VGH München, Urteil v. 04.05.2026 – 1 N 21.2763

Titel:

Festsetzung einer Baulinie an der Grundstücksgrenze

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 3, Abs. 7, § 214 Abs. 3 S. 2, § 215 Abs. 1 S. 1 Nr. 3
VwGO § 47 Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

1. Die Festsetzung von Baulinien an den Grundstücksgrenzen ist aufgrund ihres zwingenden Charakters und der damit verbundenen nicht unerheblichen Eigentumsbetroffenheiten grundsätzlich nur zulässig, wenn für sie städtebauliche Gründe von hinreichendem Gewicht vorliegen. (Rn. 25) (redaktioneller Leitsatz)
2. Es liegt ein Abwägungsfehler vor, wenn eine Gemeinde mit der Festsetzung einer Baulinie auf einer Grundstücksgrenze eine gegenüber der Bestandsbebauung zwar in der Länge reduzierte, aber deutlich höhere Bebauung zulässt und zudem eine Grenzbebauung anordnet, ohne sich mit den sich durch den grenzständigen Bauraum ergebenden Nachteilen für den Eigentümer sowie mit den dadurch für eine künftige Planung des Gesamtareals entstehenden Zwangspunkten hinreichend auseinandergesetzt und die verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsbelange einer ordnungsgemäßen Abwägung zugeführt zu haben. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Normenkontrollantrag, Flächen für den Gemeinbedarf mit der Zweckbestimmung, Museum, Festsetzung einer Baulinie an der Grundstücksgrenze, Abwägungsfehler, Normenkontrolle, Bebauungsplan, Eigentumsschutz, Teilunwirksamkeit, Abwägungsgebot, Städtebauliche Planung, Baulinie, städtebauliche Erforderlichkeit, Antragsbefugnis

Tenor

I. Der Bebauungsplan Nr. 224 I „für das Gebiet westlich der L* … Straße und östlich des M* …grabens“ der Antragsgegnerin, der mit Bekanntmachung vom 28. August 2025 rückwirkend zum 10. November 2020 in Kraft getreten ist, ist für den Teilbereich der Grundstücke FlNr. …6 und …8, Gemarkung E* …, 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
Der Antragsteller wendet sich gegen den Bebauungsplan Nr. 224 I „für das Gebiet westlich der L* … Straße und östlich des M* …grabens“, den die Antragsgegnerin, eine große Kreisstadt, am 8. September 2020 im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB als Satzung beschlossen und am 28. August 2025 rückwirkend zum 10. November 2020 bekannt gemacht hat.

2
Das Planungsgebiet befindet sich nahe des Zentrums von E* …, östlich der historischen Altstadt auf der gegenüberliegenden Seite der S* … Auf dem im Norden an den streitgegenständlichen Bebauungsplan angrenzenden Grundstück FlNr. …3, Gemarkung E* …, befindet sich der öffentliche Parkplatz „Am M* …graben“. Nordöstlich wird das Plangebiet durch den H* …-Weg, südöstlich durch die L* … Straße und westlich ebenfalls durch den Parkplatz auf FlNr. 298 begrenzt. Im Bestand befindet sich im nordwestlichen Bereich auf den Grundstücken FlNr. …4 und …7 der Museumsgarten, der unmittelbar an die nördlich gelegene Parkplatzfläche auf dem Grundstück FlNr. …3 angrenzt. Die östlich des Museumsgartens gelegenen Grundstücke FlNr. …6 und …8 sind an ihrer südlichen Grenze u.a. mit einem Wohngebäude bebaut; an ihrer nördlichen Grundstücksgrenze befindet sich auf einer Länge von ca. 36 m eine

Grenzbebauung mit einer Wandhöhe von rund 4,00 m. Auf dem zentral im Planungsgebiet gelegenem Grundstück FlNr. …1 befindet sich das Villengebäude des denkmalgeschützten F* …-Museums, südlich davon auf dem Grundstück FlNr. 609 ein L-förmiges Wohn- und Geschäftshaus.

3
Der Bebauungsplan setzt in dem südlichen Bereich des Planungsgebiets ein urbanes Gebiet fest. Die nach § 6a Abs. 3 BauNVO ausnahmsweise zulässigen Nutzungen wurden ausgeschlossen (textliche Festsetzung Nr. 1). Der übrige Teil des Plangebiets wird als Fläche für den Gemeinbedarf mit der Zweckbestimmung Museum und der Museumsgarten als öffentliche Grünfläche festgesetzt. Im nordöstlichen Bereich des Plangebiets ist auf den Grundstücken FlNr. …6 und …8 ein Bauraum vorgesehen mit jeweils einer Baulinie entlang der nördlichen Grenze zum Grundstück FlNr. …3 und an der Westseite des Bauraums. Die Wandhöhe innerhalb dieses Baukörpers wird auf 9 m festgesetzt, die Grundfläche auf 275 m². Nach Nr. 5.2 der textlichen Festsetzungen sind auf der Fläche für den Gemeinbedarf Anlagen und Einrichtungen für kirchliche, kulturelle und soziale Zwecke zulässig, die der Nutzung des Museums dienen sowie für den Betrieb eines Museums erforderlich sind. Park- oder Grünanlagen sind als Nutzung der Fläche ebenso zulässig. Eine Wohnnutzung ist innerhalb der Fläche für den Gemeinbedarf nicht zugelassen.

4
Der Begründung zum Bebauungsplan ist zu entnehmen, dass das Planungsgebiet ursprünglich den Bereich der Parkplatzflächen mitumfassen sollte. Die Antragsgegnerin führte hierzu einen städtebaulichen Ideenwettbewerb „F* … und angrenzende Bereiche“ durch und fasste am 26. Januar 2016 in Bezug auf den gesamten Umgriff einen Aufstellungsbeschluss für den Bebauungsplans Nr. 224. In den Sitzungen vom 25. Oktober 2016 sowie vom 13. Dezember 2018 wurde beschlossen, den Bebauungsplan nunmehr in zwei Teilabschnitten weiter zu verfolgen. Für den ersten Teilabschnitt – den Bebauungsplan Nr. 224 I – wurden die weiteren Verfahrensschritte sofort eingeleitet, um kurzfristig die Sanierung und Erweiterung des Museums F* … durchführen zu können. Der zweite Teilabschnitt soll in einem gesonderten Verfahren folgen.

5
Der Antragsteller ist Eigentümer der an das Plangebiet angrenzenden bzw. nahegelegenen Grundstücke FlNr. 622/2, 622/3 und …3. Letzteres liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 71.1 – „1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 71 ‚H* …-Weg‘ für das Grundstück FlNr. …3 der Gemarkung E* …“, der am 17. November 1994 bekannt gemacht wurde und im Wesentlichen eine öffentliche Verkehrsfläche als Parkplatz festsetzt.

6
Am 10. November 2021 stellte der Antragsteller beim Verwaltungsgerichtshof einen Normenkontrollantrag und beantragte zuletzt,

den Bebauungsplan Nr. 224 I „für das Gebiet westlich der L* … Straße und östlich des M* …grabens“ der Antragsgegnerin, der mit Bekanntmachung vom 28. August 2025 rückwirkend zum 10. November 2020 in Kraft getreten ist, für den Teilbereich der FlNr. …6 und …8 (Gemarkung E* …*) für unwirksam zu erklären,

hilfsweise,

den gesamten Bebauungsplan für unwirksam zu erklären.

7
Das Grundstück FlNr. …3 werde aktuell auf der Grundlage eines im Jahr 2008 zwischen der Antragsgegnerin und seinem Vater notariell abgeschlossenen Mietvertrags als öffentlicher Parkplatz genutzt. Darin werde der Stadt bis zum 31. Dezember 2030 das Recht eingeräumt, die Grundstücke als Parkplatz bzw. Zufahrt zu nutzen. Seine Antragsbefugnis als Eigentümer des unmittelbar angrenzenden Grundstücks FlNr. …3 ergebe sich daraus, dass zu seinem Grundstück ein grenzständiger Bauraum mittels einer Baulinie mit einer zulässigen Höhenentwicklung von 9 m festgesetzt werde. Die aktuelle Nutzung des Parkplatzes stehe der Annahme einer Planbetroffenheit nicht entgegen. Der streitgegenständliche Bebauungsplan Nr. 224 I sei im Zusammenhang mit dem in Aufstellung befindlichem Bebauungsplan Nr. 224 zu betrachten. Mit dem grenzständigen Bauraum werde ein Zwangspunkt für die weitere Entwicklung des Gesamtareals geschaffen. Der Bebauungsplan sei unwirksam. Die Ausweisung eines grenzständigen Bauraums mittels Festsetzung einer Baulinie entlang der nördlichen Grenze sei weder städtebaulich erforderlich noch genüge sie den rechtlichen Anforderungen aus dem Gebot gerechter Abwägung. Die

Begründung der Antragsgegnerin, wonach eine mindestens einseitige Grenzbebauung dem Gebietscharakter entspreche und ein typisches städtebauliches Element des Quartiers sowie der umliegenden Bebauung darstelle, stimme ebenso wenig mit der planerischen Konzeption überein wie die Argumentation, dass mit den Baulinien den Grundstückseigentümern eine „gleichberechtigte“ Grenzbebauung ermöglicht werde. Das aus dem städtebaulichen Ideenwettbewerb hervorgegangene städtebauliche Konzept sehe für sein Grundstück keine Anbaumöglichkeit vor, sondern eine Wegeverbindung, die sich von der L* … Straße von Osten nach Westen erstrecke. Dies entspreche auch der Darstellung im Flächennutzungsplan.

8
Der Antragsteller hat die Begründung des Normenkontrollantrags am 10. November 2021 an die Antragsgegnerin als Rügeschreiben übermittelt.

9
Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

10
Der Normenkontrollantrag sei bereits mangels Antragsbefugnis unzulässig, da eine Rechtsverletzung nicht hinreichend substantiiert geltend gemacht werde. Maßgeblich in Bezug auf die Eigentümerinteressen sei der Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses. Zu diesem Zeitpunkt sei das Grundstück des Antragstellers im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 71.1 gelegen, der eine öffentliche Parkplatzfläche festsetze. Die vorgesehene Grenzbebauung erstrecke sich über eine geringere Länge als die vorhandene Bebauung. Dass seine Eigentümerbelange dadurch beeinträchtigt sein könnten, dass nunmehr eine höhere Bebauung zugelassen werde, sei nicht ersichtlich. Jedenfalls sei der Bebauungsplan wirksam, insbesondere sei er nicht abwägungsfehlerhaft. Bei der Grenzbebauung handle es sich um historisch gewachsenen Bestand. Für die Antragsgegnerin sei wichtig, diese bestehende städtebauliche Struktur auch künftig zu erhalten und fortzusetzen. Aufgrund seines Charakters als Angebotsbebauungsplan sei es unschädlich, dass noch keine konkreten Nutzungen für den grenzständigen Bauraum vorgesehen seien. Angesichts der Tatsache, dass es sich bei dem Grundstück des Antragstellers um eine Parkplatzfläche handle, entspreche die Festsetzung des Bauraums zum Antragsteller hin einer sachgerechten Abwägung.

11
Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Normaufstellungsakten sowie auf das Protokoll über die mündliche Verhandlung vom 28. April 2026 Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

12
Der zulässige Normenkontrollantrag hat Erfolg. Der angegriffene Bebauungsplan Nr. 224 I ist für den Teilbereich der Grundstücke FlNr. …6 und …8 unwirksam.

I.

13
Der Normenkontrollantrag ist zulässig; er ist insbesondere innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt worden und die Antragsbefugnis ist zu bejahen.

14
1. 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. An die Geltendmachung einer möglichen Rechtsverletzung sind keine höheren Anforderungen zu stellen als an die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO. Ist ein Bebauungsplan Gegenstand der Normenkontrolle und sind die Betroffenen – wie hier – nicht Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet, so kann die Antragsbefugnis aus dem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung der eigenen Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB folgen (vgl. BVerwG, B.v. 17.12.2012 – 4 BN 19.12 – BauR 2013, 753 – juris Rn. 3). Abwägungserheblich sind dabei aber nur private Belange, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben und schutzwürdig sind. An

letzterem fehlt es bei geringwertigen oder mit einem Makel behafteten Interessen sowie bei solchen, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, oder solchen, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren (vgl. BVerwG, B.v. 29.6.2015 – 4 CN 5.14 – BauR 2015, 1827 – juris Rn. 14; U.v. 30.4.2004 – 4 CN 1.03 – BayVBl 2005, 55 – juris Rn. 9).

15
Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe ist der Antragsteller antragsbefugt. Er ist Eigentümer des unmittelbar nördlich an das Planungsgebiet angrenzenden Grundstücks FlNr. …3, an dessen Grenze der streitgegenständliche Bebauungsplan eine überbaubare Grundstücksfläche nebst Baulinie festsetzt, wodurch eine Grenzbebauung mit einer Wandhöhe von bis zu 9 m auf einer Länge von 15 m ermöglicht wird (vgl. dazu auch BayVGH, U.v. 4.10.2006 – 1 N 05.915 – juris Rn. 21 f.; B.v. 28.5.1993 – 1 N 91.1577 – BayVBl 1993, 656 – juris Rn. 16). Zwar mag es zutreffen, dass den Belangen des Antragstellers im Rahmen der Abwägung kein besonderes Gewicht zukommt, da sein Grundstück im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 71.1 liegt, der für diesen Bereich eine öffentliche Verkehrsfläche festsetzt. Allerdings führt dies nicht dazu, dass von einem geringwertigen Belang oder einem Interesse auszugehen wäre, das kein schutzwürdiges Vertrauen genießt. Vielmehr ist zu berücksichtigen, dass die Antragsgegnerin als städtebauliches Ziel ein Gesamtvorhaben verfolgt, welches auf den Flächen der ehemaligen O* …mühle – und damit auch auf dem Grundstück des Antragstellers – die Errichtung eines urbanen Stadtquartiers vorsieht (vgl. Begründung zum Bebauungsplan Nr. 224 I S. 2). Diese konkreten Planungsabsichten haben ihren Niederschlag nicht nur in dem städtebaulichen Wettbewerb und dem daraus hervorgehenden ersten Entwurf für einen Gesamtplan Nr. 224 gefunden, sondern spiegeln sich auch in dem Flächennutzungsplan der Antragsgegnerin vom 3. März 2020 wider, der den nördlichen Bereich des Grundstücks FlNr. …3 als urbanes Gebiet und den südlichen Bereich als Wegeverbindung darstellt. Die Antragsgegnerin beabsichtigt somit, den bestehenden Bebauungsplan Nr. 71.1 zeitnah aufzuheben, wobei die zeitliche Aufspaltung der Planung in zwei Teilabschnitte dem Umstand geschuldet war, dass nach dem Willen der Antragsgegnerin mit der Sanierung und Erweiterung des Museums nicht länger zugewartet werden sollte (vgl. Begründung zum Bebauungsplan S. 2). In Anbetracht dessen ist der Antragsteller in einer abwägungserheblichen Position als Eigentümer betroffen. Hinzukommt, dass mit dem festgesetzten grenzständigen Bauraum ein Fixpunkt für die in einem zweiten Teilabschnitt beabsichtigte weitere Planung des Gesamtareals und damit auch für das Grundstück FlNr. …3 geschaffen wird. Eine Abschnittsbildung darf jedoch nicht zu einer Verkürzung des Rechtsschutzes von Planbetroffenen führen (vgl. dazu grundlegend Stüer/Probstfeld, Die Planfeststellung, 2. Aufl. 2016, Rn. 356). Aus der Vorwirkung von Zwangspunkten auf die weitere Planung kann sich daher eine Antragsbefugnis in Bezug auf den zeitlich vorgezogenen Planungsabschnitt für denjenigen ableiten, der in seinen Rechten unmittelbar erst durch den Ausbau eines späteren Teilabschnitts einer Gesamtplanung betroffen ist (vgl. BVerwG, U.v. 26.6.1981 – 4 C 5.78 – BVerwGE 62, 342 – juris Rn. 32 zur straßenrechtlichen Planfeststellung; OVG NW, U.v. 17.2.2011 – 2 D 26.09.NE – juris Rn. 45 f. m.w.N.). Damit ist die Antragsbefugnis des Antragstellers gegeben.

16
2. Der Zulässigkeit des Antrags steht nicht entgegen, dass der Normenkontrollantrag in der Hauptsache zuletzt auf die Regelungen für einen Teilbereich (Fläche der Grundstücke FlNr. …6 und …8) beschränkt wurde. Die Beschränkung des Antrags auf diesen Planbereich erfolgt in Einklang mit der Rechtsprechung, wonach einem Normenkontrollantrag das Rechtsschutzbedürfnis (teilweise) fehlt, wenn der Antragsteller auch solche ihn nicht berührende Teile des Bebauungsplans miteinbezieht, die sich schon aufgrund vorläufiger Prüfung offensichtlich und auch für den Antragsteller erkennbar als abtrennbare und selbständig lebensfähige Teile einer unter dem Dach eines einheitlichen Bebauungsplans zusammengefassten Gesamtregelung darstellen (vgl. BVerwG, U.v. 9.4.2008 – 4 CN 1.07 – BVerwGE 131, 100 Rn. 13; B.v. 20.9.2007 – 4 BN 20.07 – juris Rn. 11; B.v. 18.7.1989 – 4 N 3.87 – BVerwGE 82, 225 – juris Rn. 26 ff.; BayVGH, B.v. 16.7.2018 – 1 N 14.1510 – juris Rn. 17).

17
Hieran gemessen können die Grundstücke FlNr. …6 und …8 offensichtlich selbständig und räumlich unabhängig von dem restlichen Bebauungsplan betrachtet werden. Auch wenn dieser Bereich Teil der ausgewiesenen Gemeinbedarfsfläche mit Zweckbestimmung „Museum“ ist (vgl. Planzeichnung Nr. 4, Textliche Festsetzungen Nr. 5.1, Nr. 11.1), handelt es sich bei dem dortigen Bauraum erkennbar um einen Solitär, der baulich in keinem engeren Zusammenhang zum Museum nebst Erweiterung (FlNr. …1, …3) und zum Museumsgarten (FlNr. …4, …7) steht. Dies entspricht dem im Planungsverfahren zum Ausdruck

gekommenen Willen der Antragsgegnerin. Diese sieht allein das Museumsgebäude und den dazugehörigen Garten als Ensemble an, welches autark erschlossen ist und durch die umlaufenden Mauern und die vorhandenen Baumkulissen einen eigenen Raum bildet (vgl. Begründung zum Bebauungsplan S. 4). Zudem bewirken die übrigen Regelungen und Festsetzungen des Bebauungsplans für sich betrachtet weiterhin eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB. Dies deckt sich im Übrigen mit den Erläuterungen der Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung.

II.

18
Der Normenkontrollantrag ist im Hauptantrag begründet. Es kann offen bleiben, ob die Festsetzungen für den Teilbereich der Grundstücke FlNr. …6 und …8 gegen das Gebot der städtebaulichen Erforderlichkeit verstoßen; sie erweisen sich jedenfalls als abwägungsfehlerhaft.

19
1. Nach § 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 (vgl. BVerwG, B.v. 25.7.2017 – 4 BN 2.17 – juris Rn. 3 m.w.N.). Dabei gilt das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit nicht nur für den Anlass, sondern für jede einzelne Festsetzung des Bebauungsplans (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). Nicht erforderlich sind Pläne im Sinn des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, denen eine positive Planungskonzeption fehlt. Ferner wenn ein Bebauungsplan, der aus tatsächlichen bzw. rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit der Vollzugsfähigkeit entbehrt, die Aufgabe der verbindlichen Bauleitplanung nicht zu erfüllen vermag (vgl. BVerwG, U.v. 25.2.2015 – 4 VR 5.15 u.a. – BauR 2015, 968 – juris Rn. 16 m.w.N.). In dieser Auslegung wird der Bauleitplanung eine erste, wenn auch strikt bindende Schranke gesetzt, die lediglich grobe und einigermaßen offensichtliche Missgriffe ausschließt (vgl. BVerwG, U.v. 10.9.2015 – 4 CN 8.14 – BVerwGE 153, 16 – juris Rn. 12; U.v. 27.3.2013 – 4 C 13.11 – BVerwGE 146, 137 – juris Rn. 10). Aus welchen tatsächlichen oder rechtlichen Gründen mit der Realisierung einer planerischen Festsetzung auf absehbare Zeit nicht zu rechnen ist, beurteilt sich nach den Umständen des Einzelfalls (vgl. BVerwG, B. v. 14.06.2007 – 4 BN 21.07 – juris Rn. 5). Die Frage der Angemessenheit und Verhältnismäßigkeit planerischer Festsetzungen unterliegt jeweils der Abwägungskontrolle und darf nicht zum Maßstab der städtebaulichen Rechtfertigung gemacht werden (vgl. BVerwG, U.v. 10.9.2015 – 4 CN 8.14 – BVerwGE 153, 16 – juris Rn. 18; U.v. 27.3.2013 – 4 C 13.11 – BVerwGE 146, 137 Rn. 11).

20
Bei Heranziehung dieser Maßstäbe könnte nicht nur das zum Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses im Grundbuch eingetragene lebenslange Wohnrecht für die damalige Bewohnerin des auf den Grundstücken FlNr. …6 und …8 befindlichen und im Bebauungsplan als zur Beseitigung ausgewiesenen Gebäudes, sondern auch der Umstand, dass die Antragsgegnerin keine konkreten Vorstellungen über die Art und Weise der Bebauung sowie über die genaue Nutzung des dort vorgesehenen „Kultur-Solitärgebäudes“ hatte und hat, gegen die städtebauliche Erforderlichkeit der für diese Flächen getroffenen Festsetzungen sprechen. Denn eine Planung, die in zeitlicher Hinsicht für einen völlig unbestimmten Zeitraum als offengehalten erscheint, begegnet unter dem Gesichtspunkt der Erforderlichkeit Bedenken (vgl. BVerwG, U.v. 22.1.1993 – 8 C 46.91 – BVerwGE 92, 8 – juris Rn. 21).

21
Die Schwelle zu einer unzulässigen Vorratsplanung dürfte hier noch nicht überschritten sein. Der Standort liegt im unmittelbarem räumlichen Zusammenhang mit dem bereits vorhandenen Museum und wird dementsprechend in den textlichen Festsetzungen unter Nr. 11.1 als „Kultur-Solitärgebäude“ bezeichnet. Nach Nr. 5.2 der textlichen Festsetzungen sind auf der betreffenden Gemeinbedarfsfläche Anlagen und Einrichtungen für kirchliche, kulturelle und soziale Zwecke zulässig, die der Nutzung als Museum dienen oder für dessen Betrieb erforderlich sind. Eine funktional mit dem Museum im Zusammenhang stehende Nutzung erscheint daher nicht ausgeschlossen. Die Grundstücke befinden sich zudem im Eigentum der Gemeinde, sodass die Möglichkeit für eine zeitnahe Umsetzung ihrer konkretisierten Vorstellungen, ggf. nach Ablösung des Wohnrechts, bestand. Aufgrund der noch völlig unspezifischen Vorstellungen der

Antragsgegnerin dürfte jedoch Einiges dafür sprechen, dass die Festsetzungen zur Grenzbebauung (insbes. der Baulinie und der zulässigen Höhe) städtebaulich nicht erforderlich sind. Allein die Orientierung der planerischen Vorstellung an den Vorschlägen, die den ersten Preis im städtebaulichen Ideenwettbewerb gewonnen haben (vgl. Begründung zum Bebauungsplan S. 4, Gerichtsakte S. 17, 25), dürfte nicht ausreichen, um das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit auch für die entsprechenden Einzelfestsetzungen (vgl. BVerwG, B.v. 28.10.2020 – 4 BN 55.20 – juris Rn. 4) bejahen zu können. Im Hinblick auf die beachtlichen Abwägungsfehler (dazu im Folgenden) kann diese Frage hier allerdings offenbleiben.

22
2. Der angefochtene Bebauungsplan ist hinsichtlich des Teilbereichs der Grundstücke FlNr. …6 und …8 aufgrund eines Abwägungsmangels unwirksam.

23
Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dies setzt bei der Aufstellung der Bauleitpläne zunächst voraus, dass die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), zu ermitteln und bewerten (§ 2 Abs. 3 BauGB) sind. 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). Das Abwägungsgebot ist verletzt, wenn eine sachgerechte 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). Die Gemeinde darf durch ihre Bauleitplanung die (bauliche) Nutzbarkeit von Grundstücken verändern und dabei auch die privaten Nutzungsmöglichkeiten einschränken oder gar aufheben. Allerdings setzt eine wirksame städtebauliche Planung voraus, dass hinreichend gewichtige, städtebaulich beachtliche Allgemeinbelange für sie bestehen. Diese städtebaulich beachtlichen Allgemeinbelange müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Festsetzungen eines Bebauungsplans die Befugnisse des Eigentümers einschränken, denn das durch Art. 14 GG gewährleistete Eigentumsrecht gehört in hervorgehobener Weise zu den von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen (vgl. BayVGH, U.v. 17.11.20201 – 1 N 20.1182 – juris Rn. 23). Der Satzungsgeber muss ebenso wie der Gesetzgeber bei der Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Insbesondere ist er an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit und den Gleichheitssatz des Art. 3 Abs. 1 GG gebunden (vgl. BVerfG, B.v. 19.12.2002 – 1 BvR 1402/01 – NVwZ 2003, 727 – juris Rn. 13).

24
Unter Berücksichtigung dieser Maßstäbe liegt in Bezug auf den angegriffenen Teilbereich des Bebauungsplans eine Verletzung des Gebots gerechter Abwägung vor. Der Antragsteller hat sich mit seinen Einwendungen zuletzt vor allem gegen die Festsetzung einer Baulinie an der Grundstücksgrenze trotz der Unklarheiten sowohl in Bezug auf die konkrete Zweckbestimmung des „Kultur-Solitärgebäudes“ als auch bezüglich der künftigen Planung für die Parkplatzflächen gerichtet (d.h. unter Einbeziehung des Grundstücks FlNr. …3) und hat ausdrücklich darauf hingewiesen, dass eine sachgerechte Abwägung der Eigentumsinteressen ohne eine Gesamtüberplanung nicht möglich sei (Behördenakte S. 376 ff.). Diese Belange des Antragstellers hat die Antragsgegnerin zwar erkannt und dessen Einwendungsschreiben in die Abwägung einbezogen (vgl. das Protokoll der Sitzung des Bau- und Planungsausschusses vom 8.9.2020 – im Folgenden Sitzungsniederschrift vom 8.9.2020, Behördenakte S. 403 ff.). Es liegt nach den dargelegten Maßstäben jedoch ein Abwägungsfehler vor. Denn die Antragsgegnerin lässt mit der Festsetzung der Baulinie auf der nördlichen Grundstücksgrenze der FlNr. …6 und …8 eine gegenüber der Bestandsbebauung zwar in der Länge reduzierte, aber deutlich höhere Bebauung zu, und ordnet zudem eine Grenzbebauung an. Mit den sich durch den grenzständigen Bauraum ergebenden Nachteilen für den Antragsteller sowie mit den dadurch für eine künftige Planung des Gesamtareals entstehenden

Zwangspunkten hat sich die Antragsgegnerin nicht hinreichend auseinandergesetzt und die verfassungsrechtlich geschützten Eigentumsbelange (Art. 14 Abs. 1 GG) keiner ordnungsgemäßen Abwägung zugeführt. Auch wenn für das Grundstück des Antragstellers bislang noch eine öffentliche Verkehrsfläche festgesetzt ist (Bebauungsplan Nr. 71.1) und bis Ende 2030 zudem eine vertragliche Verpflichtung zur Nutzung der Fläche als öffentlicher Parkplatz besteht, hätte bei der Gewichtung der Belange des Antragstellers berücksichtigt werden müssen, dass bei der Antragsgegnerin der konkrete Planungswille bestand und weiterhin besteht, den bisherigen Bebauungsplan aufzuheben, um das gesamte Areal städtebaulich weiterzuentwickeln und ein urbanes Stadtquartier zu errichten. Beim streitgegenständlichen Bebauungsplan Nr. 224 I handelt es sich lediglich um eine Teilplanung, die aufgrund des als dringlich erachteten Erweiterungsbedarfs für das Museum vorweggenommen wurde (vgl. dazu auch die Sitzungsniederschrift vom 8.9.2020, Behördenakte S. 408 ff.). Wenn daher in den Beratungen im Bauausschuss der Antragsgegnerin auf den Bebauungsplan Nr. 71.1 für das Parkplatzgelände und auf die daraus aktuell resultierenden Einschränkungen für die Bebaubarkeit verweisen wurde (Sitzungsniederschrift vom 8.9.2020, Behördenakte S. 408), greift dies zu kurz.

25
Soweit die Antragsgegnerin die an der nördlichen Grenze der Grundstücke FlNr. …6 und …8 festgesetzte Baulinie damit rechtfertigen will, dass eine mindestens einseitige Grenzbebauung dem Gebietscharakter entspreche und ein typisches städtebauliches Element des Quartiers als auch der umliegenden Bebauung sei (vgl. die Sitzungsniederschrift des Planungs- und Bauausschuss vom 16.1.2020, Behördenakte S. 267 ff./ 269), überzeugt dies nicht. Die Festsetzung von Baulinien an den Grundstücksgrenzen ist aufgrund ihres zwingenden Charakters und der damit verbundenen nicht unerheblichen Eigentumsbetroffenheiten grundsätzlich nur zulässig, wenn für sie städtebauliche Gründe von hinreichendem Gewicht vorliegen (vgl. Blechschmidt in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauNVO, Stand November 2025, § 23 Rn. 31; Hornmann in BeckOK BauNVO, Stand Januar 2026, § 23 Rn. 39). Solche sind nicht ohne weiteres erkennbar bei einem Blick auf die Bestandsituation anhand der vorliegenden Pläne zur Umgebungsbebauung sowie frei verfügbarer Luftbilder (BayernAtlas, google earth), die kein einheitliches Bild einer Grenzbebauung in dem von der Antragsgegnerin beschriebenen Sinn ergeben. Außerdem blendet diese Betrachtung wiederum aus, dass der gesamte Parkplatzbereich mittelfristig grundlegend überplant und neu gestaltet werden soll. Hinzukommt, dass die Antragsgegnerin ihrer Abwägung gegensätzliche Feststellungen zugrunde gelegt hat. Soweit die Antragsgegnerin in Bezug auf die Baulinie auf eine „gleichberechtigte“ Grenzbebauung auch auf dem Grundstück des Antragstellers abgestellt hat (vgl. Sitzungsniederschrift vom 8.9.2020, Behördenakte S. 407 f.), erkennt sie damit zwar der Sache nach an, dass es nicht allein auf die Festsetzungen als Parkplatz- bzw. Verkehrsfläche durch den Bebauungsplan Nr. 71.1 ankommen kann. Sie setzt sich damit aber zugleich in Widerspruch sowohl zu ihrem generellen städtebaulichen Konzept, wonach das Parkplatzareal zukünftig als wichtige Wegeverbindung vom geplanten neuen Bahnhof E* … zur Innenstadt dienen soll (vgl. Begründung zum Bebauungsplan S. 2), als auch zum Flächennutzungsplan, der auf dem Grundstück des Antragstellers entlang der südlichen Grenze eine Wegverbindung darstellt. Auf eine derart widersprüchliche Annahme kann eine sachgerechte Abwägung jedoch nicht gestützt werden. Die Antragsgegnerin hat sich im Rahmen ihrer Abwägung zudem in keiner Weise mit der weiteren, den Antragsteller betreffenden Frage der Höhenentwicklung der festgesetzten Grenzbebauung gegenüber dem derzeitigen Bestand auseinandergesetzt. Mit der Festsetzung des grenzständigen Bauraums zum Grundstück des Antragstellers hat die Antragsgegnerin schließlich einen Zwangspunkt für die weitere Planung gesetzt, ohne dass für die Errichtung und die Nutzung des „Kultur-Solitärgebäudes“ konkrete Planungsabsichten bestanden. Es fehlt an hinreichenden städtebaulichen Gründen, die eine solche Bebauung an der Grundstücksgrenze rechtfertigen könnten. In den Beratungen blieb trotz konkreter Nachfragen offen, was „für das Gebäude auf FlNr. …8“ geplant sei bzw. welches Vorhaben dort zu welchem Zeitpunkt ausgeführt werden solle (Sitzungsniederschrift vom 8.9.2020, Behördenakte S. 409). Insofern wurde lediglich allgemein darauf verwiesen, dass „der Wettbewerb hierfür Wohnungen oder einen Lebensmittelmarkt“ vorgesehen habe, was jedoch mit der textlichen Festsetzung in Nr. 5.2 nicht in Einklang gebracht werden kann, welche Wohnnutzungen auf diesen Gemeinbedarfsflächen ausdrücklich ausschließt und lediglich Anlagen bzw. Einrichtungen für kirchliche, kulturelle sowie soziale Zwecke im Zusammenhang mit der Museumsnutzung zulässt; dies spricht im Übrigen gegen eine reine Angebotsplanung. Soweit davon die Rede war, dass für das „Kultur-Solitärgebäude“ noch keine konkreten Planungen vorlägen und dass der Stadtrat erst nach Erlöschen des Wohnrechts überlegen könne, was mit dem Grundstück geschehen solle, lässt dies erst Recht keine

überwiegenden Belange erkennen, die für eine derartige Planung sprechen könnten. Schließlich spielt der Umstand, dass die geplante Bebauung in Einklang mit den Vorschlägen im Siegerentwurf des städtebaulichen Ideenwettbewerbs stehen dürfte (vgl. Begründung zum Bebauungsplan S. 4; Gerichtsakte S. 17, 25), in diesem Zusammenhang keine maßgebliche Rolle, weil sich die Antragsgegnerin ausdrücklich gegen eine Überplanung des gesamten Bereichs entschieden hat und sich vielmehr die Planungsoptionen für das nördlich gelegene Parkplatzgelände noch offen halten wollte.

26
3. Der Fehler bei der Gewichtung des Abwägungsmaterials ist erheblich (§ 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB), weil er den Normaufstellungsakten zu entnehmen und damit offensichtlich ist. Zudem besteht die konkrete Möglichkeit, dass die Antragsgegnerin sich für die Festsetzung eines anders gelagerten Bauraums entschieden hätte, sodass der Fehler auch auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist.

27
Der Mangel des Abwägungsvorgangs ist auch nicht nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB unbeachtlich. Der Antragsteller hat seine Rügeobliegenheit form- und fristgerecht erfüllt, indem er zeitgleich mit dem Normenkontrollantrag der Antragsgegnerin per Telefax ein Rügeschreiben übermittelt hat, dem sich der Abwägungsmangel entnehmen lässt.

III.

28
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung beruht auf § 167 VwGO i.V.m. § 709 ZPO.

IV.

29
Die Revision ist nicht zuzulassen, weil die Voraussetzungen des § 132 Abs. 2 VwGO nicht vorliegen.

V.

30
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).