

Titel:

Funktionslosigkeit eines Bebauungsplanes

Normenketten:

BauGB § 31 Abs. 2

BayBO Art. 71

Leitsatz:

Die Annahme der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplanes muss auf einer erkennbar dauerhaften Änderung der faktischen Umstände im Widerspruch zu den Planfestsetzungen basieren, wobei die Erkennbarkeit der Abweichung einen Grad erreicht haben muss, der eine Verwirklichung der Festsetzung realistischer Weise nicht mehr erwarten lässt und deshalb einem in die Fortgeltung der Festsetzung gesetzten Vertrauen die Schutzwürdigkeit nimmt. (Rn. 7 – 9) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Antrag auf Vorbescheid, Befreiung von Festsetzungen, Traufhöhe, Grundzüge der Planung

Vorinstanz:

VG Ansbach, Urteil vom 04.11.2019 – AN 3 K 19.1101

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger hat die Kosten des Zulassungsverfahrens zu tragen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000,00 Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1

Der Kläger begehrt von der Beklagten die Erteilung eines Vorbescheids betreffend die Errichtung eines Gebäudes mit nichtstörendem Gewerbe sowie Wohneinheiten mit einer Traufhöhe von 6,66 m und zwei Vollgeschossen auf dem Grundstück FINr. ... Gemarkung E ... Das Baugrundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr.“ der Beklagten innerhalb eines festgesetzten Mischgebiets, in dem die Traufhöhe auf 3,00 m beschränkt und nur ein Vollgeschoss zulässig ist. Die maximale Dachneigung wurde auf 30 Grad festgesetzt. Die mit dem Antrag auf Vorbescheid gestellte erste Frage, ob von der vorgeschriebenen Traufhöhe eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. ... erteilt werden kann, wurde von der Beklagten mit Bescheid vom 20. Mai 2019 abschlägig verbeschieden. Die Grundzüge der Planung seien berührt; die Befreiung sei auch städtebaulich nicht vertretbar. Es läge kein Bezugsfall mit einer vergleichbaren Traufhöhe vor. Die zweite Frage, ob von der Festsetzung der Bebauung mit nur einem Vollgeschoss befreit werden könne, blieb im Bescheid vom 20. Mai 2019 mit der Begründung unbeantwortet, dass das Vorhaben mit zwei Vollgeschossen die maximale Traufhöhe überschreite. Die hiergegen gerichtete Klage wurde vom Verwaltungsgericht mit Urteil vom 4. November 2019 abgewiesen. Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung verfolgt der Kläger sein Begehren weiter.

2

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der vorgelegten Behördenakten verwiesen.

II.

3

Der zulässige Antrag bleibt ohne Erfolg. Der einzig geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit der Entscheidung des Verwaltungsgerichts (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) liegt nicht vor.

4

Ob ernstliche Zweifel an der Richtigkeit des erstinstanzlichen Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) bestehen, ist im Wesentlichen anhand dessen zu beurteilen, was der Kläger innerhalb offener Frist (§ 124a Abs. 4 Satz 4 VwGO) hat darlegen lassen (§ 124a Abs. 5 Satz 2 VwGO). Daraus ergeben sich solche Zweifel hier nicht.

5

1. Das Verwaltungsgericht ist hinsichtlich der mit dem Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids gestellten Frage, ob eine Befreiung von der im Bebauungsplan festgesetzten Traufhöhe in Aussicht gestellt werden kann, davon ausgegangen, dass die betreffende Festsetzung des Bebauungsplans Nr. ... der Beklagten nicht funktionslos geworden ist und es sich bei ihr um einen Grundzug der Planung handelt, der durch die Befreiung berührt würde.

6

a) Mit seinem Zulassungsvorbringen stellt der Kläger die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die Festsetzung der Traufhöhe im maßgeblichen Mischgebiet nicht funktionslos geworden ist, nicht ernstlich in Frage.

7

Die Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans setzt voraus, dass die tatsächlichen Verhältnisse, auf die sich die bauplanerische Festsetzung bezieht, ihre Verwirklichung auf unabsehbare Zeit ausschließen und diese Tatsache so offensichtlich ist, dass ein in ihre Fortgeltung gesetztes Vertrauen keinen Schutz verdient. Ob diese Voraussetzungen erfüllt sind, ist für jede Festsetzung gesondert zu prüfen. Dabei kommt es nicht auf die Verhältnisse auf einzelnen Grundstücken an. Entscheidend ist vielmehr, ob die jeweilige Festsetzung geeignet ist, zur städtebaulichen Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB im Geltungsbereich des Bebauungsplans einen wirksamen Beitrag zu leisten. Die Planungskonzeption, die einer Festsetzung zugrunde liegt, wird nicht schon dann sinnlos, wenn sie nicht mehr überall im Plangebiet umgesetzt werden kann. Erst wenn die tatsächlichen Verhältnisse vom Planinhalt so massiv und so offenkundig abweichen, dass der Bebauungsplan insoweit eine städtebauliche Gestaltungsfunktion unmöglich zu erfüllen vermag, kann von einer Funktionslosigkeit die Rede sein. Das setzt voraus, dass die Festsetzung unabhängig davon, ob sie punktuell durchsetzbar ist, bei einer Gesamtbetrachtung die Fähigkeit verloren hat, die städtebauliche Entwicklung noch in einer bestimmten Richtung zu steuern (vgl. BVerwG, U.v. 28.4.2004 - 4 C 10.03 - juris Rn. 15; BayVG, B.v. 24.5.2018 - 9 ZB 16.321 - juris Rn. 17 m.w.N.)

8

Das Verwaltungsgericht hat diesen Maßstab zugrunde gelegt. Es hat danach festgestellt, dass zwar auf nahezu allen bisher im festgesetzten Mischgebiet bebauten Grundstücken die dort festgesetzte Traufhöhe von 3,00 m nicht eingehalten wird, jedoch ca. 50% der Flächen des gesamten Plangebietes (des festgesetzten Mischgebiets), in dem diese Festsetzung gilt, noch unbebaut sind, sodass die Festsetzung der Traufhöhe weiterhin zur städtebaulichen Ordnung beitragen kann. Aufgrund der zwei großen, noch unbebauten Grundstücke würden die tatsächlichen Verhältnisse noch nicht so massiv und offensichtlich von der Plankonzeption abweichen, dass dadurch eine städtebauliche Gestaltungsfunktion unmöglich gemacht und in Zukunft ausgeschlossen werde.

9

Dem setzt der Kläger mit seinem Zulassungsvorbringen nichts Durchgreifendes entgegen. Indem er dagegen einwendet, das Verwaltungsgericht habe nicht berücksichtigt, dass zwischen dem Inkrafttreten des Bebauungsplans und dem Vorbescheidsantrag des Klägers 40 Jahre lägen, die Beklagte ihr eigenes Planungskonzept hinsichtlich der Traufhöhe von Anfang an missachtet und Befreiungen erteilt habe, sowie auf ein erstinstanzliches Urteil verweist, in dem nicht nur einer rein theoretischen Prozentangabe, sondern dem zeitlichen Moment und weiteren Begleitumständen Bedeutung beigemessen worden sei (vgl. VG Ansbach, U.v. 26.9.2019 - AN17 K 17.02367 - juris Rn. 32), legt er nicht dar, dass die tatsächlichen Verhältnisse vorliegend so massiv und offenkundig vom Planinhalt abweichen, dass der Bebauungsplan insoweit eine städtebauliche Gestaltungsfunktion unmöglich zu erfüllen vermag (vgl. BVerwG, B.v. 9.10.2003 - 4 B 85.03 - juris Rn. 8). Gleiches gilt, soweit der Kläger kritisiert, das Verwaltungsgericht habe die Anzahl und Lage der unbebauten Grundstücke, die noch zu erwartenden Bebauungen sowie die dem Kläger in Aussicht gestellte Erteilung einer Befreiung nicht berücksichtigt. Dass dem Kläger von der Beklagten eine Befreiung hinsichtlich einer Traufhöhe von 3,50 m (unverbindlich) in Aussicht gestellt worden

sei und im Fall einer solchen Befreiung (und entsprechenden Bebauung) von den insgesamt sieben im Mischgebiet befindlichen Grundstücken nur noch ein unbebautes Grundstück im Süden des Mischgebiets verbliebe, auf dem nach Auffassung des Klägers das Planungskonzept nicht isoliert umgesetzt werden könne, lässt nicht offenkundig werden, dass die städtebauliche Entwicklung zum maßgeblichen Zeitpunkt der Entscheidung des Gerichts aufgrund der bestehenden tatsächlichen Verhältnisse nicht mehr in Richtung der festgesetzten Traufhöhe gesteuert werden kann. Die Annahme der Funktionslosigkeit muss auf einer erkennbar dauerhaften Änderung der faktischen Umstände im Widerspruch zu den Planfestsetzungen basieren, wobei die Erkennbarkeit der Abweichung einen Grad erreicht haben muss, der eine Verwirklichung der Festsetzung realistischer Weise nicht mehr erwarten lässt und deshalb einem in die Fortgeltung der Festsetzung gesetzten Vertrauen die Schutzwürdigkeit nimmt. Wann von einem solchen Grad der Erkennbarkeit die Rede sein kann, lässt sich nicht abstrakt bestimmen, sondern bedarf einer wertenden Entscheidung unter Berücksichtigung u.a. der Art der Festsetzung, des Maßes der Abweichung und der Irreversibilität der entstandenen tatsächlichen Verhältnisse (vgl. BayVGh, U.v. 27.2.2020 - 2 B 19.2199 - juris Rn. 13 m.w.N.). Dabei ist zu beachten, dass die Anforderungen an das Außerkrafttreten eines Bebauungsplans wegen Funktionslosigkeit als streng anzusehen sind und hinsichtlich einer solchen Feststellung große Zurückhaltung geboten ist (vgl. BayVGh, U.v. 27.5.2020 - 1 B 19.544 - juris Rn. 18). Selbst wenn von einer partiellen Funktionslosigkeit des Bebauungsplans in (anderen) Teilbereichen wegen späterer erheblicher Abweichungen auszugehen wäre, so muss dies beispielsweise keine Auswirkungen auf das Vorhabengrundstück in dem für ihn maßgeblichen Bereich haben (vgl. BayVGh, U.v. 27.5.2020 - 1 B 19.544 - a.a.O. Rn. 19). Dass trotz einer noch vorhandenen unbebauten Fläche des Mischgebiets von etwa 50% der Gesamtfläche auf zwei noch unbebauten Grundstücken, von denen eines das Vorhabengrundstück ist, die Festsetzung der Traufhöhe als Instrument für die städtebauliche Steuerung nicht mehr tauglich sein kann, hat der Kläger somit nicht substantiiert dargelegt. Bloße Zweifel an der Verwirklichungsfähigkeit eines Plans führen nicht zu seiner Funktionslosigkeit (vgl. BayVGh, U.v. 27.2.2020 - 2 B 19.2199 - a.a.O.; vgl. auch BVerwG, U.v. 17.6.1993 - 4 C 7/91 - juris Rn. 19).

10

Soweit der Kläger vorbringt, das Verwaltungsgericht habe den Geltungsbereich des Bebauungsplans, von dem das festgesetzte Mischgebiet 20 bis 25% ausmache, sowie das Verhältnis der einzelnen Arten der baulichen Nutzung nicht berücksichtigt, und weiter ausführt, dass die Festsetzungen im Bebauungsplan Nr. ... einer Traufhöhe von 3,00 m, maximal eines Vollgeschosses und zudem einer Dachneigung von bis zu 30 Grad im Mischgebiet die Schaffung von Wohnraum erheblich erschwere, weshalb auch die bisher erteilten Befreiungen notwendig geworden seien, legt der Kläger schon nicht nachvollziehbar dar, wieso dies in Bezug auf die Frage der Funktionslosigkeit der Festsetzung der Traufhöhe überhaupt von Bedeutung sein könnte. Wie bereits ausgeführt, ist die Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans für jede Festsetzung gesondert zu prüfen (vgl. BVerwG, U.v. 28.4.2004 - 4 C 10.03 - juris Rn. 15; B.v. 9.10.2003 - 4 B 85.03 - juris Rn. 8). Das festgesetzte Mischgebiet, für das der Kläger überdies noch die Frage aufwirft, ob die betreffende Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung noch Bestand haben könne, wiederum allerdings ohne schlüssig darzulegen, wieso sich hieraus Zweifel an der Richtigkeit des Urteils des Verwaltungsgerichts ergeben können sollten, dient im Übrigen nach § 6 Abs. 1 BauNVO dem Wohnen und der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die das Wohnen nicht wesentlich stören. Der Kläger weist auch selbst darauf hin, dass die Beklagte auf dem Baugrundstück eine Mischnutzung gefordert habe. Warum eine solche Mischnutzung auf dem nach den Angaben des Klägers 1040 m² großen Baugrundstück nur dann bautechnisch möglich sein sollte, wenn die Beklagte Befreiungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans hinsichtlich Traufhöhe, Dachneigung und Anzahl der Vollgeschosse erteilt, und dies vorliegend entscheidungserheblich sein könnte, erschließt sich ebenfalls nicht.

11

Auch der Einwand des Klägers, der Bebauungsplan sei bereits deshalb überholt, weil die Beklagte ohne dessen Änderung schalltechnische Maßnahmen, u.a. in Form der Errichtung einer Schallschutzwand zur Bundesautobahn BAB ..., ergriffen habe, kann nicht zum Erfolg des Zulassungsantrags führen. Das Verwaltungsgericht ist nicht davon ausgegangen, dass die Festsetzung der Traufhöhe (allein) auf immissionsschutzrechtlichen Gründen beruht, sondern hat dies im Zusammenhang mit der Frage, ob Grundzüge der Planung durch die angestrebte Überschreitung der im Bebauungsplan festgesetzten Traufhöhe berührt sein können, mit der Begründung verneint, dass sowohl den textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans als auch seiner Begründung keine entsprechenden Anhaltspunkte zu entnehmen sind. Mit der bloßen Behauptung, dass die Festsetzungen im Bebauungsplan, gemeint sind wohl die

Festsetzungen zur Traufhöhe, zur Vollgeschosszahl und zur Dachneigung, ausschließlich der Ermöglichung von Wohnbebauung in einem immissionsschutzträchtigen Gebiet dienen, und der Ausführung, dass der in den textlichen Festsetzungen enthaltene und an den Bauherrn gerichtete Hinweis unter Nr. 1, wonach für die im Bebauungsplan möglichen Wohnungen zur Abwehr erhöhter Verkehrsimmissionen geeignete und ausreichende Vorkehrungen für den Schallschutz zu treffen sind, nicht abschließend sei, tritt der Kläger dem nicht substantiiert entgegen.

12

b) Mit seinem Zulassungsvorbringen kann der Kläger auch nicht die Einschätzung des Verwaltungsgerichts in Zweifel ziehen, dass die Festsetzung der Traufhöhe von 3,00 m vorliegend einen Grundzug der Planung im Sinne des § 31 Abs. 2 BauGB darstellt, der durch eine Traufhöhe von 6,66 m berührt würde, sodass eine entsprechende Befreiung von der Traufhöhe nicht in Betracht kommt.

13

Die Grundzüge der Planung ergeben sich aus der den Festsetzungen des Bebauungsplans zugrundeliegenden und in ihnen zum Ausdruck kommenden planerischen Konzeption (vgl. BVerwG, U.v. 9.8.2018 - 4 C 7.17 - BVerwGE 162, 363; vgl. auch BayVGH, B.v. 29.4.2020 - 15 ZB 18.96 - juris Rn. 7). Ausgehend hiervon vermochte der Kläger keine Zweifel daran zu wecken, dass die u.a. mittels der Festsetzung der Traufhöhe im Bebauungsplan geregelte einheitliche Gestaltung der Bebauung im Mischgebiet einen Grundzug der Planung darstellt. Er hat mit seinem Zulassungsvorbringen weder dargelegt, dass die Festsetzung der Traufhöhe wegen der bisherigen baulichen Entwicklungen im Baugebiet funktionslos geworden ist, noch, dass ein Grundzug der Planung in Bezug auf die Traufhöhe deshalb nicht betroffen sein könnte, weil diese Festsetzung allein dem Immissionsschutz dient. Auf die betreffenden Ausführungen unter Nr. 1 a) wird verwiesen. Soweit der Kläger darauf hinweist, dass seit Inkrafttreten des Bebauungsplans auf fünf von sieben Grundstücken im Gewerbegebiet bereits Abweichungen hinsichtlich der Traufhöhe erteilt worden seien, hat das Verwaltungsgericht dies in seinem Urteil nicht unberücksichtigt gelassen. Es ist vielmehr zu dem zutreffenden Ergebnis gekommen, dass mit einer Überschreitung der festgesetzten Traufhöhe um mehr als das Doppelte jedenfalls von einem Berührtsein des betreffenden Grundzugs der Planung auszugehen ist, selbst wenn man der Meinung wäre, dass die Grundkonzeption der Planung an Ort und Stelle durch die bisherige tatsächliche Entwicklung im Baugebiet „aufgeweicht“ sein könnte (vgl. BVerwG, U.v. 18.11.2010 - 4 C 10.09 - juris Rn. 39, BayVGH, B.v. 2.8.2018 - 15 ZB 18.764 - juris Rn. 25; vgl. auch B.v. 26.7.2018 - 2 ZB 17.1656 - juris). Dem wird im Zulassungsvorbringen auch nicht entgegengetreten.

14

2. Auf das Zulassungsvorbringen des Klägers zum Ermessen nach § 31 Abs. 2 BauGB und zu der Alternativbegründung des Verwaltungsgerichts, dass sich das Bauvorhaben auch bei Unterstellung der Funktionslosigkeit der Festsetzung der Traufhöhe in Bezug auf diese nicht im Sinne von § 30 Abs. 3 BauGB i.V.m. § 34 Abs. 1 BauGB einfügen würde, kommt es nach alledem nicht mehr an.

15

Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

16

Die Streitwertfestsetzung für das Zulassungsverfahren beruht auf § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG und folgt der Festsetzung des Verwaltungsgerichts, gegen die keine Einwendungen erhoben wurden.

17

Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO). Mit der Ablehnung des Antrags auf Zulassung der Berufung wird das angefochtene Urteil rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).