

Titel:

Erfolgreiche Klage auf Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung einer freistehenden, beidseitigen und beleuchteten Plakatwerbetafel für die wechselnde Produktwerbung im Innenbereich

Normenkette:

BauGB § 30, § 31 Abs. 2

BayBO Art. 8 S. 3

VwGO § 124

Leitsatz:

Auswirkungen eines Vorhabens fallen nicht (mehr) entscheidend ins Gewicht, wenn die Grundkonzeption bereits durch die bisherige tatsächliche Entwicklung im Baugebiet insgesamt aufgeweicht und überholt sei mit der Folge, dass der mit der Planung verfolgte Interessenausgleich nachhaltig gestört. Verneinte man bei einem „aufgeweichten“ Planungskonzept dagegen ein Berühren der Grundzüge der Planung, und erteilte man sodann entsprechende Befreiungen, käme der Festsetzung faktisch keine gestalterische Wirkung mehr zu. Mit den strengen Maßstäben, die an die Funktionslosigkeit von Festsetzungen eines Bebauungsplans angelegt werden, wäre dies nicht vereinbar. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Baugenehmigung für Werbeanlage, Bebauungsplan, Funktionslosigkeit einer Baugrenzenfestsetzung, Grundzüge der Planung, störende Häufung, aufgeweichtes Planungskonzept

Tenor

I. Die Klage wird abgewiesen.

II. Die Klägerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen. Die Beigeladene trägt ihre außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Der Vollstreckungsschuldner darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des vollstreckbaren Betrags abwenden, wenn nicht der Vollstreckungsschuldner vorher Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

Tatbestand

1

Die Klägerin begehrt die Erteilung einer Baugenehmigung für eine Werbeanlage.

2

Unter dem 17. Juni 2019 beantragte die Klägerin die Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung einer freistehenden, beidseitigen und beleuchteten Plakatwerbetafel für die wechselnde Produktwerbung auf dem Grundstück FINr. 545/10 Gem. ... (...straße 20). Dabei soll die Tafel in der Größe 3,80 m auf 2,80 m auf einem Monofuß von 2,50 m errichtet werden. Das Vorhabengrundstück ist im rückwärtigen Teil mit einem Wohnhaus bebaut, im vorderen Bereich befindet sich ein Parkplatz. Das Vorhaben soll mit geringem Abstand zum Wegegrundstück FINr. 545/11 errichtet werden; hieran schließt sich die ...straße (FINr. 517/5), die Staatsstraße St., an.

3

Das Grundstück liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 4 „Schule im ... und das Gebiet zwischen ...straße und Bundesbahn“ vom 5. März 1964 in der Fassung der 36. Änderung vom 20. Dezember 2019. Dieser setzt als Art der baulichen Nutzung im Bereich des Vorhabengrundstücks ein Mischgebiet fest. Für das Vorhabengrundstück sind ferner u.a. vordere Baugrenzen in Richtung der ...straße festgesetzt, die das Bauvorhaben überschreitet.

4

Die Beigeladene verweigerte mit Beschluss vom 8. Juli 2019 ihr gemeindliches Einvernehmen. Das Vorhaben erscheine für ein Mischgebiet zu massiv und überdimensioniert. Es komme außerdem zu einer störenden Häufung von Werbeanlagen.

5

Unter dem 6. August 2019 beantragte die Klägerin eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans hinsichtlich der Baugrenzen. Die Grundzüge der Planung würden nicht berührt, die Befreiung sei städtebaulich an dieser Stelle vertretbar und auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar.

6

Der 2. Bürgermeister der Beigeladenen teilte mit Schreiben vom 27. August 2019 dem Landratsamt mit, dass dem Befreiungsantrag keine Zustimmung erteilt und an der grundsätzlichen Beurteilung des Vorhabens festgehalten werde.

7

Mit Bescheid vom 31. Oktober 2019, zur Post gegeben am 5. November 2019, lehnte der Beklagte die Erteilung der begehrten Baugenehmigung ab. Das Vorhaben überschreite die im Bebauungsplan festgesetzten überbaubaren Grundstücksflächen in Form von Baugrenzen. Die Beigeladene habe ihr gemeindliches Einvernehmen zu dem diesbezüglichen Antrag auf Befreiung rechtmäßig verweigert. Das Vorhaben rage zudem in den Verkehrsraum hinein. Zu dieser straßenrechtlichen Sondernutzung habe die Beigeladene ihr Einvernehmen verweigert. Daran sei die Baugenehmigungsbehörde gebunden.

8

Die Klägerin, vertreten durch ihren Bevollmächtigten, hat am ... Dezember 2019 Klage erhoben und beantragt,

9

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 31. Oktober 2019 verpflichtet, die Baugenehmigung zur Errichtung einer statischen, doppelseitigen, beleuchteten Plakatanschlagtafel auf Monofuß auf der Liegenschaft ..., ...straße 20, gemäß näherer Darstellung in den Bauvorlagen, zu erteilen,

10

hilfsweise:

11

Der Beklagte wird unter Aufhebung des Ablehnungsbescheides vom 31. Oktober 2019 verpflichtet, die Baugenehmigung zur Errichtung einer statischen, doppelseitigen, beleuchteten Plakatanschlagtafel auf Monofuß auf der Liegenschaft ..., ...straße 20, unter Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB von der auf dem Vorhabengrundstück festgesetzten Baugrenze im Bebauungsplan „Schule im ...“, zu erteilen.

12

Das Vorhaben sei bauplanungsrechtlich und bauordnungsrechtlich genehmigungsfähig. Das gemeindliche Einvernehmen hätte ersetzt werden müssen; die Erwägungen der Beigeladenen, die zur Versagung des Einvernehmens geführt hätten, seien nicht tragfähig. In dem festgesetzten Mischgebiet sei eine Fremdwerbeanlage nach der Art der Nutzung zulässig. Das Bauvorhaben sei auch nicht überdimensioniert, weil es nicht gegen Maßvorgaben des Bebauungsplans verstoße. Auch als Innenbereichsvorhaben bewege sich die Werbeanlage innerhalb der Dimensionen der Bestandsbebauung; diese überrage das Vorhaben viel mehr. Offensichtlich verfolge die Beigeladene die Einhaltung der Baugrenzen nicht mehr als Grundzug der Planung, wie diverse Baugrenzenüberschreitungen im Bereich der ...straße zeigten; dies erkläre auch, warum die Beigeladene sich bei Versagung ihres Einvernehmens nicht hierauf stütze. Die Festsetzung der vorderen Baugrenze habe sich seinerzeit am Bestand orientiert. Die tatsächliche Bebauungsstruktur entlang der ...straße habe sich im Laufe der Jahrzehnte allerdings gewandelt. Gegenüber dem Vorhabengrundstück befinde sich eine Spielhalle teilweise außerhalb der überbaubaren Grundstücksflächen. Mehrere Gebäudeteile seien nördlich des Vorhabengrundstücks, gleichfalls außerhalb der Baugrenzen, hinzugetreten. In nordöstlicher Richtung ebenso wie in südlicher Richtung sei ebenfalls anders gebaut worden. Auch westlich an das Vorhabengrundstück angrenzend entspreche die Überbauung nicht den ursprünglichen Festsetzungen des Bebauungsplanes, ebenso wenig auf dem Vorhabengrundstück selbst. Dasselbe gelte für die Bebauung ...straße 24. Jedenfalls sei vor diesem Hintergrund die Erteilung einer Befreiung von den Baugrenzen gerechtfertigt. Hierzu müsse die Beigeladene auch noch einmal gehört

werden, weil insoweit bisher keine ermessenstragenden Erwägungen erfolgt seien, vielmehr dürfte ein Ermessensausfall anzunehmen sein, sodass auch ein Bescheidungsurteil in Betracht komme. Der Beklagte gehe fälschlich davon aus, dass das Vorhaben in den öffentlichen Luftraum einer Straße hineinrage; dies widerlege der Lageplan zum Bauantrag. Eine Häufung von Werbeanlagen liege nicht vor; eine dahingehende Störung sei damit gänzlich auszuschließen. Im Übrigen sei in einem Mischgebiet mit entsprechender Werbung zu rechnen, sodass eine Häufung von Werbeanlagen nicht gleich eine Störung darstelle.

13

Der Beklagte beantragt,

14

Die Klage wird abgewiesen.

15

Eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans zur vorderen Baugrenze könne nicht erteilt werden. Die Festsetzung von Baugrenzen im Bebauungsplan sei weiterhin wirksam. Zwar sei der Bebauungsplan wiederholt jeweils für Einzelgrundstücke geändert worden, nämlich bezüglich der Grundstücke ...straße 12, 16, 18 und 24. Diesbezüglich seien die vorderen Baugrenzen dabei jeweils festgeschrieben oder sogar gegenüber der ...straße zurückgenommen. Mit Ausnahme des Geschäftshauses ...straße 12 im Zuge der Planänderung im Jahr 1989 seien die Baugrenzen jedoch unangetastet geblieben. Die vorhandenen Baukörper stünden weitgehend noch heute im Einklang mit den vorderen Baugrenzen des Bebauungsplans. Auch auf dem Grundstück ...straße 3 habe die diesbezügliche Festsetzung ihre Steuerungskraft nicht eingebüßt. Zur Straße seien außerhalb der Baugrenzen lediglich Garagengebäude entstanden. Die Intensivierung der rückwärtigen Bebauung stehe ebenso wie die Änderung bezüglich des Anwesens ...straße 12 im Zusammenhang mit der Verlegung einer Bundesstraße in den 1980er Jahren. Während beidseits der ...straße bis auf Höhe des Anwesens Nummer 20 größere Baukörper dominierten, schließe sich ortsauswärts in der ersten Reihe eine Bebauung aus kleineren, vergleichsweise homogen wirkenden Gebäuden an. Die kleinteilige Gebäudestruktur bei den Hausnummern 22-30 und 7-11a lägen im Einklang mit den festgesetzten Baugrenzen. Dieses Bild werde durch eine Werbeanlage im Bereich zur Grundstücksgrenze Nummer 22 gestört. Zu den beiden bereits außerhalb der Baugrenzen vorhandenen Werbeanlagen würde auf der Hoffläche eine dritte hinzukommen. Bei den Hausnummern 18 und 20 springe die Bebauung im Einklang mit den Festsetzungen zurück. Die Festsetzung sei keineswegs funktionslos. Außerhalb der Baugrenzen seien südlich der ...straße nur die bereits errichteten Werbeanlagen vorhanden. Würden weitere Werbetafeln hinzukommen, würde das Baugrenzenkonzept infrage gestellt. Ferner komme es mit dem Vorhaben zu einer störenden Häufung von Werbeanlagen. Beidseits der ...straße seien weitere Werbetafeln vorhanden, so auf den Anwesen ...straße Nr. 3, Nr. 12, Nr. 16, Nr. 18 und Nr. 20. Ein Verkehrsteilnehmer, der auf der ...straße in Richtung T. unterwegs sei, nehme ab der Kreuzung L.str. eine Vielzahl von Werbeanlagen wahr, die unterschiedliche Größe und Ausgestaltung aufwiesen. Die beziehungslose Anhäufung von Werbeanlagen unterschiedlicher Größe und Zweckbestimmung überfordere den Betrachter, wirke verunstaltend und führe zu einer unzulässigen Häufung. Würde am Vorhabenstandort im unmittelbaren Nahfeld zum Hausgiebel eine weitere Werbeanlage genehmigt, würde die Blickbeziehung auf die harmonische, kleinteiligere Bebauung auf den Grundstücken ...straße 22-30 durch eine Mehrzahl von Werbeanlagen gestört. Die Fotomontage ergebe, dass das Vorhaben auf bis zu 50 cm in das Gehsteiggrundstück FINr. 545/11 Gem. ... hineinrage. Damit liege eine straßenrechtliche Sondernutzung vor, deren Erlaubnis nicht erteilt werden könne.

16

Die Beigeladene stellt keinen Antrag.

17

Die Kammer hat aufgrund Beweisbeschlusses vom 1. Juni 2022 am 28. Juni 2022 einen Ortsaugenschein durchgeführt. Zu den diesbezüglichen Feststellungen wird auf das Protokoll und die Lichtbilder verwiesen. Zum Vortrag im Übrigen und den weiteren Einzelheiten wird auf den Inhalt der Gerichts- und der vorgelegten Behördenakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

18

Die zulässige Klage ist in Haupt- und Hilfsantrag unbegründet.

19

I. Mit der Klage im Hauptantrag begehrt die Klägerin die Verpflichtung des Beklagten, die Baugenehmigung für die Werbetafel zu erteilen, ohne dass auch eine Befreiung von den Festsetzungen des Bebauungsplans bezüglich der Baugrenzen erteilt wird.

20

1. Die Klage ist im Hauptantrag zulässig. Für die Bejahung des Rechtsschutzbedürfnisses genügt es, dass sich die Klägerin auf die Funktionslosigkeit des Bebauungsplans „Schule im ... und das Gebiet zwischen ...straße und Bundesbahn“ beruft und diesen Standpunkt substantiiert begründet. Dies ist hier durch Nennung einiger Bauvorhaben erfolgt, die nach Auffassung der Klägerin gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans über die Baugrenzen verstoßen und damit dem Bebauungsplan seine Steuerungswirkung nehmen. Ob dies zutrifft, ist eine Frage der materiellen Begründetheit.

21

2. Die Klage ist im Hauptantrag unbegründet. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung ohne Erteilung einer Befreiung. Der Bescheid vom 31. Oktober 2019 ist rechtmäßig und verletzt die Klägerin nicht in ihren Rechten (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Das Vorhaben widerspricht öffentlich-rechtlichen Vorschriften, die im vereinfachten Baugenehmigungsverfahren nach Art. 59 Satz 1 BayBO zu prüfen sind. Das Vorhaben ist mit den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht vereinbar, § 30 Abs. 1 BauGB (nachfolgend unter a)), und diese sind auch nicht funktionslos geworden (unter b)).

22

a) Das Vorhaben verstößt gegen die Festsetzungen des Bebauungsplans „Schule im ... und das Gebiet zwischen ...straße und Bundesbahn“ vom 5. März 1965 in der Fassung der 36. Änderung vom 20. Dezember 2019. Für das Vorhabengrundstück FINr. 545/10 Gem. ... ist im südlichen, hinteren Bereich ein Baufenster für ein (bestehendes) Hauptgebäude vorgesehen. Nördlich hiervon in Richtung Straße mit ca. 5 m Abstand zur Straßen- und Grünflächenbegrenzung besteht ein Baufenster für eine Garage, indem jeweils eine vordere (dunkelblaue Linie) und seitliche sowie rückwärtige Baugrenzen (violette Linie) nach § 23 Abs. 3 BauNVO festgesetzt wurden. Die geplante Werbeanlage überschreitet diese Baugrenzen; dies ist unter den Beteiligten im Übrigen unstrittig. Ausweislich der Bauvorlagen (S. 12 der Behördenakte) soll die Tafel auf Höhe der Grundstücksgrenze zum öffentlichen Straßenraum und damit deutlich außerhalb der Baugrenzen errichtet werden.

23

b) Die Festsetzungen des Bebauungsplans bezüglich der genannten Baugrenzen sind nicht funktionslos geworden, sondern weiterhin wirksam.

24

Eine bauplanerische Festsetzung tritt nach den strengen Anforderungen der Rechtsprechung wegen Funktionslosigkeit erst dann außer Kraft, wenn und soweit die Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließt und die Erkennbarkeit dieser Tatsache einen Grad erreicht hat, der einem etwa dennoch in die Fortgeltung der Festsetzung gesetzten Vertrauen die Schutzwürdigkeit nimmt (vgl. BVerwG, U.v. 6.4.2016 - 4 CN 3/15 - juris Rn. 6; BayVGh, U.v. 11.9.2003 - 2 B 00.1400 - juris Rn. 14). Für die Bewertung der Funktionslosigkeit ist nicht isoliert auf einzelne Grundstücke abzustellen, und es spielt auch keine Rolle, ob über längere Zeit von dem Plan abgewichen wurde und mittlerweile Verhältnisse entstanden sind, die den Festsetzungen des Plans nicht entsprechen (vgl. BVerwG, U.v. 29.4.1977 - IV C 39.75 - juris Rn. 35; BVerwG, U.v. 3.8.1990 - 7 C 41-43/89 - juris Rn. 16). Entscheidend für die Beurteilung einer Funktionslosigkeit ist vielmehr, ob eine Festsetzung noch geeignet ist, im Geltungsbereich des Bebauungsplans einen sinnvollen Beitrag zur städtebaulichen Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB zu leisten (vgl. BayVGh, U.v. 11.9.2003 - 2 B 00.1400 - juris Rn. 14).

25

Gemessen an diesen Maßstäben sind die Festsetzungen der Baugrenzen des Bebauungsplans nicht funktionslos geworden.

26

aa) Unmaßgeblich ist in diesem Zusammenhang, dass die Beigeladene bei der Entscheidung über das gemeindliches Einvernehmen die Festsetzung zu den Baugrenzen nicht zum Gegenstand ihrer Erörterung machte und auch ihre ablehnende Haltung nicht darauf stützte. Bebauungspläne sind materielles Recht, das objektive Geltung verlangt und daher allseits zu beachten ist. Möchte eine Gemeinde an den Festsetzungen eines Bebauungsplans nicht festhalten, ist ein förmliches Satzungsänderungs- oder Aufhebungsverfahren erforderlich. Dass eine Gemeinde die Festsetzungen ihrer Satzungen nicht zutreffend erkennt oder beachtet, macht den Plan hingegen nicht obsolet.

27

bb) Es trifft zwar zu, dass zum gegenwärtigen Zeitpunkt Abweichungen von den Festsetzungen des Bebauungsplans aus dem Jahr 1965 vorzufinden sind. Es war jedoch der Beigeladenen nicht verwehrt, den Urbebauungsplan förmlich zu ändern. Grundlage für die vorzunehmende Beurteilung ist somit der Bebauungsplan in der Fassung der Änderungssatzungen. Im Zuge dessen wurden einige veränderte Baugrenzen festgesetzt, die Grundlage für die heute vorzufindenden Bauten sind. Etwa führte auf dem Grundstück FINr. 544/4 östlich des Vorhabengrundstücks (...straße 24) die 1. Änderung zu einem gegenüber dem Urbebauungsplan deutlich erweiterten Baufenster. Die 12. Änderung erweiterte das Baufenster auf dem Grundstück FINr. 545/9 westlich vom Vorhabengrundstück bis an die südöstliche Grundstücksgrenze. Durch die 15. Änderung wurde für die Grundstücke FINr. 545/2 und 545/4 ein großes Baufenster für die Hauptnutzung und weitere für die Garagen-/Stellplatzflächen festgesetzt. Ferner ist zu berücksichtigen, dass mit dem Bebauungsplan aus dem Jahr 1965 eine Bestandsüberplanung vorgenommen wurde. Es wurden Baugrenzen festgesetzt, die teilweise hinter dem damaligen Bestand zurückblieben. Der Bestand ist bis heute vorhanden und hält daher weiterhin die festgesetzten Baugrenzen nicht ein, so etwa auf den Grundstücken FINrn. 545 und 545/8 westlich des Vorhabengrundstücks.

28

cc) Weitere vorgefundene Abweichungen von den festgesetzten Baugrenzen haben jedoch noch nicht einen solchen Umfang erreicht, dass den festgesetzten Baugrenzen offensichtlich keine städtebauliche Funktion mehr zukommt. Im Gegenteil kann das städtebauliche Ordnungsprinzip des Plangebers, mit Hilfe der Festsetzung von Baugrenzen grundsätzlich den Bestand festzuschreiben, im Einzelfall Baurecht zurückzunehmen und eine lediglich maßvolle Erweiterung zuzulassen, noch heute erkannt werden, weil die Bebauung im Umfeld des Vorhabengrundstücks insoweit im Wesentlichen dem Bebauungsplan entspricht. Hierbei ist bei den vom Klägerbevollmächtigten angesprochenen Werbeanlagen auf dem benachbarten Grundstück FINr. 545/9 festzustellen, dass es sich hierbei grundsätzlich um Nebenanlagen im Sinne von §§ 23 Abs. 3, 14 BauNVO handeln dürfte, deren Zulässigkeit außerhalb der Baugrenzen vom Bebauungsplan nicht ausgeschlossen wird. Weitere einzelne Verstöße, wie etwa auf den Vorhabengrundstück selbst, haben indes nicht die Kraft, die Festsetzungen obsolet zu machen.

29

Die Klage hat im Hauptantrag somit keinen Erfolg.

30

II. Die Klage im Hilfsantrag ist zulässig, jedoch unbegründet. Es besteht kein Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung. Der Beklagte hat die nach § 31 Abs. 2 BauGB erforderliche Befreiung rechtmäßig verweigert.

31

1. Die Klägerin hat keinen Anspruch auf die Erteilung einer Befreiung wegen der Überschreitung der überbaubaren Grundstücksfläche, weil die tatbestandlichen Voraussetzungen des § 31 Abs. 2 BauGB nicht gegeben sind. Nach § 31 Abs. 2 BauGB kann von den Festsetzungen eines Bebauungsplans befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, eine der Alternativen des § 31 Abs. 2 Nr. 1 bis 3 BauGB gegeben ist, und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist. Hier berührt das Bauvorhaben bereits die Grundzüge der Planung, sodass es auf die Frage der behördlichen Ermessensausübung nicht ankommt.

32

Ob eine Befreiung von den Festsetzungen eines Bebauungsplans nach § 31 Abs. 2 BauGB in Betracht kommt, weil die Grundzüge der Planung nicht berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab (BVerwG, U.v. 16.12.2010 - 4 C 8/10 - juris Rn. 26; U.v. 18.11.2010 - 4 C 10.09 - juris Rn. 37). Entscheidend ist, ob die Befreiung dem planerischen Grundkonzept zuwider läuft. Je tiefer die Befreiung in

das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto eher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption nahe, die nur im Wege der (Um-)Planung möglich ist (BVerwG, B.v. 19.5.2004 - 4 B 35/04 - juris Rn. 3; BayVGh, U.v. 3.11.2010 - 15 B 08.2426 - juris Rn. 21). Die Frage, ob eine Befreiung die Grundzüge der Planung berührt, beurteilt sich nach dem im Plan zum Ausdruck gebrachten planerischen Willen. Bezogen hierauf darf der Abweichung vom Planinhalt keine derartige Bedeutung zukommen, dass die dem Plan zugrunde gelegte Planungskonzeption, also dem „Grundgerüst“, in beachtlicher Weise beeinträchtigt wird. Die Abweichung muss - soll sie mit den Grundzügen der Planung vereinbar sein - durch das planerische Willen gedeckt sein; es muss angenommen werden können, die Abweichung liege noch im Bereich dessen, was der Plangeber gewollt hat oder gewollt hätte, wenn er den Grund für die Abweichung gekannt hätte (BVerwG, U.v. 4.8.2009 - 4 CN 4/08 - juris Rn. 12; U.v. 29.1.2009 - 4 C 16/07 - juris Rn. 23; U.v. 9.3.1990 - 8 C 76.88 - juris Rn. 19). Von Bedeutung für die Beurteilung, ob die Zulassung eines Vorhabens im Wege der Befreiung die Grundzüge der Planung berührt, können auch Auswirkungen des Vorhabens in Hinblick auf mögliche Vorbild- und Folgewirkungen für die Umgebung sein (BayVGh, B.v. 19.1.2021 - 9 ZB 19.661 - juris Rn. 6; BayVGh, B.v. 29.4.2020 - 15 ZB 18.96 - juris Rn. 7).

33

Gemessen an diesen Grundsätzen kommt die Erteilung einer Befreiung von der Festsetzung der Baugrenzen für das klägerische Vorhaben nicht in Betracht.

34

a) Das von der Beigeladenen verfolgte Planungskonzept, das dem Bebauungsplan zugrunde liegt, ist vorliegend zweifellos erkennbar.

35

Anhand des Bebauungsplans ist das planerische Konzept der Beigeladenen zu erfassen. Mit der Festsetzung von Baugrenzen wird grundsätzlich der Bestand festgeschrieben, Beispiele hierfür bieten aus dem Straßengeviert ...straße/L.straße/U.straße, in dem der Vorhabenstandort liegt, etwa die Grundstücke FINr. 547/15, 547/17, 547/19. In einem weiteren Schritt wird zur Festschreibung des Bestands zusätzlich eine maßvolle Erweiterung zugestanden. Dies betrifft teils die Hauptbaukörper und häufig die Festsetzung von Stellplätzen, etwa auf den Grundstücken FINrn. 547/13, 547/14, 547/16, 547/18, 547/20, 544/5, 545/10, 545/9, 545/7, 545/4, 545/2. Nur vereinzelt orientierte sich die Festsetzung der Baugrenzen nicht am Bestand (etwa FINrn. 544/3, 545). Das gleiche planerische Vorgehen ist für den übrigen Teil des Plangebiets festzustellen. Zwar sind die Unterlagen zum Urbebauungsplan nur rudimentär erhalten, und es ist den Akten keine Begründung des Plans zu entnehmen. Gleichwohl ist es den Festsetzungen des Bebauungsplans zu den Baugrenzen selbst unmissverständlich zu entnehmen, dass dieses städtebauliche Steuerungsinstrument darauf gerichtet ist, ausgehend vom Bestand das planungsrechtlich Zulässige festzuschreiben, um eine maßlose Verdichtung nach § 34 BauGB und eine Bebauung im Sinne von „Wildwuchs“ zu verhindern. Keinesfalls erscheint dies lediglich zufällig, sondern als Ergebnis einer städtebaulichen Überlegung. Aus diesen Festsetzungen der Baugrenzen rechtfertigt sich die Annahme eines Grundzugs der Planung (vgl. hierzu etwa VG München, U. v. 30.6.2016 - M 11 K 15.1755 - juris Rn. 78 und bestätigend BayVGh, B.v. 24.10.2018 - 1 ZB 17.4 - juris). Dieses planerische Konzept haben auch die Planänderungen, die im Übrigen weit überwiegend andere Gevierte als das hier maßgebliche betrafen, nicht erschüttert. Die Festsetzung der Baugrenzen ist damit Bestandteil des Planungskonzepts.

36

b) Eine Befreiung kommt auch nicht angesichts der tatsächlichen Entwicklungen im Plangebiet in Betracht.

37

Die Frage, ob einer Bauleitplanung ursprünglich ein Planungskonzept zugrunde gelegen hat, ist von der Frage zu trennen, ob ein Vorhaben aufgrund nachträglicher Entwicklungen im Plangebiet (noch) ein entscheidendes Gewicht besitzt, dieses Konzept im Sinne des § 31 Abs. 2 BauGB zu berühren. Ob Letzteres ein geeigneter Gesichtspunkt bei der Entscheidung über die Erteilung einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB sein kann, wird in der Rechtsprechung nicht einheitlich beantwortet, braucht hier aber nicht abschließend entschieden zu werden.

38

aa) Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in einem Urteil vom 9. August 2007 (BayVGh, U.v. 9.8.2007 - 25 B 05.1337 - juris Rn. 35 ff.) ausgeführt, dass Auswirkungen eines Vorhabens nicht (mehr) entscheidend ins Gewicht fielen, wenn die Grundkonzeption bereits durch die bisherige tatsächliche Entwicklung im

Baugebiet insgesamt aufgeweicht und überholt sei mit der Folge, dass der mit der Planung verfolgte Interessenausgleich nachhaltig gestört sei. Diese Ansicht bestätigte das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, B.v. 28.4.2008 - 4 B 16/08 - juris; so auch BVerwG, U.v. 18.11.2010 - 4 C 10/09 - juris Rn. 39). Nach anderer Auffassung wird bezweifelt, dass ein „Aufweichen“ einer planerischen Konzeption im Rahmen des § 31 Abs. 2 BauGB ein entscheidender Gesichtspunkt ist. Denn entweder ist der Bebauungsplan wirksam mit der Folge, dass ein Berühren der Grundzüge der Planung einer Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB ausschließt, oder der Bebauungsplan ist funktionslos (BayVGH, B.v. 26.7.2018 - 2 ZB 17.1656 - juris Rn. 3; VG München, U.v. 31.3.2022 - M 11 K 19.1087 - Rn. 30, bisher n.v.). Für die letztgenannte Ansicht spricht zunächst der Wortlaut des § 31 Abs. 2 BauGB. Sobald eine Planung abgeschlossen ist, ist das ihr zugrundeliegende Planungskonzept nicht mehr veränderbar. Jede nicht nur geringfügige Abweichung berührt das planerische Grundkonzept unabhängig von der bisherigen tatsächlichen Entwicklung im Plangebiet. Auf solche tatsächlichen Veränderungen kann allenfalls im Wege einer Umplanung reagiert werden, wodurch auch die Planungshoheit der Gemeinden gewährleistet wird. Nicht aber können solche Veränderungen mittelbar auf die Geltung des Bebauungsplans dadurch einwirken, dass sie bei der Erteilung einer Befreiung beachtet werden müssten. Andernfalls würde man die Geltung der Festsetzung eines Bebauungsplans von der Art und Weise ihres Vollzugs abhängig machen (Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Febr. 2022, § 31 Rn. 36b, 37). Verneinte man bei einem „aufgeweichten“ Planungskonzept also ein Berühren der Grundzüge der Planung, und erteilte man sodann entsprechende Befreiungen, käme der Festsetzung faktisch keine gestalterische Wirkung mehr zu. Mit den strengen Maßstäben, die an die Funktionslosigkeit von Festsetzungen eines Bebauungsplans angelegt werden, wäre dies nicht vereinbar. Denn hiernach spielt es für die Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans gerade grundsätzlich keine Rolle, ob über längere Zeit von dem Plan abgewichen wurde und mittlerweile Verhältnisse entstanden sind, die den Festsetzungen des Plans nicht entsprechen (vgl. VG München, U.v. 31.3.2022 - M 11 K 19.1087 - Rn. 30, bisher n.v.).

39

bb) Eine Entscheidung hierzu muss gleichwohl nicht erfolgen, weil ohnehin keine Veränderungen im Plangebiet vorliegen, die das Planungskonzept „aufweichen“.

40

Voraussetzung hierfür wäre, dass die Grundkonzeption durch die bisherige tatsächliche Entwicklung im Baugebiet insgesamt aufgeweicht und stellenweise vollständig überholt ist (BayVGH, U.v. 9.8.2007 - 25 B 05.1337 - juris Rn. 35). Auch angesichts der gemeindlichen Planungshoheit wären hieran jedenfalls hohe Anforderungen zu stellen.

41

Derartige Verhältnisse sind hier nicht anzunehmen. Es wird zunächst auf die Ausführungen zu der Frage der Funktionslosigkeit (oben unter I.2.b)) Bezug genommen: Maßgeblich ist auf den Bebauungsplan in der geänderten Fassung abzustellen, und die bestehenden Abweichungen von den festgesetzten Baugrenzen haben zumeist ihren Grund in der damals vorgefundenen Bestandsbebauung. Andere Anlagen außerhalb des Bauraums für den Hauptbaukörper wie etwa die Werbeanlagen auf dem Nachbargrundstück FINr. 545/11 können als Eigenwerbung und damit als nach §§ 23 Abs. 3, 14 BauNVO zulassungsfähige Nebenanlagen eingeordnet werden. Das planerische Baugrenzenkonzept ist auch nicht mit Blick auf die vom Klägersvertreter angesprochenen Werbeanlagen auf den Grundstücken FINrn. 545/8 (Foto Nr. 3) und 545/2 verwässert. Die übrige planungsrechtliche Zulässigkeit hintangestellt, dürften sich die Werbeanlagen jedenfalls im Bereich der jeweiligen Baufenster halten. Der ersichtlich einzige Fall, der mit dem klägerischen Vorhaben vergleichbar ist, ist der der Spielhallenwerbung, die ebenfalls auf dem Vorhabengrundstück errichtet ist. Auch diese stellt Fremdwerbung dar und ist außerhalb der Baugrenzen errichtet worden. Eine Aufweichung des Planungskonzepts der Baugrenzen kann durch diesen Einzelfall nicht angekommen werden, noch dazu, weil hierzu der Beklagtenvertreter mitteilt, dass auch für diese Werbetafel keine Genehmigung erteilt worden ist. Daher liegt schon keine Ungleichbehandlung zu der ablehnenden Entscheidung des klägerischen Vorhabens vor.

42

c) Im Übrigen berührt das Vorhaben der Klägerin die Grundzüge der Planung auch deswegen, weil seine Zulassung unmittelbare Vorbildwirkung für andere Grundstücke hätte. Die Gründe, die für eine solche Befreiung tragend wären, ließen sich für eine fast beliebige Anzahl von Grundstücken im Plangebiet anführen.

43

2. Damit kommt es nicht mehr darauf an, ob dem Bauvorhaben der vom Beklagten erhobene Einwand entgegensteht, dass es mit seiner Verwirklichung zu einer störenden Häufung von Werbeanlagen nach Art. 8 Satz 3 BayBO käme. Nach den Eindrücken beim Augenschein spricht für die Annahme einer gehäuften Ansammlung von Werbeanlagen, die auch störenden Charakter hat, einiges. Insbesondere für die auf der ...straße von Nordosten kommenden Verkehrsteilnehmer treten bereits jetzt die zahlreichen Eigenwerbeanlagen auf der südlichen Straßenseite hervor (vgl. hierzu Fotos Nr. 1 und 3). Diese sind durch ihre Situierung längs und quer zur Fahrbahn, teils als Fassadenwerbung und teils selbständig vorgelagert, insbesondere in Form der Fahne, augenfällig. Es tritt auch die Fremdwerbeanlage (FINr. 545/8) in das Blickfeld, die trotz der gegebenen Entfernung wegen ihrer Größe wahrnehmbar ist. Auch auf der anderen Straßenseite findet das Auge kaum Gelegenheit zur Ruhe, weil dort die Eigenwerbung für die ansässige Spielhalle wahrnehmbar ist (vgl. Foto Nr. 3 sowie eindrücklicher das vom Beklagten vorgelegte Foto Nr. 8, Anlage zum Schriftsatz vom 29.1.2020). Das Vorhaben der Klägerin wäre durch die Errichtung auf einem 2,50 m hohen Monofuß mit einer Schaufläche von 3,80 auf 2,80 m zudem auffällig exponiert und würde die vorgefundene Situation daher optisch noch weiter beeinträchtigen. Dies dürfte selbst vor dem Hintergrund gelten, dass die Gegend als Mischgebiet auch durch gewerbliche Nutzung geprägt ist. Gleichwohl muss dies nicht entschieden werden, weil die Baugenehmigung und Befreiung aus den oben dargelegten planungsrechtlichen Gründen nicht erteilt werden kann.

44

III. Die Klage war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 abzuweisen. Die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen trägt diese selbst, weil sie keinen Antrag stellte und daher auch kein Kostenrisiko einging (§ 154 Abs. 3 VwGO), sodass sie nicht aus Billigkeitsgründen der Klägerin nach § 162 Abs. 3 VwGO aufzuerlegen waren.

45

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 1 VwGO i.V.m. § 708 ff. ZPO.