VGH München, Urteil v. 12.12.2022 – 15 N 22.1064

Titel:

Einfacher Bebauungsplan für einen Dorfkern

Normenkette:

BauGB § 1 Abs. 3 S. 1, Abs. 7

Leitsatz:

Es entspricht ständiger Planungspraxis, dass die im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangenen Stellungnahmen durch die Gemeindeverwaltung, ein Planungsbüro und/oder eine Kanzlei aufbereitet werden, mit eigenen Stellungnahmen versehen und zum Gegenstand einer Beschlussvorlage für das zuständige Beschlussorgan gemacht werden. Insoweit reicht es aus, wenn dem Beschlussorgan die eingegangenen Stellungnahmen in ihrem wesentlichen Inhalt vorgelegt oder vorgetragen werden. (Rn. 23)

Schlagworte:

Normenkontrolle, Erforderlichkeit, Verhinderungsplanung, Abwägung, Beschränkung der Zahl der Wohneinheiten zum Erhalt dörflicher Struktur, Bebauungsplan, städtebauliche Erforderlichkeit, Zahl der Wohneinheiten

Fundstellen:

BayVBl 2023, 308

LSK 2022, 38939

DÖV 2023, 486

BeckRS 2022, 38939

Tenor

I. Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.

II. Die Antragstellerin trägt die Kosten des Normenkontrollverfahrens.

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

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Antragstellerin, wendet sich gegen den einfachen Bebauungsplan „O.-D.“ der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 28. Januar 2022.

2
In der Gemeinderatssitzung vom 19. November 2019 hob die Antragsgegnerin den qualifizierten Bebauungsplan „Obergangkofen-Dorfmitte“ auf und fasste den Beschluss, den einfachen Bebauungsplan „O.-D.“ aufzustellen. Ziel der Planung ist es durch Festlegung des Maßes der baulichen Nutzung, der überbaubaren Grundstücksflächen und der maximal zulässigen Wohneinheiten die kleinteilige dörfliche Struktur zu erhalten und zu fördern. Das Plangebiet umfasst den Dorfkern des Ortsteils Obergangkofen der Antragsgegnerin rund um die Kirche.

3
Im Verfahren der frühzeitigen Bürgerbeteiligung erhob die Antragstellerin mit Schreiben ihres Bevollmächtigten vom 9. Juni 2020 Einwendungen, die in der Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses der Antragsgegnerin vom 4. August 2020 behandelt wurden. In dieser Sitzung erfolgte außerdem der Billigungs- und Auslegungsbeschluss zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die in der Zeit vom 25. August 2021 bis 30. September 2021 erfolgte. Nach Behandlung der eingegangenen Stellungnahmen von Behörden und Trägern öffentlicher Belange in der Sitzung des Bau- und Verkehrsausschusses vom 19. Oktober 2021 beschloss der Gemeinderat der Antragsgegnerin am 14. Dezember 2021 den Bebauungsplan „O.-D.“ als

Satzung. Die Satzung wurde am 13. Januar 2022 ausgefertigt und am 28. Januar 2022 ortsüblich bekannt gemacht.

4
Mit Schriftsatz vom 28. April 2022 erhob die Antragstellerin Normenkontrollantrag. Zur Begründung wurde ausgeführt, die Planung sei nicht gerechtfertigt. Die Beliebigkeit und Willkürlichkeit zeige sich bereits in der Unwirksamkeitserklärung der Veränderungssperre des Bebauungsplans „Obergangkofen-Dorfmitte“ durch Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 15. Juni 2016 (Az. 15 N 15.1583). Damit habe die Antragsgegnerin vergeblich den Bauantrag der Antragstellerin auf Nutzungsänderung eines ehemaligen Gasthauses in eine Gemeinschaftsunterkunft für Asylbewerber auf dem Grundstück FlNr. ... Gemarkung O., der zwischenzeitlich mit Bescheid des Landratsamts Landshut vom 8. August 2016 genehmigt wurde, zu verhindern versucht. Nunmehr wolle die Antragsgegnerin den Bauantrag der Antragstellerin vom 27. April 2020 zum Neubau einer Wohnanlage mit Appartementwohnen sowie Beherbergungswohnen mit insgesamt 42 Wohneinheiten in zwei Gebäuden auf dem Grundstück FlNr. … Gemarkung O. verhindern. Der Inhalt des Bebauungsplans beschränke sich ohne städtebauliche Rechtfertigung auf Vorgaben zum Maß der baulichen Nutzung. Das Planungsziel erfolge ohne Berücksichtigung und Beachtung der gerade im Planbereich gegebenen größeren Gebäudekubaturen; eine Kleinteiligkeit sei hier nicht prägend. Die Antragsgegnerin wolle durch die Beschränkung der Wohneinheiten für Wohngebäude auf maximal zwei Wohneinheiten eine grundsätzlich erwartbare Bebauung umfänglicheren Volumens verhindern, was nicht gerechtfertigt sei. Eine erkennbare Auseinandersetzung mit den Interessen der Antragstellerin sei nicht erfolgt. Vielmehr sei die Festlegung der Bebauungsplanziele verwaltungsseitig vorbereitet und in der Beschlussfassung des Gemeinderats hingenommen worden, worin faktisch ein Ausfall der Abwägungsentscheidung liege.

5
Die Antragstellerin beantragt sinngemäß,

6
den Bebauungsplan „O.-D.“ der Antragsgegnerin für unwirksam zu erklären.

7
Die Antragsgegnerin beantragt,

8
den Antrag abzulehnen.

9
Der Bauantrag der Antragsgegnerin vom 27. April 2020 könne schon nicht Anlass der angefochtenen Planung sein, weil der Aufstellungsbeschluss vom 19. November 2019 datiere. Das Planungsziel der Förderung einer kleinteiligen dörflichen Struktur sei nicht zu beanstanden. Zwar seien großvolumige Baukörper in einer kleinteiligen dörflichen Struktur vorhanden, nicht aber eine Massierung von Nutzungen. Kleinteiligkeit meine hier nicht kleinteilige Baukörper, sondern eine Struktur mit nur wenigen Nutzungs- oder Wohneinheiten. Gerade aufgrund der Großflächigkeit und Großvolumigkeit der landwirtschaftlichen Gebäude werde eine Beschränkung der Zahl der Wohneinheiten für erforderlich gehalten, um zu verhindern, dass eine Ortskernverdichtung mit reinen Wohnnutzungen, die die dörfliche Struktur beeinflussen und beseitigen würden, eintrete. Bei typisch dörflicher Nutzungsstruktur stehe die Wohnnutzung i.d.R. volumenmäßig hinter den anderen Nutzungen zurück. Mit den Einwendungen der Antragstellerin habe sich der Bau- und Verkehrsausschuss am 4. August 2020 inhaltlich befasst. Die Beschränkung des Baurechts sei erkannt worden und im Hinblick auf die Ziele der Bauleitplanung gerechtfertigt. Im Übrigen bestünden Zweifel an der Zulässigkeit des Bauantrags vom 27. April 2020 im Hinblick auf die Außenbereichslage der Stellplätze.

10
Die Landesanwaltschaft Bayern als Vertreterin des öffentlichen Interesses hat sich nicht am Verfahren beteiligt.

11
Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Planaufstellungsakte der Antragsgegnerin verwiesen.

Entscheidungsgründe

12
Der Normenkontrollantrag, über den mit Einverständnis sämtlich Beteiligter ohne mündliche Verhandlung entschieden wird (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat keinen Erfolg.

13
1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

14
Der Normenkontrollantrag wurde innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erhoben. Die Antragstellerin ist antragsberechtigt (§ 161 Abs. 1, 2, § 105 Abs. 3, § 124 Abs. 1 HGB) und als Eigentümerin mehrerer im Plangebiet gelegener und von den Festsetzungen des angefochtenen Bebauungsplans betroffener Grundstücke (FlNr. ... und … Gemarkung O.) auch antragsbefugt i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (vgl. BVerwG, U.v. 29.6.2021 - 4 CN 6.19 - juris Rn. 11; BayVGH, U.v. 10.6.2022 - 15 N 21.3287 - juris Rn. 13). Darauf, dass die Antragstellerin hinsichtlich der weiteren von ihr benannten Grundstücke gemäß des vom Gericht abgerufenen Grundbuchauszugs vom 2. November 2022 nicht Eigentümerin ist, kommt es somit nicht entscheidungserheblich an.

15
2. Der Normenkontrollantrag ist jedoch unbegründet. Der Bebauungsplan leidet nicht an beachtlichen Fehlern.

16
a) Dem Bebauungsplan fehlt nicht die städtebauliche Erforderlichkeit.

17
Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Eine städtebauliche Rechtfertigung im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB ist dabei nicht nur für den Bebauungsplan im Ganzen, sondern auch für jede Einzelfestsetzung zu verlangen (vgl. BVerwG, U.v. 26.3.2009 - 4 C 21.07 - juris Rn. 17). Was erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist, bestimmt sich maßgeblich nach der jeweiligen planerischen Konzeption (vgl. BVerwG, U.v. 27.3.2013 - 4 C 13.11 - juris Rn. 9). Welche städtebaulichen Ziele die Gemeinde sich setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen. Der Gesetzgeber ermächtigt sie, die „Städtebaupolitik“ zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Für die Erforderlichkeit der Planung i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist entscheidend, ob die Planung zu einer städtebaulichen Entwicklung und Ordnung beiträgt. In dieser Auslegung setzt § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB der Bauleitplanung eine erste, wenn auch strikt bindende Schranke, die lediglich grobe und einigermaßen offensichtliche Missgriffe ausschließt (vgl. BVerwG, U.v. 10.9.2015 - 4 CN 8.14 - juris Rn. 12; BayVGH, U.v. 10.6.2022 - 15 N 21.3287 - juris Rn. 17; BayVerfGH, E.v. 18.2.2016 - Vf. 5-VII-14 - juris Rn. 40). Für die Einzelheiten einer konkreten planerischen Lösung ist demgegenüber das Abwägungsgebot maßgeblich, das gemäß § 1 Abs. 7 BauGB darauf gerichtet ist, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen und unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen zu vermeiden (BVerwG, U.v. 10.9.2015 - 4 CN 8.14 - juris Rn. 12 m.w.N.). Einem Bebauungsplan oder einzelnen seiner Festsetzungen fehlt die Erforderlichkeit, wenn die verfolgten Ziele verfehlt werden, insbesondere wenn das planerische Ziel, Entwicklungen, die bereits im Gange sind, in geordnete Bahnen zu lenken oder einer sich für die Zukunft abzeichnenden Bedarfslage gerecht zu werden, nicht erreicht werden kann, wenn also etwa der Verwirklichung des Bebauungsplans auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse im Wege stehen (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 - 4 BN 15.99 - juris Rn. 4 f.; U.v. 5.5.2015 - 4 CN 4.14 - juris Rn. 10). Ebenso fehlt die Erforderlichkeit, wenn dem Bauleitplan kein positives Planungskonzept zugrunde liegt oder wenn dieser ersichtlich nur Ziele fördert, für die die Planungsinstrumente nicht bestimmt sind (vgl. BayVGH, B.v. 15.9.2022 - 15 ZB 21.2855 - juris Rn. 19 m.w.N.).

18
Gemessen hieran kann dem Bebauungsplan „Obergangkofen - Dorfanger“ der Antragsgegnerin die planerische Rechtfertigung am Maßstab des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB nicht abgesprochen werden. Ziel der Bauleitplanung ist der Erhalt und die Förderung der kleinteiligen dörflichen Struktur im Bereich der Wohngebäude sowie der Erhalt sozial stabiler Bevölkerungsstrukturen im Plangebiet (vgl. Begründung Nr.

3.2, 3.3). Die Antragsgegnerin beschränkt hierzu die Zahl der Wohneinheiten im Hinblick auf die Großflächigkeit und die Großvolumigkeit typischer landwirtschaftlicher Gebäude. Zudem soll eine städtebaulich unerwünschte Höhenentwicklung des exponierten und mit Fernwirkung verbundenen Ortskerns durch die Festsetzung einer Höchstzahl von zwei Vollgeschossen verhindert werden (Begründung Nr. 3.3). Bei dem hiermit angestrebten Erhalt des Siedlungscharakters und der Vorbeugung städtebaulicher Fehlentwicklungen handelt es sich um erforderliche und gerechtfertigte Planungsziele (vgl. BayVGH, U.v. 25.5.2021 - 1 N 17.384 - juris Rn. 21). Die Antragsgegnerin verfolgt hiermit auch eine andere Konzeption als noch bei dem aufgehobenen Bebauungsplan „Obergangkofen - Dorfmitte“ (vgl. BayVGH, U.v. 15.6.2016 - 15 N 15.1583 - juris Rn. 19 ff.).

19
Der angefochtene Bebauungsplan stellt auch keine sog. Negativ- oder Verhinderungsplanung dar, bei der bestimmte ausgewiesene Nutzungen, auf die es der planenden Gemeinde in der Sache tatsächlich nicht ankommt, nur vorgeschoben werden, um eine andere Nutzung zu verhindern. Es liegt hier kein Fall vor, in dem eine positive Zielsetzung nur vorgeschoben wird, um eine in Wahrheit auf bloße Verhinderung gerichtete Planung zu verdecken (vgl. BVerwG, B.v. 7.12.2015 - 4 BN 47.15 - juris Rn. 3; B.v. 15.3.2012 - 4 BN 9.12 - juris Rn. 3; B.v. 27.1.1999 - 4 B 129.98 - juris Rn. 9). Vielmehr entspricht die Planung den - wie oben ausgeführt - positiven Planungszielen der Antragsgegnerin (vgl. Begründung Nr. 3.2, 3.3). Der von der Antragstellerin angeführte Bauantrag vom 27. April 2020 kann bereits deswegen nicht (negativer) Anlass der Planung sein, da der Aufstellungsbeschluss vom 19. November 2019 und damit nahezu ein halbes Jahr früher datiert. Soweit die Antragstellerin den zurückgenommenen Bauantrag vom 16. Januar 2018 und die ihr erteilte Baugenehmigung vom 8. August 2016 über eine Gemeinschaftsunterkunft anführt, liegt eine unzulässige Negativplanung nicht schon deswegen vor, weil die Gemeinde die Planung aus Anlass eines konkreten, bisher zulässigen Vorhabens betreibt, das sie verhindern will, oder weil sie das Ziel verfolgt, eine Ausweitung bestimmter bisher zulässiger Nutzungen zu verhindern, selbst wenn dies jeweils den Hauptzweck einer konkreten Planung darstellt (vgl. BVerwG, B.v. 5.3.2021 - 4 BN 66.20 - juris Rn. 6; BayVGH, U.v. 9.9.2020 - 15 B 19.666 - juris Rn. 37). Denn auch eine zunächst nur auf Verhinderung einer - aus Sicht der Gemeinde - Fehlentwicklung gerichtete Planung kann einen Inhalt haben, der rechtlich nicht zu beanstanden ist (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.1990 - 4 NB 8.90 - juris Rn. 16; BayVGH, U.v. 29.1.2015 - 9 N 15.213 - juris Rn. 40). Die Sicherung eines „status quo“ und die Bewahrung der vorhandenen Situation - wie hier im Hinblick auf den Erhalt einer dörflichen (Wohn-) Struktur und die Zahl der Wohneinheiten - führen nicht dazu, dass die Planung nicht erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist (vgl. BVerwG, B.v. 15.3.2012 - 4 BN 9.12 - juris Rn. 3; BayVGH, U.v. 24.6.2020 - 15 N 19.442 - juris Rn. 24).

20
b) Der Bebauungsplan leidet nicht an einem beachtlichen Abwägungsfehler.

21
Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. § 2 Abs. 3 BauGB ergänzt dieses materiell-rechtliche Abwägungsgebot, um die Verfahrensanforderung (vgl. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), dass die abwägungserheblichen Belange in wesentlichen Punkten (zutreffend) zu ermitteln und zu bewerten sind. Insgesamt unterliegt die Abwägung allerdings nur einer eingeschränkten gerichtlichen Kontrolle. Gegen das rechtsstaatlich fundierte Gebot gerechter Abwägung wird verstoßen, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall), in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (Abwägungsdefizit), wenn die Bedeutung dieser Belange verkannt wird (Abwägungsfehleinschätzung) oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität). Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung des anderen entscheidet. Das Vorziehen und Zurücksetzen bestimmter Belange innerhalb des vorgegebenen Rahmens ist die „elementare planerische Entschließung“ der Gemeinde über die städtebauliche Entwicklung und Ordnung und kein aufsichtlich oder gerichtlich nachvollziehbarer Vorgang (vgl. BayVGH, U.v. 10.6.2022 - 15 N 21.3287 - juris Rn. 24; BVerwG, U.v. 23.11.2016 - 4 CN 2.16 - juris Rn. 12 m.w.N.). Maßgeblich für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

22
aa) Der Einwand der Antragstellerin, die Antragsgegnerin habe sich nicht mit ihren Belangen betreffend die Ausnutzung (bisher vorhandener) Baurechte und der Beschneidung baulicher Nutzungsmöglichkeiten auseinandergesetzt, trifft nicht zu. Der Planung liegt eine zutreffende Bestandserfassung des Plangebiets zugrunde (Begründung Nr. 3.1) und die Antragstellerin geht zutreffend davon aus, dass die Zahl der Wohneinheiten im Rahmen des § 34 BauGB kein Zulässigkeitskriterium ist (vgl. BVerwG, U.v. 13.6.1989 - IV C 98.77 - juris Rn. 15, 20; BayVGH, B.v. 4.3.2021 - 15 ZB 20.3151 - juris Rn. 16). Die Antragsgegnerin stellt darauf ab, dass gerade wegen der Großflächigkeit und der Großvolumigkeit typischer landwirtschaftlicher Gebäude zur Verwirklichung des Planungsziels eine Beschränkung der Wohneinheiten pro Wohngebäude erforderlich ist. Sie will damit der Gefahr einer für den Ortskern unverträglichen Verdichtung mit reinen Wohnnutzungen vorbeugen. Durch die festgesetzte Beschränkung der Zahl der Wohneinheiten je Wohngebäude ändert sich auch nichts an der Bestandsnutzung der mit Bescheid vom 16. August 2016 genehmigten Nutzung des ehemaligen Gasthauses als Gemeinschaftsunterkunft. Die Beschränkung zulässigen Baurechts durch die Planung (vgl. BayVGH, U.v. 27.10.2014 - 1 N 13.586 - juris Rn. 31) wird seitens der Antragsgegnerin erkannt. Sie räumt hierbei ihren städtebaulichen Zielen - auch im Hinblick auf mögliche Entschädigungsleistungen (vgl. OVG RhPf., U.v. 24.6.2020 - 8 C 11632/19 - juris Rn. 62) - allerdings den Vorrang ein. Dies ist hier nicht zu beanstanden.

23
bb) Soweit die Antragstellerin vorträgt, die Festlegung zu den Planungszielen sei verwaltungsseitig vorbereitet und in die Beschlussfassung des Gemeinderats hineingenommen, weshalb faktisch ein Ausfall der Abwägungsentscheidung vorliege, zeigt dies keinen beachtlichen Abwägungsfehler auf. Es entspricht ständiger Planungspraxis, dass die im Rahmen der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung eingegangen Stellungnahmen durch die Gemeindeverwaltung, ein Planungsbüro und / oder eine Kanzlei aufbereitet werden, mit eigenen Stellungnahmen versehen und zum Gegenstand einer Beschlussvorlage für das zuständige Beschlussorgan gemacht werden. Insoweit reicht es aus, wenn dem Beschlussorgan die eingegangenen Stellungnahmen in ihrem wesentlichen Inhalt vorgelegt oder vorgetragen werden. Ist dies - wie hier - gewährleistet, kann sich das Beschlussorgan bei der Prüfung auf die Vorlage beziehen und sich diese zu eigen machen (vgl. BVerwG, B.v. 19.12.2013 - 4 BN 23.13 - juris Rn. 9; BayVGH, B.v. 31.8.2018 - 9 NE 18.6 - juris Rn. 49; U.v. 28.4.2017 - 9 N 14.404 - juris Rn. 33; OVG RhPf., U.v. 5.5.2021 - 8 C 10697 - juris Rn. 61).

24
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO.

25
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO, insbesondere § 708 Nr. 11, § 709 ZPO.

26
Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).