

## 3/1

## Änderungen des Baugesetzbuchs

Durch das „Gesetz zur Mobilisierung von Bauland“ vom 14.06.2021 ist eine weitere Novellierung des Städtebaurechts erfolgt. Die Änderungen des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung wurden am 22.06.2021 (BGBl. 2021 I Nr. 33 S. 1802–1809) verkündet und traten am 23.06.2021 in Kraft. Damit hat das Baugesetzbuch genau 61 Jahre nach der Verkündung des Bundesbaugesetzes (BBauG) vom 23.06.1960 erneut einige grundlegende Änderungen erfahren.

### Fachbuch Baugesetzbuch 2021



In der zum Praxishandbuch der Bauleitplanung und des Städtebaurechts gehörenden Textausgabe „Baugesetzbuch 2021“ ist der neue Wortlaut des Baugesetzbuchs, der Baunutzungsverordnung und

der Planzeichenverordnung schon informell veröffentlicht worden.

Das Städtebaurecht ist ein sich laufend entwickelnder gesetzgeberischer Prozess. Die nach der Publikation „Baugesetzbuch 2021“ erfolgten weiteren Änderungen des Baugesetzbuchs und der Baunutzungsverordnung werden an dieser Stelle fortlaufend aufgeführt.

### Befristet geltende Instrumente

Der Gesetzgeber geht davon aus, dass die Mobilisierung von Bauland eine vorübergehende Problemlage darstellt, die nach wenigen Jahren möglichst intensiver Bautätigkeit von selbst obsolet geworden sein wird. Aufgrund dieser Annahme sind einige der zusätzlich in das Baugesetzbuch eingefügten städtebaulichen Instrumente nur befristet bis zum Ablauf des 31. Dezember des jeweils angegebenen Jahres gültig; sie entfallen mit Ablauf der jeweils unterschiedlichen Jahresangabe.

#### Befristet geltende städtebauliche Instrumente

- § 246b BauGB: Sonderregelungen für Anlagen für gesundheitliche Zwecke im Zuge der COVID-19-Pandemie ... **bis Ende 2022**
- § 13b BauGB: Bebauungsplan zur Einbeziehung von Außenbereichsflächen ... **bis Ende 2022** (Aufstellung) bzw. **bis Ende 2024** (Satzungsbeschluss)
- § 246 Abs. 8 bis 13, 15 bis 17 BauGB: Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte. Änderung der in den Absätzen angegebenen Befristungen vom 31.12.2019 um 5 Jahre ... **bis Ende 2024**

- § 250 BauGB: Bildung von Wohneigentum in Gebieten mit angespannten Wohnungsmärkten ... **bis Ende 2025**
- § 9 Abs. 2d BauGB: Bebauungsplan der Wohnraumversorgung ... **bis Ende 2024** (Aufstellung) bzw. **Ende 2026** (Satzungsbeschluss)
- § 201a BauGB: Verordnungsermächtigung zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt ... **bis spätestens Ende 2026**
- § 246 Abs. 12 Satz 2 BauGB: Sonderregelungen für Flüchtlingsunterkünfte. Möglichkeit der Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans ... **bis Ende 2027**

Die Verordnungen zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB können von den Landesregierungen für einen näher zu bestimmenden Zeitraum erlassen werden. Sie müssen dabei spätestens zum Ablauf des 31.12.2026 außer Kraft treten.

Durch die Befristung der Geltungszeiträume der einzelnen Verordnungen zur Bestimmung von Gebieten mit einem angespannten Wohnungsmarkt nach § 201a BauGB haben die an diese Verordnung gebundenen Instrumente einen begrenzten Anwendungszeitraum von maximal fünfeneinhalb Jahren.

**An die Verordnungsermächtigung in § 201a BauGB gebunden sind ...**

- das Allgemeine Vorkaufsrecht nach § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB
- die Ergänzung der Befreiung nach § 31 Abs. 3 BauGB
- das Baugebot nach § 175 Abs. 2 Satz 2 i.V.m. § 176 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB

Durch den befristeten Anwendungszeitraum der aufgeführten Instrumente sind Änderungen des Baugesetzbuchs vorprogrammiert. Mit Ablauf des Geltungszeitraums können diese Instrumente nicht mehr angewendet werden. Eine zusätzliche positive Änderung des Baugesetzbuchs ist nicht erforderlich. Eine Verlängerung des Geltungszeitraums oder eine Entfristung einzelner Instrumente ist nur auf gesetzlicher Grundlage durch eine erneute Änderung des Baugesetzbuchs möglich.

### **Weitere Änderungen des Baugesetzbuchs**

Über weitere durch den Gesetzgeber erfolgte Änderungen des Baugesetzbuchs wird an dieser Stelle jeweils aktuell berichtet. Auf durch den Gesetzgeber beabsichtigte Änderungen wie etwa in Regierungserklärungen, Koalitionsvereinbarungen etc. wird an anderer Stelle in den „Aktuellen Hinweisen“ eingegangen.

Die nächste Änderung des Baugesetzbuchs dürfte angesichts des teils nur temporären Städtebaurechts schon für die nächste Wahlperiode 2021 bis 2025 vorprogrammiert sein.

## 4/4.2

## Vergabe von Planungsleistungen

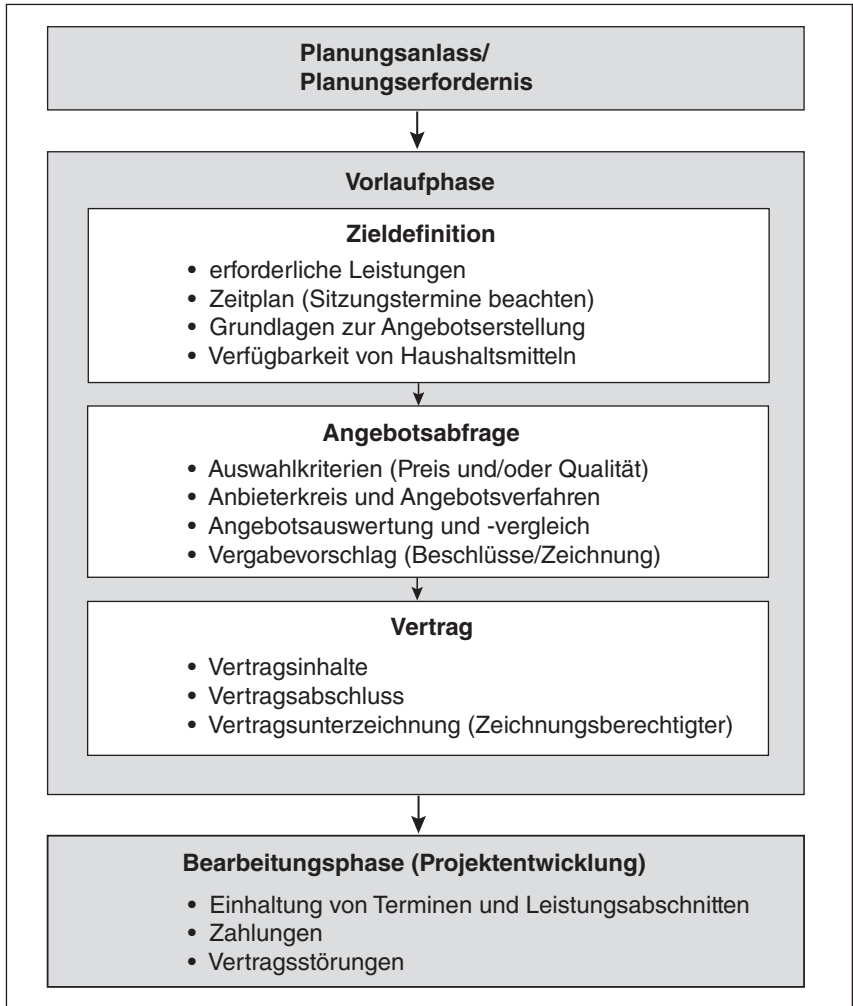
Werden die planerischen Leistungen bei der Aufstellung eines Bauleitplans ganz oder in Teilen an einen Dritten vergeben, sind die rechtlichen und wirtschaftlichen Randbedingungen vorab zu klären: Vergabe, Vertrag, zu erbringende Leistungen und Honorierung bilden den organisatorischen Rahmen für die Bearbeitung der Bauleitplanung im Verhältnis zwischen der Gemeinde als Auftraggeber und dem Planungsbüro als Auftragnehmer.

Planungsleistungen werden allgemein im Wege der freihändigen Vergabe vergeben. Sie sollen sich grundsätzlich am Prinzip der Wirtschaftlichkeit orientieren. Für die Vergabe maßgebend sind in Abhängigkeit von der Höhe der zu vergebenden Planungsleistungen auf der Grundlage der entsprechenden EU-Richtlinie folgende Vorschriften:

- ❑ Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen als zentrale Norm des deutschen Kartell- und Wettbewerbsrechts (Teil 4 mit §§ 97 bis 184 GWB)
- ❑ Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) als übergeordnete Rechtsnorm zur Vergabe öffentlicher Aufträge
- ❑ Unterschwellenvergabeordnung (UVgO) bei Vergabe öffentlicher Aufträge unterhalb des Schwellenwerts
- ❑ landesrechtliche Regelungen wie beispielsweise Vergabe- und Tariftreuegesetze sowie kommunale vergaberechtliche Regelungen

Bei einer Beauftragung eines Planungsbüros durch private Vorhabenträger sind ebenfalls die HOAI

und die Bestimmungen des Werkvertrags anzuwenden, jedoch gelten hierbei nicht die Vergabevorschriften für die öffentliche Hand.



*Verfahrensablauf einer Beauftragung an Dritte*

## Schwellenwert und Art des Vergabeverfahrens

Bei der Vergabe und dem anzuwendenden Vergabeverfahren ist der im europäischen Kontext festgelegte Schwellenwert für die Honorarsumme zu beachten; dieser bezieht sich auf das Honorar für die insgesamt zu vergebende Planungsleistung (Nettosumme ohne Umsatzsteuer). Seitens der EU-Kommission wird dieser Schwellenwert alle zwei Jahre neu festgelegt und beträgt derzeit 214.000 € (Stand: 01.01.2020) für allgemeine Liefer- und Dienstleistungsaufträge. Die Honorarsumme darf nicht durch Stückelung des Planungsumfangs mit dem Ziel unterlaufen werden, den Planungsauftrag unterhalb des Schwellenwerts und damit außerhalb der VgV-Regelungen zu vergeben. Hieraus leiten sich die möglichen Vergabeverfahren ab:

*Honorarsumme über 214.000 €:* Beachtung des Kartellrechts und Vergabe nach der Verordnung über die Vergabe öffentlicher Aufträge (VgV) – und damit die EU-weite Bekanntmachung des Planungsauftrags

*Honorarsumme unter 214.000 €:* Beachtung der Unterschwellenvergabeordnung (UVgO), des Landesrechts und kommunaler Regelungen (die vielfach nach anderen Schwellenwerten unterschiedliche Vergaberegeln aufweisen)

Für eine rechtssichere Vergabe empfiehlt sich seitens des kommunalen Auftraggebers eine frühzeitige Abstimmung mit dem Rechtsamt und dem Rechnungsprüfungsamt. Letzteres prüft grundsätzlich die Ordnungsmäßigkeit, Wirtschaftlichkeit und Zweckmäßigkeit des Verwaltungshandelns.

Die *Unterschwel­lenvergabeordnung* (UVgO) regelt das Verfahren zur Vergabe von Liefer- und Dienstleistungsaufträgen unterhalb der EU-Schwellenwerte des § 106 Abs. 2 des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkung. Sie gilt für Vergaben des Bundes und in den meisten Bundesländern (mit Ausnahme von Hessen, Rheinland-Pfalz, Sachsen und Sachsen-Anhalt). Als mögliche Verfahrensarten benennt § 8 UVgO die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung (mit und ohne Teilnahmewettbewerb) und die Verhandlungsvergabe (mit und ohne Teilnahmewettbewerb). Unter den Ausschreibungsvarianten öffentliche Ausschreibung und beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb kann ein öffentlicher Auftraggeber frei wählen; die anderen Vergabearten sind hingegen nur dort zulässig, wo die UVgO sie ausnahmsweise anordnet oder zulässt. Die bislang gestattete freihändige Vergabe hingegen entfällt; an ihre Stelle tritt die Verhandlungsvergabe. Die UVgO orientiert sich in Struktur und Inhalt an der Vergabeverordnung (VgV) und verweist an einigen Stellen auf den vierten Teil des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen. Von der Rechtsprechung entwickelte Auslegungsmaßstäbe für die Bestimmungen der VgV lassen sich somit in den meisten Fällen auch für die Regelungen der UVgO anwenden.

Mittlerweile haben viele Bundesländer zudem ergänzende Gesetze zur Vergabe und Tarif­treue sowie zum fairen Wettbewerb erlassen, die auch unterhalb der EU-Schwellenwerte Transparenz, Antidiskriminierung und ausreichende Bieterzahl fordern. Letztlich sind viele Aspekte der unter­schwelligen Verfahren auch mit dem formalen VgV-Verfahren zu vergleichen.



Zudem sind häufig Vergabeerleichterungen aus konjunkturellen Gründen in jüngerer Zeit für einen befristeten Zeitraum anzutreffen – z.B. im Zusammenhang mit der Corona-Pandemie. Diese variieren in den einzelnen Bundesländern sehr stark.

Beim Angebotsverfahren stehen zwei Aspekte im Vordergrund, die vor einer Vergabe klärungsbedürftig sind:

- ❑ Veröffentlichung/Bewerberkreis: Wie muss die Gemeinde die Absicht einer Auftragsvergabe bekannt machen, und wie weit muss sie zwingend den Bewerberkreis öffnen (VgV-Verfahren mit EU-Bekanntmachung), oder wie weit will sie bei Unterschreitung des Schwellenwerts den Bewerberkreis öffnen?
- ❑ Bewerberauswahl: Nach welchen Kriterien wählt die Gemeinde den Auftragnehmer aus?

→ **Hinweis für die Praxis**

Da die VgV meist nur auf Flächennutzungsplanleistungen anzuwenden ist, sind in der Praxis diese der VgV vorangestellten Vergabeverfahren nur bei wenigen städtebaulichen Aufgabenstellungen anzutreffen. Üblicherweise wird der Schwellenwert bei der Vergabe von Bebauungsplanleistungen nicht überschritten, sodass hier die UVgO anzuwenden ist.

### **Verfahren nach der Vergabeverordnung (VgV-Verfahren)**

In der Vergabeverordnung gibt es einen eigenen Abschnitt 6 mit besonderen Vorschriften für die Vergabe von Architekten- und Ingenieurleistungen (§§ 73 bis 80 VgV). Durch die Positionierung der

allgemeinen Vorschriften eines Vergabeverfahrens sowie der Eignungs- und Zuschlagskriterien vor diesem Abschnitt 6 sowie ergänzende übergeordnete Vorschriften des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB) wird jedoch die Handhabung der Vergabeverordnung nicht erleichtert.

Gemäß der Vergabeverordnung sind unlautere und wettbewerbsbeschränkende Verhaltensweisen unzulässig (Primärrechtsschutz). Kleinere Büros und Berufsanfänger sind „bei geeigneten Aufgabenstellungen“ zu beteiligen. Grundsätze sind die Gebote der Gleichbehandlung, Nichtdiskriminierung und Transparenz. Vorgesehen ist ein zweistufiges Verfahren nach festgelegten Kriterien:

*Teilnahmewettbewerb:* Aufgrund der Vergabebekanntmachung erhalten alle potenziellen Anbieter die Möglichkeit, sich für den Planungsauftrag zu bewerben, wobei der Auftraggeber diejenigen anhand von Eignungskriterien auswählt, mit denen er in Verhandlung treten will.

*Verhandlungsverfahren:* Im Rahmen des Verhandlungsverfahrens verhandelt die Gemeinde als Auftraggeber mit mindestens drei oder mehr Anbietern über die konkrete Vergabe aufgrund von Zuschlagskriterien (auch in mehreren Phasen); alternativ hierzu kann auch ein städtebaulicher Wettbewerb innerhalb des VgV-Verfahrens durchgeführt werden.

Ein Vergabeverfahren ist arbeitsaufwendig und stellt hohe Ansprüche an die Rechtssicherheit. Zur Absicherung kann sich eine Gemeinde bei dem Vergabeverfahren eines nicht an der Vergabe be-

teiligten externen Sachverständigen bedienen. Dies können mit der Vergabematerie vertraute Planungsbüros oder Juristen sein. Kommunen mit nur geringer Erfahrung im Vergaberecht wird dies dringend empfohlen.

Vergabeunterlagen sind gemäß § 41 VgV vom Auftraggeber „unentgeltlich, uneingeschränkt, vollständig und direkt“ zum Abruf vorzuhalten. Diese freie Verfügbarkeit kann aus Gründen der Vertraulichkeit eingeschränkt werden. Dies lässt aktuell noch viele Fragen offen, in Zukunft wird auch vor dem Hintergrund gerichtlicher Verfahren präzisiert werden müssen, welche Unterlagen bereits zum Zeitpunkt der Bekanntmachung veröffentlicht werden müssen. Grundsätzlich ist aber davon auszugehen, dass der Umfang der bereitzustellenden Unterlagen zum Zeitpunkt der Bekanntmachung und die damit verbundenen Inhalte des gesamten Verfahrens (z.B. Zuschlagskriterien) nunmehr mit größerer Sorgfalt zu beachten sind und nicht mehr zu großen Teilen auf die nachfolgende Phase der Verhandlungsgespräche mit ausgewählten Bietern verlagert werden können.

#### *Eignung*

Grundsätzlich können Bewerber nach § 42 VgV in Verbindung mit §§ 122 bis 125 GWB wegen Unzuverlässigkeit ausgeschlossen werden. Dies sind Rechtsverstöße in der Vergangenheit (z.B. Bestechung), Steuer- und Sozialabgabendelikte, laufende Insolvenzverfahren und dergleichen.

Für die konkrete Prüfung der Eignung und Qualität der Bewerber bietet die Vergabeverordnung abschließende Kriterien an, die bereits in der Bekanntmachung anzugeben und bezogen auf die

Aufgabenstellung angemessen bzw. erforderlich sind. Auf überzogene Forderungen von Nachweisen sollte verzichtet werden, da die Vergabeverordnung sehr umfangreiche „Kannbestimmungen“ enthält:

- *Nachweis der finanziellen und wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit (§ 45 VgV):* Hierbei handelt es sich um Nachweise von Umsatz, Bilanz, Bankerklärungen und Berufshaftpflichtversicherung. Diese Aspekte sind im Regelfall von untergeordneter Bedeutung für eine Beauftragung städtebaulicher Leistungen.
- *Nachweis der technischen und beruflichen Leistungsfähigkeit (§ 46 und § 75 VgV):* Die Angaben zur fachlichen Eignung sind einerseits formaler Art und beziehen sich beispielsweise auf die Bürogröße, Anzahl und Art von Computerarbeitsplätzen, betriebsinterne Qualitätssicherungssysteme und Kontrollen. Andererseits können Referenzen mit Angaben des Rechnungswerts, des Zeitpunkts der Leistungserbringung sowie ergänzende Angaben verlangt werden. In der Praxis durchgesetzt hat sich die Erkenntnis, dass gerade die Referenzen vergleichbarer Planungsleistungen im Vordergrund der Eignungsauswahl stehen. Für die Vergleichbarkeit von Referenzen ist es aber unerheblich, ob Bewerber bereits Objekte genau derselben Nutzungsart geplant haben.

Aus den eingegangenen Bewerbungen wählt die Gemeinde mindestens drei Bewerber aus, die zur Verhandlung aufgefordert werden. In der Praxis hat sich eine etwas größere Anzahl von ca. fünf Bewerbern bewährt. Ausdrücklich wird hier bei glei-

*Zuschlags-  
kriterien/  
Auftrags-  
vergabe*

cher Eignung auch die Möglichkeit eines Losverfahrens (§ 75 Abs. 6 VgV) eröffnet.

Möglich ist auch die Eignungsleihe (d.h. Bietergemeinschaft oder Nachunternehmer) gemäß § 47 VgV sowie zukünftig auch die „Einheitliche Europäische Eigenerklärung“.

Den zur Verhandlung aufgeforderten Teilnehmern sind die zur Anwendung gelangenden Zuschlagskriterien spätestens mit der Aufforderung zur Angebotsabgabe (Regelfall ist aber die Definition der Zuschlagskriterien bereits in der Bekanntmachung) mitzuteilen. Diese Zuschlagskriterien beziehen sich auf die zu erwartende fachliche Leistung nach § 58 und § 76 VgV: Qualität der zu erwartenden planerischen Leistung (fachlicher und technischer Wert, Ästhetik, Zweckmäßigkeit u.Ä.), Kundendienst, Organisation, Qualifikation und Erfahrung des vorgesehenen Personals sowie Preis/Honorar, sofern hier innerhalb der HOAI-Regelungen Spielräume bestehen.

Da wegen zusätzlich erforderlicher Besonderer Leistungen nur die wenigsten planerischen Leistungen im Städtebau hinsichtlich der Honorarhöhe nach der HOAI exakt zu quantifizieren sind, empfiehlt sich grundsätzlich eine Einbeziehung des Preis-Leistungs-Verhältnisses innerhalb der durch die HOAI festgelegten Grenzen (siehe hierzu die Ausführungen unter Vergütung bzw. in den Kapiteln zu Flächennutzungsplan und Bebauungsplan). Dies auch vor dem Hintergrund, dass seit 01.01.2021 gemäß HOAI die Honorartafeln nur noch einen Orientierungsrahmen darstellen. Ebenso verhandelbar ist der Umfang der Nebenkosten,

meist als Nebenkostenpauschale sowie Stundensätze für etwaige, bisher nicht erkennbare Zusatzleistungen.

Für die Aufgabenstellung der städtebaulichen Planung steht aber die vom Bewerber zu erwartende fachliche Leistung als sinnvollste Bewertungsgrundlage im Vordergrund. Hierzu können auch ergänzende Unterkriterien wie Vorschläge zur Bearbeitung und Arbeitsmethodik, bezogen auf die konkrete Aufgabenstellung, herangezogen werden.

### **Unterschwellenvergabeordnung**

Als mögliche Verfahrensarten benennt § 8 UVgO die öffentliche Ausschreibung, die beschränkte Ausschreibung (mit und ohne Teilnahmewettbewerb) und die Verhandlungsvergabe (mit und ohne Teilnahmewettbewerb). Letzteres bedeutet mindestens drei aufgeforderte Verhandlungsteilnehmer. Unter den Ausschreibungsvarianten öffentliche Ausschreibung und beschränkte Ausschreibung mit Teilnahmewettbewerb kann ein öffentlicher Auftraggeber frei wählen; die anderen Vergabearten sind hingegen nur dort zulässig, wo die Unterschwellenvergabeordnung sie ausnahmsweise anordnet oder zulässt.

Viele Bundesländer haben zu den möglichen Verfahrensarten eigene Ausführungsregelungen mit Benennung bestimmter Schwellenwerte für einzelne mögliche Verfahrensarten getroffen.

In der Unterschwellenvergabeordnung gibt es ebenfalls besondere Vorschriften für die Vergabe von freiberuflichen Leistungen (§§ 50 UVgO).

*Verhandlungs-  
vergabe ohne  
Teilnahme-  
wettbewerb*

Im Übrigen entsprechen viele Regelungen den Ausführungen der Vergabeverordnung.

Gibt bei der zu vergebenden Planungsleistung die Möglichkeit, eine Verhandlungsvergabe durchzuführen, bestehen für die Gemeinde folgende Alternativen:

- ❑ Beschränkung auf einen feststehenden Einzelbewerber (nur in beschränkten Ausnahmefällen möglich)
- ❑ Abfrage bekannter Planungsbüros (meist drei bis sechs)
- ❑ Einholen von Referenzen (und anschließende Angebotsabfrage unter einem begrenzten Teilnehmerkreis)
- ❑ Bewerbungsaufruf in der örtlichen Presse, in Fachpublikationen und/oder im Internet oder staatlichen Vergabeplattformen

Um eine Chancengleichheit des Zugangs auf öffentliche Aufträge zu bewahren und auch jüngeren Büros eine Möglichkeit zu bieten, empfiehlt es sich, über das Einholen von Referenzen und über Bewerbungsaufrufe den Kreis der möglichen Bewerber stetig zu überprüfen und ggf. zu erweitern.

Der Angebotsaufruf auf der Homepage des Anbieters bietet die Möglichkeit, über öffentlich zugängliche Beobachtungslisten eine Vielzahl von Bewerbern auf die laufende Ausschreibung hinzuweisen und so die Angebotsbreite recht offen zu gestalten.

Eng verknüpft mit dem Bewerberkreis sind das Auswahlverfahren und die Definition von Zu-

schlagskriterien. Hier bieten sich die folgenden Möglichkeiten an:

- ❑ ausschließlich Qualitätsprüfung
- ❑ zuerst Qualitätsprüfung (Planerpool), dann Preisvergleich
- ❑ gleichzeitig Qualitätsprüfung und Preisvergleich

Aus fachlicher Sicht wird empfohlen, grundsätzlich auch Preisvergleiche durchzuführen, da innerhalb des offenen Orientierungsrahmens der HOAI durchaus merkliche Unterschiede möglich sind (siehe Abschnitt Vergütung).

Handelt es sich um größere planerische Aufgaben mit einem für die städtische Entwicklung wichtigen städtebaulichen Entwurfsanteil, wird die Durchführung eines Wettbewerbs dringend empfohlen.

Für die Prüfung und Auswertung verschiedener Angebote hinsichtlich der Honorarhöhe wird die Aufstellung von Angebotsspiegeln/-listen empfohlen. Bei der Auswertung sollte der Auftraggeber nicht in erster Linie auf Einzelpositionen schauen, sondern vor allem das Gesamthonorar und die darin enthaltenen Leistungen als Kriterien heranziehen.

### **Planungswettbewerbe**

Planungswettbewerbe sind nun nach § 78 VgV bzw. § 52 UVgO ein eigenständiger Baustein vor dem eigentlichen Vergabeverfahren. Verpflichtend müssen Gemeinden prüfen, ob ein Wettbewerbsverfahren durchgeführt werden soll, und die Entscheidung dokumentieren.



## 5/5.5

### Umweltbelang Wasser

Wasser beeinflusst das Leben auf der Erde in vielfältiger Weise. Es steht in enger Wechselbeziehung zu den übrigen Schutzgütern Boden, Klima und Luft sowie zur Pflanzen- und Tierwelt. Die Zustands- und Ortsveränderungen des Wassers durch Niederschlag, Abfluss, Speicherung und Verdunstung bilden den Wasserkreislauf.

Für den Menschen gilt dabei Wasser immer zugleich als Lebensgrundlage und als Gefahrenquelle. Der Schutz des Trinkwassers war für den Menschen schon immer überlebenswichtig, ebenso das Wasser als Grundlage der Ernährung bei Ackerbau und Viehzucht. Aber auch als Transport- und Produktionsmittel gehört Wasser zu den Lebensgrundlagen des Menschen.

Auf der anderen Seite stand der Schutz vor dem Wasser: So hatten die Regulierung von Flüssen und der Bau von Deichen meist das Ziel, so weit wie möglich den Schutz vor Hochwasser zu gewährleisten.

Da in unseren Breiten kein direkter Wassermangel besteht, stand nach Regenereignissen die schnelle Ableitung des Oberflächenwassers im Vordergrund. Die daraus resultierenden Folgen wie die Verstärkung von Hochwasserspitzen oder großräumige Grundwasserabsenkungen und damit einhergehend eine Veränderung der Böden und der Vegetationsbedeckung wurden erst später bzw. fast zu spät erkannt.

Durch die baulichen Maßnahmen ähneln die Fließgewässer inzwischen eher technischen Bauten als vielfältig strukturierten, ökologisch bedeutsamen Gewässern. Die durch die wirtschaftliche Entwicklung verursachte Versiegelung des Bodens auch in den Auenbereichen und auf grundwassernahen Standorten sowie die Beeinträchtigungen des Wassers durch Schadstoffeinträge etwa durch Gewerbe und Industrie, Verkehr und private Haushalte sowie die Landwirtschaft verstärken die für das Schutzgut Wasser negative Entwicklung.

Bei der Beseitigung der Folgen von Wasserverschmutzung oder Überflutung standen zunächst technische Maßnahmen im Vordergrund: Der Bau von Kläranlagen, die Entwicklung zusätzlicher Reinigungsstufen, die Aufbereitung des Trinkwassers, die Erhöhung der Deiche oder die Anlage von großen Hochwasserrückhaltebecken seien beispielhaft erwähnt. Inzwischen hat man erkannt, dass diese Maßnahmen bei bereits vorhandenen Schädigungen durchaus zweckmäßig sind, der bessere Weg zur Sicherung des Wasserkreislaufs jedoch die Vermeidung von Beeinträchtigungen ist. Ein weitestgehend naturnah verbliebener oder gestalteter Flusslauf bietet nicht nur Lebensraum für Pflanzen und Tiere, sondern es erhöht sich auch die Reinigungsleistung des Wassers. Mit der Rückgewinnung und/oder Sicherung der natürlichen Überschwemmungsgebiete entstehen räumliche Puffer für die Hochwasserspitzen. Durch den Vorrang der Versickerung des Oberflächenwassers in den Siedlungsgebieten vor der Abführung verringert sich die den Kläranlagen zuzuführende Schmutzwassermenge; das Wasser bleibt im Siedlungsbereich und führt zu einer Grundwasserneubildung.

Grundsätzlich steht der Wasserhaushalt als komplexes Wirkungsgefüge in enger Beziehung insbesondere zu den Schutzgütern Klima und Boden. Soweit es sich um Einflüsse auf das Grundwasser handelt, unterliegen die Gleichgewichtsprozesse langen Zeiträumen. Außerdem wird der räumliche Auswirkungsbereich von Grundwasser- und Fließgewässerbeeinflussungen in stofflicher und mengenmäßiger Art häufig nicht genug beachtet. Mit den vergangenen Hochwasserereignissen hat sich gezeigt, dass die „Macht des Wassers“ unterschätzt wird und rein technische Lösungen die Folgen nur bedingt verhindern können.

Bei der Bearbeitung des Schutzguts Wasser ist zwischen den Auswirkungen auf das Grundwasser sowie auf die stehenden und fließenden Oberflächengewässer zu unterscheiden. Dabei sind auftretende Veränderungen häufig im großräumigen Zusammenhang zu betrachten, sodass entsprechende Ziele vor allem auf der Ebene des Flächennutzungsplans festgelegt werden können.

### **Ziele auf der Grundlage von Fachgesetzen und Fachplänen**

Nach dem Wasserhaushaltsgesetz (WHG) festgesetzte Überschwemmungsgebiete und Trinkwasserschutzgebiete sind nach § 9 Abs. 6a BauGB in der Bauleitplanung nachrichtlich zu übernehmen.

#### *Wasserrahmenrichtlinie*

Die Richtlinie 2000/60/EG (EU-Wasserrahmenrichtlinie) ist durch das Wasserhaushaltsgesetz und die Grundwasserverordnung vollständig in deutsches Recht übernommen worden. Allerdings ist die regelmäßige Berichterstattung an die Europäische

*Wasserhaus-  
haltungsgesetz*

Kommission immer noch gemäß EU-WRRL geregelt. Den Bewirtschaftungsplänen liegt eine konkrete Zielbestimmung für die Einzugsgebiete der Gewässerkörper zugrunde, die durch umfassende Ermittlungen von der Datensammlung über die Bewertung die Festlegung der Ziele begründet und schließlich die Durchführung von Maßnahmen ableitet.

Das Wasserhaushaltsgesetz sowie die Wassergesetze der Länder haben das Ziel, die Gewässer durch eine nachhaltige Gewässerbewirtschaftung als Bestandteil des Naturhaushalts, als Lebensgrundlage des Menschen, als Lebensraum für Tiere und Pflanzen sowie als nutzbares Gut zu schützen. Die Oberflächengewässer und das Grundwasser sind Grundlage für die öffentliche Wasserversorgung und dienen der Gesundheit der Bevölkerung, der Gestaltung von Freizeit und Erholung, der gewerblichen Wirtschaft und dem Hochwasserschutz, was für die Siedlungsentwicklung relevant ist. Soweit es um den Schutz des Wassers geht, sind die Vorgaben für die Bauleitplanung bindend. Für die Umweltprüfung relevant sind die auf Grundlage der Wasserrahmenrichtlinie formulierten Bewirtschaftungsziele für die Gewässer: guter ökologischer und chemischer Zustand der oberirdischen Gewässer und Küstengewässer, gutes ökologisches Potenzial und guter chemischer Zustand für die künstlichen und erheblich veränderten Gewässer, guter mengenmäßiger und chemischer Zustand des Grundwassers.

Das Wasserhaushaltsgesetz setzt ebenfalls Überschwemmungsgebiete fest (siehe Kap. 4/5.1 Umweltrelevante Gesetzgebung), in denen die Auswei-

sung neuer Baugebiete untersagt ist. Ebenfalls wird für die Länder der Auftrag formuliert, Hochwasserrisikogebiete zu ermitteln, in denen besondere Anforderungen an bauliche Anlagen gestellt werden. Hochwasserschutz und Hochwasservorsorge sind als eigene Belange im § 1 BauGB genannt, dienen damit auch dem Schutz der Wasserflächen und der Vermeidung von Starkregenschäden. Im Flächennutzungsplan sollen diese Flächen nachrichtlich übernommen werden.

→ **Hinweis für die Praxis**

Bei der Erstellung von Begründung und Umweltbericht wird eine frühzeitige Abstimmung empfohlen, ob der Hochwasserschutz im Rahmen des Umweltberichts beim Umweltbelang Wasser berücksichtigt werden soll oder als gesondertes Kapitel der Begründung aufgenommen werden soll. Da der Hochwasserschutz als eigener Belang im Baugesetzbuch genannt wird, sind beide Alternativen möglich und sollten in Abhängigkeit der Schwerpunkte des Bearbeiterteams festgelegt werden.

*Bundesnaturschutzgesetz*

Das Bundesnaturschutzgesetz zielt darauf ab, dass natürliche oder naturnahe Gewässer sowie deren Uferzonen und natürliche Rückhalteflächen erhalten bleiben bzw. zu entwickeln oder wiederherzustellen sind. Der Ausbau von Gewässern soll so naturnah wie möglich erfolgen. Änderungen des Grundwasserspiegels, die zu einer Zerstörung oder nachhaltigen Beeinträchtigung schutzwürdiger Biotope führen können, sind zu vermeiden; unvermeidbare Beeinträchtigungen sind auszugleichen.

*Raumordnungspläne*

Die übergeordneten Ziele zum Wasserschutz werden häufig schon in Raumordnungsplänen dargestellt. Diese Ziele überlagern sich meist mit anderen Schutzgütern und Nutzungen wie dem Schutz des Freiraums, der Trinkwasserschutz-zonen oder den Flächen für die Landwirtschaft und dem Wald. In den meisten Regionalplänen finden sich über die Überschwemmungsgebiete auf Grundlage von Fachplänen hinaus, noch raumordnerische Festlegungen zu Hochwasser-Risikobereichen. Dieser indirekte Schutz des Umweltbelangs Wassers ist in der Umweltprüfung zu beachten.

*Landschaftsplan*

Der Landschaftsplan enthält im Grundlagenteil umfangreiches Datenmaterial, das im Umweltbericht eines Flächennutzungsplans für das Schutzgut Wasser verwendet werden kann. Dies gilt vor allem für die Oberflächengewässer. Hier enthält der Landschaftsplan Aussagen zur Verbesserung der ökologischen Qualität, aber auch zur naturnahen Umgestaltung von Gewässern. Dabei sind in den einzelnen Bundesländern Detaillierungsgrad, Geltungsbereich und Bindungswirkung unterschiedlich.

*Umweltfachplanung*

Bewirtschaftungskonzepte nach der Wasserrahmenrichtlinie (WRRL), Umweltatlanten oder Darstellungen im kommunalen Umweltinformationssystem können für das Plangebiet wichtige Hinweise für die Bestandsbeschreibung enthalten.

**Gesetze, Verordnungen und Richtlinien**

- Abwasserverordnung (AbwV)
- Abwasserabgabengesetz (AbwAG)
- Bundeswasserstraßengesetz (WaStrG)
- Grundwasserverordnung (GrwV)
- Trinkwasserverordnung (TrinkwV 2001)
- Richtlinie 2000/60/EG (Wasserrahmenrichtlinie – WRRL)
- Wasserhaushaltsgesetz (WHG)
- Landeswassergesetze

Darüber hinaus erstellen viele Kommunen Konzepte zur Verhinderung von Hochwasserschäden durch Starkregen. Diese umfassen üblicherweise die Analyse der Überflutungsgefährdung sowie kritischer Objekte und Infrastruktureinrichtungen, auf deren Grundlage das Überflutungsrisiko ermittelt und bewertet wird. Hieraus wird dann ein Handlungskonzept zur Risikominimierung erstellt.

Die nachfolgende Aufzählung listet die wichtigsten Ziele auf; diese überlagern sich teilweise und sind für die Bauleitplanung zu konkretisieren:

- Begrenzung bzw. Vermeidung von Schadstoffen im Grundwasser
- Verschlechterungsverbot für den Zustand von Grundwasserkörpern
- Gleichgewicht zwischen Grundwasserentnahme und Grundwasserneubildung
- Sicherung der Wasserversorgung hinsichtlich Menge und Qualität
- weitergehende Abwasserreinigung zur Reduzierung der Nährstoffe Stickstoff und Phosphor bei kommunalen und industriellen Einleitungen

- ❑ Vermeidung bzw. Reinigung von Abwasser mindestens nach dem Stand der Technik, um die Einleitung toxischer Stoffe zu verhindern
- ❑ Planungen und Anforderungen sind einzugsgebietsbezogen und orientieren sich am naturraumtypischen Leitbild.
- ❑ Erhaltung und Wiederherstellung des naturnahen oder natürlichen Gewässerzustands zur Sicherung der ökologischen Qualität von Gewässern (Eigendynamik des Gewässers), Wiederherstellung bzw. Erhaltung der Durchgängigkeit des Gewässers, Verschlechterungsverbot
- ❑ Erhaltung von natürlichen Rückhalteflächen und Wiederherstellung früherer Überschwemmungsgebiete
- ❑ Freihaltung von Abflussflächen
- ❑ Verbesserung der Wasserqualität von Gewässern der Gewässergüteklasse III mit dem anzustrebenden Ziel der Gewässergüteklasse II (mäßig belastet)

### Bestandsbeschreibung

Zwischen den Zielen für den Grundwasser- und Gewässerschutz und den übrigen Schutzgütern bestehen enge Verflechtungen.

#### Auswertung vorhandener Unterlagen

- wasserwirtschaftliche Rahmenpläne
- Bewirtschaftungs- und Maßnahmenpläne nach Wasserhaushaltsgesetz
- Fließ- und Stillgewässer: Wasserstände, Abflüsse, Wasserqualität, Ausbauzustand, Naturnähe, Gewässernetz, Gewässernutzungen, Gewässerstruktur aus behördlichen Unterlagen



- Lage der Quellen, Heilquellenschutzgebiete
- Wasserschutzgebiete einschließlich der Wasserschutz-zonen
- Hochwasserschutzgebiete, Überschwemmungsgebiete
- Starkregengefahrenkarten, Starkregenkonzepte
- Umweltfachpläne wie die Grundlagen zum Landschafts-plan
- Umweltinformationssysteme
- Bodenkarten mit Bodenart, Bodentyp, Stau- und Grund-wassereinfluss, physikalische und chemische Eigen-schaften, Böden mit besonderer Bedeutung bzw. Schutzwürdigkeit und Grundwasserflurabstand, Ver-schmutzungsempfindlichkeiten, Feuchtegrad
- geologische Karten, hydrogeologische und ingenieur-geologische Karten, geologische Informationen wie Auf-bau des Untergrunds, Grundwasserstockwerke, Lage und Mächtigkeit grundwasserleitender Schichten, Grundwasserfließrichtung
- historische Karten mit Zusatzinformationen hinsichtlich der früheren Nutzungen und der möglichen Einflüsse auf die vorherrschenden Bodentypen
- Realnutzungskarten, Biotoptypenkartierungen und Bio-topkataster, Versiegelungsgrade und Abflussbeiwerte
- Angaben zu Einleitungen
- Angaben zu Kläranlagen
- Luftbilder

In der Regel wird für das Schutzgut Wasser eine Auswertung der aufgeführten Unterlagen erfolgen. Durch die Einbeziehung historischer Karten und Luftbilder sind meist Rückschlüsse auf frühere Wasserführungen, Nutzungen und daraus resultierende Belastungen möglich. Ebenso lässt Realnut-zungskartierung die Beurteilung des Versiege-lungsgrads oder die Kartierung der Struktur-güte von Gewässern Rückschlüsse auf die Grund- und Oberflächengewässersituation zu.

*Darstellung  
der Ergebnisse*

Auf der Ebene der Flächennutzungsplanung wird die Auswertung bereits vorliegender Maßnahmen- und Bewirtschaftungspläne nach der Wasserrahmenrichtlinie ausreichend sein.

Das Schutzgut Wasser ist vor allem beim Grundwasser eng mit den Auswertungen zum Schutzgut Boden verknüpft. Insofern bedarf es hier einer komplexen Auswertung; also beispielsweise inwieweit vom Grundwasser beeinflusste Böden vorhanden sind, wie die Filterkapazität und die Versickerungsfähigkeit (Verschmutzungsempfindlichkeiten) der Böden sind und welche Vorbelastungen aus früheren Handlungen und Nutzungen bestehen. Hierzu sind die Nutzungstypen auszuwerten, beispielsweise auch hinsichtlich des Vorkommens von Altlasten, die Einfluss auf das Grundwasser haben können. In der zu erstellenden Karte sind die Wasserschutzgebiete und bei Fließgewässern deren Überschwemmungsgebiete darzustellen. Bei Oberflächengewässern sind die Gewässerstruktur und die Gewässergüte Teile der Bestandserhebung.

**Bestandsbewertung**

Bei der Bestandsbewertung muss sich der Detaillierungsgrad an der Datenverfügbarkeit orientieren. Bei den unterschiedlichen Bereichen Grundwasser und Oberflächenwasser sind die folgenden Kriterien von Bedeutung:

**Bewertungskriterien Schutzgut Wasser**

## Grundwasser

- Lage von Grundwasserschutzgebieten, Grundwasserschutzfunktion
- Vorkommen und Bedeutung
- Verschmutzungsempfindlichkeit, Grundwasserflurabstand
- Verschmutzungsgrad
- Grundwasserqualität
- Grundwasserneubildung

## Oberflächenwasser

- chemische und biologische Gewässergüte
- Ausbaugrad
- Gewässerstruktur
- hydromorphologischer Zustand
- ökologischer Zustand, Naturnähe
- Selbstreinigungsvermögen des Gewässers
- Retentionsfunktion
- Abflussregulation
- Wasserrückhaltevermögen

## Hochwasserschutz

- Lage in Überschwemmungsgebieten
- Lage in Hochwasserrisikogebieten

**Auswirkungsprognose**

In Abhängigkeit von den Darstellungen des Flächennutzungsplans sind die bau-, anlagen- und betriebsbedingten Auswirkungen auf das Schutzgut zu definieren; dabei ist gleichzeitig darzustellen, ob die Auswirkungen erheblich sind. Bei erheblichen Auswirkungen sollte die Intensität definiert werden; dies erfolgt meistens nur in einer Dreierskala. Für die Auswirkungsprognose ist die Verwendung einer verbalen Fünferskala zu empfehlen.

**Beeinträchtigungen und Auswirkungen**

- Begradigung und Verrohrung von Fließgewässern mit einem Verlust der Rückhalteräume
- Beeinträchtigung von Überschwemmungsgebieten und Hochwasserrisikogebieten
- Verlust der natürlichen Selbstreinigungskraft
- Absenkungen des Grundwasserspiegels z.B. durch Gewinnung von Bodenschätzen
- Einbringung von Grundwasserbarrieren durch Baukörper
- Flächenversiegelung und Verringerung der Grundwasserneubildung
- Verunreinigungen des Grundwassers durch grundwassergefährdende Einrichtungen in Bereichen mit geringen Grundwasserflurabständen oder in Bereichen mit Böden ohne große Filterfunktion

*Vermeidung  
und  
Verminderung*

Aus der Sicht des Schutzguts Wasser dürften sich Vermeidung und Verminderung vor allem auf die Abwägung von Planungsvarianten hinsichtlich Lage und Größe potenzieller Vorhaben beziehen. Beim Schutz des Grundwassers stehen die Vermeidung der Verschmutzung und die Erhaltung der Grundwasserneubildung im Mittelpunkt. Dabei sollten Möglichkeiten geprüft werden, die Funktionen des Gewässerhaushalts mit Landschaftsgestaltung und Stadtplanung zu verbinden. Hierbei können die Wasserfunktionen (blau) mit städtischer Natur und Grünflächen (grün) zum Schutz vor Hochwasserschäden durch Starkregen und für die Grundwasserneubildung planerisch genutzt werden.

**Vermeidung und Verminderung; Grundwasser**

- Berücksichtigung der Verschmutzungsempfindlichkeiten, Versickerungsfähigkeit usw. bei der Neuausweisung von Bauflächen
- Überprüfung, inwieweit stark grundwassergefährdende Nutzungen verlagert werden können
- Nutzungsbeschränkungen zum Schutz von Grundwasser
- Entwicklung modifizierter Konzepte für die Abwasserbeseitigung durch Schaffung und Nutzung bepflanzter und begrünter Rückhalteflächen („blau-grüne Infrastruktur“)
- Schaffung dezentraler Versickerungsmöglichkeiten
- Verlagerung von hochwasserunverträglichen oder stark grundwassergefährdenden Nutzungen
- Meidung von Standorten mit Böden mit geringer Puffer- und Filterkapazität
- kein Umgang mit wassergefährdenden Stoffen in Bereichen, die für den Grundwasserschutz bedeutsam sind, die einen geringen Grundwasserflurabstand haben oder sich auf Böden mit geringer Filter- und Pufferkapazität befinden
- Reduktion von Versiegelung und Verdichtung
- keine langfristigen kleinflächigen oder großflächigen Grundwasserabsenkungen

Durch die stärkere Einbeziehung der inzwischen weitestgehend festgesetzten Überschwemmungsgebiete in die Bauleitplanung hat der Aspekt der Vermeidung beim Oberflächenwasser nachhaltig an Bedeutung gewonnen.

**Vermeidung und Verminderung; Oberflächenwasser**

- Freihaltung von Quellen und Auenbereichen, Überschwemmungsgebieten, potenziellen Überschwemmungsgebieten sowie Gewässerrändern
- Schaffung zusätzlicher Rückhalteräume
- Rücknahme von Bauflächen in hochwassergefährdeten Gebieten
- Erhaltung naturnaher Gewässerabschnitte
- Vorhaltung von Flächen an Gewässern für eine potenzielle naturnahe Umgestaltung und für Retentionsräume
- Schaffung von Speicherflächen im öffentlichen Freiraum und auf privaten Flächen durch umwelttechnische und landschaftsarchitektonische Infrastruktur (Konzept der „Schwammstadt“)
- Darstellung von Nutzungsbeschränkungen zum Schutz von Oberflächengewässern
- Reduktion von Versiegelung
- Meidung von überflutungsgefährdeten Grundstücken (keine neuen baulichen Einrichtungen in Überschwemmungsgebieten und überschwemmungsgefährdeten Risikogebieten)

*Ausgleich*

Soweit das Grundwasser durch einen Eingriff beeinträchtigt wird, sollte der Grundwasserhaushalt durch entsprechende Kompensationsmaßnahmen gestärkt werden. Häufig wird der Ausgleich durch die Kopplung mit der Ausgleichsfunktion für andere Schutzgüter angestrebt wie z.B. extensive Bewirtschaftungsformen in der Landwirtschaft. Bezogen auf das Grundwasser ergibt sich das größte Potenzial bei der Ausschöpfung der Vermeidungs- und Verminderungsmaßnahmen.

Bezogen auf Oberflächengewässer sind Maßnahmen wie beispielsweise die Renaturierung von Oberflächengewässern sowie Maßnahmen zur Verringerung der Schadstoffeinträge ins Oberflächenwasser denkbar.

### **Zusammenfassung**

Während es beim Schutzgut Wasser für den Bereich Oberflächenwasser mittlerweile einen anerkannten Methodenkatalog zu den Aspekten Bestandsermittlung, Bewertung, Auswirkungen, Vermeidung, Verminderung und Kompensation gibt, reduzieren sich die Betrachtungen beim Grundwasser auf die Schadensabwehr (im Sinne von Schutz vor gesundheitlichen Schäden) und zielen weniger auf die ökologische Bedeutung. Die grundsätzliche Auseinandersetzung mit den großräumig wirksamen Veränderungen (Schadstoffeinträge, Grundwasserabsenkungen und -anstiege) sollte nicht auf technische Lösungen reduziert werden (beispielsweise Pumpmaßnahmen), deren dauerhafte Tätigkeit auch energetisch zweifelhaft ist. Ziel der Planung sollte die dezentrale Rückhaltung von Wasser im privaten und öffentlichen Raum sein.





## 26.11.20 Vermeidung vor Ausgleich

### Leitsätze

1. Vermeidungsmaßnahmen, die den Eingriff als eine erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft minimieren, sind örtlich in dem Sinne radiziert, als sie sich zwingend auf das Gebiet des Bebauungsplans als des „Eingriffsbauungsplans“ beziehen. Eine räumliche Entkoppelung vom Eingriffsort, die bei den Ausgleichsmaßnahmen Anlass für die Eröffnung verschiedener Handlungsoptionen ist, kommt nicht in Betracht.
2. Erweist sich eine Vermeidungsmaßnahme als Ergebnis der planerischen Abwägung als geboten, muss dies, soweit möglich, im Bebauungsplan seinen Niederschlag finden. Eine dabei angestrebte Minimierung der Eingriffsfolgen ist grundsätzlich durch entsprechende Festsetzungen nach Maßgabe des abschließenden Katalogs des § 9 BauGB zu regeln.
3. Steht eine solche Festsetzung zur Verfügung, scheidet ein Ausweichen auf eine andere Art der Regelung aus.

(BVerwG, Beschluss vom 26.11.2020 – 4 BN 31.20)

### Sachverhalt

Das Oberverwaltungsgericht hat den angegriffenen Bebauungsplan in der Fassung vom 6. April 2016 für unwirksam erklärt, weil dieser neben Verstößen gegen die vorgelagerten Ermittlungs- und Bewertungspflichten gemäß § 2 Abs. 3 BauGB an beacht-

lichen Fehlern bei der nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung leide. Die Gemeinde habe die Belange der betroffenen Grundstückseigentümer in Bezug auf die Beeinträchtigung ihres Eigentums und im Hinblick auf deren Interesse am Schutz vor Einbrüchen und an der Wahrung ihrer Privatsphäre sowie den Belang des Bodenschutzes durch eine die Neuversiegelung begrenzende Bauweise des Uferwegs nicht fehlerfrei abgewogen. Diese Fehler seien jeweils beachtlich und innerhalb der Jahresfrist geltend gemacht worden. Das Oberverwaltungsgericht geht dabei davon aus, dass die genannten Abwägungsfehler je für sich genommen zur Gesamtwirksamkeit des Bebauungsplans führen.

### **Aus den Gründen**

Die von der Gemeinde als rechtsgrundsätzlich bedeutsam aufgeworfenen Fragen:

1. „Müssen aus naturschutzrechtlichen Gründen für notwendig erachtete Vermeidungsmaßnahmen (vgl. § 13 Satz 1, § 15 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG) stets durch Festsetzungen abgesichert werden oder genügen in Einzelfällen auch andere Sicherungsmechanismen? Insbesondere: Ist gemäß § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB zwingend von einer bestehenden Möglichkeit für eine Festsetzung (z.B. nach § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) Gebrauch zu machen und ein Selbstbindungsbeschluss nicht ausreichend, wenn eine bestimmte Bauweise als aus naturschutzrechtlichen Gründen notwendige Vermeidungsmaßnahme angesehen wird, obwohl sich der Selbstbindungsbeschluss der Gemeinde auf Flächen bezieht, die zum Zeitpunkt der Planumsetzung

notwendigerweise und gesetzlich vorgegeben (§ 6 Abs. 3 BbgStrG) in der Verfügungsbefugnis der Gemeinde stehen?

2. Können gemäß § 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB auch für Vermeidungsmaßnahmen Vorkehrungen durch „sonstige geeignete Maßnahmen“ (anstelle von Darstellungen und Festsetzungen im Bebauungsplan) getroffen werden und kann ein Selbstbindungsbeschluss eine solche „sonstige geeignete Maßnahme“ sein?

rechtfertigen nicht die Zulassung der Revision. Sie bedürfen, soweit entscheidungserheblich, nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren. Vielmehr sind sie auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung und mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation ohne weiteres im Sinne des vom Oberverwaltungsgerichts eingenommenen Rechtsstandpunktes zu beantworten.

Nach § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB sind in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB die Vermeidung und der Ausgleich der zu erwartenden Eingriffe in Natur und Landschaft zu berücksichtigen. Mit dieser Regelung wird den genannten Belangen (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. a BauGB) eine gegenüber den in § 1 Abs. 6 BauGB ebenfalls erwähnten anderen Belangen eine herausgehobene Bedeutung beigemessen. Zum einen muss die planende Gemeinde auf der Grundlage einer Bestandsaufnahme und Bewertung des vorhandenen Zustands von Natur und Landschaft die durch die Umsetzung des Bebauungsplans hervorgerufenen oder zu erwartenden Eingriffe selbst in Art und Ausmaß erfassen und bewerten und im Anschluss daran abwägend entscheiden, ob und in welchem Umfang die Zurück-

stellung der Belange des Naturschutzes sich überhaupt durch hinreichend gewichtige städtebauliche Gründe rechtfertigen lässt; dabei sind im Interesse des Vermeidungsgebots die planerischen Aussagen auf eine möglichst schonende Behandlung von Natur und Landschaft auszurichten (Minimierungsgebot). Zum anderen – und darin liegt das Besondere – werden die in der Abwägung zu berücksichtigenden Naturschutzbelange, falls das Integritätsinteresse nicht gewahrt werden kann, über dieses hinausgehend auf das – gemäß § 200a Satz 1 BauGB sowohl Ausgleichs- als auch Ersatzmaßnahmen im Sinne von § 15 Abs. 2 Satz 1 bis 3 BNatSchG umfassende – Kompensationsinteresse erweitert. Hierfür enthält das Gesetz in § 1a Abs. 3 Satz 2 bis 4 BauGB besondere konkretisierende Regelungen. Flächen und Maßnahmen zum Ausgleich können im selben – auch geteilten – oder planextern in einem weiteren Bebauungsplan („Ausgleichsbebauungsplan“) festgesetzt werden (§ 1a Abs. 3 Satz 2 i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 20, Abs. 1a BauGB); stattdessen können auch städtebauliche Verträge über die Durchführung des Ausgleichs abgeschlossen werden (§ 1a Abs. 3 Satz 4 i.V.m. § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 BauGB) oder sonstige geeignete Maßnahmen auf von der Gemeinde bereit gestellten Flächen getroffen werden (§ 1a Abs. 3 Satz 4 BauGB). Mit diesen Regelungen sind den Gemeinden flexible Handlungsmöglichkeiten eröffnet, um einem festgestellten Ausgleichsbedarf zu entsprechen. Allein diesen Bedarf nehmen die Regelungen in den Blick, dessen Realisierungschancen sich durch ein vielfältiges, an die jeweilige Fallkonstellation angepasstes planerisches Instrumentarium im Rahmen der gebotenen Abwägung erhöhen. Für eine analoge Anwendung auf Vermeidungsmaßnahmen ist kein Raum,

sodass die präzisierende zweite Unterfrage zu verneinen ist.

Die erste Unterfrage, die im Gegensatz zur zweiten allein an die auch auf Vermeidungsmaßnahmen bezogene Regelung des § 1a Abs. 3 Satz 1 BauGB anknüpft, ist demgegenüber zu bejahen. Vermeidungsmaßnahmen, die den Eingriff als eine erhebliche Beeinträchtigung von Natur und Landschaft minimieren, sind örtlich in dem Sinne radiziert, als sie sich zwingend auf das Gebiet des Bebauungsplans als des „Eingriffsbebauungsplans“ beziehen. Eine räumliche Entkoppelung vom Eingriffsort, die bei den Ausgleichsmaßnahmen Anlass für die Eröffnung verschiedener Handlungsoptionen ist, kommt hier nicht in Betracht. Erweist sich eine Vermeidungsmaßnahme als Ergebnis der planerischen Abwägung als geboten, muss dies, soweit möglich, im Bebauungsplan seinen Niederschlag finden. Der Bebauungsplan setzt die städtebaulichen Vorstellungen der Gemeinde um und bringt dabei das Ergebnis der planerischen Abwägung zum Ausdruck. Eine dabei angestrebte Minimierung der Eingriffsfolgen ist folglich grundsätzlich durch entsprechende Festsetzungen nach Maßgabe des abschließenden Katalogs des § 9 BauGB zu regeln. Steht eine solche Festsetzung, wie in der Fragestellung allgemein – und im Übrigen vom Oberverwaltungsgericht fallbezogen in Gestalt von § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB jedenfalls im Grundsatz zutreffend – vorausgesetzt, zur Verfügung, scheidet ein Ausweichen auf eine andere Art der Regelung aus.

Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 26.11.2020 – 4 BN 31.20 (ECLI:DE:BVerwG:2020:

261120B4BN31.20.0) wurde im Hinblick auf die zentralen Aussagen der Leitsätze gekürzt und aus Gründen der besseren Lesbarkeit ergänzt.

### **Kommentar der Herausgeber (Kunze/Welters)**

Die Gemeinde hat bei dem Ausgleich von einem durch die Planung vorbereiteten Eingriff in Natur und Landschaft verschiedene rechtliche Möglichkeiten von der Festsetzung im Bebauungsplan bis zu sonstigen geeigneten Maßnahmen auf von der Gemeinde zur Verfügung gestellten Flächen. Vor dem Ausgleich steht aber das Vermeidungsgebot! Dieses Gebot verpflichtet dazu, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen. „Beeinträchtigungen sind vermeidbar, wenn zumutbare Alternativen, den mit dem Eingriff am gleichen Ort ohne oder mit geringeren Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft zu erreichen, gegeben sind (§ 15 Abs. 1 Satz 2 BNatSchutzG). Soweit Beeinträchtigungen nicht vermieden werden können und es auf einen Ausgleich hinausläuft, ist dies zu begründen. Insofern steht die Entscheidung über Vermeidung oder Ausgleich nicht im Ermessen der Gemeinde. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss im Leitsatz Nr. 3 deutlich formuliert: „Steht eine solche Festsetzung zur Verfügung, scheidet ein Ausweichen auf eine andere Art der Regelung aus.“ Angesichts der wachsenden Beliebtheit von Maßnahmen zur Vermeidung am Ort des Eingriffs oder zum Ausgleich irgendwo an anderer Stelle ruft die höchstrichterliche Entscheidung noch einmal ins Gedächtnis: Vermeidung vor Ausgleich.

Eine im Kontext der Vermeidung angestrebte Minimierung der Eingriffsfolgen bezieht sich folglich

auf den im Sinne des Vorhabens erstellten Bebauungsplan („Eingriffsbebauungsplan“) und ist in diesem grundsätzlich durch entsprechende Festsetzungen nach Maßgabe des abschließenden Katalogs des § 9 BauGB zu regeln.

**Entnommen aus [shop.weka.de/bau-immobilien](http://shop.weka.de/bau-immobilien)**



## 15.12.20 Keine Zersiedlung zugelassen

### Leitsätze

1. Ein bebauter Bereich i.S.d. § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB ist nur gegeben, wenn und soweit bereits eine vorhandene Bebauung dazu führt, dass der Außenbereich seine Funktion, als Freiraum oder als Fläche für privilegiert zulässige Vorhaben zu dienen, nicht mehr oder nur noch mit wesentlichen Einschränkungen erfüllen kann.
2. Die vorhandene Bebauung muss auf eine weitere Bebauung im Wege der baulichen Verdichtung hindeuten und eine gewisse Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit erkennen lassen, die sie als Weiler, Splittersiedlung oder sonstigen Siedlungsansatz qualifiziert. Sie muss dabei in einem der Verdichtung zugänglichen Zusammenhang stehen; die Freiflächen dürfen diesen Zusammenhang nicht unterbrechen (Fortführung von BVerwG, IBR 2006, 701).

(BVerwG, Beschluss vom 15.12.2020 – 4 BN 65.20)

### Aus den Gründen

Die Beschwerde hält für grundsätzlich klärungsbedürftig, „ob ein bebauter Bereich im Außenbereich im Sinne des § 35 Abs. 6 Satz 1 BauGB dadurch entstehen kann, dass eine Straße für beiderseits vorhandene Wohnbebauung verklammernde Wirkung entfaltet.“ Die Frage führt nicht zur Zulassung der Revision. Sie entzieht sich grundsätzlicher Klärung. Welche Anforderungen das Gesetz an einen bebauten Bereich im Außenbereich nach § 35

Abs. 6 Satz 1 BauGB stellt, ergibt sich aus dem Senatsurteil vom 13.07.2006 – 4 C 2.05 (BVerwGE 126, 233 Rdnr. 13). Danach muss die vorhandene Bebauung auf eine weitere Bebauung im Wege der baulichen Verdichtung hindeuten und eine gewisse Zusammengehörigkeit und Geschlossenheit erkennen lassen, die sie als Weiler, Splittersiedlung oder sonstigen Siedlungsansatz qualifiziert. Sie muss dabei in einem der Verdichtung zugänglichen Zusammenhang stehen; die Freiflächen dürfen diesen Zusammenhang nicht unterbrechen. Ob eine solche Unterbrechung vorliegt oder nicht, ist nach einer echten Wertung und Bewertung des konkreten Sachverhalts zu beurteilen. Es bedarf also einer tatrichterlichen Würdigung des Einzelfalls.

Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 15.12.2020 – 4 BN 65.20 (ECLI:DE:BVerwG:2020:151220B4BN65.20.0) wurde im Hinblick auf die zentralen Aussagen der Leitsätze gekürzt und aus Gründen der besseren Lesbarkeit ergänzt.

### **Kommentar der Herausgeber (Kunze/Welters)**

Vor dem Hintergrund einer wachsenden Zersiedlung wird die Trennung von Innen- und Außenbereich immer wichtiger und sollte nicht aufgeweicht werden. Das Befürchten der Entstehung, Verfestigung oder Erweiterung von Splittersiedlungen ist ein bedeutsamer öffentlicher Belang. Ein paar Wohngebäude entlang einer Straße gelten meist nicht als bebauter Bereich im Außenbereich, den man baulich ergänzen könnte. Dies gilt auch für die Frage, welche Bedeutung einer hindurchführenden Straße zukommt. Letztlich ist es eine Einzelfallentscheidung, die mit Rücksicht auf die Freihaltung der offenen Landschaft getroffen werden muss.

## 05.01.21 Vorkaufssatzung

### Leitsätze

1. Eine auf § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB gestützte Vorkaufssatzung darf nur für Gebiete erlassen werden, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen, etwa den Erlass eines Bebauungsplans, in Betracht zieht.
2. Der Erlass der Satzung setzt weiter voraus, dass sich der Einsatz dieses Sicherungsmittels aus städtebaulichen Gründen als notwendig erweist.
3. Die Satzung muss objektiv geeignet sein, zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB beizutragen. Daran fehlt es, wenn absehbar ist, dass die gemeindliche Planung, zu deren Sicherung die Vorkaufssatzung erlassen wurde, an § 1 Abs. 3 BauGB oder an anderen unüberwindbaren Planungshindernissen scheitern wird.

(BVerwG, Beschluss vom 05.01.2021 – 4 BN 60.20)

### Aus den Gründen

#### *Städtebauliche Planung*

Die Beschwerde möchte in der Sache grundsätzlich klären lassen, „ob ein Bebauungsplan allein unter Verweis auf Belange eines privaten Wirtschaftsunternehmens im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist, wenn der angeblich eingetretene, städtebaulich relevante Missstand ohne Weiteres durch staatliches Vorgehen unterbunden werden könnte und durch eine städtebauliche Fehlplanung hervorgerufen wurde.“

Die Frage führt nicht zur Zulassung der Revision. Sie ist nicht entscheidungserheblich. Eine auf § 25 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB gestützte Vorkaufssatzung darf nur für Gebiete erlassen werden, in denen die Gemeinde städtebauliche Maßnahmen, etwa den Erlass eines Bebauungsplans, in Betracht zieht. Der Erlass der Satzung setzt weiter voraus, dass sich der Einsatz dieses Sicherungsmittels aus städtebaulichen Gründen als notwendig erweist. Die Satzung muss objektiv geeignet sein, zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB beizutragen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 30.09.2020 – 4 B 45.19). Daran fehlt es, wenn absehbar ist, dass die gemeindliche Planung, zu deren Sicherung die Vorkaufssatzung erlassen wurde, an § 1 Abs. 3 BauGB oder an anderen unüberwindbaren Planungshindernissen scheitern wird. Wann ein Bebauungsplan i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB städtebaulich erforderlich ist, ist rechtsgrundsätzlich geklärt.

Weiteren Klärungsbedarf zeigt die Beschwerde nicht auf. Sie setzt Umstände voraus, die der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt hat: Er hat offengelassen, ob zur Beseitigung des Konflikts die Eingriffsbefugnisse des Straßenverkehrsrechts zur Verfügung stehen, und nicht festgestellt, dass die bestehende Situation auf einer früheren Fehlplanung beruht. Einen Klärungsbedarf begründet auch nicht der Verweis auf Belange eines privaten Wirtschaftsunternehmens. Die Belange der Wirtschaft sind öffentliche Belange (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. a BauGB). Die Gemeinde ist daher auch berechtigt, infrastrukturelle Standortpolitik zu betreiben. Eine durch hinreichende städtebauliche Gründe getragene und daher i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1

BauGB erforderliche Planung kann also auch privaten Interessen dienen und durch private Interessenträger angestoßen sein.

*Erforderlichkeit*

Keinen rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf wirft die Frage auf, „ob bloße Vermutungen, für die derzeit keine Anhaltspunkte bestehen, ausreichen, um eine Prognoseentscheidung im Sinne der Realisierbarkeit der Planung zu treffen, obwohl tatsächliche Hindernisse vorliegen.“

Ein Bebauungsplan ist städtebaulich nicht erforderlich, wenn seiner Verwirklichung dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen. Die notwendige Prognose verlangt keine letzte Gewissheit, dass der Vollzug der Regelung unter allen Umständen ausgeschlossen sein wird, sondern die von den konkreten Einzelfallumständen abhängige Prüfung, ob auf der Grundlage der Darlegungen des Planungsträgers in der Planbegründung die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Bebauungsplan bzw. einzelne seiner Festsetzungen realistischerweise umgesetzt werden können. Von diesem Maßstab ist der Verwaltungsgerichtshof ausgegangen. Die Beschwerde kritisiert diese Entscheidung im Einzelfall, zielt aber nicht auf eine weitere rechtsgrundsätzliche Klärung.

*Wohl der Allgemeinheit*

Die Beschwerde sieht grundsätzlichen Klärungsbedarf, „ob eine Vorkaufssatzung ungeeignet ist, zur Sicherung der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB beizutragen, wenn bei ihrem Beschluss offensichtlich ist, dass das Vorkaufsrecht nicht zum Wohle der Allgemeinheit ausgeübt werden kann.“

Die Frage führt nicht zur Zulassung der Revision. Nach § 25 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 24 Abs. 3 Satz 1 BauGB darf die Gemeinde ihr Vorkaufsrecht nur ausüben, wenn das Wohl der Allgemeinheit dies rechtfertigt. Dass dies offensichtlich ausgeschlossen ist, hat der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die Gemeinde berechtigt gesehen, ihre Planung an den Belangen der Wirtschaft auszurichten, zu denen auch der Belang eines einzelnen Betriebs gehört. Er hat aber zugleich und in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung geprüft, ob dieses Ziel nur vorgeschoben sei und die Planung ausschließlich dazu diene, die Interessen des Hotelbetreibers zu befriedigen. Für eine solche Annahme hat die Vorinstanz keine greifbaren Anhaltspunkte gesehen.

Der Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 05.01.2021 – 4 BN 60.20 (ECLI:DE:BVerwG:2021:050121B4BN60.20.0) wurde im Hinblick auf die zentralen Aussagen der Leitsätze gekürzt und aus Gründen der besseren Lesbarkeit ergänzt.

### **Kommentar der Herausgeber (Kunze/Welters)**

Unter Hinweis auf den genannten Beschluss vom 30.09.2020 hat das Bundesverwaltungsgericht auf die grundsätzliche Bedingung der Absicht einer städtebaulichen Planung für den Erlass einer Vorkaufssatzung verwiesen. Dabei spielt es keine Rolle, ob die Gemeinde mit der anstehenden Planung einen früheren – möglicherweise selbst verursachten – Planungsfehler beseitigen will. Auch eine Umplanung ist eine klare Planungsabsicht. Dabei kann

die Gemeinde ihre städtebauliche Planung an den Belangen der Wirtschaft ausrichten, schließlich werden diese unter § 1 Abs. 8 Nr. 1 BauGB ausdrücklich genannt. Auch bei den weiteren eher unkonkreten Fragestellungen folgt das Bundesverwaltungsgericht dem VGH Baden-Württemberg und lässt eine Revision nicht zu.

**Entnommen aus [shop.weka.de/bau-immobilien](http://shop.weka.de/bau-immobilien)**