

## **Nichtigkeit eines Bebauungsplans wegen Abwägungsfehlern zum Nachteil des Denkmalschutzes**

### **Zum Sachverhalt**

*Die Antragsteller wenden sich gegen den Bebauungsplan „Industriegebiet“ des Antragsgegners, bekanntgemacht am 18.12.1985, hauptsächlich mit der Begründung, die „W-Siedlung“ hätte nicht in das festgesetzte Gewerbegebiet einbezogen werden dürfen. Ebenso wenig zulässig sei die Festsetzung einer umfangreichen Parkfläche auf dem südöstlich unmittelbar angrenzenden Bereich.*

*Anlässlich eines Bauvorhabens des Sägewerks S. beschloß der Marktgemeinderat am 2.4.1980, für das „Industriegebiet“ einen Bebauungsplan erstellen zu lassen. Der Entwurf vom 1.12.1980 umfaßte noch nicht die W-Siedlung.*

*Im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange wandte das Bayer. Landesamt für Denkmalpflege unter dem 8.4.1982 ein, aus der Sicht der staatlichen Bau- und Kunstdenkmalpflege stoße der Entwurf des Flächennutzungsplans in der Fassung vom 10.9.1981 und demzufolge auch der Bebauungsplanentwurf auf ganz erhebliche Bedenken. Das Gewerbegebiet umfasse eine Fläche, die das Gebiet des historisch gewachsenen Orts um mehr als das Dreifache übersteige. Es sei unmittelbar vor der für den Fernblick auf H. wesentlichen Südostseite gelegen. Der erste Blick auf H. werde herkömmlich bestimmt durch die beiden Kirchen, die beide herausgehoben auf Anhöhen stünden und in markanter Weise das Ortsbild prägten. Trotz der Ansiedlung von Gewerbebauten südlich des Orts sei noch die charakteristische Verbindung von Kirchen und Ortsbebauung spürbar, die sich zwischen den beiden Baudenkmalern erstrecke. Die Kirchen, insbesondere aber St. M., drohten in der völlig fremden baulichen Umgebung eines Gewerbegebiets unterzugehen. Das Mißverhältnis in den Proportionen und Gebäudegrößen von Kirchen und Gewerbebauten führe zu einer unvermeidbaren Beeinträchtigung der Kirchen, deren überkommener Bezugsrahmen in einer kaum vorstellbaren Weise verändert werde. Damit sei aber auch eine schwerwiegende Störung der Baudenkmalerverbindungen verbunden, weil die charakteristische freie Lage vor allem von St. M. aufgehoben werde, womit der von der Umgebung bestimmte Teil des Bedeutungswerts des Baudenkmals, nämlich die Situierung in freier Lage, verloren gehe. Dem Grundsatz nach müßte die Freihaltung des gesamten bisher unbebauten Gebiets gefordert werden. Es werde aber gesehen, daß sich das Landesamt nicht gegen den Entwicklungstrend stemmen könne. Aus denkmalpflegerischer Sicht könne jedoch der Planung nur dann zugestimmt werden, wenn die in beiliegender Kopie gekennzeichnete Fläche unbebaut und einer intensiven*

*Begründung vorbehalten bleibe, wodurch den Fernblick störende Gewerbebauten zumindest in Teilbereichen abgedeckt würden.*

### **Auszug aus den Gründen**

Der Antrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft und auch im übrigen zulässig. Die Antragsteller sind nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Es liegt auf der Hand, daß sie durch die Einbeziehung ihrer Wohngrundstücke in ein Gewerbegebiet einen Nachteil erlitten bzw. in absehbarer Zeit zu erwarten haben. Die Antragsteller haben für ihren Antrag, der auf die Nichtigkeitsklärung des Bebauungsplans im ganzen abzielt, auch ein Rechtsschutzbedürfnis.

Der Antragsgegner hat mit seiner Planung gegen das Gebot gerechter Abwägung (§ 1 Absätze 6 und 7 des Bundesbaugesetzes - BBauG - in der Fassung der Bekanntmachung vom 18.8.1976, BGBl. I S. 2256, geändert durch die Novelle vom 6.7.1979, BGBl. I S. 949; zur grundsätzlichen Anwendbarkeit dieses Gesetzes im vorliegenden Fall s. § 233 und § 244 des Baugesetzbuchs - BauGB - vom 8.12.1986, BGBl. I S. 2253) verstoßen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist das Gebot gerechter Abwägung dann verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall), wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muß (Abwägungsdefizit) und wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt und dadurch die Gewichtung verschiedener Belange in ihrem Verhältnis zueinander in einer Weise vorgenommen wird, durch die die objektive Gewichtigkeit eines dieser Belange völlig verfehlt wird (Abwägungsfehleinschätzung). Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen dafür entscheidet, den einen zu bevorzugen und damit notwendig den anderen zurückzustellen (BVerwGE 34, 301, 309; 45, 309, 315). Für die Abwägung ist die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlußfassung über den Bebauungsplan maßgebend (§ 155b Abs. 2 Satz 1 BBauG 1976/79).

Die Festsetzung des Gewerbegebiets unter Einbeziehung der W-Siedlung ist deshalb ungültig, weil der Marktgemeinderat bei Fassung des Satzungsbeschlusses am 17.10.1985 davon ausgegangen war, daß zum Schutz dieser Siedlung die Immissionsrichtwerte für ein Mischgebiet, nämlich 60 dB(A) tagsüber und 45 dB(A) nachts, gelten, diese Annahme jedoch nicht zutraf. Ausweislich der Niederschrift über die Sitzung vom 17.10.1985 ließ sich der Marktgemeinderat davon leiten, daß bei einer - erwogenen - Ausweisung als Mischgebiet keine anderen als die „bereits festgesetzten Immissionswerte“ gelten würden. Dies hat der Bürgermeister in der mündlichen Verhandlung bestätigt, indem er erklärte, es gebe nichts daran zu zweifeln, daß mit dem

vorliegenden Bebauungsplan vorgesehen gewesen sei, für die W-Siedlung die Grenzwerte eines Mischgebiets gelten zu lassen. Der Antragsgegner hat jedoch eine dahingehende planerische Absicht nicht in eine entsprechende Festsetzung umgesetzt (wobei offenbleiben kann, ob hierfür überhaupt eine ausreichende Rechtsgrundlage bestünde). Zwar enthält der Nachtrag zur Begründung zum Bebauungsplan vom 30.8.1985 am Ende die Aussage, daß bis zur Beendigung der Wohnnutzung die Immissionsrichtwerte für ein Mischgebiet einzuhalten sind. Dieser Satz ist jedoch nicht Inhalt des Bebauungsplans, weil er außerhalb der getroffenen zeichnerischen und textlichen Festsetzungen lediglich in der Begründung zum Bebauungsplan steht (s. hierzu § 9 Absätze 1 mit 7 und Absatz 8 BBauG 1976/79). Alle Festsetzungen mit rechtsverbindlicher Wirkung müssen in der Planzeichnung oder im normativen textlichen Teil des Bebauungsplans getroffen werden (Bielenberg, aaO, § 9 Rn. 92d mit Verweisung auf die Rechtsprechung dazu, daß die Begründung nicht Teil des Bebauungsplans ist). Eine Begründung kann zwar zur Auslegung einer Festsetzung herangezogen werden, jedoch entsprechend ihrer Aufgabe nicht selbst eine planerische Festsetzung enthalten. Mit der Bekanntmachung tritt nur der Bebauungsplan, nicht aber (auch) seine Begründung in Kraft (s. § 12 Satz 3 BBauG 1976/79 und § 12 Satz 3 BauGB). Es wäre auch mit dem rechtsstaatlichen Erfordernis, mit der Bekanntmachung eine verlässliche Kenntnisnahme vom geltenden Recht zu ermöglichen, unvereinbar, daß ein Bürger, der Einsicht in einen Bebauungsplan nimmt, gehalten wäre, vorsorglich die Begründung zum Bebauungsplan darauf durchzugehen, ob sie weitere Festsetzungen enthält. (...)

Der Mangel im Abwägungsvorgang ist gemäß § 155b Abs. 2 Satz 2 BBauG 1976/79 erheblich. Der Marktgemeinderat hatte, wie dargelegt, verkannt, daß sich mit Inkraftsetzung des Bebauungsplans die immissionsschutzrechtliche Situation der Bewohner der W-Siedlung erheblich verschlechtert. Wäre der Marktgemeinderat nicht diesem offensichtlichen Irrtum erlegen, so hätte die konkrete Möglichkeit bestanden, daß er anders geplant hätte, insbesondere immissionsschutzbezogene Festsetzungen getroffen und/oder für die Siedlung eine andere Nutzungsart festgelegt hätte.

Es braucht nicht erörtert zu werden, ob dieser Abwägungsfehler zur Ungültigkeit des Bebauungsplans insgesamt oder nur des westlich des Sportplatzwegs gelegenen Teils seines Geltungsbereichs führt. Der Bebauungsplan krankt an einem weiteren Abwägungsmangel, der - zusammen mit dem bereits festgestellten Fehler - die Ungültigkeit des ganzen Bebauungsplans zur Folge hat. Für den Antragsgegner standen bei seiner Planung die Belange der Wirtschaft im Vordergrund. Dabei hat er die Bedeutung der Belange des Denkmalschutzes wie auch die Bedeutung des Ortsbildes (s. hierzu § 1 Abs. 6 Satz 2 Spiegelstrich 9 BBauG 1976/79, nunmehr § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 5 BauGB) nicht entsprechend dem Gewicht, das diesen öffentlichen Interessen zukommt, in die Abwägung eingestellt. Dem Vortrag des Bürgermeisters vom 17.10.1985 folgend ging der Marktgemeinderat bei Fassung des Satzungsbeschlusses

davon aus, das Bayer. Landesamt für Denkmalpflege habe gegen den Bebauungsplanentwurf keine Einwendungen erhoben. Dies traf jedoch so nicht zu. Vielmehr hatte das Landesamt in seinem Schreiben vom 10.9.1985 auf seine Stellungnahme vom 4.10.1982 verwiesen, wonach eine Verminderung der Traufhöhen der geplanten gewerblichen Bebauung zwar die Situation verbessere, jedoch grundsätzlich nichts daran ändere, daß ein im Vergleich zur historischen Bebauung von H. extrem großer Bereich bebaut werden solle und daß durch die schwerwiegende Veränderung des landschaftlichen Umgriffs die beiden exponierten kirchlichen Baudenkmäler Mariä H. und St. M. in ihrem äußeren Erscheinungsbild stark betroffen seien. Das Landesamt hatte bereits in seiner ersten Stellungnahme vom 8.4.1982 einen Interessenausgleich dahingehend vorgeschlagen, daß eine vom Landesamt gekennzeichnete Fläche längs der Autobahn nicht als Gewerbegebiet und Industriegebiet ausgewiesen, sondern einer intensiven Begrünung vorbehalten bleiben sollte, um den Fernblick störende Gewerbebauten zumindest in Teilbereichen abzudecken. Es trifft zu, daß sich der Marktgemeinderat mit dieser (ersten) Stellungnahme bereits unter dem 18.3. und 8.9.1982 beschäftigt und damals eine - vom Landesamt zur Konfliktlösung für nicht ausreichend erachtete - Begrenzung der Traufhöhen beschlossen hatte. Ausweislich der Niederschrift über die Sitzung vom 18.3.1982 war der Marktgemeinderat den Bedenken und Anregungen des Landesamtes deshalb nicht weitergehend gefolgt, weil die vom Landesamt angesprochene Fläche bereits an die Molkerei P. zum Zwecke

der Ansiedlung veräußert worden war. Nach Lage der Dinge braucht nicht im einzelnen dargelegt zu werden, daß bereits die mit der Grundstücksveräußerung vorweggenommene Entscheidung des Marktgemeinderats, ein Industriegebiet festzusetzen, mangels vorgezogener Beteiligung der Träger öffentlicher Belange - insbesondere des Bayer. Landesamtes für Denkmalpflege - wohl nicht dem Abwägungsgebot genügt hatte (s. hierzu BVerwGE 45, 309 Leitsatz 3). Dem Beschluß des Marktgemeinderats, sich mit dem Kompromißvorschlag des Landesamtes wegen vollendeter Tatsachen nicht zu befassen, war nämlich etwa im Mai 1983, nachdem das Landratsamt die Genehmigung für die Unter-Preis-Veräußerung des gesamten Areals (rund 118.000 m<sup>2</sup>) unanfechtbar versagt hatte, die Grundlage entzogen. Mithin hätte es dem Marktgemeinderat obliegen, spätestens am 18.10.1985 die Bedeutung der Belange des Denkmalschutzes und des Ortsbildes umfassend abzuwägen. Dies hat er nicht getan. Für eine gründliche Abwägung hätte im übrigen auch deshalb Anlaß bestanden, weil nach dem in Kraft gesetzten Bebauungsplan die Wandhöhe für die Bereiche, in denen zwei Vollgeschosse zugelassen sind, bis zu 11 m betragen darf, womit der Marktgemeinderat von seinem Beschluß vom 8.9.1982 (Begrenzung der Traufhöhe für den Bereich südlich des bestehenden S-grabens auf höchstens 8 m) ohne Erörterung nicht unwesentlich abgewichen war. In diesem Zusammenhang ist auch bedeutsam, daß der Antragsgegner mit der Bestimmung, daß die „Bauweise offen und geschlossen“

ist, der Sache nach keine Bauweise festgesetzt hat, so daß es einem Bauwerber freistünde, in-

nerhalb der weiträumig gezogenen Baugrenzen etwa in der Zone 2 des Industriegebiets eine Industriehalle mit einer Länge von 200 m und einer Wandhöhe von 11 m zu erstellen. Die Befürchtung des Landesamtes, über die vorliegende Planung werde der überkommene Bezugsrahmen des historischen Ortskerns mit den beiden Kirchen in einer kaum vorstellbaren Weise verändert, ist durchaus nachvollziehbar.

Auch dieser Mangel im Abwägungsvorgang ist gemäß § 155b Abs. 2 Satz 2 BBauG 1976/79 erheblich. Hätte dem Marktgemeinderat vor Augen gestanden, daß das Bayer. Landesamt für Denkmalpflege seine Bedenken und Anregungen aufrechterhalten hatte, hätte nach Scheitern des Plans, die Molkerei P. anzusiedeln, die konkrete Möglichkeit bestanden, daß der Marktgemeinderat anders geplant hätte, insbesondere zur Abschirmung der gewerblichen Bebauung zwischen Autobahn und Baugebiet einen Grüngürtel vorgesehen hätte. Ob aus demselben Grund bereits das Abwägungsergebnis für sich betrachtet zu mißbilligen ist, kann offenbleiben. (...)

**Hinweis: Anmerkung W. Eberl in EzD**