

Titel:

Abwägungsfehlerhafter Bebauungsplan wegen Nichtermittlung eigentumsbezogener Belange bei der Ausweisung naturschutzfachlicher Ausgleichsflächen für den Abbau von Lehm

Normenketten:

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 S. 1

BauGB § 1 Abs. 3 S. 1, Abs. 7 und 8, § 2 Abs. 3, § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, Abs. 3 S. 1, § 215 Abs. 1 S. 1

Leitsätze:

1. Die dauerhafte Beschränkung eines Nutzungsrechts (hier landwirtschaftliche Nutzung) durch im Bebauungsplan festgesetzte naturschutzfachliche Ausgleichsflächen setzt voraus, dass die durch den Bebauungsplan betroffenen Eigentümerbelange in die Abwägung mit einbezogen sowie bewertet werden und gleichzeitig erwogen wird, welche Folgen sich für die Planung ergeben, wenn der Grundeigentümer deren Umsetzung zivilrechtlich verweigert. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

2. Die gesetzliche Forderung in § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB, den Mangel gegenüber der Gemeinde geltend zu machen, erfüllt auch der im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens der Gemeinde übermittelte Schriftsatz eines Antragstellers, der die den Mangel begründenden Umstände ausreichend erläutert. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrollverfahren, Bebauungsplan, Abwägungsgebot, Normenkontrolle, Verwirkung, Bauantrag, Lehmabbau, naturschutzfachliche Ausgleichsfläche, dauerhafte Beschränkung, Abwägungsfehler, Ermittlungsdefizit, Eigentümerbelange

Fundstelle:

BeckRS 2020, 4544

Tenor

I. Der am 12. Dezember 2018 bekannt gemachte Bebauungs- und Grünordnungsplan „GI/GE - P., Deckblatt Nr. 1“ der Antragsgegnerin ist unwirksam.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags vorläufig vollstreckbar.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Antragsteller wendet sich gegen den am 12. Dezember 2018 öffentlich bekannt gemachten Bebauungs- und Grünordnungsplan „GI/GE - P., Deckblatt Nr. 1“ der Antragsgegnerin, welcher der weiteren bauplanungsrechtlichen Entwicklung des vorhandenen Industriestandorts dient (Lehmabbau und Ziegelei durch die Firma L.).

2

Er ist Eigentümer mehrerer im Plangebiet liegender - und mit Ausnahme des Grundstücks FINr. 1147 jeweils dinglich mit einem Lehmabbaurecht (Grunddienstbarkeit zugunsten des jeweiligen Eigentümers der FINr. 1123 = Firma L.) belasteter - Grundstücke, die im Bebauungsplan als naturschutzfachliche Ausgleichsflächen festgesetzt sind.

3

Der Antragsteller begründet seine am 28. Juni 2019 bei Gericht eingegangene Normenkontrollklage dahin, der Bebauungsplan leide an einem Abwägungsfehler und sei außerdem städtebaulich nicht erforderlich, da seine Verwirklichung nicht möglich sei. Der Antragsteller nutze seine Flächen landwirtschaftlich. Er werde

durch die Festsetzungen erheblich in der Nutzung seines Eigentums beschränkt, ohne hierzu verpflichtet zu sein. Dies habe die Antragsgegnerin während des Abwägungsvorganges nicht berücksichtigt, weil sie die Eigentumsverhältnisse offensichtlich nicht ermittelt habe. Der Antragsteller werde seine Flächen auch in Zukunft landwirtschaftlich nutzen, sodass diese nicht als (notwendige) Flächen für naturschutzfachliche Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen genutzt werden könnten. Damit könne der Bebauungsplan insgesamt nicht vollzogen werden.

4

Der Antragsteller beantragt sinngemäß,

5

den Bebauungs- und Grünordnungsplan „GI/GE - P., Deckblatt Nr. 1“ der Antragsgegnerin für unwirksam zu erklären.

6

Die Antragsgegnerin beantragt,

7

den Antrag abzulehnen.

8

Sie trägt vor, der Bebauungsplan solle (erneut) geändert und (u.a.) die bisher vorgesehenen (= dem Antragsteller gehörenden) Ausgleichsflächen aus dem Geltungsbereich herausgenommen werden. Gleichwohl sei zu bemerken, dass an den im Plangebiet gelegenen Flächen des Antragstellers ein Lehmbaurecht bestehe, welches auch eine Nutzung als Ausgleichsflächen ermögliche. Der Antragsteller könne seine Flächen dementsprechend künftig nicht (wie beabsichtigt) landwirtschaftlich nutzen. Der Antragsteller habe im Übrigen eine vor Erlass des Bebauungsplans ergangene Tektur-Baugenehmigung des Landratsamts (vom 30.6.2017) nicht angefochten und bestandskräftig werden lassen, die - entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans - (u.a.) Ausgleichsflächen vorsehe, was mit dem Antragsteller auch abgesprochen gewesen sei. Der Antragsteller habe ferner während des Planaufstellungsverfahrens keine Einwendungen erhoben. Der Normenkontrollantrag sei nach alledem unbegründet und zudem bereits unzulässig. Dem Antragsteller fehle im Hinblick auf die bestandskräftige Tektur-Baugenehmigung bereits das Rechtsschutzbedürfnis, weil er seine Rechtsstellung durch den Normenkontrollantrag nicht mehr verbessern könne. Sein Recht, einen Normenkontrollantrag zu stellen, habe er im Hinblick auf sein vorangegangenes Verhalten „wohl“ auch verwirkt. Erst nach Inkrafttreten des Bebauungsplans habe er (erfolglos) versucht, die weitere Ausübung des Lehmbaurechts (zivilrechtlich) durch

„Kündigung des Lehmbaubauvertrages“ zu verhindern.

9

Der Antragsteller erwidert hierauf (Schriftsatz der Bevollmächtigten vom 19.2.2020), die Tektur-Baugenehmigung sei unbeschadet der privaten Rechte Dritter ergangen und ändere am Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers hinsichtlich des Normenkontrollverfahrens nichts. Ebenso sei keine Verwirkung eingetreten, weil der Antragsteller zu keiner Zeit seine Zustimmung zu einer Überplanung seiner Flächen als „dem Naturschutz dienenden Ausgleichsflächen“ gegeben habe. Der dem Lehmbaubau durch die Firma L. zugrunde liegende „Grundausschließungsvertrag“ (vom 20.6.1983) sehe ohnehin lediglich den Lehmbaubau und eine spätere Rekultivierung der Flächen, nicht jedoch eine Nutzung als Flächen für (naturschutzfachliche) „Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen“ vor. Im Übrigen sei das (ebenfalls überplante) Grundstück mit der FINr. 1147 nicht Gegenstand des genannten Vertrages mit der Firma L. Der Antragsteller habe diesen Vertrag zudem im Hinblick auf mehrere geltend gemachte Vertragsverletzungen der Firma L. (erneut) außerordentlich fristlos bzw. ordentlich „zum Ablauf des Pachtjahres am 19. Juni 2020“ gekündigt (Kündigungsschreiben vom 20.8.2019, 25.11.2019 und vom 19.12.2019). Die Antragsgegnerin habe sich während des Planaufstellungsverfahrens mit den Eigentumsverhältnissen an den betroffenen Flächen ersichtlich nicht auseinandergesetzt und berufe sich zu Unrecht auf vermeintliche Absprachen mit dem Antragsteller. Damit habe sie den Anforderungen des Abwägungsgebots nicht entsprochen.

10

Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakte, die Normaufstellungsakte sowie die vorgelegte Behördenakte (Bauantrag zur Tektur-Baugenehmigung) Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

11

Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

12

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. Der Antragsteller ist antragsbefugt, weil er Eigentümer mehrerer im Plangebiet gelegener Grundstücke ist und sich gegen die seine Grundstücke (als naturschutzfachliche Ausgleichsflächen) belastenden Festsetzungen des Bebauungsplans wendet, die mit den vorgesehenen Nutzungsbeschränkungen in sein Eigentumsrecht eingreifen und dieses dauerhaft erheblich belasten. Dem Normenkontrollantrag fehlt es entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin nicht am Rechtsschutzbedürfnis. Auch wenn die vom Landratsamt erteilte Tektur-Baugenehmigung, welche der Firma L. die Nutzung der dem Antragsteller gehörenden Grundstücke als naturschutzfachliche Ausgleichsflächen gestattet, vom Antragsteller nicht angefochten wurde, hindert dies - weil die öffentlich-rechtliche Tektur-Baugenehmigung unbeschadet der privaten Rechte Dritter ergeht - den Antragsteller nicht daran, im Verhältnis zur Firma L. zivilrechtlich weiterhin eine derartige Nutzung seiner Grundstücke zu verweigern und damit den etwaigen Vollzug der Tektur-Baugenehmigung insoweit zu verhindern. Der Antragsteller hat deshalb auch unverändert ein rechtliches Interesse daran, sich gegen die ihn dauerhaft belastenden Festsetzungen des Bebauungsplans zu wenden. Er hat sein diesbezügliches Recht entgegen der Ansicht der Antragsgegnerin auch nicht durch vorangegangenes Verhalten „verwirkt“. Zwar hat sich der Antragsteller erst mit dem streitgegenständlichen Normenkontrollantrag und nicht schon während des Planaufstellungsverfahrens gegen die ihn belastenden Festsetzungen des Bebauungsplans gewandt. Er hat jedoch in der Vergangenheit zu keiner Zeit - weder gegenüber der Antragsgegnerin noch gegenüber der Firma L. - rechtsverbindlich zugesagt, die Festsetzungen des Bebauungsplans gegen sich gelten lassen zu wollen und auch sonst kein berechtigtes Vertrauen der Antragsgegnerin in eine solche Zusage begründet. Es stand ihm deshalb auch frei, die während des Planaufstellungsverfahrens erfolgten Bemühungen und Angebote der Firma L., seine Grundstücke zu erwerben, abzulehnen. Ein Verstoß gegen Treu und Glauben liegt in diesem Verhalten des Antragstellers nach alledem nicht.

13

2. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

14

a) Der streitgegenständliche Bebauungsplan (= Deckblatt Nr. 1) ist unwirksam, weil er den Anforderungen des Abwägungsgebots nicht genügt.

15

aa) Das Abwägungsgebot verpflichtet die Antragsgegnerin, die für die Planung bedeutsamen öffentlichen und privaten Belange (Abwägungsmaterial) zu ermitteln und zu bewerten (§ 2 Abs. 3 BauGB) sowie sie gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). Das Abwägungsgebot gilt gemäß § 1 Abs. 8 BauGB auch für die Änderung und Ergänzung von Bebauungsplänen. Gegen das rechtsstaatlich fundierte Gebot gerechter Abwägung wird verstoßen, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall), in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (Abwägungsdefizit), wenn die Bedeutung dieser Belange verkannt wird (Abwägungsfehleinschätzung) oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität). Für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgebend (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

16

bb) Die Antragsgegnerin hat im Rahmen des von der Firma L. initiierten Planaufstellungsverfahrens - ausweislich der Normenkontrollakte - die privaten (eigentumsbezogenen) Belange des Antragstellers nicht hinreichend ermittelt und bewertet. Der Bebauungsplan entspricht mit seinen Festsetzungen zu den naturschutzfachlichen Ausgleichsflächen (inhaltsgleich) der Genehmigungsplanung (Stand: 23.2.2017) zum Bauantrag der Firma L., welcher Gegenstand der Tektur-Baugenehmigung des Landratsamts vom 30. Juni

2017 ist. Die Frage, ob sich auf den Grundstücken des Antragstellers die geplanten und mit dem Satzungsbeschluss (vom 16.8.2017) festgesetzten naturschutzfachlichen Ausgleichsflächen tatsächlich verwirklichen lassen, wurde im Planaufstellungsverfahren nicht erörtert. Hierzu hätte jedoch Anlass bestanden, weil die Firma L. - wie der Antragsgegnerin bekannt war oder jedenfalls hätte bekannt sein müssen - nicht Eigentümerin der betroffenen Grundstücke ist. Die Antragsgegnerin konnte auch nicht im Hinblick auf den im Jahr 1983 geschlossenen Grundausschüttungsvertrag und die darauf beruhende Grunddienstbarkeit zum Lehmbau zugunsten der Firma L. davon ausgehen, die Firma L. sei deshalb auch ohne weiteres berechtigt, die betroffenen Grundstücke (dauerhaft) als naturschutzfachliche Ausgleichsflächen zu verwenden. Abgesehen davon, dass der Grundausschüttungsvertrag das ebenfalls betroffene Grundstück mit der FINr. 1147 schon nicht erfasst, gestattet dieser auf den sonstigen betroffenen Grundstücken auch (lediglich) den Lehmbau und verpflichtet die Firma L. zur Rekultivierung der ausgebeuteten Grundstücke („durch die Anlagerung von Humus in mindestens gleicher Schichtstärke wie vorher“ [vgl. § 5 I Nr. 7 des Grundausschüttungsvertrags]). Dem Grundstückseigentümer (= Antragsteller) stehen jedoch die Grundstücke - insbesondere nach der Ausschüttung - „voll zur landwirtschaftlichen Nutzung zur Verfügung“ (vgl. § 5 I Nr. 4 des Grundausschüttungsvertrags). Eine dauerhafte Beschränkung dieses Nutzungsrechts durch die im Bebauungsplan festgesetzten naturschutzfachlichen Ausgleichsflächen ist damit unvereinbar. Die Antragsgegnerin hätte damit die durch den Bebauungsplan betroffenen eigentumsbezogenen Belange des Antragstellers in ihre Abwägung mit einbeziehen und bewerten müssen und gleichzeitig auch erwägen müssen, welche Folgen sich für die Planung ergeben, wenn der Antragsteller deren Umsetzung zivilrechtlich verweigert. Dass sie dies unterlassen hat, begründet schon für sich allein einen beachtlichen Abwägungsmangel (§ 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), weil die Antragsgegnerin einen von der Planung berührten wesentlichen Belang, der ihr bekannt war oder hätte bekannt sein müssen, nicht zutreffend ermittelt und bewertet hat und dieser Mangel offensichtlich und auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen ist, weil die Antragsgegnerin den Bebauungsplan ohne die darin vorgesehenen (notwendigen) naturschutzfachlichen Ausgleichsflächen nicht beschlossen hätte.

17

Der genannte Ermittlungs- und Bewertungsmangel ist auch nicht durch Fristablauf unbeachtlich geworden (§ 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB), weil der Antragsteller mit der Stellung des Normenkontrollantrags diesen Mangel innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung der Satzung (noch rechtzeitig) schriftlich (auch) gegenüber der Antragsgegnerin unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht hat. Die gesetzliche Forderung, den Mangel gegenüber der Gemeinde geltend zu machen, erfüllt auch der im Rahmen des Normenkontrollverfahrens der Antragsgegnerin übermittelte Schriftsatz des Antragstellers, der die den Mangel begründenden Umstände ausreichend erläutert (vgl. z.B. BayVGH, U.v. 18.10.2016 - 15 N 15.2613 - juris Rn. 16).

18

Keiner Entscheidung bedarf es mehr darüber, ob es sich bei dem genannten Abwägungsmangel nicht nur um einen Mangel im Abwägungsvorgang, sondern gleichzeitig auch um einen Mangel im Abwägungsergebnis handelt. Letzteres wäre der Fall, wenn mit der streitgegenständlichen Festsetzung die Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit überschritten wären und diese Festsetzung (als naturschutzfachliche Ausgleichsflächen) - selbst bei fehlerfreier Nachholung der Abwägung - nicht vorgenommen werden dürfte, weil sie zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis stünde (Abwägungsdisproportionalität). Daran wäre zu denken, weil die Grundstücke des Antragstellers lediglich zugunsten der betrieblichen Belange der Firma L., welche naturschutzfachliche Ausgleichsflächen benötigt, mit entsprechenden dauerhaften erheblichen (öffentlich-rechtlichen) Nutzungsbeschränkungen belastet werden sollten.

19

cc) Der Abwägungsmangel in Bezug auf die Festsetzungen, welche die Grundstücke des Antragstellers betreffen, führt zur Gesamtunwirksamkeit des streitgegenständlichen Bebauungsplans, weil die Antragsgegnerin nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen den Bebauungsplan ohne den unwirksamen Teil (betreffend die naturschutzfachlich als notwendig vorgesehenen Ausgleichsflächen) nicht beschlossen hätte.

20

b) Nach alledem kommt es auf die weitere Frage, ob der Bebauungsplan auch wegen fehlender städtebaulicher Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) unwirksam ist, wenn er - jedenfalls in Bezug auf

die naturschutzfachlich vorgesehenen Ausgleichsflächen - wegen des fehlenden Einverständnisses des Antragstellers dauerhaft nicht verwirklicht werden kann, für die gerichtliche Entscheidung nicht mehr an.

21

3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V. mit §§ 708 ff. ZPO.

22

4. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

23

5. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO muss die Antragsgegnerin die Ziffer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre.