

**Titel:**

**Unwirksamkeit eines Bebauungsplanes wegen Abwägungsmängeln**

**Normenketten:**

VwGO § 47

BauGB § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 2 S. 1, § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1, § 215

**Leitsätze:**

Wählt der Plangeber das Instrument der „normalen“ Angebotsplanung nach §§ 8 ff. BauGB, muss er grundsätzlich von einer maximalen Ausnutzung der Festsetzungen des Bebauungsplans ausgehen und darf sich bei der Ermittlung und der Bewertung der Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, nicht auf den vorhandenen Bestand oder eine bereits konkretisierte Betriebsansiedlung beschränken. (Rn. 28)

1. Das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot hat drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privaten Belange, die für die Abwägung erheblich sind und verleiht damit Privaten ein subjektives Recht darauf, dass ihre Belange in der Abwägung ihrem Gewicht entsprechend abgearbeitet werden. (Rn. 17) (redaktioneller Leitsatz)

2. Wird ein Verstoß gegen das interkommunale Abwägungsgebot des BauGB geltend gemacht, muss die Abwägung einen abwägungserheblichen Belang der Nachbargemeinde berühren und hinreichend substantiiert aufgezeigt werden, dass dieser Belang bei der Abwägung möglicherweise zu kurz gekommen ist. (Rn. 18) (redaktioneller Leitsatz)

3. Gegen das rechtsstaatlich fundierte Gebot gerechter Abwägung der Bauleitplanung wird verstoßen, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall), wenn 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). (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)

**Schlagworte:**

Normenkontrollantrag benachbarter Gemeinde, Angebotsbebauungsplan, Erschließung, Ermittlungsdefizit, Verkehrsauswirkungen, Normenkontrollverfahren, Bebauungsplan, Antragsbefugnis, interkommunales Abwägungsgebot, Abwägungsausfall, Abwägungsdefizit, Abwägungsfehleinschätzung, Baubestand, Bestandssicherung, Betriebsansiedlung, Verkehrserwartung

**Rechtsmittelinstanz:**

BVerwG Leipzig, Beschluss vom 29.06.2023 – 4 BN 23.23

**Fundstellen:**

BeckRS 2023, 8730

DÖV 2023, 1065

LSK 2023, 8730

**Tenor**

I. Der am 10. März 2022 bekannt gemachte Bebauungsplan Nr. E5 „Gailenbacher Mühle“ mit Grünordnungsplan der Antragsgegnerin ist unwirksam.

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 Antragstellerin wendet sich gegen den Bebauungsplan Nr. E5 „Gailenbacher Mühle“ mit Grünordnungsplan der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 10. März 2022.

2

Bei der Gailenbacher Mühle handelt es sich um eine ehemalige Mühle mit Nebengebäuden im Schmuttertal, die in den vergangenen Jahren aufwendig restauriert wurde. Das Mühlengelände liegt südlich der Bundesautobahn A 8 innerhalb des amtlich festgesetzten Überschwemmungsgebiets der Schmutter, wobei das Anwesen selbst durch wasserrechtlich genehmigte Objektschutzmaßnahmen vor Hochwasser geschützt ist; die Hochwasserschutzmauer im Osten liegt dabei auf dem Gemeindegebiet der Antragstellerin. Die Gailenbacher Mühle wird von Osten her über die Gemeindeverbindungsstraße zu den Ortsteilen Gailenbach und Edenbergen der Antragsgegnerin erschlossen, wobei der Zufahrtsbereich zur Kreisstraße A 15 über das Gemeindegebiet der Antragstellerin verläuft. Südlich des Plangebiets und südlich der Zufahrt, die nicht im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegt, grenzt das FFH-Gebiet „Schmuttertal“ an.

3

Mit Beschluss vom 25. Juli 2018 beschloss der Stadtrat der Antragsgegnerin, das ursprünglich eingeleitete Verfahren zur Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans einzustellen und einen „qualifizierten Angebotsbebauungsplan“ aufzustellen. Ziel der Planung sei es, die bestehenden Nutzungen in der Gailenbacher Mühle baurechtlich zu sichern und zu erhalten. Es sollten klare Rahmenbedingungen für die künftige Nutzung und die Begrenzung der Nutzung auf den heutigen Bestand geschaffen werden.

4

Gegen den Bebauungsplan erhob die Antragstellerin im Verfahren der frühzeitigen Beteiligung mit Schriftsatz vom 13. Dezember 2018 Einwendungen. Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgte durch Bekanntmachung vom 24. Juli 2020 im Zeitraum vom 3. August 2020 bis 4. September 2020. Mit weiterem Schriftsatz vom 22. September 2020 erhob die Antragstellerin im Rahmen des Beteiligungsverfahrens (weitere) Einwendungen. Im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wies das Landratsamt A. in seiner Stellungnahme vom 2. September 2020 u.a. darauf hin, dass – was derzeit nicht erkennbar sei – im Falle eines höheren Schwerverkehrsanteils oder einer Verkehrssteigerung durch die Nutzungsänderung die Einmündung zur Kreisstraße aufgeweitet werden müsste. Das Wasserwirtschaftsamt Donauwörth teilte im Schreiben vom 4. September 2020 mit, dass das Plangebiet im amtlich festgesetzten berechneten Überschwemmungsgebiet der Schmutter liege und die Ausweisung neuer Baugebiete in Überschwemmungsgebieten nicht zulässig sei. Wasserwirtschaftliche Bedenken, z.B. hinsichtlich Geländeänderungen und Parkplatznutzung, könnten durch entsprechende Änderungen und Festsetzungen abgemildert werden. Mit Schreiben vom 10. September 2020 wies die Regierung von Schwaben, Höhere Landesplanungsbehörde, darauf hin, dass es sich bei dem Plangebiet um einen nicht angebundenen Standort im Außenbereich handle, der keine Siedlungsfläche i.S.d. LEP darstelle.

5

Am 30. Juni 2021 beschloss die Antragstellerin über die eingegangenen Stellungnahmen und fasste den Satzungsbeschluss. Hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung wurde ein Gewerbegebiet festgesetzt, bei dem u.a. Tankstellen, Anlagen für kirchliche, kulturelle, soziale und gesundheitliche Zwecke sowie Vergnügungsstätten nicht zugelassen wurden. Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter, die dem Gewerbebetrieb zugeordnet und ihm gegenüber in Grundfläche und Baumasse untergeordnet sind, wurden auf Gebäudeteile beschränkt. Darüber hinaus wurde insbesondere der Verkauf zentrenrelevanter Sortimente gemäß der Sortimentsliste der Antragsgegnerin, Betriebe und Einrichtungen mit „Schwerverkehrsintensiver Nutzung“ sowie die Lagerung wassergefährdender Stoffe außerhalb von Gebäuden nicht zugelassen. Zudem wurden Emissionskontingente für die Tag- und Nachtzeit festgesetzt. Der Bebauungsplan wurde am 23. Februar 2022 ausgefertigt und am 10. März 2022 bekannt gemacht.

6

Mit Schriftsatz vom 27. Juli 2022 erhob die Antragstellerin Normenkontrollantrag, den sie mit Schriftsatz vom 1. Februar 2023 begründete. Sie macht geltend in abwägungserheblichen Belangen betroffen zu sein, da die Erschließung über eine Gemeindeverbindungsstraße erfolge, die im östlichen Teil komplett und im westlichen Teil etwa hälftig auf Gemeindegebiet der Antragstellerin verlaufe. Der westliche Teil sei von der

Antragstellerin zudem nicht gewidmet. Aufgrund der vorhandenen Breite von überwiegend nur 4,50 m reiche die Straße zur Erschließung des festgesetzten Gewerbegebiets nicht aus. Verkehrliche Auswirkungen und insbesondere die Leistungsfähigkeit des Anschlusses an die Kreisstraße A 15 seien nicht geprüft worden. Die Festsetzung Nr. 10, wonach die Hochwasserschutzmaßnahmen wie wasserrechtlich genehmigt zu erhalten seien, wirke sich auf das Gemeindegebiet der Antragstellerin aus.

**7**

Der Bebauungsplan leide an einem formellen Fehler, da die Bekanntmachung zur Auslegung des Planentwurfs nur unzureichende Angaben zu den verfügbaren Umweltinformationen enthalten habe. Es fehlten Informationen zum Inhalt sowie eine Zusammenfassung nach Gattungen oder Typen. Materiell verstoße der Bebauungsplan gegen das Landesentwicklungsprogramm, weil es sich – trotz bereits vorhandener Bebauung – um eine Neuausweisung eines Siedlungsgebiets handle, das nicht an geeignete Siedlungseinheiten anbinde. Ferner liege ein Verstoß gegen das Verbot vor, in festgesetzten Überschwemmungsgebieten neue Baugebiete im Außenbereich auszuweisen. Auch wenn der verbaute Teil des Mühlenareals aufgrund der Hochwasserschutzmaßnahmen nicht mehr Teil des Überschwemmungsgebiets sei, seien die privaten Grünflächen, die teilweise aufgrund der Festsetzungen als Parkflächen nutzbar seien, nach wie vor Teil des Überschwemmungsgebiets. Zudem befinde sich die Hochwasserschutzmauer im Osten auf Gemeindegebiet der Antragstellerin, so dass sich Nr. 10 der textlichen Festsetzungen, die den Erhalt der Objektschutzmaßnahmen festsetze, auf das Gemeindegebiet der Antragstellerin beziehe. Darüber hinaus seien zahlreiche textliche Festsetzungen (u.a. Nr. 2.2, Nr. 3.2, Nr. 7, Nr. 8) unbestimmt bzw. rechtsfehlerhaft. Schließlich leide der Bebauungsplan an erheblichen Abwägungsfehlern, weil die Antragsgegnerin davon ausgegangen sei, dass mit dem Bebauungsplan eine seit Jahrzehnten bestehende gewerbliche Nutzung bauplanungsrechtlich legitimiert werde und der zulässige Nutzungsumfang auf den Bestand beschränkt bleibe. Dabei werde aber verkannt, dass ein Gewerbegebiet festgesetzt worden sei, das trotz des Ausschlusses mancher Nutzungen insgesamt ein viel weiteres Nutzungsspektrum als der Bestand aufweise. Hieraus folge auch ein Abwägungsdefizit in Bezug auf Auswirkungen auf Verkehr und Erschließung. Die Antragsgegnerin habe nicht geprüft, ob eine Straßenverbreiterung, die nur nach Norden auf dem Gebiet der Antragstellerin möglich sei, für eine ordnungsgemäße Erschließung erforderlich und realisierbar sei. Auch die Verkehrslärmimmissionen seien fehlerhaft abgewogen worden, da keine Auseinandersetzung damit erfolgt sei, ob die Überschreitung der Orientierungswerte der DIN 18005 hier gerechtfertigt sei. Eine Vorprüfung, ob erhebliche Beeinträchtigungen des FFH-Gebiets ausgeschlossen werden könnten, sei ebenfalls nicht erfolgt.

**8**

Die Antragstellerin beantragt,

**9**

den Bebauungsplan Nr. E5 „Gailenbacher Mühle“ der Antragsgegnerin, bekannt gemacht am 10. März 2022, für unwirksam zu erklären.

**10**

Die Antragsgegnerin hat sich nicht zur Sache geäußert und keinen Antrag gestellt.

**11**

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

**12**

Mit Schriftsatz vom 27. März 2023 haben die Antragstellerin und mit Schriftsatz vom 30. März 2023 die Antragsgegnerin jeweils auf mündliche Verhandlung verzichtet.

**13**

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

## **Entscheidungsgründe**

**14**

Der Normenkontrollantrag, über den im Einverständnis mit den Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entschieden wird (§ 101 Abs. 2 VwGO), hat Erfolg.

**15**

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

**16**

a) Die Antragstellerin ist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt.

**17**

Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann den Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Ein Antragsteller, der – wie hier – nicht Eigentümer von im Plangebiet gelegenen Grundstücken ist, kann eine mögliche Verletzung des in § 1 Abs. 7 BauGB normierten Abwägungsgebots geltend machen. Das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot hat drittschützenden Charakter hinsichtlich solcher privaten Belange, die für die Abwägung erheblich sind. Es verleiht Privaten ein subjektives Recht darauf, dass ihre Belange in der Abwägung ihrem Gewicht entsprechend abgearbeitet werden. Macht ein Antragsteller im Normenkontrollverfahren die Verletzung des Abwägungsgebots geltend, muss er einen Belang als verletzt bezeichnen, der für die Abwägung beachtlich war. Das sind nur solche Belange, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben. Nicht abwägungserheblich sind geringwertige oder mit einem Makel behaftete Interessen sowie solche, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, oder solche, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren. Benennt ein Antragsteller einen privaten Belang, der für die Abwägung beachtlich war, kann er sich im Rahmen von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO darauf berufen, dass seine abwägungsrelevanten Belange möglicherweise fehlerhaft abgewogen wurden. An die Geltendmachung einer – möglichen – Rechtsverletzung sind dabei keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. Es genügt, dass ein Antragsteller substantiiert Tatsachen vorträgt, die eine fehlerhafte Behandlung seiner Belange in der Abwägung als möglich erscheinen lassen (vgl. BayVGh, U.v. 25.11.2022 – 15 N 21.2243 – juris Rn. 18 m.w.N.).

**18**

Wird ein Verstoß gegen das interkommunale Abwägungsgebot des § 2 Abs. 2 Satz 1 i.V.m. § 1 Abs. 7 BauGB geltend gemacht, muss die Abwägung einen abwägungserheblichen Belang der Nachbargemeinde berühren und hinreichend substantiiert aufgezeigt werden, dass dieser Belang bei der Abwägung möglicherweise zu kurz gekommen ist (vgl. BayVGh, B.v. 29.3.2022 – 2 N 21.184 – juris Rn. 11). Die Nachbargemeinde kann sich unabhängig davon, welche planerischen Absichten sie für ihr Gebiet verfolgt oder bereits umgesetzt hat, gegen unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf dem benachbarten Gemeindegebiet zur Wehr setzen (vgl. BVerwG, U.v. 1.8.2002 – 4 C 5.01 – juris Rn. 21; BayVGh, U.v. 15.7.2020 – 15 N 18.2110 – juris Rn. 20 m.w.N.). Es spricht bereits viel dafür, dass sich die Antragstellerin als Nachbargemeinde hier mangels konkreter Angaben in der Bauleitplanung zur planbedingten Verkehrszunahme und unter Berücksichtigung der Stellungnahme der Tiefbauverwaltung des Landratsamts Augsburg vom 2. September 2020, wonach bei einer Zunahme des Schwerverkehrsanteils oder einer Verkehrssteigerung infolge der Nutzungsänderung eine Aufweitung der auf dem Gemeindegebiet der Antragstellerin liegenden Einmündung der Gemeindeverbindungsstraße in die Kreisstraße erfolgen müsste, auf städtebaulich bewältigungsbedürftige Nachteile berufen kann (vgl. BVerwG, U.v. 8.9.1972 – IV C 17.71 – juris Rn. 45; BayVGh, U.v. 30.11.2006 – 1 N 05.1665 – juris Rn. 26).

**19**

Die Antragstellerin kann sich aber jedenfalls auf das „einfache“ Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 7 BauGB berufen (vgl. BayVGh, U.v. 15.7.2020 – 15 N 18.2110 – juris Rn. 37; BVerwG, B.v. 7.12.2021 – 4 BN 18.21 – juris Rn. 9). Sie ist Eigentümerin der Grundstücke FINr. 579 und 581/3 Gemarkung Täferlingen, über die die wegemäßige Erschließung des Plangebiets erfolgt. Das Grundstück FINr. 581/3 Gemarkung Täferlingen grenzt dabei unmittelbar an das Plangebiet an. Die Grundstücke der Antragstellerin sind als Verkehrsflächen zur Erschließung des Plangebiets betroffen, wobei das wegemäßig genutzte Grundstück FINr. 581/3 Gemarkung Täferlingen straßenrechtlich nicht gewidmet ist. Im Hinblick darauf, dass sich die Antragsgegnerin der begrenzten Leistungsfähigkeit der Z. Straße bewusst war (vgl. Begründung Nr. 8, S. 10) und davon ausgeht, dass der Nutzungsumfang auf den vorhandenen Bestand beschränkt bleibe sowie die bestehenden Nutzungen baurechtlich gesichert und erhalten bleiben sollen (vgl. Begründung Nr. 5, S. 6; Nr. 8 S. 9), während von der Planung – trotz einzelner Regelungen nach § 1 Abs. 5, 6 BauGB – ein Gewerbegebiet nach § 8 BauNVO festgesetzt wurde, das Nutzungen auch über den vorhandenen Bestand

hinaus ermöglicht, ist ausreichend dargelegt, dass planbedingte Verkehrsauswirkungen sowie „einfache“ eigentumsrechtliche Belange der Antragstellerin im Rahmen der Abwägung von der Antragsgegnerin möglicherweise nicht ausreichend berücksichtigt wurden.

## 20

b) Der Antrag ist statthaft (§ 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO i.V.m. § 10 Abs. 1 BauGB) und innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO erhoben worden. Bei bestehender Antragsbefugnis ist regelmäßig auch das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis gegeben (vgl. BVerwG, U.v. 23.4.2002 – 4 CN 3.01 – juris Rn. 10). Es ist auch nicht ersichtlich, dass die vorhandenen gewerblichen Nutzungen den Bebauungsplan bereits vollständig baurechtlich genehmigt umsetzen würden (vgl. BayVGh, B.v. 29.3.2022 – 2 N 21.184 – juris Rn. 12).

## 21

2. Der Normenkontrollantrag ist begründet.

## 22

Die angegriffene Planung leidet unter Verstoß gegen § 2 Abs. 3 BauGB an nach § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 215 BauGB beachtlichen Ermittlungs- und Bewertungsdefiziten hinsichtlich der Belange Verkehr und Erschließung. Diese Mängel begründen die Gesamtwirksamkeit des streitgegenständlichen Bebauungsplans.

## 23

Eine Gemeinde ist im Rahmen der Bauleitplanung verpflichtet, die für die Planung bedeutsamen öffentlichen und privaten Belange (Abwägungsmaterial) zu ermitteln und zu bewerten (§ 2 Abs. 3 BauGB) sowie sie gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen (§ 1 Abs. 7 BauGB). 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), wenn 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 (Abwägungsfehlschätzung) 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. BVerwG, U.v. 23.11.2016 – 4 CN 2.16 – juris Rn. 12 m.w.N.; BayVGh, U.v. 13.12.2021 – 15 N 20.1649 – juris Rn. 39). Für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgebend (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB).

## 24

§ 2 Abs. 3 BauGB verlangt, dass allen abwägungsrelevanten Belangen mit der erforderlichen Ermittlungstiefe nachgegangen wird und die so ermittelten Belange zutreffend gewichtet werden. Die Norm ergänzt das materiell-rechtliche Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB um diese Verfahrensanforderung (vgl. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB; BVerwG, B.v. 30.6.2014 – 4 BN 38.13 – juris Rn. 6). Der Regelung liegt die Erwägung zugrunde, dass die für die konkrete Planungsentscheidung bedeutsamen Belange in einem ordnungsgemäßen Verfahren ermittelt und bewertet werden müssen, bevor sie gemäß § 1 Abs. 7 BauGB rechtmäßig abgewogen werden können (vgl. BayVGh, U.v. 3.8.2022 – 15 N 21.1291 – juris Rn. 31).

## 25

a) Die Planung der Antragsgegnerin lässt sich, soweit sie sich auf den vorhandenen Bestand bezieht und an diesem orientiert, nicht mit ihren Ausführungen zur Verkehrserwartung im Rahmen der Abwägungsentscheidung in Einklang bringen.

## 26

Städtebauliches Ziel der Antragsgegnerin ist einerseits der Erhalt des Anwesens auf den heutigen Bestand; entsprechend der zusammenfassenden Erklärung wurde eine darüberhinausgehende Entwicklung oder Ausdehnung ausgeschlossen (vgl. zusammenfassende Erklärung Nr. 1). Die Planung dient der

Bestandssicherung der dort vorhandenen Unternehmen und regelt das zulässige Nutzungsspektrum für die Zukunft (Begründung Nr. 4, S. 6); der zulässige Nutzungsumfang bleibt auf den Bestand beschränkt (Begründung Nr. 5, S. 6). Bestehende Nutzungen sollen baurechtlich gesichert und erhalten werden (Begründung Nr. 8.1, S. 9). Dieser – auf Bestandserhaltung und -sicherung angelegten – Planung wird jedoch gleichzeitig eine Basis für die weitere wirtschaftliche Nutzung und Verwertung des Grundstücks (vgl. Begründung Nr. 7, S. 8) gegeben. Hierbei soll für die bestehende Bebauung, beschränkt auf den gekennzeichneten Geltungsbereich des Bebauungsplans, eine baurechtliche Grundlage geschaffen werden, für die Beurteilung der Zulässigkeit bestehender und künftiger Nutzungen und Nutzungsänderungen, um eine zweckmäßige und wirtschaftliche Verwendung des Areals in Zukunft (vgl. Begründung Nr. 3, S. 5) sicher zu stellen. Das Plangebiet wurde als Gewerbegebiet zur Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben gemäß § 8 Abs. 1 BauNVO festgesetzt (vgl. Begründung Nr. 8.1, S. 9), wobei über den Bestandsschutz hinaus eine Nutzung der 40 m Anbauverbotszone zur Bundesautobahn A 8 für Lagerhallen, Lagerplätze oder Parkflächen möglich sein soll (Begründung Nr. 8.1, S. 11). Schließlich sollen entsprechend der tabellarischen Anlage zum städtebaulichen Rahmenplan zur Entwicklung der Gailenbacher Mühle vom 19. September 2019 erhebliche Leerstände (z.B. Gebäude Nr. 1, OG; Gebäude Nr. 2, DG + EG; Gebäude Nr. 3, OG; Gebäude Nr. 5, OG 1-3; Gebäude Nr. 6, OG 1-3; Gebäude Nr. 7b, EG + OG) künftig im Wesentlichen für nicht störende gewerbliche Nutzungen genutzt werden.

## 27

Die Angaben zeigen, dass die Antragsgegnerin mit der Bestandssicherung und der Beschränkung auf den vorhandenen Bestand einerseits und Nutzungsänderungen sowie einer Nutzung über den Bestandsschutz hinaus andererseits unterschiedliche Ziele verfolgt. Während teilweise mit „Bestand“ der vorhandene Gebäudebestand gemeint sein dürfte, nicht dagegen die vorhandenen konkreten Nutzungen, weil darauf abgestellt wird, dass der zulässige Nutzungsumfang auf den Bestand beschränkt bleiben soll (vgl. Begründung Nr. 5, S. 6; Zusammenfassende Erklärung Nr. 1), stellt die Antragsgegnerin an anderer Stelle auf eine reine Bestandssicherung ab (Begründung Nr. 8.1, S. 9) und geht im Rahmen der Abwägung davon aus, dass die Planung nicht über den heutigen Bestand hinausgehe (vgl. Abwägungstabelle zum Beschluss v. 1.7.2020). Die Festsetzung eines Gewerbegebiets im Rahmen eines Angebotsbebauungsplans nach §§ 8 ff. BauGB ermöglicht allerdings auch das Hinzutreten weiterer / anderer als der derzeit vorhandenen Nutzungen in – wie die tabellarische Aufstellung der Leerstände (s.o.) zeigt – nicht nur geringem Umfang. Die Ausweisung des Gewerbegebiets beinhaltet hier gerade keine Einschränkung der zugelassenen Nutzungen lediglich auf die schon vorhandenen Nutzungen, Betriebe und Anlagen.

## 28

Dies führt im Folgenden zu einem Abwägungsfehler bei der Ermittlung und Bewertung der Verkehrserwartungen. Denn die Antragsgegnerin geht bei der Abwägung der Einwendungen der Antragstellerin davon aus, dass das künftige Verkehrsaufkommen „in etwa dem heutigen Bestandsverkehr“ entsprechen werde, da aufgrund der Gewerbeflächenbegrenzung auf den heutigen Bestand keine wesentliche Ausweitung des Verkehrsaufkommens zu erwarten sei. Sie legt dabei zugrunde, dass die Gemeindeverbindungsstraße nur schwach befahren sei und als asphaltierte Straße mit einer befestigten Breite von 4,5 m eine ausreichend qualifizierte Anbindung für das Plangebiet und der darin möglichen Nutzungen dar (Begründung Nr. 11.1, S. 13). Da die Antragsgegnerin von der Beibehaltung des Bestandsverkehrs ausgeht, wurde keine Verkehrsuntersuchung veranlasst, obwohl zahlreiche Leerstände im aktuellen Bestand vorhanden sind (s.o.), das Landratsamt A. in seiner Stellungnahme vom 2. September 2020 auf die Notwendigkeit einer Aufweitung der Einmündung zur Kreisstraße im Falle eines höheren Schwerverkehrsanteils oder einer Verkehrssteigerung hinweist und das festgesetzte Gewerbegebiet auch eine andere (u.U. intensivere) Nutzung als die bereits vorhandenen gewerblichen Betriebe und Anlagen zulässt. Auch der schalltechnischen Untersuchung des Ingenieurbüros K. GmbH vom 19. September 2019 lassen sich keine Angaben zu dem vom Gewerbegebiet ausgehenden oder in Folge der Planung zu erwartenden zusätzlichen Verkehrsaufkommen bei Ausschöpfung der planerischen Festsetzungen entnehmen. Zwar kann sich die Gemeinde bei ihrer Planung von einem konkreten Vorhaben leiten lassen und ist bei der Entscheidung frei, ob sie einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan nach § 12 BauGB oder einen Angebotsbebauungsplan nach §§ 8 ff. BauGB erlässt (vgl. BayVGh, B.v. 27.7.2021 – 15 N 20.2639 – juris Rn. 23). Wählt die Gemeinde aber das Instrument der „normalen“ Angebotsplanung, muss sie grundsätzlich von einer maximalen Ausnutzung der Festsetzungen des Bebauungsplans ausgehen (vgl. BayVGh, U.v. 3.8.2022 – 15 N 21.1291 – juris Rn. 34) und darf sich bei der Ermittlung und der Bewertung

der Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind, nicht auf den vorhandenen Bestand oder eine bereits konkretisierte Betriebsansiedelung beschränken. Hier hat die Antragsgegnerin ausweislich der Planunterlagen hinsichtlich der Verkehrserwartungen keine Ermittlungen zu den die Möglichkeiten des vorliegenden Bebauungsplans ausschöpfenden Nutzungen angestrengt und damit ihre Abwägung unzulässig verkürzt.

### **29**

Der Plangeber muss, auch wenn ein konkretes Vorhaben oder ein vorhandener Bestand Anlass für eine Angebotsplanung ist, auch andere bauliche Nutzungen in seine Entscheidungen einbeziehen, insbesondere wenn das konkrete oder vorhandene Vorhaben, das den Planungsanlass darstellt, die Festsetzungen des Bebauungsplans nicht ausschöpft und daher die voraussichtlichen planbedingten Auswirkungen nicht realistisch und vollständig abbilden kann (vgl. BayVGH, U.v. 2.8.2016 – 9 N 15.2011 – juris Rn. 50). Dies hat die Antragsgegnerin hier angesichts der Festsetzung eines Gewerbegebiets nach Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen trotz zahlreicher ausgeschlossener Nutzungen, insbesondere nach Nr. 2.1, 2.2 und 2.5 der textlichen Festsetzungen, wie oben ausgeführt nicht berücksichtigt. Zudem handelt es sich hier um die Überplanung eines vorher zwar bereits gewerblich genutzten, aber im planungsrechtlichen Außenbereich gelegenen Areals.

### **30**

b) Gleiches gilt hinsichtlich der Auswirkungen auf die Erschließung des Plangebiets, die wegemäßig zu einem erheblichen Teil über das Gemeindegebiet der Antragstellerin führt.

### **31**

Die Antragsgegnerin geht davon aus, dass die Gemeindeverbindungsstraße nur schwach befahren sei und als asphaltierte Straße mit einer befestigten Breite von 4,5 m eine ausreichend qualifizierte Anbindung an das Plangebiet und der darin möglichen Nutzungen darstelle (vgl. Begründung Nr. 11.1, S. 13). Sie war sich der Erschließung durch die Gemeindeverbindungsstraße mit einem teilweisen Verlauf über das Gemeindegebiet der Antragstellerin (vgl. Begründung Nr. 11.1, S. 13) und der begrenzten Leistungsfähigkeit der Straße (vgl. Begründung Nr. 8.1, S. 10) bewusst. Auch in Kenntnis der Stellungnahme des Landratsamts Augsburg vom 2. September 2020 zu einer eventuell notwendigen Aufweitung der Einmündung zur Kreisstraße im Falle eines höheren Schwerverkehrsanteils oder einer Verkehrssteigerung sowie einem verringerten Sichtfeld geht die Antragsgegnerin von relativ geringem, vorwiegend PKW-Verkehr aus (vgl. Abwägungstabelle v. 30.6.2021). Wie bereits beim Verkehrsaufkommen lässt sie dabei auch hinsichtlich der Erschließung die sich durch den vorliegenden Angebotsbaugebäudeplan eröffnenden zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten außer Acht. Hinzu kommt, dass eine Anbindung des Gewerbegebiets an die Kreisstraße A 15 ausschließlich über das unmittelbar angrenzende Gemeindegebiet der Antragstellerin und – worauf die Antragstellerin hinweist – eine Ausweitung der Gemeindeverbindungsstraße auf dem Gemeindegebiet der Antragsgegnerin aufgrund des südlich der Straße in ihrem Gemeindegebiet befindlichen FFH-Gebiets nur nach Norden – im Gemeindegebiet der Antragstellerin – möglich sein dürfte.

### **32**

c) Die Ermittlungs- und Bewertungsmängel sind gem. § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 215 BauGB beachtlich und führen zur Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans.

### **33**

Die Antragsgegnerin hat die von der Planung berührten, abwägungserheblichen und damit i.S. von § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB wesentlichen Belange des Verkehrs und der Erschließung nicht hinreichend ermittelt und bewertet. Die Offensichtlichkeit der Fehler ergibt sich unmittelbar aus den Bebauungsplanakten, maßgeblich aus der Begründung zum Bebauungsplan sowie der der Abwägungsentscheidung des Stadtrats vom 30. Juni 2021 zugrundeliegenden Abwägungstabelle.

### **34**

Der Mangel im Planungsvorgang ist schließlich auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen. Hiervon ist schon dann auszugehen, wenn nach den Umständen des Einzelfalls die konkrete Möglichkeit besteht, dass ohne ihn die Planung anders ausgefallen wäre (vgl. BayVGH, U.v. 4.3.2021 – 15 N 20.468 – juris Rn. 50). Vorliegend kann nicht festgestellt werden, dass die Antragsgegnerin in jedem Falle den Satzungsbeschluss mit demselben Inhalt erlassen hätte. Mangels Ermittlung der durch die Festsetzung eines Gewerbegebiets eröffneten zusätzlichen Nutzungsmöglichkeiten ist offen, ob sich die Antragsgegnerin

für denselben Bebauungsplan entschieden hätte. Insbesondere ist nicht ersichtlich, zu welcher Konfliktlösung die Antragsgegnerin sich bei einer vollständigen, an der Ausschöpfung der Festsetzungen des Bebauungsplans orientierten Ermittlung der Verkehrserwartungen – auch im Hinblick auf mögliche Folgewirkungen der Erschließung – entschieden hätte.

### **35**

Die Abwägungsmängel sind auch rechtzeitig gem. § 215 Abs. 1 Nr. 1 und 3 BauGB innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplans Nr. E5 „Gailenbacher Mühle“ mit Grünordnungsplan am 10. März 2022 im Amtsblatt schriftlich gegenüber der Antragsgegnerin unter Darlegung des die Verletzung begründenden Sachverhalts geltend gemacht worden. Die Antragstellerin hat die Abwägungsmängel mit der Antragsbegründung des Normenkontrollantrags durch Schriftsatz vom 1. Februar 2023 vorgebracht. Da – wie sich hier aus dem Fristverlängerungsantrag der Antragsgegnerin zur Antragserwiderung vom 2. März 2023 ergibt – der Begründungsschriftsatz der Antragstellerin vor Ablauf der Jahresfrist bei der Antragsgegnerin einging, bedarf es hierzu keines separaten Rügeschreibens (vgl. BVerwG, U.v. 14.6.2012 – 4 CN 5.10 – juris Rn. 27; BayVGh, U.v. 17.7.2020 – 15 N 19.1377 – juris Rn. 49; U.v. 9.6.2021 – 15 N 20.1412 – juris Rn. 91).

### **36**

d) Auf die weiteren geltend gemachten Fehler kommt es damit nicht an. Ohne dass es entscheidungserheblich wäre und nur exemplarisch, wird darauf hingewiesen, dass einiges dafürspricht, dass eine unzureichende Bekanntmachung der verfügbaren Arten umweltbezogener Informationen nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB vorliegen dürfte (vgl. OVG Berlin-Bbg, U.v. 4.11.2022 – OVG 2 A 9.19 – juris Rn. 37; BayVGh, U.v. 31.3.2020 – 15 N 17.1717 – juris Rn. 18) sowie die Festsetzungen zu den maximal zulässigen baulichen Höhen unbestimmt sein dürften, da sich diese ausschließlich auf den vorhandenen Gebäudebestand und nicht die festgesetzten Baufenster beziehen und innerhalb der Baufenster keine Trennlinie ausgemacht werden kann.

### **37**

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

### **38**

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

### **39**

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