

Titel:

Anforderungen des Bestimmtheitsgebots bei Bebauungsplänen

Normenketten:

VwGO § 124 Abs. 2 Nr. 1, Nr. 2, § 124a Abs. 4, Abs. 5 S. 2

GG Art. 14 Abs. 1 S. 2, Art. 20 Abs. 3

BauGB § 30, § 31 Abs. 2

BayBO Art. 55 Abs. 1

Leitsätze:

1. Speziell für Bebauungspläne folgt die Notwendigkeit hinreichender Bestimmtheit sowohl für zeichnerische als auch für textliche Festsetzungen daraus, dass die Festsetzungen gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des grundrechtlich geschützten Eigentums unmittelbar berühren und ausgestalten. Die von den Festsetzungen des Bebauungsplanes Betroffenen müssen deshalb wissen, welche Nutzungen auf den Grundstücken zulässig sind. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das im Einzelfall zu fordernde Maß an Konkretisierung hängt wesentlich von der Art der jeweiligen Festsetzung, den Planungszielen und den Umständen des Einzelfalls, insbesondere den örtlichen Verhältnissen, ab. Der planenden Gemeinde steht es dabei frei zu entscheiden, welcher Mittel sie sich bedient, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Sie hat die Wahl zwischen zeichnerischer Festsetzung und textlicher Beschreibung; sie kann auch beide Elemente kombinieren. Entscheidend ist nur, dass hinreichend klar ist, welche Regelungen mit welchem Inhalt normative Geltung beanspruchen. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)

3. Die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit fehlt nicht schon dann, wenn die Festsetzung der Auslegung bedarf. Es ist ausreichend, wenn der Inhalt des Bebauungsplans durch Auslegung ermittelt werden kann, wobei die Interpretation nicht durch den formalen Wortlaut beschränkt wird. Ausschlaggebend ist der objektive Wille des Plangebers, soweit er wenigstens andeutungsweise im Satzungstext einen Niederschlag gefunden hat. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Anforderungen an die Darlegung eines Berufungszulassungsgrundes, Anspruch auf eine Baugenehmigung für eine Nutzungsänderung (verneint), Heilung eines Ausfertigungsmangels, Gebot der Normenklarheit, Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans, Bestimmtheit, Festsetzungen, Auslegung

Vorinstanz:

VG Regensburg, Urteil vom 09.07.2019 – RN 6 K 17.446

Fundstelle:

BeckRS 2020, 135

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Klägerin trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000,- Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Mit Bescheid vom 6. Februar 2017 lehnte die Beklagte den Antrag der Klägerin, ihr eine Baugenehmigung für den Umbau und die Nutzungsänderung eines auf dem Baugrundstück (FINr. ..., Gemarkung K ...) stehenden und im Jahr 1989 baurechtlich als „Zuchtviehversteigerungshalle“ genehmigten Gebäudes u.a. in eine Sammel- und Quarantänestelle für Rinder (südöstlicher Gebäudeteil) sowie in ein Heu- und Strohlager

(mittlerer Gebäudeteil) zu erteilen, ab. Mit Urteil vom 9. Juli 2019 wies das Verwaltungsgericht Regensburg die von der Klägerin erhobene Klage mit dem Antrag, die Beklagte unter Aufhebung des Ablehnungsbescheids vom 6. Februar 2017 zur Erteilung des beantragten Baugenehmigung zu verpflichten bzw. (hilfsweise) über ihren Bauantrag vom 12. Februar 2016 erneut unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts zu entscheiden, ab. Mit ihrem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt die Klägerin ihr Rechtsschutzbegehren weiter.

II.

2

Der Zulassungsantrag hat keinen Erfolg.

3

1. Der von der Klägerin geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des angegriffenen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) ist nicht einschlägig bzw. nicht in einer Art und Weise dargelegt worden, die den Anforderungen des § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO genügt.

4

a) Soweit die Klägerin vorträgt, die Variationsbreite der ursprünglichen Baugenehmigung vom 13. Januar 1989 werde durch die nunmehr beabsichtigte Nutzung nicht verlassen, handelt es sich um eine Einwendung, die ausschließlich im parallelen Verfahren, in dem die Klägerin ein weiteres Urteil des Verwaltungsgerichts vom 9. Juli 2019, mit dem die auf Aufhebung einer Nutzungsuntersagungsverfügung vom 21. Februar 2017 gerichtete Anfechtungsklage abgewiesen wurde, mit einem Antrag auf Zulassung der Berufung angreift, relevant ist (vgl. hierzu den heutigen Beschluss des Senats im Verfahren 15 ZB 19.1642). Im vorliegenden Verfahren, bei dem es um einen von der Klägerin behaupteten Anspruch auf eine Baugenehmigung geht, spielt diese Argumentation keine Rolle. Für den Fall, dass diese Einwendung der Klägerin tatsächlich einschlägig sein sollte und deswegen kein genehmigungspflichtiges Vorhaben vorläge, wäre vorliegend vielmehr zu hinterfragen, ob einer Klage mit dem Ziel der Verpflichtung der Beklagten auf Baugenehmigungserteilung bzw. auf Neubescheidung ihres Bauantrags überhaupt ein Rechtsschutzbedürfnis zukäme.

5

b) Mit Blick auf die insoweit ausführlichen tatsächlichen und rechtlichen Erwägungen in den Entscheidungsgründen des Verwaltungsgerichts vermag die Klägerin mit ihren Einwendungen, die Nutzung, für die die Baugenehmigung beantragt und abgelehnt wurde, widerspreche nicht dem Bebauungsplan Nr. ... „Am H ...“, den Anforderungen an die Darlegung eines Berufungszulassungsgrundes (hier § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) am Maßstab von § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO nicht zu genügen. Die hiernach geforderte Darlegung dieses Zulassungsgrundes erfordert eine konkret fallbezogene und hinreichend substantiierte Auseinandersetzung mit den Gründen der angefochtenen Entscheidung; es muss konkret dargelegt werden, dass und weshalb das Verwaltungsgericht entscheidungstragende Rechts- und / oder Tatsachenfragen unrichtig entschieden hat. Eine schlichte, unspezifizierte Behauptung der Unrichtigkeit der angegriffenen Entscheidung genügt nicht. Der Rechtsmittelführer muss vielmehr konkret bei der Berufung auf § 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO darlegen, warum die angegriffene Entscheidung aus seiner Sicht im Ergebnis mit überwiegender Wahrscheinlichkeit falsch ist. „Darlegen“ bedeutet insoweit „erläutern“, „erklären“ oder „näher auf etwas eingehen“. Erforderlich ist eine substantiierte Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung, durch die der Streitstoff durchdrungen und aufbereitet wird; der Rechtsmittelführer muss im Einzelnen dartun, in welcher Hinsicht und aus welchen Gründen diese Annahmen ernstlichen Zweifeln begegnen. Mit bloßer Wiederholung des erstinstanzlichen Vorbringens wird dem Gebot der Darlegung im Sinn von § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO ebenso wenig genügt wie mit der schlichten Darstellung der eigenen Rechtsauffassung (BayVG, B.v. 15.10.2019 - 15 ZB 19.1221 - juris Rn. 10 m.w.N.).

6

aa) Das Verwaltungsgericht ist in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Senats (vgl. z.B. BayVG, U.v. 28.4.2017 - 15 N 15.967 - Leitsatz 1 sowie juris Rn. 33 ff.; vgl. auch die weiteren Nachweise bei BayVG, B.v. 13.8.2019 - 15 ZB 18.751 - juris Rn. 26) davon ausgegangen, dass der Bebauungsplan ursprünglich formell unwirksam war, weil es diesem zunächst an einer wirksamen Ausfertigung gem. Art. 26 Abs. 2 Satz 1 der Bayerischen Gemeindeordnung (GO) fehlte. In ebenso ausführlicher Begründung und in Auseinandersetzung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und weiterer obergerichtlicher

Rechtsprechung hat das Erstgericht in den Entscheidungsgründen (vgl. dort Seiten 12 f.) ausgeführt, dass der Ausfertigungsmangel durch erneute Ausfertigung und Bekanntmachung im ergänzenden Verfahren rückwirkend „geheilt“ worden ist (zu dieser Möglichkeit vgl. auch BayVGH, U.v. 28.4.2017 a.a.O. juris Rn. 40 m.w.N.). Soweit die Klägerin in der Begründung des Zulassungsantrags lediglich behauptet, eine solche Heilung sei nicht bzw. nicht ordnungsgemäß erfolgt, und hierzu lediglich auf ihren erstinstanzlichen Vortrag Bezug nimmt, wird den Darlegungsanforderungen gem. § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO nicht entsprochen.

7

bb) Auch soweit die Klägerin die Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils mit der Behauptung der Unbestimmtheit der Festsetzungen des Bebauungsplans angreift, hat sie mit ihrer Antragsbegründung dem Darlegungsgebot nicht Genüge getan.

8

Die Festsetzungen eines Bebauungsplans als Rechtsnorm im materiellen Sinn müssen den aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitenden Geboten der Bestimmtheit und Normenklarheit entsprechen. Ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit begründet die Unwirksamkeit der Festsetzung, ohne dass es auf §§ 214, 215 BauGB ankommt. Speziell für Bebauungspläne folgt die Notwendigkeit hinreichender Bestimmtheit sowohl für zeichnerische als auch für textliche Festsetzungen daraus, dass die Festsetzungen gem. Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des grundrechtlich geschützten Eigentums unmittelbar berühren und ausgestalten. Die von den Festsetzungen des Bebauungsplanes Betroffenen müssen deshalb wissen, welche Nutzungen auf den Grundstücken zulässig sind. Das im Einzelfall zu fordernde Maß an Konkretisierung hängt wesentlich von der Art der jeweiligen Festsetzung, den Planungszielen und den Umständen des Einzelfalls, insbesondere den örtlichen Verhältnissen, ab. Der planenden Gemeinde steht es dabei frei zu entscheiden, welches Mittel sie sich bedient, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Sie hat die Wahl zwischen zeichnerischer Festsetzung und textlicher Beschreibung; sie kann auch beide Elemente kombinieren. Entscheidend ist nur, dass hinreichend klar ist, welche Regelungen mit welchem Inhalt normative Geltung beanspruchen (zum Ganzen vgl. BayVGH, U.v. 6.12.2019 - 15 N 18.636 - BeckRS 2019, 31487 Rn. 26 m.w.N.). Die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit fehlt nicht schon dann, wenn die Festsetzung der Auslegung bedarf. Es ist ausreichend, wenn der Inhalt des Bebauungsplans durch Auslegung ermittelt werden kann, wobei die Interpretation nicht durch den formalen Wortlaut beschränkt wird. Ausschlaggebend ist der objektive Wille des Plangebers, soweit er wenigstens andeutungsweise im Satzungstext einen Niederschlag gefunden hat (vgl. auch OVG NRW, U.v. 2.12.2016 - 2 D 121/14.NE - juris Rn. 62 m.w.N.).

9

Nach diesen Grundsätzen hat das Verwaltungsgericht ausführlich und nachvollziehbar begründet, warum der Bebauungsplan Nr. ... „Am H ...“ nicht zu unbestimmt ist. Das Erstgericht kommt nach Auslegung des Bebauungsplans unter Berücksichtigung des § 11 Abs. 2 Satz 1 BauNVO zu dem Ergebnis, dass der betreffende Bereich mit der in der Planzeichnung angegebenen Zweckbestimmung „SO A“ der Nutzungsart „Ausstellungsgelände“ im Sinne der in den textlichen Festsetzungen unter „SO A + F“ definierten Nutzungen („Sondergebiet Ausstellungsgelände und Festplatz“) abzüglich der dort zusätzlich vorgesehenen Festplatznutzungen zuzuordnen sei (Seiten 13 f. der Entscheidungsgründe). Mit den dortigen Argumenten, die das Erstgericht zu diesem Festsetzungsinhalt gelangen lassen, setzt sich die Begründung der Klägerin zum Zulassungsantrag nicht im Einzelnen auseinander. Auch ist mit Blick auf das gefundene und begründete Auslegungsergebnis nicht ersichtlich und auch nicht näher ausgeführt, warum - wie die Klägerin meint - das Erstgericht insoweit einem Zirkelschluss unterliege, weil eine im Bebauungsplan angelegte Differenzierung zwischen „SO A“ und „SO A + F“ aufgelöst werde. Der klägerische Vorwurf, die Rechtsanwendung des Verwaltungsgerichts überschreite den Umfang zulässiger Auslegung, bleibt insofern angesichts der detaillierten Ausführungen in den Entscheidungsgründen des angefochtenen Urteils unsubstantiierte Behauptung.

10

cc) Auch soweit die Klägerin die Richtigkeit der erstinstanzlichen Entscheidung mit der Erwägung angreift, dass die begehrte Nutzung als Sammel- und Quarantänestelle für Rinder bzw. als Heu- und Strohlager nicht den Festsetzungen des Bebauungsplans widerspreche, weil jedenfalls die begriffliche Weite der „sonstigen relevanten Nutzungen“ i.S. von Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen eine entsprechende Auslegung dieser Festsetzung auch im Licht der Entwicklung der vergangenen Jahrzehnte bedinge, widerspricht die

Zulassungsbegründung lediglich dem Rechtsanwendungsergebnis des Verwaltungsgerichts, ohne dass in einer den Darlegungsbliegenheiten gem. § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO entsprechenden Art und Weise eine substantiierte Auseinandersetzung mit der angegriffenen Entscheidung erfolgt.

11

Das Verwaltungsgericht hat seine Rechtsansicht, die Nutzungsänderung widerspreche dem Bebauungsplan (nämlich der Festsetzung „SO A“), damit begründet, dass der begehrten Nutzung als Sammel- und Quarantänestelle für Rinder und als Heu- / Strohlager bereits der Zusammenhang mit dem Sinn und Zweck des Bebauungsplans, den Charakter des Gebiets als Ausstellungsgelände und Festplatz zu erhalten, fehle. Das Vorbringen der Klägerin gehe fehl, dass Einzelveranstaltungen (Gäubodenfest, Ostbayernschau) im Bebauungsplan kaum Niederschlag gefunden hätten; dieser Niederschlag sei - so das Verwaltungsgericht weiter - bereits aufgrund der Festsetzung der Sondergebiete „SO A + F“ und „SO A“ sowie der festgesetzten zulässigen Nutzungen offenkundig gegeben. Ein Zusammenhang zwischen der geplanten bzw. bereits tatsächlich ausgeführten Nutzung und dem Zweck des Bebauungsplans lasse sich auch nicht aufgrund der ab und an stattfindenden Schafbockauktionen und der tatsächlichen Entwicklung, wonach immer weniger Markttage stattfänden, konstruieren. Auch eine Subsumtion unter „sonstige relevante Nutzungen“ scheitere aus Sicht des Verwaltungsgerichts an jeglichem Bezug zur festgesetzten Rahmensetzung als Ausstellungsgelände bzw. Festplatz. Die beantragte Sammel- und Quarantänestelle für Rinder könne insbesondere nicht als bloße Lagernutzung (z.B. für Zuchtviehversteigerungen) aufgefasst werden, zumal auch insofern jedwede Verbindung zu einer festgesetzten Rahmennutzung, der auch Lagernutzungen dienen müssten, fehle.

12

Diesen detaillierten Erwägungen des Erstgerichts hat die Zulassungsbegründung nichts Substantielles entgegengesetzt.

13

dd) Mit der weiteren Einwendung, wonach entgegen der Ansicht des Verwaltungsgerichts eine Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) von den Festsetzungen des Bebauungsplans zur Art der baulichen Nutzung ausgesprochen werden könne, vermag die Klägerin die Richtigkeit des klageabweisenden erstinstanzlichen Urteils ebenfalls nicht in Zweifel zu ziehen.

14

Das Verwaltungsgericht hat seine Rechtsansicht, wonach eine Befreiung von der festgesetzten Nutzungsart die Grundzüge der Planung berühre und deswegen gem. § 31 Abs. 2 BauGB tatbestandlich ausgeschlossen sei, damit begründet, dass der einschlägige Bebauungsplan darauf abziele, eine baurechtlich geordnete Nutzung festzusetzen, die den Ausstellungs- und Festplatzcharakter dauerhaft wahre. Im Falle einer Befreiung wäre zu befürchten, dass die geänderte Nutzung nach und nach erweitert werde und die an sich vom Bebauungsplan anvisierten Veranstaltungen in den Hintergrund gedrängt würden. Hiermit liegt das Verwaltungsgericht auf der Rechtsprechungslinie des Bundesverwaltungsgerichts und des Senats: Mit dem Begriff der Grundzüge der Planung bezeichnet das Gesetz die durch die Hauptziele der Planung bestimmte Grundkonzeption eines Bauleitplans. Beim Bebauungsplan manifestieren sich die Grundzüge in den seine Hauptziele umsetzenden Festsetzungen. Was zum planerischen Grundkonzept zählt, beurteilt sich jeweils nach dem im Bebauungsplan zum Ausdruck kommenden Planungswillen der Gemeinde. Unter welchen Voraussetzungen die Grundzüge der Planung berührt werden, lässt sich nicht allgemeingültig formulieren; maßgeblich ist die jeweilige Planungssituation. Entscheidend ist, ob die Abweichung dem planerischen Grundkonzept zuwider läuft. Was den Bebauungsplan in seinen „Grundzügen“, was seine „Planungskonzeption“ verändert, lässt sich nur durch (Um-) Planung ermöglichen und darf nicht durch einen einzelfallbezogenen Verwaltungsakt der Baugenehmigungsbehörde zugelassen werden. Denn die Änderung eines Bebauungsplans obliegt nach § 2 BauGB der Gemeinde und nicht der Bauaufsichtsbehörde. Eine Befreiung von einer Festsetzung, die für die Planung tragend ist, darf insbesondere nicht aus Gründen erteilt werden, die sich in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle oder gar für alle von einer bestimmten Festsetzung betroffenen Grundstücke anführen ließen (vgl. BayVGH, B.v. 18.8.2017 - 15 ZB 16.940 - juris Rn. 10 m.w.N.).

15

Auch mit ihren diesbezüglichen Einwendungen hat die Klägerin der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils nichts Relevantes entgegensetzen. Insbesondere ihr Argument, die Festsetzungen des Bebauungsplans

und die Grundzüge der Planung müssten „im Licht der Entwicklung der Zeit“ auszulegen sein, liegt unter Berücksichtigung der o.g. Auslegungskriterien zum Begriff „Grundzüge der Planung“ neben der Sache. Da nach der - insoweit von der Klägerin im Zulassungsverfahren nicht infrage gestellten - Rechtsansicht des Verwaltungsgerichts die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht funktionslos geworden sind, ist auch ihre Erwägung, die Beklagte und die ... GmbH als ihr kommunales Tochterunternehmen hätten den klägerischen Betrieb in der bestehenden Form seit Jahrzehnten geduldet und gefördert und von diesem auch wirtschaftlich profitiert, nicht geeignet, den Inhalt des Bebauungsplans und damit auch die Reichweite der „Grundzüge der Planung“ mit zu definieren.

16

2. Die Berufung ist auch nicht wegen § 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen. Besondere tatsächliche oder rechtliche Schwierigkeit im Sinne dieser Vorschrift weist eine Rechtssache dann auf, wenn die Beantwortung der für die Entscheidung erheblichen Fragen in tatsächlicher oder rechtlicher Hinsicht voraussichtlich das durchschnittliche Maß nicht unerheblich überschreitende Schwierigkeiten bereitet, wenn sie sich also wegen der Komplexität und abstrakten Fehleranfälligkeit aus der Mehrzahl der verwaltungsgerichtlichen Verfahren heraushebt (vgl. BayVGh, B.v. 10.4.2017 - 15 ZB 16.673 - juris Rn. 42 m.w.N.). Diese Voraussetzungen sind hinsichtlich der von der Klägerin als schwierig angesehenen Sach- und Rechtsfragen nicht gegeben bzw. nicht hinreichend substantiiert dargelegt, wie sich aus den voranstehenden Ausführungen zu 1. ergibt.

17

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47, § 52 Abs. 2 GKG und folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwände erhoben worden sind.

18

4. Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).