VGH München, Urteil v. 13.06.2023 – 1 N 20.2775

Titel:

Erfolgreicher Normenkontrollantrag hinsichtlich Festsetzung eines Gewerbegebietes

Normenketten:

VwGO § 47
GG Art. 14 Abs. 1, Art. 20 Abs. 3
BauGB § 1 Abs. 3 S. 1, § 2 Abs. 3
BauNVO § 8

Leitsätze:

1. Speziell für Bebauungspläne folgt die Notwendigkeit hinreichender Bestimmtheit sowohl für zeichnerische als auch für textliche Festsetzungen daraus, dass die Festsetzungen Inhalt und Schranken des grundrechtlich geschützten Eigentums unmittelbar berühren und ausgestalten, weshalb die von den Festsetzungen des Bebauungsplans Betroffenen wissen müssen, welche Nutzungen auf den Grundstücken zulässig sind. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Rechtsgrundlage der festgesetzten immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegel, muss bestimmt sein und festlegen, welches Verfahren (Messmethode) bei der Beurteilung der Vorhaben anzuwenden ist. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)
3. Mängel einzelner Festsetzungen eines Bebauungsplans führen nur dann nicht zur Gesamtunwirksamkeit, wenn die übrigen Festsetzungen für sich betrachtet noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung bewirken können und die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte. (Rn. 19) (redaktioneller Leitsatz)
4. Nicht erforderlich sind Bebauungspläne, die nicht dem wahren Willen der Gemeinde entsprechen, bei denen also zwischen Planungswillen und Planungsinhalt eine Diskrepanz besteht, sowie Pläne, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind und wenn ein Bebauungsplan aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
5. Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet oder in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. (Rn. 26) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Unwirksamkeit eines Bebauungsplans, Emissionsbeschränkungen für Gewerbeflächen, Festsetzung von immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegeln, Gebot der Bestimmtheit und Normenklarheit, Normenkontrollantrag, Bebauungsplan, Unwirksamkeit, Bauplanungsrecht, Gewerbegebiet, Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit, Schallleistungspegeln, Emmissionskontingent, Messmethode, städtebauliche Erforderlichkeit, Abwägungsgebot

Fundstelle:

BeckRS 2023, 20730

Tenor

I. Der Bebauungsplan Gewerbegebiet E* …, zuletzt bekannt gemacht am 7. Juni 2023 mit Rückwirkung zum 26. November 2019, ist unwirksam, soweit er das festgesetzte Gewerbegebiet betrifft.

II.Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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 Bebauungsplan Gewerbegebiet E* … der Antragsgegnerin, der zunächst am 5. November 2019 als Satzung beschlossen und am 26. November 2019 bekannt gemacht wurde und sodann im Rahmen eines ergänzenden Verfahrens und im Anschluss an einen weiteren Satzungsbeschluss vom 27. Juli 2021 erneut am 29. Juli 2021 rückwirkend zum 26. November 2019 bekannt gemacht wurde.

2
Der Bebauungsplan, der den Vorgängerbebauungsplan aus dem Jahr 2004 sowie die danach erfolgten Änderungen ersetzt, umfasst das bisherige Planungsgebiet östlich der Rathausstraße und der Deininger Straße mit einer Fläche von rd. 14,7 ha. Er setzt innerhalb seines Geltungsbereichs ein Gewerbegebiet gemäß § 8 BauNVO mit 34 Parzellen sowie ein südlich anschließendes Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Sport“ gemäß § 11 BauNVO fest. Ziel der Planung ist es, die bisherigen Änderungen in einem Planwerk als Neuaufstellung übersichtlich zusammenzufassen und vorhandene Nachverdichtungspotentiale maßvoll zu nutzen. Im Gewerbegebiet sind Anlagen für kirchliche Zwecke sowie Vergnügungsstätten, Hotel- und Beherbergungsbetriebe (insbesondere auch Boardinghäuser etc.) allgemein unzulässig; Lagerplätze für Schrott, Abfälle und Autowracks und ähnlich wirkende Lagerplätze sind auf einzeln benannten Grundstücken ausgeschlossen. Lagerflächen als Bestandteile von zugelassenen Betrieben sind davon ausgenommen (textliche Festsetzung A. 2.1.1). Ausnahmsweise können Betriebswohnungen und Anlagen für kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke zugelassen werden (textliche Festsetzung A. 2.1.3). Im südlichen Bereich des Gewerbegebiets sind nur Betriebe und Anlagen zulässig, deren immissionswirksame flächenbezogene Schallleistungspegel pro m² Grundfläche 64 dB(A) tags und/oder 54 dB(A) nachts einhalten bzw. unterschreiten (textliche Festsetzung A. 7.1.1). Im nördlichen Bereich des Gewerbegebiets sind nur Anlagen und Betriebe zulässig, deren Geräusche die Emissionskontingente Lek pro m² Grundstücksfläche 67 dB(A) tags und/oder 55 dB(A) einhalten bzw. unterschreiten. Die Prüfung der Einhaltung erfolgt nach DIN 45691, Stand 12/2006, Abschnitt 5 (textliche Festsetzung A. 7.2.1). Zur Beurteilung der Belange des Immissionsschutzes hat die Antragsgegnerin eine Stellungnahme des Ingenieurbüros Greiner vom 11. Juni 2019 eingeholt.

3
Die Antragsteller sind (Mit-)Eigentümer des im südlichen Teil des Gewerbegebiets liegenden Grundstücks FlNr. …1. Die Antragstellerin zu 1 ist Alleineigentümerin des Grundstücks FlNr. … Auf dem Grundstück FlNr. … wurde mit Bescheiden des Landratsamts vom 6. Juli 1981 und 23. September 1981 eine Landmaschinenwerkstatt mit Wohnhaus genehmigt; mit Bescheid vom 9. November 2017 u.a. der Einbau von Büros. Auf dem Grundstück FlNr. …1 wurde mit Bescheid des Landratsamts vom 15. Mai 2005 eine Kfz-Werkstatt mit Lagerräumen und Büros genehmigt.

4
Am 24. November 2020 stellten die Antragsteller beim Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag, den sie in der mündlichen Verhandlung auf Hinweis des Senats auf die Festsetzungen zum Gewerbegebiet beschränkten. Sie beantragen zuletzt,

5
den Bebauungsplan der Gemeinde E* …, Neuaufstellung Bebauungsplan Gewerbegebiet E* …, zuletzt bekanntgemacht am 7. Juni 2023 und mit Rückwirkung in Kraft gesetzt zum 26. November 2019, hinsichtlich des Planbereichs Gewerbegebiet für unwirksam zu erklären.

6
Die Antragsteller wenden sich gegen den Ausschluss von Hotel- und Beherbergungsbetrieben im Gewerbegebiet. Es liege ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot vor, da ihre privaten Belange unter Hinweis auf die allgemeine Zweckbestimmung des Gewerbegebiets übergangen und Beherbergungsstätten auch nicht ausnahmsweise zugelassen worden seien. Bei einem Beherbergungsbetrieb handle es sich um eine im Gewerbegebiet allgemein zulässige Nutzung. An etwaige Abwehransprüche von benachbarten gewerblichen Nutzungen seien hohe Anforderungen zu stellen. Da im Gewerbegebiet keine Nutzungen zugelassen werden dürften, die Hotels und Beherbergungsstätten in der Nachbarschaft erheblich belästigen könnten, sei die allgemeine Zweckbestimmung des Gewerbegebiets gewahrt; mit dem Ausschluss von Beherbergungsbetrieben gehe die allgemeine Zweckbestimmung des Gewerbegebiets verloren und es

entstehe ein eingeschränktes Gewerbegebiet. Dies gelte auch für sogenannte Boardinghäuser. Bei der Vermietung von Plätzen in mehrfach belegten Zimmern fehle eine Rückzugsmöglichkeit; eine solche Nutzung ohne selbstbestimmte Häuslichkeit mit Privatsphäre unterfalle nicht dem bauplanungsrechtlichen Begriff des Wohnens. Auch sei die konkrete örtliche Situation nicht berücksichtigt worden. Die leerstehenden Gebäude seien prädestiniert für eine Nutzung als Hotel, Boardinghouse oder Arbeiterwohnheim. Die Antragsteller haben im Normaufstellungsverfahren Einwendungen und mit Schreiben ihres Bevollmächtigten vom 24. November 2020 und 15. September 2021 Rügen gemäß § 215 Abs. 1 BauGB erhoben.

7
Die Antragsgegnerin beantragt,

8
den Antrag abzulehnen.

9
Der Bebauungsplan sei nicht abwägungsfehlerhaft. Die privaten Belange der Antragsteller seien auch im Hinblick auf den Gebäudebestand sachgerecht berücksichtigt worden. Der Ausschluss von Beherbergungsbetrieben im Gewerbegebiet sei städtebaulich gerechtfertigt. Da die Entwicklungspotentiale für Gewerbegebietsflächen im Gemeindegebiet knapp seien, sollten diese Flächen gewerblichen Nutzungen wie Produktion, Büro sowie Handel vorbehalten werden. Es sei nicht verkannt worden, dass Hotel- und Beherbergungsbetriebe im Gewerbegebiet grundsätzlich zulässig seien und mit dem Ausschluss dieser Betriebe eine Eigentumsbeschränkung der im Gewerbegebiet liegenden Grundstückseigentümer einhergehe. Allerdings seien Hotels, die vorwiegend der Erholung und touristischen Zwecken dienten, nicht zulässig, sodass eine Beschränkung nur hinsichtlich von Businesshotels und sonstigen, nicht der Erholung dienenden Beherbergungsbetrieben erfolge. Für diese Beherbergungsbetriebe bestehe aufgrund der Lage und Struktur im Gemeindegebiet kein Bedarf. Aufgrund der Erfahrungen mit den in der Vergangenheit auf dem Grundstück der Antragsteller erfolgten nicht genehmigten Nutzungen zu Wohnzwecken sei nicht auszuschließen, dass sich im Gewerbegebiet zulässige Beherbergungsbetriebe zu mit dem Gewerbegebietscharakter nicht mehr verträglichen Beherbergungsbetrieben entwickeln könnten. Die vorliegende Festsetzung diene der Vermeidung solcher Fehlentwicklungen. Auch der (teilweise) Leerstand der Gebäude sei berücksichtigt worden. Jedoch seien bei einem Ende 2020 erfolgten Grundstücksverkauf der Parzellen 28 und 29 etliche Bewerbungen zum Erwerb der Parzellen eingegangen; auch gegenwärtig würden viele Anfragen im Hinblick auf gewerbliche Bauflächen eingehen. Der Leerstand in den Gebäuden der Antragsteller sei möglicherweise dem Umstand geschuldet, dass der Bestand ungenehmigt zu Wohnzwecken ausgebaut worden und daher nicht wirtschaftlich zu verwerten sei.

10
Die Landesanwaltschaft beteiligt sich als Vertreter des öffentlichen Interesses am Verfahren und stellt keinen Sachantrag.

11
Für den Verlauf der mündlichen Verhandlung vom 13. Juni 2023 wird auf das Protokoll verwiesen. Im Übrigen wird ergänzend auf die Gerichtsakte und die Normaufstellungsakten sowie auf die vorgelegten Bauakten Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

12
Der zulässige Normenkontrollantrag hat Erfolg. Der Bebauungsplan Gewerbegebiet E* …, zuletzt bekannt gemacht am 7. Juni 2023 mit Rückwirkung zum 26. November 2019, ist unwirksam, soweit er das festgesetzte Gewerbegebiet betrifft.

13
1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere sind die Antragsteller antragsbefugt. Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist im Normenkontrollverfahren jede natürliche oder juristische Person antragsbefugt, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Der Antragsteller muss hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Rechtswirkungen der Satzung in einem

Recht verletzt wird. Eine solche Rechtsverletzung kommt regelmäßig in Betracht, wenn sich der Eigentümer eines im Plangebiet liegenden Grundstücks gegen bauplanerische Festsetzungen wendet, die unmittelbar sein Grundstück betreffen. Denn bei den Festsetzungen eines Bebauungsplans handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinn des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Diese muss der Eigentümer nur hinnehmen, wenn der Bebauungsplan rechtmäßig ist (vgl. BVerwG, B.v. 31.1.2018 – 4 BN 17.17 u.a. – BauR 2018, 814; U.v. 10.3.1998 – 4 CN 6.97 – NVwZ 1998, 732). Damit ist die Antragsbefugnis der Antragsteller als Eigentümer von Grundstücken, für die der Bebauungsplan Festsetzungen trifft, gegeben.

14
Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass nur die Festsetzungen des Gewerbegebiets angegriffen werden. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass der Normenkontrollantrag prozessual auf einzelne Festsetzungen des Bebauungsplans beschränkt werden kann. Hiervon ist die materiell-rechtliche Frage zu unterscheiden, ob der Bebauungsplan im Übrigen bestehen bleiben kann. Bei fehlender Teilbarkeit hat die Aufhebung insgesamt zu erfolgen, da das Normenkontrollgericht nicht befugt ist, durch seine Entscheidung ein planerisches Ergebnis festzustellen, das letztlich eine Veränderung des zugrunde gelegten städtebaulichen Konzepts der Gemeinde bewirkt (vgl. BVerwG, B.v. 20.8.1991 – 4 NB 3.91 – DVBl 1992, 37; BayVGH, U.v. 9.12.2021 – 1 N 19.447 – juris Rn. 15).

15
2. Der Normenkontrollantrag ist begründet. Der Bebauungsplan verstößt hinsichtlich der textlichen Festsetzung von immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegeln für den südlichen Planbereich des Gewerbegebiets (A.7.1) gegen den Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit. Der zur Festlegung der jeweils maßgeblichen Fläche verwendete Begriff „Grundfläche“ ist mehrdeutig, dieser Mangel lässt sich auch nicht durch Auslegung beheben (2.1.). Zudem ist die Rechtsgrundlage nicht erkennbar (2.2.). Dieser Mangel führt zur Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans, soweit er das festgesetzte Gewerbegebiet betrifft. Die Wirksamkeit des Bebauungsplans im Übrigen bleibt hiervon unberührt (2.3.).

16
2.1. Die vorliegende Festsetzung von immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegeln verstößt gegen den Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit. Zwar ist in der Rechtsprechung anerkannt, dass eine solche Festsetzung – ebenso wie die Festsetzung von Emissionskontingenten nach DIN 45691 – grundsätzlich geeignet ist, das Emissionsverhalten als „Eigenschaft“ von Betrieben und Anlagen im Sinn des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO zu kennzeichnen (vgl. BVerwG, U.v. 7.12. 2017 – 4 CN 7.16 – BVerwGE 161, 53; B.v. 2.10.2013 – 4 BN 10.13 – BauR 2014, 159; B.v. 12.6.2008 – 4 BN 8.08 – BauR 2008, 1416). Die Festsetzungen eines Bebauungsplans als Rechtsnorm im materiellen Sinn müssen allerdings den aus dem Rechtsstaatsgebot (Art. 20 Abs. 3 GG) abzuleitenden Geboten der Bestimmtheit und Normenklarheit entsprechen. Ein Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit begründet die Unwirksamkeit der Festsetzung, ohne dass es auf § 214, § 215 BauGB ankommt. Speziell für Bebauungspläne folgt die Notwendigkeit hinreichender Bestimmtheit sowohl für zeichnerische als auch für textliche Festsetzungen daraus, dass die Festsetzungen gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG Inhalt und Schranken des grundrechtlich geschützten Eigentums unmittelbar berühren und ausgestalten. Die von den Festsetzungen des Bebauungsplans Betroffenen müssen deshalb wissen, welche Nutzungen auf den Grundstücken zulässig sind. Der planenden Gemeinde steht es dabei frei zu entscheiden, welcher Mittel sie sich bedient, um dem Bestimmtheitsgebot zu genügen. Sie hat die Wahl zwischen zeichnerischer Festsetzung und textlicher Beschreibung; sie kann auch beide Elemente kombinieren. Entscheidend ist nur, dass hinreichend klar ist, welche Regelungen mit welchem Inhalt normative Geltung beanspruchen. Das im Einzelfall zu fordernde Maß an Konkretisierung hängt wesentlich von der Art der jeweiligen Festsetzung, den Planungszielen und den Umständen des Einzelfalls, insbesondere den örtlichen Verhältnissen, ab (vgl. BayVGH, U.v. 15.11.2022 – 1 N 19.1117 – juris Rn. 27; U.v. 6.12.2019 – 15 N 18.636 – juris Rn. 26). Die rechtsstaatlich gebotene Bestimmtheit fehlt nicht schon dann, wenn die Festsetzung der Auslegung bedarf. Es ist ausreichend, wenn der Inhalt des Bebauungsplans durch Auslegung ermittelt werden kann, wobei die Interpretation nicht durch den formalen Wortlaut beschränkt wird. Ausschlaggebend ist der objektive Wille des Plangebers, soweit er wenigstens andeutungsweise im Satzungstext einen Niederschlag gefunden hat (vgl. BayVGH, U.v. 6.12.2019 – 15 N 18.636 – juris Rn. 26; OVG NRW, U.v. 2.12.2016 – 2 D 121/14.NE – juris Rn. 62).

17

Diesen Anforderungen genügt die textliche Festsetzung A.7.1 nicht, weil sich aus den planerischen Festsetzungen nicht hinreichend bestimmt ergibt, auf welche (Teil-)Flächen sich die immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegel beziehen. Der zur Festlegung der jeweils maßgeblichen Fläche verwendete Begriff „Grundfläche“ ist mehrdeutig; dieser Mangel lässt sich auch nicht durch Auslegung beheben. Nimmt man den Begriff wörtlich, wäre als zulässige Grundfläche der – vorliegend durch Festsetzung einer Grundflächenzahl (GRZ) bzw. einer maximal zulässigen Grundfläche (GR) bestimmte – Anteil der Fläche des Baugrundstücks anzusehen, der von baulichen Anlagen überdeckt werden darf (§ 19 Abs. 2 BauNVO). Gegen die Annahme, dass der Begriff die Bedeutung haben soll, die er auch sonst im Bauplanungsrecht hat, spricht jedoch, dass die „Flächenbasis“ bei dieser Auslegung kleiner wäre als bei solchen Festsetzungen üblich, ohne dass es einen Anhaltspunkt dafür gibt, dass diese Einschränkung gewollt ist (vgl. BayVGH, U.v. 14.7.2009 – 1 N 07.2977 – BayVBl 2010, 690). In Betracht kommt auch, dass mit „Grundfläche“ die innerhalb der festgesetzten Baugrenzen liegende Fläche (vgl. BayVGH, U.v. 29.11.2012 – 15 N 09.693 – juris Rn. 39) oder die „Grundfläche des Betriebsgrundstücks“ gemeint ist. Welche Bedeutung gewollt ist, lässt sich den vorliegenden Unterlagen nicht entnehmen. Zur Auslegung kann auch nicht auf die Begründung des Bebauungsplans zurückgegriffen werden, da dort lediglich auf die Übernahme der (identischen) Festsetzung in dem Vorgängerbebauungsplan aus dem Jahr 2004 hingewiesen wird, ohne eine Aussage zur Bewertung der Lärmimmissionen zu treffen. Das eingeholte schalltechnische Gutachten, auf das im Übrigen in der Begründung nicht Bezug genommen wird, verhält sich dazu ebenso wenig wie das in der mündlichen Verhandlung von der Bevollmächtigten der Antragsgegnerin überreichte Schreiben des Landratsamts vom 27. Januar 2004.

18

2.2. Der Bebauungsplan lässt auch nicht die Rechtsgrundlage der festgesetzten immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegel erkennen. Da die in Betracht kommenden Methoden wie beispielsweise die Berechnung nach der VDI-Richtlinie 2714 „Schallausbreitung im Freien“ von 1988 und der VDI-Richtlinie 2720 „Schallschutz durch Abschirmung im Freien“ von 1997 sowie die Berechnung nach der DIN 18005-1 „Berücksichtigung des Schallschutzes im Städtebau“ von 1987 zu unterschiedlichen Ergebnissen führen können, muss bestimmt sein, welches Verfahren bei der Beurteilung der Vorhaben anzuwenden ist. Die Festsetzung für den südlichen Teil des Gewerbegebiets zeigt jedoch – anders als die Festsetzung von Emissionskontingenten für den nördlichen Teil des Gewerbegebiets – keine Berechnungsmethode auf. Weder der Begründung des Bebauungsplans noch dem Schreiben des Landratsamts vom 27. Januar 2004, das – ohne eine Berechnung aufzuzeigen – nur die aus immissionsschutzrechtlicher Sicht erforderlichen Festsetzungen enthält, lassen sich Erläuterungen zur Messmethode entnehmen. Der Plangeber muss sich aber aufgrund der in Betracht kommenden unterschiedlichen Berechnungsmethoden für eine Berechnungsmethode entscheiden, weil es sonst dem jeweiligen Gutachter überlassen wäre, welche Berechnungsmethode und damit welches Ergebnis er wählt (vgl. BVerwG, B.v. 8.3.2010 – 4 BN 42.09 – BayVBl 2010, 696; BayVGH, U.v. 14.7.2009 – 1 N 07.2977 – BayVBl 2010, 690).

19

2.3. Die Unwirksamkeit der Festsetzung der immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegel bewirkt die Unwirksamkeit des Bebauungsplans im tenorierten Umfang. Mängel, die einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplans anhaften, führen nur dann nicht zur Gesamtunwirksamkeit, wenn die übrigen Festsetzungen für sich betrachtet noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinn von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bewirken können und die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (vgl. BVerwG, U.v. 14.9.2017 – 4 CN 6.16 – BVerwGE 159, 356; B.v. 11.9.2014 – 4 CN 3.14 – BayVBl 2015, 203; U.v. 19.9.2002 – 4 CN 1.02 – BVerwGE 117, 58). Vorliegend fehlen Anhaltspunkte dafür, dass die Antragsgegnerin den Bebauungsplan, soweit er das festgesetzte Gewerbegebiet betrifft, mit demselben Inhalt im Übrigen auch ohne die fehlerhafte Lärmkontingentierung für den südlichen Bereich des Gewerbegebiets erlassen hätte. Zur Thematik der Geräuschkontingentierung hat die Antragsgegnerin auf Empfehlung des beauftragten Gutachters in der schalltechnischen Stellungnahme die in den Vorgängerbebauungsplänen aus 2004 und 2009 empfohlenen Festsetzungen übernommen, um die gesamte zulässige Geräuschentwicklung des Gewerbegebiets – auch im Hinblick auf ein künftiges Heranrücken von schutzbedürftiger Bebauung – verbindlich definieren zu können. Soweit hier auch ein Verzicht auf eine Geräuschkontingentierung in Betracht kommen könnte, da gegenwärtig nur im Süd-Osten

eine Wohnbebauung vorhanden ist, ist ein diesbezüglicher Wille der Antragsgegnerin jedenfalls nicht dokumentiert.

20
Die Wirksamkeit des Bebauungsplans im Übrigen bleibt hiervon unberührt. Die Bereiche Gewerbegebiet und Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Sport“ sind räumlich durch die Staatsstraße 2070 klar voneinander getrennte Regelungsbereiche, die auch sachlich nicht miteinander zusammenhängen. Sie haben auch keinen funktionalen Zusammenhang, da jeweils unterschiedliche städtebauliche Zielsetzungen verfolgt werden. Mit den Festsetzungen zum Sondergebiet kann auch das planerische Ziel der Gemeinde, das Sondergebiet zu erhalten und an die Wegeführung und die Nachfrage in der Gemeinde anzupassen, weiterhin erreicht werden. Aus den Planerwägungen ergibt sich hinreichend deutlich, dass die Antragsgegnerin den Bebauungsplan auch ohne die unwirksamen Festsetzungen zum Gewerbegebiet erlassen hätte.

21
3. Dagegen fehlt es in Bezug auf die textliche Festsetzung A.2.1.1 nicht an der städtebaulichen Erforderlichkeit (3.1.). Auch die von den Antragstellern innerhalb der Jahresfrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB gerügten Ermittlungs- und Bewertungsfehler sowie Fehler in der Abwägungsentscheidung liegen nicht vor (3.2.).

22
3.1. Der Bebauungsplan genügt dem Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

23
Gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was in diesem Sinn erforderlich ist, bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen entspricht. Nicht erforderlich sind danach Pläne, die nicht dem wahren Willen der Gemeinde entsprechen, bei denen also zwischen Planungswillen und Planungsinhalt eine Diskrepanz besteht, sowie Pläne, die einer positiven Planungskonzeption entbehren und ersichtlich der Förderung von Zielen dienen, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist ferner verletzt, wenn ein Bebauungsplan aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt. In dieser Auslegung wird der Bauleitplanung eine erste, wenn auch strikt bindende Schranke gesetzt, die lediglich grobe und einigermaßen offensichtliche Missgriffe ausschließt (vgl. BVerwG, B.v. 25.7.2017 – 4 BN 2.17 – juris Rn. 3; U.v. 10.9.2015 – 4 CN 8.14 – BVerwGE 153, 16; U.v. 27.3.2013 – 4 C 13.11 – BVerwGE 146, 137). Dabei gilt das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit für jede einzelne Festsetzung des Bebauungsplans (vgl. BVerwG, B.v. 28.10.2020 – 4 BN 55.20 – juris Rn. 4; U.v. 18.3.2004 – 4 CN 4.03 – BVerwGE 120, 239; U.v. 31.8.2000 – 4 CN 6.99 – BVerwGE 112, 41). Nicht nur die Planung insgesamt, sondern auch für die Einzelfestsetzungen bedarf es einer städtebaulichen Rechtfertigung. Hierzu gehört auch die Entscheidung, ob und in welchem Umfang die Antragsgegnerin Teile ihres Gemeindegebiets zur Unterbringung von Hotels und Beherbergungsgebetrieben zur Verfügung stellt. Wünscht sie an einem bestimmten Standort keine solchen Betriebe, so ist es ihr unter dem Blickwinkel des § 1 Abs. 3 BauGB nicht verwehrt, auf der Grundlage von § 1 Abs. 5 BauNVO ein Gewerbegebiet unter Ausschluss dieser Nutzungsart festzusetzen (vgl. BVerwG, U.v. 26.3.2009 – 4 C 21.07 – BVerwGE 133, 310). Voraussetzung hierfür ist, dass sie eine städtebauliche Begründung anführen kann, die sich aus der jeweiligen Plansituation ergibt und die Abweichung von den in der BauNVO vorgegebenen Gebietstypen durch hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinwohlbelange in nachvollziehbarer Weise rechtfertigt (vgl. BVerwG, B.v. 3.5.1993 – 4 NB 13.93 – juris Rn.6).

24
Gemessen an diesen Maßstäben entbehrt der Ausschluss von Hotel- und Beherbergungsbetrieben im Gewerbegebiet nicht der städtebaulichen Rechtfertigung. Städtebauliches Ziel der Antragsgegnerin ist es, die Gewerbegebietsflächen in der Gemeinde aufgrund knapper Entwicklungspotentiale hauptsächlich für störende gewerbliche Nutzungen vorzubehalten, zumal es sich nach den Ausführungen des Bürgermeisters in der mündlichen Verhandlung um das einzige Gewerbegebiet gehandelt. Dazu gehören auch Speditions- und Logistikbetriebe, produzierendes und verarbeitendes Gewerbe im Zweischichtbetrieb, das regelmäßig

und typischerweise auch während der Nachtzeit Lärmemissionen verursacht (vgl. OVG NW, U.v. 17.8.2020 – 2 D 25/18.NE – BauR 2021, 494; U.v. 29.10.2018 – 10 A 1403/16 – juris Rn. 68; BayVGH, U.v. 12.8.2019 – 9 N 17.1046 – juris Rn. 28). Einen Bedarf für im Gewerbegebiet nach § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO zulässige Businesshotels und sonstige, nicht der Erholung dienende Beherbergungsbetriebe (vgl. BVerwG, U.v. 29.6.2021 – 4 CN 8.19 – BVerwGE 173, 75) hat die Antragsgegnerin aufgrund ihrer Lage und Struktur im Gemeindegebiet nicht gesehen. Ziel der Planung ist auch die Vermeidung weiterer städtebaulicher Spannungen im Hinblick auf die in der Vergangenheit erfolgte unzulässige Wohnnutzung im Gewerbegebiet. Eine bauleitplanerische Regelung ist nicht nur dann erforderlich, wenn sie dazu dient, Entwicklungen, die bereits im Gange sind, in geordnete Bahnen zu lenken, sondern auch dann, wenn die Gemeinde die planerischen Voraussetzungen schafft, die es ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich erst für die Zukunft abzeichnet und damit einer Fehlentwicklung in Zukunft vorzubeugen (vgl. BVerwG, B.v. 8.11.2004 – 4 BN 39.04 – BauR 2005, 513). Dafür, dass es dem Bebauungsplan im Übrigen an der städtebaulichen Erforderlichkeit fehlt, sind keine Anhaltspunkte ersichtlich.

25
3.2. Auch die von den Antragstellern innerhalb der Jahresfrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 BauGB gerügten Ermittlungs- und Bewertungsfehler sowie Fehler in der Abwägungsentscheidung liegen nicht vor.

26
Gemäß § 2 Abs. 3 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten. Denn die Berücksichtigung aller bedeutsamen Belange in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB setzt deren ordnungsgemäße Ermittlung und zutreffende Bewertung voraus (vgl. BVerwG, B.v. 12.6.2018 – 4 B 71.17 – ZfBR 2018, 601). Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet oder in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (vgl. BVerwG, B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 – ZfBR 2013, 573; B.v. 10.11.1998 – 4 BN 44.98 – NVwZ-RR 1999, 432; U.v. 12.12.1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, 301). Der Satzungsgeber muss ebenso wie der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Insbesondere ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden (vgl. BVerfG, B.v. 19.12.2002 – 1 BvR 1402/01 – NVwZ 2003, 727). Die Gemeinde darf durch ihre Bauleitplanung die (bauliche) Nutzbarkeit von Grundstücken verändern und dabei auch die privaten Nutzungsmöglichkeiten einschränken oder gar aufheben. Einen Planungsgrundsatz, nach dem die vorhandene Bebauung eines Gebiets nach Art und Maß weiterhin zugelassen werden muss, gibt es nicht. Allerdings setzt eine wirksame städtebauliche Planung voraus, dass hinreichend gewichtige, städtebauliche Allgemeinbelange für sie bestehen. Diese müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Befugnisse des Eigentümers eingeschränkt werden oder Grundstücke von einer Bebauung ganz ausgeschlossen werden, denn das durch Art. 14 GG gewährleistete Eigentumsrecht gehört in hervorgehobener Weise zu den von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks muss daher von der Gemeinde als ein wichtiger Belang privater Eigentümerinteressen in der nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung der öffentlichen und der privaten Belange beachtet werden (vgl. BVerwG, B.v. 13.3.2017 – 4 BN 25.16 – ZfBR 2017, 589; B.v. 5.10.2015 – 4 BN 31.15 – ZfBR 2016, 157; B.v. 15.5.2013 a.a.O.).

27
Gemessen an diesen Maßstäben liegen weder ein Ermittlungs- und Bewertungsdefizit noch Abwägungsmängel vor.

28
Die Antragsgegnerin hat sich mit der konkreten örtlichen Situation sowie dem Gebäudebestand auseinandergesetzt und berücksichtigt, dass die Antragsteller einzig den Betrieb eines Beherbergungsbetriebs oder eines Boardinghouses als sinnvoll erachten, da ein Gewerbemieter für die

bestehenden Räumlichkeiten nicht zu finden sei und die Gebäude deshalb leerstünden. Diesem Leerstand hat die Antragsgegnerin entgegengehalten, dass im Zuge eines Ende 2020 erfolgten Grundstücksverkaufs der im Gewerbegebiet gelegenen Parzellen 28 und 29 etliche Bewerbungen zum Erwerb der Parzellen eingingen und auch weiterhin eine Vielzahl an Anfragen im Hinblick auf gewerbliche Bauflächen vorliegen. Damit bestand keine Veranlassung zu ermitteln und gesondert zu bewerten, welche künftigen Nutzungsmöglichkeiten sich auf den Grundstücken infolge des Planbeschlusses ergeben, zumal der von der Antragsgegnerin angeführte mögliche Zusammenhang zwischen dem Leerstand und dem ungenehmigten Umbau der Bestandsgebäude zu Wohnzwecken nicht fernliegend ist.

29
Die Festsetzungen des Bebauungsplans führen auch nicht zu einer unverhältnismäßigen Einschränkung des Grundeigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) der Antragsteller. Die Antragsgegnerin hat die Eigentumsbelange bei der Abwägung mit dem ihnen zukommenden Gewicht berücksichtigt. Abwägungsrelevant sind alle (öffentlichen und privaten) Belange, die mehr als geringwertig schutzwürdig sind, nicht mit einem Makel behaftet sind und für den Planer erkennbar sind. Denn Interessenpositionen verdienen keinen Schutz, wenn sie unter Missachtung der Rechtsordnung geschaffen worden sind; dies gilt auch für eine baurechtswidrige Nutzung. Hierdurch verschieben sich nicht die rechtlichen Maßstäbe, nach denen sich die Bebauung anderer Grundstücke richtet. Überplant die Gemeinde das maßgebliche Gebiet, so braucht sie auf das Interesse, einen ggf. rechtswidrigen Zustand aufrechterhalten zu können, keine Rücksicht zu nehmen. Wer Beeinträchtigungen durch die Planung nur deshalb befürchtet, weil er sein eigenes Grundstück unzulässig nutzt, ist nicht schutzwürdig (vgl. NdsOVG, U.v. 13.5.2022 – 1 KN 85/20 – juris Rn. 42).

30
Der Ausschluss von Hotel- und Beherbergungsbetrieben ist im Hinblick auf das zugrunde liegende städtebauliche Anliegen, die Flächen der Unterbringung von Handwerksbetrieben und produzierendem und verarbeitendem Gewerbe sowie Büros vorzubehalten, nicht zu beanstanden. Aus den ungenehmigten (Wohn-)Nutzungen folgt nicht, dass die von der Antragsgegnerin vorgenommene Gebietsklassifizierung des Plangebiets als Gewerbegebiet aufgegeben und zu einer Ausweisung als Mischgebiet übergegangen werden müsste, da die Annahme eines Mischgebiets angesichts der Anzahl der genehmigten gewerblichen Nutzungen nicht in Betracht kommt. Wie oben schon ausgeführt sind Betriebe des Beherbergungsgewerbes nur zulässig, wenn ihren Gästen die typischen Belästigungen eines Gewerbegebietes zugemutet werden können. Beherbergungsbetriebe, in denen gewohnt wird oder die wohnähnlich genutzt werden, sind unzulässig (vgl. BVerwG, B.v. 29.4.1992 – 4 C 43.89 – BVerwGE 90, 140). Das darüber hinaus bestehende Interesse der Antragsgegnerin, keine (neuen) Immissionskonflikte entstehen zu lassen, die geeignet wären, die primär angestrebte Unterbringung von Handwerksbetrieben und produzierendem und verarbeitendem Gewerbe oder etwaige Erweiterungsinteressen derartiger Betriebe zu behindern und schwierige Abgrenzungsfragen zu vermeiden, rechtfertigt den Ausschluss von Beherbergungsbetrieben. Dass sie demgegenüber den aktuellen Leerstand der Gebäude der Antragsteller als weniger gewichtig gewertet hat, ist nicht zu beanstanden, zumal nur die gewünschte Nutzung als Beherbergungsbetrieb oder Arbeitnehmerunterkünften ausgeschlossen ist, eine gewerbliche Nutzung der Grundstücke jedoch weiterhin möglich ist.

31
Die Frage einer Fremdkörperfestsetzung nach § 1 Abs. 10 BauNVO musste die Antragsgegnerin daher nicht in ihre Abwägungsentscheidung miteinbeziehen. Die Antragsgegnerin hat die privaten Interessen der Antragsteller entsprechend ihrem Gewicht in die Abwägung eingestellt und im Hinblick auf die planerische Konzeption der Festsetzung eines Gewerbegebiets abgewogen. Etwaige planbedingte Konflikte sind nicht zu erkennen.

32
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

33
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

34

Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO muss die Antragsgegnerin die Ziffer I der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 BauGB).