



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

**IM NAMEN DES VOLKES**

## **URTEIL**

BVerwG 4 CN 2.10  
OVG 1 C 11373/08

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 22. September 2010  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Dr. Jannasch,  
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und  
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Das aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 12. August 2009 ergangene Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht Rheinland-Pfalz zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung vorbehalten.

#### G r ü n d e :

##### I

- 1 Die Antragstellerin wendet sich gegen die Satzung der Stadt Koblenz über die Abgrenzung und Klarstellung des im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Bereich „Im Sändchen“ in Koblenz-Kesselheim.

- 2 Die Antragstellerin betreibt den Rheinhafen Koblenz. Der Stadtteil Kesselheim schließt nordwestlich an das Hafengelände an. In der Ortsrandlage befindet sich die Stichstraße „Im Sändchen“. Sie ist auf der dem Hafen abgewandten, nordwestlichen Straßenseite durchgehend bebaut. Die dem Hafen zugewandte Straßenseite ist nur am Anfang und am Ende bebaut; dazwischen liegen acht unbebaute Grundstücke. Die Beigeladene ist Eigentümerin eines dieser Grundstücke.
- 3 Am 14. Dezember 2007 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin gestützt auf § 34 Abs. 4 Nr. 1 (richtig: § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1) und § 10 Abs. 3 BauGB für die genannten Grundstücke die streitgegenständliche Satzung. Sie hat folgenden Wortlaut:

§ 1  
Zweck der Satzung

Die Satzung verfolgt den Zweck, dass in ihrem Geltungsbereich die Möglichkeit zur Bebauung gemäß § 34 BauGB eröffnet wird. Hierbei werden gemäß § 34 BauGB ausschließlich nur solche Vorhaben genehmigt, die sich in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen und das Ortsbild nicht beeinträchtigen.

§ 2  
Geltungsbereich

Die im beigefügten Grundkartenausschnitt gekennzeichneten Flurstücke ... werden in den im Zusammenhang bebauten Ortsteil einbezogen. ...

§ 3  
In-Kraft-Treten

...

- 4 Die Antragsgegnerin hat den Beschluss der Satzung am 19. Januar 2008 ortsüblich bekannt gemacht. In der Bekanntmachung wird auf § 215 Abs. 1 BauGB hingewiesen.
- 5 Das Oberverwaltungsgericht hat die Satzung für unwirksam erklärt. Zur Begründung hat es ausgeführt:

- 6 Die Satzung sei keine Abgrenzungs- und Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB, sondern eine Einbeziehungssatzung im Sinne von § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB. Denn es sei ihr Zweck, die Möglichkeit zur Bebauung zu „eröffnen“ (§ 1). Dies könne nur durch eine Einbeziehungssatzung geschehen. In § 2 heiße es dementsprechend, die Flurstücke würden in den im Zusammenhang bebauten Ortsteil „einbezogen“. Ohne dass es darauf noch entscheidungserheblich ankomme, spreche gegen eine Klarstellungssatzung auch, dass wohl kaum davon ausgegangen werden könne, dass das Satzungsgebiet als Innenbereich anzusehen sei.
  
- 7 Ausgehend hiervon sei der Normenkontrollantrag zulässig. Da der Erlass einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB eine Abwägung der privaten und öffentlichen Belange erfordere, erscheine es zumindest möglich, dass die Antragstellerin in ihrem Recht auf abwägungsfehlerfreie Entscheidung ihrer Belange betreffend die Abwehr von Betriebsbeschränkungen infolge heranrückender Wohnbebauung verletzt sei.
  
- 8 Der Antrag sei auch begründet. Allerdings sei die Satzung nicht schon deshalb unwirksam, weil die für eine Einbeziehungssatzung vorgesehene Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nicht stattgefunden habe. Dieser Fehler sei nicht innerhalb der Jahresfrist geltend gemacht worden. Der Erlass einer Einbeziehungssatzung erfordere jedoch auch eine Abwägung der betroffenen Belange. Soweit das Fehlen einer solchen Abwägung den Abwägungsvorgang als solchen betreffe, wäre dies gegebenenfalls ein beachtlicher Fehler im Abwägungsvorgang, der jedoch mangels rechtzeitiger Rüge gemäß § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB unbeachtlich geworden sein könnte. Dies könne aber letztlich dahingestellt bleiben, da jedenfalls der Totalausfall der vorgesehenen Abwägung entweder deshalb zur Fehlerhaftigkeit einer Einbeziehungssatzung führe, weil eine Satzung nach den allgemeinen Abwägungsgrundsätzen bereits als unwirksam anzusehen sei, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattgefunden habe, oder durch einen solchen Totalausfall zumindest das Abwägungsergebnis mit einem derart erheblichen Mangel behaftet sei, der zur Unwirksamkeit der zu Grunde liegenden Satzung führen müsse. Mängel im Abwägungsergebnis seien auf Grund der Neufassung des § 215 Abs. 1 BauGB durch das EAG Bau

nicht mehr Gegenstand der dortigen Unbeachtlichkeitsregelungen und könnten daher auch nicht verfristen.

- 9 Gegen dieses Urteil richtet sich die vom Senat zugelassene Revision der Beigeladenen. Sie macht geltend: Bereits die Umdeutung der Satzung verstoße gegen Bundesrecht. Handele es sich um eine Klarstellungssatzung, sei der Normenkontrollantrag unzulässig, weil der Rechtscharakter der von der Klarstellung betroffenen Grundstücke nicht verändert werde. Gehe man hilfsweise von einer Einbeziehungssatzung aus, verstoße das Urteil gegen Bundesrecht, weil das Oberverwaltungsgericht nicht festgestellt, sondern nur abstrakt unterstellt habe, dass der Abwägungsausfall auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sei. Der Abwägungsausfall sei auch nicht in der Jahresfrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB gerügt worden.
- 10 Die Antragstellerin verteidigt das angefochtene Urteil. Die Antragsgegnerin hat sich zur Revision der Beigeladenen nicht geäußert.

## II

- 11 Die Revision ist begründet. Das Oberverwaltungsgericht hat bei der Auslegung der streitgegenständlichen Satzung als Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB die bei der Abgrenzung zu einer Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB zu beachtenden bundesrechtlichen Vorgaben verkannt (1.). Bereits aus diesem Grund ist das Urteil aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (2.).
- 12 1. Das Oberverwaltungsgericht hat die streitgegenständliche kommunale Satzung als Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB ausgelegt. Die Auslegung des irrevisiblen Ortsrechts durch das Berufungsgericht ist als solche für das Revisionsgericht bindend (§ 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Das Revisionsgericht hat aber zu prüfen, ob das Berufungsgericht bei der Auslegung des Landesrechts die für die Entscheidung maßgeblichen bundesrechtlichen Maßstäbe zutreffend erkannt und zu Grunde gelegt hat (Urteil vom

21. April 2009 - BVerwG 4 C 3.08 - BVerwGE 133, 347 Rn. 7 m.w.N.). Für die Auslegung von Ortsrecht gilt insoweit nichts anderes.

- 13 Ist nicht eindeutig, ob die Satzung einer Gemeinde eine Klarstellungssatzung nach Nummer 1 oder eine Einbeziehungssatzung nach Nummer 3 des § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB ist, dürfen bei der Auslegung der Satzung die jeweiligen bundesrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Klarstellungssatzung einerseits und einer Einbeziehungssatzung andererseits sowie die Rechtsfolgen einer Verletzung dieser Vorschriften nicht unberücksichtigt bleiben.
- 14 Gemäß § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB kann die Gemeinde durch Satzung die Grenzen für im Zusammenhang bebaute Ortsteile festlegen. Die Gemeinde ist hierbei an die Grenzen des tatsächlich vorhandenen Innenbereichs gebunden; sie ist nicht ermächtigt, planerisch über die Zugehörigkeit von Flächen zum Innenbereich zu entscheiden. In diesem Sinne hat der Senat die Wirkung einer Klarstellungssatzung als lediglich deklaratorisch bezeichnet (Urteil vom 18. Mai 1990 - BVerwG 4 C 37.87 - Buchholz 406.11 § 34 BauGB Nr. 135 S. 50). Für den Erlass einer solchen Satzung verlangt das Baugesetzbuch weder eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung noch eine Abwägung der berührten Belange. Dementsprechend muss die Gemeinde bei Inkraftsetzung einer Klarstellungssatzung nicht gemäß § 215 Abs. 2 BauGB auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung der in § 215 Abs. 1 BauGB genannten Verfahrensvorschriften hinweisen. Die Rechtsvorschriften, deren Verletzung gemäß § 215 Abs. 1 BauGB unbeachtlich werden kann, sind bei Aufstellung einer Klarstellungssatzung nicht anzuwenden; sie können deshalb auch nicht verletzt sein. Hat die Gemeinde die Grenze des im Zusammenhang bebauten Ortsteils im Ergebnis fehlerhaft festgelegt, ist dies ein im gerichtlichen Verfahren stets beachtlicher Rechtsverstoß, der von den Planerhaltungsvorschriften nicht erfasst wird.
- 15 Gemäß § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB kann die Gemeinde - unter den weiteren Voraussetzungen des § 34 Abs. 5 Satz 1 und 4 BauGB - einzelne Außenbereichsflächen in die im Zusammenhang bebauten Ortsteile einbeziehen, wenn die einbezogenen Flächen durch die bauliche Nutzung des angrenzenden Be-

reichs entsprechend geprägt sind (vgl. hierzu Beschluss vom 3. Dezember 2008 - BVerwG 4 BN 26.08 - BauR 2009, 617). Sie kann Satzungen nach den Nummern 1 und 3 des § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB auch miteinander verbinden (§ 34 Abs. 4 Satz 2 BauGB). Die Einbeziehung von Außenbereichsgrundstücken in einen im Zusammenhang bebauten Ortsteil nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist ein Vorgang bodenrechtlicher Planung. Sie setzt - wie das Obergerverwaltungsgericht zutreffend erkannt hat (UA S. 8, 9) - eine Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange voraus (ebenso: VGH Mannheim, Urteile vom 8. April 2009 - 5 S 1054/08 - ZfBR 2009, 793 <794> und vom 27. Juni 2007 - 3 S 128/06 - ZfBR 2007, 795 <796>; VGH München, Urteil vom 29. Oktober 2008 - 1 N 07.3048 - juris Rn. 17; OVG Koblenz, Urteil vom 9. November 2005 - 8 C 10463/05 - juris Rn. 21; VGH Kassel, Urteil vom 20. November 2003 - 3 N 2380/02 - juris Rn. 16, 23; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage 2009, § 34 Rn. 72; Dürr, in: Brügelmann, BauGB, § 34 Rn. 110, 128; Rieger, in: Schrödter, BauGB, 7. Auflage 2006, § 34 Rn. 100; im Ergebnis noch offen gelassen: BVerwG, Beschluss vom 11. Juli 2001 - BVerwG 4 BN 28.01 - BRS 64 Nr. 54). Die im Baugesetzbuch ausdrücklich normierten Voraussetzungen für den Erlass einer Einbeziehungssatzung sind insoweit nicht abschließend; Einbeziehungssatzungen müssen auch mit § 1 BauGB, insbesondere mit § 1 Abs. 6 und 7 BauGB vereinbar sein (vgl. BTDrucks 15/2996 S. 67). Vor der Abwägung ist eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB durchzuführen (§ 34 Abs. 6 Satz 1 BauGB). Bei Inkraftsetzung der Satzung muss die Gemeinde gemäß § 215 Abs. 2 BauGB auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung der in § 215 Abs. 1 BauGB genannten Vorschriften, insbesondere der Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 34 Abs. 6 Satz 1 BauGB und über den Abwägungsvorgang, sowie auf die Rechtsfolgen hinweisen. Ein Unterbleiben der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung und ein Mangel im Abwägungsvorgang sind im gerichtlichen Verfahren für die Wirksamkeit der Einbeziehungssatzung unbeachtlich, wenn niemand diese Rechtsverstöße gemäß § 215 Abs. 1 BauGB gegenüber der Gemeinde geltend gemacht hat. Diese Rechtsfolge tritt jedoch nur ein, wenn die durch die Planung betroffenen Bürger bei Bekanntmachung der Satzung auf ihre Rechte so aufmerksam gemacht worden

sind, dass sie diese ungeschmälert wahrnehmen konnten; dies setzt voraus, dass der Hinweis nach § 215 Abs. 2 BauGB vollständig und unmissverständlich ist (Beschluss vom 31. Oktober 1989 - BVerwG 4 NB 7.89 - Buchholz 406.11 § 2a BBauG Nr. 11 S. 9). Missverständlich ist ein Hinweis auf § 215 Abs. 1 BauGB, wenn er - wie hier - mit der Bekanntmachung verbunden ist, dass die Gemeinde eine allein auf § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB gestützte Klarstellungssatzung beschlossen hat, denn die Rechtsvorschriften, deren Verletzung gemäß § 215 Abs. 1 BauGB gerügt werden muss, sind bei Erlass einer Klarstellungssatzung - wie dargestellt - nicht anzuwenden. Ein solcher Hinweis ist geeignet, einen Betroffenen davon abzuhalten, eine Verletzung der bei Erlass einer Einbeziehungssatzung zu beachtenden Vorschriften über die Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung und über den Abwägungsvorgang gegenüber der Gemeinde geltend zu machen, so dass ihm im Falle einer Qualifizierung der Satzung als Einbeziehungssatzung Nachteile bei der Rechtsverfolgung entstehen. Hat die Gemeinde weder die Öffentlichkeit und Behörden beteiligt noch eine Abwägung vorgenommen und ist der Hinweis nach § 215 Abs. 2 BauGB aus den dargelegten Gründen irreführend, kann die Satzung als Einbeziehungssatzung nicht wirksam sein. Bereits das Unterbleiben der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ist gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB ein für die Wirksamkeit der Satzung beachtlicher Fehler.

- 16 Daraus folgt für die Abgrenzung zwischen einer Klarstellungs- und einer Einbeziehungssatzung im Wege der Auslegung: Hat eine Gemeinde - wie hier - ihre Satzung als Klarstellungssatzung bezeichnet, als Rechtsgrundlage ausschließlich die Nummer 1 des § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB benannt, den Satzungsbeschluss mit diesen Angaben ortsüblich bekannt gemacht und hat sie davon abgesehen, das für Einbeziehungssatzungen erforderliche Verfahren durchzuführen, ist grundsätzlich davon auszugehen, dass die Satzung eine Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB und keine Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB ist. Insbesondere der Verzicht auf eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung und eine Abwägung ist ein starkes Indiz dafür, dass die Gemeinde die Satzung nicht fehlerhaft bezeichnet hat, sondern tatsächlich eine Klarstellungssatzung erlassen wollte. Wird die Satzung dennoch als Einbeziehungssatzung ausgelegt, kann dies den Gemeinden die



Wahrnehmung ihrer Satzungsbefugnis nach § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB unangemessen erschweren. Eine solche Auslegung kommt nur unter besonderen Umständen in Betracht, etwa wenn feststeht, dass das Satzungsgebiet nicht Teil des Innenbereichs ist, die Satzung also auch als Klarstellungssatzung nicht wirksam sein könnte.

- 17 Das Oberverwaltungsgericht hat diese bundesrechtlichen Vorgaben für die Auslegung einer Satzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB verkannt. Es hat die Satzung der Antragsgegnerin als Einbeziehungssatzung nach Nummer 3 dieser Vorschrift ausgelegt, ohne zu berücksichtigen, dass eine solche Auslegung bereits aus den dargelegten verfahrensrechtlichen Gründen zwingend zur Unwirksamkeit der Satzung führt. Die vom Oberverwaltungsgericht angeführten Gründe sind nicht geeignet, ein Abweichen von dem dargelegten Auslegungsgrundsatz zu rechtfertigen. Die Formulierungen im Satzungstext, die Satzung solle die Möglichkeit der Bebauung „eröffnen“ und die gekennzeichneten Flurstücke in den im Zusammenhang bebauten Ortsteil „einbeziehen“, geben zwar Anlass, die Abgrenzungsfrage aufzuwerfen; sie können im vorliegenden Zusammenhang aber auch als Umschreibung der Rechtsfolgen einer normativen Festlegung der Innenbereichsgrenze nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB verstanden werden. Die Einschätzung des Oberverwaltungsgerichts, es könne „wohl kaum“ davon ausgegangen werden, dass das Satzungsgebiet als Innenbereich anzusehen sei (UA S. 7), ist nur vorläufig. Abschließend geklärt hat das Oberverwaltungsgericht diese Frage nicht. Dass die Satzung als Klarstellungssatzung wirksam wäre, ist jedenfalls nicht ausgeschlossen.
- 18 2. Die erneute Auslegung der Satzung unter Berücksichtigung der dargelegten bundesrechtlichen Vorgaben bleibt dem hierfür zuständigen Oberverwaltungsgericht vorbehalten.
- 19 2.1 Sollte es - was nach Aktenlage nahe liegt - zu dem Ergebnis gelangen, dass die Satzung eine Klarstellungssatzung ist, wird es zu prüfen haben, ob der Normenkontrollantrag gegen eine Satzung dieses Inhalts zulässig und begründet ist. Nicht zu folgen ist der Auffassung der Beigeladenen, der Antragstellerin fehle dann schon deshalb die Antragsbefugnis, jedenfalls aber das Rechts-

schutzbedürfnis, weil eine nur klarstellende Satzung den Rechtscharakter der betroffenen Grundstücke nicht verändere (wie hier: OVG Bautzen, Urteil vom 4. Oktober 2000 - 1 D 683/99 - NVwZ 2001, 1070; offen gelassen: VGH München, Urteil vom 30. Oktober 2008 - 15 N 08.1124 - juris Rn. 11). Auch eine Klarstellungssatzung legt die Grenze des im Zusammenhang bebauten Ortsteils - vorbehaltlich einer gerichtlichen Überprüfung - verbindlich fest. Diejenigen, die befugt wären, eine Baugenehmigung oder einen Bauvorbescheid für ein im Satzungsgebiet gelegenes Vorhaben anzufechten, sind auch in einem gegen die Klarstellungssatzung gerichteten Normenkontrollverfahren gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt; die normative Festlegung der Grenze des Innenbereichs dient auch ihrem Schutz. Allein wegen der Möglichkeit, die Baugenehmigungen anzufechten, kann ihnen auch das Rechtsschutzbedürfnis nicht abgesprochen werden. Anderenfalls könnte die Klarstellungssatzung insoweit ihren Zweck nicht erfüllen, das einzelne Baugenehmigungsverfahren vom Streit über die Zugehörigkeit des Baugrundstücks zum Innenbereich zu entlasten (Urteil vom 18. Mai 1990 a.a.O. S. 49 f.). Kann die Antragstellerin geltend machen, dass eine Wohnbebauung des Satzungsgebiets möglicherweise nicht die gebotene Rücksicht auf den von ihr betriebenen Rheinhafen nimmt und ist der Antrag hiernach zulässig, hängt die Wirksamkeit der Satzung davon ab, ob das Satzungsgebiet noch als Teil des im Zusammenhang bebauten Ortsteils Kesselheim angesehen werden kann.

- 20 2.2 Sollte das Oberverwaltungsgericht die Satzung erneut als Einbeziehungsatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB auslegen, wäre sie unwirksam. Das ergibt sich allerdings nicht aus den im angefochtenen Urteil dargelegten Gründen. Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, ein vollständiger Ausfall der erforderlichen Abwägung führe stets zur Unwirksamkeit der Satzung und zwar entweder nach allgemeinen Abwägungsgrundsätzen oder weil jedenfalls das Abwägungsergebnis mit einem erheblichen Mangel behaftet sei, ist mit § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3 BauGB nicht vereinbar.
- 21 Die Planerhaltungsvorschriften unterscheiden zwischen Mängeln im Abwägungsvorgang und Mängeln im Abwägungsergebnis (grundlegend Urteil vom 5. Juli 1974 - BVerwG 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 <312 ff.>). Mängel im Ab-

wägungsvorgang sind nur unter den in § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB genannten Voraussetzungen beachtlich. Nach beiden Vorschriften muss der Mangel offensichtlich und auf das Ergebnis von Einfluss gewesen sein. Ein hiernach beachtlicher Mangel des Abwägungsvorgangs muss innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung der Satzung schriftlich gegenüber der Gemeinde unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden sein; anderenfalls wird er, wenn bei Inkraftsetzung der Satzung auf die Voraussetzungen für die Geltendmachung der Verletzung von Vorschriften sowie auf die Rechtsfolgen hingewiesen worden ist, gemäß § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 oder Nr. 3 BauGB unbeachtlich. Ein Mangel im Abwägungsergebnis ist demgegenüber stets beachtlich; er führt unabhängig vom Vorliegen weiterer Mängel der Abwägung zur (Teil-)Unwirksamkeit des Bebauungsplans (Beschluss vom 16. März 2010 - BVerwG 4 BN 66.09 - BauR 2010, 1034 Rn. 31).

- 22 Auch ein vollständiger Abwägungsausfall ist ein Mangel im Abwägungsvorgang im Sinne der §§ 214, 215 BauGB (Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB, § 214 Rn. 39 f. und Rn. 139; Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 214 Rn. 61). Dass ein Fehler im Abwägungsvorgang vorliegt, wenn die Gemeinde im Bebauungsplan objektiv etwas anderes festgesetzt hat, als sie festsetzen wollte, und der Inhalt des Plans deshalb nicht von einer darauf ausgerichteten Abwägungsentscheidung getragen ist, hat der Senat bereits entschieden (Urteil vom 18. März 2004 - BVerwG 4 CN 4.03 - BVerwGE 120, 239 <245>). Einen allgemeinen Grundsatz, dass ein vollständiger Abwägungsausfall unabhängig von den Planerhaltungsvorschriften stets zur Unwirksamkeit der Satzung führt, gibt es nicht. Ein Abwägungsausfall muss auch nicht - wie das Obergerverwaltungsgericht alternativ gemeint hat (UA S. 9) - dazu führen, dass zugleich das Abwägungsergebnis mit einem Mangel behaftet ist. Das Abwägungsergebnis ist nicht schon dann fehlerhaft, wenn die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planung nach der erforderlichen Abwägung anders ausgefallen wäre und der Abwägungsausfall damit im Sinne des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 BauGB auf das Abwägungsergebnis „von Einfluss“ gewesen ist. Es ist vielmehr erst dann zu beanstanden, wenn eine fehlerfreie Nachholung der erforderlichen Abwägung schlechterdings nicht zum selben Ergebnis

führen könnte, weil anderenfalls der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen würde, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. BTDrucks 15/2250 S. 65; Uechtritz, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2009, § 215 Rn. 13). Die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit müssen überschritten sein (Beschluss vom 25. Februar 1997 - BVerwG 4 NB 40.96 - Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 9 S. 23). Ob dies der Fall ist, wenn das Satzungsgebiet in den Ortsteil Kesselheim einbezogen wird, hat das Oberverwaltungsgericht nicht geprüft; es meinte, dass ein Abwägungsausfall von Rechts wegen zur Unwirksamkeit der Satzung führe.

- 23 Wie bereits dargelegt, wäre die Satzung als Einbeziehungssatzung aber jedenfalls unwirksam, weil das Fehlen der Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ein gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB beachtlicher Fehler wäre und dieser Fehler im vorliegenden Fall nicht gemäß § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB unbeachtlich werden könnte. Denn der in der Bekanntmachung enthaltene Hinweis nach § 215 Abs. 2 BauGB wäre insoweit - wie dargestellt - irreführend, weil die Antragsgegnerin zugleich bekannt gemacht hat, sie habe die streitgegenständliche Satzung als Klarstellungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 BauGB beschlossen.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Petz

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Petz

Sachgebiet: BVerwGE: ja  
Bauplanungsrecht Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

BauGB § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und 3, § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 und 3,  
Abs. 6 Satz 1, § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, Abs. 3 Satz 2,  
§ 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 3, Abs. 2  
VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1

Stichworte:

Klarstellungssatzung; Einbeziehungssatzung; Auslegung; Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung; Abwägung; Abwägungsvorgang; Abwägungsergebnis; Abwägungsausfall; Planerhaltung; Normenkontrolle; Antragsbefugnis; Rechtsschutzbedürfnis.

Leitsätze:

1. Ist nicht eindeutig, ob die Satzung einer Gemeinde eine Klarstellungssatzung nach Nummer 1 oder eine Einbeziehungssatzung nach Nummer 3 des § 34 Abs. 4 Satz 1 BauGB ist, dürfen bei der Auslegung der Satzung die jeweiligen bundesrechtlichen Voraussetzungen für den Erlass einer Klarstellungssatzung einerseits und einer Einbeziehungssatzung andererseits sowie die Rechtsfolgen einer Verletzung dieser Vorschriften nicht unberücksichtigt bleiben.
2. Der Erlass einer Einbeziehungssatzung nach § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB setzt eine Abwägung der berührten öffentlichen und privaten Belange voraus.
3. Auch ein vollständiger Abwägungsausfall ist ein Mangel im Abwägungsvorgang im Sinne der §§ 214, 215 BauGB. Er führt nicht automatisch dazu, dass das Abwägungsergebnis mit einem Mangel behaftet ist.

Urteil des 4. Senats vom 22. September 2010 - BVerwG 4 CN 2.10

I. OVG Koblenz vom 12.08.2009 - Az.: OVG 1 C 11373/08 -