



05.05.2015

Wichtige neue Entscheidung

Bauplanungsrecht: Freihalteplanung einer Gemeinde in einem Bebauungsplan

§ 47 VwGO, § 1 Abs. 3 Satz 1, § 2 Abs. 3, § 1 Abs. 7, § 9 Abs. 1 Nr. 10, 18 Buchst. a, § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB, § 11 BauNVO, Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG

Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft, die von der Bebauung freizuhalten sind
Freihalteplanung zugunsten einer in den Ausbauplan (Dringlichkeitsstufe 2) für Staatsstraßen in Bayern aufgenommenen Ortsumfahrung
Sondergebiet für die intensive Tierhaltung
Erforderlichkeit
Abwägung

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 03.03.2015, Az. 15 N 13.972

Leitsatz:

Zur Zulässigkeit der Festsetzung von Flächen (im Außenbereich), die von Bebauung freizuhalten sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB), um eine Straßenplanung zu sichern und das Zusammenwachsen von Ortsteilen zu verhindern sowie zum Schutz vor Immissionsbelastungen.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweise:

Der mit einer Normenkontrolle angegriffene Bebauungsplan weist einen Geltungsbereich von ca. 58 ha auf und setzt auf ca. 57 ha einen Bereich als Fläche für die Landwirtschaft und zugleich als Fläche, die von Bebauung freizuhalten ist, fest. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) kam zum Ergebnis, dass die mit dem Bebauungsplan verfolgte Freihalteplanung an einem offensichtlichen und das Abwägungsergebnis beeinflussenden Fehler im Abwägungsvorgang leidet (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB) und insgesamt unwirksam ist. Das Urteil enthält auch wichtige Ausführungen zur Frage, innerhalb welchen Zeitraums Planungen absehbar verwirklicht werden müssen, um erforderlich im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB zu sein. Da die Freihalteplanung auch unbebaute Flächen für eine Ortsumfahrung sichern sollte, knüpft der BayVGh an die Rechtsprechung des BVerwG an, das die Zehn-Jahres-Frist des Straßenrechts als Orientierungshilfe versteht, die je nach den Umständen des Einzelfalles ein maßvolles Hinausschieben des Zeithorizonts zulässt. Auf folgende Inhalte der Entscheidung ist besonders hinzuweisen:

1. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB können im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen die Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung festgesetzt werden. Auch bei Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. a BauGB kann die Gemeinde aufgrund des § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB die zusätzliche Festsetzung treffen, dass die Fläche von einer Bebauung, und zwar (auch) mit landwirtschaftlichen Gebäuden freizuhalten ist. Eine Festsetzung, die auf überplanten Außenbereichsflächen jede Bebauung ausschließt, schränkt die Eigentumsbefugnisse weitgehend ein. Diese einschneidende Folge ist nur verhältnismäßig, wenn für die Regelung gewichtige Belange sprechen (UA Rn. 16).

Das Interesse, ein Zusammenwachsen von Ortsteilen zu verhindern, kann im Einzelfall als abwägungserheblicher öffentlicher Belang von Gewicht sein, etwa zum Schutz erhaltenswerter Ortsteile oder zur Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB; UA Rn.18, im Folgenden verneint). Der Ausschluss jeglicher Bebauung „zwischen den Ortsteilen“ kann sich als die generelle Verhinderung einer privilegierten baulichen Nutzung im Außenbereich erweisen (dazu näher UA Rn. 21).

2. Für den Fall eines planfeststellungsersetzenden Bebauungsplans ist höchstrichterlich entschieden, dass ein Planungshindernis gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB vorliegt, wenn sich absehen lässt, dass die Verwirklichung des Vorhabens innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren nach Inkrafttreten des Plans ausgeschlossen erscheint. Diese zur zeitlichen Realisierbarkeit entwickelten Grundsätze lassen sich auf den Fall einer Freihalteplanung übertragen. Insoweit bilden die fachplanerischen Fristen einen brauchbaren Anknüpfungspunkt für die bauleitplanerische Anforderlichkeit i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB (BVerwG, Beschluss vom 26.1.2010 – 4 B 43/09 – BauR 2010, 871 = juris Rn. 10 f.; UA Rn. 24). Die Freihalteplanung zur Sicherung unbebauter Flächen für eine künftige Ortsumfahrung erweist sich als nicht erforderlich, weil deren Verwirklichung innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans ausgeschlossen ist (vgl. Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG; vgl. BVerwG, Urteil vom 18.3.2004 – 4 CN 4/03 – BVerwGE 120, 239 = juris Rn. 10 m.w.N.). Selbst aber wenn die bauliche Umsetzung der Ortsumfahrung bereits im Jahr 2026 erfolgen würde, so liegt doch ein Zeitraum von mehr als 13 Jahren zwischen dem Inkraftsetzen des Bebauungsplans und der Verwirklichung des Vorhabens (UA Rn. 25). Die Freihalteplanung zugunsten der künftigen Ortsumfahrung erweist sich auch deshalb als nicht erforderlich, weil dem vom Bebauungsausschluss betroffenen und im Bebauungsplan dargestellten Trassenkorridor lediglich der Entwurf einer Streckenführung des Staatlichen Bauamts als Grobtrassierung und Bewertungsgrundlage zur Erläuterung der Ausbauabsichten zugrunde liegt; an einer detaillierten Ausbauplanung fehlt es aber (UA Rn. 26).

Egner
Oberlandesanwältin

15 N 13.972

*Großes Staats-
wappen*

Verkündet am 17. März 2015
Ang. Herborn-Ziegler
als stellvertretende Urkundsbeamtin
der Geschäftsstelle

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

***** ** , *****

- ***** -

*****.

***** ** *****

***** ** , *****

gegen

Gemeinde R**,

vertreten durch den ersten Bürgermeister,

***** ** *****

- Antragsgegnerin -

bevollmächtigt:

Rechtsanwälte ***** * *****

***** ** *****

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Gültigkeit des Bebauungsplans "A* *****";

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 15. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Gänslmayer,
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schweinoch

aufgrund mündlicher Verhandlung vom **3. März 2015**
folgendes

Urteil:

- I. Der am 6. Juni 2012 öffentlich bekanntgemachte Bebauungsplan der Antragsgegnerin Nr. 19 „A* *****“ ist unwirksam.
- II. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Antragsteller zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leistet.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand:

- 1 Der Antragsteller wendet sich gegen den Bebauungsplan Nr. 19 „A* *****“ der Antragsgegnerin. Dessen Aufstellung hat die Antragsgegnerin am 6. September 2009 anlässlich eines Bauantrags des Antragstellers für die Errichtung eines Mastschweinebestalls auf seinem Grundstück FINr. *** Gemarkung R***, das vollumfänglich im Plangebiet liegt, beschlossen. Am 29. Mai 2012 hat der Gemeinderat der Antragsgegnerin den Bebauungsplan Nr. 19 „A* *****“ in der Fassung vom 27. März 2012 als Satzung beschlossen. Der Bebauungsplan trat am 6. Juni 2012 in Kraft.
- 2 Das Plangebiet liegt südlich der in Ost-West-Richtung verlaufenden Staatsstraße **** zwischen den Ortsteilen R*** und H***** und umfasst eine Fläche von ca. 58 ha. Bis auf eine ca. 1 ha große Fläche am südlichen Rand des Plangebiets, die als Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „intensive Tierhaltung“ ausgewiesen wurde (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzung), wurde der gesamte Geltungsbereich des Bebauungsplans als Fläche für die Landwirtschaft und zugleich als Fläche, die von Bebauung freizuhalten ist, festgesetzt (Nr. 2.5 der textlichen Festsetzungen). Zulässige

Nutzungen sind im Bereich der Fläche für die Landwirtschaft/Fläche, die von Bebauung freizuhalten ist, „die Landwirtschaft in Form von Acker- oder Grünlandbewirtschaftung, darunter auch Beweidung“ sowie „landschaftspflegerische Maßnahmen, die der ökologischen Aufwertung dienen“ (Nr. 2.5 der textlichen Festsetzungen). Ausnahmsweise zulässig sind „sonstige landwirtschaftliche Nutzungen im Sinne des § 35 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BauGB, soweit sie nicht zu einer Erhöhung zulässiger Emissionen der allgemein zulässigen Anlagen (Anlagen der Tierhaltung) beitragen, die Grundfläche baulicher Anlagen beträgt max. 500 m²“, „landschaftspflegerische Maßnahmen, die der ökologischen Aufwertung dienen“ und „Wirtschaftswege, die der Erschließung der landwirtschaftlichen Flächen dienen“. In der Planzeichnung ist der Verlauf eines Teilstücks der „geplanten Staatsstraße ****“ (Ortsumfahrung) in einer Breite von 40 m mit beidseitigen „Baubeschränkungszone“ in einer Breite von jeweils 20 m dargestellt, das den südlichen Planbereich auf eine Länge von ca. 1,1 km durchläuft („Trassenkorridor“). Lage und Dimensionierung dieser Trasse entsprechen nach dem Vortrag der Antragsgegnerin der beim Staatlichen Bauamt Augsburg bereits vorliegenden und inhaltlich optimierten Trassenplanung (vgl. Schriftsatz vom 5.8.2013 mit „Arbeitspause, Ausbauplan Staatsstraßen, St **** M*****_*****“ des Staatlichen Bauamts Augsburg vom 1.9.2009). Die „geplante Staatsstraße“ ist Teil der in den 7. Ausbauplan für die Staatsstraßen in Bayern aufgenommenen Ortsumfahrung R*** (Projektnummer ****-**, Länge 4,9 km, Dringlichkeitsstufe 2). Um den „Trassenkorridor von insgesamt 80 m“ ist in der Planzeichnung ein „temporärer Geltungsbereich nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB“ eingezeichnet, der „bis zum positiven Abschluss der planfestgestellten Trasse gültig“ ist. „Bis zu diesem Zeitpunkt ist keine Bebauung zulässig“, „nach positivem Abschluss des Planfeststellungsverfahrens gelten die in diesem Verfahren getroffenen Festsetzungen“ (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen). Innerhalb des in Form eines Rechtecks nach Süden herausstehenden Sondergebiets „intensive Tierhaltung“ sind „Anlagen der gewerblichen Tierhaltung“ zulässig, „Aufenthaltsräume bzw. Räume zum dauerhaften Aufenthalt von Menschen sind im Sondergebiet nicht zulässig“ (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen). Aus Gründen des Immissionsschutzes sind „maximal zulässige Geruchsemissionsraten, nach Tierarten getrennt“ in Geruchseinheiten je Sekunde (GE/s) festgesetzt, von denen im Einzelfall abgewichen werden kann (Nr. 2.2 der textlichen Festsetzungen).

- 3 Nördlich der Staatsstraße **** beginnt der Geltungsbereich des am 21. Oktober 1998 in Kraft getretenen Bebauungsplans Nr. 12 „A* *****“, der sich zwischen den Ortsteilen R*** und H***** erstreckt und mit Ausnahme eines Sondergebiets „intensive Tierhaltung“ ebenfalls Flächen für die Landwirtschaft festsetzt, die von Bebauung freizuhalten sind. Einen Normenkontrollantrag gegen diesen Bebauungsplan

lehnte der Verwaltungsgerichtshof mit Urteil vom 29. September 2006 ab (Az. 26 N 01.1038 – juris).

4 Am 19. Juli 2012 hat der Antragsteller Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan der Antragsgegnerin Nr. 19 „A* *****“ gestellt. Er macht geltend, der Bebauungsplan verstoße bereits gegen den Grundsatz der Erforderlichkeit, weil er ausschließlich auf die Verhinderung des Vorhabens des Antragstellers abziele. Die Planung sei auch abwägungsfehlerhaft. So könne die mit der Planung nach Maßgabe des § 9 Abs. 2 BauGB abgesicherte Straßentrasse, der eine vage Planvorstellung des Straßenbaulastträgers zugrunde liege und die nur einen Plantorso erfasse, allenfalls in deutlich mehr als 15 Jahren umgesetzt werden; alternative Trassenführungen oder die ebenso mögliche Nullvariante seien nicht abgewogen worden. Die Planung stehe nicht mit den Zielen der Raumordnung im Einklang, insbesondere seien die im Umweltbericht aufgeführten Zielsetzungen nicht mit der Flächensicherung für die Ortsumfahrung vereinbar. Der temporären Festsetzung nach § 9 Abs. 2 BauGB fehle es an einer planungsrechtlichen Folgenutzung, sie sei überdies unbestimmt und nicht vollzugsfähig. Die Festsetzungen zur „Art der baulichen Nutzung“ nach Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen sowie zu den von der Bebauung freizuhaltenden Flächen nach Nr. 2.5 der textlichen Festsetzungen seien widersprüchlich, unbestimmt und abwägungsfehlerhaft. Die Betroffenheit der Grundstückseigentümer sei unzureichend ermittelt, die Belange des Antragstellers seien fehlerhaft gewichtet worden. Die Planung verkenne – auch in Zusammenschau mit dem Bebauungsplan Nr. 12 „A* *****“ – die Belange der Landwirtschaft, weil auf gut 55 ha intensiv landwirtschaftlich genutzter Fläche jegliche bauliche Hauptnutzung ausgeschlossen werde. Hinsichtlich des Standorts des Sondergebiets und der Geruchsemissionsraten bestünden Mängel in der Erhebung und Bewertung des abwägungserheblichen Materials.

5 Der Antragsteller beantragt,

6 den am 6. Juni 2012 bekanntgemachten Bebauungsplan Nr. 19 der Antragsgegnerin mit der Bezeichnung „A* *****“ für unwirksam zu erklären.

7 Die Antragsgegnerin beantragt,

8 den Normenkontrollantrag abzulehnen.

9 Die Planung sei keine Negativplanung. Sie verfolge im Anschluss an den Bebauungsplan Nr. 12 „A* *****“ die Sicherstellung eines Sondergebiets für die intensive Tierhaltung, den Schutz der bestehenden und geplanten Wohnbebauung vor weite-

ren Immissionsbeeinträchtigungen aus der Intensivtierhaltung, die Verhinderung des Zusammenwachsens der beiden Ortsteile R*** und H***** sowie die Freihaltung der durch das Staatliche Bauamt Augsburg detailliert geplanten und in die Dringlichkeitsliste aufgenommenen, neuen Trassenführung der Staatsstraße ****. Die Verwirklichung dieser Ortsumfahrung sei in angemessener Zeit nicht ausgeschlossen und ihre Planung sei inhaltlich so präzise, dass sie habe berücksichtigt werden können. Naheliegende Alternativtrassenvarianten seien vom Staatlichen Bauamt ebenso verworfen worden wie die Nullvariante. Zwar erfolge die Realisierung der Ortsumfahrung erst nach dem Jahr 2025. Aus ihrer Aufnahme in die Dringlichkeitsliste ergebe sich aber, dass die Umsetzung der Straßenplanung dringlich sei und an der Planung festgehalten werde. Die Planung stehe mit den Zielvorgaben der Raumordnung im Einklang. Die temporäre Festsetzung nach § 9 Abs. 2 BauGB sei gerechtfertigt, weil die Verwirklichung des Vorhaben des Antragstellers den Bau der Ortsumfahrung unrealisierbar werden lasse. Komme es nicht zum positiven Abschluss der Planfeststellung für die Ortsumfahrung, müsse die Planung der Antragsgegnerin ersetzt werden. Die Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzungen und der von Bebauung freizuhaltenden Flächen seien bestimmt. Insbesondere seien in Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen u.a. die ausnahmsweise zulässigen Nutzungen geregelt und in Nr. 2.5 der textlichen Festsetzungen die zulässigen Nutzungen. Nr. 2.2 der textlichen Festsetzungen definiere die in Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen genannten zulässigen Emissionen. Die Planung sei frei von Abwägungsmängeln. Die Planungsziele der Antragsgegnerin seien legitim, die hierzu getroffenen Festsetzungen seien geeignet, diese Ziele auch zu verwirklichen. Die Antragsgegnerin sei sich der Auswirkungen ihrer Planung bewusst gewesen; sie habe als Ausgleich die weitere landwirtschaftliche Nutzung ermöglicht und ein Sondergebiet für die intensive Tierhaltung ausgewiesen. Dem Interesse des Antragstellers habe die Antragsgegnerin eine Absage erteilen dürfen, weil für ihre Planung gewichtige Gründe gesprochen hätten.

- 10 Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Planaufstellungsakten der Antragsgegnerin verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 11 Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet.
- 12 A. Zweifel an der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags bestehen nicht. Als Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks, das von den bauplanerischen Festsetzungen des angegriffenen Bebauungsplans betroffen ist, ist der Antragsteller

antragsbefugt i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Der Antragsteller hat innerhalb der Auslegungsfrist Einwendungen erhoben (§ 47 Abs. 2a VwGO, § 3 Abs. 2 BauGB).

- 13 B. Der Normenkontrollantrag ist vollumfänglich begründet, weil der Bebauungsplan an zu seiner Gesamtunwirksamkeit führenden Mängeln leidet.
- 14 I. Die mit Ausnahme für das Sondergebiet getroffene Festsetzung, wonach die Flächen im übrigen Plangebiet von Bebauung freizuhalten sind (Nr. 2.5 der textlichen Festsetzung), leidet an einem offensichtlichen und das Abwägungsergebnis beeinflussenden Fehler im Abwägungsvorgang (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB).
- 15 1. Die Anforderungen an den Abwägungsvorgang ergeben sich aus den verfahrensrechtlichen Vorgaben des § 2 Abs. 3 BauGB, die sich mit den Anforderungen decken, die die Rechtsprechung aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB entwickelt hat (BVerwG, U.v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11 – BVerwGE 145, 231 = juris Rn. 9; U.v. 9.4.2008 – 4 CN 1/07 – BVerwGE 131, 100 = juris Rn. 20 jeweils m.w.N.). Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass das Abwägungsgebot gerichtlich (nur) daraufhin zu überprüfen ist, 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 Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG, U.v. 12.12.1969 – 4 C 105/66 – BVerwGE 34, 301 = juris Rn. 29; B.v. 1.7.2013 – 4 BN 11/13 – BauR 2013, 1811 = juris Rn. 9). Dabei ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgebend (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Hiervon ausgehend erweist sich die Festsetzung zum Ausschluss der Bebauung wegen fehlerhafter Bewertung und Gewichtung der eingestellten Belange als abwägungsfehlerhaft. Insbesondere hat die Antragsgegnerin dem Interesse an der Freihaltung der Flächen von einer Bebauung ein Gewicht beigemessen, das ihm in der konkreten Planungssituation nicht zukommt.
- 16 2. Nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB können im Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen die Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind und ihre Nutzung festgesetzt werden. Auch bei Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. a BauGB – wie hier – kann die Gemeinde aufgrund des § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB die zusätzliche Festsetzung treffen, dass die Fläche von einer

Bebauung, und zwar (auch) mit landwirtschaftlichen Gebäuden freizuhalten ist (vgl. BVerwG, B.v. 17.12.1998 – 4 NB 4/97 – NVwZ 1999, 984 = juris Rn. 11). Allerdings setzt eine wirksame städtebauliche Planung voraus, dass hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinbelange für sie bestehen. Diese städtebaulich beachtlichen Allgemeinbelange müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Festsetzungen eines Bebauungsplans die Befugnisse des Eigentümers einschränken oder Grundstücke von einer Bebauung ganz ausschließen, denn das durch Art. 14 GG gewährleistete Eigentumsrecht gehört in hervorgehobener Weise zu den von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen (vgl. BVerwG, B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1/13 – ZfBR 2013, 573 = juris Rn. 17 m.w.N.). Zwar liegen die hier überplanten Flächen im Außenbereich; insoweit kommt diesen Flächen mangels konkreter Standortzuweisung auch für privilegierte Vorhaben keine Baulandqualität zu (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand November 2014, § 35 Rn. 13, 21 unter Hinweis auf BVerwG, U.v. 11.4.2013 – 4 CN 2/12 – NVwZ 2013, 1017 = juris Rn. 12). Das ändert aber nichts daran, dass sich die in § 35 Abs. 1 BauGB genannten privilegierten Vorhaben durch ein gesteigertes Durchsetzungsvermögen gegenüber öffentlichen Belangen auszeichnen (vgl. BVerwG, U.v. 18.8.2005 – 4 C 13/04 – BVerwGE 124, 132 = juris Rn. 35 m.w.N.). Privilegierte Vorhaben sind danach regelmäßig im Außenbereich zulässig und nur in Ausnahmefällen unzulässig (vgl. König, Baurecht Bayern, 5. Auflage 2014, Rn. 503 m.w.N.). Auch eine Festsetzung, die auf überplanten Außenbereichsflächen jede Bebauung ausschließt, schränkt die Eigentumsbefugnisse weitgehend ein. Diese einschneidende Folge ist nur verhältnismäßig, wenn für die Regelung gewichtige Belange sprechen (BayVGh, U.v. 16.6.2006 – 1 N 03.2347 – BayVBI 2007, 371 = juris Rn. 27 m.w.N.; BVerwG, B.v. 17.12.1998 – 4 NB 4/97 – NVwZ 1999, 984 = juris Rn. 11 f.). Solche gewichtigen Belange stehen der Planung der Antragstellerin hier nicht zur Seite.

- 17 Nach der im Aufstellungsverfahren und in der Begründung zum Bebauungsplan einschließlich des Umweltberichts zum Ausdruck kommenden Zielsetzung der Antragsgegnerin soll mit der Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft, die von Bebauung freizuhalten sind, ein Zusammenwachsen der beiden Ortsteile R*** und H**-*
***** – was letztlich auch durch privilegierte und großdimensionierte Außenbereichsvorhaben möglich sei – ausgeschlossen werden. Durch die Planung soll zugleich der Schutz des Orts- und Landschaftsbilds, der sich durch die räumliche Trennung der Ortsteile R*** und H***** herleite, erhalten und gesichert werden. Denn eine erhebliche weitere Bebauung der Zwischenräume ist nach Auffassung der Antragsgegnerin nicht mehr vertretbar (nachfolgend Buchst. a). Des Weiteren sollen durch die räumliche Ordnung von Bereichen für die Nutzung zur intensiven Tierhaltung summierende Wirkungen von Belastungen, insbesondere Emissionen aus der

Tierhaltung, auf die Wohnbebauung vermieden werden (nachfolgend Buchst. b). Nicht zuletzt ist beabsichtigt, die geplante neue Trassenführung der Staatsstraße **** aufzunehmen und freizuhalten (nachfolgend Buchst. c).

- 18 a) Das Interesse, ein Zusammenwachsen von Ortsteilen zu verhindern, kann im Einzelfall als abwägungserheblicher öffentlicher Belang von Gewicht sein, etwa zum Schutz erhaltenswerter Ortsteile oder zur Gestaltung des Orts- und Landschaftsbilds (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB).
- 19 aa) Derartige Umstände, die die Festsetzung einer von Bebauung freizuhaltenden Fläche im geregelten Umfang rechtfertigen könnten, bestehen vorliegend aber nicht. Die Ortsteile R*** und H***** liegen, soweit es den Geltungsbereich des angegriffenen Bebauungsplans betrifft, gut 1 km voneinander entfernt. Der Ausschlussbereich umfasst eine Gesamtfläche von deutlich mehr als 50 ha und erfasst weit überwiegend Flächen, die nicht unmittelbar „zwischen den Ortsteilen“ liegen. Aus der Planzeichnung wird deutlich, dass im Geltungsbereich des Bebauungsplans bislang ein einziges Gebäude, wohl eine Scheune mit einer Fläche von ca. 12 m x 8 m, vorhanden ist. Von daher trifft es schon nicht zu, dass eine „erhebliche weitere Bebauung der Zwischenräume nicht mehr vertretbar“ erscheinen könnte oder dass ein Zusammenwachsen der Ortsteile zu besorgen wäre.
- 20 bb) Ein irgendwie gearteter besonderer Schutzwert der zwischen den Ortsteilen liegenden Landschaft oder des Ortsbilds ist nicht ansatzweise zu erkennen oder dokumentiert. Soweit es das Landschaftsbild betrifft, ergibt sich aus dem Umweltbericht vielmehr, dass das Umland von einer „offenen Feldflur mit landwirtschaftlich intensiv genutzten Flächen“ geprägt ist, wobei die „ackerbauliche Nutzung das Plangebiet“ dominiere. Landschaftsprägende Elemente seien kaum vorhanden; vereinzelte Gehölzstrukturen existierten an der Staatsstraße und im Süden des Plangebiets entlang von Wegen und Gräben. Einzelbäume befänden sich lediglich sehr sporadisch an den Feldwegen. Dieser zutreffenden Beschreibung folgend weist die ausgeräumte und strukturarme Agrarlandschaft im Plangebiet keinen besonderen Schutzwert auf, der es rechtfertigt, jegliche Bebauung auszuschließen. Die Planung lässt auch nicht erwarten, dass das Plangebiet eine nennenswerte ökologische Aufwertung erfahren könnte. Die von Bebauung freizuhaltenden Flächen sind zugleich als Flächen für die Landwirtschaft festgesetzt. Pflanz- oder Erhaltungsgebote nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB konnten demgemäß auf diesen Flächen nicht festgesetzt werden (vgl. „mit Ausnahme der für landwirtschaftliche Nutzungen festgesetzten Flächen“). Flächen zum Anpflanzen von Bäumen oder Sträuchern sowie zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft wurden lediglich vereinzelt und in ge-

ringem Umfang um das Sondergebiet und in den anderen Randbereichen des Plan- gebiets vorgesehen. Soweit auf den von Bebauung freizuhaltenden Flächen allge- mein (Nr. 2.5 der textlichen Festsetzung) und ausnahmsweise (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen) „landschaftspflegerische Maßnahmen, die der ökologischen Aufwer- tung dienen“ zugelassen sind, fehlt es der Planung an jeglicher Verbindlichkeit, um solche „Maßnahmen der ökologischen Aufwertung“ auch gegen die Interessen der betroffenen Grundstückseigentümer umzusetzen. Dementsprechend laufen die in der Begründung genannten Ziele, wie die Berücksichtigung „landschaftspflegerischer Maßnahmen gemäß den Zielen übergeordneter Planungen“, die Durchführung „öko- logischer Maßnahmen im Gebiet“, die Anreicherung der „Agrarlandschaft mit extensi- ven Wiesenstreifen“ oder die „Anlage von Hecken“ zur Verbesserung der „Verbund- strukturen im Gebiet“ – die nach der Planbegründung ohnehin „erst mit einer Fein- planung der vorgesehenen Ortsumfahrung entwickelt werden“ – aus Anlass der Bau- leitplanung ins Leere.

- 21 cc) Der Überlegung, keine Bebauung zwischen Ortsteilen zuzulassen, um ein Orts- und Landschaftsbild zu schützen, das sich „durch die räumliche Trennung der Ort- steile R*** und H***** herleitet“ oder um die „landwirtschaftlich geprägte Kultur- landschaft zu erhalten“, liegt ein Verständnis der Antragsgegnerin von der Funktion des Außenbereichs zugrunde, das der gesetzgeberischen Wertung des § 35 Abs. 1 BauGB zuwiderläuft. Danach ist der Außenbereich zwar grundsätzlich von Bebauung freizuhalten. Soweit die besondere Funktion eines Vorhabens seine Ausführung im Außenbereich rechtfertigt (und ihm öffentliche Belange nicht entgegenstehen), ist es aber nach § 35 Abs. 1 BauGB zulässig (vgl. BVerwG, U.v. 30.6.1964 – 1 C 80/62 – BVerwGE 19, 75 = juris Rn. 20). Insoweit ist der Ausschluss jeglicher Bebauung „zwischen den Ortsteilen“, wenn nicht besondere Belange die Freihaltung rechtferti- gen können, nichts anderes als die generelle Verhinderung einer privilegierten bauli- chen Nutzung im Außenbereich. Denn der „zwischen den Ortsteilen“ liegende Be- reich ist der Außenbereich. Auch im Gemeindegebiet der Antragsgegnerin bestehen eine ganze Reihe von im Zusammenhang bebauten Ortsteilen i.S.v. § 34 Abs. 1 BauGB, zwischen denen sich jeweils der Außenbereich erstreckt. Würde die An- tragsgegnerin ihr Konzept zur Freihaltung des Außenbereichs von jeglicher, auch bevorrechtigter Bebauung zum Zweck des Erhalts der Kulturlandschaft oder eines sich aus der räumlichen Trennung der Ortsteile ergebenden Orts- und Landschafts- bilds konsequent umsetzen, gäbe es in ihrem Gemeindegebiet keinen Raum mehr für die Zulassung privilegierter Vorhaben im Außenbereich. Insoweit kann auch nicht unberücksichtigt bleiben, dass die Antragsgegnerin bereits im Norden der Staats- straße **** ein großräumiges Gebiet überplant hat, das mit Ausnahme des darin fest- gesetzten Sondergebiets für die intensive Tierhaltung ebenfalls von Bebauung frei-

zuhalten ist.

- 22 b) Das Planungsziel, durch Ausweisung eines Sondergebiets für die intensive Tierhaltung eine räumliche Ordnung herzustellen, um Konflikte zu Wohngebieten und bestehenden anderen Planungen aufgrund summierender Wirkungen von Belastungen (Staub und Geruch) zu vermeiden, rechtfertigt ebenfalls nicht den vollständigen Ausschluss von Bebauung im übrigen Plangebiet. Es kann dahinstehen, ob hier städtebauliche Gründe für die Bereitstellung eines Sondergebiets für die intensive Tierhaltung am äußersten südlichen Rand des Plangebiets sprechen und die Festsetzung auch sonst wirksam ist. Jedenfalls kann das Ziel einer Immissionsminderung durch Gerüche aus der Tierhaltung an schutzbedürftiger Bebauung trotz der Festsetzung eines Sondergebiets für die intensive Tierhaltung auch dann erreicht werden, wenn im übrigen Plangebiet lediglich die Errichtung von Tierhaltungsanlagen ausgeschlossen wird. Davon abgesehen ist der vom Bauungsausschluss betroffene Planbereich nicht so weitreichend, dass eine höhere Immissionsbelastung an der schutzbedürftigen Wohnbebauung als die für zumutbar erachtete Geruchsbelastung von 15 % der Jahresstunden aus Tierhaltungsanlagen ausgeschlossen werden könnte. Denn auch außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplans, etwa östlich des Sondergebiets, können sich Tierhaltungsbetriebe ansiedeln, deren Geruchsemissionen sich in Richtung auf die schützenswerte Wohnbebauung ausbreiten.
- 23 c) Das Ziel, die geplante neue Trassenführung der Staatsstraße **** von Bebauung freizuhalten, rechtfertigt schon nicht den Ausschluss jeglicher Bebauung außerhalb des dargestellten Trassenkorridors. Aber selbst für den Bereich des Trassenkorridors (mit einer Fläche von fast 9 ha) ist die Freihalteplanung nicht erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Das Interesse der Antragsgegnerin an der Freihaltung des Trassenkorridors kann deshalb nicht als öffentlicher Belang für die Festsetzung von Flächen, die im übrigen Plangebiet von Bebauung freizuhalten sind, in die Abwägung eingestellt werden.
- 24 Im Rahmen ihrer Selbstverwaltung sind die Gemeinden gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB zwar grundsätzlich befugt, durch bauleitplanerische Festsetzungen eine gemeindliche „Verkehrspolitik“ zu betreiben (vgl. BVerwG, B.v. 22.4.1997 – 4 BN 1/97 – NVwZ-RR 1998, 217 = juris Rn. 3; BVerwG, B.v. 26.1.2010 – 4 B 43/09 – BauR 2010 – 871 = juris Rn. 6 m.w.N.). Hierzu kann auch eine bauleitplanerische Freihaltung bestimmter Flächen von baulicher Nutzung für künftige verkehrliche Zwecke fallen, um einer künftigen Fachplanung Raum zu verschaffen (BVerwG, B.v. 26.1.2010, a.a.O.). Auch eine Freihalteplanung muss aber bauleitplanerisch i.S.d. § 1 Abs. 3

Satz 1 BauGB erforderlich sein. Daran fehlt es, wenn die Planung aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt (st. Rspr., vgl. z.B. BVerwG, B.v. 23.1.2003 – 4 B 79/02 – NVwZ 2003, 749 = juris Rn. 4 m.w.N.). Für den Fall eines planfeststellungsersetzenden Bebauungsplans ist höchstrichterlich entschieden, dass ein Planungshindernis gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB vorliegt, wenn sich absehen lässt, dass die Verwirklichung des Vorhabens innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren nach In-Kraft-Treten des Plans ausgeschlossen erscheint. Diese zur zeitlichen Realisierbarkeit entwickelten Grundsätze lassen sich auf den Fall einer Freihalteplanung übertragen. Insoweit bilden die fachplanerischen Fristen einen brauchbaren Anknüpfungspunkt für die bauleitplanerische Anforderlichkeit i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB (BVerwG, B.v. 26.1.2010 – 4 B 43/09 – BauR 2010, 871 = juris Rn. 10 f.).

- 25 aa) Von Vorstehendem ausgehend erweist sich die Freihalteplanung der Antragsgegnerin zur Sicherung unbebauter Flächen für eine künftige Ortsumfahrung als nicht erforderlich, weil deren Verwirklichung innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren nach In-Kraft-Treten des Bebauungsplans am 6. Juni 2012 ausgeschlossen ist (vgl. Art. 75 Abs. 4 BayVwVfG; vgl. BVerwG, U.v. 18.3.2004 – 4 CN 4/03 – BVerwGE 120, 239 = juris Rn. 10 m.w.N.). Die Planung der Antragsgegnerin stützt sich insoweit ausschließlich auf das Programm der Bayerischen Staatsregierung zum Neu- und Ausbau von Staatsstraßen (z. Zt. 7. Ausbauplan für die Staatsstraßen in Bayern, Stand: 11. Oktober 2011). Darin ist die Ortsumfahrung R*** der Staatsstraße **** unter der Projektnummer ****-** mit der Dringlichkeitsstufe 2 geführt (raumordnerische Relevanz 0, Umweltrisikoeinschätzung -4 [Rahmen: -6 bis 0 – je niedriger der Wert, desto umweltkritischer ist das Projekt]). Für Projekte der 2. Dringlichkeit ist eine Realisierung erst nach dem Jahr 2025 vorgesehen (vgl. 7. Ausbauplan für die Staatsstraßen in Bayern/Vertiefte Informationen zum neuen Ausbauplan, Stand: 11. Oktober 2011). Nachdem die Antragsgegnerin hier von der Möglichkeit einer Realisierung der Ortsumfahrung in gemeindlicher Sonderbaulast (vgl. Art. 44 Abs. 1 Alt. 2 BayStrWG) keinen Gebrauch gemacht hat, ist deshalb mit einer Verwirklichung des Vorhabens frühestens im Jahr 2026 zu rechnen. Bindend ist dieser Zeitpunkt freilich nicht, weil der Ausbauplan für die Staatsstraßen in Bayern weder Gesetzeskraft hat, noch ein Haushaltsplan ist; eine bauliche Umsetzung ab dem Jahr 2026 kommt deshalb nur in Betracht, wenn entsprechende Haushaltsmittel bereitgestellt werden (vgl. Vertiefte Informationen zum neuen Ausbauplan). Selbst aber wenn die bauliche Umsetzung der Ortsumfahrung bereits im Jahr 2026 erfolgen würde, so liegt doch ein Zeitraum von mehr als 13 Jahren zwischen dem In-Kraft-Setzen des Bebauungsplans der Antragsgegnerin und der Verwirklichung des Vorhabens. Angesichts der auch nach Ablauf von 13 Jahren nicht gesicherten Ausführung der Ortsum-

fahrung, ist es den von der Freihalteplanung betroffenen Grundstückseigentümern nicht zumutbar, den festgesetzten Bebauungsausschluss bereits ab dem Jahr 2012 hinzunehmen.

- 26 bb) Die Freihalteplanung zugunsten der künftigen Ortsumfahrung erweist sich auch deshalb als nicht erforderlich, weil dem vom Bebauungsausschluss betroffenen und im Bebauungsplan dargestellten Trassenkorridor lediglich der Entwurf einer Streckenführung des Staatlichen Bauamts als Grobtrassierung und Bewertungsgrundlage zur Erläuterung der Ausbauabsichten zugrunde liegt; an einer detaillierten Ausbauplanung fehlt es aber (vgl. Stellungnahme des Staatlichen Bauamts vom 21.11.2011). Dem entsprechend kann es im Zuge einer detaillierten Ausbauplanung, insbesondere im Lauf eines noch einzuleitenden Planfeststellungsverfahrens, noch zu deutlichen Verschiebung des Trassenverlaufs bis hin zu gänzlich anderen Trassenführungen kommen. Der künftige Verlauf der bislang lediglich nach den Maßstäben des Ausbauplans bewerteten Straßentrasse kann deshalb weder als verbindliche noch als hinreichend verfestigte und konkretisierte Planung angesehen werden, die es rechtfertigen könnte, bereits in diesem frühen Stadium der Rahmenplanung Flächen zur Verwirklichung der künftigen Ortsumfahrung festzusetzen, die von Bebauung freizuhalten sind.
- 27 cc) Schließlich ließe ein etwaiges Freihaltungsinteresse für eine künftige Ortsumfahrung keinen Trassenkorridor mit einer Breite von 80 m zu, die sich aus der in der Planzeichnung dargestellten Trassenfläche ergibt und innerhalb der auch keine Bebauung im Ausnahmeweg zugelassen werden kann (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen, „temporärer Geltungsbereich“). Insbesondere hat die Antragsgegnerin die rechtliche Bedeutung der „Baubeschränkungszone“ verkannt, jedenfalls aber überbewertet. Das Staatliche Bauamt hat in seiner Stellungnahme vom 21. November 2011 darauf hingewiesen, dass entlang von Staatsstraßen gemäß Art. 23 BayStrWG außerhalb des Erschließungsbereichs der Ortsdurchfahrten für bauliche Anlagen bis 20 m Abstand vom befestigten Fahrbahnrand ein Bauverbot besteht (Art. 23 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayStrWG). Bis 40 m Abstand bestehe gemäß Art. 24 BayStrWG eine Baubeschränkung. Die Antragsgegnerin hat auch die in der Planzeichnung dargestellten „Baubeschränkungszone“ von jeweils 20 m Breite mit einem Bauverbot belegt, von dem auch nicht ausnahmsweise abgewichen werden kann. Art. 24 Abs. 1 BayStrWG regelt indes – anders als Art. 23 Abs. 1 BayStrWG – kein Bauverbot, sondern macht die baurechtliche oder nach anderen Vorschriften erforderliche Genehmigung zur Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung von baulichen Anlagen innerhalb eines Streifens beiderseits der Ortsdurchfahrten und freien Strecken von Staats- und Kreisstraßen lediglich vom Einvernehmen der Straßenbaubehörde ab-

hängig, wenn Auswirkungen auf die Sicherheit und Leichtigkeit des Verkehrs zu erwarten sind.

- 28 d) Die Erwägungen, die die Antragstellerin dazu bewogen haben, die Flächen innerhalb des Plangebiets mit Ausnahme des Sondergebiets als von der Bebauung freizuhalten Flächen festzusetzen, rechtfertigen diese Festsetzung auch nicht in der Zusammenschau der in die Planung eingestellten öffentlichen Belange.
- 29 Weder die Freihalteplanung zugunsten einer künftigen Ortsumgehung noch die Festsetzung eines Sondergebiets erfordern die Festsetzung von Flächen, die von jeglicher Bebauung freizuhalten sind. Der Zielsetzung der Antragsgegnerin, ein Zusammenwachsen der beiden Ortsteile R*** und H***** auszuschließen sowie das Orts- und Landschaftsbild zu erhalten und zu sichern, kommt in der konkreten planungsrechtlichen Situation kein Gewicht zu, das den Ausschluss von Bebauung rechtfertigen könnte. Ein beachtliches Interesse an der Freihaltung des Plangebiets von jeglicher Bebauung besteht vor diesem Hintergrund auch nicht in der Summe der erwogenen Belange.
- 30 3. Die Festsetzung von Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, erweist sich nicht deshalb als abwägungsgerecht, weil im Bebauungsplan Ausnahmen vorgesehen sind (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen; § 31 Abs. 1 BauGB). Insoweit kann dahinstehen, ob die Festsetzung über die ausnahmsweise Zulassung bestimmter baulicher Anlagen auf einer Ermächtigungsgrundlage beruht und mit dem planungsrechtlichen Ziel des Bebauungsplans, im gesamten Plangebiet – mit Ausnahme der Flächen des Sondergebiets – eine Bebauung auszuschließen, in Einklang zu bringen ist.
- 31 Nach § 35 Abs. 1 BauGB besteht ein Anspruch auf Zulassung eines im Außenbereich bevorrechtigten Vorhabens, wenn ihm öffentliche Belange nicht entgegenstehen. Ob dies der Fall ist, bemisst sich nach objektiven Umständen – ggf. im Rahmen einer die gesetzlichen Vorgaben und Wertungen konkretisierenden nachvollziehenden Abwägung; die konkretisierende Rechtsanwendung unterliegt uneingeschränkt der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (vgl. BVerwG, U.v. 19.7.2001 – 4 C 4/00 – BVerwGE 115, 17). Demgegenüber ist die ausnahmsweise Zulassung eines Vorhabens eine Ermessensentscheidung, so dass auch bei Vorliegen der Voraussetzungen der – hier vergleichsweise unbestimmten – Ausnahme kein Rechtsanspruch auf Erteilung der Ausnahme besteht. Die gerichtliche Kontrolle beschränkt sich darauf, ob das Ermessen rechtmäßig ausgeübt wurde (§ 114 Satz 1 VwGO). Auch die bauleitplanerische Absicht, die im unbeplanten Gebiet allgemein zulässigen Vorhaben

nur mehr ausnahmsweise zuzulassen, ist demnach eine Beschränkung, die von gewichtigen städtebaulichen Gründen getragen sein muss. Wird deshalb festgesetzt, dass an sich allgemein zulässige Vorhaben nur ausnahmsweise zugelassen werden können, ist die Festsetzung nur abwägungsgerecht, wenn der Ausschluss jedenfalls dem Grund nach städtebaulich gerechtfertigt ist. Das ist hier nicht der Fall.

- 32 4. Der Mangel im Abwägungsvorgang ist gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB auch beachtlich.
- 33 Mängel im Abwägungsvorgang 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 (vgl. BVerwG, U.v. 22.9.2010 – 4 CN 2/10 – BVerwGE 138, 12 = juris Rn. 21). Nach gefestigter höchstrichterlicher Rechtsprechung ist ein Mangel offensichtlich ist, wenn er auf objektiv feststellbaren Umständen beruht und ohne Ausforschung der Mitglieder des Rates über deren Planungsvorstellungen für den Rechtsanwender erkennbar ist, und er ist auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, wenn nach den Umständen des jeweiligen Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne den Mangel die Planung anders ausgefallen wäre (BVerwG, U.v. 13.12.2012 – 4 CN 1/11 – BVerwGE 145, 231 = juris Rn. 16 f. m.w.N.).
- 34 Nach diesen Maßstäben ist der Mangel im Abwägungsvorgang offensichtlich, weil die (ungeeigneten) Erwägungen, von denen sich die Antragstellerin bei der Festsetzung der von Bebauung freizuhaltenden Flächen hat leiten lassen, aus den Aufstellungsunterlagen, insbesondere aus der Planbegründung, offen erkennbar sind. Die fehlerhafte Gewichtung der in die Abwägung eingestellten Belange ist auf das Ergebnis der Abwägung von Einfluss gewesen, weil keine öffentlichen Belange erkennbar sind, die geeignet wären, den umfassenden Bebauungsausschluss zu rechtfertigen und sich die Antragsgegnerin ausschließlich von ungeeigneten Erwägungen, denen sie aber eine erhebliche Bedeutung beigemessen hat, leiten hat lassen.
- 35 5. Nachdem die Festsetzung über die von Bebauung freizuhaltenden Flächen unwirksam ist, bleibt für die Festsetzung, dass bis zum positiven Abschluss der planfestgestellten Trasse keine Bebauung im temporären Geltungsbereich nach § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB zulässig ist (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen), kein Anwendungsfall mehr. Denn diese Festsetzung zielt auf die ausnahmsweise Zulassungsfähigkeit von Bauvorhaben auf den Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind und soll deren ausnahmsweise Zulassungsfähigkeit ausschließen.

- 36 II. Die Unwirksamkeit der Festsetzung von Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, führt zur Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans.
- 37 Nach ständiger Rechtsprechung führen Mängel, die einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplans anhaften, nicht zu dessen Gesamtunwirksamkeit, wenn – erstens – die übrigen Regelungen, Maßnahmen oder Festsetzungen für sich betrachtet noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bewirken können und – zweitens – die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (vgl. BVerwG, U.v. 11.9.2014 – 4 CN 3/14 – ZfBR 2014, 58 = juris Rn. 26 m.w.N.).
- 38 1. Die Antragsgegnerin hätte den Bebauungsplan ohne die unwirksame Festsetzung über den Ausschluss von Bebauung außerhalb des Sondergebiets in weit über 50 ha des Plangebiets nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck kommenden Willen nicht beschlossen. Denn das planerische Konzept des angegriffenen Bebauungsplans beruht tragend auf diesem Bauausschluss. Insbesondere ging es der Antragsgegnerin um die Freihaltung der Trasse der künftigen Umgehungsstraße, die Verhinderung des Zusammenwachsens der Ortsteile und den Schutz des Orts- und Landschaftsbilds.
- 39 2. Auch die Festsetzung des Sondergebiets für intensive Tierhaltung im Süden des Plangebiets mit bestimmten Emissionskontingenten wurde mit der Vorgabe getroffen, dass „durch die räumliche Ordnung“ „summierende Wirkungen von Belastungen (Staub, Geruch)“ auf die schutzbedürftige Wohnbebauung vermieden werden. Dies hat die Antragsgegnerin versucht dadurch sicherzustellen, dass auf den Flächen für die Landwirtschaft außerhalb des Sondergebiets eine Bebauung ausgeschlossen wird und – außerhalb des Trassenbereichs – ausnahmsweise nur dann eine Bebauung für sonstige landwirtschaftliche Nutzungen zugelassen werden kann, wenn sie nicht zu einer Erhöhung zulässiger Emissionen der allgemein zulässigen Anlagen der Tierhaltung beitragen (Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen). Was hierunter zu verstehen ist, folgt aus Nr. 2.2 der textlichen Festsetzungen. Darin sind im Sondergebiet für die intensive Tierhaltung maximal zulässige Geruchsemissionsraten festgelegt, die so bemessen sind, dass an der Wohnbebauung an den Rändern der Ortsteile ein für zulässig erachteter Immissionsrichtwert für Gerüche aus der Tierhaltung von 15 % der Jahresstunden unter Berücksichtigung der Vorbelastung nicht überschritten wird (vgl. Planbegründung zum „Immissionsschutz“ sowie Nr. 3.5, Nr. 4.4, Nr. 5.1, Nr. 5.2 und Nr. 9 des Umweltberichts). Ist aber mangels Wirksamkeit des festgesetzten Bauausschlusses auf den Flächen für die Landwirtschaft im Plangebiet eine Be-

bauung unter den Voraussetzungen des § 35 Abs. 1 BauGB zulässig und ist demnach auch die Errichtung von Anlagen für Tierhaltungsbetriebe nicht ausgeschlossen, verkehrt sich die planerische Absicht, die Wohnbebauung durch die geplante räumliche Ordnung vor Belastungen insbesondere aus der Intensivtierhaltung zu schützen, in ihr Gegenteil. Darüber hinaus wurde die Lage des Sondergebiets „intensive Tierhaltung“ bewusst so gewählt, dass die geplante Trasse für die künftige Ortsumfahrung freigehalten wird (vgl. Planbegründung sowie Nr. 5.1 und Nr. 9 des Umweltberichts). Insoweit wäre auch eine andere Lage des Sondergebiets – etwa auf dem Grundstück des Antragstellers, der bereits einen entsprechenden Bauantrag gestellt hatte – in Betracht gekommen, wenn die Trassenführung außer Acht gelassen worden wäre.

- 40 3. Es ist auch nicht anzunehmen, dass die Antragsgegnerin den Bebauungsplan nur zu dem Zweck der Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft erlassen hätte. Insoweit folgt aus der Planbegründung, dass „mit der Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft, die von Bebauung freizuhalten sind“, „eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Flächen sichergestellt“ werden soll. Weshalb eine ordnungsgemäße Bewirtschaftung der Flächen nicht auch ohne planerische Festsetzungen möglich sein soll, erschließt sich hier nicht. Insbesondere ist nicht zu sehen, dass ein konkretes Erfordernis für die Absicherung der Landwirtschaft im Plangebiet bestanden hätte. Gleichzeitig würden Maßnahmen der ökologischen Aufwertung ermöglicht. Diese Erwägung ist wenig überzeugend, weil Pflanz- oder Erhaltungsgebote auf den Flächen für die Landwirtschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 25 BauGB gerade ausgeschlossen sind und demgemäß keine verbindlichen Festsetzungen auf den Flächen für die Landwirtschaft getroffen wurden. Soweit die Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft schließlich zum Erhalt und zur Gestaltung der Kulturlandschaft beitragen soll, ergibt sich aus der Planbegründung ebenfalls, dass insbesondere an eine ordnungsgemäße landwirtschaftliche Nutzung und ökologische Maßnahmen gedacht wurde. Es ist deshalb nicht zu sehen, dass mit der Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft hier andere Ziele verfolgt worden wären, als eine mit dem Freihaltungszweck vereinbare Nutzung festzusetzen, die bereits vorhanden war (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB, „... und ihre Nutzung“).
- 41 Auch die Beschränkung der landwirtschaftlichen Nutzung auf die Formen der Acker- und Grünlandbewirtschaftung sowie der Beweidung (Nr. 2.5 der textlichen Festsetzungen; sowie landschaftspflegerische Maßnahmen) wurde ersichtlich vor dem Hintergrund des Bebauungsausschlusses festgesetzt, was sich bereits aus der Überschrift zur textlichen Festsetzung Nr. 2.5 ergibt, „Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) und Flächen für die Landwirtschaft (§ 9

Abs. 1 Nr. 18 a BauGB)“.

- 42 4. Eine nennenswerte ökologische Aufwertung innerhalb des Plangebiets findet, wie bereits ausgeführt wurde, nicht statt, so dass auszuschließen ist, dass die Antragstellerin darin ein tragendes Planungsziel gesehen hatte. Insbesondere wurden die Flächen zum Anpflanzen von Bäumen und Sträuchern (Nr. 2.7 der textlichen Festsetzungen) weitestgehend zur Eingrünung des Sondergebiets ausgewiesen, um negative Auswirkungen auf das Landschaftsbild zu reduzieren.
- 43 III. Nachdem der Bebauungsplan bereits wegen Mängeln im Abwägungsvorgang hinsichtlich der Festsetzung von Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, gesamtunwirksam ist, bedarf es keines Eingehens mehr auf etwaige Mängel der Festsetzungen zum Sondergebiet einschließlich der Festsetzung maximal zulässiger Geruchsemissionsraten.
- 44 IV. Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO).
- 45 Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO in Verbindung mit §§ 708 ff. ZPO. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).
- 46 Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 2 VwGO ist die Entscheidungsformel (Nr. I des Urteilstenors) von der Antragsgegnerin nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils ebenso zu veröffentlichen wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre.

Rechtsmittelbelehrung

- 47 Nach § 133 VwGO kann die Nichtzulassung der Revision durch Beschwerde zum Bundesverwaltungsgericht in Leipzig angefochten werden. Die Beschwerde ist beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung einzulegen und innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Beschwerde muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. In der Beschwerdebegründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der die Entscheidung des Bayerischen

Verwaltungsgerichtshofs abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

48 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

49 Müller Gänslmayer Schweinoch
50

Beschluss:

51 Der Streitwert wird auf 40.000 Euro festgesetzt.

52 **Gründe:**

53 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 7 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (NVwZ-Beilage 2013, 57).

54 Müller Gänslmayer Schweinoch