VGH München, Urteil v. 03.06.2025 – 9 N 22.2217

Titel:

Anfechtung eines Bebauungsplans

Normenkette:

BauGB § 1 Abs. 3 S. 1, Abs. 7, § 2 Abs. 3, § 214 Abs. 1 S. 1 Nr. 1

Leitsätze:

1. Gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB verstößt ein Bebauungsplan, der aus tatsächlichen oder Rechtsgründen der Vollzugsfähigkeit entbehrt und folglich seinen gestalterischen Auftrag verfehlt, sodass ein Bebauungsplan unwirksam ist, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen würden. (Rn. 31) (redaktioneller Leitsatz)

2. Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB iVm § 2 Abs. 3 BauGB ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall) oder 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, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität), wobei für die Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgeblich ist. (Rn. 36) (redaktioneller Leitsatz)

3. Ein Ermittlungsdefizit iSv § 2 Abs. 3 BauGB liegt vor, wenn abwägungserhebliche Belange in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt worden sind, der Gemeinderat mithin bei der Abwägungsentscheidung einen falschen Sachverhalt zu Grunde gelegt hat. (Rn. 38) (redaktioneller Leitsatz)

4. Bei der Überplanung bereits bebauter Gebiete darf die Gemeinde zwar die bauliche Nutzbarkeit von Grundstücken ändern. Sie hat hierbei aber die privaten Eigentümerinteressen als wichtige Belange zu berücksichtigen. (Rn. 43) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrollantrag gegen Bebauungsplan, Umwandlung eines ehemaligen Industriegebiets in ein allgemeines Wohngebiet, Erforderlichkeit der Bauleitplanung (Vollzugsfähigkeit), Entgegenstehender Wille des Grundstückseigentümers, Ermittlungs- und Bewertungsdefizit, Abwägungsmängel, Bebauungsplan, Normenkontrollantrag, Anfechtung, Wirksamkeit, Abwägungsgebot, Erforderlichkeit, Verwirklichung, Bestandsschutz, Abwägungsmangel, Abwägungsausfall, Abwägungsdisproportionalität, Ermittlungsdefizit, Abwägungsfehleinschätzung, Abwägungsdefizit, Überplanung, private Eigentümerinteressen

Tenor

I. Der am 1. Februar 2022 bekannt gemachte Bebauungsplan „S* …“ 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 am 27. Juli 2022 von der Antragsgegnerin beschlossenen Bebauungsplan „S* …“. Er wurde am 31. August 2022 ausgefertigt und am 1. September 2022 bekannt gemacht.

2

Der Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan wurde vom Gemeinderat der Antragsgegnerin bereits am 11. September 2017 mit dem Ziel der Schaffung eines Wohngebiets gefasst. Am 22. September 2017 wurde eine Veränderungssperre beschlossen, die im September 2019 um ein Jahr verlängert wurde. Eine neue Veränderungssperre wurde am 15. Dezember 2020 erlassen.

3
Der Bebauungsplan erstreckt sich auf die Grundstücke FlNrn. 79/5, 79/35, 79/38, 79/93,79/123, 79/124, 79/125, 79/126, 79/127 und 79/129 sowie Teilflächen der (kleineren) Grundstücke FlNrn. 79/2, 79/46 und 79/128 der Gemarkung O* … Er umfasst eine Fläche von ca. 2,9 ha.

4
Der Bebauungsplan setzt ein allgemeines Wohngebiet und zwei Grünflächen fest. Gartenbaubetriebe und Tankstellen sind ausgeschlossen. Es werden Einzelhäuser (E+D) mit Garagen und Mehrfamilienhäuser (II+D, drei Vollgeschosse) festgesetzt. Die Grundflächenzahl beträgt 0,4 (ca. 7.400 m²). Der Bebauungsplan ordnet die straßenmäßige Erschließung neu.

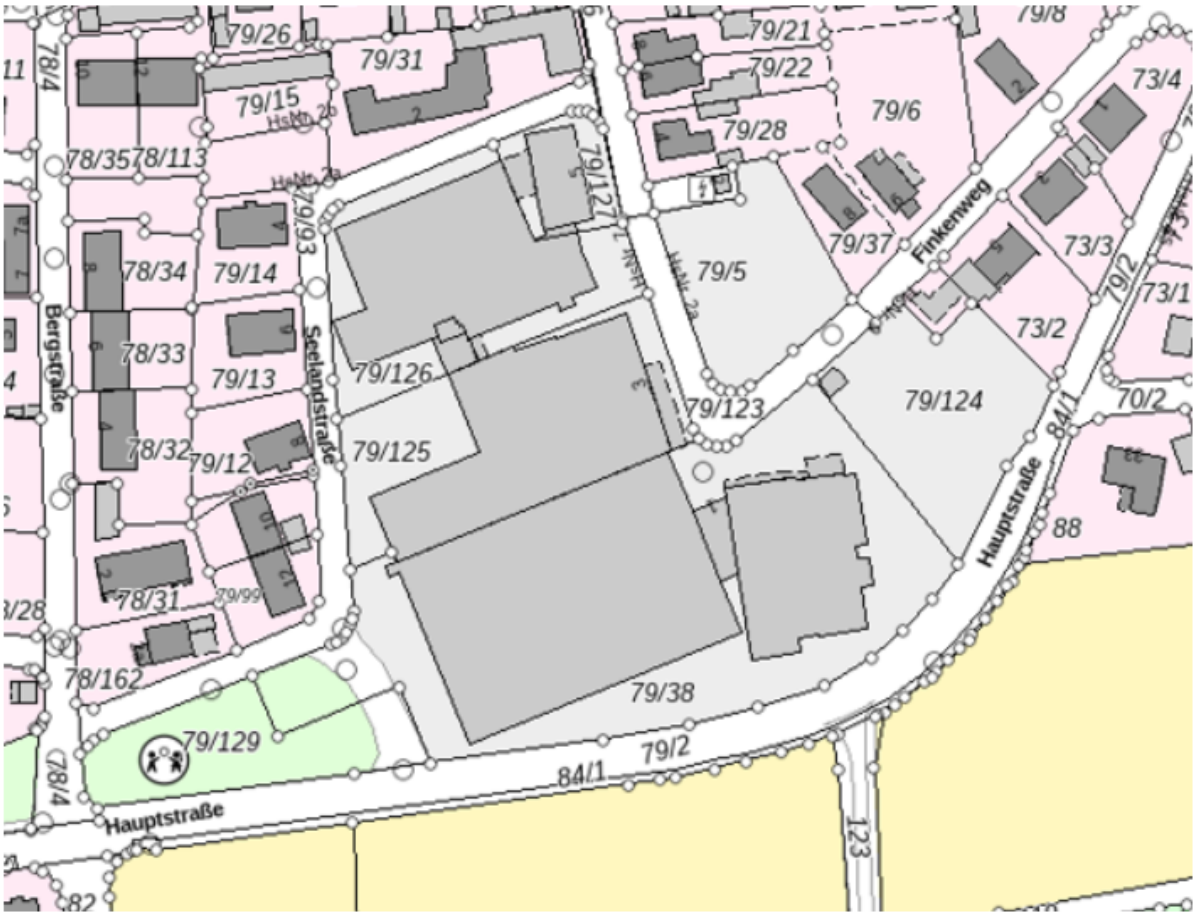
5
Die zeichnerische Darstellung des Bebauungsplans „S* …“:



6
Die Antragstellerin ist Eigentümerin aller bebauten und bebaubaren Grundstücke im Geltungsbereich des Bebauungsplans „S* …“. Das Eigentum bezieht sich auf die Grundstücke FlNrn. 79/5, 79/38, 79/124, 79/125, 79/126, 79/127 und 79/129. Die weiteren erfassten (Teil-)Grundstücke sind Straßen und ein Grundstück mit einem Trafohaus. Auf den Grundstücken der Antragstellerin (23.000 m²) wurde seit den fünfziger Jahren die …firma S* … betrieben. Nach deren Insolvenz 1981 wurden die Gebäude zeitweise von verschiedenen Firmen genutzt. Innerhalb des Plangebiets waren bei Erlass des Bebauungsplans ein Handelsbetrieb für L* …, eine Werbeagentur, ein Produktionsbetrieb für Kinderschuhe und ein Fotostudio ansässig. Auf dem Gelände befinden sich große und hohe Hallen, ein zweistöckiges Bürogebäude und ein

vierstöckiges weiteres Gebäude. Das Gelände ist mit Ausnahme der Grundstücke FlNrn. 79/5, 79/124 und 79/129 vollständig bebaut.

7
Der derzeitige Lageplan sieht wie folgt aus (Quelle Bayern Atlas):



8
Das Bebauungsplangebiet ist im Osten, Westen und Norden von Wohnbebauung umgeben. Östlich, westlich und südwestlich anschließend befinden sich Bebauungsplangebiete, die allgemeine Wohngebiete festsetzen.

9
Der Antragstellerin hat im Auslegungsverfahren Einwendungen erhoben und eine unverhältnismäßige Beschränkung und Vernichtung ihres Eigentums geltend gemacht. Der Weiterbetrieb der gewerblichen Nutzung ihres Eigentums werde weitgehend unmöglich gemacht.

10
Die Antragsgegnerin verwies in ihrer Abwägung darauf, dass der Antragstellerin bei Erwerb des Grundstücks die gemeindlichen Planungen mit dem Ziel der Schaffung eines Wohngebiets bekannt gewesen und die Veränderungssperre bereits erlassen worden sei. Im Übrigen habe das vorhandene Gewerbe Bestandsschutz und könne auch erhalten werden. Entwicklungsspielräume bestünden durchaus auch innerhalb der bestehenden Baugenehmigungen. Die industriellen Anlagen im Bebauungsplangelände seien in einem Ort, in dem ansonsten weitgehend nur gewohnt werde, wegen der erdrückenden städtebaulichen Fremdkörper und der Gewerbelärmemissionen ein gravierender städtebaulicher Missstand. Die Gebäude stünden teilweise leer. An der Gebäudesubstanz ließen sich teilweise erhebliche Schäden erkennen. Auch in einem allgemeinen Wohngebiet seien bestimmte gewerbliche Nutzungen allgemein oder ausnahmsweise zulässig. Durch den Bebauungsplan würden neue, bislang nicht zulässige Nutzungen ermöglicht. Aktuell könne nicht beurteilt werden, auf welchen Teilflächen und in welcher Reihenfolge Wohnnutzungen entstehen und gewerbliche Bauflächen fortbestehen könnten.

11
Am 17. Oktober 2022 ließ die Antragstellerin einen Normenkontrollantrag beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof gegen den Bebauungsplan stellen.

12
Zur Begründung trägt sie vor, der Planung der Antragsgegnerin fehle bereits die Erforderlichkeit. Die Antragstellerin habe Bestandsschutz im Hinblick auf die bestehenden Gebäude und die gewerblichen Nutzungen. Eine Verwirklichung der Planung hin zu einer Wohnnutzung sei nicht möglich. Das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB sei verletzt. Die von der Antragstellerin vorgebrachten Bedenken des Eigentumsschutzes seien in der Abwägung nicht ausreichend beachtet worden. Selbst eine teilweise Bebauung des Plangebiets mit Wohnungen sei aufgrund der bestandsgeschützten gewerblichen Nutzung nicht möglich. Das private Interesse der Antragstellerin am Erhalt bestehender baulicher Nutzung sei in der Abwägung nicht hinreichend berücksichtigt worden. Das öffentliche Interesse an einer städtebaulichen Neuordnung des Plangebiets müsse demgegenüber zurücktreten. Der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit sei nicht beachtet worden. Entschädigungen seien im Bebauungsplan nicht vorgesehen, obwohl keine der Bestandsgebäude den Festsetzungen des Bebauungsplans entspreche. Nutzungsänderungen oder bauliche Änderungen seien entgegen der Abwägung der Antragsgegnerin nicht möglich, da keines der Bestandsgebäude hinsichtlich des Maßes der baulichen Nutzung, der Bauweise und der überbaubaren Grundstücksfläche den Festsetzungen des Bebauungsplans entspreche. Auch eine Befreiung sei nicht möglich, da Grundzüge der Planung berührt würden. Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG erfordere, dass eine unverhältnismäßige Belastung des Eigentums vermieden und die Privatnützigkeit des Eigentums so weit wie möglich erhalten werden müsse. Das Ziel der Antragsgegnerin sei eine vollständige Eliminierung der baulichen Anlagen auf den Grundstücken der Antragstellerin, womit das Privateigentum der Antragstellerin zerstört werde. Der Wert der baulichen Anlagen auf dem Grundstück sei von der Antragsgegnerin nicht erfasst worden. Die Gebäude würden von mehreren Betrieben genutzt und böten einer Vielzahl von Beschäftigten Arbeitsplätze. Den bestehenden baulichen Anlagen komme keine erdrückende Wirkung zu. Das Nebeneinander von gewerblicher Nutzung und Wohnnutzung sei kein städtebaulicher Missstand. Darüber hinaus habe die Antragsgegnerin das Gebot verletzt, Interessenkonflikte zu bewältigen. Die Planung der Antragsgegnerin schaffe im Hinblick auf den Immissionsschutz lediglich neue Probleme und bewältige keine. Die Antragsgegnerin hätte das Gebiet so überplanen müssen, dass ein verträgliches Nebeneinander von Wohnnutzung und gewerblicher Nutzung möglich sei.

13
Auch habe die Antragsgegnerin den baulichen Zustand der Gebäude nicht untersucht. Vielmehr räume sie ein, dass die Bauten wieder gewerblich genutzt würden. Tatsächlich könnten die baulichen Anlagen sinnvoll für gewerbliche Zwecke, Verwaltungstätigkeiten und weitere betriebsbezogene Zwecke genutzt werden und fänden auch so sinnvolle Verwendung. Mit der Planung zerstöre die Antragsgegnerin einen Arbeitsraum und eine existierende Wirtschaftsstruktur; das entspreche nicht dem landesentwicklungspolitischen Ziel, Lebens- und Arbeitsbereiche gleichermaßen zu bewahren und zu entwickeln. Der angenommene Wohnraumbedarf sei nicht nachvollziehbar. Auch der Planungsverband der Region … und die Regierung von … hätten einen schlüssig begründbaren Bedarf an der ausgewiesenen Wohnbaufläche nicht gesehen.

14
Es sei nicht relevant, ob die Antragstellerin bei Erwerb der Grundstücke Kenntnis von den Planungen der Antragsgegnerin und der Veränderungssperre gehabt habe oder nicht. Das Eigentum sei vielmehr gleichermaßen geschützt und hätte von der Antragsgegnerin bei der Abwägend zutreffend auch ohne den Eigentumsübergang berücksichtigt werden müssen. Der Erlass einer Veränderungssperre könne keine Änderung der eigentumsrechtlichen Qualität herbeiführen. Die Antragstellerin unterliege keinem geringeren Schutz als der Voreigentümer. Das Argument, die Antragstellerin habe es als Alleineigentümerin selbst in der Hand, die Entwicklung zu steuern, greife nicht, da jederzeit ein Verkauf einzelner Grundstücke möglich sei.

15
Die Antragstellerin stellt den Antrag:

16
Der am 1. Februar 2022 bekannt gemachte Bebauungsplan „S* …“ ist unwirksam.

17
Die Antragsgegnerin beantragt,

18
den Antrag abzulehnen.

19
Planungsziel der Antragsgegnerin sei es, die bereits von Wohnbebauung geprägte Umgebung zu sichern. Die Antragstellerin habe die Grundstücke erst nach dem Aufstellungsbeschluss der Antragsgegnerin im Jahr 2017 und dem Erlass der Veränderungssperre erworben. Die Ziele der Antragsgegnerin seien der Antragstellerin damals bereits bekannt gewesen oder hätten es zumindest sein müssen. Anlass der Bauleitplanung sei die Behebung eines städtebaulichen Missstandes. Sowohl die Nutzung des Plangebiets als auch die Kubatur der vorhandenen Gebäude stellten einen Fremdkörper im Vergleich zur umgebenden Bebauung dar. Die Gebäude stünden teilweise leer; etliche Gebäude befänden sich in einem schlechten baulichen Zustand. Die städtebauliche Entwicklung umliegender Siedlungsbereiche sei – nicht zuletzt wegen möglicher Gewerbelärmimmissionen – beschränkt. Aufgrund der vorhandenen Wohnbebauung im Umfeld des Plangebiets sei eine unbeschränkte gewerbliche Nutzung im Plangebiet ohnehin nicht mehr möglich. Es handele sich um ein Plangebiet, das auf drei Seiten von Wohnbebauung umschlossen sei. Die Antragsgegnerin sei sich bei Aufstellung des Bebauungsplans bewusst gewesen, dass es in einer Übergangsphase zu Nutzungskonflikten zwischen der festgesetzten Wohnnutzung und der bestandsgeschützten gewerblichen Nutzung kommen könne, die jedoch auf der Ebene des Bauvollzugs – Genehmigungsverfahren mit entsprechenden immissionsschutzrechtlichen Nachweisen – gelöst werden könnten. Die Antragstellerin habe es als Eigentümerin des Plangebiets selbst in der Hand, wann die erste Wohnnutzung im Gebiet entstehe und könne daher das Störpotenzial selbst steuern.

20
Zum aktuellen Stand der Nutzung teilte die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 20. September 2024 mit, die ca. 16.000 m² nutzbare Fläche werde derzeit vollständig von einem Handelsbetrieb für L* … genutzt. Diese Firma beschäftige am Standort 70 Mitarbeiter, von denen 21 in der Gemeinde der Antragsgegnerin wohnten. Das vierstöckige Gebäude werde als Lager- und Produktionsgebäude genutzt. Für das zweistöckige Bürogebäude sei inzwischen eine Baugenehmigung für ein Wohnheim für Betriebsangehörige erteilt worden, gegen die die Antragsgegnerin Klage führe. Derzeit gebe es keinen Leerstand. Mit Schriftsatz vom 27. November 2024 ergänzte die Antragstellerin, eine Akteneinsicht beim Landratsamt … habe ergeben, dass die derzeitige Nutzung durch eine Baugenehmigung aus dem Jahr 1982 genehmigt sei. Die beigelegten Fotografien aus der Baugenehmigungsakte beinhalteten die Genehmigung eines Zentrallagers. Die Antragsgegnerin wies mit Schriftsatz vom 4. November 2023 darauf hin, dass zum Zeitpunkt des Satzungserlasses die Genehmigungssituation vom Landratsamt … in einer E-Mail vom 20. Mai 2019 als schwer feststellbar dargestellt worden sei.

21
Der Senat führte am 6. November 2024 einen Augenschein hinsichtlich des Bebauungsplangebiets und seiner Umgebung durch. Hinsichtlich der dabei getroffenen Feststellungen wird auf die Niederschrift verwiesen. Im anschließenden Erörterungstermin erklärten sich die Parteien mit einer Entscheidung ohne mündliche Verhandlung einverstanden.

22
Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sachverhalts wird auf die Gerichtsakte und die vorgelegte Normaufstellungsakte verwiesen.

Entscheidungsgründe

23
Mit Einverständnis der Parteien entscheidet der Senat ohne mündliche Verhandlung (§ 101 Abs. 2 VwGO).

24
Der Normenkontrollantrag ist zulässig und begründet. Der am 1. Februar 2022 bekannt gemachte Bebauungsplan „S* …“ ist unwirksam und gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären.

I.

25
Der Antrag ist zulässig.

26
Der Normenkontrollantrag wurde innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt. Die Antragstellerin ist 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 als Gesellschaft bürgerlichen Rechts insbesondere Rechte an Grundstücken erwerben sowie vor Gericht klagen und verklagt werden; damit handelt es sich um eine einer juristischen Person teilweise gleichgestellte Personenvereinigung (vgl. § 705 Abs. 2 und 3 BGB). 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). Damit ist die Antragsbefugnis der Antragstellerin als Eigentümerin von Grundstücken, für die der Bebauungsplan Festsetzungen trifft, gegeben.

II.

27
Der Normenkontrollantrag ist begründet.

28
Formelle Mängel des Bebauungsplans und Verfahrensverstöße im Hinblick auf Auslegung, Satzungsbeschluss, Ausfertigung und Bekanntmachung sind weder vorgetragen noch ersichtlich.

29
Dem Bebauungsplan der Antragsgegnerin fehlt jedoch die Erforderlichkeit gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB (hierzu 1.); darüber hinaus liegt ein beachtliches Ermittlungs- und Bewertungsdefizit (vgl. § 2 Abs. 3 BauGB) vor (hierzu 2.); auch die Abwägung ist rechtsfehlerhaft (vgl. § 1 Abs. 7 BauGB, hierzu 3.).

30
1. Dem Bebauungsplan der Antragsgegnerin fehlt die Erforderlichkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, hier die Vollzugsfähigkeit. Dies hat bereits das Landratsamt … im Beteiligungsverfahren mit Schreiben vom 14. Januar 2020 angesprochen.

31
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. Gegen dieses Gebot verstößt ein Bebauungsplan, der aus tatsächlichen oder Rechtsgründen der Vollzugsfähigkeit entbehrt und folglich seinen gestalterischen Auftrag verfehlt. Daher ist ein Bebauungsplan unwirksam, dessen Verwirklichung im Zeitpunkt seines In-Kraft-Tretens dauerhafte Hindernisse tatsächlicher oder rechtlicher Art entgegenstehen würden (BVerwG, B.v. 24.10.1990 – 4 NB 29.90 – Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 23 S. 27 f.; B.v. 25.8.1997 – 4 NB 12.97 – Buchholz 406.11 § 6 BauGB Nr. 7 S. 5 f.; U.v. 30.8.2001 – 4 CN 9.00 – BVerwGE 115, 77; U.v. 21.3.2002 – 4 CN 14.00 – BVerwGE 116, 144). Dieser Maßstab verlangt als Prognose keine letzte Gewissheit, dass der Vollzug der Regelung unter allen Umständen ausgeschlossen sein wird, sondern die von den konkreten Einzelfallumständen abhängige Prüfung, ob auf der Grundlage der Darlegungen des Planungsträgers in der Planbegründung die Annahme gerechtfertigt ist, dass der Bebauungsplan bzw. einzelne seiner Festsetzungen realistischerweise umgesetzt werden können. Dabei ist nicht zuletzt die Art der in Rede stehenden Festsetzungen von Bedeutung. Flächenfestsetzungen tragen – im Unterschied zu festgesetzten Maßnahmen – 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. Deswegen können und müssen unter Umständen auch auf längere Dauer andere als die festgesetzten Nutzungen hingenommen werden (BVerwG, U.v. 25.6.2014 – 4 CN 4.13 – BVerwGE 150, 101 Rn. 14). Vor diesem Hintergrund lässt sich nur unter Würdigung der jeweiligen Umstände des Einzelfalls beurteilen, ob angesichts von Bekundungen des Nutzungsberechtigten davon auszugehen ist, dass die Verwirklichung der Festsetzung auf Dauer ausgeschlossen erscheint (vgl. BVerwG, B.v. 13.6.2023 – 4 BN 33.22 – juris Rn. 6). Verallgemeinernd lässt sich indessen sagen, dass

allein der Wille eines Grundstückseigentümers, die Realisierung einer bestimmten Festsetzung zu verhindern, regelmäßig nicht zur Rechtswidrigkeit dieser Festsetzung führt (BVerwG, B.v. 24.2.2022 – 4 BN 49.21 – juris Rn. 4; B.v. 5.11.2002 – 4 BN 8.02 – BRS 66 Nr. 54 S. 267; U.v. 23.11.2016 – 4 CN 2.16 – BVerwGE 156, 336 Rn. 10).

32
Bei dieser erforderlichen Einzelfallwürdigung ist hier realistischer Weise von einem Hindernis auf unabsehbare Dauer auszugehen. Es geht nicht nur um einzelne Festsetzungen des Bebauungsplans, sondern um seine Realisierung schlechthin. Die Antragstellerin ist Eigentümerin sämtlicher Grundstücke, die nach dem Bebauungsplan bebaut werden können. Die Grundstücke sind bereits weitestgehend intensiv bebaut; die dortigen großen Gebäude werden sämtlich gewerblich genutzt. Die Bausubstanz ist, wie der Augenschein ergeben hat, nicht marode. Auch ist davon auszugehen, dass die gewerbliche Tätigkeit auf den Grundstücken der Antragstellerin genehmigt ist.

33
Die Antragsgegnerin hat sich vor dem Satzungsbeschluss nicht mit dem Eigentümer der Grundstücke im Plangebiet abgestimmt. Sie wusste bei Planerlass, dass „ein Großteil der Gebäude nach Übernahme durch einen neuen Eigentümer nach Leerständen derzeit wieder weitestgehend genutzt wird“ (vgl. Begründung S. 19). Sie konnte daher nicht davon ausgehen, dass die Antragstellerin ihr Geschäftsmodell, die Verpachtung der Gebäude und Räume an ein mit ihr verbundenes Lager- und Handelsunternehmen, in absehbarer Zeit aufgeben, die Bausubstanz beseitigen und das Plangebiet mit Wohngebäuden bebauen würde. Vielmehr hätte sie davon ausgehen müssen, dass die Antragstellerin Interesse daran hat, dass Geschäftsmodell fortzusetzen und auszubauen. Dies ist inzwischen auch geschehen. Wie die Antragstellerin mit Schriftsatz vom 20. September 2024 mitteilte, umfasse die ihr gehörenden Gebäude ca. 16.000 m² nutzbare Fläche, welche derzeit vollständig von einer Firma, einem Handelsbetrieb für L* … genutzt werde. Die Firma beschäftige am Standort 70 Mitarbeiter, von denen 21 in der Gemeinde der Antragsgegnerin wohnen. Es gebe derzeit keinen Leerstand. Diese Ausgangssituation hat die Antragsgegnerin nicht hinreichend gewürdigt. Die Antragsgegnerin hat in der Begründung des Bebauungsplans auch nicht dargestellt, wie eine sukzessive Umwandlung des Gebiets in ein Wohngebiet vonstattengehen könnte.

34
Zudem erscheint eine sukzessive Umwandlung der gewerblich genutzten Gebäude in ein Wohngebiet wegen des Immissionskonflikts zwischen Wohnen und dem bestehenden Gewerbe als schwerlich durchführbar, zumal sowohl im Osten als auch im Westen Lkw-Lieferverkehr stattfindet. Die Anforderungen des Immissionsschutzrechts kommen entgegen der Begründung im Bebauungsplan der Antragsgegnerin nicht erst auf der Zulassungsebene zum Tragen, sondern dürfen auf der Planungsstufe nicht gänzlich ausgeblendet werden (vgl. BVerwG, U.v. 12.8.1999 – 4 CN 4.98 – BVerwGE 109, 246). Die Gemeinde darf nicht so planen, dass im Plangebiet schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des § 3 Abs. 1 BImSchG vorprogrammiert sind (BVerwG, B.v. 6.2.2003 – 4 BN 5.03 – juris Rn. 8). Das wäre aber der Fall, würde eine der ehemaligen Industriehallen, die jetzt als Lagerfläche genutzt wird, in Wohnnutzung geändert. Die schalltechnische Untersuchung vom 8. Januar 2021 berücksichtigt nur den Straßenlärm von der im Süden anliegenden Kreisstraße. Sie trifft jedoch keine Aussage darüber, ob und wie eine Wohnbebauung in Teilen des Bebauungsplangebiets neben der weiteren gewerblichen Nutzung in anderen Teilen möglich wäre, zumal die Antragsgegnerin davon ausgeht, dass schon derzeit ein Konflikt zwischen der gewerblichen Nutzung im Plangebiet und der im Westen, Osten und Norden des Plangebiets bestehenden Wohnbebauung besteht. Dabei muss die bestehende Wohnbebauung, weil sie an ein faktisches Gewerbegebiet angrenzt, etwas höhere Lärmschutzwerte im Vergleich zu einem allgemeinen Wohngebiet, das die Antragsgegnerin festgesetzt hat, hinnehmen. Die Lösung des Emissionskonflikts liegt auch nicht darin, dass alle bebaubaren Grundstücke im Bebauungsplangebiets im Eigentum der Antragstellerin stehen, wie die Antragsgegnerin in ihrer Abwägung vom 27. Juli 2022 meint. Zum einen kann sich das, worauf die Antragstellerin zu Recht hinweist, jederzeit ändern, zum anderen ist auch für den Gesamteigentümer eine sukzessive Bebauung des Bebauungsplangebiets mit Wohnbauvorhaben wegen des benachbarten Gewerbes genauso schwierig.

35
2. Der Bebauungsplan leidet darüber hinaus an beachtlichen Ermittlungs- und Abwägungsmängeln. Die Antragsgegnerin hat die Belange, die für die Abwägung bedeutsam sind, unzureichend ermittelt und gegen das rechtsstaatlich fundierte Gebot der gerechten Abwägung verstoßen. Dieses verpflichtet die Gemeinde,

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).

36
§ 1 Abs. 7 BauGB bestimmt, dass bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind; § 2 Abs. 3 BauGB ergänzt dieses materiell-rechtliche Abwägungsgebot um die Verfahrensanforderung (§ 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB), dass die abwägungserheblichen Belange zu ermitteln und zu bewerten sind. Zu ermitteln und zu bewerten und gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen sind alle Belange, die in der konkreten Planungssituation nach Lage der Dinge in die Abwägungsentscheidung eingestellt werden müssen (vgl. BVerwG, B.v. 30.6.2014 – 4 BN 38.13 – juris Rn. 6). Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall) oder 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, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität) (BVerwG, U.v. 12.12 1969 – 4 C 105.66 – BVerwGE 34, 301, 308 f.; U.v.5.5.2015 – 4 CN 4.14 – juris Rn. 14; stRspr). Für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgeblich, § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Dementsprechend setzt eine Abwägung zuvorderst eine Zusammenstellung des relevanten Abwägungsmaterials voraus.

37
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. BayVGH, U.v. 13.12.2021 – 15 N 20.1649 – juris Rn. 39; U.v. 10.6.2022 – 15 N 21.3287 – juris Rn. 24; BVerwG, U.v. 23.11.2016 – 4 CN 2.16 – juris Rn. 12 m.w.N.).

38
a) Ein Ermittlungsdefizit i.S. von § 2 Abs. 3 BauGB liegt vor, wenn abwägungserhebliche Belange in wesentlichen Punkten nicht zutreffend ermittelt worden sind, der Gemeinderat mithin bei der Abwägungsentscheidung einen falschen Sachverhalt zu Grunde gelegt hat (vgl. BayVGH, U.v. 18.1.2017 – 15 N 14.2033 – juris Rn. 50).

39
Die Antragsgegnerin ging bei Satzungsbeschluss von einem falschen Sachverhalt aus. Dies betrifft sowohl die Nutzung der vorhandenen Gebäude und das Ausmaß der Leerstände als auch die Bausubstanz der Gebäude. In der Begründung des Bebauungsplans (A.1 S. 4) führt die Antragsgegnerin aus, dass seit der Firmeninsolvenz der Textilfabrik Anfang der achtziger Jahre nur noch Teilbereiche des Geländes als Lager- und Produktionsstandort von in der Region ansässigen Unternehmen genutzt würden. Inzwischen stehe ein Teil der Gebäude leer. An der Gebäudesubstanz ließen sich teilweise erhebliche Schäden erkennen. Unter Punkt A. 2 wird von einer teilweise brachliegenden und baufälligen gewerblichen Nutzfläche ausgegangen. Dieser Sachverhalt war bereits im Beschlusszeitpunkt der Satzung nicht mehr gegeben. Die Antragstellerin weist zudem zu Recht darauf hin, dass es die Antragsgegnerin bei Satzungserlass tatsächlich bereits besser wusste, wenn in der Begründung des Bebauungsplans unter Punkt A. 5.4.5.1 (Abschnitt Übersicht der potenziell betroffenen Tierarten auf Seite 19) die Rede davon ist, dass eine Schädigung von Fledermausquartieren nicht vollständig ausgeschlossen, aufgrund der bestehenden gewerblichen Nutzung jedoch eher unwahrscheinlich sei, „zumal ein Großteil der Gebäude nach Übernahme durch einen neuen Eigentümer nach Leerständen derzeit wieder weitgehend genutzt“ werde. Von einer Baufälligkeit der Gebäude zu diesem Zeitpunkt ist schon wegen der Nutzung nicht auszugehen. Die Antragsgegnerin hat hierüber zumindest keine Feststellungen getroffen.

40
Auch der vom Senat durchgeführte Augenschein konnte dies nicht bestätigen. Die Gebäude wirkten zwar vor allem im nördlichen Bereich alt, erschienen jedoch für die vorgesehenen Zwecke – Verpachtung der

Nutzfläche zum Zwecke der Lagerung – voll funktionsfähig. Es kommt zwar auf den Zeitpunkt des Erlasses des Bebauungsplans am 1. September 2022 an, jedoch hat die Antragstellerin bereits in ihrem Einwendungsschreiben vom 9. März 2021 ausgeführt, dass sie dort seit dem Erwerb des Areals 2019 eine gewerbliche Nutzung etabliere und Interesse daran habe, diese gewerbliche Nutzung weiterzuführen, zu ändern und zu erweitern. Die Antragstellerin beabsichtige, in den Standort zu investieren und bestehende bauliche Missstände zu beseitigen. Das bestehende Gewerbegebiet sei kein städtebaulicher Missstand. Ferner hat auch das Landratsamt … mit Schreiben vom 14. Januar 2020 darauf hingewiesen, dass nach Kenntnisstand des Landratsamts aktuell auf allen Grundstücken eine bestandskräftige gewerbliche Nutzung ausgeübt werde.

41
b) Darüber hinaus hat die Antragsgegnerin den Wert der bestehenden Bebauung auf den Grundstücken der Antragstellerin nicht ermittelt und ihm keine Bedeutung beigemessen. Die bloße Aussage, mit dem Bebauungsplan werde Baurecht geschaffen, würdigt den vorhandenen baulichen Bestand und ein etwaiges Interesse an dessen Erhalt nicht. Zu berücksichtigen sind auch die Abbruchkosten, die bei Realisierung des Bebauungsplans anfallen, die in der Abwägung und der Begründung des Bebauungsplans keinerlei Erwähnung finden. Die Beteiligten haben diese Kosten im Erörterungstermin übereinstimmend mit ca. zwei Millionen Euro beziffert. Erwägungen, in welcher Weise der bauliche Bestand für die neue Planung verwertet werden könne, hat die Antragsgegnerin ebenfalls nicht angestellt.

42
Es kann offenbleiben, ob auch ein Ermittlungsdefizit hinsichtlich etwaig vorhandener Altlasten besteht. Die Umweltbehörde des Landratsamts hat im Beteiligungsverfahren darauf hingewiesen; allerdings waren Erkundungen auf den Grundstücken der Antragstellerin gegen deren Willen nicht möglich.

43
c) Bereits aus dem Ermittlungsdefizit ergeben sich beachtliche Abwägungsmängel. Bei der Überplanung bereits bebauter Gebiete darf die Gemeinde zwar die bauliche Nutzbarkeit von Grundstücken ändern; sie hat hierbei aber die privaten Eigentümerinteressen als wichtige Belange zu berücksichtigen (vgl. BVerwG, B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 – juris Rn. 63). Ein auf überplanten Grundstücken bestehendes Baurecht muss im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden (vgl. BVerwG, B.v. 31.8.2021 – 4 BN 4.21 – juris Rn. 5; BayVGH, U.v. 2.6.2006 – 1 N 03.1546 – juris Rn. 15; OVG RhPf, U.v. 7.12.2022 – 8 C 10123/22 – juris Rn. 63), dasselbe gilt für die vorhandene Bausubstanz, deren Beseitigung bei Verwirklichung der Planung nötig ist. Insoweit maßgeblich sind die baulichen Nutzungsrechte (vgl. BVerwG, B.v. 13.3.2017 – 4 BN 25.16 – juris Rn. 8). Zwar gibt es keinen Planungsgrundsatz, nach dem die vorhandene Bebauung eines Gebiets nach Art und Maß bei einer Überplanung weiterhin zugelassen werden muss (vgl. BVerwG, U.v. 31.8.2000 – 4 CN 6.99 – juris Rn. 23; B.v. 5.10.2015 – 4 BN 31.15 – juris Rn. 5; B.v. 7.5.2020 – 4 BN 13.20 – juris Rn. 16). Bei Erlass eines Bebauungsplans müssen aber im Rahmen der planerischen Abwägung das private Interesse am Erhalt bestehender baulicher Nutzungsrechte mit dem öffentlichen Interesse an einer städtebaulichen Neuordnung des Plangebiets abgewogen werden (vgl. BVerfG, B.v. 19.12.2002 – 1 BvR 1402/01 und BVerwG, B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 – jeweils juris). Die städtebaulich beachtlichen Belange müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Festsetzungen eines Bebauungsplans die Befugnisse des Eigentümers einschränken oder Grundstücke von einer Bebauung ganz ausschließen, denn das durch Art. 14 GG gewährleistete Eigentumsrecht gehört in hervorgehobener Weise zu den von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen. Es umfasst neben der Substanz des Eigentums auch die Beachtung des verfassungsrechtlichen Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des allgemeinen Gleichheitssatzes. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks muss daher von der Gemeinde als wichtiger Belang privater Eigentümerinteressen in die Abwägung eingestellt werden.

44
Das Interesse der Antragstellerin am Erhalt ihres Gewerbes und der auf ihren Grundstücken befindlichen Bausubstanz hat die Antragsgegnerin nicht ausreichend in die Abwägung eingestellt. Dass die gewerbliche Nutzung Bestandsschutz hat und auch bei Geltung des Bebauungsplans – wenn auch mit Einschränkungen – weiter betrieben werden kann, reicht angesichts der Art und des Umfangs des bestehenden Gewerbes nicht aus. Zu Recht weist die Antragstellerin darauf hin, dass mit der Realisierung des Bebauungsplans ihr Sacheigentum vernichtet werde. Hinzu kommt, dass auch die erheblichen Abbruchkosten von ca. zwei Millionen Euro in der Abwägung nicht vorkommen. Erwägungen, inwieweit der Verlust der Antragstellerin durch die Wohngebietsausweisung kompensiert wird, hat die Antragsgegnerin nicht angestellt. Offen blieb

im Übrigen, welche Auswirkungen etwaig vorhandene Altlasten auf den Wert der Grundstücke im Falle einer Wohnbebauung haben. Einen geringeren Eingriff in das Eigentum der Antragstellerin hat die Antragsgegnerin nicht erwogen. Vielmehr hat sie dort, wo ein vierstöckiges Gebäude steht, eine neue Straße geplant und nördlich davon eine öffentliche Grünfläche festgesetzt. Bei dem Gebäude in der …-Str. 5 handelt es sich um ein zweistöckiges Bürogebäude mit einem relativ flachen Walmdach. In diesem Gebäude befinden sich Zimmer für die Betriebsangestellten. Hierfür liegt eine von der Antragsgegnerin angefochtene Genehmigung des Landratsamts … vor. Überlegungen, dieses Gebäude zu erhalten und für ein künftiges Wohngebiet zu nutzen, hat die Antragsgegnerin nicht angestellt. Die Erhaltung von Arbeitsplätzen kommt in der Abwägung überhaupt nicht vor. Einen städtebaulich erheblichen Missstand allein durch die Tatsache, dass sich hohe, ehemalige Industriebauten neben (später herangerückter) Wohnbebauung befinden, konnte der Augenschein nicht bestätigen. Das Gewerbegebiet ist wegen der anschließenden Wohnungsbebauung ohnehin nur noch eingeschränkt gewerblich nutzbar. Warum die gewerbliche Nutzung an diesem Standort direkt angrenzend an die Kreistrasse grundsätzlich untersagt werden müsste, ist nicht nachvollziehbar, da die Gemeinde nach ihrer Aussage im Erörterungstermin ohnehin nur über ein kleines Gewerbegebiet verfügt, das nur spärlich genutzt werde.

45
d) Darüber hinaus ist die Antragsgegnerin bei der Abwägung von einer unzutreffenden rechtlichen Einschätzung der Eigentumsrechte der Antragstellerin ausgegangen. Das Eigentum der Antragstellerin ist nicht deswegen weniger schutzwürdig, weil sie bei Erwerb des Grundstücks bereits die gemeindlichen Planungsabsichten und die Existenz von Veränderungssperren kannte oder hätte kennen müssen. Die Rechte des Eigentümers, Einwendungen gegen eine beabsichtigte Bauleitplanung geltend zu machen, ändern sich nicht, wenn das Eigentum während der Planungsphase wechselt. Der neue Eigentümer kann die gleichen Einwendungen geltend machen, wie der, der vor Beginn der Planungsphase Eigentümer war.

46
e) Die genannten Ermittlungs- und Bewertungsdefizite stellen eine beachtliche Verletzung der Verfahrens- und Formvorschriften gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB dar. Der Verstoß gegen § 2 Abs. 3 BauGB ist auf das Abwägungsergebnis auch von Einfluss gewesen, weil nach den festzustellenden Umständen die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planung ohne den Mangel anders ausgefallen wäre. Eine solche konkrete Möglichkeit besteht immer dann, wenn sich anhand der Planunterlagen oder naheliegender Umstände die Möglichkeit abzeichnet, dass der Mangel im Abwägungsvorgang von Einfluss auf das Abwägungsergebnis sein kann (vgl. BVerwG, B.v. 13.1.2016 – 4 B 21.15 – juris Rn. 10).

47
Dass die durch die Überplanung der Grundstücke betroffenen privaten Eigentumsinteressen der Antragstellerin abwägungserheblich waren, ergibt sich aus den obigen Ausführungen; sie betreffen damit auch „wesentliche Punkte“ gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Der Mangel bei der Ermittlung und Bewertung dieser Belange ist offensichtlich, denn er beruht auf objektiven Umständen (vgl. BayVGH, U.v. 27.6.2019 – 9 N 12.2648 – juris Rn. 23). Ebenfalls nicht unbeachtlich ist der Abwägungsmangel hinsichtlich der Fehleinschätzung der Eigentumsrechte der Antragstellerin beim Erwerb des Grundstücks in Kenntnis der Planungsabsichten der Antragsgegnerin.

48
Diese Mängel sind zudem nicht nachträglich unbeachtlich geworden, da sie innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Bebauungsplans schriftlich gegenüber der Antragsgegnerin geltend gemacht worden sind, § 215 Abs. 1 Satz 1 Nrn. 1 und 3 BauGB.

49
3. Die festgestellten Ermittlungsdefizite und Abwägungsmängel führen zur Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans.

50
4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO, die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 709 Satz 1 ZPO.

51
5. Die Revision ist nicht zuzulassen, da keiner der Gründe des § 132 Abs. 2 VwGO vorliegt.

52
6. Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO muss die Antragsgegnerin die Nummer I der Entscheidungsformel nach Eintritt der Rechtskraft des Urteils in derselben Weise veröffentlichen wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 BauGB).