

Titel:

Abwägungsanforderungen bei Bauverboten für landwirtschaftliche Flächen im Bebauungsplan

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 3 S. 1, Abs. 7, § 9 Abs. 1 Nr. 10, Nr. 18a
VwGO § 47

Leitsatz:

Eine Planung kann in nicht zu beanstandender Weise zur Sicherung von Freiflächen und Sichtbeziehungen landwirtschaftliche Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, festsetzen. Schließt ein Bebauungsplan eine (weitere) Bebauung aus, so setzt eine ordnungsgemäße Abwägung voraus, dass nicht nur die städtebauliche Erforderlichkeit der Festsetzung in die Erwägungen eingestellt wird. (Rn. 32 – 34 und 38 – 39)

Schlagworte:

Unwirksamkeit eines einfachen Bebauungsplans, Festsetzung von Bebauung freizuhaltender landwirtschaftlicher Fläche, Erforderlichkeit der Bauleitplanung, Abwägungsfehler, Unzureichende Berücksichtigung von Eigentumsbelangen

Tenor

- I. Der Bebauungsplan W., bekannt gemacht am 10. August 2000, ist unwirksam.
- II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.
- III. Die Kostenentscheidung ist gegen Sicherheitsleistung in Höhe des vollstreckbaren Betrags vorläufig vollstreckbar.
- IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

1

Der Antragsteller wendet sich gegen den einfachen Bebauungsplan Wolfesing, den die Antragsgegnerin am 29. Juni 2000 als Satzung beschlossen und am 10. August 2000 bekannt gemacht hat.

2

Das etwa 4,16 ha große Plangebiet, das im Normaufstellungsverfahren u.a. um die Grundstücke FINr. ...6 (Teilstück) und ...9, jeweils Gemarkung P ..., erweitert wurde, umfasst den südöstlichen Bereich des Ortsteils W., der im Westen größtenteils durch die Staatsstraße 2081 begrenzt wird und im südwestlichen Teil entlang der Staatsstraße überwiegend baulich und im nördlichen sowie im südöstlichen Teil überwiegend landwirtschaftlich genutzt wird. In der Mitte des Plangebiets befindet sich eine denkmalgeschützte Kapelle. Mit der auf der Grundlage einer Rahmenplanung erfolgten Planung sollen für den dörflich geprägten Ortsteil wichtige Freiflächen, die überwiegend als Pferdeweiden genutzt werden und unterschiedliche Blickbeziehungen – zu der Kapelle, die langfristig als Solitärgebäude inmitten einer Grünfläche sichtbar bleiben soll, und in die freie Landschaft – ermöglichen, gesichert werden. Darüber hinaus ist zur Aufwertung der Wohn- und Lebensqualität ein langgestreckter und als Grünfläche angelegter Anger vorgesehen, der ebenfalls von Norden her den Blick auf die Kapelle ermöglichen soll. Die an die östliche Seite des Angers angrenzenden Flächen sollen nach und nach mit einer gemischt genutzten Bebauung aufgefüllt werden. Auch der im südlichen Teil festgesetzte größere Freiraum, in dem ein für das Ortsbild wichtiger Aussiedlerhof liegt, soll die von Süden bestehende Blickbeziehung zur denkmalgeschützten Kapelle und den Erhalt des Straßendorfcharakters sichern. Der Bebauungsplan setzt für die baulich genutzten Flächen ein Dorfgebiet (MD) fest, im Übrigen Flächen für die Landwirtschaft, die – mit Ausnahme eines gekennzeichneten Bereichs des Aussiedlerhofes – von Bebauung freizuhalten sind, sowie Verkehrsflächen und öffentliche Grünflächen.

3

Am 12. August 2002 stellte der Rechtsvorgänger des Antragstellers einen Normenkontrollantrag; zuletzt hat der Antragsteller beantragt,

4

den Bebauungsplan Wolfesing, bekannt gemacht am 10. August 2002, für unwirksam zu erklären.

5

Er sei als Eigentümer eines landwirtschaftlichen Vollerwerbsbetriebs und Eigentümer der im Planungsgebiet liegenden Grundstücke FINr. ...6, ...9, ...1 und ...2, Gemarkung P ..., antragsbefugt. Der Bebauungsplan verstoße gegen formelle Rechtsvorschriften. Darüber hinaus seien seine eigentumsrechtlichen Belange unzureichend abgewogen worden. Der Bebauungsplan setze sich über seine schutzwürdigen landwirtschaftlichen Belange hinweg und beschränke ihn in der Bebaubarkeit seiner Grundstücke.

6

Die Antragsgegnerin beantragt,

7

den Normenkontrollantrag abzulehnen.

8

Die geltend gemachten formellen Fehler lägen nicht vor. Der zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses gültige Flächennutzungsplan habe für den fraglichen Bereich „Flächen für die Landwirtschaft“ dargestellt. Das verfolgte Planungsziel sei zulässig, insbesondere könne eine Gemeinde mit der Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft auch andere Zwecke verfolgen, ohne dass es sich um eine sog. Negativplanung handle, und jegliche Bebauung darauf ausschließen. Bei der Abwägung sei zum einen berücksichtigt worden, dass der Bebauungsplan erheblich in die Eigentumsrechte des Antragstellers eingreife, zum anderen, dass der Antragsteller sein geplantes Vorhaben auf dem Grundstück FINr. ...2 (außerhalb des Instruktionsgebiets) verwirklichen könne und ihm noch weitere Flächen – auch nahe der bestehenden Hofstelle – zur Verfügung stünden.

9

Das mit Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs vom 10. Juni 2003 (2 N 02.1949) ruhend gestellte Verfahren wurde auf Antrag des Antragstellers mit Schreiben vom 18. Mai 2023 unter dem Az. 1 N 23.932 fortgeführt. Am 18. April 2024 zeigte der Antragsteller die Übernahme des Rechtsstreits von seinem Rechtsvorgänger, seinem Vater, an.

10

Ergänzend zum bisherigen Vortrag macht der Antragsteller u.a. geltend, dass der Bebauungsplan städtebaulich nicht erforderlich sei. Es handle sich um eine unzulässige Negativplanung, insbesondere sei ein positives städtebauliches Konzept nicht erkennbar. Anlass für die Planung sei allein der Vorbescheidsantrag seines Vaters für die Errichtung einer Pferdebewegungsanlage mit Pferdestall auf den Grundstücken FINr. ...9 und ...2 aus dem Jahr 1999 gewesen; das Grundstück FINr. ...6 sei erst später in das Plangebiet einbezogen worden. Die Antragsgegnerin habe überdies im Gemeinderatsbeschluss vom 29. April 2003 den Verzicht auf die Festsetzung für dieses Grundstück für den Fall signalisiert, dass der Normenkontrollantrag zurückgezogen werde. Die Planung sei widersprüchlich, weil sie einerseits eine Grün- und Verkehrsfläche zur Realisierung des langgestreckten Angers festsetze, andererseits aber den zentralen Bestandteil der Rahmenplanung in Gestalt der östlichen Bebauung weglasse. Die beabsichtigte Gestaltung des Ortsbildes durch die Blickbeziehungen von Süden sei durch die Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens zu einer Pferdebewegungshalle im Bereich des Aussiedlerhofs konterkariert worden. Das umfassende Bauverbot für die Teilfläche des Grundstücks FINr. ...6 stehe im Widerspruch zu den Planungszielen, insbesondere sei ein Hinweis auf eine vermeintliche Blickbeziehung lediglich in der Planzeichnung enthalten; eine (schützenswerte) Blickbeziehung zwischen Kapelle und freier Landschaft gebe es nicht. Das Bauverbot widerspreche zudem dem Ziel, den Ortsteil als Straßendorf zu entwickeln. Unabhängig davon fehle es auch an der städtebaulichen Erforderlichkeit für die Festsetzung einer landwirtschaftlichen Fläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 BauGB auf der Teilfläche des Grundstücks FINr. ...6 mit dem Zusatz, dass sie von Bebauung freizuhalten seien. Ein Motiv für die Förderung der Landwirtschaft sei nicht erkennbar; die Fläche eigne sich aufgrund der geringen Größe von etwa 0,3 ha nicht mehr für eine sinnvolle und wirtschaftliche landwirtschaftliche Nutzung. Zudem folge aus der Festsetzung einer

Freihaltefläche, dass es der Antragsgegnerin um die Durchsetzung eines Bauverbots gegangen sei. Auch die Festsetzung von öffentlichen Grün- und Verkehrsflächen auf den Grundstücken FINr. ...1 und ...2 sei nicht erforderlich, weil die Antragsgegnerin die im Rahmenplan vorgesehene Bebauung östlich an den geplanten Anger aus der Planung genommen habe. Warum die dem Außenbereich zuzurechnenden Flächen mit öffentlichen Verkehrsflächen erschlossen werden sollten, erschließe sich nicht.

11

Der Bebauungsplan leide zudem unter beachtlichen Abwägungsfehlern. Die Antragsgegnerin habe sich mit den erheblichen Auswirkungen der Planung auf sein Grundeigentum nur pauschal unter Verweis auf die Rahmenplanung befasst und seine Belange nicht ordnungsgemäß gewichtet. Bei der Abwägung seien zwar die durch die Festsetzungen verhinderten Bebauungsmöglichkeiten der Außenbereichsflächen gesehen worden, nicht jedoch der daraus folgende Ausschluss privilegierter landwirtschaftlicher Bebauung nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB. Das Grundstück FINr. ...6 sei zum Zeitpunkt der Beschlussfassung zudem aufgrund des bestehenden Bebauungszusammenhangs als Baulücke dem Innenbereich zuzuordnen gewesen. Die Abwägung sei jedenfalls auch deshalb fehlerhaft, weil die angeführten Belange der Gestaltung des Ortsbildes durch Erhaltung von Blickbeziehungen zur denkmalgeschützten Kapelle und der Neuordnung im Bereich des Angers den erheblichen Eingriff in sein Privateigentum nicht rechtfertigen könnten. Die Abwägungsfehler seien beachtlich und fristgerecht gerügt worden.

12

Die Antragsgegnerin trägt ergänzend u.a. vor, dass mit der Planung die im Rahmenplan dokumentierten Ziele umgesetzt werden sollten. Ziel der Planung sei es, die Aufwertung des Ortsteils Wolfesing mit seinem dörflich geprägten Erscheinungsbild mit alten landwirtschaftlichen Hofstellen und innerörtlichen Freiflächen, den Straßendorfcharakter sowie die bestehenden Blickbeziehungen zur denkmalgeschützten Kapelle und zur freien Landschaft zu erhalten und zu sichern. Es handle sich nicht um eine unzulässige Verhinderungs- bzw. Negativplanung, insbesondere habe sie die Planungsabsichten des Vaters des Antragstellers zum Anlass nehmen können, um ihre städtebaulichen und gestalterischen Vorstellungen in einem Bebauungsplan festzuschreiben. Mit der Bauleitplanung könnten auch städtebauliche Ziele verfolgt werden, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielten. Die Planung sei auch nicht in Bezug auf die Festsetzung der öffentlichen Grün- und Verkehrsflächen widersprüchlich, sondern städtebaulich erforderlich. Die Rahmenplanung sehe den langgestreckten Anger als zentrales Instrument zur Aufwertung des Ortes; dieser sei bereits für sich gesehen ein städtebauliches Element, das der Bebauungsplan – unabhängig von einer sich anschließenden östlichen Bebauung – umsetze. Für die Blickbeziehungen zur Kapelle sei ein nach dem Satzungsbeschluss erteiltes Einvernehmen für ein Bauvorhaben im Plangebiet unbeachtlich. Auch die Festsetzung einer landwirtschaftlichen Fläche auf der Teilfläche des Grundstücks FINr. ...6, die von Bebauung freizuhalten sei, sei städtebaulich gerechtfertigt. Es handle sich dabei um die einzige unbebaute Fläche westlich der Staatsstraße, die einen Blick nach Westen in die freie Landschaft ermögliche und damit zum Erhalt der Blickbeziehungen zur freien Landschaft und des dörflichen Charakters beitrage. Das Grundstück sei auch für eine landwirtschaftliche Nutzung, z.B. als Weide, geeignet. Ebenso sei die Festsetzung der öffentlichen Grün- und Verkehrsflächen im Hinblick auf das Planungsziel, auch den östlich angrenzenden Bereich zu überplanen, nicht zu beanstanden. Gegenteiliges ergebe sich nicht daraus, dass die Überplanung dieser Flächen einer späteren Bauleitplanung überlassen bleibe.

13

Die geltend gemachten Abwägungsfehler seien mangels fristgerechter Rüge nach § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB 1998 bzw. § 215 Abs. 1 Nr. 3 BauGB 2004 unbeachtlich geworden. Zum Zeitpunkt des Inkrafttretens des Bebauungsplans am 10. August 2000 habe für die Geltendmachung von Abwägungsmängeln eine Frist von 7 Jahren nach dem BauGB 1998 gegolten, die mit dem BauGB 2007 auf ein Jahr verkürzt worden sei. Die mit Schreiben vom 18. April 2024 gerügten Abwägungsfehler seien außerhalb der Rügefrist aufgeführt worden. Im Rügeschreiben vom 9. August 2001 seien lediglich formelle Fehler geltend gemacht und materiellrechtliche Einwendung vorbehalten worden. Der Antragsteller habe nur pauschal eingewandt, dass seine privaten Belange außer Acht gelassen worden seien. Auch mit Schriftsatz vom 12. August 2002 im Normenkontrollverfahren sei nur gerügt worden, dass die schutzwürdigen landwirtschaftlichen Belange des Antragstellers und sein Anspruch, das Grundstück FINr. ...9 aufgrund seiner landwirtschaftlichen Privilegierung baulich zu nutzen, nicht berücksichtigt worden seien. Dies reiche (auch nach dem BauGB 1998) für eine ordnungsgemäße Rüge nicht aus. Pauschalrügen, allgemein gehaltenen Vorhaltungen und

anderen unbestimmten Äußerungen brauche eine Gemeinde nicht nachzugehen. Jedenfalls lägen die geltend gemachten Abwägungsfehler nicht vor, weil im Rahmen der Abwägung in der Sitzung des Gemeinderats am 30. März 2000 berücksichtigt worden sei, dass die Fläche für Landwirtschaft (auch) als von Bebauung freizuhalten Fläche festgesetzt, das Grundstück FINr. ...2 nur teilweise in den Planumgriff einbezogen worden sei sowie dass dem Antragsteller anderweitige landwirtschaftlichen Flächen zur Verfügung gestanden hätten. Dass sie ihren städtebaulichen Belangen Vorrang gegenüber einer möglichen Bebauung im Rahmen des § 35 BauGB eingeräumt habe, sei nicht zu beanstanden. Fehler im Abwägungsergebnis lägen nicht vor.

14

Für den Verlauf der mündlichen Verhandlung vom 25. November 2025 wird auf das Protokoll verwiesen. Im Übrigen wird ergänzend auf die Gerichtsakte und die vorgelegten Normaufstellungsakten und den Flächennutzungsplan Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

15

Der zulässige Normenkontrollantrag hat Erfolg. Der am 29. Juni 2000 als Satzung beschlossene und am 10. August 2000 bekannt gemachte Bebauungsplan ist unwirksam.

16

1. Der Normenkontrollantrag wurde fristgerecht am 12. August 2002 innerhalb der zum maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses geltenden Zweijahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO i.d.F. vom 1.1.1997 (BGBl I S. 1626) gestellt. Da die Bekanntmachung am 10. August 2000 erfolgte, ist die Frist gemäß § 57 VwGO, § 222 Abs. 1 und 2 ZPO, § 187 Abs. 1, § 188 Abs. 2 BGB am Montag, den 12. August 2002, 24.00 Uhr, abgelaufen.

17

2. 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. Der Antragsteller muss hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in einem Recht verletzt wird. Eine die Antragsbefugnis begründende subjektive Rechtsposition ist vor allem das im Plangebiet befindliche Grundeigentum, dessen Inhalt und Schranken durch die planerischen Festsetzungen eines Bebauungsplans unmittelbar und rechtssatzmäßig bestimmt und ausgestaltet werden (vgl. BVerwG, U.v. 16.6.2011 – 4 CN 1.10 – BVerwGE 140, 41 – juris Rn. 13). Die Antragsbefugnis ist grundsätzlich zu bejahen, wenn sich ein Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks gegen eine bauplanerische Festsetzung wendet, die unmittelbar sein Grundstück betrifft (vgl. BVerwG, B.v. 8.2.2024 – 4 BN 28.23 – juris Rn. 4; U.v. 10.3.1998 – 4 CN 6.97 – NVwZ 1998, 732 – juris Rn. 10 f.).

18

Gemessen an diesen Maßstäben ist die Antragsbefugnis des Antragstellers als Rechtsnachfolger des ursprünglichen Antragstellers und als derzeitiger Eigentümer von Grundstücken, für die der Bebauungsplan Festsetzungen trifft, gegeben. Nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 266 Abs. 1 Satz 1 ZPO ist im Falle der Veräußerung des Grundstücks (vgl. Becker-Eberhard in Münchener Kommentar zur ZPO, 7. Aufl. 2025, § 266 Rn. 14 zur extensiven Auslegung des Tatbestandsmerkmals der „Veräußerung“ unter Verweis auf § 265 ZPO) der Rechtsnachfolger berechtigt und auf Antrag des Gegners verpflichtet, den Rechtsstreit in der Lage, in der er sich befindet, als Hauptpartei zu übernehmen, wenn – wie hier – über das Bestehen oder Nichtbestehen eines Rechts, das für ein Grundstück in Anspruch genommen wird, zwischen dem Eigentümer und einem Dritten ein Rechtsstreit anhängig ist (vgl. BVerwG, B.v. 1.8.2001 – 4 BN 43.01 – NVwZ 2001, 1282 – juris Rn. 5 zur Anwendbarkeit der Vorschriften im Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan).

19

3. Der Normenkontrollantrag ist begründet. Der Bebauungsplan ist zwar städtebaulich erforderlich im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB i.d.F. der Neubekanntmachung vom 27. August 1997 (BGBl I S. 2141 – im Folgenden BauGB 1998), der § 1 Abs. 3 Satz 1 Halbs. 1 BauGB entspricht (3.1.). Die Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft, die grundsätzlich von Bebauung freizuhalten sind, stellt sich jedoch in

beachtlicher Weise als abwägungsfehlerhaft dar (3.2.). Dieser Mangel führt zur Gesamtnunwirksamkeit des Bebauungsplans (3.3.).

20

3.1. Weder der Planung im Ganzen noch der Festsetzungen für die Verkehrs- und öffentlichen Grünflächen (3.1.1.) sowie der Festsetzungen für die von Bebauung freizuhaltenden landwirtschaftlichen Flächen (3.1.2.) fehlt die städtebauliche Erforderlichkeit im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB 1998.

21

Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB 1998 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 BauGB 1998 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 dagegen 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 – juris Rn. 13; U.v. 5.5.2015 – 4 CN 4.14 – NVwZ 2015, 1537 – juris Rn. 10 ff.). 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 – juris Rn. 9).

22

3.1.1. Die Antragsgegnerin verfolgt mit ihrer Planung städtebauliche Ziele. Mit dem einfachen Bebauungsplan soll das Konzept, wichtige Freiflächen und unterschiedliche Blickbeziehungen auf die in der Mitte des Plangebiets liegende denkmalgeschützte Kapelle sowie in die freie Landschaft zu schaffen und zu sichern, umgesetzt werden. Ihre Ziele hat die Antragsgegnerin durch die Rahmenplanung für den dörflich geprägten Ort dokumentiert (vgl. Begründung des Bebauungsplans, Nr. 1 und 3 sowie die Rahmenplanung „Ziele der Ortsentwicklung“). Auch trifft es zu, dass der westlich der Staatsstraße gelegene Teilbereich des Grundstücks FINr. ...6 als einzig verbliebene unbebaute Fläche noch einen Blick in die freie Landschaft ermöglicht. Einen Planungsgrundsatz, dass nicht ausgenutztes Baurecht bei der Überplanung eines Gebiets aufrechterhalten werden muss (vgl. BVerwG, B.v. 26.8.2009 – 4 BN 35.09 – BauR 2010, 54 – juris Rn. 2; B.v. 16.1.1996 – 4 NB 1.96 – ZfBR, 1996, 223 – juris Rn. 4), gibt es nicht. Dass die Antragsgegnerin als Planungsziel auch den Erhalt des Straßendorfcharakters verfolgt und eine Bebauung auf dem vorgenannten Grundstück mit diesem Ziel grundsätzlich vereinbar wäre, steht der streitgegenständlichen Planung nicht entgegen, weil die Antragsgegnerin bei ihrer Planung in dieser Hinsicht maßgeblich darauf abgestellt hat, die Blickachsen zur Kapelle im Bereich des südöstlich gelegenen Aussiedlerhofs zu erhalten (vgl. Niederschrift über die Sitzung des Gemeinderats vom 29.6.2000, Nr. 3 der Begründung des Bebauungsplans). Angesichts der von der Antragsgegnerin angenommenen zentralen Bedeutung des Angers zur Verbesserung der Aufenthalts- und Gestaltqualität im Dorf ist es auch nicht widersprüchlich, die Umsetzung der in der Rahmenplanung vorgesehenen Bebauung entlang des Angers auf eine spätere Bauleitplanung zu verschieben und sich auf das zur Erreichung der Ziele Notwendige zu beschränken (vgl. Niederschrift der Sitzung des Gemeinderats am 29.6.2000). Die Gemeinde kann ihre planerischen Zielsetzungen mit einer konkreten Planung grundsätzlich auch in sukzessiver Weise umsetzen; dies gilt selbst dann, wenn die Planung auf einer von ihr beschlossenen Rahmenplanung beruht. Diese ist zwar als Belang im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen, eine Bindung, etwa im Sinn eines Alles-odernichts-Prinzips, folgt daraus jedoch nicht (vgl. BVerwG, U.v. 10.9.2015 – 4 CN 8.14 – BVerwGE 153, 16 – juris Rn. 13). Den Festsetzungen der Verkehrsflächen (A.5.2) und der öffentlichen Grünfläche (A.6.1) fehlt

es daher im Hinblick auf eine nur teilweise Umsetzung der Rahmenplanung nicht an der städtebaulichen Erforderlichkeit; die Frage der Sinnhaftigkeit der Planung ohne eine an den geplanten Anger angrenzende Wohnbebauung stellt sich insoweit nicht. Die Antragsgegnerin verfolgt mit ihrer Planung legitime städtebauliche Anliegen von Gewicht, die gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu berücksichtigen sind. Soweit eine derartige Bauleitplanung alsdann eine bislang vorhandene Bebaubarkeit eines Grundstücks einschränkt, ist dies keine Frage der Erforderlichkeit der Planung, sondern vielmehr der Einzelheiten einer konkreten planerischen Lösung (vgl. BVerwG, U.v. 5.5.2015 – 4 CN 4.14 – NVwZ 2015, 1537 – juris Rn. 10; B.v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – NVwZ 1999, 1338 – juris Rn. 6). Dafür ist das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB 1998 bzw. § 1 Abs. 7 BauGB maßgeblich, das im Hinblick auf die gerichtliche Kontrolldichte, Fehlerbeachtlichkeit und heranzuziehende Erkenntnisquellen abweichenden Maßstäben unterliegt. Deswegen kann die Abgewogenheit einer Bauleitplanung und ihrer Festsetzungen nicht bereits zum Maßstab für die städtebauliche Erforderlichkeit gemacht werden.

23

Es handelt sich auch nicht um eine unzulässige Negativplanung. Eine solche Planung liegt nicht schon dann vor, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Derartige Festsetzungen in einem Bebauungsplan sind nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern (vgl. BVerwG, B.v. 15.3.2012 – 4 BN 9.12 – BauR 2012, 1067 – juris Rn. 3; B.v. 18.1.2012 – 4 BN 25.11 – juris Rn. 4; B.v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 – BayVBl 1999, 410 – juris Rn. 9). Die Gemeinde darf mit den Mitteln, die ihr insbesondere das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung zur Verfügung stellen – und unter Beachtung ihrer Grenzen – grundsätzlich auch städtebauliche Ziele verfolgen, die mehr auf Bewahrung als auf Veränderung der vorhandenen Situation zielen (vgl. BVerwG, B.v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90 – BayVBl 1991, 280 – juris Rn. 14). Konkrete Umstände, die eine unzulässige Verhinderungsplanung belegen, liegen hier nicht vor. Vielmehr hat der Bebauungsplan eine positive planerische Aussage über die zukünftige Funktion der betreffenden Flächen im städtebaulichen Gesamtkonzept der Gemeinde zum Inhalt und beschränkt sich nicht auf die bloße Abwehr jeglicher Veränderung durch Aufnahme bestimmter Nutzungen. Die Freihaltung der im Bebauungsplan gekennzeichneten Bereiche auch von einer Bebauung mit landwirtschaftlichen Gebäuden und damit der Erhalt der unveränderten Sichtbeziehungen entspricht der eigentlichen Zielsetzung und der Verwirklichung des planerischen Konzepts der Antragsgegnerin. Insoweit ist es auch nicht zu beanstanden, dass sie die geplante Bebauung einer späteren Bauleitplanung überlassen hat. Die Hinweise des Antragstellers auf die nach dem Satzungsbeschluss erfolgte Erteilung des gemeindlichen Einvernehmens zu einer im südlichen Plangebiet auf dem Grundstück FINr. ...3 vorgesehenen Pferdebewegungshalle, auf das Angebot eines künftigen Verzichts der Antragsgegnerin auf die Festsetzungen bei Rücknahme des Normenkontrollantrags, auf nachfolgende Planungsabsichten der Antragsgegnerin sowie auf eine bis heute fehlende Umsetzung der Festsetzungen im Plangebiet in Bezug auf die geplante, östlich an den Anger angrenzende Bebauung, die sämtlich nachfolgende Entwicklungen betreffen, vermögen die städtebauliche Erforderlichkeit der Gesamtplanung im Hinblick auf den hier maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nicht in Frage zu stellen.

24

Eine unzulässige Verhinderungsplanung kann auch nicht deshalb angenommen werden, weil Auslöser für die Planung die Absicht des Antragstellers, einen Pferdestall bauen zu wollen, gewesen sein mag. Denn 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 – juris Rn. 23). Die Gemeinde darf immer dann planen, wenn es – wie hier – dafür Gründe der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung gibt. Dies ist erforderlich, aber auch ausreichend.

25

3.1.2. Entgegen der Auffassung des Antragstellers fehlt es auch im Hinblick auf die Ausweisung von Flächen für die Landwirtschaft mit dem Zusatz, dass sie von Bebauung freizuhalten seien, nicht an der städtebaulichen Erforderlichkeit. Die mit der zeichnerischen Festsetzung A.3.1 umgrenzten Flächen für die Landwirtschaft sind, wovon auch der Antragsteller ausgeht, als Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. a BauGB zu werten (zur Ermittlung des Regelungsgehalts einer Festsetzung durch Auslegung vgl. BVerwG, B.v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97 – NVwZ 1999, 984 – juris Rn. 16). Diese Vorschrift ermächtigt die Gemeinde,

im Bebauungsplan „die Flächen für die Landwirtschaft“, zu der auch bauliche Nutzungen, die der Landwirtschaft dienen, zählen, zu sichern und damit zugleich landwirtschaftsfremde Nutzungen auszuschließen. Im Bereich einer Festsetzung nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. a BauGB können deshalb auch im Sinn von § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB privilegierte bauliche Anlagen zulässig sein, da diese Vorschrift kein allgemeines Bauverbot enthält (vgl. BVerwG, B.v. 17.12.1998 a.a.O. – juris Rn. 8). Dabei ist nicht Voraussetzung, dass es dem Plangeber ausschließlich um die Förderung und Sicherung der Landwirtschaft geht (vgl. BVerwG, B.v. 27.1.1999 – 4 B 129.98 – BayVBI 1999, 410 – juris Rn. 9). Die Festsetzung einer Fläche für die Landwirtschaft, deren Hauptzweck die Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen ist, ist nicht schon deshalb als „Negativplanung“ unzulässig; es kommt vielmehr darauf an, ob sie erforderlich zur Verhinderung städtebaulich unerwünschter Entwicklungen ist und nicht nur vorgeschoben, um eine andere Nutzung zu verhindern (vgl. VGH BW, U.v. 18.9.1989 – 8 S 1575/98 – juris Rn. 24).

26

Gemessen an diesen Maßstäben fehlt es nicht an der städtebaulichen Erforderlichkeit der Festsetzung der landwirtschaftlichen Flächen. Die mit der Festsetzung positiv festgeschriebene Nutzungsart entspricht dem planerischen Willen der Antragsgegnerin, die bisherige landwirtschaftliche Nutzung der noch nicht bebauten Flächen, insbesondere als Pferdeweiden, langfristig zu erhalten und zu sichern (vgl. BayVGh, U.v. 7.2.2013 – 1 N 11.1854 – juris Rn. 16). Es ist auch nicht ersichtlich, dass eine landwirtschaftliche Nutzung auf einer kleinen Fläche, wie hier dem Grundstück FINr. ...6, das – jedenfalls zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses – unmittelbar an die Hofstelle angrenzte, z.B. als Weidefläche, ausgeschlossen oder unmöglich ist. Die Frage der Wirtschaftlichkeit der festgesetzten Nutzung ist keine Frage der Erforderlichkeit der Planung, sondern vielmehr eine Frage der Abwägung. Dass die Antragsgegnerin zugleich weitergehende andere städtebauliche Ziele, wie hier den Erhalt der ländlichen Struktur und des dörflichen Ortsbildes, verfolgt, bedeutet gerade keine unzulässige „Negativplanung“.

27

Auch soweit die Antragsgegnerin für die festgesetzten Flächen für die Landwirtschaft zusätzlich in A.3.2 eine von Bebauung freizuhalten Fläche nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB festgesetzt hat (zur Rechtsgrundlage vgl. BVerwG, B.v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97 – BauR 1999, 608 – juris Rn. 8), ist eine solche Überlagerung von Festsetzung zulässig (vgl. BayVGh, U.v. 23.4.2013 – 1 N 10.1241 – BayVBI 2014, 275 – juris Rn. 23 n.w.N.) und es handelt sich nicht um eine unzulässige Negativfestsetzung. Nach dieser Vorschrift kann ein Grundstück seine Bebaubarkeit (auch teilweise) einbüßen, wenn die städtebauliche Ordnung es erfordert, dass einzelne, an sich bebauungsfähige Grundstücke von einer Bebauung freigehalten werden, um so wichtige städtebauliche Ziele verwirklichen zu können (zu weiteren städtebaulichen Zielen, wie z.B. Gründe des Denkmalschutzes oder sonstige Gründe der Geländebeschaffenheit vgl. Gaentzsch in Berliner Kommentar zum BauGB, Stand August 2025, § 9 Rn. 32). Jedoch muss der städtebauliche Grund, der die Freihaltung erfordert, aus der Planbegründung hervorgehen (vgl. Gaentzsch in Berliner Kommentar, a.a.O.). Der Regelungsgehalt einer Festsetzung kann aber auch – innerhalb der Grenzen, die sich aus dem sich aus dem Bebauungsplan und seiner Begründung erschließenden planerischen Willen der Gemeinde ergeben – durch Auslegung ermittelt werden (vgl. BVerwG, B.v. 17.12.1998 – 4 NB 4.97 – NVwZ 1999, 984 – juris Rn. 16). Die Festsetzung wird hier in der Begründung des Bebauungsplans unter Nr. 3 und 5 erläutert und sie war Gegenstand der planerischen Abwägung, die sich mit der Freihaltung von Bebauung (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) beschäftigt hat. Danach entspricht die Freihaltung der landwirtschaftlichen Flächen dem Ziel der Planung der Antragsgegnerin, diese Flächen als Teil eines größeren, innerörtlichen Freibereichs, aus Gründen des Ortsbildes, der Struktur des Dorfes und zum Erhalt der Blickbeziehungen zu der denkmalgeschützten Kapelle und in die freie Landschaft langfristig von Bebauung freizuhalten. Mit der Freihaltung im Bereich des im südöstlichen Planungsgebiets liegenden Aussiedlerhofs, dem die Antragsgegnerin als Einzelanlage im Außenbereich eine hohe Bedeutung für das dörfliche Ortsbild zugemessen hat, soll der Straßendorfcharakter der Gemeinde erhalten werden. Die Erforderlichkeit im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB 1998 ist daher auch insofern gegeben; die Abgewogenheit einer Bauleitplanung und ihrer Festsetzungen kann dagegen nicht bereits zum Maßstab für die städtebauliche Erforderlichkeit gemacht werden.

28

3.2. Die Festsetzung von Flächen für die Landwirtschaft, die grundsätzlich von Bebauung freizuhalten sind, stellt sich jedoch in beachtlicher Weise als abwägungsfehlerhaft dar. Maßgeblich für die Abwägung ist dabei

die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über die angefochtene Satzung (§ 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB), hier also der 29. Juni 2000. Zeitlich nachfolgende tatsächliche Entwicklungen bei der Umsetzung der Planung sind damit nicht zu berücksichtigen.

29

3.2.1. Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und zu bewerten. Denn die Berücksichtigung aller bedeutsamen Belange in der Abwägung setzt deren ordnungsgemäße Ermittlung und zutreffende Bewertung voraus (vgl. BVerwG, B.v. 12.6.2018 – 4 B 71.17 – ZfBR 2018, 601 – juris Rn. 5; U.v. 5.12.1986 – 4 C 13.85 – BVerwGE 75, 214/253 f.). Dies ergab sich zum Zeitpunkt der Beschlussfassung aus § 1 Abs. 6 BauGB 1998 und folgt nunmehr aus der inhaltsgleichen Regelung des § 1 Abs. 7 BauGB.

30

Die Antragsgegnerin hat die notwendigen Ermittlungen und Bewertungen für die bekannten Nutzungen im Plangebiet vorgenommen. Sie ist im Hinblick auf die Grundstücke des Antragstellers zu Recht davon ausgegangen, dass es sich dabei um landwirtschaftlich genutzte Freiflächen handelt. Sie hat zudem in der Gemeinderatssitzung vom 30. März 2000 die Eigentumsbelange des Antragstellers bzw. seines Rechtsvorgängers in den Blick genommen und erkannt, dass mit der Planung auch Vorhaben im Außenbereich ausgeschlossen werden, die ansonsten nach § 35 BauGB unter den Privilegierungstatbestand fallen würden. Die Frage, ob insoweit das Baurecht zutreffend ermittelt wurde oder ob die Teilfläche des Grundstücks FINr. ...6 als Baulücke zum maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses dem bauplanungsrechtlichen Innenbereich (§ 34 BauGB) zuzuordnen war, kann offen bleiben, weil die Abwägungsfehlerhaftigkeit sich ausweislich der nachfolgenden Ausführungen unter 3.2.2. bereits aus einer unzureichenden Auseinandersetzung der Antragsgegnerin im Hinblick auf privilegierte Vorhaben ergibt.

31

3.2.2. Gemäß § 1 Abs. 6 BauGB 1998 bzw. § 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 – juris Rn. 14; B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 – ZfBR 2013, 573 – juris Rn. 17; U.v. 12.12.1969 – IV C 105.66 – BVerwGE 34, 301 – juris Rn. 29). Von der Planung berührte schutzwürdige Eigentümerinteressen und die mit den Festsetzungen verfolgten Belange müssen im Rahmen der Abwägung unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit und des Gleichheitssatzes in ein ausgewogenes Verhältnis gebracht werden (vgl. BVerfG, B.v. 19.12.2002 – 1 BvR 1402/01 – NVwZ 2003, 727 – juris Rn. 13). Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks muss von der Gemeinde als ein wichtiger Belang privater Eigentümerinteressen in der nach § 1 Abs. 6 BauGB 1998 bzw. § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung beachtet werden.

32

Gemessen an diesen Maßstäben erweisen sich die Festsetzungen für die landwirtschaftlichen Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, als abwägungsfehlerhaft. Die Gemeinde darf zwar durch ihre Bauleitplanung die (bauliche) Nutzbarkeit von Grundstücken verändern und dabei auch private Nutzungsmöglichkeiten einschränken oder gar aufheben. Allerdings setzt dies voraus, dass hinreichend gewichtige, städtebauliche Allgemeinbelange für sie bestehen. Diese müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Befugnisse des Eigentümers eingeschränkt werden oder Grundstücke von einer Bebauung ganz ausgeschlossen werden, denn das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gewährleistete Eigentumsrecht gehört in hervorgehobener Weise zu den von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks muss daher von der Gemeinde als ein wichtiger Belang privater Eigentümerinteressen in der nach § 1 Abs. 6 BauGB 1998 bzw. § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung der öffentlichen und privaten Belange betrachtet werden (vgl. BVerwG, B.v. 13.3.2017 – 4 BN 25.16 – ZfBR 2017, 589 – juris Rn. 5; B.v. 5.10.2015 – 4 BN 31.15 – ZfBR 2016, 157 – juris Rn. 5; B.v. 15.5.2013 – 4 BN 1.13 – ZfBR 2013, 573 – juris Rn. 17)

33

Die Antragsgegnerin hat in der Sitzung des Gemeinderats vom 30. März 2000 in Bezug auf die Belange des Antragstellers bzw. seines Rechtsvorgängers zwar erkannt, dass bei der Umsetzung ihres Konzepts auch privilegierte Vorhaben nach § 35 BauGB von dem Bauverbot betroffen sind. Allerdings hat sie diesen Belang nicht mit dem hinreichenden Gewicht in die Abwägung eingestellt und ohne Heranziehung gewichtiger städtebaulicher Belange – lediglich unter Hinweis auf ihre Rahmenplanung – und ohne nähere Begründung jegliche Bebaubarkeit auf den landwirtschaftlich festgesetzten Flächen ausgeschlossen. Abwägungsrelevant sind jedoch alle (öffentlichen und privaten) Belange, die mehr als geringwertig schützenswert sind, nicht mit einem Makel behaftet sind und für den Planer erkennbar sind. Die pauschale Formulierung in der Niederschrift über die Gemeinderatssitzung vom 30. März 2000, die Gründe für die Festsetzungen – Erhalt von für das Ortsbild und die Ortsstruktur bedeutsamen Freiflächen, Erhalt von Blickbeziehungen, Erhalt des Straßendorfcharakters – ergäben sich aus der Rahmenplanung und mit der Planung solle nicht nur Baurecht nach § 35 BauGB ausgeschlossen werden, kann nicht als ausreichende Abwägung der privaten Eigentumsbelange des Antragstellers angesehen werden. Den Anforderungen wird nicht Genüge getan, wenn den in Bezug genommenen Belangen ohne weitere Ausführungen ein Vorrang gegenüber einer möglichen Bebauung im Rahmen des § 35 BauGB eingeräumt wird. Damit hat die Antragsgegnerin die Bedeutung der von der Festsetzung betroffenen privaten Eigentumsbelange des Antragstellers nur unzureichend erfasst; sie hat vielmehr nur die städtebauliche Erforderlichkeit der Freihaltung der landwirtschaftlichen Flächen in die Erwägungen einbezogen, ohne die Eigentumsbelange bei der Abwägung mit dem ihnen zukommenden Gewicht zu berücksichtigen. Das städtebaulich nachvollziehbare Anliegen der Antragsgegnerin entband sie nicht von ihrer Pflicht, die besondere Bedeutung des Entzugs eines bestehenden Baurechts für privilegierte Vorhaben abwägend zu berücksichtigen. Zwar kann im Hinblick auf den Vorbescheidsantrag ein Vorrang der allgemeinen Interessen an der Freihaltung des Grundstücks in Betracht kommen, eine Auseinandersetzung damit findet sich in der Normaufstellungsakte jedoch nicht. Ebenso wenig wurde der Umstand berücksichtigt, dass auch ansonsten zulässige – zumindest kleinere – landwirtschaftliche Nebengebäude ausgeschlossen werden (vgl. BayVGh, U.v. 20.3.2025 – 9 N 24.1139 – juris Rn. 36; U.v. 10.7.2018 – 1 N 15.938 – BayVBI 2019, 307 – juris Rn. 32 m.w.N.; U.v. 7.3.2018 – 1 N 15.625 – BayVBI 2018, 853 – juris Rn. 14). Die Antragsgegnerin hat die besondere Bedeutung eines teilweisen Entzugs eines bestehenden Baurechts für eine landwirtschaftliche Bebauung, obwohl ihr die bisherigen planungsrechtlichen Verhältnisse und die Möglichkeit der Errichtung von privilegierten Vorhaben auf den Grundstücken des Antragstellers bekannt waren, in unzureichender Weise abwägend berücksichtigt und nicht geprüft, ob der mit den Festsetzungen maßgeblich verfolgte Zweck des Erhalts von Freiräumen und Sichtbeziehungen nicht auch zu erreichen gewesen wäre, wenn Ausnahmen für bestimmte landwirtschaftliche Gebäude wie z.B. Nebengebäude vorgesehen werden.

34

Der Fehler bei der Gewichtung des Abwägungsmaterials ist erheblich (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB 1998, § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB), weil er den Normaufstellungsakten zu entnehmen und damit offensichtlich ist und weil die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Antragsgegnerin sich für Festsetzungen entschieden hätte, die dem Antragsteller in gewissem Umfang weitergehende Nutzungsmöglichkeiten eröffnen, sodass der Fehler auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist. Angesichts des unveränderten Wortlauts kommt es auf die Frage der Überleitungsvorschriften nicht an.

35

3.2.3. Der Mangel des Abwägungsvorgangs ist auch nicht nach § 215 Abs. 1 Halbs. 1 Nr. 2 BauGB 1998 i.V.m. § 233 Abs. 2 Satz 3 BauGB unbeachtlich. In der Bekanntmachung der Antragsgegnerin vom 10. August 2000 ist ein den Anforderungen des § 215 Abs. 2 BauGB 1998 genügender Hinweis auf die Rechtsfolgen des § 215 Abs. 1 BauGB 1998 erfolgt, sodass nach dieser Vorschrift Mängel der Abwägung nur beachtlich sind, wenn sie innerhalb von sieben Jahren seit Bekanntmachung des Bebauungsplans schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht worden sind, wobei der Sachverhalt, der den Mangel begründen soll, darzulegen ist. Eine solche Rüge ist hier form- und fristgerecht erfolgt. Der am 12. August 2002 beim Verwaltungsgerichtshof eingegangene Schriftsatz, der Gemeinde am 19. August 2002 zugegangen, dem das Rügeschreiben vom 9. August 2001 beigelegt worden war, erfolgte innerhalb der zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses geltenden Siebenjahresfrist für Mängel der Abwägung. Die gerügten Mängel des Abwägungsvorgangs genügen auch den Darlegungsanforderungen des § 215 Abs. 1 Nr. 2 i.V.m. § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB 1998. Dabei ist es erforderlich, dass die Belange, die nach Ansicht des Rügenden nicht oder nicht zutreffend bewertet bzw. abgewogen worden sind, mit ihrem

Tatsachengehalt konkret und substantiiert dargelegt werden. Das erfordert einen Bezug zur Abwägungsentscheidung der Gemeinde. Denn der Grund des Darlegungsgebots besteht darin, der Gemeinde eine Prüfung und ggf. eine Entscheidung über ihr weiteres Vorgehen – etwa eine Fehlerbehebung – zu ermöglichen. Dies schließt eine pauschale Rüge aus (vgl. BVerwG, B.v. 25.9.2019 – 4 BN 13.19 – BayVBI 2020, 246 – juris Rn. 5; B.v. 11.9.2019 – 4 BN 17.19 – BauR 2020, 79 – juris Rn. 6 m.w.N.; U.v. 8.5.1995 – 4 NB 16.95 – NVwZ 1996, 372 – juris Rn. 9; BayVGH, U.v. 15.9.2021 – 1 N 20.151 – BayVBI 2022, 419 – juris Rn. 16).

36

Gemessen an diesen Maßstäben ist die vom Gesetz bezweckte Anstoßfunktion gegeben. Dabei kann dahinstehen, ob der Vortrag im Rügeschreiben vom 9. August 2001 sich (lediglich) auf die nach § 215 Abs. 1 Halbs. 1 Nr. 1 BauGB 1998 innerhalb eines Jahres geltend zu machende Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften bezieht, wofür nach den Ausführungen im Zusammenhang mit der Rüge eines Verstoßes gegen das Entwicklungsgebot, dem Vorbehalt materiellrechtlicher Einwendungen und dem Hinweis des Landratsamts auf die Jahresfrist des § 215 Abs. 1 BauGB 1998 in dem in der Anlage beigefügten Schreiben vom 20. Juli 2001 einiges spricht, oder ob zugunsten des Antragstellers die (im Zusammenhang mit der Änderung des Flächennutzungsplans) geltend gemachten Abwägungsfehler in Bezug auf seine privaten und landwirtschaftlichen Belange (noch) als ausreichend angesehen werden können. Denn jedenfalls hat der Antragsteller mit dem Schriftsatz vom 12. August 2002 im Normenkontrollverfahren (zur Zulässigkeit von Rügen im Normenkontrollverfahren vgl. BVerwG, U.v. 14.6.2012 – 4 C 5.10 – BVerwGE 143, 192 Rn. 27) fristgerecht gerügt, dass seine eigentumsrechtlich relevanten Belange „in völlig unzureichender Weise“ von Seiten der Antragsgegnerin abgewogen worden seien und diese sich über seine schutzwürdigen landwirtschaftlichen Belange hinweggesetzt habe, insbesondere über seinen Anspruch, das Grundstück FINr. ...9 aufgrund seiner landwirtschaftlichen Privilegierung baulich zu nutzen. Damit ist die von § 215 Abs. 1 BauGB 1998 bzw. § 215 Abs. 1 BauGB bezweckte Anstoßfunktion zur Einleitung eines Verfahrens zur Fehlerbehebung in Bezug auf die vom Antragsteller gerügte unzureichende Berücksichtigung der Beeinträchtigung der Nutzbarkeit seiner Grundstücke erreicht. Dem in der Anlage beigefügten Schreiben lässt sich hinreichend deutlich entnehmen, dass der Antragsteller seine privaten und landwirtschaftlichen Eigentumsbelange in Bezug auf seine Grundstücke als nicht ausreichend bewertet und gewürdigt angesehen hat. Dies gilt umso mehr, als die Gemeinde weder in der Planbegründung noch in der dem Satzungsbeschluss zugrunde liegenden Abwägungsentscheidung (vgl. Niederschrift der Sitzung des Gemeinderats vom 29.6.2000) eine neue bzw. weitere Begründung für das Festhalten an ihren Festsetzungen gegeben hat. Insoweit ist es unschädlich, dass der Antragsteller diese Umstände nicht ausführlicher geschildert hat. In der Gemeinderatssitzung vom 30. März 2000 hat die Antragsgegnerin im Wesentlichen nur Bezug auf die Rahmenplanung genommen; zur Frage des Ausschlusses landwirtschaftlicher Gebäude wird lediglich ausgeführt, dass der Einwand, die Planung diene nur dazu, Baurecht nach § 35 BauGB auszuschließen, nicht zutrefte (vgl. Auszug aus der Niederschrift der Gemeinderatssitzung vom 30.3.2000). Zudem waren der Antragsgegnerin die im Rahmen der frühzeitigen Beteiligung geltend gemachten Einwände des Antragstellers sowie der begehrte Vorbescheidsantrag für die Errichtung einer Pferdebewegungsanlage mit Pferdestall bekannt. Eine erneute Abwägung dieser Belange hätte sich der Antragsgegnerin somit aufdrängen müssen. Denn in die Abwägungsentscheidung der Gemeinde sind alle Belange einzustellen, die bekannt sind und „nach Lage der Dinge eingestellt werden müssen“. Da eine neue inhaltliche Auseinandersetzung mit den bekannten Einwendungen des Antragstellers nicht mehr stattgefunden hat, musste auch der Antragsteller keine weitere Substantiierung und Konkretisierung der Rüge vornehmen (vgl. BayVGH, U.v. 14.11.2024 – 1 N 22.1110 – juris Rn. 24).

37

3.3. Der Abwägungsfehler führt zur Gesamtnunwirksamkeit des Bebauungsplans.

38

Mängel, die einzelnen Festsetzungen des Bebauungsplans anhaften, führen nur dann nicht zur Gesamtnunwirksamkeit, wenn die übrigen Regelungen, Maßnahmen oder Festsetzungen, für sich betrachtet, noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB bewirken können und die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (vgl. BVerwG, U.v. 14.9.2017 – 4 CN 6.16 – BVerwGE 159, 356 – juris Rn. 29; U.v. 11.9.2014 – 4 CN 3.14 – BayVBI 2015, 203 – juris Rn. 26 m.w.N.).

39

Nach diesen Maßgaben ist die Gesamtunwirksamkeit anzunehmen, weil die unwirksamen Festsetzungen für landwirtschaftliche Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, mit dem gesamten Bebauungsplan in einem untrennbaren Zusammenhang stehen. Zwar sind die Bereiche Dorfgebiet und Flächen für die Landwirtschaft durch die Festsetzungen voneinander getrennt und hängen auch sachlich nicht unmittelbar miteinander zusammen. Sie stehen jedoch in einem funktionalen Zusammenhang, weil sie einem einheitlichen städtebaulichen Ziel dienen. Sie sollen die Bebauung auf bestimmte Bereiche des Ortsteils begrenzen. Die Unwirksamkeit der Festsetzungen für landwirtschaftliche Flächen, die von Bebauung freizuhalten sind, trifft das Planungskonzept in seinem Kerngehalt, weil der Erhalt der unbebauten Freiflächen ein zentrales Anliegen des Bebauungsplans ist. Unter Berücksichtigung des im Planverfahren zum Ausdruck gekommenen Willens der Antragsgegnerin kann daher nicht davon ausgegangen werden, dass diese den Bebauungsplan auch ohne die unwirksame Festsetzung beschlossen hätte (vgl. hierzu etwa BayVGH, U.v. 23.7.2024 – 1 N 20.1299 – juris Rn. 30).

40

4. Im Hinblick auf die Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans kann offen bleiben, ob (auch) der gerügte Verstoß gegen das Entwicklungsgebot (§ 8 Abs. 2 BauGB) vorliegt. Denn die Frage, ob eine Unwirksamkeit des Bebauungsplans, der nach § 8 Abs. 3 Satz 2 BauGB 1998 vor dem Abschluss des Verfahrens zur Neuaufstellung des Flächennutzungsplans bekannt gemacht worden ist (sog. vorzeitiger Bebauungsplan), ohne dass die nach § 10 Abs. 2 BauGB erforderliche Genehmigung eingeholt wurde, durchgreift, oder ob vorliegend eine (fehlerfreie oder rechtlich nach § 214 Abs. 2 Nr. 2 BauGB 1998 unbeachtliche) Entwicklung des Bebauungsplans aus dem ursprünglichen Flächennutzungsplan angenommen werden kann, kann aufgrund der Unauffindbarkeit des ursprünglichen Flächennutzungsplans nicht ohne weitere Ermittlungen bzw. Beweiserhebungen entschieden werden. Denn der Verlust eines solchen Dokuments lässt den Rechtssetzungsakt als solchen zwar grundsätzlich unberührt, führt jedoch im Einzelfall zu Nachweisproblemen (vgl. BVerwG, B.v. 1.4.1997 – 4 B 206.96 – NVwZ 1997, 890 – juris Rn. 15). Eine weitere Aufklärung ist jedoch im Hinblick auf die vorgenannte Gesamtunwirksamkeit des Bebauungsplans weder erforderlich noch geboten.

41

Die Antragsgegnerin hat die Kosten des Verfahrens zu tragen, weil sie unterlegen ist (§ 154 Abs. 1 VwGO). Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

42

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

43

Gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 2 VwGO hat die Antragsgegnerin die Entscheidung in Nummer I der Urteilsformel nach Eintritt der Rechtskraft dieses Urteils in derselben Weise zu veröffentlichen wie den angegriffene Bebauungsplan (§ 10 Abs. 3 BauGB).