Titel:

Normenkontrollantrag gegen Bebauungsplan mit Sondergebiet für touristische Nutzungen und Anlagen für gesundheitliche Zwecke

Normenketten:

VwGO § 47

BauNVO § 11 Abs. 2

BauGB § 1 Abs. 3 S. 1, § 1 Abs. 7

Leitsätze:

1. Der unbestimmte Rechtsbegriff der "anderen Maßnahme der Innenentwicklung" gem. § 13a Abs. 1 S. 1 BauGB umfasst alle Maßnahmen der Innenentwicklung, die nicht als Wiedernutzbarmachung von Flächen oder als Nachverdichtung zu beurteilen sind. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)
2. Eine Verhinderungsplanung ist nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entspricht, sondern nur vorgeschoben ist, um eine andere Nutzung zu verhindern. (Rn. 21) (redaktioneller Leitsatz)
3. Mit einem "Sanatorium" wird nach herkömmlicher Auffassung der Vorschriften der BauNVO eine Einrichtung für gesundheitliche Zwecke im Sinn einer Kureinrichtung verstanden wie zB eine Kurklinik, in der vorrangig die Folgen einer Erkrankung behandelt werden. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
4. Selbst gewisse Zweifel an der Wirtschaftlichkeit des Vorhabens beseitigen nicht die als absolute Grenze anzusehende Privatnützigkeit des Eigentums, solange der Eigentümer noch vernünftigen Gebrauch von seinem Eigentum machen kann; derartige Zweifel stehen einer Festsetzung erst dann entgegen, wenn nach Lage der Dinge eine Rentabilität der Nutzung auf Dauer nicht erwartet werden kann. (Rn. 27) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Sondergebiet für touristische Nutzungen und Anlagen für gesundheitliche Zwecke, Erforderlichkeit der Bauleitplanung, Ordnungsgemäße Abwägung der Eigentümerinteressen, Bestimmtheit, ordnungsgemäße Abwägung der Eigentümerinteressen, Erforderlichkeit

Fundstelle:

BeckRS 2024, 30436

Tenor

I. Die Verfahren der Antragsteller zu 1, 2 und 4 werden eingestellt.

II. Der Antrag der Antragstellerin zu 3 wird abgelehnt.

III. Die Kosten des Verfahrens tragen die Antragsteller – zu 1 und 2 als Gesamtschuldner – zu je einem Drittel.

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

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Die Antragsteller wenden sich gegen den im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB erlassenen einfachen Bebauungsplan „Innere B. Straße“, den die Antragsgegnerin am 26. Oktober 2021 als Satzung beschlossen und am 10. November 2021 bekannt gemacht hat.

2

Das ca. 0,77 ha große Plangebiet liegt im sogenannten Badeteil der Antragsgegnerin und schließt im Süden mit der B. Straße ab. Nach der Begründung des Bebauungsplans ergänzt der Bebauungsplan die in der direkten Nachbarschaft und näheren Umgebung bestehenden Bebauungspläne, die ebenfalls eine touristische Nutzung festsetzen. Dabei handelt es sich um den Bebauungsplan „SO Bäderviertel“, der auf dem Areal des ehemaligen Freizeitbades „A.“ und des ehemaligen Hotels „J.-hof“ eine Hotelnutzung festsetzt und den Bebauungsplan „SO Bäderviertel Mitte“, der durch die Bebauungspläne „Wandelhalle – SO Veranstaltungsstätte mit Gastronomie“ und „SO Hotel S.-straße“ ersetzt werden soll. Der streitgegenständliche Bebauungsplan setzt als Art der baulichen Nutzung ein Sondergebiet für touristische Nutzung und Anlagen für gesundheitliche Zwecke gemäß § 11 Abs. 2 BauNVO fest. Neben den in A.2.1 genannten zulässigen Nutzungen kann ausnahmsweise eine Wohnung je Betrieb für Betriebsinhaber oder Betriebsleiter zugelassen werden (A.2.2); nicht zulässig sind Wohnnutzungen jeglicher Art, alle Arten von Wohn- und Pflegeheimen sowie Pensionen, Vergnügungsstätten und Anlagen für soziale Zwecke (A.2.3). Mit der Planung soll ein Rahmen für die nötigen Strukturen einer touristischen und gesundheitstouristischen Nutzung gesichert werden, insbesondere auch durch den Erhalt und die Stärkung des vorhandenen Bestandes, und die Funktion und Identität des Badeteils gestärkt werden. Die Schaffung von Baurecht für hochwertige Nutzungen im Tourismus- und Gesundheitsbereich soll einen Beitrag zur Stärkung des Tourismussektors der Stadt B. … leisten. Zugleich soll eine Umwandlung des Gebiets zu einer überwiegenden Wohnnutzung vermieden werden. Die übergeordneten Planungsziele wurden im „Städtebaulichen Rahmenkonzept Badeteil“ vom 7. Oktober 2014 formuliert und in weiteren Studien und Analysen (Integriertes Stadtentwicklungskonzept (ISEK 2017), Hotelbedarfsanalyse „Hotel-Masterplanung B. …“ 2020, dwif-Studie „Wirtschaftsfaktor Tourismus für B.“ 2020, „TREUGAST Solutions Group“ vom 2. Dezember 2020 und 26. Februar 2021 sowie Vorbereitende Untersuchungen Badeteil B. …) bestätigt und weiterentwickelt.

3
Die Antragsteller zu 1 und 2 waren bis zum Mai 2022 Eigentümer des im Plangebiet liegenden Grundstücks FlNr. …3, auf dem die Antragstellerin zu 4 ein Sanatorium betreibt. Im Rahmen der nachlassbezogenen Vermögensverwaltung haben sie mit Gesellschaftsvertrag vom 15.6.2021 die Antragstellerin zu 3 gegründet, deren alleinige Kommanditisten sie sind. Sie sind auch alleinige Gesellschafter und Geschäftsführer der Komplementärin der Antragstellerin zu 3, die seit 2022 Eigentümerin des vorbenannten Grundstücks ist.

4
Am 3. November 2022 stellten die Antragstellerinnen beim Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag und beantragten,

5
den Bebauungsplan „Innere B. Straße“ im Bereich der Grundstücke FlNr. … … … … … … … … … … …, … … und … für unwirksam zu erklären.

6
Der Bebauungsplan hätte nicht im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB erlassen werden dürfen. Es sei zu bezweifeln, dass es sich um eine Maßnahme der Innenentwicklung handle. Auf der Grundlage von § 13a BauGB dürften die Flächen nicht – wie hier – in ihrem Bestand festgeschrieben werden. Der Versuch, vorhandene städtebauliche Strukturen zu sichern, stelle keine „andere Maßnahme der Innenentwicklung“ dar. Die für die Beurteilung maßgeblichen Unterlagen ISEK 2017, die Hotelbedarfsanalysen der TREUGAST, die dwif-Studie sowie die Vorbereitende Untersuchung Badeteil B. … seien nicht während der Auslegung der Planunterlagen einsehbar gewesen. Der Bebauungsplan verstoße gegen das Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit. Das überwiegend bebaute Plangebiet umfasse nur wenige Flurnummern. Es sei nicht nachvollziehbar, weshalb der unbebaute Teil des Grundstücks FlNr. …9 einbezogen worden sei, weil damit willkürlich eine bestehende Grundstückseinheit mit dem Grundstück FlNr. …2 aufgelöst werde. Die an das Plangebiet anschließenden Grundstücke wiesen überwiegend Wohnnutzungen auf. Bei dem im Plangebiet liegenden Sanatorium und dem Hotel A.-hof handle es sich um eine inselgleiche Ansiedlung zweier touristischer Unternehmen. Die Annahme, dass sich das Plangebiet auf der „touristischen Hauptachse“ von B. … befinde, auf der erfolgreich Tourismus und Gesundheitstourismus betrieben werde, sei abwegig. Eine Wechselbeziehung mit den Plangebieten jenseits der B. Straße scheide aufgrund der auf dem Grundstück FlNr. …4 bestehenden massiven Einfriedung durch eine Mauer aus. Der angrenzende vorhabenbezogene Bebauungsplan „B. Platz“ setze ein allgemeines

Wohngebiet fest. Auch im Hinblick auf den Bereich des J.-hofs und des A. …, die beide geschlossen seien, erscheine die tatsächliche Realisierung eines Baurechts für ein qualitativ hochwertiges Übernachtungsangebot wenig erfolgsversprechend. Es fehle an einem schlüssigen und realisierbaren städtebaulichen Konzept. Es handle sich um eine reine Vorrats- und Verhinderungsplanung, deren Anlass ihr – zwischenzeitlich zurückgenommener – Antrag auf Vorbescheid aus dem Jahr 2018 gewesen sei. Die wenigen Betriebe hätten weder die Möglichkeit noch die Ausstrahlungskraft, um maßgeblichen Einfluss auf die touristische Struktur der Stadt B. … nehmen zu können. Dieses Scheitern werde auch durch die Vorbereitende Untersuchung belegt. Es sei abzusehen, dass die Verwirklichung des Vorhabens innerhalb eines 10-Jahreszeitraums ausgeschlossen sei. Unzutreffend sei auch, dass die Antragsgegnerin die Kriterien für das Prädikat „Heilklimatischer Kurort“ und „Moorheilbad“ erfülle. Derzeit gebe es nur eine Rehaklinik, die Moor aus K. beziehe, ein Kurmittelhaus gebe es seit Jahrzehnten nicht mehr. Ein dringender Bedarf für die Sondergebietsfestsetzung bestehe nicht, da der lokale Hotelmarkt von einer rückläufigen Entwicklung gekennzeichnet und größtenteils auf Tagestouristen beschränkt sei. Ausweislich der angestrebten Entwicklung neuer Gesundheits-, Tagungs- und Wellnessangeboten sei der Bau neuer Hotels bezweckt. Der T. Weg stelle kein sektorales Entwicklungskonzept nach § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB dar. Die Erhaltung von „Kerngebieten des Bäderviertels für Tourismus und Fremdenverkehr“ habe in einer Vielzahl von Fällen nichts mit dem Bäderviertel zu tun. Der Ausschluss von Anlagen für soziale Zwecke sei angesichts der Festsetzung A.2.1.5 widersprüchlich, weil auch Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtungen als Anlagen für soziale Zwecke zu bewerten seien. Der Bebauungsplan sei abwägungsfehlerhaft. Die Antragsgegnerin habe den mit der eingeschränkten Nutzungsmöglichkeit einhergehenden Wert- und Vermögensverlust nicht berücksichtigt. Zudem sei die „Vorbereitende Untersuchung Badeteil B. …“ erst am 31. Juli 2021 veröffentlicht worden und dem Stadtrat am 1. Juni 2021 und 26. Juli 2021 nicht bekannt gewesen. Das „Städtebauliche Konzept Badeteil“ aus dem Jahr 2006 sei überholt, eine Umsetzung des Konzepts sei seit 15 Jahren gescheitert. Entgegen der im Abwägungsverfahren vorgetragenen Auffassung handle es sich im hier maßgeblichen Bereich nicht um ein Kerngebiet mit den höchsten Zahlen der Gästeankünfte, weil der Anteil an Gästeankünften 2019 hier nur 4,2% betragen habe. Unzutreffend sei auch die Annahme, dass die Aufnahme von Kuren in den Pflichtleistungskatalog der Krankenkassen zu berücksichtigen sei, weil dies lediglich ambulante Kuren der Kassenpatienten betreffe und die Gesetzesänderung keinen Einfluss auf die Wirtschaftlichkeit der Betriebe habe.

7
Die Antragsgegnerin beantragt,

8
den Antrag abzulehnen.

9
Der Bebauungsplan habe im beschleunigten Verfahren erlassen werden können, da von den Maßnahmen der Innenentwicklung auch rein qualitative Maßnahmen wie die Überplanung von gewachsenen städtebaulichen Strukturen nach § 1 Abs. 6 Nr. 4 BauGB, die nach § 30 BauGB oder § 34 BauGB zu beurteilen seien, erfasst seien. Die Sicherung dieser Strukturen beinhalte auch die Änderung oder Beschränkung von Nutzungen. Im Übrigen sei bei bestandserhaltenden Plänen nicht mit zusätzlichen Umweltauswirkungen zu rechnen. Ein Verstoß gegen § 3 Abs. 2 Satz 1 BauGB liege nicht vor. Neben dem Planentwurf und der Begründung müssten lediglich die wesentlichen umweltbezogenen Stellungnahmen öffentlich ausgelegt werden. Die städtebaulichen Studien zum touristischen Potential und die Wirtschaftlichkeitsuntersuchungen stellten keine solchen Stellungnahmen dar. Es fehle auch nicht an der Planerforderlichkeit, insbesondere handle es sich nicht um eine unzulässige Verhinderungsplanung. Ziel der Planung sei die Erhaltung und Stärkung der touristischen Struktur auf den überplanten Grundstücken. Hierfür spiele die Strahlkraft der vorhandenen Betriebe keine Rolle. Auch kleinere Betriebe gehörten zu einer lebendigen Fremdenverkehrsdestination. Der bereits fast vollständig vollzogenen Planung liege eine positive städtebauliche Zielsetzung zugrunde, die nicht überholt sei und auf dem Städtebaulichen Rahmenkonzept Badeteil in der Fassung vom 7. Oktober 2014 beruhe. Die Einbeziehung zusätzlicher Flächen wie der unbebaute Teil des Grundstücks FlNr. …9 sei zur Formulierung von städtebaulichen Zielen für die Zukunft, die mit der Weiterentwicklung der Bestandsbetriebe verfolgt würden, zulässig; der einbezogene Grundstücksteil könne der Nutzung des Sanatoriums oder anderen zulässigen Nutzungen Raum geben und ein unerwünschtes Heranrücken der Wohnbebauung könne damit vermieden werden. Es bestehe auch ein Bedarf an Einrichtungen im Bereich Tourismus und Gesundheit. Die städtebaulichen Ziele

seien auch bei einem etwaigen Wegfall des Prädikats „Heilklimatischer Kurort“ und „Moorheilbad“ weiterhin sinnvoll. Die Festsetzungen des Bebauungsplans genügten dem Bestimmtheitsgebot. Der Bebauungsplan unterscheide entsprechend der BauNVO zwischen Anlagen für gesundheitliche und für soziale Zwecke. Das Sanatorium stelle eine Anlage für gesundheitliche Zwecke dar. Der Begriff „Sanatorium“, der weder in der BauNVO noch im SGB V definiert sei, könne als ein Unterfall der Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtung im Sinn von § 107 Abs. 2 SGB V definiert werden. Die monierte Abwägungsdisproportionalität in Bezug auf die Wirtschaftlichkeit der festgesetzten Nutzungen liege nicht vor. Von einer offenkundigen Unwirtschaftlichkeit und somit eine Undurchführbarkeit der Planung könne keine Rede sein, weil sich im Plangebiet bereits ein Hotel, sieben Ferienwohnungen und ein Sanatorium befänden, die bis heute betrieben würden.

10
Für den Verlauf der mündlichen Verhandlung vom 1. Oktober 2024 wird auf das Protokoll verwiesen. Im Übrigen wird ergänzend auf die Gerichtsakte und die Normaufstellungsakten sowie auf die vorgelegten Bauakten Bezug genommen. Die Antragsteller zu 1, 2 und 4 haben ihre Normenkontrollanträge in der mündlichen Verhandlung zurückgenommen.

Entscheidungsgründe

11
Aufgrund der Rücknahme der Normenkontrollanträge durch die Antragsteller zu 1, 2 und 4 ist das Verfahren insoweit einzustellen. Der Normenkontrollantrag der Antragstellerin zu 3 hat keinen Erfolg.

12
1. Der Antrag ist zulässig, insbesondere ist die Antragstellerin 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. Die Antragstellerin ist zwar keine juristische Person, sie kann aber unter ihrer Firma als Sonderform der Kommanditgesellschaft Rechte – insbesondere Rechte an Grundstücken – erwerben sowie vor Gericht klagen und verklagt werden (§ 124 Abs. 1 i.V.m. § 161 Abs. 2 HGB); damit handelt es sich um eine einer juristischen Person teilweise gleichgestellte Personenvereinigung. Die Antragstellerin muss hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch die Festsetzungen des Bebauungsplans 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).

13
Damit ist die Antragsbefugnis der Antragstellerin als Eigentümer eines Grundstücks, für das der Bebauungsplan Festsetzungen trifft, gegeben.

14
2. Der Bebauungsplan weist nicht die geltend gemachten Rechtsfehler auf. Es liegt kein beachtlicher Verstoß gegen Verfahrens- und Formvorschriften vor (2.1.). Dem Bebauungsplan fehlt es nicht an der städtebaulichen Erforderlichkeit (2.2.). Die Zulassung von Sanatorien einerseits und der Ausschluss von Anlagen für soziale Zwecke andererseits ist nicht widersprüchlich und genügt dem Gebot der Bestimmtheit und Normenklarheit (2.3.). Ermittlungs- und Bewertungsfehler oder Abwägungsmängel liegen nicht vor (2.4.).

15
2.1. Die geltend gemachten Verstöße gegen Verfahrens- oder Formvorschriften liegen nicht vor.

16
2.1.1. Nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB kann ein Bebauungsplan für die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung oder andere Maßnahmen der Innenentwicklung aufgestellt werden. Der unbestimmte Rechtsbegriff der „anderen Maßnahme der Innenentwicklung“ umfasst alle Maßnahmen der

Innenentwicklung, die nicht als Wiedernutzbarmachung von Flächen oder als Nachverdichtung zu beurteilen sind. Diese müssen nach Ziel und Inhalt der Entwicklung der überplanten Fläche dienen, ein Bebauungsplan nach § 13a BauGB muss mithin die bauplanungsrechtliche Grundlage für Maßnahmen der Innenentwicklung selbst schaffen (vgl. BVerwG, U.v. 15.9.2022 – 4 C 5.21 – NVwZ 2023, 351; U.v. 29.6.2021 – 4 CN 6.19 – BVerwGE 173, 70). Mit „anderen Maßnahmen der Innenentwicklung“ sind daher auch solche umfasst, die nicht zur einer rein quantitativ verstandenen „Mehr“-Entwicklung führen. Auch rein qualitative städtebauliche Maßnahmen können nach der obergerichtlichen Rechtsprechung eine Innenentwicklung darstellen (vgl. BVerwG, U.v. 25.4.2023 – 4 CN 5.21 – BVerwGE 178, 239; BayVGH, B.v. 20.12.2022 – 1 NE 22.2132 – juris Rn. 22 mit Hinweis auf VGH BW, U.v. 12.10.2021 – 8 S 48/19 – juris Rn. 58 ff.; OVG NW, U.v. 11.11.2021 – 10 D 80/19.NE – juris Rn. 21; U.v. 12.2.2014 – 2 D 13/14.NE – BauR 2014, 2042; OVG Rh-Pf, U.v. 29.7.2020 – 8 C 11423/19.OVG – BauR 2020, 1730). Danach ist die Wahl des beschleunigten Verfahrens nach § 13a BauGB für das Plangebiet nicht zu beanstanden. Die Antragsgegnerin verfolgt mit der Überplanung des nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB zu beurteilenden gewachsenen Siedlungsbereichs das Ziel, die vorhandenen städtebaulichen Strukturen aus fremdenverkehrlichen und gesundheitstouristischen Nutzungen zu erhalten und weiterzuentwickeln. Mit den Festsetzungen, insbesondere dem Ausschluss von Wohnnutzungen und Anlagen für soziale Zwecke, soll die künftige Entwicklung des Gebiets gesteuert und die städtebauliche Funktion des Bereichs gesichert werden. Die weiteren Voraussetzungen des § 13a BauGB liegen vor, die Überplanung der im Geltungsbereich des Bebauungsplans liegenden Grundstücke ist sowohl räumlich als auch inhaltlich von § 13a BauGB gedeckt.

17

2.1.2. Das förmliche Beteiligungsverfahren der Auslegung nach § 3 Abs. 2 BauGB – ein etwaiger Verstoß gegen § 3 Abs. 1 BauGB ist nach § 214 Abs. 1 BauGB generell unbeachtlich – dient insbesondere der vollständigen Ermittlung und zutreffenden Bewertung der von der Planung berührten Belange (§ 4a Abs. 1 BauGB). Sinn und Zweck des Beteiligungsverfahrens ist die frühzeitige Information der betroffenen Öffentlichkeit unter anderem über das vorgesehene Verfahren einschließlich der Angaben darüber, welche für die geplante Tätigkeit relevanten Informationen über die Umwelt verfügbar sind. Gegenstand der Auslegung ist der Entwurf eines Bebauungsplans nebst einer Begründung sowie des nach § 2 Abs. 4 BauGB zu erstellenden Umweltberichts, der – soweit gesetzlich vorgeschrieben – ein „gesonderter“ Teil der Begründung ist (§ 2a Satz 3 BauGB) und die nach Einschätzung der Gemeinde wesentlichen, bereits vorliegenden umweltbezogenen Stellungnahmen bzw. Gutachten. Andere Stellungnahmen, wie hier die städtebaulichen Studien zum touristischen Potential sind dagegen von der Regelung nicht umfasst, sie gehören nicht zu den umweltbezogenen Stellungnahmen. Im Übrigen ist weder ersichtlich noch dargelegt, dass diese Untersuchungen auch (relevante) umweltbezogene Aspekte enthalten soll. Zudem bestand die Möglichkeit, auf die in das Internet eingestellten Untersuchungen zurückzugreifen wie z.B. den Auslegungsentwurf der Vorbereitenden Untersuchungen und das ISEK 2017 bzw. Auskünfte von der Gemeinde zu verlangen (vgl. Krautzberger/Jaeger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Januar 2024, § 3 Rn. 38).

18

2.2. 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. Die Frage der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit planerischer Festsetzungen unterliegt der Abwägungskontrolle und darf nicht zum Maßstab der städtebaulichen Rechtfertigung gemacht werden. Die Gemeinde betreibt bereits dann städtebauliche Planung, wenn sie sich im Rahmen ihrer durch Planungsziele konkretisierten eigenen städtebaulichen Entwicklungs- und Ordnungsvorstellungen hält und den Festsetzungen in Bezug auf diese

Ziele Förderpotential zukommt (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. 5.5.2015 – 4 CN 4.14 – NVwZ 2015, 1537). Dabei gilt das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit nicht nur für den Anlass der Bauleitplanung, sondern auch für deren Inhalt und damit für jede Festsetzung (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).

19
Die Antragsgegnerin verfolgt mit ihrer Planung städtebauliche Ziele. Mit dem einfachen Bebauungsplan soll ein Rahmen für die nötigen Strukturen einer touristischen und gesundheitstouristischen Nutzung des Gebiets geschaffen und gesichert werden. Neben der Schaffung von neuen Betrieben und Einrichtungen soll insbesondere der Erhalt und die Weiterentwicklung des Bestandes, hier in Gestalt des bereits bestehenden Hotels, der Ferienwohnungen und des Sanatoriums, gestärkt werden. Das Plangebiet liegt nach der Begründung des Bebauungsplans (S. 5 ff) auf der „touristischen Hauptachse“ von B. … Die Antragsgegnerin bemüht sich seit Jahren, das Bäderviertel attraktiv für neue touristische Einrichtungen im Bereich Gesundheit und Übernachtung zu gestalten; ihre städtebaulichen Ziele hat sie insbesondere durch das Rahmenkonzept „Badeteil“ und die neueren Untersuchungen (z.B. ISEK 2017) dokumentiert und in der direkten Nachbarschaft und näheren Umgebung Bebauungspläne beschlossen, die ebenfalls touristische Nutzung festsetzen. Damit verfolgt die Antragsgegnerin in städtebaulich legitimer Weise öffentliche Belange aus § 1 Abs. 6 Nr. 3, 4 und 11 BauGB (vgl. BayVGH, U.v. 2.5.2019 – 1 N 17.521 – juris Rn. 16). Soweit der Planumgriff auf die bereits bestehende öffentliche Straße erstreckt wird, werden lediglich die tatsächlichen Verhältnisse im Plangebiet des einfachen Bebauungsplans dargestellt.

20
Der Bebauungsplan entbehrt auch nicht aus rechtlichen oder tatsächlichen Gründen auf Dauer oder unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit. Mit der Einbeziehung des östlich an das Sanatorium angrenzenden Grundstücks FlNr. …9 in den Planumgriff des Bebauungsplans steht eine zusätzliche Fläche für eine Nutzung durch das Sanatorium oder einer anderen zulässigen Nutzung zur Verfügung. Die Antragsgegnerin kann damit zum einen das mit der Planung verfolgte Ziel der Weiterentwicklung der Bestandsbetriebe durch Erweiterungen – unabhängig von der derzeitigen Nutzung des Grundstücks im Zusammenhang mit dem (eigenständigen) Grundstück FlNr. …2 – verwirklichen und zum anderen eine Umwandlung des Gebiets zu einer überwiegenden Wohnnutzung vermeiden, welche nicht den Planungszielen der Antragsgegnerin für diesen Bereich entspricht. Für den anzulegenden Maßstab, ob die Planung auf eine Verwirklichung in angemessener Zeit angelegt und rechtlich möglich ist, ist anhand der konkreten Einzelfallumstände zu prüfen, ob auf der Grundlage der Darlegungen des Planungsträgers in der Planbegründung die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Bebauungsplan bzw. einzelne Festsetzungen realistischerweise umgesetzt werden können. Dabei ist nicht zuletzt die Art der in Rede stehenden Festsetzungen von Bedeutung. Insbesondere Flächenfestsetzungen tragen in aller Regel schon dadurch eine Vollzugswahrscheinlichkeit in sich, dass die Zulässigkeit neuer Vorhaben (§ 29 Abs. 1 BauGB) an ihnen zu messen ist (§ 30 BauGB) und sich so zumindest langfristig ein Gebietswandel einstellen wird. Allein der Wille eines Grundstückeigentümers, die Realisierung einer bestimmten Festsetzung zu verhindern, ist regelmäßig nicht geeignet, diese Festsetzung außer Kraft treten zu lassen (vgl. BVerwG, U.v. 23.11.2016 – 4 CN 2.16 – BVerwGE 156, 336). Soweit bereits Normenkontrollanträge von Eigentümern benachbarter Bebauungspläne erhoben wurden, kann dies die Verwirklichung der städtebaulichen Entwicklung zwar verzögern, nicht aber die Erforderlichkeit der vorliegenden Planung in Frage stellen. Das von der Antragsgegnerin verfolgte Planungsziel kann auch unabhängig von dem Prädikat „Heilklimatischer Kurort“ erreicht werden. Im Übrigen stellt das Gebot der generellen Erforderlichkeit der Planung keine Anforderungen an die Einzelheiten einer konkreten planerischen Lösung, hierfür ist in erster Linie das Abwägungsgebot maßgeblich (vgl. BVerwG, U.v. 27.3.2013 – 4 C 13.11 – BVerwGE 146, 137). Die Frage, ob mit der zugelassenen baulichen Nutzung ein wirtschaftlich tragfähiges Gesamtkonzept verwirklicht werden kann, ist (erst) im Rahmen der Prüfung der sachgerechten Abwägung zu behandeln (vgl. BayVGH, U.v. 13.11.2013 – 1 N 11.2263 – juris Rn. 27).

21
Es handelt sich auch nicht um eine unzulässige Verhinderungs- bzw. Negativplanung, weil es sich um ein kleines Plangebiet handelt, das teilweise von Wohnnutzung umgeben ist und die Antragsgegnerin eine weitere Ausbreitung der Wohnnutzung verhindern möchte. Ziel der Planung ist die Erhaltung und Stärkung der touristischen und gesundheitstouristischen Struktur im Plangebiet. Hierfür spielt eine besondere

Strahlkraft der vorhandenen Betriebe keine Rolle. Die Antragsgegnerin verfolgt mit Blick auf ihre Bedeutung als Fremdenverkehrsort das positive Ziel der Erhaltung und Erweiterung der Tourismus- und Gesundheitsbetriebe. Eine Verhinderungsplanung ist nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entspricht, sondern nur vorgeschoben ist, um eine andere Nutzung zu verhindern (vgl. BVerwG, B.v. 18.1.2012 – 4 BN 25.11 – juris Rn. 4; B.v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 – BayVBl 1999, 410). Das ist hier nicht der Fall. Dass die Antragsgegnerin als Auslöser für die Planung einen Antrag der Antragstellerin auf Erteilung eines Vorbescheids zugrunde gelegt hat, macht die Planung ebenfalls nicht zu einer unzulässigen Verhinderungsplanung. Die Gemeinden können solche Vorgänge zum Anlass nehmen, um ihre städtebaulichen und gestalterischen Vorstellungen in Bebauungsplänen festzuschreiben (vgl. BVerwG, U.v. 19.2.2004 – 4 CN 16.03 – BVerwGE 120, 138).

22
2.3. Die Festsetzungen zur zulässigen Art der baulichen Nutzung im Hinblick auf Sanatorien nach A.2.1.3 und der Ausschluss von sozialen Anlagen nach A.2.3.4 verstoßen nicht gegen den Grundsatz der Bestimmtheit und Normenklarheit. 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. 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. 6.12.2019 – 15 N 18.636 – juris Rn. 26; U.v. 21.6.2016 – 9 N 12.218 – BayVBl 2016, 850; U.v. 5.2.2009 – 1 N 07.2713 u.a. – juris Rn. 50; OVG NRW, U.v. 2.12.2016 – 2 D 121/14.NE – juris Rn. 62).

23
Gemessen an diesen Maßstäben liegt der geltend gemacht Widerspruch nicht vor, weil ein Sanatorium eine Anlage für gesundheitliche Zwecke darstellt und nicht eine Anlage für soziale Zwecke. Die Baunutzungsverordnung unterscheidet in den §§ 2 ff. BauNVO zwischen Anlagen für gesundheitliche und für soziale Zwecke. Dieser Unterscheidung folgend setzt der Bebauungsplan die Zulässigkeit von Sanatorien bzw. die Unzulässigkeit von sozialen Anlagen fest. Zwar fehlt es für den in A.2.2.3 verwendeten Begriff „Sanatorium“ an einer Definition in der Baunutzungsverordnung, der hier verwendete Begriff des „Sanatoriums“ lässt jedoch die zulässige Nutzung nicht offen. Unabhängig davon, ob es sich um einen Unterfall einer Vorsorge- und Rehabilitationseinrichtung im Sinn des § 107 Abs. 2 SGB V handelt, wird damit nach herkömmlicher Auffassung der Vorschriften der BauNVO eine Einrichtung für gesundheitliche Zwecke im Sinn einer Kureinrichtung verstanden wie z.B. eine Kurklinik, in der vorrangig die Folgen einer Erkrankung behandelt werden (vgl. Stock in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauNVO, Stand 1. April 2024, § 4 Rn. 99).

24
2.4. Der Bebauungsplan erweist sich auch nicht als abwägungsfehlerhaft.

25
Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und bewerten (§ 2 Abs. 3 BauGB). 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, U.v. 5.5.2015 – 4 CN 4.14 – NVwZ 2015, 1537; B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 – ZfBR 2013, 573; B.v. 10.11.1998 – 4 BN 44.98 – NVwZ-RR 1999, 423). Die Gemeinde darf durch ihre Bauleitplanung die (bauliche) Nutzbarkeit von Grundstücken verändern und dabei auch die privaten Nutzungsmöglichkeiten einschränken oder gar aufheben. Allerdings setzt eine wirksame städtebauliche Planung voraus, dass hinreichend gewichtige, städtebaulich beachtliche Allgemeinbelange für sie bestehen. 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 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 privaten Belange beachtet werden (vgl. BVerwG, B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 a.a.O.; B.v. 16.1.1996 – 4 NB 1.96 – ZfBR 1996, 223).

26
Gemessen an diesen Maßstäben liegen weder ein beachtliches Ermittlungs- und Bewertungsdefizit noch Fehler im Abwägungsvorgang bzw. im Abwägungsergebnis vor. Die Antragsgegnerin hat die notwendigen Ermittlungen und Bewertungen für den genehmigten Bestand und die bekannten Nutzungen im Plangebiet vorgenommen. Über den Fortschritt der Vorbereitenden Untersuchung „Badeteil“ wurde der Stadtrat der Antragsgegnerin stets informiert (vgl. Niederschrift der Sitzung des Stadtrats vom 26.10.2021).

27
Unabhängig davon, ob die von der Antragstellerin im Rahmen der Ausführungen zur Antragsbefugnis vorgetragene unverhältnismäßige Einschränkung ihres Grundeigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG) aufgrund einer eingeschränkten Nutzungsmöglichkeit des Grundstücks und einer durch die Planung erfolgten Halbierung des Grundstückswerts innerhalb der Rügefrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB hinreichend dargelegt wurden, hat sich die Antragsgegnerin bei der Abwägung mit den vorgetragenen Einwänden der Antragstellerin im Hinblick auf eine ungewisse Zukunft des Sanatoriums umfassend auseinandergesetzt. Dabei wurde in die Abwägung eingestellt, dass nach der eingeholten Wirtschaftlichkeitsuntersuchung für das Sanatorium der Betrieb auch künftig wirtschaftlich betrieben werden kann (vgl. Niederschriften der Sitzungen des Stadtrats vom 3.8.2021 und 26.10.2021). Soweit die Antragstellerin pauschal vorträgt, dass es im gesamten Badeteil kein sichtbares Zentrum einer touristischen Nutzung gebe, vielmehr Wohnbebauung vorherrsche, und nicht erkennbar sei, dass eine Auseinandersetzung mit dem Entwicklungskonzept erfolgt sei, werden keine Abwägungsfehler aufgezeigt. Die Antragsgegnerin hat die künftige Nachfragesituation sowie die wirtschaftlichen Rahmenbedingungen für den Fortbestand der touristischen Nutzungen und des Sanatoriums untersucht und in ihre Abwägungsentscheidung einbezogen. Das zugrundeliegende Konzept ist entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht überholt, insbesondere beschränkt sich das Städtebauliche Rahmenkonzept in der Fassung vom 7. Oktober 2014 nicht auf eine bloße Verkehrsberuhigung, sondern befasst sich mit touristischen Zielsetzungen und künftiger Wohnbebauung. Die Antragsgegnerin hat unter Berücksichtigung der Vorbereitenden Untersuchungen Badeteil und des ISEK 2017 auf die in der näheren Umgebung vorhandenen aktuellen touristischen Nutzungen abgestellt sowie auf die aufgestellten sowie in Aufstellung befindlichen Bebauungspläne für die Areale des ehemaligen A., des J.-hofs und der Wandelhalle mit H.-park, mit denen die Wiederaufnahme der touristischen Nutzung gesichert werden soll. Dabei wurden nicht nur die großen Tourismusbetriebe in den Blick genommen, sondern auch die kleineren Fremdenverkehrsbetriebe, denen sie eine große Bedeutung zum breiten Angebot der Tourismusstrukturen zugesprochen hat. Diese Überlegungen hat die Antragsgegnerin im Rahmen ihrer Abwägungsentscheidung ihrer planerischen Entscheidung zugrunde gelegt und berücksichtigt, dass es sich bei dem Plangebiet mit der näheren Umgebung an der Inneren B. Straße durchaus um ein Kerngebiet des Tourismus in B. … handelt und die vorhandenen Betriebe bezogen auf die Größe des Gebietes einen wesentlichen Beitrag zu den Übernachtungszahlen im Gemeindegebiet leisten (vgl. Niederschrift der Sitzung des Stadtrats vom 26.10.2021). Im Übrigen beseitigen selbst gewisse Zweifel an der Wirtschaftlichkeit der Ferienwohnungen bzw. des Sanatoriums nicht die als absolute Grenze anzusehende Privatnützigkeit des Eigentums, solange der Eigentümer noch vernünftigen Gebrauch von seinem Eigentum machen kann; derartige Zweifel stehen einer Festsetzung erst dann entgegen, wenn nach Lage der Dinge eine Rentabilität der Nutzung auf Dauer

nicht erwartet werden kann (vgl. BVerwG, U.v. 29.9.1978 – IV C 30.76 – BVerwGE 56, 283; BayVGH, U.v. 13.11.2013 – 1 N 11.2263 – juris Rn. 41; U.v. 25.3.2004 -25 N 01.308 – BayVBl 2005, 366). Hiervon konnte im maßgeblichen Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan nicht ausgegangen werden. Das planerische Ergebnis ist angesichts des von der Antragsgegnerin verfolgten Belangs der Stärkung und Sicherung der touristischen und gesundheitlichen Nutzungen im zentralen Ortsbereich nicht zu beanstanden. Die Antragsgegnerin musste das Interesse der Antragstellerin an der Baufreiheit nicht höher gewichten als ihr Interesse an dem Erhalt der vorhandenen Tourismusbetriebe und des Sanatoriums zur Stärkung der touristischen und gesundheitspolitischen Strukturen.

28
Soweit die Antragstellerinnen eine Ungleichbehandlung (Art. 3 Abs. 1 GG) insoweit geltend machen, als die Zulässigkeit von Wohnnutzungen auf den an das Plangebiet unmittelbar angrenzenden Grundstücken nicht eingeschränkt worden sei, fehlt es an einer Vergleichbarkeit der Grundstückssituation, weil auf diesen Grundstücken keine Fremdenverkehrs- oder Grundstücksnutzungen bestehen, die gesichert werden müssten. Die Wohnbebauung wurde auf unentwickelten, teilweise brachliegenden Grundstücken genehmigt, die für den Tourismus zum damaligen Zeitpunkt nicht von zentraler Bedeutung waren (vgl. Niederschrift der Sitzung des Stadtrats vom 26.10.2021).

29
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1, § 155 Abs. 2 i.V.m. § 159 Satz 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

30
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.