

Titel:

Erschließungspflicht der Gemeinde wegen treuwidrigen Verhaltens

Normenketten:

BauGB § 123 Abs. 1, Abs. 3

BGB § 242

Leitsatz:

Ein treuwidriges Verhalten einer Gemeinde ist darin zu sehen, dass sie die Herstellung der nach dem Bebauungsplan als Erschließung für mehrere Grundstücke im Bebauungsplan vorgesehenen öffentlichen Straße ohne sachlichen Grund dauerhaft und endgültig eingestellt hat, ohne hierauf angemessen planerisch zu reagieren und den Bebauungsplan entsprechend zu ändern. In diesem Verhalten liegt eine ausdrückliche, sachlich nicht gerechtfertigte und damit treuwidrige Verweigerung der Planverwirklichung. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

gemeindliche Erschließungspflicht nach Treu und Glauben, ausdrücklich verweigte Planverwirklichung, Erschließung, Erschließungspflicht, Treu und Glauben, verweigte Planverwirklichung, Bebauungsplan

Rechtsmittelinstanz:

VGH München, Beschluss vom 21.09.2023 – 2 ZB 22.587

Tenor

I. Es wird festgestellt, dass der Beklagte verpflichtet ist, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Erschließung des Grundstücks Fl. Nr. ... der Gemarkung ... entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans „Gemeinde ... Neubaugebiet Ortsmitte“ vom 16. September 1963 herbeizuführen.

II. Die Kosten des Verfahrens hat der Beklagte zu tragen.

III. Das Urteil ist hinsichtlich der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Tatbestand

1

Die Kläger begehren die Feststellung, dass der Beklagte geeignete Maßnahmen zur Erschließung ihres Grundstücks zu ergreifen hat.

2

Die Kläger sind Eigentümer der Grundstücke Fl. Nrn. ... und ... der Gemarkung Die Grundstücke befinden sich im Geltungsbereich des im Jahre 1963/1964 erlassenen Bebauungsplans „Gemeinde ... Neubaugebiet Ortsmitte“. Zur Erschließung unter anderem des Grundstücks Fl. Nr. ... sieht der Bebauungsplan im südlichen Bereich eine Ringerschließungsstraße vor. Diese wurde bislang nicht gebaut; ein Teil der hierfür erforderlichen Grundstücke befinden sich in Privateigentum. Am 6. Juni 2002 erteilte der Beklagte das Einvernehmen zu einer Bauvoranfrage zur Errichtung von zwei Einfamilienhäusern auf den sich ebenfalls im Geltungsbereich des Bebauungsplans befindlichen Grundstücken Fl. Nrn. ... und ... mit der Maßgabe, dass die Erschließung der beiden Grundstücke von den Bauwerbern in eigenen Verantwortung zu erfolgen habe. Auf Anfrage des vormaligen Eigentümers der Grundstücke Fl. Nrn. ... und, ob das Grundstück Fl. Nr. ... in Grünland umgewandelt werden könne, antwortete der Erste Bürgermeister des Beklagten am 24. Januar 2008, dass das Grundstück im rechtskräftigen Bebauungsplan als bebaubare Fläche ausgewiesen sei und als Baugrundstück jederzeit über das Grundstück Fl. Nr. ... erschlossen werden könne. Im Jahr 2018 stellte der Beklagte wegen Überlegungen zur Änderung des Bebauungsplans eine Beratungsanfrage an den Bayerischen Gemeindetag und das örtlich zuständige Landratsamt, welche in ihren Stellungnahmen u.a. verschiedene Handlungsalternativen darlegten. Mit Schreiben vom 19. Februar 2019 teilte der Beklagte den Klägern die bestehenden Bedenken im Hinblick auf die Umsetzbarkeit des Bebauungsplans mit und stellte unter bestimmten Vorgaben die Änderung des Bebauungsplans in

Aussicht. Am 29. September 2020 stellten die Kläger einen Antrag auf Bauvorbescheid zum Neubau eines Zweifamilienhauses mit Garagen. Der Bau- und Umweltausschuss des Beklagten lehnte hierzu am 21. Oktober 2020 die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens ab mit dem Hinweis, dass die plangemäße Erschließung nicht möglich sei, da der Beklagte die Herstellung der Ringerschließungsstraße „schon vor Jahrzehnten endgültig aufgegeben“ habe und einer Befreiung zu einer Erschließung über die Vorderliegergrundstücke nicht zugestimmt werden könne. Daraufhin wurde der Antrag auf Bauvorbescheid von der zuständigen Baubehörde mit Bescheid vom 2. Februar 2021 abgelehnt mit der Begründung, dass das geplante Bauvorhaben mangels gesicherter Erschließung bauplanungsrechtlich derzeit nicht zulässig sei. Die hiergegen erhobene Klage wurde mit Urteil vom 12. Januar 2022 (Au 4 K 21.462) abgewiesen.

3

Mit Schriftsatz vom 5. Mai 2021 ließen die Kläger beim Bayerischen Verwaltungsgericht Augsburg Klage gegen den beklagten Markt erheben. Für sie ist zuletzt beantragt,

4

Es wird festgestellt, dass der Beklagte verpflichtet ist, geeignete Maßnahmen zu ergreifen, um die Erschließung des Grundstücks Fl. Nr. ... der Gemarkung ... entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans „Gemeinde ... Neubaugebiet Ortsmitte“ vom 16. September 1963 herbeizuführen.

5

Zur Begründung ließen die Kläger im Wesentlichen vortragen, dass im Jahr 2008 der Erste Bürgermeister des Beklagten dem Voreigentümer des Grundstücks Fl. Nr. ... bestätigt habe, dass das Grundstück ein Baugrundstück sei und jederzeit über das Grundstück Fl. Nr. ... erschlossen werden könne. Im Jahr 2018 sei auf dem Grundstück Fl. Nr. ... eine große Hackschnitzanlage errichtet worden. Gegen die Bebauung der Grundstücke Fl. Nrn. ... und, die nach dem Bebauungsplan über die nicht realisierte „Ringstraße“ erschlossen werden sollten, hätten sich für die zuständigen Behörden keine Hindernisse ergeben. Mit Schreiben vom 19. Februar 2019 habe der Beklagte unvermittelt mitgeteilt, dass der Bebauungsplan aus dem Jahre 1963 nicht mehr umsetzbar sei, da einige Bebauungen und Grundstückszuschnitte in der Vergangenheit nicht plangemäß umgesetzt, sondern mittels genehmigter Abweichungen anders gebaut bzw. zugeschnitten worden seien. Grundstücke, die für den Bau der „Ringstraße“ notwendig seien, würden sich nicht im Eigentum des Beklagten befinden und könnten auch nicht erworben werden. Außerdem gebe es im Plangebiet privatrechtliche Vereinbarungen, die die Umsetzung des Bebauungsplans im Detail schwierig gestalten bzw. verhindern würden. Der Beklagte überlege daher, den Bebauungsplan zu ändern. Die Grundstücke Fl. Nrn. ... und ... sollten nach den Vorstellungen des Beklagten durch eine private Erschließungsstraße zwischen den Grundstücken Fl. Nrn. ... und ... erschlossen werden. Die Kläger hätten gemeinsam mit den Eigentümern benachbarter Grundstücke ihr Unverständnis zum Ausdruck gebracht und Vorschläge zur Entwicklung und Realisierung der planungsrechtlichen Vorgaben erbracht. Auf Bauvoranfrage der Kläger hin, die eine plankonforme Erschließung und als Alternative eine Erschließung mittels Geh- und Fahrrecht über die Vorderliegergrundstücke vorsehe, habe der Bau- und Umweltausschuss des Beklagten das gemeindliche Einvernehmen verweigert mit der Begründung, der Beklagte habe den Bau der „Ringstraße“ schon vor Jahrzehnten endgültig aufgegeben.

6

Die Feststellungsklage sei zulässig und begründet. Die Erschließung sei gemäß § 123 Abs. 1 BauGB Aufgabe der Gemeinde, soweit sie nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen einem anderen obliege. Ein Rechtsanspruch auf Erschließung bestehe gemäß § 123 Abs. 3 BauGB prinzipiell nicht, genauso wie es im allgemeinen keinen Anspruch des Einzelnen auf Verwirklichung planerischer Festsetzungen gebe. Ausnahmsweise könne sich aber eine Verdichtung der gemeindlichen Erschließungslast aus Treu und Glauben ergeben, wenn die Gemeinde nach Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans zu erkennen gebe, diesen Plan überhaupt nicht verwirklichen zu wollen und damit ein Fall ausdrücklich verweigerter Planverwirklichung gegeben sei. Der ausdrücklich verweigerter Planverwirklichung stehe gleich, wenn eine Gemeinde an einem von ihr erlassenen Bebauungsplan zwar formal festhalte, dessen Verwirklichung aber ungebührlich verzögere. Ausgehend von diesen vom Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Grundsätzen treffe den Beklagten vorliegend eine Verpflichtung zur Erschließung des streitgegenständlichen Grundstücks entsprechend den Festsetzungen des - keinen Wirksamkeitsbedenken unterliegenden - Bebauungsplans. Das entscheidende treuwidrige Verhalten sei darin zu sehen, dass der Beklagte keinerlei Bemühungen entfaltet habe, die zur Herstellung der nach dem Bebauungsplan als Erschließung für das klägerische Grundstück vorgesehenen „Ringstraße“ erforderlichen

Grundstücksflächen im Wege des Enteignungsverfahrens zu erhalten und zugleich nicht beabsichtigt habe, den Bebauungsplan entsprechend zu ändern. Vielmehr bringe der Beklagte zum Ausdruck, dass eine Bebauung des Hinterliegergrundstücks nur dann erfolgen könne, wenn eine plangemäße Erschließung durchgeführt werde. Einer Befreiung von der Festsetzung des Bebauungsplans hinsichtlich der Erschließung sei nicht zugestimmt und das gemeindliche Einvernehmen versagt worden. In diesem Verhalten des Beklagten liege eine ausdrückliche, sachlich nicht gerechtfertigte und damit treuwidrige Verweigerung der Planverwirklichung.

7

Der Beklagte trat der Klage mit Schriftsatz vom 19. Juli 2021 entgegen. Für ihn ist beantragt,

8

die Klage abzuweisen.

9

Zur Begründung werde vorgetragen, dass die Kläger keinen Anspruch auf Erschließung hätten. Den Klägern sei insoweit zuzustimmen, als dann, wenn die Gemeinde einen qualifizierten Bebauungsplan aufgestellt habe und nicht die konkrete Absicht bestehe, diesen Plan wieder aufzuheben oder zu ändern, ein Fall der Verdichtung der gemeindlichen Erschließungslast zu einer Erschließungspflicht vorliegen könne. Dies setze zunächst voraus, dass der Bebauungsplan bzw. die Festsetzung der Verkehrsfläche wirksam sei. Vorliegend sei die Festsetzung der Verkehrsfläche im Bereich des klägerischen Grundstücks, d. h. im Bereich der im südlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans verlaufenden „Ringstraße“ funktionslos und damit unwirksam. Von den Festsetzungen des Bebauungsplans seien bereits zahlreiche Befreiungen auf Grundlage des § 31 Abs. 2 BauGB erteilt worden. Zudem scheitere die Errichtung der Erschließungsstraße in diesem Bereich an den planabweichenden Nutzungen der Fl. Nrn. ... und Diese Grundstücksbereiche, auf denen die Errichtung der Erschließungsanlage vorgesehen sei, würden als Garten genutzt. Die Grundstückseigentümer hätten bereits gegenüber dem Beklagten zum Ausdruck gebracht, dass eine Abtretung der Grundstücksfläche nicht in Betracht komme. Eine Bebauung der Fl. Nr. ... sei zudem nicht möglich, nachdem insoweit ein (privatrechtliches) Bauverbot grundbuchrechtlich zugunsten der Fl. Nrn. ... und ... eingetragen sei. Aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen sei davon auszugehen, dass mit den Eigentümern der Hinterliegergrundstücke im Bereich des Bebauungsplans einvernehmlich vereinbart worden sei, den Bau der festgesetzten Erschließungsanlage aufzuschieben. Infolge der Bebauung der Grundstücke Fl. Nrn. ... und ... sei wegen der Errichtung außerhalb der Baugrenze die Erschließungsstraße als „Ringstraße“ in der geplanten Form insbesondere aufgrund der fehlenden Bereitschaft zur Grundstücksabtretung nicht realisierbar. Dabei sei zu berücksichtigen, dass die Kläger der Bebauung der Grundstücke Fl. Nrn. ... und ... zugestimmt hätten. Nachdem im Verlauf der Jahre seit Inkrafttreten des Bebauungsplans die Grundstückseigentümer im Bereich der südlichen „Ringstraße“ kein Bauinteresse gegenüber dem Beklagten bekundet hätten und insbesondere auch keine Bereitschaft zur Grundabtretung der im Privateigentum stehenden Grundflächen bestanden habe, habe der Beklagte den Bau der Erschließungsanlage im südlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans endgültig aufgegeben. Aufgrund der tatsächlichen Entwicklungen im Bereich der „Ringstraße“ sei die Verwirklichung der Festsetzung der öffentlichen Verkehrsfläche auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen und insbesondere der Bau der Erschließungsstraße in diesem Bereich vor geraumer Zeit aufgegeben worden. Die Festsetzung der Erschließungsstraße im südlichen Geltungsbereich sei damit funktionslos und unwirksam geworden und der Beklagte habe den Bau der Straße spätestens mit der Erteilung der Baugenehmigungen auf den Grundstücken Fl. Nrn. ... und ... endgültig aufgegeben. Zudem sei zu berücksichtigen, dass Beweggrund für die Aufstellung des Bebauungsplans im damaligen Zeitpunkt insbesondere ein erheblicher Mangel an guten und zeitgemäßen Wohnungen gewesen sei. Die Nichtrealisierung zahlreicher Bebauungen im Bereich des Bebauungsplans belege, dass dieser Beweggrund durch die tatsächliche Entwicklung entfallen sei. Ein Anspruch auf Erschließung aufgrund des Erlasses eines qualifizierten Bebauungsplanes sei vor diesem Hintergrund bereits dadurch ausgeschlossen, dass die Festsetzung der Erschließungsstraße funktionslos und damit unwirksam geworden sei. Nach der Rechtsprechung könne sich die gemeindliche Erschließungslast nur dann zu einem Anspruch auf Erschließung verdichten, wenn das betroffene Grundstück nach der vor dem Inkrafttreten des Bebauungsplans bestehenden Rechtslage gemäß § 34 oder § 35 BauGB habe bebaut werden dürfen. Denn nur in solchen Fällen könne eine vorgegebene Rechtsposition gesperrt sein. Dies gelte stets, wenn Grundstücke beplant würden, deren Erschließung bislang nicht gesichert gewesen sei. Vorliegend sei eine Bebauung der Grundstücke Fl. Nrn. ... bzw. ... vor

Erlass des Bebauungsplans nicht möglich gewesen. Einerseits sei die Erschließung nicht gesichert gewesen, andererseits gehe auch die zuständige Bauaufsichtsbehörde davon aus, dass sich das Gelände im Bereich der südlichen „Ringstraße“ in seiner Gesamtheit grundsätzlich als „Außenbereich im Innenbereich“ darstelle, sodass ein Baurecht vor Erlass des Bebauungsplans nicht bestanden habe. Aus diesen Gründen könnten sich die Kläger schließlich auch nicht darauf berufen, dass die Gemeinde die Planverwirklichung ungebührlich verzögert habe. Der Bebauungsplan datiere bereits aus dem Jahr 1964 und es könne nicht davon ausgegangen werden, dass die Gemeinde ihn für die Hinterliegergrundstücke mit der festen Absicht erlassen hätte, das Baugebiet nicht zu erschließen bzw. die Realisierung ungebührlich zu verzögern. Dabei sei insbesondere von Bedeutung, dass die Eigentümer dieser Grundstücke dem Beklagten weder ein zumutbares Erschließungsangebot gemacht hätten, noch im Laufe der Jahre mit entsprechenden Bebauungswünschen an den Beklagten herangetreten seien. Vielmehr sei davon auszugehen, dass der Beklagte seit Aufstellung des Bebauungsplans im Jahr 1964 einvernehmlich mit den Eigentümern der Hinterliegergrundstücke vereinbart habe, den Bau der Erschließungsstraße aufzuschieben. Infolge der tatsächlichen Entwicklungen sei die Errichtung der Erschließungsanlage nicht mehr möglich gewesen, weshalb der Beklagte die Errichtung im südlichen Geltungsbereich des Bebauungsplanes endgültig aufgegeben habe. Schließlich könnten sich die Kläger auch nicht auf ein treuwidriges Verhalten des Beklagten dahingehend berufen, dass er keinerlei Bemühungen entfaltet hätte, die zur Herstellung der nach dem Bebauungsplan als Erschließung für das klägerische Grundstück vorgesehenen Grundstücksflächen im Wege des Enteignungsverfahrens zu erhalten. Der Beklagte habe die Errichtung der Erschließungsanlage zur Erschließung der Hinterliegergrundstücke bereits vor geraumer Zeit, spätestens im Zeitpunkt der genehmigten Bauvorhaben auf den Fl. Nrn. ... und ... aufgegeben. Es habe vor diesem Hintergrund keine Veranlassung gegeben, ein Enteignungsverfahren einzuleiten. Erst mit dem Bauwunsch der Kläger sei die Frage der Erschließung der Baugrundstücke im südlichen Bereich des Bebauungsplans wieder aufgekommen. Zu diesem Zeitpunkt - mehr als 50 Jahre nach Erlass des Bebauungsplanes - habe der Beklagte den Bau der Straße bereits endgültig aufgegeben. Die Voraussetzungen einer Verdichtung der Erschließungslast zu einem Erschließungsanspruch seien damit nicht gegeben. Die Verdichtung der Erschließungslast zu einer Erschließungspflicht vorausgesetzte Sperrwirkung liege in Folge der fehlenden Bebaubarkeit der Grundstücke der Kläger ohne den Bebauungsplan nicht vor. Zudem sei aufgrund der zahlreichen erteilten Befreiungen, der neuen Grundstückszuschnitte etc. eine Umsetzung des Bebauungsplans nicht möglich. Seit dem Jahre 1964 seien keinerlei Bauwünsche seitens der Kläger erfolgt, sodass die tatsächlichen Verhältnisse die Umsetzung des Bebauungsplanes in Bezug auf die Erschließungsanlage unmöglich machten. Ein Ausnahmefall, der vorliegend einen Erschließungsanspruch infolge der Verdichtung der Erschließungslast aufgrund des Erlasses des Bebauungsplans begründen würde, sei damit nicht gegeben.

10

Die Kläger ließen hierzu erwidern, dass der Vortrag des Beklagten, die „Ringstraße“ könne nicht realisiert werden, weil auf dem Grundstück Fl. Nr. ... ein privatrechtliches Bauverbot bestehe, unrichtig sei. Denn wenn die Flurstücke Fl. Nrn. ... und ... bebaut würden, entfalle das Bauverbot. Es werde bestritten, dass mit den Eigentümern der Hinterliegergrundstücke einvernehmlich vereinbart worden sei, den Bau der festgesetzten Erschließungsanlage aufzuschieben. Hätten die Eigentümer der Hinterliegergrundstücke der Bebauung der Grundstücke Fl. Nrn. ... und ... zugestimmt, wäre diesen Erklärungen nicht der Wille zu entnehmen, die Bebauung der Hinterliegergrundstücke vollständig unmöglich zu machen. Der Vortrag, die Verwirklichung der Festsetzung der öffentlichen Verkehrsfläche sei auf unabsehbare Zeit ausgeschlossen, sei unrichtig. Gründe hierfür führe der Beklagte nicht an. Er nehme auch keine Stellung zu der Tatsache, dass der Bürgermeister im Jahr 2008 die Möglichkeit der Erschließung über die Vorderliegergrundstücke selbst zugesichert und im Jahr 2019 nochmals als Lösung angeboten habe. Der Bebauungsplan sei durch den Beklagten selbst nicht als funktionslos behandelt, sondern als Grundlage für die Bebauung des Gebiets herangezogen worden. Der Beklagte missachte nachhaltig und in Treu und Glauben verletzender Weise selbst gesetztes Recht.

11

Am 5. Oktober 2021 wurden das streitgegenständliche Grundstück und die nähere Umgebung durch den Berichterstatter und die Beteiligten in Augenschein genommen. Auf die gefertigten Lichtbilder sowie die Niederschrift wird Bezug genommen.

12

Mit weiteren Schriftsätzen ließ der Beklagte ausführen, dass er beschlossen habe, auf eine Bebauungsplanaufhebung bzw. Planänderung zu verzichten. Er habe vor dem Hintergrund des gerichtlichen Augenscheintermins die Sachlage in Bezug auf die Erschließungsstraße nochmals geprüft und sei nunmehr zu dem Ergebnis gelangt, dass die „Ringstraße“ mit einer Breite von 6,50 m grundsätzlich - entgegen der bisherigen Auffassung - hergestellt werden könne. Die damaligen Grundstückseigentümer der Fl. Nrn. ... und ... hätten als Nachbarn im Jahr 2002 den Bauvorbescheid für die Errichtung von zwei Einfamilienhäusern mit Garage auf den Grundstücken Fl. Nrn. ... und ... zugestimmt. Der Niederschrift über die Sitzung des Bau- und Umweltausschusses sei zu entnehmen, dass der Beklagte die Erschließung dieser Grundstücke nicht übernommen habe, sondern die zur Erschließung führende Straße von den Bauherren herzustellen gewesen sei. Der Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans bewirke eine Verdichtung der Erschließungspflicht nur, wenn sein Inkrafttreten die Durchsetzung eines zuvor bestehenden Anspruchs auf Bebauung sperre. Dies sei vorliegend nicht der Fall. Zutreffend sei, dass nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine Pflicht nach Treu und Glauben auch dann zu bejahen sein könne, wenn eine Gemeinde nach Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans zu erkennen gebe, diesen Plan überhaupt nicht verwirklichen zu wollen, mithin ein Fall ausdrücklich verweigerter Planverwirklichung bzw. ungebührlicher Verzögerung gegeben sei. Unter welchen Voraussetzungen und nach Ablauf welcher Zeit eine Verzögerung in diesem Sinne für ungebührlich gehalten werden müsse, richte sich nach dem, was Treu und Glauben im Einzelfall gebieten würde. Dabei sei auch zu berücksichtigen, dass es grundsätzlich keiner Gemeinde vorzuwerfen sei, ihre Baulandentwicklung auch durch verbindliche Bauleitplanung vorzubereiten und dann abzuwarten, ob sich Erschließungsträger anbieten würden. Bebauungspläne seien in der klassischen Form „Angebotsbebauungspläne“. Wenn ein Angebot, auch über lange Zeit hinweg, vermeintlich nicht angenommen werde, sei dies kein Grund, den jedenfalls einst abwägungsgerechten Plan zurückzunehmen. Noch weniger sei dies ein Grund, den aufgewendeten Planungskosten nun auch noch Erschließungskosten hinzuzufügen. Nur bei Hinzutreten ganz besonderer und außergewöhnlicher Umstände folge der Bauleitplanung die Erschließungspflicht aus Treu und Glauben. Derartige außergewöhnliche Umstände seien vorliegend nicht erkennbar. So habe der Beklagte im Jahr 2002 zu erkennen gegeben, dass der Bebauungsplan für rechtsverbindlich erachtet werde und auf dieser Grundlage entsprechende Befreiungen erteilt. Den Bauherrn sei zudem aufgegeben worden, die Erschließung der Baugrundstücke auf eigene Kosten vorzunehmen. Dabei sei insbesondere von Bedeutung gewesen, dass die Eigentümer der Hinterliegergrundstücke dem Beklagten weder ein zumutbares Erschließungsangebot gemacht hätten noch im Laufe der Jahre mit entsprechenden Bebauungswünschen an den Beklagten herangetreten seien.

13

Zuletzt lässt der Beklagte vortragen, dass weiterhin Bedenken unter anderem an der (formellen) Wirksamkeit des Bebauungsplans vor dem Hintergrund dessen bestünden, dass er auszufertigen sei und die Ausfertigung zeitlich vor der Bekanntmachung erfolgen müsse. Soweit die Ausfertigung am Tag der Bekanntmachung erfolge, sei dies ein gewichtiges Indiz dafür, dass die zeitliche Reihenfolge zwischen der Ausfertigung und der Bekanntmachung nicht eingehalten worden sei. Das Bundesverwaltungsgericht äußere Zweifel dahingehend, dass auch ein ungültiger Plan eine Verdichtung der Erschließungslast nach sich ziehen könne.

14

Wegen der weiteren Einzelheiten wird auf die Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 12. Januar 2022 sowie auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Behördenakten (auch im Verfahren Au 4 K 21.462 sowie in den Parallelverfahren der Nachbarn der Kläger, Au 4 K 21.464 und Au 4 K 21.1108) verwiesen.

Entscheidungsgründe

15

Die Klage ist zulässig und begründet.

16

A. Die Klage ist als Feststellungsklage zulässig. Insbesondere ist sie statthaft und die Kläger haben ein berechtigtes Interesse an der begehrten Feststellung gem. § 43 Abs. 1 VwGO (vgl. hierzu ausführlich OVG NW, U.v. 9.9.2010 - 2 A 3182/08 - juris Rn. 46 ff.; VG Arnsberg, U.v. 30.10.2008 - 6 K 1935/07 - juris Rn. 18 ff.).

17

B. Der Feststellungsantrag ist auch begründet. Der Beklagte ist verpflichtet, geeignete Maßnahmen zur Erschließung des Grundstücks der Kläger entsprechend den Festsetzungen des Bebauungsplans „Gemeinde ... Neubaugebiet Ortsmitte“ vom 16. September 1963 zu ergreifen.

18

1. Die Erschließung ist gemäß § 123 Abs. 1 BauGB Aufgabe der Gemeinde, soweit sie nicht nach anderen gesetzlichen Vorschriften oder öffentlich-rechtlichen Verpflichtungen einem anderen obliegt. Ein Rechtsanspruch auf Erschließung besteht gemäß § 123 Abs. 3 BauGB zwar prinzipiell nicht, genauso wie es im Allgemeinen keinen Anspruch des Einzelnen auf Verwirklichung planerischer Festsetzungen gibt. § 123 Abs. 3 BauGB ist jedoch nicht dahingehend zu verstehen, dass es einen Erschließungsanspruch unter keinen Umständen geben kann. Er zieht nur die Konsequenz daraus, dass es nach § 123 Abs. 1 BauGB an einer hinreichend substantiierten Pflicht fehlt, der ein Anspruch korrespondieren könnte. Kommt es indes - ausnahmsweise - zu einer Erschließungspflicht, hindert § 123 Abs. 3 BauGB das Entstehen eines entsprechenden Anspruchs nicht. Eine ausnahmsweise Verdichtung der gemeindlichen Erschließungslast kann in verschiedenen, auf unterschiedlichen rechtlichen Gesichtspunkten beruhenden Fallgestaltungen in Betracht kommen (BVerwG, U.v. 22.1.1993 - 8 C 46.91 - juris Rn. 18 ff.; OVG NW, U.v. 9.9.2010 - 2 A 3182/08 - juris Rn. 72 ff., Ernst/Grziwotz in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Mai 2021, § 123 BauGB, Rn. 28 ff. m.w.N.).

19

2. Die Verpflichtung des Beklagten folgt im vorliegenden Fall aus dem Grundsatz von Treu und Glauben (§ 242 BGB). Nach den durch das Bundesverwaltungsgericht aufgestellten Maßstäben kann ein Erschließungsbegehren gerechtfertigt sein, wenn das Verhalten des Beklagten Treu und Glauben widerstreitet und dies zugunsten eines Anspruchs auf Erschließung durchgreift (BVerwG, U.v. 22.1.1993 - 8 C 46.91 - juris Rn. 26). Ob im Einzelfall die gemeindliche Erschließungslast für mit Rücksicht auf Treu und Glauben verdichtet zu halten ist, hängt - wie bei der Heranziehung von Treu und Glauben stets - von den Umständen eben dieses Einzelfalles ab und lässt sich dementsprechend generell nicht festlegen. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts dürfte am ehesten unproblematisch sein, wenn eine Gemeinde nach Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans zu erkennen gibt, diesen Plan überhaupt nicht verwirklichen zu wollen. Das als treuwidrig zu werten, hat seinen Akzent nicht darin, dass die Planverwirklichung unterbleibt. Den Gemeinden ist unbenommen und muss unbenommen bleiben, sich auch noch nach dem Erlass eines qualifizierten Bebauungsplans für eine von ihm abweichende städtebauliche Entwicklung zu entscheiden. Wesentlich ist, wie sie auf eine solche Entscheidung reagiert: Will eine Gemeinde einen von ihr erlassenen qualifizierten Bebauungsplan nicht mehr ausführen, muss sie diesen Plan aufheben oder ändern und sich der daraus etwa folgenden Entschädigungspflicht stellen. Ihn anstatt dessen einfach nur „auf Eis zu legen“, ist bauplanungsrechtlich nicht zulässig. Dennoch „faktisch“ so zu verfahren, kann mit Rücksicht auf Treu und Glauben zu Konsequenzen führen, die unter Umständen darin bestehen, dass sich die Gemeinde gegenüber Erschließungsbegehren der betroffenen Grundstückseigentümer nicht mit Erfolg darauf berufen kann, ihre Erschließungslast bestehe nur ganz allgemein, im engeren Sinne verpflichtet sei sie insoweit zu nichts. Diesem - krassen - Fall ausdrücklich verweigerter Planverwirklichung steht es gleich, wenn eine Gemeinde an einem von ihr erlassenen Bebauungsplan zwar festhält oder festzuhalten scheint, dessen Verwirklichung jedoch - die Verwirklichung im allgemeinen und die Erschließung im besonderen - ungebührlich verzögert (BVerwG, U.v. 22.1.1993 - 8 C 46.91 - juris Rn. 28 f.).

20

3. Ausgehend von diesen Maßstäben hat der Beklagte sich aufgrund ausdrücklich verweigerter Planverwirklichung in besonderem Maße treuwidrig verhalten. Sein widersprüchliches und gegen Treu und Glauben verstoßendes Verhalten ergibt sich aus dem Parteivortrag im gerichtlichen Verfahren und dem Inhalt der vorgelegten Behördenakten. So hat der Beklagte selbst zugestanden (vgl. Bl. 30 d. GA), den Bau der Erschließungsstraße für das klägerische Grundstück Fl. Nr. ... wegen verschiedenster Umstände bereits „vor Jahrzehnten endgültig aufgegeben“ zu haben. Auch der Bau- und Umweltausschuss des Beklagten bestätigte ausweislich des Sitzungsprotokolls vom 21. Oktober 2020 (vgl. Bl. 12 ff. d. BA im Verfahren Au 4 K 21.462), dass für das betreffende Baugebiet zwischenzeitlich eine andere Interessenlage bestehe und insbesondere der Bau der „Ringstraße“ schon „vor Jahrzehnten endgültig“ aufgegeben worden sei. Eine den oben dargestellten Grundsätzen des Bundesverwaltungsgerichts entsprechende Reaktion des Beklagten im Sinne etwa einer Umplanung erfolgte hingegen nicht. Vielmehr wurde die Verwirklichung des

Bebauungsplans im Hinblick auf den südlichen Teil der Erschließungsstraße faktisch „auf Eis gelegt“. Das treuwidrige Verhalten ist hier darin zu sehen, dass der Beklagte die Herstellung der nach dem Bebauungsplan als Erschließung für das klägerische Grundstück (wie für die weiteren Grundstücke im südlichen Bereich des Bebauungsplans) vorgesehene öffentlichen Straße ohne sachlichen Grund dauerhaft und endgültig eingestellt hat, ohne hierauf angemessen planerisch zu reagieren und den Bebauungsplan entsprechend zu ändern. In diesem Verhalten des Beklagten liegt eine ausdrückliche, sachlich nicht gerechtfertigte und damit treuwidrige Verweigerung der Planverwirklichung.

21

Die Einwände des Beklagten, er habe mangels Erschließungsangebot und konkreter Bauwünsche der Kläger in der Vergangenheit keine Veranlassung dafür gesehen, die festgesetzte Erschließungsanlage weiter auszubauen, ändert daran nichts. Den Klägern kann in diesem Zusammenhang nicht vorgehalten werden, dass sie in der Vergangenheit nicht auf die Erschließung ihres Grundstücks gedrungen haben. Ein Bebauungsplan stellt eine bloße Angebotsplanung dar. Ein Grundstückseigentümer kann von den durch einen Bebauungsplan eröffneten Angeboten Gebrauch machen, solange der Bebauungsplan gilt. Er kann sich ohne weiteres auch noch nach Jahren und Jahrzehnten zur Bebauung seines Grundstücks entschließen und in diesem Zusammenhang die Herstellung einer geplanten Erschließungsstraße fordern (vgl. VG Arnsberg, U.v. 30.10.2008 - 6 K 1935/07 - juris Rn. 38). Erst recht kann den Klägern - was im Sitzungsprotokolls des Bau- und Umweltausschusses vom 21. Oktober 2020 anklingt - nicht entgegengehalten werden, dass sie im Gemeindegebiet nicht ihren Hauptwohnsitz haben und es sich womöglich um ein Spekulationsgrundstück handelt. Im Übrigen ist es in dem vorliegenden Zusammenhang, in dem es um einen Erschließungsanspruch aufgrund eines spezifischen Verhaltens der Gemeinde geht, nicht ausschlaggebend, ob eine nicht erfolgte Planverwirklichung (auch) auf das Verhalten Privater zurückzuführen ist, die die für die Erschließung benötigten Flächen nicht zur Verfügung stellen wollen. Darin liegt regelmäßig - und auch hier - kein sachlicher Grund, die bereits gemäß dem Bebauungsplan erfolgte Verwirklichung der geplanten Erschließungsanlage endgültig aufzugeben.

22

Dass der Beklagte auch in der Folge nicht mehr gewillt war, die plangemäße Erschließung herzustellen, zeigt die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens zu einer Bauvoranfrage aus dem Jahr 2002 zur Errichtung von zwei Einfamilienhäusern auf den heutigen Fl. Nrn. ... und Der Bau- und Umweltausschuss des Beklagten stellte hierzu das gemeindliche Einvernehmen mit der Maßgabe in Aussicht, dass die öffentliche Zufahrt an der südwestlichen Grenze des Grundstücks Fl. Nr. ... endet und die restliche Zufahrt durch den Bauwerber in eigener Angelegenheit herzustellen ist. Die Erschließung wurde durch den Beklagten nicht übernommen (vgl. Bl. 67 d. GA). Zum Einen zeigt dieser Umstand, dass der Beklagte jedenfalls spätestens im Jahre 2002 tatsächlich dauerhaft die Realisierung der plangemäßen Erschließung der Grundstücke im südlichen Geltungsbereich des Bebauungsplans aufgegeben hat (so auch der Vortrag des Beklagten im Gerichtsverfahren, vgl. Bl. 31 d. GA). Zum Anderen wurde durch die Genehmigung der beiden Bauvorhaben auf den Fl. Nrn. ... und ... unter Erteilung einer Befreiung von den festgesetzten Baugrenzen die Verwirklichung der Ringstraße zudem noch erheblich erschwert.

23

Der Verstoß gegen Treu und Glauben tritt auch in dem weiteren widersprüchlichen Verhalten des Beklagten offenkundig zu Tage. In einem Schreiben des Ersten Bürgermeisters des Beklagten vom 24. Januar 2008 an den damaligen Eigentümer des Grundstücks Fl. Nr. ... wurde ausdrücklich bestätigt, dass ein rechtskräftiger Bebauungsplan bestehe, der das hier streitgegenständliche Grundstück einwandfrei als Baugrundstück ausweise und eine Erschließung jederzeit über das Grundstück Fl. Nr. ... erfolgen könne. An diese Aussage fühlt sich der Beklagte nunmehr offensichtlich nicht mehr gebunden, denn nur so lässt es sich erklären, dass das Einvernehmen zu der Bauvoranfrage der Kläger auch im Hinblick auf die mögliche Erschließungsvariante über das Grundstück Fl. Nr. ... verweigert wurde und der Beklagte sowohl im Rahmen der Beteiligung im Vorbescheidsverfahren (siehe hierzu Sitzungsprotokoll des Bau- und Umweltausschusses vom 21. Oktober 2020) als auch im gerichtlichen Verfahren eindeutig zu erkennen gegeben hat, dass er der Erschließung durch die Kläger in deren eigener Verantwortung über deren Vorderliegergrundstück nicht zustimmen wird. Erschwerend kommt hinzu, dass der Beklagte einerseits den Bauwünschen der Kläger den Bebauungsplan entgegen hält und sich auf dessen Wirksamkeit beruft. Andererseits macht er im gerichtlichen Verfahren zunächst die Funktionslosigkeit geltend, welche er dann in seinem weiteren Vorbringen selbst wieder verneint. Abschließend beruft er sich auf formale Fehler bei der

Aufstellung des eigenen Bebauungsplans. Dabei brachte der Beklagte mehrfach unmissverständlich zum Ausdruck, dass er trotz allem auf ein planerisches Tätigwerden verzichtet (vgl. z.B. Bl. 58 d. GA sowie Sitzungsprotokoll des Bau- und Umweltausschusses vom 21. Oktober 2020). Eine Gemeinde, die einen qualifizierten Bebauungsplan erlassen und damit die sich aus § 30 BauGB ergebende Sperrwirkung des Plans in Anspruch genommen hat, kann aber nicht zugleich die andere Wirkung des § 30 BauGB, dass er nämlich Vorhaben nicht nur ausschließt, sondern auch (und vor allem) zulässt, nicht wollen und deshalb zu verhindern suchen. Sie ist vielmehr im Gegenteil gehalten, alles zu tun, um die Rechtswirkungen des § 30 BauGB im vollen Umfang eintreten zu lassen (BVerwG, U.v. 22.1.1993 - 8 C 46.91 - juris Rn. 27). Sie ist - aus Treu und Glauben - verpflichtet, an der Klarstellung der Rechtslage mitzuwirken, was die Pflicht (bzw. Obliegenheit) miteinschließt, etwaige von ihr erkannte Rechtsunsicherheiten beim Erlass eines Bebauungsplans zu beseitigen und diese - wie vorliegend geschehen - nicht nur in den Raum zu stellen.

24

4. Konkrete und belastbare Anhaltspunkte für die zuletzt angeführte Unwirksamkeit des maßgeblichen Bebauungsplans aus formellen Gründen vermag die Kammer auch unter Berücksichtigung des Vortrags im Schriftsatz des Beklagten vom 3. Januar 2022, der lediglich diesbezügliche Bedenken äußert, nicht erkennen. Die in diesem Zusammenhang vorgelegten Unterlagen sind äußerst unvollständig. Dies zeigt sich beispielhaft daran, dass sich ein im Verfahren Au 4 K 21.464 vorgelegtes Schreiben der Regierung von ... samt Bescheid vom 21. November 1963 nicht in den vorgelegten Unterlagen des Beklagten befindet, obwohl es die Aufstellung des Bebauungsplans betrifft. Anhand der fragmentarischen Verwaltungsakten des Beklagten ist eine Unwirksamkeit des Bebauungsplans zur notwendigen Überzeugungsgewissheit nicht dargetan (§ 108 Abs. 1 VwGO). Zwar stellt der Umstand, dass die Ausfertigung eines Bebauungsplans unter demselben Datum wie seine Bekanntmachung erfolgte, ein starkes Indiz dafür dar, dass die korrekte Reihenfolge nicht gewahrt wurde, da es aus tatsächlichen Gründen regelmäßig nicht möglich sein wird, die Bekanntmachung des Bebauungsplans nach seiner Ausfertigung noch am selben Tage zu bewirken (BVerwG, B.v. 27.1.1999 - 4 B 129.98 - juris Rn. 6). Dies ist hier aber nicht der Fall. Vielmehr ist nach Aktenlage jedenfalls bei der am 16. September 1963 als Satzung beschlossenen, am 17. September 1963 ausgefertigten und am 26. Februar 1964 bekannt gemachten Fassung des Bebauungsplans „Gemeinde ... Neubaugebiet Ortsmitte“ (vgl. Bl. 22 d. BA) nicht von einem Ausfertigungsmangel auszugehen. Ob dies auch für die am 30. Dezember 1963 als Satzung beschlossene Änderung des Bebauungsplans „Gemeinde ... Neubaugebiet Ortsmitte“ (vgl. Bl. 21 d. BA) gilt, braucht vorliegend nicht entschieden zu werden.

25

Im Hinblick auf eine zunächst von dem Beklagten aufgeworfene Funktionslosigkeit (nachträgliche Unwirksamkeit) bestehen ebenso keine durchgreifenden Bedenken an der Rechtsgültigkeit des Bebauungsplans. Der gerichtliche Augenscheinstern hat gezeigt, dass trotz der in der Vergangenheit erteilten Befreiungen eine Verwirklichung des Bebauungsplans, insbesondere auch im Hinblick auf die plangemäße Erschließung, nach wie vor möglich ist. Ohnehin ist der Beklagte nach eigenem Vortrag nach nochmaliger Prüfung selbst zu dem Ergebnis gekommen, dass die „Ringstraße“ hergestellt werden könnte (siehe Bl. 58 f. d. GA).

26

Im Übrigen erscheint es zweifelhaft und mit dem Grundsatz von Treu und Glauben nicht vereinbar, dass sich der Beklagte in der vorliegenden von der Rechtsprechung entwickelten Fallgruppe des treuwidrigen Verhaltens auf die (vermeintliche) Unwirksamkeit seines Bebauungsplans berufen kann. Denn der Beklagte hat es selbst in der Hand, eventuelle (formale) Mängel des Bebauungsplans zu heilen oder den Plan aufzuheben oder zu ändern. Nach den oben dargestellten Grundsätzen ist der Beklagte dazu eben auch verpflichtet. Indem er sich auf die Unwirksamkeit seines eigenen Bebauungsplans beruft, setzt sich der Beklagte zu seinem eigenen früheren Verhalten in einen mit Treu und Glauben unvereinbaren Widerspruch, was im vorliegenden Fall zudem seine Befugnis zur Geltendmachung der Unwirksamkeit des Bebauungsplans einschränkt.

27

5. Da der Beklagte nunmehr ohnehin selbst davon ausgeht, dass die „Ringstraße“ grundsätzlich hergestellt werden könnte und auch im Übrigen keine Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Beschaffung der für die Erschließungsanlage notwendigen Flächen für den Beklagten unzumutbar wäre, ist er - sein Recht auf planerisches Tätigwerden und damit sein Recht auf abweichende städtebauliche Entwicklung unbenommen

- verpflichtet, geeignete Maßnahmen für die plangemäße Erschließung des streitgegenständlichen Grundstücks zu ergreifen.

28

Der Klage war daher mit der Kostenfolge aus § 154 Abs. 1 VwGO stattzugeben. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 Abs. 2 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.