

Titel:

Unbestimmtheit der Festsetzung eines Bebauungsplans

Normenketten:

BauNVO § 22 Abs. 2 S. 3

GG Art. 20 Abs. 3

Leitsatz:

Die Festsetzung „nur Einzelhäuser“ und „Einzel- oder Doppelhäuser“ innerhalb derselben Baufläche verstößt gegen das Bestimmtheitsgebot. (Rn. 23)

Schlagworte:

Normenkontrolle, Bestimmtheit, Festsetzung von Flächen mit nur Einzelhäusern / Einzel- oder Doppelhäusern, Bebauungsplan, Normenklarheit, Einzelhäuser, Doppelhäuser, Teilunwirksamkeit

Fundstellen:

DVBI 2025, 316

BayVBI 2025, 231

DÖV 2025, 221

NVwZ-RR 2025, 183

LSK 2024, 32406

Tenor

I. Der am 31. Mai 2024 bekannt gemachte Bebauungsplan mit integriertem Grünordnungsplan „Frauenholzstraße – Erweiterung West“ 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. Der Streitwert wird auf 20.000 Euro festgesetzt.

V. Die Revision wird nicht zugelassen.

Gründe

I.

1

Die Antragsteller wenden sich gegen den Bebauungsplan mit integriertem Grünordnungsplan „Frauenholzstraße – Erweiterung West“, bekannt gemacht am 31. Mai 2024.

2

Am 14. September 2021 beschloss die Antragsgegnerin, den Bebauungsplan „Frauenholzstraße – Erweiterung West“ im vereinfachten Verfahren aufzustellen. Dieses Verfahren wurde mit Beschluss vom 26. Juli 2022 beendet und die Aufstellung des Bebauungsplans im Regelverfahren beschlossen. Das Plangebiet besteht aus bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen und grenzt im Nordosten an vorhandene Wohnbebauung entlang der Ortsstraße Frauenholzstraße an. Festgesetzt wird ein allgemeines Wohngebiet mit insgesamt 25 Einzelhäusern mit maximal zwei Wohneinheiten, wobei auf elf Parzellen auch eine Doppelhausbebauung zulässig ist.

3

Die Antragsteller sind Eigentümer des nordwestlich des Plangebiets liegenden mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks FINr. ...8 Gemarkung G* ... * im Geltungsbereich des Bebauungsplans „Frauenholzstraße – Erweiterung Ost“ vom 11. Mai 2000. Entlang ihrer nordöstlichen Grundstücksgrenze verläuft die geplante Zufahrt zum Plangebiet. Sowohl im Rahmen des vereinfachten Verfahrens als auch

der frühzeitigen Öffentlichkeitsbeteiligung und der Öffentlichkeitsbeteiligung im Regelverfahren sowie im Nachgang hierzu erhoben die Antragsteller Einwendungen.

4

Am 14. Mai 2024 beschloss die Antragsgegnerin über die eingegangenen Stellungnahmen und Einwendungen und den Bebauungsplan als Satzung. Der Bebauungsplan wurde am 22. Mai 2024 ausgefertigt und am 31. Mai 2024 an der Amtstafel ausgehängt sowie im Internet und dem Amtsblatt der Antragsgegnerin veröffentlicht.

5

Mit Schriftsatz ihrer Bevollmächtigten vom 21. Juni 2024 erhoben die Antragsteller Normenkontrollantrag. Sie machen eine Verletzung in abwägungserheblichen Belangen geltend, weil sich die Antragsgegnerin nicht ausreichend mit ihren vorgetragenen Belangen befasst und stattdessen die Planung zugunsten des Investors maximiert habe. Dies zeige schon die Umwidmung einer Teilfläche des südwestlich an ihr Grundstück anschließenden Grundstücks FINr. ... Gemarkung G* ..., das im Zuge des Bebauungsplans „Frauenholzstraße – Erweiterung Ost“ als Ausgleich dauerhaft in Wald überzuführen war. Im Hinblick auf den Klimawandel sei die Schnee- und Regensituation nicht befriedigend gelöst sowie die problematische Untergrundsituation nicht ausreichend beachtet worden. Die vorgesehenen 25 Häuser entsprächen einer Verdoppelung der Häuser in der Frauenholzstraße. Nicht überzeugend sei auch das Verkehrsgutachten, da das Baugebiet mit nur einer einzigen Zufahrt nicht funktionieren könne. Es sei bereits nicht nachvollziehbar, von welcher Zahl an Fahrten ausgegangen werde, weil die Antragsgegnerin andere Zahlen nenne, als im Gutachten stünden. Die Antragsgegnerin habe somit eine unzutreffende Verkehrshäufigkeit in die Abwägung eingestellt. Auch sei die Zufahrt viel zu schmal, um diese Verkehrshäufigkeit bewältigen zu können. Unzumutbar sei auch der Baustellenverkehr für 25 Häuser und einer Bauzeit von fünf Jahren.

6

Die Antragsteller haben sinngemäß beantragt,

7

den Bebauungsplan mit integriertem Grünordnungsplan „Frauenholzstraße – Erweiterung West“, bekannt gemacht am 31. Mai 2024, für unwirksam zu erklären.

8

Die Antragsgegnerin hat beantragt,

9

den Antrag abzulehnen.

10

Der Bebauungsplan sei abwägungsfehlerfrei zustande gekommen. Die Einwendungen gegen die Inanspruchnahme des Grundstücks FINr. ... Gemarkung G* ... * seien nicht nachvollziehbar, da ein flächengleicher Tausch eines lediglich 25 m² umfassenden Streifens erfolge. Zudem handle es sich nicht um eine naturschutzrechtliche Ausgleichsfläche, sondern um die Aufforstung eines gerodeten Birkenwaldes, der u.a. im Zuge der Schaffung der Bauparzelle der Antragsteller verloren gegangen sei. Die Bewältigung der Schnee- und Regensituation sei in enger Abstimmung mit dem Landratsamt und dem Wasserwirtschaftsamt erfolgt. Die baugebietsbezogene Rückhalteanlage beziehe aufgrund zunehmender Witterungsereignisse sogar ein 10-jährliches Regenereignis ein. Zudem lägen die Antragsteller deutlich höher als das Baugebiet, so dass keine Gefährdung ersichtlich sei. Bezüglich des Schnees sei im notariellen Erschließungsvertrag und den Kaufverträgen ein Winterbauverbot fixiert worden. Der Untergrund weise keine gebietsuntypischen Besonderheiten auf, sondern sei problemlos bebaubar, wie auch die angrenzende Bestandsbebauung belege. Die vorgesehenen Bauparzellen entsprächen adäquater Wohnbebauung und den Grundsätzen flächen- und energiesparender Siedlungs- und Erschließungsformen. Das Verkehrsgutachten sei schlüssig und nachvollziehbar, die Straßenraumbreite zutreffend bewertet und für den Baustellenverkehr eine pragmatische Lösung mit Baustellenampel festgelegt worden.

11

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

12

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten wird auf die Gerichtsakten und die vorgelegten Planaufstellungsakten Bezug genommen.

II.

13

Der zulässige Normenkontrollantrag ist begründet. Der Bebauungsplan mit integriertem Grünordnungsplan „Frauenholzstraße – Erweiterung West“, bekannt gemacht am 31. Mai 2024, leidet an einem Bestimmtheitsmangel, der zu dessen Gesamtnichtigkeit führt.

14

Der Verwaltungsgerichtshof kann durch Beschluss nach § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO entscheiden, da der Senat eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält und die Beteiligten dazu mit gerichtlichem Schreiben vom 16. Oktober 2024 angehört worden sind. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK steht dem nicht entgegen, da der Normenkontrollantrag zulässig und begründet ist.

15

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig, insbesondere sind die Antragsteller antragsbefugt.

16

Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann einen Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder verletzt zu werden. An die Geltendmachung einer – möglichen – Rechtsverletzung sind keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. Ausreichend ist, wenn der jeweilige Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz in einem subjektiven Recht verletzt wird. Ist im Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan – wie hier – der Betroffene nicht Eigentümer eines Grundstücks im Plangebiet, so kann die Antragsbefugnis insbesondere aus dem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung der eigenen Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB folgen. In diesem Fall hat ein Antragsteller aufzuzeigen, dass seine aus dem Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB) folgenden Rechte verletzt sein können. Das setzt voraus, dass die Planung einen abwägungserheblichen Belang des Antragstellers berührt. Abwägungserheblich sind private Belange, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben und schutzwürdig sind. An Letzterem fehlt es etwa bei geringwertigen oder mit einem Makel behafteten Interessen sowie bei solchen, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, oder solchen, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren (vgl. BayVGh, U.v. 27.6.2024 – 15 N 22.2613 – juris Rn. 13).

17

Danach sind die Antragsteller, deren Grundstück sich unmittelbar angrenzend an das Plangebiet an der einzigen Erschließungsstraße befindet, zumindest im Hinblick auf ihr Interesse, von planbedingtem Verkehrslärm verschont zu bleiben, antragsbefugt. Das Interesse, von planbedingtem Verkehrslärm verschont zu bleiben, ist zwar nur dann ein abwägungserheblicher Belang, wenn das entsprechende Grundstück über die Bagatellgrenze hinaus betroffen wird. Wann das der Fall ist, ist unter Würdigung der konkreten Gegebenheiten des Einzelfalls zu beurteilen, insbesondere der Zahl der jeweils zu erwartenden zusätzlichen Verkehrsbewegungen, aber auch der Vorbelastungen und Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebiets (vgl. BVerwG, B.v. 11.8.2015 – 4 BN 12.15 – juris Rn. 6; BayVGh, U.v. 16.7.2017 – 15 N 15.1485 – juris Rn. 23). Bei hier geplanten 25 Bauparzellen, bei denen gem. Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen i.V.m. Nr. 3 der planlichen Festsetzungen bei elf eine Doppelhausbebauung (jeweils 1 Wohneinheit sowie eine Einliegerwohnung je Haushälfte) und bei 14 eine Einzelhausbebauung (mit jeweils zwei möglichen Wohneinheiten) vorgesehen ist, was insgesamt maximal 72 Wohneinheiten entspricht, kann jedoch unter Berücksichtigung nur einer einzigen vorgesehenen Erschließungsstraße entlang des Grundstücks der Antragsteller nicht ohne Weiteres von einer Geringfügigkeit ausgegangen werden (vgl. BayVGh, B.v. 2.2.2021 – 15 N 20.1692 – juris Rn. 22; B.v. 3.3.2017 – 15 NE 16.2315 – juris Rn. 18; B.v. 16.5.2017 – 15 N 15.1485 – juris Rn. 24).

18

2. Der Antrag ist auch begründet. Der am 31. Mai 2024 bekannt gemachte Bebauungsplan mit integriertem Grünordnungsplan „Frauenholzstraße – Erweiterung West“ leidet in Bezug auf die Festsetzungen zur

Zulässigkeit von Einzel- oder Doppelhäusern an einem Bestimmtheitsmangel, der zu seiner Gesamtnurksamkeit führt.

19

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. 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 (vgl. BayVGh, U.v. 26.9.2022 – 15 N 21.3023 – juris Rn. 43 m.w.N.).

20

Hier setzt der Bebauungsplan gem. Nr. 3 der planlichen Festsetzungen Baugrenzen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 23 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3 Satz 1 BauNVO) sowie eine offene Bauweise (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 22 Abs. 1, Abs. 2 Satz 1 BauNVO) und Flächen fest, auf denen „nur Einzelhausbebauung“ und „Einzel- oder Doppelhausbebauung“ zulässig sind (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 22 Abs. 2 Satz 3 BauNVO). Dies ist unproblematisch, solange innerhalb derselben Bauflächen entweder nur „Einzelhausbebauung“ oder „Einzel- oder Doppelhausbebauung“ festgesetzt wird (Parzellen 1 bis 5, 9 bis 12, 16, 24 und 25). Eine flächenbezogene Unbestimmtheit der Festsetzung besteht allerdings dort, wo innerhalb derselben, durch Baugrenzen bestimmten Flächen sowohl „nur Einzelhausbebauung“ als auch „Einzel- oder Doppelhausbebauung“ festgesetzt ist, ohne dass diese unterschiedlich zulässigen Hausformen, beispielsweise mittels „Perlschnur“ oder „Knödellinie“ (vgl. Nr. 15.14 PlanZV), voneinander getrennt werden (vgl. BayVGh, U.v. 26.9.2022 – 15 N 21.3023 – juris Rn. 45; U.v. 6.12.2019 – 15 N 18.636 – juris Rn. 27). In diesem Fall – hier die Parzellen 18 bis 23, 13 bis 15 und 17 mit 6 bis 8 – bestehen innerhalb desselben, durch parzellenübergreifende Baugrenzen bestimmten Baufensters unterschiedliche und sich widersprechende Festsetzungen der zulässigen Hausform.

21

Daran ändert auch nichts, dass die Antragsgegnerin im Bebauungsplan vorhandene oder vorgeschlagen Grundstücksgrenzen, Parzellennummern oder Parzellengrößen (vgl. planliche Hinweise) angegeben hat und sich offensichtlich hieran orientiert. Denn hierbei handelt es nur um nicht bindende Hinweise, so dass es bereits widersprüchlich und mit dem Gebot der Normenklarheit nicht zu vereinbaren ist, Grundstücksgrenzen / Parzellierungen in der Planzeichnung als nicht bindend und als bloße Empfehlungen darzustellen, dann aber an diese „fiktiven“ Grenzen / Bereiche anderweitige, lokal begrenzte (bindende) Festsetzungen für die zulässige Hausform zu knüpfen (vgl. BayVGh, U.v. 26.9.2022 – 15 N 21.3023 – juris Rn. 45).

22

Im Übrigen scheitert eine Festsetzung von Parzellierungen oder Grundstücksgrenzen aber auch an einer fehlenden Festsetzungsermächtigung in § 9 BauGB (BayVGh, B.v. 19.7.2018 – 9 ZB 17.267 – juris Rn. 7 m.w.N.; Grigoleit/Otto, BauNVO, 8. Auflage 2021, § 22 Rn. 10). Hinzu kommt, dass Grundstücksteilungen oder -vereinigungen eine geänderte Bebaubarkeit zur Folge haben können, weshalb es auf die konkrete Lage der Grundstücksgrenze (erst) beim Vollzug der Festsetzung zur Bauweise ankommt. Die Bauweise ist deshalb im Bebauungsplan grundstücksbezogen auf den Baugrundstücken festzusetzen und nicht – wie hier – innerhalb eines parzellenübergreifenden Baufensters im Bereich geplanter (oder bestehender) Grundstücksgrenzen unterschiedlich. Dementsprechend sieht auch § 22 Abs. 2 Satz 3 BauNVO eine einschränkende Festsetzung der Hausform lediglich für „Flächen“ vor; für eine Anknüpfung der bauplanerischen Festsetzung zur Bauweise in der Planzeichnung des angefochtenen Bebauungsplans an die eingetragenen geplanten oder vorhandenen Grundstücksgrenzen fehlt es an einer Rechtsgrundlage (vgl. BayVGh, B.v. 8.12.2017 – 9 CS 17.1987 – juris Rn. 22).

23

Die Festsetzung zu den zulässigen Hausformen gem. § 22 Abs. 2 Satz 3 BauNVO widerspricht sich somit innerhalb der parzellenübergreifenden Baufenster (Parzellen 18 bis 23, 13 bis 15 und 17 mit 6 bis 8) und verstößt damit gegen das Gebot der Normenklarheit. Dieser Verstoß gegen das Gebot der Normenklarheit begründet die Unwirksamkeit der Festsetzung, ohne dass es auf §§ 214, 215 BauGB ankommt (vgl. BayVGh, U.v. 6.12.2019 – 15 N 18.636 – juris Rn. 26).

24

Die Unwirksamkeit der Festsetzung der zulässigen Hausformen nach § 22 Abs. 2 Satz 3 BauNVO führt hier zur Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans. Die Unwirksamkeit eines Teils eines Bebauungsplans hat nur dann nicht die Gesamtunwirksamkeit zur Folge, wenn die restlichen Festsetzungen auch ohne den ungültigen Teil noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB bewirken können und mit der gebotenen Sicherheit anzunehmen ist, dass die Gemeinde auch einen Bebauungsplan dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (vgl. BVerwG, B.v. 6.11.2007 – 4 BN 44.07 – juris Rn. 3; BayVGh, U.v. 19.2.2019 – 1 N 16.350 – juris Rn. 20; U.v. 15.6.2021 – 15 N 20.1650 – juris Rn. 38). Eine Teilunwirksamkeit nur der Festsetzungen zur Bauweise bzw. der zulässigen Hausformen scheidet im vorliegenden Fall aus. Zwar sind die Festsetzungen zu den zulässigen Hausformen auf den betroffenen Flächen abgrenzbar. Die Festsetzungen haben allerdings erhebliche Auswirkungen auf das gegliederte Plankonzept, die Bebaubarkeit und die Zahl der zulässigen Wohneinheiten (vgl. § 9 Abs. 1 Nr. 6 BauGB i.V.m. Nr. 2.1 der textlichen Festsetzungen) sowie die damit verbundenen Verkehrslärmemissionen. Zudem betreffen die Festsetzungen wesentliche Teile des Bebauungsplans (13 von 25 vorgesehenen Parzellen), so dass im Hinblick auf die städtebauliche Ordnung (vgl. Nr. 6.3 Begründung) davon auszugehen ist, dass die Antragsgegnerin einen Bebauungsplan ohne die Festsetzungen zur zulässigen Hausform in mehr als der Hälfte des Plangebiets angesichts ihres Planungswillens nicht beschlossen hätte.

25

Auf die von den Antragstellern zahlreich vorgetragenen Abwägungsgesichtspunkte kommt es nicht an. Unerheblich ist damit auch, dass die von den Antragstellern im Schwerpunkt angegriffenen baustellenbedingten Konflikte in Folge der Realisierung des Bebauungsplans wohl nicht zu einem Erfolg ihres Normenkontrollantrags führen dürften (vgl. BVerwG, B.v. 12.3.1999 – 4 BN 6.99 – juris Rn. 6; BayVGh, U.v. 20.4.2011 – 15 N 10.1320 – juris Rn. 99).

26

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

27

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

28

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 8 GKG i.V.m. Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013.

29

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

30

Die Antragsgegnerin muss die Ziffer I. der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Beschlusses in derselben Weise veröffentlichen, wie die Rechtsvorschrift bekanntzumachen wäre (§ 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO).