VGH München, Beschluss v. 16.10.2026 – 9 NE 26.1410

Titel:

Überschreitung des zulässigen Regelungsrahmens bei gemeindlicher Einbeziehungssatzung

Normenketten:

BauGB § 34 Abs. 4 Nr. 3, Abs. 5
VwGO § 47 Abs. 6

Leitsätze:

1. Entspricht der Regelungsumfang der Festsetzungen einer gemeindlichen Einbeziehungssatzung einem (einfachen oder qualifizierten) Bebauungsplan, wird der Regelungsrahmen des § 34 Abs. 4 S. 1 Nr. 3 BauGB überschritten. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
2. Will die Gemeinde entgegen der beschränkten Festsetzungsmöglichkeit einer Einbeziehungssatzung die städtebauliche Entwicklung im Plangebiet selbst umfassend steuern und ihre eigenen bzw. die konkreten planerischen Vorstellungen der Eigentümer im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung sowie der überbaubaren Grundstücksflächen verwirklichen, verlässt sie den Regelungsbereich einer Einbeziehungssatzung. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Einstweiliger Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren, Einbeziehungsatzung zur Ermöglichung einer Kfz-Werkstatt, Regelungsdichte der Festsetzungen in einer Einbeziehungssatzung, Planungsbedürfnis bei städtebaulichen Konflikten, Einbeziehungssatzung, Regelungsdichte, Abwägungsgebot, Nachbarschutz, Immissionsschutz, städtebauliche Entwicklung, vorläufiger Rechtsschutz, Bauvorhaben, Innenbereich, einzelne Außenbereichsflächen, Regelungsrahmen, Überschreitung, einschränkende Vorgaben

Tenor

I. Die am 21. Januar 2026 bekanntgemachte Einbeziehungssatzung „…“ des Antragsgegners wird vorläufig bis zur Entscheidung in der Hauptsache außer Vollzug gesetzt.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Der Streitwert wird auf 7.500,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich als Eigentümer eines angrenzenden Wohngrundstücks … … … … gegen die Einbeziehungssatzung des Antragsgegners, mit der die Grundstücke FlNr. … … … … … … … … zur Ermöglichung einer gewerblichen Nutzung als Kfz-Werkstatt mit Büro, Verwaltung, Lager und Betriebsleiterwohnung in den im Zusammenhang bebauten Ortsteil einbezogen werden sollen.

2
Das 2.498 m² umfassende Plangebiet wird derzeit landwirtschaftlich genutzt. Im Westen grenzen ein Wohngebäude und eine Schreinerei, im Nordosten das Wohngebäude des Antragstellers an, und in der näheren Umgebung befinden sich landwirtschaftliche Hofstellen. Der Flächennutzungsplan, der die angrenzenden Flächen als Dorfgebiet darstellt, soll unter Verweis auf § 13a Abs. 2 Nr. 2 BauGB im Wege der Berichtigung angepasst werden. Ausweislich der Begründung sei Ziel der Planung, durch Einbeziehung der Grundstücke die geplante gewerbliche Nutzung zu ermöglichen. Der nördliche Teilbereich mit der FlNr. … könne als Baulücke im Innenbereich eingestuft werden; der südliche Teilbereich FlNr. …, der im Flächennutzungsplan als landwirtschaftliche Fläche dargestellt werde, sei dem Außenbereich zuzuordnen. Die in den Innenbereich einbezogenen Flächen hätten weder der Lage noch der Größe nach ein städtebauliches Gewicht, die Aufstellung eines Bebauungsplans sei nicht erforderlich. Zur Wahrung der dorftypischen Nutzungsdurchmischung würden weitere Festsetzungen zur zulässigen Baudichte (GRZ) in Kombination mit Wandhöhe und Firsthöhe vorgenommen. Die Art der baulichen Nutzung werde nicht

vorgegeben; aufgrund der umliegenden Nutzung sei eine gewerbliche Nutzung mit Betriebsleiterwohnen vertretbar. Die vorgegebene maximale Anzahl an Wohnungen in Wohngebäuden diene der Unterstützung der gewünschten gewerblichen Nutzung. Die Vorgabe eines Bauraums gewährleiste, dass die Hauptgebäude nicht weiter als über die angrenzende Bebauung nach Süden hinausragten. Vor Erlass der Einbeziehungssatzung wurde eine schalltechnische Untersuchung vom 9. September 2025 durchgeführt; das Wohngebäude des Antragstellers wird dort als Immissionsort (IO) 4 aufgeführt. Als Ergebnis der Untersuchung wird u.a. ausgeführt, dass am westlich angrenzenden Nachbarwohnhaus an der Ostseite (Immissionsort IO 1b) der aufgrund anzunehmender gewerblicher Vorbelastungen um 6 dB(A) reduzierte Tag-Immissionsrichtwert für Misch- bzw. Dorfgebiete von 54 dB(A) erreicht und eingehalten werde; an den übrigen Immissionspunkten bleibe der um 6 dB(A) reduzierte Richtwert um mindestens weitere 6 dB(A) unterschritten. Die Satzung sieht unter C. Hinweise Nr. 8.1 den Bericht über die schalltechnische Untersuchung vor; danach „müssen“ die Gesamtbeurteilungspegel aller mit den einbezogenen Grundstücken zusammenhängenden Lärmimmissionen an den Wohngebäuden der Nachbarschaft den zur Tagzeit geltenden Immissionsrichtwert von 60 dB(A) um mindestens 6 dB(A) unterschreiten. Der Gewerbebetrieb sei entsprechend den Planangaben und Angaben zu betreiben, die der schalltechnischen Untersuchung vom 9. September 2025 zugrunde gelegen hätten.

3
Der Antragsteller hat gegen die am 20. Januar 2026 beschlossene und am selben Tag ausgefertigte Einbeziehungssatzung, die am 21. Januar 2026 ortsüblich bekanntgemacht wurde, Normenkontrollantrag und einen Normenkontrolleilantrag gestellt. Zur Begründung führt er aus, auf den Flächen der Einbeziehungssatzung solle eine große, völlig überdimensionierte und sich nicht einfügende Gebäudekubatur zum Betrieb einer Kfz-Werkstatt errichtet werden. Der Bauantrag sei bereits gestellt und es stehe dringend zu befürchten, dass das Landratsamt auf Basis der mit hoher Wahrscheinlichkeit unwirksamen Einbeziehungssatzung – unter Verweis auf die fehlende Normverwerfungskompetenz – eine Baugenehmigung für das verfahrensgegenständliche Vorhaben erteile. Sollte ein entsprechender Bauantrag bzw. eine Genehmigungsfreistellung positiv verbeschieden werden, wären wegen des nur eingeschränkten Rechtsschutzes gegen Einzelbaugenehmigungen die Rechtsschutzoptionen des Antragsstellers stark beschränkt, zumal auch einer Klage gegen die Baugenehmigung wegen § 212a BauGB keine aufschiebende Wirkung zukomme. Nachdem die Rechtmäßigkeit der Satzung mehr als fraglich sei und ohne diese die gewerbliche Autowerkstatt aufgrund der dann zugrunde zu legenden Außenbereichslage offensichtlich unzulässig wäre, müsse bereits der Erlass der Baugenehmigung verhindert, hilfsweise so lange zurückgestellt werden, bis über den vorliegenden Antrag entschieden sei. Der Antragsteller werde als Eigentümer des benachbart gelegenen bebauten Wohngrundstücks im Dorfgebiet mit erheblichem Gewerbelärm belastet und zudem werde durch den hohen, riegelartigen Bau in unzumutbarem Umfang Licht und Luft entzogen, zumal sich für den Antragsteller zudem die Hochwassersituation verschärfen dürfte.

4
Es spreche alles dafür, dass der Antragsgegner sich bewusst für das Verfahren der Einbeziehungssatzung entschieden habe, um das deutlich aufwändigere Verfahren eines Bebauungsplans zu vermeiden, wobei aber gleichzeitig ein Festsetzungskonstrukt in die Einbeziehungssatzung aufgenommen worden sei, welches in seiner Dichte einem Bebauungsplan entspreche. Es sei verfehlt, die Umsetzung des Bauvorhabens in Ansehung dieses offensichtlichen ungeklärten Konflikts voranzutreiben, da hierdurch potentiell rechtswidrige Fakten geschaffen würden. Insbesondere das Interesse, nicht wieder rückgängig zu machende Fakten mit erheblichen Folgen für öffentliche und private Belange zu verhindern, die auf der Grundlage einer voraussichtlich unwirksamen Rechtsvorschrift geschaffen würden, stelle einen wichtigen Grund für den Erlass einer einstweiligen Anordnung dar.

5
Der Anwendungsbereich einer Einbeziehungssatzung beschränke sich auf Außenbereichsflächen, der nördliche Teil der Fl.Nr. … wäre mangels Lage im Außenbereich der Anwendung einer Einbeziehungssatzung von vornherein entzogen. Ausweislich des Planteils zur Satzung und des Luftbildes im BayernAtlas könne eine Prägung durch die Umgebungsbebauung maximal für die FlNr. … erkannt werden. Die FlNr. … lasse eine solche Prägung vermissen, da sich südlich davon der offene Außenbereich anschließe und nach Osten eine bauliche Abgrenzung durch die öffentlich gewidmete Straße mit der FlNr. … bestehe. Diese führe zu einer baulichen Zäsur vor Ort, so dass insbesondere von der östlich der Straße

liegenden Bebauung keine Prägung mehr ausgehe. Selbst wenn man dies anders sehen sollte, so dürfte der jenseits der Straße FlNr. … auf Höhe der FlNr. … liegende Bereich der FlNr. … auch bereits dem Außenbereich zuzuordnen sein, da sich dort keine Gebäude befänden, welche dem regelmäßigen Aufenthalt von Menschen dienten. Von Norden her komme der FlNr. … ebenfalls keine bauliche Prägung zu. Die FlNr. … sei unbebaut, lediglich auf FlNr. … befinde sich das Wohnhaus des Antragsstellers. In westlicher Richtung bestehe eine Wohnbebauung auf einer (wohl ehemaligen) landwirtschaftlichen Hofstelle. Der Antragsgegner habe faktisch einen (vorhabenbezogenen) Bebauungsplan erlassen, diesen jedoch im Verfahren einer Einbeziehungssatzung aufgestellt und auch als solche bezeichnet. Es handele sich um einen Etikettenschwindel. Die Anzahl und die Qualität der Festsetzungen entsprächen denen eines Bebauungsplans, was im Rahmen einer Einbeziehungssatzung unzulässig sei. In der Satzung seien zahlreiche Festsetzungen nicht als solche bezeichnet, sondern als Hinweise deklariert. Bereits dem Wortlaut sowie dem Sinn und Zweck nach habe der Antragsgegner diese Inhalte verbindlich vorgeben und nicht nur nachrichtlich übernehmen wollen. Insbesondere die umfassenden Festsetzungen zum Immissionsschutz seien abwägungsrelevant und verbindlich. Entgegen dem Wesen einer Einbeziehungssatzung würden nicht lediglich Flächen zum Innenbereich erklärt, sondern solle vielmehr nur ein ganz konkretes Vorhaben zur Umsetzung gelangen. Ausweislich der Festsetzungen zum Immissionsschutz müsse das zu beantragende Vorhaben der Betriebsbeschreibung entsprechen, welches dem Immissionsschutzgutachten zugrunde liege. Dies sei jedoch widersprüchlich, da damit nicht ergebnisoffen eine Innenbereichsfläche geschaffen werde, sondern eine bewusste Planungsentscheidung der Gemeinde für ein ganz bestimmtes Vorhaben. Wenngleich die Frage, ob sich das entsprechende Vorhaben tatsächlich baurechtlich einfüge, eine solche des Baugenehmigungs- und nicht des Satzungsaufstellungsverfahrens sei, bringe der Antragsgegner bei der Aufstellung eindeutig zum Ausdruck, dass die Satzung schlussendlich vorhabenbezogen sei. Den Konflikt mit der Frage des Einfügens in ein Dorfgebiet erkenne die Gemeinde selbst, indem sie umfassende Festsetzungen zum Schallschutz in der Satzung vornehme, wenngleich diese fehlerhaft als Hinweise bezeichnet würden. Die Zulässigkeit einer Kfz-Werkstatt im Dorfgebiet sei nach der vorzunehmenden typisierenden Betrachtungsweise problematisch. Die festgesetzte Wandhöhe von 6,5 m bzw. die Firsthöhe von 9 m sei hoch. Es fehle eine Untersuchung und Darstellung, ob und wo in der Umgebungsbebauung derartige Maße zu finden seien, um deren Festsetzung zu rechtfertigen. Nach Kenntnis des Antragstellers würden die festgesetzten Wand- und Firsthöhen auf den Nachbargrundstücken FlNrn. … … … … … … nicht erreicht. Die Gemeinde setze einen neuen „Einfügensrahmen“ fest, welcher über die Umgebungsbebauung hinausgehe. Jedenfalls führten die vorgenommenen Festsetzungen in der Satzung dazu, dass unmittelbar südlich auf nahezu der kompletten Breite der FlNrn. … … … eine Gewerbehalle mit einer Firsthöhe von 9 m errichtet werden könne – ein in dieser Dimension beispielloses Gebäude in der Umgebung. Der Antragsteller als Eigentümer der FlNr. … werde hierdurch geradezu eingemauert, da er sich nach Süden (und ggfs. auch nach Westen) einem massiven Gebäuderiegel ausgesetzt sehe. Dem naturschutzfachlichen Ausgleich sei eine GRZ von 0,4 zugrunde gelegt worden, obwohl die Satzung eine Überschreitung bis zu 0,8 ermögliche.

6
Der Antragsteller beantragt,

7
durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO die Einbeziehungssatzung „…“ des Antragsgegners bis zur Entscheidung über den Normenkontrollantrag des Antragstellers außer Vollzug zu setzen, sowie

8
im Wege einer Zwischenentscheidung (Hängebeschluss) den Vollzug bzw. die Anwendbarkeit der Satzung bis zur Entscheidung über den Antrag gem. § 47 Abs. 6 VwGO vorläufig auszusetzen.

9
Der Antragsgegner beantragt,

10
den Antrag abzulehnen.

11
Zur Begründung wird ausgeführt, die Einbeziehungssatzung … sei sowohl formell als auch materiell rechtmäßig. Für die Gültigkeit einer Einbeziehungssatzung sei es unschädlich, wenn Flächen einbezogen

würden, die ohnehin zum Innenbereich gehörten. Die einbezogenen Flächen würden durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Innenbereichs entsprechend geprägt. Die in der Einbeziehungssatzung festgesetzte Wandhöhe und Firsthöhe würden durch die vorhandenen Wandhöhen und Firsthöhen der Bebauung in der näheren Umgebung deutlich überschritten. Die … Straße und der … Weg hätten auch keine trennende Wirkung in Bezug auf die Prägung. Vorliegend enthalte die Satzung lediglich einzelne Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung, zum Maß der baulichen Nutzung, zur überbaubaren Grundstücksfläche sowie zur Grünordnung. Diese Festsetzungen seien notwendig, um die bauplanungsrechtlichen Vorstellungen des Antragsgegners für die einzubeziehenden Flächen festzulegen und dafür zu sorgen, dass die Flächen einer für den Ortsteil … sinnvollen bauplanungsrechtlichen Entwicklung eröffnet würden. Die Festsetzungen zur Grundflächenzahl (GRZ) von 0,40, zur Wandhöhe von 6,5 m und zur maximalen Firsthöhe von 9,0 m orientierten sich an der vorhandenen Bebauung in der näheren Umgebung. Die Hinweise zum Immissionsschutz unter Ziffer 8 der Satzung, die in der Satzung auch ausdrücklich als „Hinweise“ bezeichnet seien, stellten entgegen der Ansicht des Antragstellers keine Festsetzungen dar. Die Einbeziehungssatzung enthalte keine Festsetzung hinsichtlich der Zulässigkeit einer Kfz-Werkstatt in einem Dorfgebiet im Sinne des § 5 BauNVO. Die Frage, ob eine Kfz-Werkstatt in einem Dorfgebiet zulässig sei, sei nicht im vorliegenden Normenkontrollverfahren, sondern im Baugenehmigungsverfahren zu klären. Die materiellen Voraussetzungen nach § 34 Abs. 5 BauGB lägen vor. Aus der Stellungnahme des Wasserwirtschaftsamtes vom 21. November 2025 ergäben sich keine Anhaltspunkte für eine konkrete Gefährdung; es werde nur empfohlen, tiefliegende Gebäudeteile und Öffnungen vor wild abfließendem Wasser zu schützen. Der Vorwurf des Antragstellers, dass die verfahrensgegenständliche Satzung aufgrund der Festsetzung zu § 19 Abs. 4 Satz 1 und Satz 2 BauNVO eine GRZ von 0,8 für deren Geltungsbereich festlege und daher eine Versiegelung von 0,8 entstehe, die Gemeinde jedoch nur eine Versiegelung von 0,4 ausgleiche, verkenne den dem naturschutzfachlichen Ausgleich zugrundeliegenden Berechnungsmaßstab. Die Eingriffsschwere bemesse sich nach der festgesetzten GRZ und somit nach einem Eingriff anhand einer GRZ von 0,4. Die Überschreitungsregel des § 19 Abs. 4 Satz 2 BauNVO müsse nicht bereits bei der Aufstellung eines Bebauungsplans in der Bewertung des zu tätigenden naturschutzfachlichen Ausgleichs Berücksichtigung finden.

12
Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten in diesem sowie in dem Hauptsacheverfahren (Az.: 9 N 26.1154) und die beigezogenen Akten des Antragsgegners Bezug genommen.

II.

13
Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO hat Erfolg.

14
1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist der Antragsteller antragsbefugt, weil er hinreichend substantiiert geltend macht, in seinem Recht auf fehlerfreie Abwägung seiner Belange verletzt zu sein (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

15
Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann einen Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Erforderlich, aber auch ausreichend ist es, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest möglich erscheinen lassen, dass er durch die Norm in seinen Rechten verletzt wird. Nur dann, wenn eine Rechtsverletzung offensichtlich und eindeutig nach jeder Betrachtungsweise ausscheidet, kann die Antragsbefugnis verneint werden (vgl. BVerwG, U.v. 18.11.2002 – 9 CN 1.02 – BVerwGE 117, 209 = juris Rn. 53). Die Verletzung eines derartigen subjektiven Rechts kann auch für Plannachbarn aus einem Verstoß gegen das in § 1 Abs. 7 BauGB enthaltene Abwägungsgebot folgen. Dieses Gebot hat hinsichtlich solcher privater Belange drittschützenden Charakter, die für die Abwägung erheblich sind. Antragsbefugt ist also, wer sich auf einen abwägungserheblichen privaten Belang berufen kann; denn wenn es einen solchen Belang gibt, besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, dass die Gemeinde ihn bei ihrer Abwägung nicht korrekt berücksichtigt hat (vgl. BVerwG, U.v. 30.4.2004 – 4 CN 1.03 – juris Rn. 9). Nicht abwägungsbeachtlich sind insbesondere geringwertige oder mit einem Makel behaftete Interessen sowie solche, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht oder solche, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan

nicht erkennbar waren (vgl. BVerwG, U.v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 – BVerwGE 107, 215 = juris Rn. 12). Diese Anforderungen gelten gleichermaßen für einen Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 6 VwGO (vgl. BayVGH, B.v. 18.8.2022 – 1 NE 22.1002 – juris Rn. 12). Diese Maßstäbe gelten auch für den Normenkontrollantrag gegen eine auf der Grundlage von § 34 Abs. 4 BauGB erlassene Einbeziehungssatzung entsprechend; ein die Satzung angreifender Dritter muss auch in diesem Fall die Verletzung seines Anspruchs auf fehlerfreie Abwägung seiner Belange geltend machen können (vgl. BayVGH, B.v. 28.5.2025 – 9 NE 25.638 – juris Rn. 21; U.v. 18.12.2006 – 1 N 05.2027 – juris Rn. 23).

16
Der Umstand allein, dass ein bisher unbebautes Grundstück künftig bebaut werden darf, macht das Interesse des Nachbarn an der Erhaltung des bisherigen Zustandes, z. B. wegen der Ortsrand- und Aussichtslage, zwar noch nicht zu einem abwägungserheblichen Belang; im Einzelfall kann aber die Schwelle zur Abwägungserheblichkeit überschritten und eine Verletzung des Abwägungsgebotes zu Lasten des Nachbarn möglich sein (BVerwG, B.v. 22.08.2000 – 4 BN 38.00 -NVwZ 2000, 1413; OVG LSA, U.v. 11.8.2010 – 2 K 108/09 – juris Rn. 41). Eine Rechtsverletzung „durch“ eine Rechtsvorschrift oder deren Anwendung im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kommt auch dann in Betracht, wenn die von dem Antragsteller geltend gemachte Beeinträchtigung subjektiver privater Interessen zwar endgültig erst durch einen nachfolgenden eigenständigen Rechtsakt eintritt, dieser Rechtsakt jedoch in der von dem Antragsteller angegriffenen Norm bereits als von dem Normgeber geplante Folgemaßnahme angelegt ist (vgl. OVG LSA, U.v. 11.8.2010, a.a.O. Rn. 43 m.w.N.). Abgesehen davon hat der Antragsgegner die Belange des Antragstellers hinsichtlich einer möglichen Beeinträchtigung durch hinzutretenden Gewerbelärm auf den einbezogenen Flächen ersichtlich als abwägungsrelevant betrachtet; sein Grundstück wurde in der eingeholten schalltechnischen Untersuchung vom 9. September 2025, auf die unter Nr. 8.1 der Einbeziehungssatzung hingewiesen wird, als Immissionsort IO 4 beurteilt.

17
2. Der Antrag ist auch begründet.

18
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; BayVGH, B.v. 5.8.2021 – 1 NE 21.1791 – juris Rn. 15).

19
Nach der im Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gebotenen summarischen Prüfung der Sach- und Rechtslage wird sich die angegriffene Einbeziehungssatzung voraussichtlich als unwirksam erweisen, so dass gewichtige Gründe, insbesondere die Verhinderung vollendeter Tatsachen für ihre Außervollzugsetzung sprechen.

20
a) Die Einbeziehungssatzung wahrt voraussichtlich nicht den Regelungsrahmen des § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 und Abs. 5 Satz 2 BauGB.

21
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 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 die Festsetzungen einer Einbeziehungssatzung 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). Angesichts von § 34 Abs. 5 Satz 2 BauGB („einzelne“ Festsetzungen) und der Planungspflicht der Gemeinden aus § 1 Abs. 3 BauGB wird eine Einbeziehungssatzung umso eher zu Bedenken Anlass geben, je höher ihre Regelungsdichte ist und je mehr sie die Funktion eines Bebauungsplans übernimmt (vgl. BVerwG, B.v. 19.1.2022 – 4 BN 47.21 – juris Rn. 10). 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. 16.4.2024 – 1 N 21.1885 – juris Rn. 18; U.v. 13.9.2016 – 1 N 15.4 – BayVBl 2017, 309). Enthält eine Einbeziehungssatzung einschränkende und nicht nur klarstellende Vorgaben, ist der Maßstab nicht mehr die Umgebungsbebauung. Will die Gemeinde entgegen der beschränkten Festsetzungsmöglichkeit einer Einbeziehungssatzung die städtebauliche Entwicklung im Plangebiet selbst umfassend steuern und ihre eigenen bzw. die konkreten planerischen Vorstellungen der Eigentümer im Hinblick auf das Maß der baulichen Nutzung sowie der überbaubaren Grundstücksflächen verwirklichen, verlässt sie den Regelungsbereich einer Einbeziehungssatzung (vgl. BayVGH, U.v. 16.4.2024 – 1 N 21.1885 – juris Rn. 19).

22
Gemessen daran dürften nach summarischer Prüfung die in der Einbeziehungssatzung getroffenen Festsetzungen über den zulässigen Regelungsrahmen hinausgehen. Zum einen entsprechen die detaillierten Festsetzungen zum Maß der baulichen Nutzung (Grundflächenzahl, Wandhöhe, Firsthöhe) und zur überbaubaren Grundstücksfläche in der Gesamtbetrachtung der Regelungsdichte eines (zumindest) einfachen Bebauungsplans; sie gehen über eine klarstellende Bedeutung hinaus. Zum anderen trifft die Gemeinde mit der Beschränkung der Wohnnutzung unter Nr. 2.1 der Satzung, wonach je 1.200 m² Grundstücksfläche in Wohngebäuden eine Wohnung zulässig ist, eine Bestimmung, die ausweislich der Begründung der „Unterstützung der gewerblichen Nutzung“ dienen soll. Die Gemeinde nimmt damit eine Verengung der Nutzungsart auf eine gewerbliche Nutzung vor und beschränkt eine sich nach der Umgebungsbebauung gemäß § 34 Abs. 1, 2 BauGB einfügende Wohnnutzung. Damit gehen die getroffenen Festsetzungen über eine klarstellende Bedeutung hinaus und wahren nicht mehr den zulässigen Regelungsrahmen.

23
b) Es bestehen darüber hinaus Zweifel, ob die Einbeziehungssatzung gemäß § 34 Abs. 5 Nr. 1 BauGB mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung vereinbar ist.

24
Das Gesetz verlangt für eine Ergänzungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB keine Erforderlichkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB, sondern nur die Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung, die in § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BauGB als eigenständige und insoweit speziellere Tatbestandsvoraussetzung ausgestaltet ist. Die nach § 34 Abs. 5 Satz 1 Nr. 1 BauGB geforderte Vereinbarkeit mit einer geordneten städtebaulichen Entwicklung stellt jedoch Anforderungen in Richtung auf die nach § 1 Abs. 7 BauGB in der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belange; Konfliktlagen können dem Erlass einer Ergänzungssatzung entgegenstehen. Nach den Zulässigkeitsregeln des § 34 Abs. 1 bis 3 BauGB nicht zu bewältigende Spannungen können nur durch Aufstellung eines Bebauungsplanes gelöst werden (vgl. VGH BW, U.v. 8.4.2009 – 5 S 1054/08 – juris Rn. 40 m.w.N.; OVG LSA, U.v. 11.8.2010 – 2 K 108/09 – juris Rn. 54; OVG NW, B.v. 9.10.2007 – 10 B 1377/07.NE – juris Rn. 12).

25
Im Hinblick darauf, dass die mit der Einbeziehungssatzung intendierte Verwirklichung einer gewerblichen Nutzung, insbesondere des Vorhabens Autowerkstatt mit fünf Hallentoren, städtebauliche Konflikte begründen kann (vgl. zur Gebietsverträglichkeit angesichts des räumlichen Umfangs einer Autowerkstatt mit

2 x 200 m²: BayVGH, U.v. 27.9.2021 – 15 B 20.828 – juris Rn. 36), dürfte sich trotz der geringen Größe des Plangebiets in Anbetracht der Immissionsvorbelastung die Frage nach einem Bedürfnis für eine planerische Entscheidung in einer Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 BauGB stellen.

26
Dahinstehen kann weiter, ob die Festsetzung einer GRZ von 0,8 nach § 19 Abs. 4 Satz 3 BauNVO als erwartbarer Eingriff in Natur und Landschaft beim Ausgleichsbedarf Berücksichtigung zu finden hat (vgl. NdsOVG, U.v. 15.1.2004 – 1 KN 128/03 – juris Rn. 57; für Überschreitungen nach § 19 Abs. 4 Satz 2 BauNVO vgl. BayVGH, U.v. 24.5.2012 – 2 N 12.448 – juris Rn. 58). Auch bedarf es im Rahmen des Normenkontrolleilverfahrens keiner Entscheidung, ob unter Berücksichtigung der Lage des Plangebiets in einem Bereich von potentiellen Fließwegen mit starkem Abfluss bei Starkregen und dem ermöglichten Grad der Versiegelung den Hochwasserschutzbelangen ausreichend Rechnung getragen wurde. Ergänzend ist darauf hinzuweisen, dass nach § 1a Abs. 2 Satz 2 und 5 BauGB die Möglichkeiten der Innenentwicklung darzulegen sind, wenn durch die Einbeziehungssatzung bisher landwirtschaftlich oder als Wald genutzte Flächen der baulichen Nutzbarkeit zugeführt werden (vgl. Söfker/Hellriegel in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Januar 2026, § 34 Rn. 107).

27
c) Der Erlass einer einstweiligen Anordnung ist zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen nach § 47 Abs. 6 VwGO dringend geboten.

28
Der voraussichtliche Erfolg der Hauptsache stellt ein wesentliches Indiz dafür dar, dass der Vollzug des Bebauungsplans bis zu einer Entscheidung in der Hauptsache suspendiert werden muss. Eine einstweilige Anordnung kann in diesem Fall aber nur dann ergehen, wenn der (weitere) Vollzug des Bebauungsplans vor einer Entscheidung im Hauptsacheverfahren Nachteile befürchten lässt, die unter Berücksichtigung der Belange des Antragstellers, betroffener Dritter und/oder der Allgemeinheit so gewichtig sind, dass eine vorläufige Regelung mit Blick auf die Wirksamkeit und Umsetzbarkeit einer für den Antragsteller günstigen Hauptsacheentscheidung unaufschiebbar ist (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.14 – juris Rn. 12; B.v. 16.9.2015 – 4 VR 2.15 u.a. – BRS 83 Nr. 58 Rn. 4). Das kann etwa angenommen werden, wenn ein Antrag auf Baugenehmigung zur Umsetzung der Planung gestellt wurde und mit Erlass der Baugenehmigung unabhängig vom Ausgang des Normenkontrollhauptsacheverfahrens vollendete Tatsachen entstehen, die einen vom Antragsteller nachgesuchten Rechtsschutz leerlaufen ließen (vgl. BVerwG, B.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.14 – juris Rn. 22; BayVGH, B.v. 8.2.2017 – 15 NE 16.2226 – juris Rn. 27). Da die Erteilung einer Baugenehmigung für das mit der Einbeziehungssatzung zu ermöglichende Vorhaben Kfz-Werkstatt mit Büro, Verwaltung, Lager und einem Wohngebäude mit Garage unmittelbar bevorsteht, könnten vollendete Tatsachen entstehen, die den vom Antragsteller nachgesuchten Rechtsschutz scheitern ließen. Eine solche Situation erfordert den Erlass der beantragten einstweiligen Anordnung.

29
Mit dieser Entscheidung bedarf es keiner Entscheidung mehr über den seitens des Antragstellers außerdem beantragten Erlass einer Zwischenverfügung.

30
3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 und 8 GKG und orientiert sich an den Nrn. 1.5 und 9.7.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025.

31
Dieser Beschluss ist unanfechtbar, § 152 Abs. 1 VwGO.