VGH München, Beschluss v. 29.10.2025 – 2 N 24.495

Titel:

Unwirksamkeit eines Bebauungsplans bei fehlender städtebaulicher Rechtfertigung und unklarer Zielumsetzung

Normenkette:

BauGB § 1 Abs. 3, § 9 Abs. 2

Leitsatz:

Festsetzungsmöglichkeiten sind nach § 9 Abs. 2 BauGB auf „besondere Fälle“ beschränkt. Damit soll berücksichtigt werden, dass die mögliche Befristung und Bedingung der Zulässigkeit der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen und Anlagen nicht generell, sondern nur in besonderen Fällen getroffen werden können. (Rn. 16) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Bebauungsplan, städtebauliche Rechtfertigung, Erforderlichkeit, Planungsziel, zweite Planungsebene

Tenor

I. Der Bebauungsplan Nr. ... der Antragsgegnerin ist unwirksam.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

III. Die Kostenentscheidung ist vorläufig vollstreckbar. Die Antragsgegnerin kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, sofern nicht die Antragsteller vorher Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

V. Der Streitwert wird auf 30.000, – Euro festgesetzt.

Gründe

I.

1
Die Antragsteller wenden sich gegen den Bebauungsplan Nr. ... vom 21. März 2019 (bekannt gemacht am 22.3.2019) der Antragsgegnerin.

2
Festgesetzt wird ein allgemeines Wohngebiet (WA). Auf dem im Plangebiet gelegenen Gesamtgrundstück der Antragsteller, das buchtechnisch in zwei Flurstücke aufgeteilt ist, werden Beherbergungsbetriebe für allgemein zulässig erklärt. In einer sog. zweiten Planungsebene werden für das Gesamtgrundstück der Antragsteller von den in der sog. ersten Planungsebene vorgesehenen Bauräumen abweichende Bauräume festgesetzt, die sich teilweise auch im südlichen Grundstücksbereich befinden, der nach der ersten Planungsebene überwiegend von Bebauung freizuhalten ist. Die in der zweiten Planungsebene vorgesehene Neubebauung des derzeit gewerblich – als Hotelbetrieb – genutzten Gesamtgrundstücks ist erst dann zulässig, wenn der auf dem Grundstück vorhandene Altbestand vollständig beseitigt ist.

3
Die Antragsteller bestreiten die Erforderlichkeit des Bebauungsplans. Der Beigeladene trägt keine Gründe für die Unwirksamkeit des Bebauungsplans vor, führt aber aus, seine Aufhebung sei für ihn rechtlich vorteilhaft.

4
Antragsteller und Beigeladener beantragen,

5
den streitgegenständlichen Bebauungsplan für unwirksam zu erklären.

6
Die Antragsgegnerin verteidigt den Bebauungsplan.

7
Das Gericht hat die Beteiligten zur beabsichtigten Entscheidung im Beschlussverfahren angehört und darauf hingewiesen, die Erforderlichkeit des Bebauungsplans erscheine fraglich.

8
Im Übrigen wird auf die Gerichts- und Behördenakten Bezug genommen.

II.

9
1. Die Entscheidung kann im Beschlussweg ergehen, weil der Senat eine mündliche Verhandlung nicht für erforderlich hält (§ 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO) und sich die Beteiligten hiermit einverstanden erklärt haben.

10
2. Der Antrag ist zulässig. Er wurde gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO innerhalb eines Jahres nach der Bekanntmachung des Beschlusses des angegriffenen Bebauungsplans beim Verwaltungsgerichtshof gestellt. Die Antragsteller sind auch als Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks, das von den bauplanerischen Festsetzungen des angegriffenen Bebauungsplans betroffen ist, antragsbefugt i.S.d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

11
3. Der Antrag ist auch begründet. Dem streitgegenständlichen Bebauungsplan fehlt es an der notwendigen städtebaulichen Rechtfertigung (§ 1 Abs. 3 Satz 1 HS 1 BauGB).

12
a) Bauleitpläne sind erforderlich im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB, soweit sie nach der planerischen Konzeption der Gemeinde erforderlich sind. In ständiger Rechtsprechung weist das Bundesverwaltungsgericht darauf hin, dass es Sache der Gemeinde sei, wie sie ihre Planungshoheit handhabe und welche Konzeption sie ihr zu Grunde lege, dass die Entscheidung über planerische Zielsetzungen eine Frage der Gemeindepolitik und nicht bloße Rechtsanwendung sei und dass sich die geordnete städtebauliche Entwicklung im Einzelfall nach den vorhandenen, hinreichend konkretisierten planerischen Willensbetätigungen der Gemeinde bestimme (vgl. zuerst BVerwG, U.v. 29.4.1964 – 1 C 30.62 – juris Rn. 20). Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinde, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht (vgl. etwa BVerwG, U.v. 27.3.2013 – 4 C 13.11 – juris). Hieraus folgt ohne weiteres, dass ein Bebauungsplan, der nicht geeignet ist, die städtebaulichen Ziele der Gemeinde zu erreichen, nicht erforderlich ist.

13
b) Die planerischen Vorstellungen der Antragsgegnerin gehen dahin, dass sie den Bedarf zur Nachverdichtung in Bezug auf Wohnnutzung im fraglichen Gebiet sieht, ihr gleichzeitig der Erhalt von Fremdenverkehrsunterkünften im Gemeindegebiet wichtig ist und insgesamt im Plangebiet auch die Notwendigkeit zum Schutz und Erhalt der bestehenden Siedlungsstruktur mit den vorhandenen Einzelhäusern sowie der vorhandenen Bebauungsdichte besteht (vgl. D.2. der Begründung des Bebauungsplans). Im Fall der Aufgabe der Beherbergungsnutzung auf dem Grundstück der Antragsteller wird auch insoweit ein Bedarf zur Nachverdichtung für Wohnnutzung gesehen und eine zweite Planungsebene (§ 9 Abs. 2 BauGB) festgesetzt. Für diesen Fall wird für diese Grundstücke eine Aufteilung in vier Parzellen für eine Bebauung mit Einzelhäusern für Wohnnutzung vorgesehen. Die Bebauung in allen diesen dann festgesetzten vier Bauräumen soll erst dann zulässig sein, wenn der auf dem Grundstück vorhandene Altbestand vollständig beseitigt ist. Eine gewerbliche Nutzung soll dann ausgeschlossen werden. Die Aufgabe der Nutzung soll nicht durch die Veräußerung der Immobilie entstehen. Erst durch die Beantragung einer Nutzungsänderung soll diese als vollzogen angesehen werden. Die Rückwandlung von Wohnnutzung zur Beherbergungsnutzung soll ausgeschlossen werden (vgl. D.3 der Begründung des Bebauungsplans).

14
c) Diese Planungsziele werden durch den insoweit allein maßgeblichen Inhalt des Bebauungsplans jedoch nur unvollständig erreicht. Dem Planungsziel des Erhalts von Fremdenverkehrsunterkünften wird im

Plangebiet in der ersten Planungsebene dadurch Rechnung getragen, dass auf dem Grundstück der Antragsteller Beherbergungsbetriebe für allgemein zulässig erklärt werden (vgl. C 1.1. Satz 3 der textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans). Das Ziel des Verbots der Rückwandlung von Wohnnutzung zur Beherbergungsnutzung nach Aufgabe derselben (Ausschluss von gewerblicher Nutzung) wird dagegen nicht umgesetzt, da sich aus den textlichen Festsetzungen nicht ergibt, dass für den Fall des Eintritts der zweiten Planungsebene die Regelung in C 1.1. Satz 3 keine Gültigkeit mehr beanspruchen soll. Die Regelung in C 1.1 Satz 3 selbst enthält eine solche Einschränkung nicht. Die Regelung in C 1.3. gibt für die Art der baulichen Nutzung inhaltlich nichts her, auch wenn sie gliederungsmäßig unter C.1. (Art der baulichen Nutzung) zu finden ist, sondern regelt nur, wann die zweite Planungsebene in Kraft treten soll. Auch die zeichnerischen Festsetzungen in der zweiten Planungsebene lassen nicht mit hinreichender Deutlichkeit erkennen, dass die textliche Festsetzung in C 1.1 Satz 3 nunmehr keine Gültigkeit mehr beanspruchen soll. Die Art der Nutzung wird durch die zeichnerischen Festsetzungen nicht abgeändert. Dass die „Knödellinie“, die unterschiedliche Nutzungen abgrenzt (vgl. B.7 „Sonstige Planzeichen“ 2. Var.), im Unterschied zu den zeichnerischen Festsetzungen der ersten Planungsebene nicht mehr auftaucht, vermag kein gegenteiliges Ergebnis zu begründen. Denn zum einen fehlt diese „Knödellinie“ auch entlang der Grenze zwischen dem Grundstück FlNr. 220/23 und dem Grundstück FlNr. 220/6, wo sie auch für den Fall, dass auf dem Grundstück der Antragsteller in der zweiten Planungsebene keine Beherbergungsnutzung mehr möglich sein sollte, hingehört hätte, nachdem sie in Bezug auf das Flurstück 220/6 deutlich machen soll, dass dort im Gegensatz zum sonstigen Plangebiet eine Doppelausnutzung zulässig ist (vgl. Schriftsatz der Bevollmächtigten der Antragstellerin vom 25.9.2025), die aber auch in der zweiten Planungsebene unstreitig zulässig bleibt. Dieser Umstand lässt eher darauf schließen, dass bei den zeichnerischen Festsetzungen der zweiten Planungsebene nicht mit der notwendigen Sorgfalt gearbeitet wurde, anstatt darauf, dass damit ausdrücklich die Unzulässigkeit der Beherbergungsnutzung in der zweiten Planungsebene zum Ausdruck gebracht werden sollte. Zum anderen würde, wollte man dem Fehlen der „Knödellinie“ in den zeichnerischen Festsetzungen der zweiten Planungsebene dennoch Aussagekraft für die Art der baulichen Nutzung zubilligen, sich ein unauflösbarer Widerspruch zu den textlichen Festsetzungen ergeben, der vor dem Hintergrund der Normenklarheit nicht hinnehmbar ist.

15
d) § 9 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 BauGB macht die dort genannten zusätzlichen Festsetzungsmöglichkeiten (hier diejenigen der zweiten Planungsebene) vom Eintritt bestimmter Umstände abhängig. Nach dem Willen des Plangebers soll dies ausweislich der Begründung die Aufgabe der Beherbergungsnutzung sein. Dieses Planungsziel kommt im Bebauungsplan selbst jedoch nicht zum Ausdruck; vielmehr wird der Eintritt der Wirksamkeit der Festsetzungen der zweiten Planungsebene davon abhängig gemacht, dass der vorhandene Altbestand vollständig beseitigt, also abgebrochen wird. Allein mit dem Abbruch des Altbestandes ist eine Aufgabe der Beherbergungsnutzung, die im Übrigen nach den obigen Ausführungen ohnehin nicht verpflichtend ist, jedoch nicht zwingend verbunden.

16
e) Weiter liegen auch die Tatbestandsvoraussetzungen von § 9 Abs. 2 Satz 1 BauGB, der allein die Festsetzungen der zweiten Planungsebene rechtfertigen kann, nicht vor. Die Festsetzungsmöglichkeiten sind nach dieser Vorschrift auf „besondere Fälle“ beschränkt. Damit soll berücksichtigt werden, dass die nach § 9 Abs. 2 BauGB mögliche Befristung und Bedingung der Zulässigkeit der im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen und Anlagen nicht generell, sondern nur in besonderen Fällen getroffen werden können (so ausdrücklich die Begründung zum Regierungsentwurf zu § 9 Abs. 2 BauGB, BT-Drs. 15/2250, S. 49). Insoweit wird zum Ausdruck gebracht, dass besondere Fälle gegeben sein müssen, die sich von der allgemeinen Situation der Aufstellung von Bebauungsplänen unterscheiden (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Baugesetzbuch, 158. EL Februar 2025, § 9 BauGB Rn. 240). Für das Vorliegen eines solchen besonderen Falles wird in der Begründung des Bebauungsplans nichts angeführt; auch ansonsten bestehen keine Anhaltspunkte hierfür. Die Festsetzung von Bauräumen, die nach der Intention des Plangebers für Wohnnutzung zur Verfügung stehen sollen, werden (vermeintlich) davon abhängig gemacht, dass die Beherbergungsnutzung aufgegeben wird. Befristete oder bedingte Festsetzungen nach § 9 Abs. 2 BauGB können bei der Planung bestimmter Nutzungsarten mit erfahrungsgemäß kurzen Nutzungszyklen erforderlich sein, wenn absehbar ist, dass die Nutzung nach einer bestimmten Dauer aufgegeben wird, wie z.B. bei bestimmten Zweckbauten mit befristet konzipierten Nutzungszeiten, und die Notwendigkeit erkennbar ist, eine Anschlussnutzung – auch mit Rücksicht auf die städtebauliche Bedeutung des Standortes – vorzusehen (vgl. den Regierungsentwurf zu § 9 Abs. 2 BauGB, BT-Drs. 15/2250, S. 49). Die

Beherbergungsnutzung ist keine Nutzungsart, die erfahrungsgemäß kurzen Nutzungszyklen unterliegt, was sich im hier zu entscheidenden Fall bereits daran zeigt, dass der Betrieb ausweislich der Begründung des Bebauungsplans bereits seit 1958 besteht. Es ist auch nicht absehbar, dass die Nutzung als Beherbergungsbetrieb in näherer Zukunft aufgegeben wird. Vielmehr sollen im Bebauungsplan in Bezug auf die Erschließung des Beherbergungsbetriebes Maßnahmen vorgesehen werden, diese zu verbessern, um bauliche Veränderungen am Betrieb zu ermöglichen (vgl. B 3.1 4. Absatz der Begründung des Bebauungsplans), was dafür spricht, dass der Plangeber davon ausging, dass die Beherbergungsnutzung auf absehbare Zeit weiter bestehen wird. Gegenteilige Anhaltspunkte lassen sich der Begründung des Bebauungsplans nicht entnehmen. Mit einer mittel- oder langfristigen Änderung der Nutzungsabsichten des jeweiligen Grundstückseigentümers muss ein Plangeber immer rechnen, ohne dies bei der jeweiligen Konkretisierung von Planungsabsichten durch einen Bauleitplan bereits bewältigen zu können. Zu diesem Zweck steht das Instrument der Änderung eines Bauleitplans zur Verfügung. Vor diesem Hintergrund unterscheidet sich die hier zu bewältigende Situation nicht von anderen Situationen, die vom Plangeber ohne Inanspruchnahme der Möglichkeiten des § 9 Abs. 2 BauGB zu regeln sind. Anders ausgedrückt bestand kein Anlass, sich bei Erlass des streitgegenständlichen Bebauungsplans bereits mit einer sich nicht abzeichnenden Aufgabe der Beherbergungsnutzung auseinanderzusetzen.

17
Für die Regelungen der zweiten Planungsebene fehlt es damit an der notwendigen Rechtsgrundlage, so dass sie keinen Bestand haben können. Sie wurden vom Plangeber aber als notwendig angesehen, um die Erreichung der Ziele des Bebauungsplans zu gewährleisten. Auch vor diesem Hintergrund fehlt es deshalb an der Erforderlichkeit des streitgegenständlichen Bebauungsplans.

18
f) Die Ziele der Bewältigung des Nutzungskonflikts zwischen Wohnnutzung einerseits und Beherbergungsnutzung andererseits sowie der Festschreibung der Voraussetzungen für die vollständige Ausnutzung des Grundstücks der Antragsteller zu Wohnzwecken, die nach dem Vorstehenden gerade nicht erreicht werden, sind nach der Gesamtkonzeption des Plans für die Antragsgegnerin so zentral, dass nicht angenommen werden kann, dass sie die Planung auch im Fall der Ausklammerung dieser Ziele beschlossen hätte.

19
g) Folge einer fehlenden Erforderlichkeit und damit Planungsbefugnis im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist auch unter Berücksichtigung der Vorschriften der §§ 214 f. BauGB die Unwirksamkeit des Bauleitplans (vgl. Ernst/Zinkahn/Bielenberg, 158. EL Februar 2025, Baugesetzbuch, § 1 BauGB Rn. 31 a.E.).

20
4. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 1 VwGO. Aufgrund der erst sehr späten Beteiligung des Beigeladenen im Verfahren entspricht es hier trotz der erfolgten Antragstellung nicht der Billigkeit, seine außergerichtlichen Kosten der Antragsgegnerin aufzuerlegen (vgl. § 162 Abs. 3 VwGO).

21
5. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

22
6. Die Streitwertfestsetzung ergibt sich aus § 52 Abs. 1 und 8 GKG.

23
7. Gründe für die Zulassung der Revision nach § 132 Abs. 2 VwGO liegen nicht vor.

24
8. Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 HS 2 VwGO ist die Nr. I. der Entscheidungsformel allgemein verbindlich und muss von der Antragsgegnerin in derselben Weise veröffentlicht werden wie die angefochtene Satzung (§ 10 Abs. 3 BauGB).