VGH München, Beschluss v. 08.04.2021 – 2 ZB 20.103

Titel:

Unwirksame Kerngebietsausweisung

Normenketten:

BauNVO § 7 Abs. 1, Abs. 2, Abs. 3, § 17 Abs. 1
BauGB § 34 Abs. 1, § 35

Leitsätze:

1. Einem Kerngebiet kommt mit den zulässigen Nutzungen eine zentrale Funktion zu. Mit einer Fläche von ca. 1,3 ha und einer GFZ von ca. 0,44 entfernt sich ein vergleichsweise kleines Gebiet am Stadtrandbereich weit von dem Kerngebietscharakter. (Rn. 7) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Unwirksamkeit der bauplanerischen Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung "Kerngebiet" führt zur Unwirksamkeit der sonstigen Festsetzungen im Teilbereich (für den das Kerngebiet festgesetzt ist) des Bebauungsplans. (Rn. 8) (redaktioneller Leitsatz)
3. Bei einer Unwirksamkeit der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung fehlt dem Bebauungsplan die Kernaussage seines Konzepts, auf dem er beruht, damit sind auch die übrigen Festsetzungen unwirksam. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)
4. Ob ein Grundstück dem Innen- oder Außenbereich angehört, hängt davon ab, wie weit die aufeinander folgende Bebauung trotz etwa vorhandener Baulücken den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche diesem Zusammenhang angehört. (Rn. 13) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bebauungsplan, Kerngebiet, Teilunwirksamkeit, Innenbereich, Bebauungszusammenhang, Berufungszulassung, Kernbereich, Beweisaufnahme

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 18.11.2019 – M 8 K 17.5317

Fundstellen:

LSK 2021, 9455
NVwZ-RR 2021, 743

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 20.000 Euro festgesetzt.

Gründe

1
Der Antrag der Beklagten auf Zulassung der Berufung nach §§ 124, 124a Abs. 4 VwGO hat keinen Erfolg, weil die geltend gemachten Zulassungsgründe nicht vorliegen.

2
1. Das Urteil des Verwaltungsgerichts begegnet im Rahmen der dargelegten Zulassungsgründe keinem ernstlichen Zweifel an seiner Richtigkeit (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO).

3
a) Das Erstgericht ist davon ausgegangen, dass die Kerngebietsausweisung für den Teilbereich des streitgegenständlichen Grundstücks unwirksam sei. Das Gebiet sei - so wie von der Beklagten im Einzelnen festgesetzt - von Anfang an nicht als Kerngebiet entwicklungsfähig gewesen und habe dementsprechend auch keinen Kerngebietscharakter. Das Plangebiet weise einen sehr geringen Flächenumgriff, sowie eine Lage fernab von innerstädtischen Bereichen auf. Außerdem lasse sich eine zentrale Funktion in dem Gebiet

nicht entwickeln, weil sich die bestehenden Gebäude und das festgesetzte Maß der baulichen Nutzung nicht für kerngebietstypische Nutzung eigneten.

4
Die Beklagte ist demgegenüber der Auffassung, dass ein Kerngebiet nicht notwendigerweise eine innerstädtische Lage oder großdimensionierte zentrale Einrichtungen vorweisen müsse. Es handle sich dabei keineswegs nur um Kernbereiche von herkömmlich so bezeichneten Großstädten oder Hauptstädten. Die meisten Kerngebiete würden auch nicht über zentrale Einrichtungen der Kultur, dagegen über Bildungsstätten oder Bürgerhäuser oder ähnliche Gemeinschaftseinrichtungen als Kristallisationspunkte des öffentlichen Lebens verfügen. In den Gebäuden am I … könnten ein Bürgerhaus, eine Filiale der Stadtbibliothek, ein Frisörsalon, ein Cafe sowie mehrere Einzelhandelsstores, wie etwa concept stores, Boutiquen, Buchhandlungen oder Galerien verwirklicht werden. Es erschließe sich nicht, warum derartige Nutzungen in dem attraktiven denkmalgeschützten Ensemble mit den großzügigen Freiflächen nicht geeignet sein sollten, viele Menschen aus T … und Umgebung anzuziehen und somit eine zentrale Funktion innerhalb des städtischen Ordnungsgefüges zu erfüllen. Auch die Lage sei aufgrund der Nähe zu Freizeitattraktionen sowie diversen Biergärten und Gaststätten besonders prädestiniert. Durch das Plangebiet führe der hochfrequentierte I.weg. Auch die U-Bahn-Haltestelle T … sei in 7 Minuten Fußweg zu erreichen. Eine Kerngebietsfestsetzung würde nicht schon eine bestimmte Mindestgröße erfordern. Im Übrigen sei vorliegend keine dezentrale Lage gegeben.

5
Nach § 7 Abs. 1 BauNVO dienen Kerngebiete vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Dabei ist die Ausweisung eines Kerngebiets nicht auf das eigentliche Ortszentrum begrenzt (vgl. BayVGH, U.v. 8.11.2001 - 2 N 01.2105 - juris). Jedoch erfüllen Kerngebiete zentrale Funktionen innerhalb eines städtischen Ordnungsgefüges (vgl. BVerwG, U.v. 25.11.1983 - 4 C 64.79 - BVerwGE 68, 207), in dem sie vielfältige Nutzungen und ein urbanes Angebot von Gütern und Dienstleistungen für die Besucher und für die Wohnbevölkerung eines größeren Einzugsbereichs bieten. Dabei ist es nicht ausreichend, lediglich die Verwirklichung einzelner in einem Kerngebiet denkbarer Nutzungen im Sinn des § 7 Abs. 2 und 3 BauNVO für möglich zu erachten. Dies wird an vielen Orten im Stadtgebiet der Fall sein. Vielmehr sind Nutzungen immer im Licht des § 7 Abs. 1 BauNVO zu sehen. Entscheidend ist, dass dem Kerngebiet mit den zulässigen Nutzungen zentrale Funktion zukommt. Es ist im Ergebnis nicht zu beanstanden, dass das Erstgericht die Erfüllung solch zentraler Funktionen im fraglichen Gebiet für ausgeschlossen gehalten hat. An der längsten Stelle des Gebiets erstreckt es sich von Norden nach Süden auf ungefähr 190 m. An der breitesten Stelle ist eine Breite von ca. 80 m gegeben, wobei nur auf den östlichen 40 m - 50 m Gebäude zulässig sind. Ansonsten ergibt sich eine Ost-West-Erstreckung im südlichen Bereich von 30 m - 50 m und im nördlichen Bereich von 40 m - 50 m. Es handelt sich um ein Gebiet mit einer Fläche von ca. 1,3 ha. Mithin handelt es sich um ein vergleichsweise kleines Gebiet (dazu auch OVG Schleswig-Holstein, U.v. 24.9.1998 - 1 K 15/96 - juris). Ein weiteres Indiz für die Substanzlosigkeit der MK-Festsetzung ist, dass sich lediglich eine GFZ von ca. 0,44 verwirklichen lässt. Auch wenn gesetzlich keine Mindestgeschossflächenzahl vorgegeben ist, entfernt sich das festgesetzte Kerngebiet weit von den Obergrenzen, die die Baunutzungsverordnung in § 17 Abs. 1 BauNVO für ein Kerngebiet vorgesehen hat. Zutreffend ist das Erstgericht von einer dezentralen Lage ausgegangen, weil es sich im Stadtrandbereich befindet. Die Beklagte selbst führt an, dass sich in der Nähe des Gebiets zahlreiche Freizeitattraktionen wie der Tierpark H …, die Isar und der durch das Gebiet führende I.weg, das Naturbad M … … sowie unzählige Biergärten und Gaststätten befinden. Diese zahlreichen Freizeitattraktionen belegen, dass die Entwicklung zu einem Kerngebiet fernliegend ist. Aus den dem Senat vorliegenden Akten ergibt sich auch, dass an das Gebiet unmittelbar im Süden eine Kleingartensiedlung angrenzt, das M …-Bad im Osten unmittelbar anschließt sowie der U-Bahnhof T … ca. 1 km entfernt ist. Westlich des Gebiets findet sich lockere Wohnbebauung und nördlich sind öffentliche Grünflächen mit Spielplatz festgesetzt. In dieser städtebaulichen Situation hält es der Senat für ausgeschlossen, dass sich ein Kerngebiet entwickelt. Für den Senat erschließt sich insbesondere nicht, wie die zahlreichen Freizeitattraktionen das hier festgesetzte Kerngebiet stützen könnten. Sie sprechen gerade dafür, dass sich das Gebiet nicht zu einem Kerngebiet entwickeln kann.

6
Offenbleiben kann, ob die aktuell festgestellten Nutzungen, die ursprüngliche Funktionslosigkeit der Kerngebietsfestsetzung bestätigten. Die Entscheidung des Gerichts beruht hierauf nicht.

7
Die Beklagte macht geltend, es liege ein unbeachtlicher Abwägungsfehler nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB vor. Das Verwaltungsgericht sei der Auffassung gewesen, die festgesetzte Art der Nutzung wäre von Anfang an nicht verwirklichbar gewesen. Mithin läge ein Abwägungsfehler vor. Eine (anfängliche) Funktionslosigkeit betrifft aber die fehlende Erforderlichkeit (vgl. BVerwG, B.v. 6.6.1997 - 4 NB 6.97 - NVwZ-RR 1998, 415; BayVGH, U.v. 26.5.2008 - 1 N 07.3143 - BayVBl 2009, 87), auf die die §§ 214f BauGB schon nicht anwendbar sind.

8
b) Das Verwaltungsgericht geht davon aus, dass die Unwirksamkeit der Festsetzung Kerngebiet auch die übrigen Festsetzungen des Teilbereichs (FlurNr. **) des Bebauungsplans Nr. … erfasst. Der Senat teilt die Auffassung des Erstgerichts, dass die Unwirksamkeit der bauplanerischen Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung „Kerngebiet“ im vorliegenden Fall zur Unwirksamkeit der sonstigen Festsetzungen im Teilbereich dieses Bebauungsplans (Bereich, für den das Kerngebiet festgesetzt ist) führt.

9
Bei der Frage, ob und in welcher Weise sich die Unwirksamkeit einer einzelnen Planfestsetzung auf die Wirksamkeit anderer Festsetzungen eines Bebauungsplans auswirken kann, ist darauf abzustellen, inwieweit der gültige Teil des Bebauungsplans für sich betrachtet noch eine den Anforderungen des § 1 BauGB gerecht werdende, sinnvolle städtebauliche Ordnung bewirken kann und ob die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch einen Plan dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (vgl. BVerwG, B.v. 19.5.2001 - 4 B 33.01 - juris; B.v. 18.7.1989 - 4 N 3.87 - juris). Im Hinblick auf die Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung ist nach der Rechtsprechung davon auszugehen, dass ihre Unwirksamkeit im Regelfall alle übrigen Festsetzungen des Bebauungsplans erfasst; denn sie ist die wichtigste Festsetzung, von der alle übrigen Festsetzungen regelmäßig abhängen (vgl. BVerwG, B.v. 8.8.1989 - 4 NB 2.89 - juris).

10
An diese Maßstäbe hat sich das Erstgericht gehalten. Die Beklagte ist dem gegenüber der Auffassung, dass die Erwägungen, die das Bundesverwaltungsgericht in der letztgenannten Entscheidung ausführt, hier gerade nicht zutreffen würden. Sie würde mit der Gebietsfestsetzung keine planerische Grundaussage treffen, in welcher Weise sich die städtebauliche Entwicklung im Plangebiet vollziehen solle. Die planerische Grundaussage betreffe hier in erster Linie den Erhalt denkmalgeschützter Bauten, des Gleiskörpers, der Freiflächen sowie des Baumbestandes. Diese Ziele würden vor allem durch die Bauraumfestsetzungen sichergestellt. Die Festsetzung eines Kerngebiets sei dafür nicht erforderlich. Die übrigen Festsetzungen des Bebauungsplans Nr. … seien nicht auf die festgesetzte Art der baulichen Nutzung bezogen. Die Bauraum- und Maßfestsetzungen seien völlig unabhängig von der Festsetzung der Gebietsart. Sämtliche Ziele des Bebauungsplans würden auch erfüllt, wenn man die Festsetzung der Gebietsart ändere.

11
Jedoch verbleiben im vorliegenden Fall nach Wegfall der Festsetzung der Art der Nutzung nur Regelungen, die denkmalschutzrechtliche Zielsetzungen im Gewand von Bauraum- und Maßfestsetzungen zum Inhalt haben. Die diesbezüglichen Ausführungen des Erstgerichts (UA S. 17) sind nicht zu beanstanden. Die verbleibenden Festsetzungen der Verbindungsbauten bzw. die Festsetzung des nicht-denkmalgeschützten Bestandes haben gegenüber den Festsetzungen, die lediglich den Schutz des Denkmalbestandes zum Inhalt haben, nicht das Gewicht, eine sinnvolle städtebauliche Ordnung zu bewirken. Mithin bietet der vorliegende Fall keinen Anlass, von dem Grundsatz abzuweichen, dass bei einer Unwirksamkeit der Festsetzung der Art der baulichen Nutzung dem Bebauungsplan die Kernaussage seines Konzepts, auf dem er beruht fehlt und damit auch die übrigen Festsetzungen unwirksam sind.

12
c) Es bestehen keine ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils, soweit das Erstgericht aufgrund der Unwirksamkeit des Bebauungsplans das Bauvorhaben nach § 34 BauGB als zulässig erachtet. Der Verwaltungsgerichtshof teilt aufgrund der in den Akten befindlichen Lagepläne und Luftbilder die Auffassung des Verwaltungsgerichts, dass die zur Bebauung vorgesehene Fläche innerhalb eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils liegt (§ 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB) und das Vorhaben bauplanungsrechtlich nicht als Außenbereichsvorhaben nach § 35 BauGB zu beurteilen ist.

13

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hängt die Beantwortung der Frage, ob ein Grundstück dem Innen- oder dem Außenbereich angehört davon ab, wie weit eine aufeinander folgende Bebauung trotz etwa vorhandener Baulücken nach der Verkehrsanschauung den Eindruck der Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit vermittelt und die zur Bebauung vorgesehene Fläche selbst diesem Zusammenhang angehört. Die Abgrenzung zwischen Innen- und Außenbereich lässt sich nicht nach allgemein gültigen, etwa geografisch-mathematischen Maßstäben treffen, sondern nur aufgrund einer umfassenden Würdigung der gesamten örtlichen Gegebenheiten, insbesondere der optisch wahrnehmbaren topografischen Situation und der Umgebungsbebauung (vgl. BVerwG, B.v. 4.7.1990 - 4 B 103/90 - juris).

14
An diese Vorgaben hat sich das Verwaltungsgericht gehalten. Es ist unter dem Eindruck des Augenscheins sowie der Auswertung der Pläne und der Luftbilder von Google Earth zu der Überzeugung gelangt, dass das streitgegenständliche Bauvorhaben Bestandteil eines Bebauungszusammenhangs im Sinn von § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist. Ernstliche Zweifel an dieser Beurteilung könnten nur dann angenommen werden, wenn das Verwaltungsgericht von unzutreffenden rechtlichen Voraussetzungen oder - aus den Akten erkennbaren - unzutreffenden Sachverhaltsfeststellungen ausgegangen wäre. Derartige Mängel hat die Beklagte mit ihrem Zulassungsantrag nicht aufgezeigt. Nach ihrer Auffassung liegen bereits die denkmalgeschützten Bestandsgebäude im Außenbereich. Sie würden nicht am Bebauungszusammenhang westlich der M …-Straße teilnehmen. Die M …-Straße sowie das abfallende Waldstück, in dem die Gleisreste der ehemaligen Bahnstrecke lägen, würden eine Grenze bilden und dem Eindruck der Zusammengehörigkeit entgegenstehen. Auch wenn man den Bestandsgebäuden eine Ortsteileigenschaft zusprechen würde, läge das Vorhabensgrundstück im Außenbereich.

15
Ein Verstoß gegen die Unmittelbarkeit der Beweisaufnahme (§ 96 Abs. 1 VwGO) liegt nicht vor. Das Verwaltungsgericht hat, wie sich aus der Niederschrift über den Augenschein vom 7. Oktober 2019 ergibt, die Örtlichkeit hinreichend in Augenschein genommen (S. 3 ff.). Im Übrigen sind auch die vorliegenden Pläne für einen hinreichenden Eindruck von der Örtlichkeit ausreichend.

16
Offenbleiben kann, ob die sieben Gebäude auf dem Grundstück FlNr. … für sich genommen einen Ortsteil bilden. Denn jedenfalls liegt der gesamte Komplex auf dem Grundstück FlNr. … in sehr geringer Entfernung von der Bebauung westlich der M …-Straße und nimmt insgesamt am Bebauungszusammenhang dieses Ortsteils teil. Der abschüssige Grünstreifen zwischen der M …-Straße und dem geteerten Fuß- und Radweg weist einen Abstand von 12 m - 13 m auf. Direkt an den Radweg grenzt östlich das streitgegenständliche Grundstück mit seiner Bebauung und den großzügig versiegelten Parkplatzflächen sowie dem Wendehammer mit einem erheblichen Ausmaß von 1200 m². Es ist nicht zu beanstanden, dass das Erstgericht den gesamten Komplex auf dem Grundstück FlNr. … dem Innenbereich zuordnet.

17
2. Die Rechtssache weist auch keine besonderen tatsächlichen oder rechtlichen Schwierigkeiten auf (§ 124 Abs. 2 Nr. 2 VwGO). Die Beklagte sieht Schwierigkeiten bei der Klärung der Frage, ob die als Kerngebiet festgesetzte Fläche bzw. die dort zulässigen Gebäude die Entwicklung kerngebietstypischer Nutzungen zulassen. Auch für die Beantwortung der Frage, ob sich das Vorhabengrundstück im Innen- oder Außenbereich befinde, dürfte nach Auffassung der Beklagten eine Ortsbesichtigung unumgänglich sein. Indes verursacht die Rechtssache in tatsächlicher und rechtlicher Hinsicht keine größeren, d.h. überdurchschnittlichen, das normale Maß nicht unerheblich übersteigenden Schwierigkeiten und es handelt sich auch nicht um einen besonders unübersichtlichen oder kontroversen Sachverhalt, bei dem noch nicht abzusehen ist, zu welchem Ergebnis ein künftiges Berufungsverfahren führen wird (vgl. BayVGH, B.v. 12.4.2000 - 23 ZB 00.643 - juris). Vielmehr sind die maßgeblichen und entscheidungserheblichen Rechtsfragen durch die Rechtsprechung hinreichend geklärt. Hierzu wird auf die Ausführungen unter Ziffer 1. verwiesen.

18
3. Der von der Beklagten geltend gemachte Zulassungsgrund einer grundsätzlichen Bedeutung der Rechtssache (§ 124 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) liegt nicht vor. Der Begriff der grundsätzlichen Bedeutung erfordert, dass die im Zulassungsantrag dargelegte Rechts- oder Tatsachenfrage für die Entscheidung der

Vorinstanz von Bedeutung war, auch für die Entscheidung im Berufungsverfahren erheblich wäre, diese höchstrichterlich oder - bei tatsächlichen Fragen oder nicht revisiblen Rechtsfragen - durch die Rechtsprechung des Berufungsgerichts nicht geklärt und über den Einzelfall hinaus bedeutsam ist (vgl. BayVGH, B.v.12.10.2010 - 14 ZB 09.1289 - juris). Zur Darlegung dieses Zulassungsgrundes ist eine Frage auszuformulieren und substantiiert anzuführen, warum sie für klärungsbedürftig sowie entscheidungserheblich gehalten und aus welchen Gründen ihr eine allgemeine, über den Einzelfall hinausreichende Bedeutung zugemessen wird (vgl. BayVGH, B.v. 20.11.2018 - 9 ZB 16.2323 - juris).

19
Die Beklagte führt an, dass in der Rechtsprechung nicht über die Frage entschieden worden sei, ob eine Kerngebietsfestsetzung unter einer gewissen Mindestgröße funktionslos sei. Jedoch hat das Gericht nicht allein auf die Mindestgröße abgestellt. Daneben sind noch die Größe der Bauräume sowie die dezentrale Lage entscheidend gewesen (s.o.). Die Rechtsfrage ist somit nicht klärungsbedürftig. Im Übrigen lässt sich wegen der Situationsbezogenheit die Funktionslosigkeit nicht abstrakt mit allgemeinen Kriterien bestimmen, sondern ist einzelfallbezogen zu beantworten. Auch von daher ist die Rechtsache nicht von grundsätzlicher Bedeutung.

20
Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

21
Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 52 Abs. 1 GKG.