

**Titel:**

**Normenkontrollantrag gegen Einbeziehungssatzung**

**Normenkette:**

VwGO § 47 Abs. 2

BauGB § 1 Abs. 7, § 8 Abs. 2, § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3

**Leitsätze:**

**1. Bei der Einbeziehung einer Außenbereichsfläche in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile (§ 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB), die jenseits einer Straße liegt, ist es entscheidend, ob die Straße trennende Wirkung entfaltet oder nicht. (Rn. 14) (redaktioneller Leitsatz)**

**2. Mit dem Gebot, Bebauungspläne aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, verlangt das Gesetz nicht die exakte Umsetzung der Darstellungen des Flächennutzungsplans in den Festsetzungen des Bebauungsplans; gemeint ist vielmehr eine planerische Ausgestaltung des im Flächennutzungsplan festgelegten Grundkonzepts. Entsprechendes muss für Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB gelten. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Normenkontrolle, Einbeziehungssatzung, Antragsbefugnis, Flächennutzungsplan, mündliche Verhandlung, Außenbereichsfläche, trennende Wirkung einer Straße, Entwicklungsgebot, Abwägungsmangel

**Tenor**

I. Der Antrag wird abgelehnt.

II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Entscheidung ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Der Antragsteller darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht die Antragsgegnerin vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Der Streitwert wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

**Gründe**

I.

1

Der Antragsteller wendet sich gegen die erste Änderung der Einbeziehungssatzung Gemeindeteil U. M.straße, FINr. 123/T3, 123/4, 123/5, 123/6, 123/7 und 123/8 sowie Teilfläche FINr. 216 der Antragsgegnerin. Er ist Eigentümer des Grundstücks M.straße, FINr. 213/2 der Gemarkung V. Dieses Grundstück ist nicht von der Satzung umfasst. Die Satzung wurde am 1. Dezember 2020 beschlossen. Die Bekanntmachung erfolgte am 15. Dezember 2020.

2

Der Antragsteller ist der Auffassung, dass der vorliegende Flächennutzungsplan das betroffene Gebiet als landwirtschaftliche Fläche ausweise. Die Flächen seien nach dem Flächennutzungsplan nicht bebaubar. Für den Kläger entstünden Nachteile, da seine Rechte als Eigentümer eines Grundstücks in einem faktischen reinen Wohngebiet erheblich beeinträchtigt würden. Die angefochtene Satzung verbinde zwei Gebiete mit unterschiedlicher tatsächlicher Nutzung im Sinn der Baunutzungsverordnung. Hierdurch würden nachbarschützende Belange verletzt. Durch die neue Bebauung und dadurch entstehende Verdichtung des Gebiets von landwirtschaftlicher Fläche im Baugebiet finde eine erhöhte Belästigung durch Lärm beim Antragsteller statt. Zusätzlich werde seine rechtliche Situation gegenüber dem Freistaat Bayern betreffend den Lärmschutz gegen die BAB 8 erheblich beeinträchtigt. Die Bebauungsdichte sei nicht mit der bestehenden Bebauung des angrenzenden Dorfgebiets in Einklang zu bringen. Die Fläche liege in einem

überschwemmungsgefährdeten Gebiet. Die Voraussetzungen des § 34 Abs. 4 Nr. 3 BauGB würden nicht vorliegen. Die Erweiterung der bebaubaren Fläche stehe nicht im Einklang mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 34 Abs. 4 Nr. 1 BauGB).

**3**

Der Antragsteller beantragt,

**4**

Die Klarstellungs- und Einbeziehungssatzung Gemeindeteil U. M.straße, FINr. 123/T3, 123/4, 123/5, 123/6, 123/7 und 123/8 sowie Teilfläche FINr. 216 der Gemarkung V. vom 1. Dezember 2020, am 15. Dezember 2020 in Kraft getreten, ist nichtig.

**5**

Die Antragsgegnerin beantragt,

**6**

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

**7**

Sie trat dem Vorbringen des Antragstellers im Einzelnen entgegen.

**8**

Mit Schreiben vom 10. Juni 2022 wies der Senat die Beteiligten darauf hin, dass eine Entscheidung nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO in Betracht kommt. Die Antragsgegnerin verzichtete auf mündliche Verhandlung. Der Antragsteller hielt eine mündliche Verhandlung für erforderlich.

**9**

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die dem Gericht vorliegenden Behördenakten Bezug genommen.

II.

**10**

Der zulässige Normenkontrollantrag ist nicht begründet.

**11**

1. Der Senat kann nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entscheiden, auch wenn der Antragsteller nicht auf mündliche Verhandlung verzichtet hat (§ 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO; vgl. BVerwG, B.v. 30.11.2017 - 6 BN 2.17 - NVwZ 2018, 340). Insbesondere liegt hier kein Verstoß gegen § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Satz 1 der Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten vom 4. November 1950 (Europäische Menschenrechtskonvention - EMRK) vor, die innerstaatlich im Rang eines Bundesgesetzes gilt. Nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO entscheidet der Verwaltungsgerichtshof durch Urteil oder, wenn er eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält, durch Beschluss. Darüber, ob eine mündliche Verhandlung entbehrlich ist, entscheidet der Verwaltungsgerichtshof nach richterlichem Ermessen (vgl. BVerwG, B.v. 20.12.1988 - 7 NB 3.88 - BVerwGE 81.139). Dieses Verfahrensermessen wird jedoch durch Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK eingeschränkt. Danach hat jedermann einen Anspruch darauf, „dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen zu entscheiden hat“. Unstreitig erstreckt sich dies nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 16.12.1999 - 4 CN 9.98 - BVerwGE 110, 203) grundsätzlich auch auf die Entscheidung über die Gültigkeit einer bauleitplanerischen Satzung nach § 47 Abs. 5 VwGO, da das Recht am Grundeigentum zu den „zivilrechtlichen“ Ansprüchen im Sinn von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK zählt. Eine solche Satzung stellt eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinn von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG dar, die nur hingenommen werden muss, wenn sie auf einer rechtmäßigen Norm beruht. Aufgrund dieser eigentumsgestaltenden Wirkung der Satzung kann sich dieser in vergleichbarer Weise unmittelbar auf das Grundeigentum auswirken. Dies gilt jedenfalls dann, wenn sich ein im Plangebiet befindlicher Eigentümer gegen eine sein Grundstück betreffende Festsetzung wehren möchte (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.1999 - 4 CN 9.98 - BVerwGE 110, 203). Ob allerdings eine Betroffenheit eines Grundeigentümers außerhalb des Plangebiets im verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahren gemäß Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK eine mündliche Verhandlung erfordert, lässt sich nicht in jedem Fall annehmen. Maßgeblich ist, ob die

angegriffene planerische Festsetzung auf sein Grundeigentum unmittelbar einwirkt und welche konkreten Beeinträchtigungen beispielsweise erst in einem nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren zu beurteilen sind (vgl. BVerwG, B.v. 30.7.2001 - 4 BN 41.01 - NVwZ 2002, 87). Insbesondere bei befürchteten Lärmimmissionen lässt sich der tatsächliche Eintritt einer rechtlich erheblichen Belästigung in der Regel erst für das konkrete Verfahren beurteilen, so dass in diesem Fall das Baugenehmigungsverfahren zur Bewältigung auftretender Probleme zur Verfügung steht (vgl. BVerwG, B.v. 30.7.2001 - 4 B N 41.01 - NVwZ 2002, 87). Im vorliegenden Fall steht dem nicht im Plangebiet liegenden Nachbarn der Rechtsschutz durch eine Nachbarklage offen, so dass bereits von daher die Annahme einer unmittelbaren Beeinträchtigung im Sinn des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK durch die Einbeziehungssatzung ausgeschlossen ist. Darüber hinaus liegt eine Ausnahmesituation, in der von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung abgesehen werden kann, auch deshalb vor, weil der Fall offensichtlich und einfach gelagert ist (vgl. EuGH, U.v. 26.7.2017 - C-348/16 - NVwZ 2017, 1449 Rn. 47).

## 12

2. Der Antrag des Antragstellers nach § 47 Abs. 1 VwGO ist zulässig. Die insoweit erforderliche Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann hier noch angenommen werden. Antragsbefugt sind natürliche und juristische Personen, wenn sie geltend machen, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt werden zu können. Dies setzt voraus, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass er durch die Norm in seinen Rechten verletzt wird (ständige Rechtsprechung vgl. nur BVerwG, U.v. 18.11.2002 - 9 CN 1.02 - BVerwGE 117, 209). Unter Zugrundelegung dieser Maßstäbe kann im vorliegenden Fall die Antragsbefugnis noch bejaht werden. Der Antragsteller hat sich insbesondere auf erhöhte Lärmimmissionen berufen sowie darauf, dass die Verwirklichung des Bebauungsplans einen Riegel auf der Fläche Fl.Nr. 123 errichten würde, hinter dem das Wasser abgeleitet werde und in den Bereich seines Grundstücks abfließe.

## 13

3. Der Antrag ist jedoch nicht begründet.

## 14

a) Nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Bereichs entsprechend geprägt sind. Die Regelung beschränkt die Möglichkeit, Flächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einzubeziehen, nicht - wie früher § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB a. F. - mehr auf eine bloße Abrundung. Entscheidend ist für die Einbeziehung die Prägung der einbezogenen Flächen durch die angrenzende Bebauung. Bei der Einbeziehung einer Fläche, die jenseits einer Straße liegt, ist es entscheidend, ob die Straße trennende Wirkung entfaltet oder nicht (vgl. VGH BW, U. v. 27.6.2007 - 3 S 128/06 - juris). Eine solche trennende Wirkung hat die M.straße nach den dem Senat vorliegenden Unterlagen nicht. Im Übrigen setzt eine Prägung der Außenbereichsflächen im Sinn von § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB voraus, dass dem angrenzenden (Innen-)Bereich im Hinblick auf Art und Maß der baulichen Nutzung, Bauweise und überbaubare Grundstücksfläche die erforderlichen Zulässigkeitsmerkmale für die Bebaubarkeit dieser Flächen entnommen werden können (vgl. BayVGH, U.v. 8.6.2010 - 15 N 08.3172 - juris; Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, Stand: April 2022, § 34 Rn. 117). Dies ist hier der Fall und wurde auch vom Antragsteller nicht substantiiert in Frage gestellt (s. auch 3d) aa)).

## 15

b) Voraussetzung für die Aufstellung von Satzungen nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist, dass sie mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist (§ 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BauGB). Die Beschaffung von Bauland im Umgriff der Satzung ist mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung der Gemeinde vereinbar.

## 16

c) Der Antragsteller rügt, dass eine Ausweisung als Baugebiet aufgrund der fehlenden Grundlage im Flächennutzungsplan nicht zulässig sei. Soweit damit eine Verletzung des Entwicklungsgebots aus § 8 Abs. 2 BauGB gerügt wird, folgt dem der Senat nicht. Die Antragsgegnerin hat zwar zugestanden, dass die angegriffene Satzung im Widerspruch zu der Darstellung des Flächennutzungsplans, der insoweit eine landwirtschaftliche Fläche und sonstige Grünfläche vorsieht, stehe. Mit dem Gebot, Bebauungspläne aus

dem Flächennutzungsplan zu entwickeln, verlangt das Gesetz aber nicht die exakte Umsetzung der Darstellungen des Flächennutzungsplans in den Festsetzungen des Bebauungsplans; gemeint ist vielmehr eine planerische Ausgestaltung des im Flächennutzungsplan festgelegten Grundkonzepts (vgl. BVerwG, B. v. 12.2.2003 - 4 BN 9.03 - NVwZ - RR 2003, 408). Entsprechendes muss für Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB gelten. Angesichts des geringen Umfangs der Abweichung - betroffen ist von der ersten Änderungssatzung nur eine Teilfläche mit einer Größe von ca. 3.000 m<sup>2</sup> - fallen die Abweichungen nicht ins Gewicht. Durch sie verschiebt sich im Bereich des Gemeindegebiets zwar das Verhältnis zwischen bebauten Flächen einerseits und Flächen für Landwirtschaft und sonstigen Grünflächen andererseits zugunsten der Ersteren. Jedoch bleibt dadurch das im Flächennutzungsplan für das Plangebiet selbst und seinen engeren Umgriff zum Ausdruck gelangende planerische Konzept unangetastet.

#### 17

Im Übrigen wäre eine - unterstellte - Verletzung des Entwicklungsgebots auch bei einer (entsprechenden) Anwendung von § 214 Abs. 2 Nr. 2 BauGB unbeachtlich, weil nicht erkennbar ist, dass die sich aus dem Flächennutzungsplan ergebende geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt worden ist.

#### 18

d) Mängel in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB sind nicht ersichtlich. Nach dieser Bestimmung sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Ein Abwägungsmangel liegt vor, wenn eine Abwägung überhaupt nicht vorgenommen wurde oder wenn der Ausgleich zwischen den verschiedenen Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, der die objektive Gewichtung eines dieser Belange verfehlt (vgl. bereits BVerwG, U.v. 12.12.1969 - IV C 105.66 - BVerwGE 34, 301/309). Das Abwägungsgebot erlaubt bei einer Planungsentscheidung einen besonders flexiblen und dem Einzelfall gerecht werdenden Interessenausgleich unter maßgeblicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Maßgebend ist, ob nach zutreffender und vollständiger Ermittlung des erheblichen Sachverhalts alle sachlich beteiligten Belange und Interessen der Entscheidung zugrunde gelegt sowie umfassend in nachvollziehbarer Weise abgewogen worden sind (vgl. auch BVerfG (Kammer), B.v. 19.12.2002 - 1 BvR 1402/01 - NVwZ 2003, 727). Die als Abwägungsmaterial beachtlichen privaten Interessen beschränken sich zwar im Bauplanungsrecht nicht auf subjektive öffentliche Rechte oder auf das, was nach Art. 14 GG oder Art. 2 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich gegen (entschädigungslose) Eingriffe geschützt ist. Bei der planerischen Abwägung können jedoch alle (betroffenen) Interessen unbeachtet bleiben, die entweder - objektiv - geringwertig oder aber - sei es überhaupt, sei es im gegebenen Zusammenhang - nicht schutzwürdig sind (vgl. BVerwG, B.v. 9.11.1979 a.a.O.). Gemessen an diesen Grundsätzen ist hier kein Abwägungsmangel zu ersehen.

#### 19

aa) Der Antragsteller trägt vor, auf der gegenüberliegenden landwirtschaftlichen Fläche werde nunmehr neue Bebauung, entsprechend der dortigen Nutzung als Mischgebiet eine Mischbebauung, zugelassen. Ausweislich der Satzung sind als zulässige Bebauung für die Teilfläche FINr. 123/T3 ein Einfamilienhaus mit einer Doppelgarage zulässig, auf der FINr. 123/4 und 123/5 sind je eine Doppelhaushälfte mit je einer Doppelgarage zulässig. Die neuen Gebäude auf FINr. 123/6, 123/7 und 123/8 sind als Einfamilienhäuser mit je einer Doppelgarage und auf der FINr. 216/T1 ein Wohnhaus mit einer Doppelgarage und zwei Stellplätzen zulässig. Mithin sieht das Satzungsgebiet nur Wohnbebauung vor. Es ist nicht ersichtlich, wie das ebenfalls mit einem Wohnhaus bebaute Grundstück des Antragstellers davon beeinträchtigt wird. Auch eine Lärmerhöhung am Wohnhaus des Antragstellers durch die geplante Wohnbebauung ist für den Senat nicht ersichtlich und auch nicht substantiiert vorgetragen.

#### 20

Soweit es um die Lärmschutzthematik im Plangebiet selbst geht, wurde dieser Problematik hinreichend Rechnung getragen. Die Satzung enthält diesbezüglich unter D 2 einen entsprechenden Hinweis. Danach kann es in der Nähe der Autobahn zwar vor allem in der Nachtzeit zu Richtwertüberschreitungen kommen. Deshalb sind für gesunde Wohnverhältnisse bei den Wohngebäuden passive Schallschutzmaßnahmen vorzusehen. Wohn-/ Schlaf- und Büro-/ Aufenthaltsräume seien nach Möglichkeit auf der der Autobahn abgewandten Gebäudeseite anzuordnen. Fenster und Fenstertüren in den der Autobahn zugewandten Räume müssen in der Bauart den Anforderungen der Schallschutzklasse 3 (gemäß VDI-RL 2719) entsprechen. Dies ist nicht zu beanstanden.

**21**

Neben der Sache liegt offensichtlich der Vortrag des Antragstellers, wonach eine Unklarheit der Einstufung des gesamten Gebiets im Rahmen der Lärmschutzmaßnahmen für die BAB 8 bestehen würde. Für den Senat ist unter keinem Gesichtspunkt ersichtlich, wieso es für den Antragsteller insoweit zu einer Verschlechterung des ihm zustehenden Lärmschutzes kommen kann.

**22**

bb) Der Antragsteller rügt, dass durch die neue Bebauung ein Riegel auf der Fläche FINr. 123 errichtet werde, hinter dem das Wasser abgeleitet werde und in den Bereich seines Grundstücks abfließe. Ausweislich der dem Senat vorliegenden Unterlagen befindet sich das Grundstück des Antragstellers bereits nicht im Hochwassergefährdungsbereich des D. Dorfbaches (Gerichtsakte 2 NE 21.531 S. 158). Insofern ist der Antragsteller auch unter diesem Gesichtspunkt nicht betroffen. Dies gilt auch unter der Berücksichtigung der Stellungnahme des Herrn B. vom 23. Februar 2021. Diese geht von einem Retentionsraumverlust von 5.000 bis 10.000 m<sup>3</sup> Wasser aus. Für den Senat ist nachvollziehbar, dass - weil das Vorhaben außerhalb des ermittelten Überschwemmungsgebiets des D. Dorfbachs liegt - auch kein Retentionsraumausgleich erfolgen muss. Im Übrigen hat die Antragsgegnerin unwidersprochen vorgetragen, dass eine Verdrängung von 5.000 m<sup>3</sup> bei 25 cm Fließtiefe einen Baukörper von 2 ha Grundfläche erfordern würde. Eine solch große Riegelbebauung liegt hier unstreitig nicht vor.

**23**

Für das Plangebiet steht der Hochwasserschutz der Satzung nicht entgegen. Den Hinweisen des Wasserwirtschaftsamts wurde insoweit Rechnung getragen, als vorsorglich in der Satzung festgelegt wurde, dass die Erdgeschoss-Ebene der Wohngebäude mindestens 25 cm über dem ermittelten Wasserstand des HQ100-Hochwasser angepasst zu errichten sei (§ 3 Nr. 3 der Textlichen Festsetzungen der Satzung). Auch dies ist nicht zu beanstanden.

**24**

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO.

**25**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

**26**

Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 52 Abs. 1 und 8 GKG.

**27**

Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.