VGH München, Beschluss v. 05.08.2021 – 1 NE 21.1886

Titel:

Erfolgreicher vorläufiger Rechtsschutz gegen eine Einbeziehungssatzung gem. § 34 BauGB: Offensichtliches Verkennen der Regelungsdichte ist auch ohne Rüge zu beachten

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 6, § 86 Abs. 1
BauGB § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3, § 34 Abs. 5 S. 2
WHG § 52 Abs. 2

Leitsätze:

1. Die gem. § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB und § 34 Abs. 5 S. 2 BauGB nur beschränkte Festsetzungsmöglichkeit bei einer Einbeziehungssatzung wird verlassen, wenn die Kommune mit der Einbeziehungssatzung die städtebauliche Entwicklung im Plangebiet selbst umfassend steuern und ihre eigenen bzw. die planerischen Vorstellungen der Eigentümer im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung sowie der überbaubaren Grundstücksflächen verwirklichen will. (Rn. 17 – 18) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ist der Mangel einer Einbeziehungssatzung so offensichtlich, dass er bei einer sachgerechten Handhabung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht außer Acht gelassen werden kann, ist eine Rüge nicht erforderlich. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einstweiliger Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren, Einbeziehungsatzung, Regelungsdichte der Festsetzungen in einer Einbeziehungssatzung, Vorläufige Außervollzugsetzung einer Einbeziehungssatzung, einstweiliger Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren, vorläufige Außervollzugsetzung einer Einbeziehungssatzung, Rüge, vorläufiger Rechtsschutz, Regelungsdichte, offensichtlicher Mangel, Amtsermittlungsgrundsatz, städtebauliche Entwicklung

Tenor

I. Die Einbeziehungssatzung „S … … …“ in W … zur Errichtung eines Doppelhauses auf dem Grundstück FlNr. …, Gemarkung W …, B …, bekanntgemacht am 8. Juni 2021, wird vorläufig bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug gesetzt.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 7.500,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragstellerin wendet sich gegen die Einbeziehungssatzung „S … … …“, die die Antragsgegnerin am 29. April 2021 beschlossen und am 8. Juni 2021 bekanntgemacht hat.

2
Durch die Satzung wird eine Teilfläche von ca. 2.280 m² des Grundstücks FlNr. …, Gemarkung W …, in den Bebauungszusammenhang des Ortsteils W … einbezogen. Im nördlichen Teil sieht die Satzung eine Baugrenze für ein Doppelhaus, für Garagen und Carports sowie für einen weiteren Stellplatz unter Darstellung der Grundstückseinfahrt vor. Weiter enthält die Satzung Festsetzungen zur Grundfläche, zur Anzahl der Vollgeschosse, zur Dachform, zur Dachneigung, zur Firstrichtung, zur Wandhöhe, zur Höhe der Oberkante des fertigen Fußbodens über Straßenniveau sowie zu den zu erhaltenden und neu zu pflanzenden Obstbäumen. Im südlichen Teil der einbezogenen Fläche ist eine private Grünfläche/Streuobstwiese sowie daran anschließend eine Ausgleichsfläche festgesetzt.

3
Das Satzungsgebiet liegt in der „weiteren Schutzzone A (W III A)“ der Verordnung des Landratsamts R … über das Wasserschutzgebiet vom 14. Dezember 2015 für die öffentliche Wasserversorgung der Städte K …, B … und R … (WSG-VO). Nach § 3 Abs. 1 Nr. 5.2 WSG-VO ist die Ausweisung neuer Baugebiete in dieser Schutzzone verboten; die Errichtung baulicher Anlagen ist dort nach § 3 Abs. 1 Nr. 5.1 WSG-VO unter näher genannten Voraussetzungen zulässig. Der Verwaltungsgerichtshof hat mit bislang nicht rechtskräftigem Urteil vom 12. März 2020 die Wasserschutzgebietsverordnung aufgehoben (Az. 8 N 16.2555, 8 N 16.2556). Das Landratsamt hat am 27. November 2020 unter Anordnung der sofortigen Vollziehung eine Allgemeinverfügung zum vorläufigen Schutz des Einzugsgebiets für die öffentliche Wasserversorgung der Städte K …, B … und R … in der W … … auf dem Gebiet der Städte K …, B … und des M … B … erlassen. Nach Nr. 1.1.5.2 der Verfügung sind in der weiteren Schutzzone A (III A), in der auch der Satzungsgebiet liegt, neue Baugebiete und wirkungsgleiche Bauvorhaben verboten; die Errichtung oder Erweiterung baulicher Anlagen ist dort unter näher genannten Voraussetzungen zulässig (Nr. 1.1.5.1).

4
Am 12. Juli 2021 stellte die Antragstellerin Normenkontrollantrag gegen die Einbeziehungssatzung und beantragte zugleich,

5
die Einbeziehungssatzung der Stadt B … vom 29. April 2021 „S … … …“ in W …, bekanntgemacht am 8. Juni 2021 an den Amtstafeln der Stadt B …, bis zur Entscheidung über den Normenkontrollantrag vorläufig außer Vollzug zu setzen.

6
Das Wasserschutzgebiet bzw. die vorläufige Sicherung des Einzugsbereichs der Wasserversorgung sei zu ihren Gunsten festgesetzt worden. Die Einbeziehungssatzung sei rechtswidrig, weil sie dem Verbot aus § 3 Abs. 1 Nr. 5.2 WSG-VO widerspreche. Eine Einbeziehungssatzung sei als „neues Baugebiet“ im Sinn des Verbotstatbestands zu verstehen. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut, der Systematik und dem Zweck der Norm. Zudem stehe der Einbeziehungssatzung das Verbot aus Nr. 1.1.5.2 der Allgemeinverfügung entgegen, wonach „neue Baugebiete“ sowie „wirkungsgleiche Bauvorhaben“ verboten seien. Ein Anordnungsgrund liege vor, da zum einen die Schaffung irreversibler Fakten mit erheblichen Folgen für öffentliche und private Belange ein wichtiger Grund sei. Zum anderen sei ein wichtiger Grund auch darin zu sehen, dass bei Umsetzung der Einbeziehungssatzung das Rechtsschutzbedürfnis in der Hauptsache entfalle.

7
Die Antragsgegnerin beantragt,

8
den Antrag abzulehnen.

9
Sie bezog sich hierzu auf ihre Ausführungen im Parallelverfahren 1 NE 21.1791. Ergänzend führt sie aus, dass der Antrag mangels Antragsbefugnis nicht zulässig sei. Es fehle jedenfalls an einer substantiierten Darlegung einer Beeinträchtigung des Grundwassers.

10
Wegen der Einzelheiten des Sachverhalts und des Vorbringens der Beteiligten wird auf die Normaufstellungsakten (vorgelegt im Parallelverfahren 1 NE 21.1791) sowie auf die Gerichtsakten in den Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes und des Hauptsacheverfahrens Bezug genommen.

II.

11
Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO hat Erfolg.

12
1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist die Antragstellerin gemäß § 47 Abs. 2 VwGO antragsbefugt. Danach kann einen Normenkontroll(eil) antrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder verletzt zu werden. Die Antragstellerin beruft sich darauf, dass die Ausweisung des

Wasserschutzgebiets durch die Verordnung des Landratsamts vom 14. Dezember 2015 bzw. die vorläufige Sicherung des Wasserschutzgebiets zu ihren Gunsten erfolgt sei und der dortige Verbotstatbestand für die Ausweisung neuer Baugebiete der Einbeziehungssatzung entgegenstehe. Aus den vorgelegten Aufstellungsakten ergibt sich, dass die Antragstellerin im Bereich des festgesetzten bzw. vorläufig gesicherten Wasserschutzgebiets, das den Einzugsbereich zahlreicher Brunnen zur öffentlichen Trinkwasserversorgung der Städte R …, K … und B … umfasst, mehrere Brunnen zur öffentlichen Trinkwasserversorgung betreibt, insbesondere den Brunnen V K … Die Antragstellerin wurde daher im Aufstellungsverfahren für die Einbeziehungssatzung auch beteiligt. Es besteht somit zumindest die Möglichkeit, dass die Antragstellerin durch die angegriffene Satzung in ihren Rechten (vgl. zum Abwehrrecht einer Gemeinde gegen eine Beeinträchtigung ihrer Einrichtungen: BVerwG, U.v. 12.8.1999 - 4 C 3.98 - NVwZ 2000, 675) bzw. in abwägungsrelevanten Belangen verletzt wird.

13
2. Der Antrag ist auch begründet.

14
Nach § 47 Abs. 6 VwGO kann das Gericht auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen zwingend geboten ist. Erweist sich, dass der Normenkontrollantrag zulässig und voraussichtlich begründet sein wird, so ist dies ein wesentliches Indiz dafür, dass der Vollzug der Einbeziehungssatzung bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. In diesem Fall kann eine einstweilige Anordnung ergehen, wenn der (weitere) Vollzug vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2015 - 4 VR 5.14 - BauR 2015, 968 zur Frage der Wirksamkeit eines Bebauungsplans).

15
Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage wird sich die angegriffene Einbeziehungssatzung voraussichtlich als unwirksam erweisen, sodass gewichtige Gründe - Verhinderung vollendeter Tatsachen - für ihre Außervollzugsetzung sprechen.

16
2.1 Die Einbeziehungssatzung wahrt nicht den Regelungsrahmen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 5 Satz 2 BauGB.

17
Nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde durch eine sog. Einbeziehungssatzung einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn diese Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. In der Satzung können einzelne Festsetzungen nach § 9 Abs. 1, Abs. 1a, Abs. 3 Satz 1 und Abs. 4 BauGB getroffen werden (§ 34 Abs. 5 Sätze 2 und 4 BauGB). Dabei ist die Prägung von Grundstücksflächen durch eine umgebende Bebauung gerade das Charakteristikum der zu einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil gehörenden Flächen. Aus diesem Grund macht § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB die Einbeziehung von Außenbereichsflächen davon abhängig, dass die im Zusammenhang bebauten Ortsteile auch diese im Außenbereich gelegenen Flächen sachlich und räumlich prägen und deshalb auch insoweit eine Plan ersetzende Maßstabsfunktion entfalten können (vgl. BVerwG, B.v. 26.11.2009 - 4 BN 31.09 - BauR 2010, 444). Aus dieser Zweckbestimmung und der Beschränkung in § 34 Abs. 5 Satz 2 BauGB, wonach lediglich einzelne Festsetzungen getroffen werden können, die sonst einem Bebauungsplan vorbehalten sind, folgt aber zugleich, dass Art und Maß der baulichen Nutzung sowie die überbaubaren Grundstücksflächen und die Bauweise im Wesentlichen durch den vorhandenen Baubestand bestimmt werden müssen und die Festsetzungen nach § 9 BauGB allenfalls klarstellend und ergänzend hinzutreten können. Ihrer Funktion entsprechend haben sich ihre Festsetzungen auf die spezifische Zielsetzung, den Innenbereich um einzelne Außenbereichsflächen zu ergänzen, zu beschränken (vgl. BVerwG, B.v. 13.3.2003 - 4 BN 20.03 - juris Rn. 3). Entspricht daher der Regelungsumfang der Festsetzungen einer Einbeziehungssatzung einem (einfachen oder qualifizierten) Bebauungsplan, wird der Regelungsrahmen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB überschritten (vgl. BayVGH, U.v. 13.9.2016 - 1 N 15.4 - BayVBl 2017, 309).

18

Gemessen an diesen Maßstäben gehen die Festsetzungen in der angegriffenen Einbeziehungssatzung über den zulässigen Regelungsrahmen hinaus. Die detaillierten Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung (zulässige Grundfläche des Hauptbaukörpers, Anzahl der Vollgeschosse, Wandhöhe) sowie der überbaubaren Grundstücksflächen (Baugrenzen für Wohnhaus sowie für Garagen und Carports, Stellplatz) entsprechen, unabhängig von einer fehlenden Regelung nach § 19 Abs. 4 BauNVO, in der anzustellenden Gesamtschau der Regelungsdichte eines einfachen Bebauungsplans. Die Einbeziehungssatzung enthält zudem jedenfalls im Hinblick auf die zulässige Grundfläche des Hauptbaukörpers sowie die überbaubare Grundstücksfläche Vorgaben, denen angesichts der nördlich gelegenen prägenden Bebauung nicht nur eine klarstellende Wirkung zugesprochen werden kann. Damit ist der Maßstab für das in der Einbeziehungssatzung vorgegebene Maß der baulichen Nutzung erkennbar nicht die prägende Umgebungsbebauung. Entgegen der beschränkten Festsetzungsmöglichkeit einer Einbeziehungssatzung will die Antragsgegnerin hier die städtebauliche Entwicklung im Plangebiet selbst umfassend steuern und ihre eigenen bzw. die planerischen Vorstellungen der Eigentümer im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung sowie der überbaubaren Grundstücksflächen verwirklichen. Damit verlässt sie den Regelungsbereich einer Einbeziehungssatzung.

19
Zwar soll sich das Normenkontrollgericht - zumal im Verfahren nach § 47 Abs. 6 VwGO - bei der Überprüfung von Satzungen nicht „gleichsam ungefragt“ auf Fehlersuche begeben (vgl. BVerwG, 28.5.2020 - 5 BN 2.19 - juris Rn. 37; v. 17.4.2002 - 9 CN 1.01 - BVerwGE 116, 88). Der aufgezeigte Mangel der Einbeziehungssatzung ist jedoch so offensichtlich, dass er trotz fehlender Rüge der Antragstellerin bei einer sachgerechten Handhabung des Amtsermittlungsgrundsatzes (§ 86 Abs. 1 VwGO) auch im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes nicht außer Acht gelassen werden kann.

20
2.2 Es kann daher offenbleiben, ob die Einbeziehungssatzung zudem auch wegen eines Verstoßes gegen die Wasserschutzgebietsverordnung bzw. gegen die Allgemeinverfügung zur vorläufigen Sicherung des Einzugsgebiets für die öffentliche Wasserversorgung unwirksam ist. Unabhängig von der Frage der Wirksamkeit der Wasserschutzgebietsverordnung bestehen jedenfalls keine durchgreifenden Bedenken gegen die Wirksamkeit der gegenüber der Antragsgegnerin bestandskräftigen und vollziehbaren Allgemeinverfügung. Im Hinblick auf den vorgetragenen Verstoß der Allgemeinverfügung gegen § 7 Abs. 1 BauGB geht die Antragstellerin selbst nicht davon aus, dass dies zu einer Nichtigkeit nach Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG führen würde. Soweit die Antragsgegnerin einwendet, dass die Allgemeinverfügung der Sache nach eine Rechtsverordnung sei und ohne das hierfür erforderliche Verfahren erlassen worden sei, zeigt sie vor dem Hintergrund der Regelung in § 52 Abs. 2 WHG keine Gründe auf, die den Schluss auf eine Nichtigkeit nach Art. 44 Abs. 1 BayVwVfG zuließen.

21
Somit spricht einiges dafür, dass die Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB jedenfalls gegen das Verbot der Baugebietsausweisung in Nr. 1.1.5.2 der Allgemeinverfügung verstößt. Dieser Regelung liegt erkennbar die Intention zu Grunde, den Einzugsbereich der Trinkwasserbrunnen zur öffentlichen Trinkwasserversorgung vor Gefährdungen durch weitere Bauten und hieran anknüpfenden Nutzungen, die auf der Grundlage neu geschaffenen Baurechts entstehen könnten, zu schützen, sodass angesichts des hohen Schutzguts der öffentlichen Wasserversorgung sämtliche planerische Entscheidungen, die erstmalig zur Schaffung neuen Baurechts führen, unter den Begriff „neue Baugebiete“ verstanden werden könnten (vgl. auch zur ähnlichen Terminologie in § 78 Abs. 1 Nr. 1 WHG: BVerwG, U.v. 3.6.2014 - 4 CN 6.12 - NVwZ 2014, 1377). Dem steht auch nicht entgegen, dass nach Nr. 1.1.5.1 der Allgemeinverfügung unter den dort näher genannten Voraussetzungen Bauvorhaben zugelassen werden können. Denn diese Regelung knüpft ersichtlich bereits an ein dem Grunde nach bestehendes Baurecht an. Ob und inwieweit hier angesichts der Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamts, der aufgrund der Stellung des Wasserwirtschaftsamts als kraft Gesetzes eingerichteter Fachbehörde (Art. 63 Abs. 3 Satz 1 BayWG) nach ständiger Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs eine besondere Bedeutung zukommt (vgl. BayVGH, B.v. 6.4.2020 - 8 ZB 19.852 - Rn 16; B.v. 9.5.2017 - 22 ZB 17.152 - juris Rn. 10) eine Befreiung nach Nr. 2.1 der Allgemeinverfügung von dem Verbot der Baugebietsausweisung erfolgen kann, bedarf hier keiner Entscheidung, da sie bislang nicht ausgesprochen wurde.

22

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2, § 52 Abs. 1 und 8 GKG. Sie orientiert sich an Nummern 1.5 und 9.8.1 (in entsprechender Anwendung) des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

23
In entsprechender Anwendung von § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO hat die Antragsgegnerin die Nummer II der Entscheidungsformel in derselben Weise zu veröffentlichen wie die streitgegenständliche Satzung.

24
Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO).