VGH München, Urteil v. 13.01.2022 – 15 N 21.1864

Titel:

Erfolgreicher Normenkontrollantrag gegen Bebauungsplan

Normenketten:

VwGO § 47
BauGB § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3, § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1
GG Art. 20 Abs. 3
BauNVO § 8

Leitsätze:

1. Das Abwägungsgebot hat drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privaten Belange, die für die Abwägung erheblich sind. (Rn. 11) (redaktioneller Leitsatz)
2. Ein Bebauungsplan ist für unwirksam zu erklären, wenn wesentliche Festsetzungen zum Plangebiet, welche die Grundzüge der Planung und das städtebauliche Konzept betreffen, in sich widersprüchlich und damit nicht hinreichend bestimmbar sind. (Rn. 12) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrollverfahren, Bebauungsplan, Unbestimmtheit, Abwägungsfehler, Antragsbefugnis, Bestimmtheitsgrundsatz, Rechtsstaatsprinzip, Normenklarheit, Gewerbegebiet, Baugrenzen, Zufahrt, Konfliktbewältigung

Tenor

I. Der am 27. Oktober 2020 und erneut am 22. Dezember 2021 bekannt gemachte Bebauungsplan mit integrierter Grünordnung "GE O…“ des Antragsgegners ist unwirksam.

II. Der Antragsgegner trägt die Kosten des Verfahrens. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

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

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1
Die Antragsteller wenden sich gegen den am 27. Oktober 2020 und erneut - zur Behebung eines Verkündungsmangels - am 22. Dezember 2021 öffentlich bekannt gemachten Bebauungsplan mit integrierter Grünordnung „GE O…“ des Antragsgegners.

2
Sie begründen ihren am 8. Juli 2021 bei Gericht eingegangenen Normenkontrollantrag unter Hinweis auf ihre Einwendungen während des Planaufstellungsverfahrens wie folgt: Sie seien (Mit-)Eigentümer der an das Plangebiet angrenzenden Grundstücke FlNr. 2134 (mit FlNr. 2133/2) sowie FlNr. 1985 (der Gemarkung U.). Der Bebauungsplan sei eine Gefälligkeitsplanung zugunsten des bestehenden Metallbaubetriebes des Beigeladenen, dessen geplante Erweiterung erhebliche Umweltbelastungen auslöse und zu einem „massiven Eingriff in die Gestaltung des Ortsbildes“ führe, weil „das Gebäude alle im Dorfgebiet vorhandenen Bauten deutlich“ überrage. Es seien unzumutbare Lärmimmissionen zu befürchten infolge einer vermehrten Anfahrt (Lkws und Pkws der Besucher und Kunden), eines intensiveren Staplerverkehrs und einer Zunahme des Betriebslärms (Blechschlagen, Schweiß- und Schneidarbeiten, Entlüftungsanlagen etc.). Es hätte - etwa im Hinblick auf den Schadstoffausstoß - einer Umweltverträglichkeitsprüfung bedurft, zumal der Metallbaubetrieb seit Jahren stark expandiere. Der Umweltbericht sei nicht vollständig und arbeite „in vielerlei Hinsicht mit Annahmen“. Vorhandene Gutachten (zur Hochwassersituation sowie Lärmmessungen der Regierung von Niederbayern) seien dabei nicht berücksichtigt worden. Der Gewerbebetrieb verursache seit Jahren Konflikte („Lärm, Abfall, Verkehr“), die durch die geplante

Erweiterung verschärft würden. Die Sicherheit und Leichtigkeit des Straßenverkehrs leide ebenso („Gefährdung für Fußgänger und Radfahrer“ wegen „Ermangelung eines Geh- oder Radweges“ auf der „Kreisstraße bzw. Orts straße“; Probleme mit Abbiegeverkehr in das Grundstück, da die Kreisstraße nicht die erforderliche Breite habe und ein Mittelstreifen nicht vorhanden sei). Die erforderlichen Stellplätze würden ebenfalls nicht vorgehalten (Auflagen des Landratsamts im Zusammenhang mit früheren Bauvorhaben in Bezug auf „Einrichtung und Markierung von Stellplätzen und Fahrgassen“ sowie „Lagerung von Betriebsmitteln auf dafür nicht erlaubten Flächen“ seien nicht eingehalten). Die Verkehrsführung sei fehlerhaft geplant (betreffend Zufahrten des Betriebsgrundstücks zu den angrenzenden landwirtschaftlichen Flächen, ungeklärte Wendemöglichkeiten, Sicherheitsabstände, Markierungen der Betriebseinfahrten, fehlende Ausweisung von Standplätzen für Lkws). Die „brandschutztechnische Beurteilung der Erweiterung des Betriebes im Zusammenhang mit einer Schweißanlage“ und den vorhandenen „umfangreichen PV-Anlagen“ erscheine problematisch, ebenso „die Frage des Brandbekämpfungs- bzw. Feuerlöschkonzepts“. Es fehle auch an einer Planung, wie der vorhandene und zusätzliche Müll (Industrieabfall) gelagert bzw. entsorgt werden soll. Der Bebauungsplan sehe außerdem die Errichtung eines Wohnhauses für den Betriebsinhaber vor (auf FlNr. 2139), was unzulässig sei, da die beiden Geschäftsführer des Metallbaubetriebs bereits ein Wohnhaus und eine Wohnung in diesem Bereich bewohnen. Schließlich werde es „durch das Bauvorhaben zu einer erheblichen Versiegelung von Flächen kommen“ und dies zu einer „erhöhten Umweltbelastung“ (ohne „Pufferzone“ zum Grundstück der Antragsteller hin) führen. Der Antragsgegner habe das Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7 BauGB) verletzt und die bei der Planung zu berücksichtigenden Belange weder sachgerecht ermittelt noch angemessen bewertet. Er habe „Alternativen zur Entwicklung des betroffenen Gewerbebetriebes“, etwa in einem anderen Gewerbegebiet, welches „voll erschlossen und sofort verfügbar“ sei, oder auch eine „Erweiterung des Betriebes innerhalb der bestehenden Gewerbefläche“ (etwa durch Veränderungen der betrieblichen Abläufe und der vorhandenen Bausubstanz) mutmaßlich nicht geprüft. Schließlich sei auch der Eingriff in die Natur (in bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen) nur ungenügend ausgeglichen worden. Zudem sei ein Fahrweg auf FlNr. 2139 (entlang der Grenze zur FlNr. 2135: mit Durchfahrtsrechten für Dritte) als Teil der Ausgleichsfläche vorgesehen.

3
Die Antragsteller beantragen,

4
den Bebauungsplan „GE O…“ für unwirksam zu erklären.

5
Der Antragsgegner beantragt,

6
den Antrag abzulehnen.

7
Der Beigeladene stellt keinen Antrag.

8
In der mündlichen Verhandlung vom 11. Januar 2022 hat das Gericht die Beteiligten auf Unklarheiten infolge der Festsetzung von Baugrenzen (für „Betriebsleiterwohnungen“ sowie für „Gewerbebauten“) im Plangebiet hingewiesen.

9
Wegen der weiteren Einzelheiten zum Sach- und Streitstand wird auf die Gerichtsakte und die Behördenakte Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

10
Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet.

11
1. Die Antragsteller sind antragsbefugt. Sie sind zwar nicht Eigentümer eines Grundstücks im Plangebiet, sie können jedoch gleichwohl im Hinblick auf eine mögliche Verletzung des bauplanungsrechtlichen

Abwägungsgebots (§ 1 Abs. 7 BauGB) geltend machen, durch den Bebauungsplan oder dessen Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden (47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Das Abwägungsgebot hat drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privaten Belange, die für die Abwägung erheblich sind. Die zum Plangebiet unmittelbar benachbarten Antragsteller können deshalb zur Begründung ihrer Antragsbefugnis zu Recht jedenfalls die Belange des Lärmschutzes sowie die - infolge einer in unmittelbarer Nähe ihres Wohngrundstücks festgesetzten Zufahrt zum Gewerbegebiet - für sie entstehenden Probleme der Verkehrsführung geltend machen, die sie während des Planaufstellungsverfahrens eingewandt haben und die möglicherweise im Rahmen der Abwägung fehlerhaft berücksichtigt worden sind. Sonstige Zweifel an der Zulässigkeit des Normenkontrollantrags bestehen nicht.

12
2. Dem Normenkontrollantrag ist schon deshalb zu entsprechen und der streitgegenständliche Bebauungsplan für unwirksam zu erklären, weil wesentliche Festsetzungen zum Plangebiet, welche die Grundzüge der Planung und das städtebauliche Konzept des Antragsgegners betreffen, in sich widersprüchlich und damit nicht hinreichend bestimmbar sind (vgl. hierzu z.B. BayVGH, U.v. 6.12.2019 - 15 N 18.636 - juris Rn. 26 m.w.N.).

13
Die Festsetzungen eines Bebauungsplans als Rechtsnorm im materiellen Sinn müssen den aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitenden Geboten der Bestimmtheit und Normenklarheit entsprechen. Ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit ist stets - ohne dass es auf die zugunsten einer Planerhaltung sonst anzuwendenden Vorschriften der §§ 214, 215 BauGB ankäme - beachtlich und begründet die Unwirksamkeit der Festsetzung. Ein solcher Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit liegt vorliegend in den widersprüchlichen zeichnerischen (planlichen) und textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans zur Art der baulichen Nutzung (Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO) sowie in den Festsetzungen von Baugrenzen für „Betriebsleiterwohnungen“ bzw. „Gewerbebauten“. Der Bebauungsplan setzt als Art der baulichen Nutzung ein Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO fest und zwar ohne jede Einschränkung der einzelnen nach § 8 BauNVO allgemein oder ausnahmsweise zulässigen Nutzungsarten. Er trennt innerhalb des Plangebiets, das er in zwei Gewerbegebietsflächen unterteilt („GE 1“ für das Bestandsgebiet und „GE 2“ in Bezug auf die für die Erweiterung des bestehenden Gewerbebetriebs vorgesehene Erweiterungsfläche), jeweils die einzelne Gewerbegebietsfläche („GE 1“ ebenso wie „GE 2“) jedoch mittels Baugrenzen (nach § 23 Abs. 1 und 3 BauNVO) und sieht dabei jeweils eine Teilfläche für „Betriebsleiterwohnungen“ bzw. eine Teilfläche für „Gewerbebauten“ vor, ohne in zeichnerischer oder textlicher Weise klarzustellen, ob damit entgegen der im Plan und im Text getroffenen Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung (Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO: vgl. A Nr. 1 und B Nr. 1.1 der Festsetzungen) für einzelne Teilflächen des Gewerbegebiets eine abweichende Festsetzung, etwa nach Maßgabe der in § 1 Abs. 4 bis Abs. 9 BauNVO vorgesehenen differenzierenden Regelungsmöglichkeiten für einzelne Teile des Baugebiets, getroffen werden soll. Eine solche Klarstellung wäre jedoch erforderlich gewesen, weil die Festsetzung von Baugrenzen nur der Bestimmung der überbaubaren Grundstücksfläche dient (§ 23 Abs. 1 BauNVO) und nicht etwa die hiervon unberührt bleibende Art der baulichen Nutzung betrifft. Damit bleibt insgesamt unklar, welche Regelung der Plangeber für das Plangebiet tatsächlich treffen wollte. Seine mutmaßliche Absicht, ein schon bisher als Betriebsleiterwohnung im „GE 1“ genutztes Gebäude als Bestand festzuschreiben und für die betriebliche Erweiterungsfläche („GE 2“) eine Fläche gegenüber dem Wohnhaus der Antragsteller als neue Fläche (ausschließlich) für Betriebsleiterwohnungen festzusetzen, hat er mittels der konkret getroffenen und in sich nicht schlüssigen Festsetzungen jedenfalls nicht erreicht. Ob es im Übrigen - was in der mündlichen Verhandlung erörtert wurde - überhaupt möglich ist, die im „GE 2“ vorgesehene (große) Teilfläche ausschließlich als Fläche für Betriebsleiterwohnungen festzusetzen, was im Hinblick auf den Ausnahmecharakter des § 8 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO und die dort genannten Voraussetzungen der „Zuordnung“ zum Gewerbebetrieb und der „Unterordnung“ in Grundfläche und Baumasse auch unter Berücksichtigung der in § 1 Abs. 4 bis Abs. 9 BauNVO vorgesehenen differenzierenden Regelungsmöglichkeiten zweifelhaft erscheint, lässt der Senat offen.

14
3. Der streitgegenständliche Bebauungsplan leidet nach der Einschätzung des Senats zudem an einem ebenfalls zur Gesamtunwirksamkeit führenden Ermittlungs- und Bewertungsdefizit (§ 2 Abs. 3 i.V. mit § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB) bzw. an einem zur Unwirksamkeit führenden Abwägungsfehler (§ 1 Abs. 7 und § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB), weil er das offensichtliche und für das Abwägungsergebnis auch sonst

beachtliche Problem der Zufahrt zum neuen Gewerbegebiet („GE 2“) nicht hinreichend gelöst und damit das Gebot der Konfliktbewältigung nicht hinreichend beachtet hat (vgl. hierzu z.B. BayVGH, U.v. 24.11.2017 - 15 N 16.2158 - BayVBl 2018, 814 = juris Rn. 32 m.w.N.). Der Fehler wurde von den Antragstellern rechtzeitig und hinreichend substantiiert schriftlich gerügt und ist deshalb auch nicht nach Maßgabe des § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB unbeachtlich geworden.

15
Der Bebauungsplan setzt zeichnerisch und textlich eine Grundstückszufahrt zum neuen Gewerbegebiet „GE 2“ im südlichen Bereich in unmittelbarer Nähe zum Wohnhausgrundstück der Antragsteller fest (vgl. A Nr. 4.3 der Festsetzungen). Nach der Festsetzung zur Art der baulichen Nutzung ist auch im Bereich der südlichen Teilfläche des „GE 2“ mit gewerblichem Verkehr (Lkw etc.) zu rechnen und nicht nur - wovon der Plangeber wohl ausgegangen ist mit der Folge, dass er diesen Aspekt in seine Abwägung nicht einbezogen hat - mit der Zufahrt einzelner Pkw zu Betriebsleiterwohnungen. Zu berücksichtigen ist ferner, dass infolge einer im Norden ebenfalls vorgesehenen Grundstückszufahrt zum „GE 2“ mit der Nutzung beider Zufahrten im Norden und Süden für gewerbliche An- und Abfahrten zu rechnen ist. Während die Zufahrt im Norden auf einer als solche im Bebauungsplan festgesetzten öffentlichen Straßenverkehrsfläche stattfindet, ist für die Zufahrt im Süden nur ein im Anschluss an die öffentliche Straßenverkehrsfläche deutlich schmälerer gemeindlicher öffentlich gewidmeter (und lediglich geschotterter) Feld- und Waldweg vorgesehen, für den es an hinreichenden Feststellungen fehlt, ob dieser zur Aufnahme des zu erwartenden (uneingeschränkten) gewerblichen Verkehrs geeignet ist.

16
Der Antragsgegner hätte diesen Aspekt der die Antragsteller unmittelbar betreffenden problematischen Zufahrtssituation im Bebauungsplanverfahren hinreichend ermitteln, bewerten und einer Lösung zuführen müssen, weil nicht sichergestellt ist, dass eine Lösung dieser Problematik im Rahmen des Vollzugs des Bebauungsplans innerhalb nachfolgender Verwaltungsverfahren erfolgen wird. Eine Planung darf jedoch nicht dazu führen, dass Konflikte, die durch sie hervorgerufen werden, zu Lasten Betroffener auf der Ebene der Vorhabenzulassung letztlich ungelöst bleiben (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 7.5.2014 - 4 CN 5.13 - juris Rn. 25 m.w.N.).

17
4. Nach alledem kommt es für die gerichtliche Entscheidung nicht mehr darauf an, ob der Bebauungsplan noch aus anderen von den Antragstellern gerügten Gründen unwirksam ist. Der vormals festgestellte Verkündungsmangel (fehlender Hinweis in der Planurkunde oder in der Bekanntmachung der Satzung auf die Möglichkeit der Einsichtnahme in DIN-Vorschriften bei der Verwaltungsstelle, bei der auch der Bebauungsplan eingesehen werden kann) ist durch die erneute Bekanntmachung sowie auch durch die in der mündlichen Verhandlung vorgelegte und insoweit um den erforderlichen Hinweis ergänzte Planurkunde geheilt worden (§ 214 Abs. 4 BauGB). Entgegen der Ansicht der Antragsteller ist nach der einschlägigen Rechtsprechung zur Vermeidung eines Verkündungsmangels nur auf solche öffentlich nicht zugänglichen DIN-Vorschriften hinzuweisen, auf welche in den Festsetzungen (und nicht etwa nur in den unverbindlichen Hinweisen oder der Begründung) des Bebauungsplans Bezug genommen wird (vgl. z.B. BVerwG, U.v. 25.6.2020 - 4 CN 5/18 - juris Rn. 38; BayVGH, U.v. 10.11.2020 - 1 N 17.333 - juris Rn. 16 ff.; BayVGH, U.v. 20.11.2020 - 15 N 20.220 - juris Rn. 11 m.w.N.)

18
5. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten billigerweise selbst, weil er keinen Sachantrag gestellt und sich damit auch keinem Prozesskostenrisiko ausgesetzt hat (§ 162 Abs. 3 VwGO). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V. mit §§ 708 ff. ZPO.

19
6. Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

20
7. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO muss der Antragsgegner die Ziffer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre.