VGH München, Beschluss v. 01.10.2026 – 1 ZB 25.2218

Titel:

Bebauungsplan, Erforderlichkeit, Bauverbot, Negativplanung (verneint), Vorranggebiet Kiesabbau, Erforderlichkeitsgebot, Abwägungsgebot, Negativplanung, Eigentumsgrundrecht, Rohstoffsicherung, Zulassung der Berufung

Normenkette:

BauGB § 1 Abs. 3 und 7, § 9 Abs. 1 Nr. 10 und Nr. 18 Buchst. a)

Schlagworte:

Bebauungsplan, Erforderlichkeit, Bauverbot, Negativplanung (verneint), Vorranggebiet Kiesabbau, Erforderlichkeitsgebot, Abwägungsgebot, Negativplanung, Eigentumsgrundrecht, Rohstoffsicherung, Zulassung der Berufung

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 30.09.2025 – 1 K 21.5288

Tenor

I. Der Antrag auf Zulassung der Berufung wird abgelehnt.

II. Der Kläger trägt die Kosten des Zulassungsverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen.

III. Der Streitwert für das Zulassungsverfahren wird auf 10.000,00 € festgesetzt.

Gründe

I.

1
Der Kläger, der einen landwirtschaftlichen Betrieb führt, begehrt die Erteilung eines Vorbescheids für den Neubau eines Rinderstalls mit Maschinenhalle und Direktvermarktung sowie einer Güllegrube.

2
Das Vorhabengrundstück (FlNr. …, Gem. ….) befindet sich im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 19 „…“ des Beigeladenen (i.d.F. der 6. Änderung, bekannt gemacht am 23.11.2001), der im Wesentlichen ein Sondergebiet für die Kiesaufbereitung und Kiesweiterverarbeitung sowie Flächen, die von der Bebauung freizuhalten sind, und ihre Nutzung festsetzt. Der Regionalplan für die Region 18 Südostoberbayern weist den Bereich – einschließlich des klägerischen Grundstücks – als Vorranggebiete für Kies und Sand (vgl. Teil B V, Ziel 6.2.1 i.V.m. Karte 2 „Siedlung und Versorgung“ – Vorranggebiete Nr. … und ….) aus. Der Antrag auf Erteilung eines Vorbescheids, der vor allem auch auf die bauplanungsrechtliche Genehmigungsfähigkeit des Vorhabens abzielt, wurde mit Bescheid des Landratsamts vom 7. September 2021 abgelehnt.

3
Die dagegen erhobene Klage hat das Verwaltungsgericht mit Urteil vom 30. September 2025 abgewiesen. Das Vorhaben widerspreche den Festsetzungen des wirksamen Bebauungsplans (Fläche für die Landwirtschaft, die von Bebauung freizuhalten sei). Dieser sei erforderlich im Sinn des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB. Abwägungsmängel seien jedenfalls unbeachtlich geworden, weil sie nicht innerhalb der maßgeblichen Frist von sieben Jahren (gemäß § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB a.F.) gerügt worden seien. Eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB komme nicht in Betracht, weil eine Bebauung dem planerischen Grundkonzept zuwiderlaufe.

4
Mit seinem Antrag auf Zulassung der Berufung macht der Kläger vor allem die Unwirksamkeit des Bebauungsplans geltend.

5

Der Beklagte und der Beigeladene treten dem Zulassungsvorbringen entgegen.

6
Ergänzend wird auf die Gerichtsakten sowie die übermittelte Behördenakte Bezug genommen.

II.

7
Der Antrag auf Zulassung der Berufung hat keinen Erfolg. Der geltend gemachte Zulassungsgrund der ernstlichen Zweifel an der Richtigkeit des Urteils (§ 124 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) liegt nicht vor bzw. wurde nicht den Anforderungen von § 124a Abs. 4 Satz 4, Abs. 5 Satz 2 VwGO entsprechend dargelegt.

8
Ernstliche Zweifel an der Richtigkeit eines Urteils, die die Zulassung der Berufung rechtfertigen, sind zu bejahen, wenn ein einzelner tragender Rechtssatz oder eine einzelne erhebliche Tatsachenfeststellung des Verwaltungsgerichts mit schlüssigen Argumenten in Frage gestellt wird (vgl. BVerfG, B.v. 8.5.2019 – 2 BvR 657/19 – juris Rn. 33; B.v. 20.12.2010 – 1 BvR 2011/10 – NVwZ 2011, 546) und die Zweifel an der Richtigkeit einzelner Begründungselemente auf das Ergebnis durchschlagen (vgl. BVerwG, B.v. 10.3.2004 – 7 AV 4.03 – NVwZ-RR 2004, 542).

9
Das ist nicht der Fall. Nach dem Zulassungsvorbringen erscheint es nicht ernstlich zweifelhaft, dass der Kläger keinen Anspruch auf Erteilung eines Vorbescheids hat, weil sein Vorhaben den Festsetzungen des wirksamen Bebauungsplans widerspricht.

10
1. Die Ausführungen im Zulassungsantrag geben keine Veranlassung für die Annahme, der Bebauungsplan genüge nicht dem Erforderlichkeitsgebot des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, soweit er das klägerische Grundstück als Fläche für die Landwirtschaft (§ 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. a) BauGB), die von Bebauung freizuhalten ist (§ 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB), festsetzt.

11
Die Gemeinden haben gemäß § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB 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 vor allem 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. An der Erforderlichkeit kann es aber auch dann fehlen, wenn eine reine Vorratsplanung erfolgt, bei der sich in keiner Weise abzeichnet, wann diese verwirklicht werden kann oder soll (vgl. BayVGH, U.v. 10.5.2021 – 2 N 19.1690 – juris Rn. 38 f. 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. Für die Einzelheiten einer konkreten planerischen Lösung ist dagegen das Abwägungsgebot maßgeblich, das gemäß § 1 Abs. 7 BauGB darauf gerichtet ist, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen und unverhältnismäßige oder gleichheitswidrige Belastungen zu vermeiden (vgl. zum Ganzen BVerwG, U.v. 22.10.2024 – 4 CN 1.24 – BauR 2025, 440 – juris Rn. 9; B.v. 25.7.2017 – 4 BN 12.17 – juris Rn. 3; BayVGH, U.v. 23.6.2020 – 1 N 17.972 – juris Rn. 12, jew. m.w.N.). Nach der ständigen höchstrichterlichen Rechtsprechung reicht es nicht aus, wenn allein die Planung als Ganzes den Anforderungen der Erforderlichkeit genügt; vielmehr muss jede ihrer Festsetzungen angesichts der von ihr verfolgten Ziele städtebaulich gerechtfertigt sein (vgl. zuletzt BVerwG, U.v. 22.10.2024 – 4 CN 1.24 – a.a.O. m.w.N.).

12
Von diesen Maßstäben ist das Verwaltungsgericht ausgegangen. Es hat dargelegt, dass es maßgebliches Ziel des Beigeladenen gewesen sei, den Kiesabbau – entsprechend der Ausweisung des Plangebiets als Vorrangfläche für den Kies- und Sandabbau im Regionalplan – zu fördern sowie die beabsichtigte Anschlussnutzung (als Naherholungsgebiet und als Biotopbereiche) sicherzustellen, und dass zu diesem

Zweck eine dem entgegenstehende Bautätigkeit habe verhindert werden sollen. Der Ausschluss einer weitergehenden, dauerhaften Bebauung zur Sicherung dieser Ziele stelle ein legitimes, von § 1 Abs. 6 Nrn. 7 und 8 BauGB gedecktes städtebauliches Anliegen dar, so dass keine unzulässige Negativplanung gegeben sei. Nachdem die jeweiligen Flächen bereits vorher landwirtschaftlich genutzt worden seien, sei ihnen durch die entsprechende Festsetzung keine neue Funktion zugewiesen worden. Gleichzeitig stelle der Bebauungsplan sicher, dass die im Regionalplan als Vorranggebiet für den Kies- und Sandabbau dargestellten Grundstücke keiner Nutzung zugeführt würden, die dem entgegenstehen könnte, auch wenn diese momentan (noch) nicht für den Abbau vorgesehen seien. In der Sicherung des Vorranggebiets und der Wahrung des Plangebiets für künftige Biotop- und Naherholungsbereiche seien auch hinreichend gewichtige Belange zu sehen, um das Eigentumsgrundrecht einschränken zu können. Die Ausweisung des klägerischen Grundstücks als landwirtschaftliche Fläche sei daher nachvollziehbar, ebenso wie die Aufnahme in den Geltungsbereich des Bebauungsplans. Unter Hinweis auf die örtlichen Gegebenheiten, vor allem den Wegeverlauf, kam das Verwaltungsgericht zum Ergebnis, dass die landwirtschaftlichen Flächen um das Kiesabbaugebiet zusammen mit diesem einen abgeschlossenen Planbereich darstellten.

13
Soweit der Kläger in der Zulassungsbegründung das Fehlen vernünftiger städtebaulicher Gründe für die Überplanung des Vorhabengrundstücks rügt, greift dies nicht durch. Die vom Verwaltungsgericht dargelegten städtebaulichen Ziele sowie das dahinterstehende schlüssige Gesamtkonzept eines künftigen Rohstoffabbaus auch im südöstlichen Plangebiet, in dem das Vorhabengrundstück liegt, ergeben sich aus der Begründung der 6. Änderung des Bebauungsplans Nr. 19, der im Einzelnen zu entnehmen ist, dass eine wesentliche Zielsetzung der Planung vor allem in der dauerhaften Bestandssicherung des Kiesabbaus gesehen wurde. Die Allgemeinheit sollte die Möglichkeit erhalten, „die sowohl noch für Jahre an dem Standort ausreichenden als auch in der näheren Umgebung vorhandenen Kiesvorkommen zur ortsnahen Versorgung mit Kies- und Sandprodukten zu verwerten“. Weiter heißt es in der Begründung, dass die Standortsicherung an der infrastrukturell günstigen Stelle eventuelle Wünsche nach Errichtung kiesverarbeitender Anlagen an anderen, infrastrukturell ungünstiger gelegenen Orten verhindere, und es ist davon die Rede, dass die getroffene „Auswahl der zulässigen Nutzungen und Anlagen“ die Gewähr dafür biete, dass tatsächlich eine weitgehend ortsgebundene Branche in ihrem Bestand gesichert werde (Begründung S. 4 f.). Als Planungsziel wurde zudem ausdrücklich formuliert, die Kiesvorkommen im Plangebiet möglichst rasch auszubeuten und eine zügige Rekultivierung durchzuführen (Begründung S. 6). Diese Ausführungen beziehen sich aus Sicht des objektiven Empfängerhorizonts nicht nur auf die unmittelbar dem Kiesabbau dienenden Grundstücke im Sondergebiet, sondern auch auf die im Umgriff befindlichen landwirtschaftlich genutzten Flächen im Geltungsbereich des Bebauungsplans. Mit diesen Zielen setzt sich die Zulassungsbegründung nicht hinreichend auseinander, wenn lediglich eingewendet wird, dass sich aus der Planbegründung kein städtebaulicher Grund ergebe, der die Freihaltung des Vorhabengrundstücks erfordere. Eine bauleitplanerische Regelung ist bereits dann erforderlich im Sinn von § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, wenn sie dazu dient, die planerischen Voraussetzungen zu schaffen, die es ermöglichen, einer Bedarfslage gerecht zu werden, die sich erst für die Zukunft abzeichnet; dies gilt erst Recht, wenn die Entwicklungen – wie hier – bereits im Gange sind, und in Bezug auf den weiteren Kiesabbau, aber auch auf die künftige Folgenutzung des gesamten Bereichs, in geordnete Bahnen gelenkt werden sollen (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – BayVBl 2000, 23 – juris Rn. 4 f.; BayVGH, U.v. 10.5.2021 – 2 N 19.1960 – juris Rn. 38 f.). Dass dabei eine aus städtebaulicher Sicht unzulässige Zielsetzung vorliegen könnte, wird in der Zulassungsbegründung nicht dargelegt. Gegenteiliges ergibt sich vielmehr aus § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. f) BauGB, der den Belang der Sicherung von Rohstoffvorkommen ausdrücklich aufführt. Diese Regelung beinhaltet nicht nur eine beispielhafte Aufzählung für die planerische Abwägung. Aus ihr können vielmehr auch Anhaltspunkte für die Erforderlichkeit der Bauleitplanung entnommen werden (vgl. Söfker in Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Januar 2026, § 1 Rn. 108 unter Hinweis auf die Gesetzesmaterialien und auf BVerwG, B.v. 23.10.1990 – 4 B 130.90 – juris Rn. 3).

14
Aus dem klägerischen Einwand, sein Grundstück sei derzeit lediglich als landwirtschaftliche Fläche festgesetzt worden, also weder als Teil der Abgrabungsfläche für den Kiesabbau noch des für die Rekultivierung oder für die Freizeitnutzung vorgesehenen Bereichs, ergeben sich ebenfalls keine durchgreifenden Zweifel an der Erforderlichkeit der Planung. Eine positive Planungskonzeption, die ersichtlich der Förderung von städtebaulich anerkannten Zielen dient, ist darin zu sehen, dass die

unmittelbar an die Seeflächen anschließenden Bereiche, zu denen das Vorhabengrundstück zählt, von einer Bebauung freigehalten und weiterhin als landwirtschaftliche Flächen genutzt werden sollen, um eine künftige Erweiterung der Kiesabbauflächen, entsprechend der Ausweisung als Vorranggebiet im Regionalplan, zu ermöglichen und so die Rohstoffgewinnung auch in Zukunft sicherzustellen. Dass das klägerische Grundstück zu den im Umgriff liegenden Flächen zählt, auf denen in Zukunft Kiesvorkommen zur ortsnahen Versorgung mit Kies- und Sandprodukten abgebaut werden können, wurde in der Zulassungsbegründung ebenso wenig in Abrede gestellt wie der Umstand, dass eine Bebauung oder eine landwirtschaftsfremde Nutzung dem entgegenstehen könnten. Entgegen dem klägerischen Vorbringen ist die Festlegung des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans, die sich nicht nur an dem im Regionalplan ausgewiesenen Vorranggebiet, sondern vor allem auch an den örtlichen Gegebenheiten orientiert, nicht inkonsistent, sondern aus objektiver Sicht ohne Weiteres nachvollziehbar. Zur Abgrenzung des Plangebiets hat der Beigeladene im Bereich des klägerischen Grundstücks – wie bereits im Urteil dargelegt wurde – im Süden die in Ost-West-Richtung verlaufende Staatsstraße sowie im Osten den in Nord-Süd-Richtung verlaufenden Weg („… …“) herangezogen, was sich für eine sachgerechte Abgrenzung förmlich anbieten dürfte. Umgekehrt erschiene eine Herausnahme dieser Flächen – nicht zuletzt vor dem Hintergrund des Anpassungsgebots aus § 1 Abs. 4 BauGB – rechtfertigungsbedürftig und nicht ohne Weiteres begründbar, worauf die Zulassungsbegründung nicht näher eingeht.

15
Die Berufung darauf, dass der Kläger bereits im Jahr 1987 gegenüber dem Beigeladenen geäußert habe, dass er keinen Wert darauf lege, dass das Vorhabengrundstück in den Bereich des Nass- bzw. Trockenabbaus übernommen werde, führt schon deshalb zu keinem anderen Ergebnis, weil damit Einzelheiten einer konkreten planerischen Lösung angesprochen werden, für die das Abwägungsgebot und nicht § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB maßgeblich ist, wie bereits das Verwaltungsgericht ausgeführt hat. Entsprechendes gilt für den Umstand, dass das Vorhabengrundstück in den Planungsunterlagen, vor allem in der Begründung, nicht ausdrücklich erwähnt worden sein mag. Nach den dargelegten Maßstäben sollen durch die Schranke der Erforderlichkeit lediglich grobe und einigermaßen offensichtliche Missgriffe ausgeschlossen werden. Einzelheiten in Bezug auf die künftige Nutzung bestimmter Grundstücke sowie die von Eigentümern mitgeteilten Nutzungsabsichten und Interessen sind dagegen bei der Abwägungskontrolle zu prüfen. In diesem Rahmen wäre auch die vom Kläger aufgeworfene Frage zu klären, ob in den in der Begründung dargelegten Zielsetzungen hinreichend gewichtige städtebauliche Allgemeinbelange zu sehen sind, die den Ausschluss der Bebauung (gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB) für das jeweilige Grundstück rechtfertigen können (vgl. dazu auch BayVGH, U.v. 16.6.2006 – 1 N 03.2347 – BayVBl 2007, 371 – juris Rn. 27). Die Erforderlichkeit einer Planung im Sinn des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB hängt grundsätzlich nicht von dem Gewicht der für oder gegen sie sprechenden privaten Interessen ab (vgl. BVerwG, B.v. 11.5.1999 – 4 BN 15.99 – BayVBl 2000, 23 – juris Rn. 6). Wurden diese fehlerhaft gewichtet oder zu einem unverhältnismäßigen Ausgleich gebracht, kann dies nur zu einem beachtlichen Abwägungsmangel führen (dazu unter 2.).

16
Der Umstand, dass durch die Bebauungsplanfestsetzung (als landwirtschaftliche Fläche) eine andere Nutzung verhindert wird, führt schließlich – entgegen dem klägerischen Vorbringen – nicht dazu, dass diese Festsetzung nicht dem planerischen Willen des Beigeladenen entspräche und nur vorgeschoben wäre. Wie vom Verwaltungsgericht dargelegt, wurden mit der Planung positive Ziele zur Steuerung der städtebaulichen Entwicklungen im Bereich des bestehenden Kiesabbaugebiets verfolgt. Es sollten vor allem die planerischen Voraussetzungen geschaffen werden, die es ermöglichen, einer künftigen Bedarfslage gerecht zu werden. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass derartige positive Planungsziele nicht nur durch positive, sondern auch durch negative Beschreibungen festgesetzt werden können. Eine Bauleitplanung ist nicht nur dann zulässig, wenn ihre positiven Ziele über die in ihr enthaltenen Verhinderungsziele – hier der Verhinderung einer Bebauung – nicht unwesentlich hinausgehen, wenn also die Verhinderungsziele nicht den Hauptzweck der Planung bilden. Entscheidend ist vielmehr, ob die getroffene Festsetzung „in ihrer eigentlichen gleichsam positiven Zielsetzung – heute und hier – gewollt und erforderlich ist“ (vgl. dazu grundlegend BVerwG, B.v. 18.12.1990 – 4 NB 8.90 – NVwZ 1991, 875 – juris Rn. 13 ff.). Worin bei Zugrundelegung dieser Maßstäbe ein nur vorgeschobener planerischer Wille liegen soll und warum es aus städtebaulicher Sicht nicht zulässig sein soll, einen künftigen Bedarf, etwa an weiteren Grundstücken für den Kiesabbau, planerisch abzusichern, legt die Zulassungsbegründung nicht dar. Ein Fall der bloßen Verhinderungsplanung ohne positive städtebauliche Zielsetzung ist ebenso wenig erkennbar

wie die Verfolgung von „fremden“ Zwecken, die in der Zulassungsbegründung zwar behauptet, aber nicht konkret benannt werden.

17
2. Zu den Ausführungen des Verwaltungsgerichts, dass etwaige Abwägungsfehler unbeachtlich geworden sind, verhält sich die Zulassungsbegründung nicht. Die Entscheidungsgründe begegnen insofern auch keinen Bedenken. Aus § 233 Abs. 2 Satz 3 BauGB folgt, dass für vor dem Inkrafttreten einer Gesetzesänderung in Kraft getretene Bebauungspläne die vor dem Inkrafttretenszeitpunkt geltenden Vorschriften über die Geltendmachung der Verletzung von Mängeln der Abwägung einschließlich ihrer Fristen weiterhin anzuwenden sind. Davon ist das Verwaltungsgericht im Ergebnis ausgegangen und hat dem entsprechend § 215 Abs. 1 Nr. 2 BauGB (i.d.F. des Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 vom 18.8.1997, BGBl. I S. 2081) herangezogen. Danach wurden etwaige Abwägungsmängel unbeachtlich, weil sie nach den Feststellungen im Urteil nicht innerhalb von sieben Jahren gerügt wurden.

18
3. Nachdem keine ernstlichen Zweifel daran bestehen, dass der wirksame Bebauungsplan dem klägerischen Vorhaben entgegensteht, kommt es auf Fragen der Raumbedeutsamkeit von Außenbereichsvorhaben (§ 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB) nicht an.

19
Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts für das Zulassungsverfahren beruht auf § 63 Abs. 2 Satz 1, § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 9.2 und 9.1.2.5 der Empfehlungen des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2025. Der Betrag entspricht dem vom Verwaltungsgericht festgesetzten Streitwert, gegen den die Beteiligten keine Einwände erhoben haben.

20
Mit der Ablehnung des Zulassungsantrags wird das Urteil des Verwaltungsgerichts rechtskräftig (§ 124a Abs. 5 Satz 4 VwGO).