VGH München, Beschluss v. 06.10.2026 – 2 N 25.962

Titel:

Unwirksamer Bebauungsplan – Auslegung der Planunterlagen

Normenketten:

BauGB § 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3, § 3 Abs. 2 S. 2, § 34 Abs. 1
BauNVO § 15 Abs. 1
VwGO § 47 Abs. 2 S. 1

Leitsätze:

1. Der Wortlaut „öffentliche Auslegung“ (§ 3 Abs. 2 S. 2 BauGB) kennzeichnet eine qualifizierte Art und Weise der Einsichtsgewährung, die sich von einer auf ein individuelles Einsichtsbegehren reagierenden Zugangsgewährung unterscheidet. Mit Blick hierauf müssen die Unterlagen an dem in der öffentlichen Bekanntmachung bezeichneten Ort vollständig sichtbar, griffbereit und als zusammengehörig erkennbar der Öffentlichkeit zugänglich sein. Dazu gehört, dass die Unterlagen nicht erst auf Nachfragen und Bitten an einen Bediensteten herausgegeben werden. (Rn. 20) (redaktioneller Leitsatz)
2. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks muss als ein wichtiger Belang privater Eigentümerinteressen in der nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung der öffentlichen und der privaten Belange beachtet werden. (Rn. 23) (redaktioneller Leitsatz)
3. Ein Wohnbauvorhaben fügt sich hinsichtlich der hinzunehmenden Immissionen in die „vorbelastete“ Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es nicht stärkeren Belastungen ausgesetzt sein wird als die bereits vorhandene Wohnbebauung. (Rn. 24) (redaktioneller Leitsatz)

Schlagworte:

Zurverfügungstellung einer leicht zu erreichenden Zugangsmöglichkeit, Öffentliche Auslegung, Ausschluss von nicht privilegiertem Wohnen, Ermittlungs- und Abwägungsfehler, Baurechtsentzug, Bebauungsplan, Öffentlichkeitsbeteiligung, Abwägungsfehler, Eigentumsschutz, Immissionsschutz, Formelle Unwirksamkeit, Normenkontrollverfahren, Einsichtnahme, Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten, Vorbelastung, Geruch

Tenor

I. Der Bebauungsplan Nr. … „…“ der Antragsgegnerin in der Fassung des erneuten Satzungsbeschlusses vom 29. Juni 2026 ist unwirksam.

II. Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

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

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

V. Der Streitwert wird auf 30.000,-- EUR festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Antragsteller wendet sich gegen den Bebauungsplan Nr. … „…“ der Antragsgegnerin.

2
Er ist Vollerwerbslandwirt und Eigentümer mehrerer im Geltungsbereich des Bebauungsplans gelegener Grundstücke, auf denen sich die Hofstelle seines landwirtschaftlichen Betriebes befindet. Der Antragsteller hält dort Milchkühe.

3

Der streitgegenständliche Bebauungsplan setzt auf den Flächen der landwirtschaftlichen Hofstelle sowie östlich und südlich von diesen gelegenen, bislang unbebauten Grundstücken, auf denen insgesamt 12 Bauparzellen ausgewiesen sind, ein Dorfgebiet fest. Mittels zeichnerischer Festsetzung wird auf einem Großteil der Flächen des landwirtschaftlichen Betriebes sowie im nördlichen Bereich der Bauparzellen 10, 11 und 12 nicht privilegiertes Wohnen ausgeschlossen.

4
Am 21. Mai 2025 erhob der Antragsteller gegen den Bebauungsplan, den die Antragsgegnerin am 8. Juli 2024 als Satzung beschlossen und am 2. August 2024 bekanntgemacht hat, Normenkontrollklage.

5
Mit Beschluss vom 13. August 2025 (Az. 2 NE 25.1388) setzte der Senat den Bebauungsplan auf Antrag des Antragstellers vorläufig außer Vollzug.

6
Aus Anlass der Außervollzugsetzung des Bebauungsplans führte die Antragsgegnerin ein ergänzendes Verfahren durch, in dessen Rahmen sie eine Änderung einer Wandhöhenfestsetzung vornahm und eine schalltechnische Untersuchung der vom landwirtschaftlichen Betrieb des Antragstellers ausgehenden Lärmimmissionen einholte. Nach erneuter Beteiligung von Behörden und Öffentlichkeit wurde der Bebauungsplan am 29. Juni 2026 als Satzung beschlossen und rückwirkend zum 2. August 2024 in Kraft gesetzt.

7
Der Antragsteller rügt, der im ergänzenden Verfahren beschlossene Bebauungsplan sei aufgrund einer fehlerhaften Öffentlichkeitsbeteiligung bereits formell unwirksam. Darüber hinaus leide er an materiellen Mängeln. Der Dorfgebietsausweisung fehle die städtebauliche Erforderlichkeit. Der Ausschluss von nicht privilegiertem Wohnen für den Großteil seiner Grundstücksflächen erweise sich als abwägungsfehlerhaft. Dass die schalltechnische Untersuchung trotz der ermittelten erheblichen Immissionswertüberschreitungen zu dem Schluss gelange, aktive oder passive Schallschutzschutzmaßnahmen seien nicht erforderlich, sei nicht nachvollziehbar.

8
Mit Beschluss vom 2. September 2026 (Az. 2 NE 26.1328) lehnte der Senat einen Antrag der Antragsgegnerin auf Abänderung des Beschlusses vom 13. August 2025 ab.

9
Er beantragt,

10
Der Bebauungsplan der Antragsgegnerin Nr. … „…“ ist unwirksam.

11
Die Antragsgegnerin verteidigt den Bebauungsplan und beantragt,

12
den Antrag abzulehnen.

13
Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakte Bezug genommen.

II.

14
Der Normenkontrollantrag hat Erfolg.

15
1. Der Senat kann nach Ausübung pflichtgemäßen Ermessens und Anhörung der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entscheiden (§ 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO; vgl. BVerwG, B.v. 30.11.2017 – 6 BN 2.17 – juris Rn. 15 ff). Insbesondere liegt hier kein Verstoß gegen § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO in Verbindung mit Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK vor, der innerstaatlich im Rang eines Bundesgesetzes

gilt, nachdem die Antragsgegnerin als Körperschaft des öffentlichen Rechts nicht in den Schutzbereich der Vorschrift fällt.

16
2. Der fristgerecht erhobene Antrag ist zulässig, insbesondere ist der Antragsteller antragsbefugt im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

17
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. Eine solche Rechtsverletzung kommt regelmäßig in Betracht, wenn sich der Eigentümer eines im Planungsgebiet liegenden Grundstücks gegen bauplanerische Festsetzungen wendet, die – wie hier u.a. die Dorfgebietsfestsetzung und der Ausschluss nicht privilegierten Wohnens – unmittelbar sein Grundstück betreffen (vgl. BVerwG, B.v. 8.2.2024 – 4 BN 28.23 – juris Rn. 4). Bei den Festsetzungen eines Bebauungsplans handelt es sich um Inhalts- und Schrankenbestimmungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG. Beschränkungen, die sich hieraus für die Nutzung des Grundeigentums ergeben, braucht der Eigentümer nur hinnehmen, wenn der Bebauungsplan rechtmäßig ist. Ob dies der Fall ist, kann er im Normenkontrollverfahren überprüfen lassen (vgl. BVerwG, B.v. 31.1.2018 – 4 BN 17.17 – juris Rn. 5).

18
3. Der Antrag ist auch begründet.

19
3.1. Der Bebauungsplan in der im ergänzenden Verfahren beschlossenen Fassung vom 29. Juni 2026 ist formell fehlerhaft. Die erneute Beteiligung der Öffentlichkeit genügt den gesetzlichen Anforderungen nach § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB i.V.m § 3 Abs. 2 BauGB nicht.

20
§ 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB verpflichtet die Gemeinden, zusätzlich zur Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet eine oder mehrere andere leicht zu erreichende Zugangsmöglichkeiten, etwa durch öffentlich zugängliche Lesegeräte oder durch eine öffentliche Auslegung der in Satz 1 genannten Unterlagen, zur Verfügung zu stellen. Gem. § 3 Abs. 2 Satz 4 Halbsatz 2 Nr. 4 BauGB ist in der Bekanntmachung darauf hinzuweisen, welche anderen leicht zu erreichenden Zugangsmöglichkeiten bestehen. Die Antragsgegnerin hat im Amtsblatt vom 6. Mai 2026 darauf hingewiesen, dass die geänderten Planunterlagen im Rathaus eingesehen werden können. Nach der eidesstattlichen Versicherung des Herrn K., der die Antragsgegnerin nicht widersprochen hat, wurden diesem die Planunterlagen erst nach Rücksprache mit dem 1. Bürgermeister in dessen Büro zur Einsichtnahme vorgelegt. Dies ist mit § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB nicht vereinbar. Die Vorgehensweise stellt keine öffentliche Auslegung dar. Der Wortlaut „öffentliche Auslegung“ kennzeichnet eine qualifizierte Art und Weise der Einsichtsgewährung, die sich von einer auf ein individuelles Einsichts- oder Informationsbegehren reagierenden Zugangsgewährung unterscheidet (vgl. OVG BB, U.v. 11.11.2021 – OVG 2 A 22.19 – juris Rn. 50). Mit Blick hierauf müssen die Unterlagen an dem in der öffentlichen Bekanntmachung bezeichneten Ort vollständig sichtbar, griffbereit und als zusammengehörig erkennbar der Öffentlichkeit zugänglich sein (BayVGH, U.v. 15.3.2017 – 2 N 15.619 – juris Rn. 20). Dazu gehört, dass die Unterlagen nicht erst auf Nachfragen und Bitten an einen Bediensteten – bzw. wie hier den 1. Bürgermeister – herausgegeben werden (vgl. OVG MV, U.v. 24.10.2023 – 3 K 431/16 – juris Rn. 36; OVG BB, U.v. 11.11.2021 – OVG 2 A 22.19 – juris Rn. 50; VGH BW, U.v. 2.5.2005 – 8 S 582/04 – juris Rn. 24; Krauztberger/Jaeger in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Januar 2026, § 3 Rn. 41b). Die lediglich auf individuelle Nachfrage und Bitte hin ermöglichte Einsichtsgewährung in die Planunterlagen im Büro des 1. Bürgermeisters kann vor dem Hintergrund, dass § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB die Verfügungstellung einer leicht zu erreichenden Zugangsmöglichkeit – anders als es etwa die Regelungen in § 73 Abs. 1 Satz 2 VwVfG und § 10 Abs. 3 Satz 4 BImSchG vorsehen – unabhängig vom Verlangen eines Beteiligten fordert und hierfür als Beispiel ausdrücklich die öffentliche Auslegung als qualifizierte Form der (analogen) Einsichtsgewährung anführt, auch nicht als weitere nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB zulässige Vorgehensweise angesehen werden. Eine andere Bewertung ist entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin auch nicht im Hinblick auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zu § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB a.F. geboten. Danach brauche in der öffentlichen Bekanntmachung des Ortes der Auslegung eines Bebauungsplanentwurfs nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB a.F. regelmäßig nicht der

Dienstraum des Verwaltungsgebäudes bezeichnet zu werden, in dem die Planunterlagen zur Einsichtnahme bereit liegen (vgl. BVerwG, U.v. 29.1.2009 – 4 C 16.07 – juris LS 1). Die ortsübliche Bekanntmachung habe nicht den Zweck, den am Planungsprozess Interessierten jedwede Anstrengung zu ersparen, den Planentwurf ausfindig zu machen. Eigenständige Bemühungen, die die Betroffenen nicht überfordern, dürften diesen zugemutet werden. Hierzu zähle etwa, sich zur Vorbereitung auf den Termin zur Einsichtnahme fernmündlich oder vor Ort durch Nachfrage bei einem Bediensteten oder dem Pförtner nach dem genauen Raum, in dem die Entwurfsunterlagen ausgelegt sind, zu erkundigen (vgl. BVerwG, U.v. 29.1.2009 – 4 C 16.07 – juris Rn. 33 ff). Das Baugesetzbuch setze voraus, dass die zur Beteiligung aufgerufenen Bürger und sonstigen Interessierten „mündig“ und in der Lage seien, sich in einem Dienstgebäude durch Nachfragen zurechtzufinden (vgl. BVerwG, 29.6.2017 – 4 BN 37.16 – juris Rn. 4; U.v. 29.1.2009 – 4 C 16.07 – juris Rn. 33 ff). In Bezug auf die Anforderungen, die hinsichtlich der in § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB normierten Verpflichtung bestehen, zusätzlich zur Veröffentlichung der Planunterlagen im Internet eine andere oder mehrere andere leicht zu erreichenden Zugangsmöglichkeit zur Verfügung zu stellen, lässt sich daraus jedoch nichts ableiten.

21
Der nach § 214 Abs. 1 Nr. 2 BauGB beachtliche Fehler wurde vom Antragsteller innerhalb der Frist des § 215 Abs. 1 BauGB gerügt und führt zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans.

22
3.2. Darüber leidet der Bebauungsplan auch an einem beachtlichen Ermittlungs- und Abwägungsfehler in Bezug auf die Eigentümerinteressen des Antragstellers.

23
Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne nach § 2 Abs. 3 BauGB zu ermitteln und zu bewerten. Einschlägig sind insoweit alle Belange, die in der konkreten Planungssituation nach Lage der Dinge in die Abwägungsentscheidung eingestellt werden müssen (vgl. BVerwG, U.v. 20.6.2023 – 4 CN 11.21 – juris Rn. 12). Zu den für die Abwägung relevanten privaten Belangen gehört in hervorgehobener Weise das durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG gewährleistete Eigentum (stRspr, vgl. etwa BVerwG, U.v. 14.12.2022 – 4 CN 1.22 – 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. Dies setzt indes voraus, dass hinreichend gewichtige, städtebaulich beachtliche Allgemeinbelange hierfür bestehen. Diese Allgemeinbelange müssen umso gewichtiger sein, je stärker die Festsetzungen eines Bebauungsplans die Befugnisse des Eigentümers einschränken oder Grundstücke von einer Bebauung ganz ausschließen (vgl. BVerwG, B.v. 13.3.2017 – 4 BN 25.16 – juris Rn. 5). Die grundgesetzliche Eigentumsgarantie umfasst neben der Substanz des Eigentums auch die Beachtung des Gleichheitssatzes und des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Die Beschränkung der Nutzungsmöglichkeiten eines Grundstücks muss von der Gemeinde daher als ein wichtiger Belang privater Eigentümerinteressen in der nach § 1 Abs. 7 BauGB gebotenen Abwägung der öffentlichen und der privaten Belange beachtet werden. Im Rahmen der Abwägungsentscheidung nach § 1 Abs. 7 BauGB hat die Gemeinde folglich die Nachteile einer Planung für Planunterworfene zu berücksichtigen. Besteht ein Recht zur Bebauung, kommt der normativen Entziehung desselben erhebliches Gewicht zu, das sich im Rahmen der Abwägung auswirken muss (vgl. BVerwG, B.v. 13.3.2017 – 4 BN 25.16 – juris Rn. 5 f).

24
Der Bebauungsplan schließt mittels zeichnerischer Festsetzung in dem pinkfarben schraffierten Bereich im nördlichen Bereich der Bauparzellen 10, 11 und 12 sowie auf einem Großteil der Flächen des landwirtschaftlichen Betriebes des Antragstellers nicht privilegierte Wohnnutzungen aus. In der Abwägung vom 11. Dezember 2023 wird hierzu ausgeführt, der Ausschluss entspreche den Ergebnissen des Geruchsgutachtens und solle sicherstellen, dass Wohngebäude nur innerhalb der Bereiche errichtet werden dürfen, in denen die Geruchsstundenhäufigkeit von 15% nicht überschritten sei. Weitere Erwägungen zu der getroffenen Festsetzung lassen sich dem Rechtsetzungsvorgang nicht entnehmen. Insbesondere ist nicht zu erkennen, dass die Antragsgegnerin ermittelt und abgewogen hätte, inwieweit der Ausschluss von nicht privilegiertem Wohnen auf den Grundstücksflächen des Antragstellers mit einem Entzug von Baurecht verbunden und dies durch überwiegende öffentliche Belange gerechtfertigt ist. Vor dem Hintergrund, dass jedenfalls Teile der Flächen, insbesondere im Bereich des dem im Innenbereich zuzuordnenden

Grundstücks FlNr. …, nach dem Geruchsgutachten keinen höheren Geruchsimmissionen ausgesetzt sind als die nördlich des landwirtschaftlichen Betriebes vorhandene Wohnbebauung, wäre dies jedoch erforderlich gewesen. Soweit die Antragsgegnerin, wie ihrer Einlassung im gerichtlichen Verfahren, die Festsetzung bilde nur den immissionsschutzrechtlichen Istzustand ab, entnommen werden kann, offenbar der Auffassung ist, dass eine nicht privilegierte Wohnnutzung dort aufgrund der zu erwartenden Überschreitung des Geruchsimmissionsrichtwertes von 15% für Dorfgebiete gemäß Anhang 7 der TA Luft nach § 34 Abs. 1 BauGB i.V.m. § 15 Abs. 1 BauNVO unzulässig wäre, übersieht sie, dass sich bei der Bestimmung der Zumutbarkeit von Geruchsbelastungen im Rahmen des bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebotes eine schematische Anwendung von Immissionswerten verbietet. Maßgeblich für die Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze sind stets die konkreten Umstände des Einzelfalls, die einer umfassenden Würdigung zu unterziehen sind (vgl. BVerwG, U.v. 15.9.2022 – 4 C 3.21 – juris Rn. 14; BayVGH, B.v. 27.2.2025 – 15 CS 24.1814 – juris 14). Dabei sind insbesondere Vorbelastungen schutzmindernd zu berücksichtigen, die eine schutzbedürftige Nutzung an einem Standort vorfindet, der durch eine schon vorhandene emittierende Nutzung vorgeprägt ist. Im Umfang der Vorbelastung sind Immissionen – sofern sie die Grenze zur Gesundheitsgefahr nicht überschreiten – zumutbar, auch wenn sie sonst in einem vergleichbaren Gebiet nicht hinnehmbar wären (vgl. BVerwG, U.v. 27.6.2017 – 4 C 3.16 – juris Rn. 13). Ein Wohnbauvorhaben fügt sich daher hinsichtlich der hinzunehmenden Immissionen in die „vorbelastete“ Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es nicht stärkeren Belastungen ausgesetzt sein wird als die bereits vorhandene Wohnbebauung (vgl. BVerwG, U.v. 15.9.2022 – 4 C 3.21 – juris Rn. 14; BayVGH, B.v. 27.2.2025 – 15 CS 24.1814 – juris 16; Nds.OVG, B.v. 12.9.2022 – 1 ME 48/22 – juris Rn. 13).

25
Der Ermittlungs- und Abwägungsmangel ist auch im Sinne des § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB bzw. § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB beachtlich. Er ist offensichtlich, da er sich unmittelbar aus den Bebauungsplanakten ergibt. Zudem ist er auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen, weil nach den Umständen des vorliegenden Falles die konkrete Möglichkeit besteht, dass die Planung ohne den Ermittlungs- und Abwägungsfehler anders ausgefallen wäre. Der Mangel wurde vom Antragsteller auch innerhalb der Frist des § 215 Abs. 1 BauGB gerügt. Nachdem die Antragsgegnerin den Bebauungsplan im ergänzenden Verfahren neu abgewogen und als Satzung neu beschlossen hat, wurden die Rügemöglichkeiten nach § 215 Abs. 1 BauGB durch die erneute Bekanntmachung des Plans neu eröffnet (vgl. hierzu BVerwG, B.v. 10.1.2017 – 4 BN 18.16 – juris Rn. 7).

26
3.3. Ob der Bebauungsplan an weiteren materiellen Mängeln leidet, kann offenbleiben.

Im Hinblick auf die von der Antragsgegnerin beabsichtigte Durchführung eines weiteren ergänzenden Verfahrens wird jedoch darauf hingewiesen, dass sich dem Senat nicht erschließt, weshalb die eingeholte schalltechnische Untersuchung den im Rahmen der „Grundlagenermittlung (Worst-Case-Betrachtung)“ festgestellten deutlichen Überschreitungen des für die Nachtzeit maßgeblichen Immissionswerts der TA Lärm von 45 dB(A) für ein Dorfgebiet an den Parzellen 1 bis 12 um bis zu 11 dB(A) bei einer Fütterung zwischen 5:00 Uhr und 6:00 Uhr keine Maßgeblichkeit beimisst. Abgesehen davon erscheint es des Weiteren auch problematisch, dass in der Begründung des Bebauungsplans ausgeführt wird, bei einer genehmigungskonformen Betriebssituation würden die Orientierungswerte des Beiblattes 1 der DIN 18005 für ein Dorfgebiet von 60 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts für ein Dorfgebiet eingehalten, obwohl im Rahmen der erfolgten „Variantenbetrachtung verschiedener Betriebsszenarien“ in der schalltechnischen Untersuchung für die Planungsfälle 1 und 3 eine Überschreitung des für die Nachtzeit maßgeblichen Immissionswertes von 45 dB(A) um 1 dB(A) an der Parzelle 10 ermittelt wurde.

27
4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

28
Gründe für die Zulassung der Revision liegen nicht vor (§ 132 Abs. 2 VwGO).

29
Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit beruht auf § 173 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

30
Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 8 GKG.

31
Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbsatz 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).