Gesamtzusammenhang belässt, der ihr durch den Vertrag zugewiesen wird. Der städtebauliche Vertrag kann sich daher nach dieser erfreulichen Klarstellung durch den BGH auch weiterhin als eigenständige Rechtsquelle verstehen, auf die die städtebauliche Praxis vor allem bei maßgeschneiderten Einzelfallregelungen so dringend angewiesen ist.

Eine Regelung bei Verkauf eines Grundstücks im Rahmen eines Einheimischenmodells, die die Käufer im Fall einer Weiterveräußerung innerhalb von zehn Jahren nach Vertragsschluss zur Abführung der Differenz zwischen Ankaufspreis und Bodenwert verpflichtet, stellt keine unangemessene Vertragsgestaltung dar. Die Gemeinde hat jedoch bei ihrer Ermessensentscheidung über die Einforderung des Mehrerlöses auch die persönlichen Verhältnisse der Käufer zu berücksichtigen⁹⁵.

Das Gebot der Konfliktbewältigung gibt der Gemeinde, die sich dazu entschlossen hat, die bauliche Nutzung bestimmter Flächen öffentlich-rechtlich in der Handlungsform eines Bebauungsplans städtebaulich zu entwickeln und zu ordnen, auf, einen durch diese Planung ausgelösten Nutzungskonflikt mit dem städtebaurechtlichen Instrumentarium des BauGB zu bewältigen, soweit dies planungsrechtlich zulässig und im Einzelfall möglich ist. Auf privatrechtliche Gestaltungsformen soll die Gemeinde bei der Bewältigung eines planbedingten Konflikts nur zurückgreifen können, wenn oder soweit das Recht der Bauleitplanung weder hoheitliche Anordnungen ermöglicht noch andere Handlungsformen, z. B. nach §§ 11, 12 BauGB, zur Konfliktbewältigung bereitstellt⁹⁶.

90 BVerwG, Beschluss vom 28. 12. 2000 – 4 BN 37.00 –, BauR 2001, 1060 = ZfBR 2001, 356.

91 Unterhaltung städtischer Kinderspielplätze.

92 BVerwG, Urteil vom 16. 5. 2000 – 4 C 4.99 –, BVerwGE 111, 162 = DVBl. 2000, 1853 m. Anm. *Bick*, DVBl. 2001, 154 = NVwZ 2000, 1285 = JA 2001, 200 m. Anm. *Hermanns* = IBR 2000, 562 m. Anm. *Lauer* = ZfIR 2000, 725 m. Anm. *Grziwotz* = VA 2001, 8 m. Anm. *Gerstacker* – Gerechtigkeitslücke; vgl. auch Beschluss vom 19. 9. 2000 – 4 B 65.00 –, Buchholz 310 § 137 Abs. 1 VwGO Nr. 15 = ZfBR 2001, 501.

93 BVerwG, Urteil vom 26. 3. 2003 – 9 C 4.02 – Stundungsvereinbarung.

94 BGH, Urteil vom 29. 11. 2002 – V ZR 105/02 –, DVBl. 2003, 519 = NJW 2003, 888, entschieden für einen Vertragsschluss vor Ablauf der Umsetzungsfrist für die EG-Richtlinie vom 5. 4. 1993 über missbräuchliche Klauseln in Verbraucherverträgen am 31. 12. 1994; *Krautzberger*, ZfBR 2003, 210.

95 BGH, Urteil vom 29. 11. 2002 – V ZR 105/02 –, DVBl. 2003, 519.

96 VGH Mannheim, Urteil vom 8. 11. 2001 – 5 S 1218/99 –, zweifelhaft. Es könnte mehr dafür sprechen, die privatrechtlichen Handlungsmöglichkeiten als allgemeine Ergänzung zu den öffentlich-rechtlichen Regelungen zu begreifen.

X. Straßenplanung durch Bebauungsplan

§ 1 Abs. 3 BauGB schließt einen Bebauungsplan nicht aus, der durch eine isolierte Straßenplanung die Erschließung für eine zunächst nur im Flächennutzungsplan dargestellte Vorbehaltsfläche ermöglichen soll. Eine Abschnittsbildung bei einer isolierten Straßenplanung nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB ist zulässig, wenn hinreichend gesichert ist, dass die Planung nur im Zusammenhang mit der angestrebten Gesamtplanung verwirklicht werden wird⁹⁷.

Die Anwendung der §§ 41 und 42 BImSchG sowie der 16. BImSchV auf die Planung des Baus einer Straße durch Bebauungsplan ist nicht deshalb ausgeschlossen, weil es sich um eine Stichstraße handelt, durch die ein Gewerbe-

97 BVerwG, Urteil vom 19. 9. 2002 – 4 CN 1.02 –, DVBl. 2003, 204 = BauR 2003, 209. Zur Klärung der Voraussetzungen, unter denen eine Straßenplanung durch einen Bebauungsplan im Hinblick auf den Zeitraum seiner Realisierung noch als erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB angesehen werden kann, ist die Revision zugelassen, Beschluss vom 14. 2. 2003 – 4 BN 25.02 – (nunmehr 4 CN 4.03).

begebiet mit nur einem dort anzusiedelnden Gewerbebetrieb erschlossen wird⁹⁸.

XI. Städtebaurecht 2004

Die Bauleitplanung ist auf Konsolidierungskurs. Das wird allerdings nicht lange anhalten. Denn inzwischen hat der Referentenentwurf zum EAG Bau, der Änderungen des BauGB, des ROG und des UVPG vorsieht, das Licht der Internetwelt erblickt⁹⁹. Im Bereich der Bauleitplanung wird die strategische Umweltprüfung alle Bauleitpläne abgesehen von den bestandwahrenden Planungen erfassen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wird an Bedeutung gewinnen. Vereinfachte Planänderungsverfahren ohne allgemeine Öffentlichkeitsbeteiligung werden in den Hintergrund treten. Durchgreifende gesetzliche Änderungen lassen daher nicht mehr lange auf sich warten und werden nicht nur die planenden Gemeinden vor neue Herausforderungen stellen.

98 BVerwG, Beschluss vom 14. 11. 2000 – 4 BN 44.00 –, NVwZ 2001, 433 = BauR 2001, 603.

99 www.bmvbw.de (Fußn. 60).

Bericht

5. Speyerer Planungsrechtstage und Speyerer Luftverkehrsrechtstag

Von Dr. *Dietmar Hönig*, Wiesbaden*

Der Tag, an dem bei den Speyerer Planungsrechtstagen verlaublich werden kann, alle Rechtsprobleme seien gelöst, man könne sich gemütlich dem Rahmenprogramm widmen, wird wohl eine Utopie bleiben. Zu vielfältig sind die immer neuen Detailprobleme, die auf die Fachplaner zukommen. Gerade aus diesem Grund haben sich die Speyerer Planungsrechtstage und der Luftverkehrsrechtstag als fester Termin zum Meinungsaustausch über aktuell anstehende Probleme etabliert. So war es auch nicht verwunderlich, dass auf Einladung von Prof. Dr. *Jan Ziekow* (Deutsche Hochschule für Verwaltungswissenschaften, Speyer) die Aula der Verwaltungshochschule vom 19. 3. 2003 bis zum 21. 3. 2003 bis auf den letzten Stuhl gefüllt war.

I. Luftverkehrsrechtstag

Nachdem es beim letzten Luftverkehrsrechtstag vor allem um die Wirkungen von Lärm ging, standen in diesem Jahr die Möglichkeiten von lärmbedingten Betriebsbeschränkungen im Mittelpunkt. Vor dem Hintergrund der Dis-

kussion um die Verhängung eines Nachtflugverbots im Zuge des geplanten Ausbaus des Frankfurter Flughafens unternahm RA Dr. *Markus Deutsch* (Frankfurt a. M.) den Versuch einer Systematisierung der Nachtflugverbote. Dabei stellte er voran, dass in der bisherigen Diskussion über die Verhängung von Nachtflugverboten immer die Frage außer Acht blieb, ob ein Verbot von Nachtflügen überhaupt zulässig sei. Ausgangspunkt seiner Überlegungen war das Urteil des BVerwG zum Flughafen München¹, nach dem kein Anspruch auf die Einführung eines absoluten Nachtflugverbots bestehe, da ein solches nicht mit dem Widmungszweck als internationaler Großflughafen vereinbar sei. Diesen pragmatischen Ansatz machte sich der Referent zunutze und führte ihn einer rechtlichen Systematisierung zu. Nach seiner Auffassung hängt es von der widmungsgemäßen Verkehrsfunktion ab, in welchem Umfang Nachtflüge zugelassen werden müssen. Die rechtliche Einordnung erfolge dabei nicht nach dem tatsächlichen Flugaufkommen, sondern sei von der Angebotsplanung abhängig. Er entwickelte die Kategorie des Verkehrslandeplatzes, des Verkehrsflughafens und des in-

* Zu den Beratungen in den vergangenen Jahren *Stüer/Zeh*, DVBl. 2001, 969; *Hönig*, DVBl. 2002, 818.

1 BVerwG, Urteil vom 29. 1. 1991 – 4 C 51.89 –, DVBl. 1991, 885 = BVerwGE 87, 332 – München II.