



13.06.2019

## Wichtige neue Entscheidung

### Bauplanungsrecht: Kein Bebauungsplan mit nur ortsgestalterischen Festsetzungen

§ 9 Abs. 4, § 34 Abs. 1 BauGB, Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO

Keine Ermächtigungsgrundlage für Bebauungsplan mit ausschließlich gestalterischen Festsetzungen

*Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 12.04.2019, Az. 1 BV 17.1634*

### Leitsätze:

1. Der Bundesgesetzgeber hat den Landesgesetzgeber in § 9 Abs. 4 BauGB nur ermächtigt, zusätzlich zu den städtebaulichen Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB bauordnungsrechtliche Festsetzungen in den Bebauungsplan aufzunehmen.
2. Die Regelung des Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO gibt der Gemeinde nicht die Befugnis, einen Bebauungsplan allein für ortsgestalterische Festsetzungen zu erlassen.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA\_Bayern) eingestellt.

**[www.landesanwaltschaft.bayern.de](http://www.landesanwaltschaft.bayern.de)**

### Hinweise:

Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGH) hatte in einem Klageverfahren auf Baugenehmigungserteilung inzident über die Wirksamkeit eines Bebauungsplans zu entscheiden, der ausschließlich ortsgestalterische Festsetzungen nach dem Bauordnungsrecht enthielt.

1. Der Kläger beehrte die Erteilung einer Baugenehmigung für den Neubau eines Einfamilienhauses mit einer von der Gemeinde nicht erwünschten Dachform (Walmdach – „Toskana-Haus“). Die Gemeinde beschloss daraufhin die Aufstellung eines Bebauungsplans, beantragte zunächst die Zurückstellung des Bauantrags nach § 15 BauGB und erließ anschließend eine Veränderungssperre gemäß § 14 BauGB. Der nachfolgend in Kraft getretene Bebauungsplan enthielt ausschließlich gestalterische Festsetzungen, die sich vor allem auf die Dachgestaltung bezogen (Dachform, -neigung, -eindeckung und -aufbauten).

Nachdem das Landratsamt den Bauantrag aufgrund der Veränderungssperre abgelehnt hatte, erhob der Bauherr Klage auf Baugenehmigungserteilung und obsiegte, weil das Verwaltungsgericht den Bebauungsplan der Gemeinde wegen rechtsmissbräuchlicher Formenwahl für unwirksam hielt. Es ließ jedoch die Berufung wegen grundsätzlicher Bedeutung zu.

2. Auf die Berufung der Gemeinde hin bestätigte der BayVGH das Ersturteil.

- a) Die Regelungen des Art. 81 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BayBO lassen der Gemeinde nach Auffassung des BayVGH zwar grundsätzlich die Wahl, je nach Zweckmäßigkeit örtliche Bauvorschriften entweder durch eine eigenständige Satzung nach Art. 23 GO oder im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes zu erlassen. Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO ermächtigt die Gemeinde jedoch nicht, einen Bebauungsplan *allein* mit Vorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zu erlassen. Dies ergebe sich schon aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 4 BauGB, der die bundesrechtliche Ermächtigungsgrundlage für die Befugnis nach Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO darstellt. Danach können die Länder durch Rechtsvorschriften bestimmen, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen „in den Bebauungsplan als Festsetzungen aufgenommen“ werden können und inwieweit auf diese Festsetzungen die Vorschriften des BauGB Anwendung finden. Auch nach der Gesetzesbegründung zu § 9 Abs. 4 BauGB (vgl. BT-Drs. 7/2496, S. 41) bezwecke die Norm nur, ein einheitliches

Regelungswerk zu schaffen. Es sollen bauordnungsrechtliche Festsetzungen in den Bebauungsplan (mit) aufgenommen werden können, die in einem sachlichen Zusammenhang mit seinen Aufgaben stehen, damit all die Regelungen, die für die bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke in einem Gebiet zu beachten sind, in einem Plan zusammengefasst werden. Örtliche Baugestaltungsvorschriften gehören nach Ansicht des BayVGH nicht zu den zentralen Regelungen eines Bebauungsplans, sondern ergänzen die maßgeblichen bodenrechtlichen Festsetzungen lediglich (Rn. 17 bis 19).

- b) Eine Gemeinde könne daher eine reine Gestaltungssatzung ohne bauplanungsrechtliche Festsetzungen nicht in der Form eines Bebauungsplans erlassen und sich dabei auch nicht darauf berufen, dass der Wortlaut des Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO für den Erlass von örtlichen Bauvorschriften durch Bebauungsplan keine einschränkende Voraussetzung aufstellt. Denn Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO müsse im Zusammenhang mit der Ermächtigungsnorm des § 9 Abs. 4 BauGB gelesen und verstanden werden.
- c) Entgegenstehende Anhaltspunkte ergäben sich auch nicht aus einer Gesetzesbegründung zur Bayerischen Bauordnung. Vielmehr werde die vorstehende Auslegung durch den Kontext der Regelung in Art. 82 Abs. 2 Satz 1 BayBO bestätigt, aus dem hervorgehe, dass die dort genannten Satzungen bereits einen eigenständigen (bauplanungsrechtlichen) Regelungsbereich haben müssten. Denn örtliche Bauvorschriften könnten nach Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BauGB nicht nur durch Bebauungsplan, sondern auch durch eine Entwicklungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauGB) oder eine Ergänzungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB) erlassen werden. Gerade die beiden letztgenannten Satzungen setzen jedoch jeweils einen bestimmten bauplanungsrechtlichen Mindestregelungsgehalt voraus. Nach Überzeugung des BayVGH hat die Gemeinde im vorliegenden Fall für ihre örtlichen Bauvorschriften erkennbar die Form des Bebauungsplans gewählt, um die städtebaulichen Sicherungsinstrumente der §§ 14, 15 BauGB (die gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz 2 BayBO anwendbar sind) einzusetzen, die ihr jedoch nicht zur Verfügung gestanden hätten, wenn sie sich statt dessen für eine Gemeindegatzung nach Art. 23 GO entschieden hätte (Rn. 20).

3. Im Rahmen der weiteren Prüfung anhand des aufgrund der Unwirksamkeit des Bebauungsplans allein maßgeblichen § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB bestätigte der BayVGH (auf den Einwand, ein nahezu quadratischer Baukörperumriss füge sich nicht in die Eigenart der näheren Umgebung ein) zudem, dass die Längen- und Breitenmaße eines Gebäudes als solche keine Bestimmungsgrößen für das Maß der baulichen Nutzung sind (Rn. 22 unter Bezug auf BVerwG, Urteil vom 08.12.2016, Az. 4 C 7.15, BVerwGE 157, 1).

Dr. Martić  
Oberlandesanwalt

1 BV 17.1634  
M 11 K 16.1754

*Großes Staats-  
wappen*

Verkündet am 12. April 2019

L\*\*\*\*\*

als stellvertretende Urkundsbeamtin  
der Geschäftsstelle

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof**

**Im Namen des Volkes**

In der Verwaltungsstreitsache

\*\*\*\*\* \*\*\*,

\*\*\*\*\* Str. \*, \*\*\*\*\*

- \*\*\*\*\* -

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\* \*\*\*,

\*\*\*\*\* \*\*\*,

gegen

**Freistaat Bayern,**

vertreten durch:

Landesanwaltschaft Bayern,  
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Beklagter -

beigeladen:

**Gemeinde E\*\*\*\*\***,

\*\*\*\*\* \*\*\*,

\*\*\*\*\* \*\* \*\*

bevollmächtigt:

\*\*\*\*\* \*\*

\*\*\*\*\* \*\*

wegen

Verpflichtung zur Erteilung einer Baugenehmigung für den Neubau eines Einfamilienhauses mit Garage

(FINr. \*\*\* Gemarkung E\*\*\*\*\*);

hier: Berufung der Beigeladenen gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichts München vom 4. Mai 2017,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 1. Senat,  
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Beck,  
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Widmann,  
den Richter am Verwaltungsgerichtshof Beil

aufgrund mündlicher Verhandlung am **12. April 2019**  
folgendes

### **Urteil:**

- I. Die Berufung wird zurückgewiesen.
- II. Die Beigelade trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar, für den Kläger nur gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

### **Tatbestand:**

- 1 Der Kläger begehrt die Erteilung einer Baugenehmigung für den Abbruch bestehender Nebengebäude und den Neubau eines Einfamilienhauses mit Garage auf dem Grundstück FINr. \*\*\* der Gemarkung E\*\*\*\*\*.
- 2 Das am 21. August 2014 beantragte Vorhaben sieht einen fast quadratischen Grundriss vor (13,5 m x 12,5 m) und soll ein Walmdach mit einer Dachneigung von 22 Grad erhalten. Mit Beschluss vom 15. Oktober 2014 verweigerte die Beigeladene im Hinblick auf diese Gestaltung das Einvernehmen zu dem Bauvorhaben und beschloss die Aufstellung des Bebauungsplans „Ortskern“, mit dem gestalterische Festsetzungen hinsichtlich der zulässigen Dachformen, Dachneigungen und Aufbauten getro-

fen werden sollten. Weiter wurde die Zurückstellung des Bauantrags für zwölf Monate beantragt. Dem kam der Beklagte mit Bescheid vom 9. Dezember 2014 nach. Am 11. November 2015 beschloss die Beigeladene für den Geltungsbereich des in Aufstellung befindlichen Bebauungsplans „Ortskern“ zur Sicherung der Planung eine Veränderungssperre und ließ eine Ausnahme von der Veränderungssperre nicht zu. Daraufhin lehnte der Beklagte mit Bescheid vom 24. März 2016 den Bauantrag ab.

- 3 Der Kläger erhob am 18. April 2016 Klage gegen den ablehnenden Bescheid. Am 20. April 2016 beschloss die Beigeladene den Bebauungsplan „Ortskern“ als Satzung und machte ihn am 1. Juli 2016 ortsüblich bekannt. Der Bebauungsplan enthält ausschließlich gestalterische Festsetzungen, die sich auf den Baukörper, die Dachform und Dachneigung, die Dacheindeckung, die Dachaufbauten sowie die Gestaltung von Zufahrten und Stellplätzen beziehen. Für die Festsetzungen zur Dachform und Dachneigung (Festsetzung 2.3) wird das Gebiet des Bebauungsplans in drei unterschiedliche Bereiche gegliedert. Innerhalb des Bereichs 1 sind bei Neuerrichtung von Haupt- und Nebengebäude nur symmetrische Satteldächer mit einer Dachneigung von  $> 35^\circ$  zulässig. Innerhalb des Bereichs 2 sind bei Neuerrichtung von Haupt- und Nebengebäude nur symmetrische Satteldächer mit einer Dachneigung  $> 25^\circ$  zulässig. Innerhalb des Bereichs 3 sind bei Neuerrichtung von Haupt- und Nebengebäude nur symmetrische Satteldächer mit einer Dachneigung von  $> 20^\circ$  sowie versetzte Pultdächer mit einer Dachneigung von mindestens  $18^\circ$  zulässig. Bei versetzten Pultdächern ist der Versatz im Firstbereich auf eine Höhe von max. 2 m beschränkt, die versetzten Dachflächen dürfen in ihren Neigungswinkeln um max.  $15^\circ$  voneinander abweichen. Das klägerische Grundstück befindet sich im Bereich 3 des Bebauungsplans.
- 4 Mit Urteil vom 4. Mai 2017 verpflichtete das Verwaltungsgericht den Beklagten unter Aufhebung des Bescheids vom 24. März 2016, dem Kläger eine Baugenehmigung nach Maßgabe des Antrags vom 21. August 2014 zu erteilen. Das Bauvorhaben füge sich gemäß § 34 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung ein. Die Festsetzungen des Bebauungsplans „Ortskern“ ständen dem Vorhaben hinsichtlich der Dachform und des Grundrisses nicht entgegen, da der Bebauungsplan insgesamt unwirksam sei. Nach Sinn und Zweck der Regelung des § 9 Abs. 4 BauGB i.V.m. Art. 81 Abs. 2 BayBO sei es nur möglich, Fragen der baulichen Gestaltung nach Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BayBO in einem Bebauungsplan zu regeln, wenn auch bauplanungsrechtliche Regelungen darin enthalten seien. Jedenfalls für solche Fälle, in denen in rechtsmissbräuchlicher Art und Weise die Form eines Bebauungsplans gewählt werde, um ausschließlich gestalterische Festsetzungen zu treffen und mit den Instrumentarien des Bauplanungsrechts abzusichern, sei der Erlass einer Satzung nach

Art. 81 Abs. 1 Nr. 1 BauGB in Form eines Bebauungsplans unzulässig. Die Möglichkeiten der Zurückstellung des Bauantrags und der Erlass einer Veränderungssperre hätten der Gemeinde nicht zur Verfügung gestanden, wenn sie die rein gestalterischen Fragen in Form einer Gestaltungssatzung geregelt hätte. Die getroffenen Regelungen hinsichtlich Dachform und –neigung seien abwägungsfehlerhaft. Es erschließe sich nicht, warum im Bereich 3 neben Satteldächern versetzte Pultdächer zulässig sein sollten, traditionelle Formen wie das Walmdach aber ausgeschlossen seien. Die Festsetzungen unter 2.3 schränkten auch die Bau-freiheit nach Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG über Gebühr ein und seien daher unverhältnismäßig. Jedenfalls im Bereich 3 könne nach dem im Rahmen des Augenscheins gewonnenen Eindruck des Gerichts nicht mehr vom Vorliegen einer derartigen Uniformität hinsichtlich der Dachformen ausgegangen werden, dass die strengen Gestaltungsvorschriften gerechtfertigt wären.

5 Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung beantragt die Beigeladene,

6 das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 4. Mai 2017  
7 aufzuheben und die Klage abzuweisen.

8 Der Kläger habe keinen Anspruch auf Erteilung der beantragten Baugenehmigung. Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichts sei der Bebauungsplan „Ortskern“ nicht unwirksam. Gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO könnten örtliche Bauvorschriften auch durch Bebauungsplan erlassen werden. Die Gemeinde habe danach grundsätzlich die Wahl, ob sie örtliche Bauvorschriften in der Rechtsform der selbständigen Gemeindesatzung oder des Bebauungsplans erlasse. Die landesgesetzliche Vorschrift stehe auch in Übereinstimmung mit der bundesrechtlichen Ermächtigungsnorm. Soweit § 9 Abs. 4 BauGB vorsehe, dass die Länder durch Rechtsvorschrift bestimmen könnten, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen im Bebauungsplan als Festsetzungen aufgenommen werden könnten, folge daraus nicht, dass der Bebauungsplan weitere Festsetzungen nach BauGB enthalten müsse. Der Bundesgesetzgeber habe die Formulierung „aufnehmen“ und nicht „mitaufnehmen“ gewählt. Ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot oder ein unzulässiger Eigentumseingriff lägen nicht vor. Im maßgeblichen Bereich 3 orientiere sich der Zulässigkeitsmaßstab an den vorhandenen modernen Bauformen. Die gestalterischen Regelungen sollten dem Bauherrn weitgehende Freiheiten unter Beibehaltung einer grundsätzlich gestalterischen Linie (symmetrisches Satteldach bzw. versetztes Pultdach) bieten.

9 Der Kläger beantragt,

10 die Berufung der Beigeladenen als unbegründet  
11 zurückzuweisen.

12 Das Verwaltungsgericht sei zu Recht davon ausgegangen, dass das bauplanerische Schutzinstrumentarium der §§ 14 und 15 BauGB nicht für eine Ortsgestaltungssatzung als solche zur Verfügung stehen dürfe, sondern nur dann, wenn diese Ortsgestaltungsregelungen Bestandteil eines Bebauungsplans geworden seien, der auch Festsetzungen nach § 9 BauGB enthalte. Art. 81 BayBO und § 9 BauGB gäben der Gemeinde kein absolutes Wahlrecht bezüglich der Formenwahl, sondern die Erlaubnis aus verwaltungstechnischen Vereinfachungsgründen, ortsgestalterische Regelungen als Festsetzungen in den Bebauungsplan aufzunehmen. Dies folge auch daraus, dass Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO neben dem Bebauungsplan auch andere Satzungen nach den Vorschriften des BauGB nenne. Damit seien zum Beispiel Entwicklungs- und Ergänzungssatzungen gemäß § 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 und 3 BauGB gemeint. Es sei vollkommen ausgeschlossen, dass eine entsprechende Satzung ohne planerische Festsetzungen und nur mit ortsgestalterischen Festsetzungen erlassen werde. Des Weiteren sei die Satzung unwirksam, weil sie gegen den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoße. Da die Baufreiheit des Grundstückseigentümers gerade den verfassungsrechtlichen Schutz des Art. 14 GG genieße, seien an die Verhältnismäßigkeit hohe Anforderungen zu stellen. In dem angeblich schutzwürdigen Ortsbild seien zahlreiche Beispiele vorhanden, die dem gewünschten Bauvorhaben entsprächen oder die sogar noch extremere Dachformen aufwiesen. Auch wenn das Satteldach im Ortsbereich von E\*\*\*\*\* die charakteristische Dachform darstelle, führe dies nicht zu einer besonderen Schutzwürdigkeit. Weiter wird darauf hingewiesen, dass die Gemeinde bereits eine 1. Änderung des Bebauungsplans „Ortskern“ beschlossen habe. Nunmehr solle in begründeten Fällen von den Vorgaben von Dachform und Dachneigung aus gestalterischen oder funktionalen Gründen Ausnahmen genehmigt werden können. Diese Änderung sei eine reine Einzelfalländerung. Mit dem Bebauungsplan „Ortskern“ sollte die Planung des Klägers verhindert werden, mit der Änderungsplanung die Planung der Gemeinde ermöglicht werden.

13 Der Beklagte stellt keinen eigenen Antrag. Es wird vorgetragen, dass das angefochtene Urteil die Frage der Wirksamkeit des einfachen Bebauungsplans auf der Ebene der bundesrechtlichen Kompetenzordnung behandle und einen Formenmissbrauch moniere. Es werde die Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts geteilt, dass Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO die Gemeinde nicht ermächtige, einen Bebauungsplan nur für örtliche Bauvorschriften zu erlassen.

14 Der Senat hat am 12. April 2019 einen Augenschein durchgeführt. Für die dabei getroffenen Feststellungen wird auf die Sitzungsniederschrift und die anliegende Fotodokumentation Bezug genommen. Ergänzend wird auf die Gerichts-sowie Behördenakten Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe:**

15 Die zulässige Berufung der Beigeladenen hat keinen Erfolg.

16 Das Verwaltungsgericht hat der Verpflichtungsklage zu Recht stattgegeben, da der Kläger einen Anspruch auf die beantragte Baugenehmigung hat (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Der Bebauungsplan „Ortskern“ steht dem klägerischen Vorhaben nicht entgegen, da er unwirksam ist (1). Das Bauvorhaben fügt sich gemäß § 34 Abs. 1 BauGB in die Eigenart der näheren Umgebung ein (2).

17 1. Die Regelungen des Art. 81 Abs. 1 und Abs. 2 Satz 1 BayBO lassen der Gemeinde die Wahl, je nach Zweckmäßigkeit örtliche Bauvorschriften entweder durch eine eigenständige Satzung nach Art. 23 GO oder im Rahmen der Aufstellung eines Bebauungsplanes zu erlassen (vgl. BayVGH, U.v. 28.7.1998 – 20 N 97.3429 – BayVBl 1999, 340). Mit der Aufnahme lediglich baugestalterischer Festsetzungen in den Bebauungsplan fehlt der Beigeladenen die notwendige Rechtsgrundlage. Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO ermächtigt die Gemeinde nicht, einen Bebauungsplan allein mit Vorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen zu erlassen.

18 Gemäß § 9 Abs. 4 BauGB können die Länder durch Rechtsvorschriften bestimmen, dass auf Landesrecht beruhende Regelungen in den Bebauungsplan als Festsetzungen aufgenommen werden können und inwieweit auf diese Festsetzungen die Vorschriften des BauGB Anwendung finden. Von dieser Ermächtigung hat der bayrische Gesetzgeber Gebrauch gemacht und in Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO geregelt, dass örtliche Bauvorschriften auch durch Bebauungsplan oder, soweit das Baugesetzbuch dies vorsieht, durch andere Satzungen nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen werden können. Weiter wird bestimmt, dass in diesen Fällen, soweit das Baugesetzbuch kein abweichendes Verfahren regelt, die Vorschriften des Ersten und des Dritten Abschnitts des Ersten Teils, des Ersten Abschnitts des Zweiten Teils des Ersten Kapitels, die §§ 13, 13a, 13b, 30, 31, 33, 36, 214 und 215 BauGB entsprechend anzuwenden sind.

19 Schon der Wortlaut des § 9 Abs. 4 BauGB („in den Bebauungsplan als Festsetzun-

gen aufgenommen“) weist daraufhin, dass der Bundesgesetzgeber den Landesgesetzgeber nur ermächtigt hat, zusätzlich zu den städtebaulichen Festsetzungen gemäß § 9 Abs. 1 BauGB bauordnungsrechtliche Festsetzungen in den Bebauungsplan aufzunehmen. Nach der Begründung der Gesetzesvorschrift soll ermöglicht werden, dass die städtebauliche Planung und die hiermit zusammenhängenden sonstigen Regelungen des Landesrechts in einem Plan zusammengeführt werden. Dies sei nicht nur sachlich erwünscht, hierdurch werde auch die rechtliche Übersichtlichkeit erleichtert (vgl. BT-Drs. 7/2496 S. 41). Ziel des § 9 Abs. 4 BauGB ist es, landesgesetzlich als Rechtsvorschrift vorgesehene Bestimmungen in das Verfahren der Bauleitplanung zu integrieren. Er eröffnet den Ländern die Möglichkeit eines zusammengefassten Verfahrens. Der Landesgesetzgeber soll die Möglichkeit erhalten, den bundesgesetzlich abschließenden Katalog des § 9 Abs. 1 BauGB zu erweitern (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.1993 – 4 C 22.92 – NVwZ 1994, 1010; B.v. 12.3.1991 – 4 NB 6.91 – NVwZ 1991, 874). Es sollen Festsetzungen in den Bebauungsplan aufgenommen werden können, die in einem sachlichen Zusammenhang mit den Aufgaben des Bebauungsplans stehen. Zweck der Einbeziehungsregelung ist es, ein einheitliches Werk zu schaffen. Das Baugesetzbuch stellt den Bebauungsplan als Rechtsinstitut zur Verfügung, um aus Gründen des Sachzusammenhangs, der planerischen und gestalterischen Koordination und der besseren Übersichtlichkeit zu erreichen, dass all die Regelungen, die für die bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke in einem Gebiet zu beachten sind, in einem Plan zusammengefasst werden. Auch zugunsten des Bürgers soll ein einheitliches Bebauungsplanverfahren stattfinden (vgl. BVerwG, B.v. 12.3.1991 a.a.O.; NdsOVG, U.v. 14.9.1990 – 1 C 12/88 – BauR 1991, 174; VGH BW, U.v. 22.4.2002 – 8 S 177/02 – BauR 2003, 81; Söfker in Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB, Stand Oktober 2018, § 9 Rn. 254, 260; Gaentzsch in Berliner Kommentar, BauGB, 3. Aufl., Stand Februar 2019, § 9 Rn. 77; Mitschang/Reidt in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 13. Aufl. 2016, § 9 Rn. 216; Spannowsky in Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 3. Aufl. 2018, § 9 Rn. 162). Örtliche Baugestaltungsvorschriften gehören nicht zu den zentralen Regelungen eines Bebauungsplans, sondern ergänzen die maßgeblichen bodenrechtlichen Festsetzungen lediglich (vgl. BVerwG, B.v. 3.11.1992 – 4 NB 28.92 – NVwZ-RR 1993, 286; VGH BW, U.v. 11.3.2009 – 3 S 1953/07 – BauR 2009, 1712). Die Frage, inwieweit die Regelungen des Bebauungsplanverfahrens aufgrund des Planzusammenhangs für die landesrechtlichen Regelungen, die materiell ihren landesrechtlichen Charakter als Normen des Bauordnungsrechts behalten (vgl. BVerwG, U.v. 16.12.1993 – 4 C 22.92 – NVwZ 1994, 1010), anwendbar sind, wenn der Landesgesetzgeber diese nicht ausdrücklich für anwendbar erklärt, ist hier nicht entscheidungserheblich, da Art. 81 Abs. 2 Satz 2 BayBO dies ausdrücklich regelt. Ob die Gemeinde örtliche Bauvorschriften in einen Bebauungsplan aufnimmt oder eine

selbständige Gemeindegemeinschaft erlässt, bestimmt sich im Wesentlichen nach Gesichtspunkten der Zweckmäßigkeit. Im Allgemeinen sind in Bebauungsplänen, die für bestimmte Planungsgebiete aufgestellt werden, zusammen und gleichzeitig mit den planungsrechtlichen Festsetzungen (§ 9 BauGB i.V.m. BauNVO) auch bauaufsichtliche Regelungen über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen aufzunehmen. Diese gehören für den praktischen Vollzug zusammen und sollten deshalb in einer Rechtsvorschrift niedergelegt werden (vgl. BayVGH, U.v. 22.10.2007 – 26 N 06.2031 – juris Rn. 34). Eine selbständige Gemeindegemeinschaft kommt hingegen in Betracht, wenn für das gesamte Gemeindegebiet oder für größere Gemeindegebiete Regelungen getroffen werden sollen (vgl. Decker in Simon/Busse, BayBO, Stand Januar 2016, Art. 81 Rn. 252).

- 20 Mit der Aufnahme lediglich baugestalterischer Festsetzungen in den Bebauungsplan „Ortskern“, der den überwiegenden Teil des Gemeindeortes E\*\*\*\*\* umfasst, fehlt der Beigeladenen die notwendige Rechtsgrundlage. Die Gemeinde kann eine Gestaltungssatzung nicht in der Form eines Bebauungsplans erlassen. Sie kann sich nicht darauf berufen, dass der Wortlaut des Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO für den Erlass von örtlichen Bauvorschriften durch Bebauungsplan keine einschränkende Voraussetzung aufstellt. Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BayBO muss in Zusammenhang mit der Ermächtigungsnorm des § 9 Abs. 4 BauGB gelesen und verstanden werden. Der Bundesgesetzgeber hat den Ländern in § 9 Abs. 4 BauGB nur die Möglichkeit eines Verfahrens eröffnet, das städtebauliche und bauordnungsrechtliche Regelungen zusammenfasst (vgl. BVerwG, B.v. 12.3.1991 – 4 NB 6.91 – NVwZ 1991, 874). Er konnte mit der Öffnung des Bebauungsplanverfahrens für bauordnungsrechtliche Regelungen auch die Voraussetzungen festlegen (vgl. Dr. Gerrit Manssen, Die Aufnahme von auf Landesrecht beruhenden Regelungen in den Bebauungsplan (§ 9 Abs. 4 BauGB), BauR 1991, 697 ff.). Entgegenstehende Anhaltspunkte ergeben sich im Übrigen auch nicht aus einer Gesetzesbegründung. Die Möglichkeit, örtliche Bauvorschriften auch durch Bebauungsplan zu erlassen, ist erst im Gesetzgebungsverfahren der Bayerischen Bauordnung 1962 aufgenommen worden (LT-Drs. 4/3068 S. 76), die Begründung des Gesetzentwurfes kann daher nicht herangezogen werden. In der Begründung der Änderung der Bayerischen Bauordnung vom 1. Januar 1977 wird auf die aktuelle Regelung im BauGB verwiesen (LT-Drs. 8/3929 S. 4), deren Gesetzesbegründung oben dargestellt wurde. Der Einwand der Beigeladenen, dass aus dem Wortlaut des § 9 Abs. 4 BauGB „aufnehmen in einen Bebauungsplan“ gerade nicht folge, dass der Bebauungsplan weitere Festsetzungen nach BauGB enthalten müsse, ist für den Senat nicht nachvollziehbar. Soweit vorgetragen wird, dass der Gesetzgeber nicht die Formulierung „mitaufgenommen“ gewählt habe, ist diese Formulierung zur Verdeutlichung der Regelung nicht notwendig, sprachlich al-

lerdings schwerfällig. Der Kläger hat hingegen zu Recht darauf hingewiesen, dass sich aus dem Kontext der Regelung in Art. 82 Abs. 2 Satz 1 BayBO ergebe, dass die dort genannten Satzungen bereits einen eigenständigen Regelungsbereich haben müssten. Denn örtliche Bauvorschriften können nach Art. 81 Abs. 2 Satz 1 BauGB nicht nur durch Bebauungsplan, sondern auch durch eine Entwicklungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauG) oder eine Ergänzungssatzung (§ 34 Abs. 4 Satz 1 Nr. 3 BauGB) erlassen werden. Die Beigeladene hat für die örtlichen Bauvorschriften auch erkennbar die Form des Bebauungsplans gewählt, um die städtebaulichen Instrumente der §§ 14, 15 BauGB, die gemäß Art. 81 Abs. 2 Satz 2 BayBO anwendbar sind, einzusetzen. So wurde mit dem Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan der Beschluss gefasst, die Zurückstellung des Bauvorhabens für 12 Monate gemäß § 15 BauGB zu beantragen. Kurz vor Ablauf der Zurückstellungsfrist wurde eine Veränderungssperre beschlossen. Diese Sicherungsinstrumente für die Planung hätten der Beigeladenen nicht zur Verfügung gestanden, wenn sie sich für eine Gemeindecsatzung nach Art. 23 GO entschieden hätte.

- 21 Die unzulässig mit einem Bebauungsplan geregelten gestalterischen Belange können dem Bauvorhaben daher nicht entgegenstehen. Ob diese Regelungen auch aus weiteren Gründen unwirksam sind, ist nicht mehr entscheidungserheblich.
- 22 2. Das Bauvorhaben fügt sich gemäß § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB nach Art und Maß der Bebauung, der Bauweise und der Grundstücksfläche, die überbaut werden soll, in die Eigenart der näheren Umgebung ein; die Erschließung ist gesichert. Soweit die Beigeladene den fast quadratischen Grundriss des Baukörpers bemängelt, sind die Längen- und Breitenmaße eines Gebäudes keine Bestimmungsgrößen für das Maß der baulichen Nutzung (vgl. BVerwG, U.v. 8.12.2016 – 4 C 7.15 – BVerwGE 157, 1). Das Vorhaben beeinträchtigt auch nicht gemäß § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB das Ortsbild.
- 23 Die Vermeidung einer Ortsbildbeeinträchtigung ist eine eigenständige städtebauliche Voraussetzung. Maßstab des § 34 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB ist der Ort; es kommt auf das Ortsbild, also auf das Erscheinungsbild eines größeren Bereichs der Gemeinde an. Dagegen ist die Gestaltung des Bauwerks selbst nicht wichtig. Weiter kommt es beim Beeinträchtigen des Ortsbildes nicht auf eine (fehlende) Übereinstimmung mit der vorhandenen Bebauung an, sondern darauf, ob ein Gesamtbild, das durch unterschiedliche Elemente geprägt sein kann, gestört wird. Dabei ist zu beachten, dass nicht jedes Ortsbild schützenswert ist, nur weil es durch eine gewissen Einheitlichkeit oder Gleichartigkeit der Bebauung oder einzelner Elemente der Bebauung geprägt ist. Das Ortsbild muss, um schützenswert zu sein und die

Bau(gestaltungs)freiheit des Eigentümers einschränken zu können, eine gewisse Wertigkeit für die Allgemeinheit haben. Dies ist nicht das Ortsbild, wie es überall anzutreffen sein könnte. Weiter wird das Ortsbild nur insoweit vor Beeinträchtigungen geschützt, wie dies im Geltungsbereich eines Bebauungsplans durch planerische Festsetzungen möglich wäre (vgl. zu diesen Grundsätzen BVerwG, U.v. 11.5.2000 – 4 C 14.98 – NVwZ 2000, 1169).

- 24 Nach diesen Maßgaben liegt eine Ortsbildbeeinträchtigung, insbesondere auch durch die gewählte Dachform, nicht vor. Die Gemeindevertreter stören sich daran, dass mit dem Bauantrag ein „Toskana-Haus“ als neue Bauform in die Gemeinde gebracht wird. Unabhängig von der Tatsache, dass eine planerische Festsetzung einer Dachform nach § 9 Abs. 1 BauGB nicht möglich ist, konnte sich der Senat vor Ort überzeugen, dass das Vorhaben, das von der Hauptstraße zurückversetzt an einer Stichstraße errichtet werden soll, das Ortsbild nicht beeinträchtigt. In der näheren Umgebung befindet sich eine heterogene Bebauung und Dachlandschaft, das Vorhaben ist auch von der Topographie her nicht weit einsehbar. Es wird dadurch kein Gesamtbild gestört.
- 25 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 BauGB. Die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 11, 709 ZPO.
- 26 4. Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

