

O V G R H E I N L A N D – P F A L Z
G E R I C H T S D A T E N B A N K

Gericht: OVG Rheinland-Pfalz
Ent.-Art: Urteil
Datum: 15.11.2023
AZ: 8 C 11093/22.OVG
Rechtsgebiet: Bauplanungsrecht

R e c h t s n o r m e n

BauGB § 1 Abs. 3, BauGB § 1 Abs. 7, BauGB § 2 Abs. 3, BauGB § 3 Abs. 2, BauGB § 10, BauGB § 13

S c h l a g w ö r t e r

Abwägung, Anstoßfunktion, Ausfertigung, Bekanntmachung, Gefälligkeitsplanung, Grundzüge der Planung, nachbarliche Interessen, Öffentlichkeitsbeteiligung, städtebauliche Erforderlichkeit, vereinfachtes Verfahren

L e i t s ä t z e

1. Die reine Änderung der Ordnungsnummer einer Bebauungsplanänderung zwischen Beschluss und Ausfertigung der Satzung begründet keinen Ausfertigungsmangel.
2. Einer Bebauungsplanänderung, die in einem bestehenden Plangebiet nur Festsetzungen für ein einzelnes Grundstück beinhaltet, fehlt es an der städtebaulichen Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB, wenn aus dem Aufstellungsverfahren und der Planbegründung nur die Interessen eines einzelnen Bauherrn als Plananlass ersichtlich sind.
3. Eine Bebauungsplanänderung, die in einem bestehenden Plangebiet nur Festsetzungen für ein einzelnes Grundstück beinhaltet, leidet an einem Abwägungsmangel, wenn die Interessen der benachbarten Grundstückseigentümer, ebenfalls von den neuen Festsetzungen zu profitieren, in die Abwägung nicht eingestellt werden.

Zum Sachverhalt

Die Antragstellerin wandte sich mit ihrem Normenkontrollantrag gegen eine Bebauungsplanänderung der Antragsgegnerin, die sich innerhalb des den gesamten südwestlichen Siedlungsbau der Antragsgegnerin umfassenden ursprünglichen Plangebiets auf Festsetzungen für ein einzelnes Grundstück beschränkte. Die geänderten Festsetzungen sollten dem Grundstückseigentümer den Bau einer zweigeschossigen Stadtvilla ermöglichen, was aufgrund der in dem Teilgebiet des Bebauungsplanes bis dahin festgelegten eingeschossigen Bauweise nicht möglich war. Außerdem sollte die hintere Baugrenze verschoben werden, um den Anbau eines großen Balkons zu ermöglichen.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin des Nachbargrundstücks. Zur Begründung ihres Normenkontrollantrags machte sie im Wesentlichen geltend, bei der Planung handele es sich um eine reine Gefälligkeitsplanung, der es an der städtebaulichen Erforderlichkeit fehle. Zudem leide die Planänderung an einem Ausfertigungsmangel. Zuletzt sei die Planänderung abwägungsfehlerhaft ergangen, weil die nachbarlichen Belange der Antragstellerin nicht berücksichtigt worden seien.

Das Oberverwaltungsgericht gab dem Normenkontrollantrag statt und erklärte den Bebauungsplan für unwirksam.

Aus den Gründen:

- 24 Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin erweist sich als zulässig und begründet.
- 25 I. Der gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fristgemäß eingereichte Antrag ist zulässig.
- 26 Die Antragstellerin ist auch nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Nach dieser Vorschrift kann den Antrag jede natürliche oder juristische Person innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung einer Rechtsvorschrift stellen, die geltend macht, durch

diese oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Da das Grundstück der Antragstellerin außerhalb des Geltungsbereichs der angefochtenen Bebauungsplanänderung liegt, sind ihre Interessen nicht unmittelbar durch die dort geltenden Festsetzungen betroffen. Ist ein Antragsteller Eigentümer oder Nutzer von Grundstücken außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs eines Bebauungsplans, kann die Antragsbefugnis nur aus dem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung der eigenen Belange aus § 1 Abs. 7 BauGB folgen (st. Rspr., vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 1998 – 4 CN 2.98 –, juris Rn. 15 ff. und vom 4. November 2015 – 4 CN 9.14 –, juris Rn. 12; OVG RP, Urteil vom 13. Februar 2019 – 8 C 11387/18.OVG –, juris Rn. 18). Auch dem Plannachbarn steht gegenüber der planenden Gemeinde ein Anspruch auf gerechte Abwägung seiner privaten Belange zu, soweit sie für die Abwägung erheblich sind. Dabei ist in der Abwägung nicht jeder private Belang zu berücksichtigen; abzuwägen sind nur solche Belange, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben (BVerwG, Urteil vom 24. September 1998 – 4 CN 2.98 –, juris Rn. 12).

- ²⁷ Nach diesen Maßgaben ist nicht offensichtlich nach jeder Betrachtungsweise ausgeschlossen, dass die Antragstellerin durch die angegriffene Bebauungsplanänderung in ihrem Anspruch auf gerechte Abwägung ihrer privaten Belange verletzt wird. Die angegriffene Bebauungsplanänderung betrifft die Festsetzungen des Maßes der Nutzung für das unmittelbare Nachbargrundstück der Antragstellerin im Hinblick auf die Anzahl der Vollgeschosse und die rückwärtige Baugrenze. Diese Festsetzungen sind geeignet, auch Einfluss auf nachbarliche Belange der Antragstellerin zu nehmen, sodass eine Verletzung ihres Interesses auf gerechte Abwägung ersichtlich nicht ausgeschlossen ist.

- 28 **II. Der Normenkontrollantrag hat auch in der Sache Erfolg.**
- 29 Zwar greifen die von der Antragstellerin vorgebrachten Rügen in Bezug auf die formelle Rechtmäßigkeit der Bebauungsplanänderung nicht durch (1.). Die materiellrechtlichen Anforderungen an die Änderungsplanung sind jedoch nicht erfüllt (2.).
- 30 **1.** Die Bebauungsplanänderung leidet nicht unter einem beachtlichen formellen Mangel, weder in Bezug auf das gewählte Verfahren, noch hinsichtlich der Öffentlichkeitsbeteiligung und auch nicht in Bezug auf ihre Ausfertigung und Bekanntmachung.
- 31 **a.** Hinsichtlich des für die Änderungsplanung gewählten Verfahrens weist der Senat darauf hin, dass sich dieses aus den Aufstellungsunterlagen nicht eindeutig ergibt.
- 32 Die Änderung des Bebauungsplans erfolgte laut Deckblatt der Begründung (Bl. 158 Planakte) und nach den Ausführungen der Antragsgegnerin in ihrem Schriftsatz vom 14. Dezember 2022 als Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB, wovon auch die Antragstellerin in ihrer Argumentation ausgeht. Nach dem Begründungstext allerdings fand die Aufstellung im Verfahren nach § 13 BauGB statt (Bl. 161 Planakte), nach diesen Maßgaben erfolgte auch die Beschreibung des Planungsprozesses. Ein Bebauungsplan der Innenentwicklung findet in der gesamten Begründung keine weitere Erwähnung, außer bei den Verfahrensvermerken (Bl. 174 Planakte). Der entsprechende Verfahrensvermerk findet sich dann zudem auf der Planurkunde (Bl. 157 Planakte). Auch wenn das Vorgehen in der Planung für das Verfahren nach § 13 BauGB spricht, besteht angesichts dieser divergierenden Angaben Unklarheit über das letztendlich gewählte Verfahren.
- 33 Nach § 13 Abs. 1 BauGB kann die Gemeinde das vereinfachte Verfahren unter anderem dann anwenden, wenn durch die Änderung oder Ergänzung eines Bauleitplans die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und die Zulässigkeit von Vorhaben, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung unterliegen, nicht vorbereitet oder begründet wird, sowie keine Anhaltspunkte für eine Beeinträchtigung des Schutzzwecks von Natura 2000-Gebieten vorliegen

(§ 13 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. b BauGB). Im vorliegenden Fall ist jedoch zweifelhaft, ob durch die Änderung die Grundzüge der Planung berührt werden oder diese nur von minderm Gewicht ist. Dies beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls, nämlich dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Willen. Die Grundzüge werden nicht berührt, wenn das der bisherigen Planung zugrundeliegende Leitbild erhalten bleibt und der planerische Grundgedanke nicht verändert wird (OVG RP, Urteil vom 28. September 2016 – 8 A 10338/16.OVG –, juris Rn. 39; Mitschang, in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, BauGB § 13, Rn. 10 m.w.N.). Bezogen auf das planerische Willen darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die angestrebte und im Plan zum Ausdruck gebrachte städtebauliche Ordnung in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 4. August 2009 – 4 CN 4.08 –, juris Rn. 12; OVG RP, Urteil vom 28. September 2016, a.a.O. Rn. 39) Es muss – mit anderen Worten – angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte (BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 2010 – 4 C 8.10 –, juris Rn. 26; BayVGH, Urteil vom 14. Dezember 2016 – 2 B 16.1574 –, juris Rn. 37).

- 34 Im vorliegenden Fall beschränkt sich die Änderung zwar nur auf ein einzelnes im Bebauungsplan gelegenes Grundstück, allerdings wird das Maß der baulichen Nutzung für dieses eine Grundstück im Hinblick auf die Anzahl der Vollgeschosse erheblich verändert. Betrachtet man den Ursprungsbebauungsplan, so ist das gesamte Teilgebiet um das betroffene Grundstück – beidseitig des gesamten Straßenzuges – von eingeschossiger Bauweise geprägt, während in anderen Teilgebieten durchaus zwei Vollgeschosse zulässig sind. Der Plangeber hat also für diesen Teil des Plangebiets eine einheitliche Bauweise mit einem Vollgeschoss vorgesehen. Aus der damaligen Begründung des Bebauungsplans (s. Bl. 71 GA) lässt sich allerdings nicht entnehmen, welche Gründe den Plangeber zu dieser Planung bewogen haben und wie wichtig ihm die konkrete Festsetzung für die Planung war. Ob die eingeschossige Bauweise für das Teilgebiet den Grundzügen der Planung zuzurechnen ist, lässt sich daher nicht eindeutig feststellen.
- 35 Die Frage kann allerdings dahingestellt bleiben, weil die eventuell fehlerhafte Anwendung von § 13 BauGB im Verfahren nicht mehr geltend gemacht werden kann.

Zwar führt die fehlerhafte Annahme des Vorliegens der Voraussetzungen des § 13 BauGB grundsätzlich zu einem nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB beachtlichen Verfahrensfehler, weil die Begründung des Bebauungsplans entgegen § 2a BauGB keinen Umweltbericht enthalten hat (OVG RP, Urteil vom 18. April 2007 – 8 C 11321/06.OVG –, beckRS 2007, 23692; Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O., BauGB § 214, Rn. 8; für die vergleichbare Konstellation im Rahmen der Anwendung des § 13a BauGB s. BVerwG, Beschluss vom 4. November 2015 – 4 CN 9/14 –, juris Rn. 30; OVG RP, Urteil vom 26. August 2020 – 8 A 1149/19.OVG –, juris Rn. 43 ff. m.w.N.). Im vorliegenden Fall erfolgte die Geltendmachung des Fehlers jedoch nicht innerhalb der Frist des § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Nach dieser Vorschrift wird eine nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 3 BauGB beachtliche Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften unbeachtlich, wenn sie nicht innerhalb eines Jahres seit der Bekanntmachung der Satzung schriftlich gegenüber der Gemeinde unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht wird. Dabei genügt keine vorsorgliche pauschale „Generalrüge“, sondern die Mängel sind schriftlich so konkret und substantiiert darzulegen, dass es der Gemeinde durch die Darstellung des maßgebenden Sachverhalts ermöglicht wird, ein ergänzendes Verfahren (§ 214 Abs. 4 BauGB) zu prüfen (BVerwG, Beschluss vom 19. Januar 2012 – 4 BN 35/11 –, juris Rn. 4 und vom 16. Dezember 2014 – 4 BN 25/14 –, juris Rn. 6).

- ³⁶ Eine solche substantiierte Rüge hinsichtlich der Verletzung des § 13 BauGB hat die Antragstellerin jedoch nicht rechtzeitig erhoben. Zwar reicht der Schriftsatz vom 17. November 2022, mit dem die Normenkontrolle beantragt wurde, grundsätzlich aus, um die Frist des § 215 Abs. 1 BauGB einzuhalten, wenn im gerichtlichen Verfahren die Gemeinde beigeladen ist (s. dazu Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, a.a.O., BauGB § 215, Rn. 6 m.w.N.). In diesem Schriftsatz hat die Antragstellerin das Fehlen der Voraussetzungen des § 13 BauGB jedoch nicht gerügt. Das Vorbringen in ihrem Schriftsatz vom 19. Januar 2023 war sodann in Bezug auf die Frist des § 215 Abs. 1 BauGB verspätet und überdies nur auf die Voraussetzungen des § 13a BauGB bezogen, so dass ein die Präklusion ausschließendes substantiiertes Vorbringen nicht vorliegt. Vor diesem Hintergrund kann die Frage, ob die Planänderung statt im Verfahren nach § 13 BauGB im Verfahren nach § 13a BauGB

hätte aufgestellt werden sollen, dahinstehen, da eine rechtzeitige Rüge hinsichtlich der Voraussetzungen dieses Verfahrens ebenfalls nicht erfolgt ist.

37 **b.** Entgegen der Ansicht der Antragstellerin sind die Auslegungsbekanntmachungen rechtlich nicht zu beanstanden.

38 Die Pflicht zur Beteiligung der Öffentlichkeit in der Bauleitplanung nach § 3 Abs. 2 Satz 2 Hs. 1 BauGB bezweckt eine Anstoßfunktion (vgl. nur BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2004 – 4 BN 48/04 –, juris Rn. 6, m.w.N.). Die Bekanntmachung hat daher in einer Weise zu erfolgen, die geeignet ist, das Informations- und Beteiligungsinteresse der Bürger zu wecken, die an der beabsichtigten Bauleitplanung interessiert oder von ihr betroffen sind. Die öffentliche Bekanntmachung über die Offenlage eines Planentwurfs erfüllt ihre Anstoßfunktion dann, wenn die von der Planung Betroffenen in den Stand gesetzt werden, sich das Interesse an der Erhebung von Einwendungen bewusst zu machen (OVG RP, Beschluss vom 26. Februar 2013 – 8 C 10953/12.OVG –, juris Rn. 24). Der Bürger muss durch die Bekanntmachung in die Lage versetzt werden, das Vorhaben einem bestimmten Raum zuzuordnen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. September 2008 – 4 BN 22/08 –, juris Rn. 5). Dies kann etwa durch die Angabe einer – soweit vorhanden – allgemein geläufigen geographischen Bezeichnung geschehen. Fehlt es an einer solchen Bezeichnung, ist das Plangebiet zu umschreiben, etwa indem an markante Einrichtungen wie Straßen, Wasserläufe, Schienenwege, gebietsbeherrschende Bauwerke, vorhandene Anlagen oder Flurnamen angeknüpft wird (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1984 – 4 C 22.80 –, juris Rn. 16 f.; VGH BW, Urteil vom 14. Dezember 2001 – 8 S 375/01 –, juris Rn. 21; Schink, in: Spannowsky/Uechtritz, BeckOK BauGB, 59. Edition 1.6.2023, BauGB § 3, Rn. 87). Die Anstoßwirkung wird verfehlt, wenn die Verwendung einer unbekanntenen Bezeichnung geeignet ist, beim Leser den Eindruck zu erwecken, die Bekanntmachung könne sich auf einen ihn nicht interessierenden Straßenverlauf oder sonstigen Bereich beziehen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Juli 2010 – 4 BN 8/10 –, juris Rn. 5). Der ergänzende Abdruck einer Karte mit dem Plangebiet ist zulässig, wenn diese einen Maßstab aufweist, der zweifelsfrei die Lage und Abgrenzung des Plangebiets erkennen lässt (VGH BW, Urteil vom 9. September 2020 – 5 S 734/18 –, juris Rn. 66; Krautzberger/Jaeger, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, 150. EL Mai 2023, BauGB

§ 3, Rn. 48).

- 39 Hier beziehen sich die Offenlagebekanntmachungen auf ein seit langem bestehendes Plangebiet mit bekanntem Namen. Zwar ist der Straßename auf der Karte nicht ersichtlich, der Ausschnitt ist aber im Zusammenhang mit der Bezeichnung des Baugebiets und dem Hinweis darauf, dass es sich um eine Planänderung handelt, so weit zuzuordnen, dass er seine Anstoßfunktion erfüllt. Insbesondere für die Antragstellerin, die in dem Gebiet wohnt, hätte dieser Hinweis ausreichend sein müssen, um sich näher zu informieren, für welchen Teil des Baugebiets die Änderung gilt. Der interessierte Bürger wird sich im Allgemeinen bewusst sein, dass der genauere Umfang des von der Bauleitplanung erfassten Gebietes ohnehin nur durch Einsicht in die ausgelegten Planungsunterlagen feststellbar ist (BVerwG, Urteil vom 26. Mai 1978 – 4 C 9.77 –, juris Rn. 23; OVG NRW, Urteil vom 25. Oktober 2007 – 7 D 129/06.NE –, juris Rn. 69). Der Anstoßfunktion wurde durch die Auslegungsbekanntmachungen daher hinreichend Genüge getan, insbesondere, da aufgrund der überschaubaren Größe der Ortsgemeinde B. von ausreichender Ortskenntnis der Interessierten auszugehen ist.
- 40 c. Ein formeller Fehler hinsichtlich der Ausfertigung der Planänderung liegt auch nicht darin begründet, dass diese als 7. Änderung des Bebauungsplans „Südwest“ vom Ortsgemeinderat beschlossen, in der Ausfertigung aber als 6. Änderung bezeichnet wurde.
- 41 Nach ständiger Rechtsprechung des OVG Rheinland-Pfalz folgt das Ausfertigungserfordernis auch für Satzungen nach dem BauGB letztlich aus dem Rechtsstaatsprinzip: Dieses verlangt, dass das Ausfertigungsorgan durch die Ausfertigung der Rechtsnorm die Übereinstimmung des textlichen und gegebenenfalls zeichnerischen Inhalts der Normurkunde mit dem Willen des Rechtssetzungsberechtigten („Authentizität“) sowie die Einhaltung des für die Normgebung gesetzlich vorgeschriebenen Verfahrens („Legalität“) bezeugt (vgl. z.B. OVG RP, Urteil vom 15. Mai 2003 – 1 C 11224/02.OVG –, juris Rn. 29 und Urteil vom 6. Dezember 2017 – 8 C 10973/17.OVG –, juris Rn. 47, jeweils m.w.N.). Das Rechtsstaatsgebot verlangt die Identität der anzuwendenden Norm und ihres Inhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen (sog. „Identitätsfunktion“, „Beurkundungs-

und Gewährleistungsfunktion"). Aus dieser Beurkundungs- und Gewährleistungsfunktion folgt, dass geprüft werden muss, ob die zu verkündende Fassung der Rechtsnorm mit der vom Normgeber beschlossenen Fassung der Norm übereinstimmt; es muss erkennbar sein, dass der Normgeber die ihm obliegende Prüfung vorgenommen hat. Die Identität des Normtextes mit dem vom Normgeber Beschlossenen wird dabei durch seine Ausfertigung bestätigt (st. Rspr., z.B. BVerwG, Beschluss vom 4. September 2014 – 4 B 29.14 –, juris Rn. 5 m.w.N.). Ausgehend davon liegt ein Ausfertigungsmangel immer vor, wenn die Ausfertigungsunterschrift auf eine Satzungsfassung gesetzt wird, die inhaltlich nicht mit der vom Satzungsbeschluss gedeckten Fassung übereinstimmt (vgl. hierzu auch BayVGh, Urteil vom 26. September 2022 – 15 N 21.3023 –, juris Rn. 35 ff.).

- 42 Nach diesen Maßgaben liegt ein Ausfertigungsmangel nicht vor, da die Identitätsfunktion im oben beschriebenen Sinne nicht gestört ist. Eine inhaltliche Abweichung zwischen dem Norminhalt und der mit der Ausfertigung versehenen Satzungsfassung liegt nicht vor, der Norminhalt der ausgefertigten Satzung ist mit dem der beschlossenen identisch. Die Änderung lediglich der Ordnungsnummer der Planänderung begründet keine inhaltliche Abweichung.
- 43 **d.** Die Bekanntgabe der Satzung erfolgte ebenfalls ordnungsgemäß. Die Bekanntmachung nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB mit dem Hinweis nach Satz 3 darauf, wo der Bebauungsplan eingesehen werden kann, dokumentiert den förmlichen Abschluss des Satzungsverfahrens über den Bebauungsplan (BVerwG, Urteil vom 6. Juli 1984 – 4 C 22.80 –, juris Rn. 19 und vom 5. Dezember 1986 – 4 C 29.86 –, juris Rn. 8 f.). Hieraus ergibt sich, dass die ortsübliche Bekanntmachung nach § 10 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht – auch nicht in den Grundzügen – über den (wesentlichen) Inhalt des Bebauungsplans oder über den Ablauf des Bebauungsplanverfahrens unterrichten soll. Vielmehr soll die Bekanntmachung auf das Ergebnis des Verfahrens, nämlich die beschlossene Norm (den Bebauungsplan) hinweisen (Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a.a.O., BauGB § 10, Rn. 111).
- 44 Dies ist hier in ausreichendem Maße geschehen. Sowohl das Plangebiet als auch die Tatsache, dass es sich um die Änderung eines bestehenden Plans handelt, sind aus

der Bekanntmachung eindeutig erkennbar. Ebenfalls findet sich in der Bekanntmachung der redaktionelle Hinweis, dass sich die Ordnungsnummer der Änderung geändert hat und aus welchen Gründen, so das für jeden Interessierten erkennbar ist, um welches Planverfahren es hier geht.

- 45 Die Bekanntgabe leidet entgegen der Ansicht der Antragstellerin auch nicht an einem Verstoß gegen § 4a Abs. 4 BauGB. Die in dieser Vorschrift statuierte Hinweispflicht bezieht sich auf das Verfahren der Öffentlichkeitsbeteiligung und nicht auf die Bekanntmachung. Der insoweit einschlägige § 10a Abs. 2 BauGB verlangt keinen diesbezüglichen Hinweis, sondern nur die Veröffentlichung im Internet an sich, die erfolgt ist (s. <https://www....>).
- 46 **e.** Soweit die Antragstellerin geltend macht, es liege als Verfahrensfehler ein beachtlicher Verstoß gegen § 2 Abs. 3 i. V. m. § 214 Abs. 1 Satz 1 BauGB vor, weil die Antragsgegnerin die topographischen Verhältnisse des Plangebiets und der umliegenden Grundstücke nicht ausreichend ermittelt habe, bedarf die Frage im Rahmen der formellen Rechtmäßigkeit der Planung hier keiner vertieften Prüfung. Entsprechend der langjährigen Rechtsprechungspraxis des Senats ist die Frage, ob ein Abwägungsfehler in Gestalt eines Verstoßes gegen die verfahrensrechtlichen Vorgaben des § 2 Abs. 3 BauGB hinsichtlich der dort normierten Anforderungen an den Abwägungsvorgang vorliegt, mangels der Möglichkeit einer trennscharfen Abgrenzung zu den materiell-rechtlichen Anforderungen an die Abwägung aus § 1 Abs. 7 BauGB im Zusammenhang mit diesen zu prüfen (s. dazu auch BVerwG, Urteil vom 23. November 2016 – 4 CN 2.16 –, juris Rn. 12 und OVG RP, Urteil vom 26. Mai 2021 – 8 C 11151/20.OVG –, juris Rn. 108 f.). Auch vorliegend ist kein Grund für eine Aufspaltung der Prüfung ersichtlich.
- 47 **2.** Die Bebauungsplanänderung erweist sich aber in materieller Hinsicht als fehlerhaft. Zum einen fehlt es ihr bereits an der städtebaulichen Erforderlichkeit im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB (**a.**), zum anderen liegt ein beachtlicher Verstoß gegen das Abwägungsgebot vor (**b.**).
- 48 **a.** Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinde, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Dies eröffnet der

Gemeinde ein sehr weites planerisches Ermessen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Mai 1999 – 4 BN 15/99 –, juris, Rn. 4 f und vom 10. Oktober 2013 – 4 BN 36/13 –, juris Rn. 5). Die Gemeinde ist dabei grundsätzlich nicht daran gehindert, hinreichend gewichtige private Belange zum Anlass für die Aufstellung eines Bebauungsplanes zu nehmen und sich dabei auch an den Wünschen Privater zu orientieren, solange sie damit zugleich auch städtebauliche Belange und Zielsetzungen verfolgt. Lediglich wenn die Gemeinde mit ihrer Zielsetzung ausschließlich private Interessen verfolgt, setzt sie das ihr zur Verfügung gestellte Planungsinstrumentarium des Baugesetzbuches in zweckwidriger Art und Weise ein mit der Folge der Unzulässigkeit einer solchen Gefälligkeitsplanung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. März 2006 – 4 BN 9/07 –, juris Rn. 6; OVG RP, Urteil vom 20. Januar 2010 – 8 C 10725/09.OVG –, juris Rn. 22). Es liegt auf der Hand, dass eine Planung, die durch hinreichende städtebauliche Gründe getragen und deshalb im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich ist, auch privaten Interessen dienen und durch private Interessenträger angestoßen sein kann. Die Erforderlichkeit der Planung wäre in diesen Fällen nur dann zu verneinen, wenn eine positive städtebauliche Zielsetzung nur vorgeschoben wird, um in Wahrheit andere als städtebauliche Ziele zu verfolgen (BVerwG, Beschluss vom 30. Dezember 2009 – 4 BN 13/09 –, juris Rn. 11). Ob eine bauleitplanerische Maßnahme als nur vorgeschoben anzusehen ist, um in Wahrheit andere als städtebauliche Ziele zu verfolgen, lässt sich nur anhand aller konkreten Umstände beantworten (BVerwG, Beschluss vom 6. März 2007, a.a.O. Rn. 6). Hervorzuheben ist in diesem Zusammenhang, dass § 1 Abs. 3 BauGB der Bauleitplanung lediglich eine erste, wenn auch strikt bindende Schranke setzt, die allein grobe und einigermaßen offensichtliche Missgriffe ausschließt (OVG RP, Urteil vom 30. August 2017 – 8 C 11787/16.OVG –, juris Rn. 51; OVG NRW, Urteil vom 12. Februar 2014 – 2 D 13/14.NE –, juris Rn. 69 f).

- ⁴⁹ Vor diesem Hintergrund ist für sich genommen zunächst nicht zu beanstanden, dass der Wunsch des Grundstückseigentümers, auf seinem Grundstück ein Wohnhaus mit zwei Vollgeschossen zu errichten, den Anlass für die Einleitung des Verfahrens zur Bebauungsplanänderung gegeben hat. Der Gemeinde steht es grundsätzlich frei, aus städtebaulichen Gründen in der von ihr gewollten Weise auf Bauwünsche zu reagieren und diese zum Anlass zu nehmen, durch ihre Bauleitplanung entsprechende Baurechte zu schaffen, wenn das ihren städtebaulich motivierten Zielvorstellungen

entspricht (vgl. insgesamt BayVerfGH, Entscheidung vom 23. Februar 2010 – Vf. 12-VII/09 –, juris Rn. 41).

50 Aus der Begründung des Bebauungsplans ergibt sich jedoch kein solches städtebauliches Ziel. Als Planungsanlass werden lediglich die Interessen des Bauherrn dargelegt (Ziff. 1.2.1 Begründung, Bl. 37 Planakte):

51 „Der Bauherr wünscht eine zweigeschossige Bebauung. Laut Bebauungsplan ist jedoch nur eine eingeschossige Bauweise möglich. Der Bebauungsplan soll daher entsprechend geändert werden.“

52 Darüber hinaus wird in der Begründung unter dem Punkt 4.2.1 (Planungsrechtliche Festsetzungen / Maß der baulichen Nutzung, Planakte Bl. 43 f.) festgelegt, dass zwei Vollgeschossen zulässig sind und die zulässige Gebäudehöhe 9 m beträgt. Balkone dürften entlang der rückwärtigen Baugrenze um bis zu 3 m hervortreten. Zur Begründung dieser Festsetzungen wird ausgeführt:

53 „Im Ursprungs-Bebauungsplan ist nur eine eingeschossige Bauweise zulässig. Allerdings sind keine Gebäudehöhen definiert, sodass unter maximaler Ausnutzung der bebaubaren Grundstückstiefe unter Berücksichtigung der Abstandsfläche nach § 8 LBauO eine Gebäudehöhe bis zu 15 m (7,5 m Wandhöhe +7,5 m Giebelhöhe bei 45° Dachneigung) möglich wäre.

54 Die Festsetzung einer Gebäudehöhe gewährleistet nun die Einfügung des neuen Gebäudes in die Umgebung – unabhängig von der zulässigen Anzahl von Vollgeschossen. Die Änderung der Zahl der Vollgeschosse resultiert aus dem Wunsch der Bauherrschaft nach einer zweigeschossigen Bauweise, die durch die bisherige Festsetzung nicht möglich gewesen wäre. Die Gebäudekubatur wird dadurch nicht verändert. Die festgesetzte Überschreitung der rückwärtigen Baugrenze ermöglicht der Bauherrschaft den Anbau eines voll nutzbaren Balkons bei gleichzeitiger Ausnutzung der Tiefe der überbaubaren Flächen für die Hauptanlage, zumal in den rückwärtigen Bereichen der Nachbargrundstücke durch zahlreiche Anbauten in der Vergangenheit ein „flatternder“ Siedlungsrand entstand und der vielleicht ursprünglich städtebaulich gewünschte durchgehende/einheitliche Abschluss des Siedlungskörpers nicht (mehr) vorhanden ist. Die Beschränkung der Überschreitung auf Balkone hat auch nachbarschützende Wirkung, da z. B. eine denkbare Vergrößerung der überbaubaren

Grundstücksfläche durch Verschiebung der Baugrenze zu einer größeren Verschattung des nordwestlich liegenden Nachbargrundstücks und zur Unterbrechung der attraktiven Sichtbeziehung zur östlich liegenden Burgruine Drachenfels geführt hätte. Nach § 23 Abs. 3 BauNVO kann bei festgesetzten Baugrenzen ein Vortreten von Gebäudeteilen in geringfügigem Ausmaß zugelassen werden. Gemäß Beschluss des VGH Baden-Württemberg vom 03.06.1993 (Az.: 5 S 1029/9) kann ein „geringfügiges Ausmaß“ angenommen werden, wenn die Errichtung des Gebäudeteils nach Landesrecht in den Abstandsflächen zulässig wäre. Gemäß § 8 Abs. 5 LBauO gilt dies z. B. für untergeordnete Vorbauten wie Erker und Balkone, wenn sie nicht mehr als 1,50 m vortreten. Somit überschreitet die Festsetzung von 3 m das ohnehin zulässige Maß um nur 1,50 m.

- 55 Der Verzicht der festgesetzte Baulinie im Ursprungs-Bebauungsplan zugunsten einer Baugrenze ermöglicht der Bauherrschaft eine größere Flexibilität bei der Stellung des geplanten Gebäudes auf dem Baugrundstück. Ein Zurücktreten hinter die bisher festgesetzte Gebäudeflucht erscheint angesichts von vor- und zurückspringenden Gebäudeteilen in der Nachbarschaft städtebaulich vertretbar, zumal auf diese Weise etwa auch möglich ist, vor einer in das Haus integrierten Garage einen zusätzlichen Stellplatz auf dem eigenen Grundstück zu realisieren.“
- 56 Diese Ausführungen beziehen sich ebenfalls ausschließlich auf die spezifischen Interessen der Bauherrschaft.
- 57 Städtebauliche Ziele ergeben sich auch nicht aus dem zwischen dem Bauherrn und der Antragsgegnerin geschlossenen städtebaulichen Vertrag von Mai 2021. Hier finden sich unter Punkt I. „Planungsanlass und Planungserfordernis“ folgende Formulierungen: „Die Gemeinde beabsichtigt den Bebauungsplan „Südwest“ auf Wunsch des Antragstellers zu ändern.“ und „Das Verfahren zu 7. Änderung des Bebauungsplanes „Südwest“ wird auf den Antrag und auf ausdrücklichen Wunsch des Antragstellers durchgeführt.“ Unter Punkt II. „Planungsauftrag“ wird darauf hingewiesen, dass die planerische Gestaltungsfreiheit und die städtebauliche Verantwortung der Gemeinde für die Bauleitplanung (Planungshoheit und Planungsermessen) hierdurch nicht eingeschränkt werden. Unter III. „Kostenübernahme“ ist geregelt, dass der Antragsteller alle Kosten der Antragsgegnerin und der Verbandsgemeinde D. übernimmt. Diese Kostenerstattungspflicht gilt auch für den Fall, dass das geplante Vorhaben nicht zu

verwirklichen ist, ohne dass die Gemeinde hierauf Einfluss nehmen könne. Unter Punkt V. „Leistungen der Gemeinde“ ist geregelt, dass kein Rechtsanspruch auf Aufstellung der Bebauungsplanänderung bestehe. Der „Wunsch des Antragstellers“ steht hier nicht nur im Vordergrund, zusätzlich wird ihm noch die finanzielle Verantwortung für das Änderungsverfahren zugewiesen.

58 Aus dem Aufstellungsverfahren ergibt sich ebenfalls wenig Anhalt für eine städtebauliche Zielsetzung der Antragsgegnerin. Aus der Niederschrift der Sitzung des Ortsgemeinderates vom 13. April 2021 ergibt sich, dass der Aufstellungsbeschluss aufgrund der Abwägung folgende öffentlicher und privater Belange getroffen wurde (Bl. 81 Planakte):

59 „Planungsziel ist es, auf dem Grundstück F1St.Nr. ..., S.straße ..., eine zweigeschossige Bebauung zuzulassen. Entsprechend dem derzeit rechtsverbindlichen Bebauungsplan kann auf dem vorgenannten Baugrundstück derzeit nur eine eingeschossige Bebauung stattfinden. Der private Bauherr plant jedoch auf dem Grundstück F1St.Nr. ... eine moderne Stadtvilla in zweigeschossiger Bauweise zu errichten. Städtebauliche Bedenken oder sonstige öffentliche Belange, die gegen die 7. Änderung des Bebauungsplans "Südwest" sprechen, sind derzeit nicht erkennbar, zumal auf der gegenüberliegenden Seite 1991 eine gleichartige Änderung des Bebauungsplanes "Südwest" erfolgt ist. Insoweit ist die 7. Änderung des Bebauungsplanes "Südwest" durch die Ortsgemeinde B., insbesondere aus privaten Belangen des Antragstellers aber auch aus öffentlichen Belangen gerechtfertigt.“

60 Eine Präzisierung der angeblichen öffentlichen Belange, insbesondere in städtebaulicher Hinsicht, erfolgt nicht.

61 In der Niederschrift der Sitzung des Ortsgemeinderats der Antragsgegnerin vom 5. Oktober 2021 wird im Rahmen der Abwägung der eingegangenen Stellungnahmen hinsichtlich der der Kreisverwaltung S., in der Bedenken hinsichtlich der Überplanung nur eines Grundstücks geltend gemacht wurden, folgendes ausgeführt (Bl. 20 Planakte):

62 „Aufgrund dessen, dass das Gebiet nahezu vollständig bebaut ist, hat sich die Gemeinde dazu entschieden, punktuell den Bebauungsplan zu ändern, um einer

konkreten Bauanfrage gerecht zu werden. Somit schafft die Ortsgemeinde B. Baurecht für ein Grundstück, das(s) schon seit Jahren unbebaut ist. Angesichts der immer stetigen Nachfrage nach Bauland und der derzeit teilweise nicht vorhandenen bzw. nicht zur Bebauung zur Verfügung gestellten Grundstücke ist es durchaus legitim, eine Einzelfallplanung durchzuführen.“

63 In der Gesamtschau der Aufstellungs- und Planunterlagen lässt sich lediglich aus den Erwägungen zur Abwägung hinsichtlich der Stellungnahme der Kreisverwaltung S. ansatzweise ein städtebauliches Ziel im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB (Schaffung von Baurecht für ein unbebautes Grundstück, Befriedigung der Nachfrage nach Bauland) der Antragsgegnerin herauslesen. Diese – rudimentären – Erwägungen sind jedoch nicht geeignet, den Anforderungen des § 1 Abs. 3 BauGB gerecht zu werden. Der genannte Aspekt der „Schaffung von Baurecht für ein Grundstück“ wäre zwar grundsätzlich geeignet, die städtebauliche Erforderlichkeit zu begründen. Allerdings liegt dieser Grund in der Sache nicht vor. Für das überplante Grundstück musste nicht erst Baurecht geschaffen werden, da ein solches aufgrund des gültigen Bebauungsplans bereits bestand. Das bestehende Baurecht wurde durch die Planung lediglich zugunsten des Bauherrn geändert, ohne dass dem andere Erwägungen als die Ermöglichung genau seines Projekts zugrunde gelegen hätten. Auch zur Befriedigung der Nachfrage nach Bauland ist die Planänderung nicht geeignet, da überhaupt kein neues Bauland entsteht, sondern nur die Nutzbarkeit vorhandenen Baulands verändert wird. Die gesamte Planänderung beruht ausschließlich auf dem Einzelanliegen des Bauherrn, so dass hier ein grober und offensichtlicher Missgriff vorliegt. Das Fehlen der städtebaulichen Erforderlichkeit stellt einen sogenannten „Ewigkeitsfehler“ dar und führt daher zur Unwirksamkeit der Planänderung (Schrödter/Wahlhäuser, in: Schrödter, Baugesetzbuch, 9. Auflage 2019, BauGB § 1, Rn. 43; Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, a.a.O., BauGB § 215, Rn. 5).

64 **b.** Darüber hinaus leidet die Planänderung auch an einem beachtlichen Abwägungsfehler, da die entscheidungserheblichen Interessen insbesondere der Nachbarn im Aufstellungsverfahren nicht ordnungsgemäß abgewogen worden sind.

- ⁶⁵ Die Anforderungen an den Abwägungsvorgang ergeben sich aus den verfahrensrechtlichen Vorgaben des § 2 Abs. 3 BauGB, wonach die abwägungsbeachtlichen Belange zutreffend zu ermitteln und zu bewerten sind, sowie – materiell-rechtlich – aus § 1 Abs. 7 BauGB, wonach bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. November 2016 – 4 CN 2.16 –, juris Rn. 12). Im Rahmen der Bauleitplanung ist das Abwägungsgebot aufgrund des aus Art. 28 Grundgesetz folgenden weitgehenden gemeindlichen Planungsermessens gerichtlich nur darauf zu überprüfen, ob eine Abwägung überhaupt stattgefunden hat, ob in die Abwägung an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden musste, ob die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange verkannt und ob der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, der zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen entscheidet (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1969 – IV C 105.66 –, juris Rn.29 und Beschluss vom 15. Mai 2013 – 4 BN 1/13 –, juris Rn. 18).
- ⁶⁶ Die Tatsache allein, dass der Bebauungsplan eine Bebauung mit zwei Vollgeschossen und eine Überschreitung der rückwärtigen Baugrenze erlaubt, führt dabei nicht zur Annahme eines Abwägungsfehlers. Für einen Gebietserhaltungs- oder -bewahrungsanspruch ist bei der Aufstellung oder Änderung eines Bebauungsplans von vornherein kein Raum (vgl. VGH BW, Urteil vom 26. Mai 2015 – 5 S 736/13 –, juris Rn. 56 m.w.N.). Zwar kann sich der Nachbar im Baugebiet auch gegen die Zulassung einer gebietswidrigen Nutzung wenden, wenn er durch sie selbst nicht unzumutbar beeinträchtigt wird. Dieser Nachbarschutz bezieht sich indes allein auf die Bewahrung des Charakters des Baugebietstyps und beruht auf dem Gedanken eines wechselseitigen Austauschverhältnisses. Weil und soweit der Eigentümer eines Grundstücks in dessen Ausnutzung öffentlich-rechtlichen Beschränkungen unterliegt, kann er deren Beachtung grundsätzlich auch im Verhältnis zum Nachbarn verlangen (BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 2007 – 4 B 55/07 –, juris Rn. 5). Diese Rechtsprechung kann aber nicht auf eine bauplanerische Änderung eines Baugebietes

übertragen werden. Eine solche Änderung wirkt gerade auf die Grundlage des Austauschverhältnisses, den Bebauungsplan, ein und löst damit das Austauschverhältnis selbst auf (vgl. insgesamt OVG RP, Urteil vom 6. Februar 2018 – 8 C 11325/17.OVG –, juris Rn. 26 f.).

67 Allerdings hat die Antragsgegnerin die Interessen der Nachbarn insoweit in der Abwägung außer Acht gelassen, dass sie keine Erwägungen dahingehend angestellt hat, die Planänderung auf die benachbarten Grundstücke zu erstrecken. Die Antragsgegnerin ändert hier geltendes Baurecht für ein singuläres Bauprojekt und „befreit“ einen sehr geringen Anteil des Gesamtplangebiets von Restriktionen hinsichtlich der Anzahl der Vollgeschosse und der hinteren Baulinie. Insbesondere hinsichtlich letzterem fehlt in der Abwägung jegliche Auseinandersetzung damit, dass gerade aufgrund des „flatternden Siedlungsrandes“ ein Interesse der Nachbarn dieses Straßenzugs (z.B. von der Einmündung der W.straße bis zur Straße „A. B.“) bestehen könnte, ebenfalls von dieser großzügigeren Festsetzung zu profitieren. Auch hat die Antragsgegnerin, trotz der diesbezüglichen Anregung seitens der Kreisverwaltung S., versäumt darzulegen, warum das angeführte städtebauliche Ziel – die Schaffung von Wohnraum – nur durch großzügigere Festsetzungen für ein Grundstück zu erreichen sein soll und nicht durch eine Erstreckung der Änderungsplanung auf – zumindest – den entsprechenden Straßenabschnitt. Dies ist insbesondere deshalb nicht nachvollziehbar, da die Antragsgegnerin bei der 3. Änderung des Bebauungsplans „Südwest“ (betreffend die Grundstücke Hausnrn. 1-9 unmittelbar gegenüber dem jetzigen Plangebiet) im Jahr 1991 genau in dieser Weise verfahren ist. Auch hier erfolgte die Verlegung der rückwärtigen Baugrenze aufgrund des Wunsches eines Bauwilligen, aber mit Wirkung für die anderen vier Grundstücke des Straßenzugs. Begründet wurde dies mit der „Abrundung“ des Gebiets (s. Planbegründung, abrufbar unter <https://www....>). Eine schlüssige Abwägung, warum die Festsetzungen nur für ein Grundstück gelten sollen, fehlt bei der streitgegenständlichen Planänderung jedoch gänzlich.

68 Der Fehler in der Abwägung ist auch gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB beachtlich. Zwar hat die Antragstellerin im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung im Aufstellungsverfahren keine Stellungnahme abgegeben. Die oben genannten Aspekte hätten sich der Antragsgegnerin aber als abwägungserheblich aufdrängen müssen.

Sie hat mit der Änderungsplanung das Baurecht für ein Grundstück im Plangebiet zur Ermöglichung eines Einzelvorhabens geändert. Übliches Instrument für eine solche Einzelfallentscheidung ist im Geltungsbereich eines Bebauungsplans jedoch eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB. Es wäre also von der Antragsgegnerin zu erwarten gewesen, dass sie im Rahmen ihrer Abwägung Erwägungen anstellt, warum sie, wenn sie schon eine Planänderung vornimmt, diese nicht auf weitere Grundstücke erstreckt.