

- 1. Ein städtebaulicher Vertrag ist wegen Verstoßes gegen das Koppelungsverbot (Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG) ungültig, wenn er die Baugebietsausweisung mit einer planerisch damit nicht zusammenhängenden Leistung (hier: Sanierung und Teilübereignung eines Schlosses an die Gemeinde) verknüpft. Die Verbindung beider Leistungen durch angeblich verrechnete Nachfolgelastenbeiträge ändert daran nichts.**
- 2. Beruht der Bebauungsplan maßgeblich i. S. v. § 214 Abs. 3 Satz 2 BauG auf dem Vertrag, ist auch er unwirksam.**

Zum Sachverhalt

1. Die Ast. wenden sich im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO gegen den Bebauungsplan „A.“, den die Ag. am 1.12.2003 ortsüblich bekannt gemacht hat.

2. Die Ag. hat mit der Beigel. am 19.3.2003 einen Vertrag unter dem Titel „Erschließungsvertrag sowie Sanierungs- und Überlassungsverpflichtung“ (nachfolgend: städtebaulicher Vertrag) geschlossen. Dieser regelt in Teil A die von der Beigel. durchzuführende Erschließung des Baugebiets einschließlich der Abwasseranlagen. In Teil B betrifft er die Sanierung des Schlosses S. Bereits im Aufstellungsbeschluss vom 17.9.2002 hatte die Ag. hierzu beschlossen:

„Die Gemeinde steht einer Renovierung des Schlosses S. und damit verbunden einer Wohnbebauung A. positiv gegenüber.“

Zu diesem Thema enthält der Vertrag u. a. folgende Formulierungen:

„Die Gemeinde W. hat ein Interesse an der Sanierung des Schlosses und daran, das Teileigentum an den Räumen im Erdgeschoss samt Kapelle zu erhalten. Nach ihren Grundsätzen ... schließt die Gemeinde regelmäßig mit dem Erschließungsträger gleichzeitig einen städtebaulichen Vertrag gem. § 11 BauGB (Folgelastenvertrag) ab. ... Die Gemeinde und der Erschließungsträger vereinbaren, dass 1. die Gemeinde ... keinen Folgekostenbeitrag erhält ...; 2. der Erschließungsträger als Gegenleistung für den Verzicht der Gemeinde auf Erhebung eines Folgekostenbeitrags sich verpflichtet, das in seinem Eigentum stehende ... Schloss zu sanieren sowie der Gemeinde das Teileigentum an der zu bildenden Schloss-Parzelle, umfassend Erdgeschoss samt Kapelle, zu übereignen. Die gegenseitigen Leistungen werden als gleichwertig angesehen.“

Auszug aus den Gründen

2. Die Anträge sind begründet. Der streitige Bebauungsplan ist nichtig, weil er jedenfalls in dreifacher Hinsicht gegen das Gebot gerechter Abwägung (§ 1 Abs. 6 BauGB) verstößt.

2.1 Der Bebauungsplan ist abwägungsfehlerhaft weil er ursächlich auf einem unzulässigen „Verkauf von Hoheitsrechten“, nämlich auf einem das Koppelungsverbot (Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG) verletzenden städtebaulichen Vertrag (§ 11 BauGB) beruht.

2.1.1 Der Vertrag vom 19.3.2003 ist insoweit zulässig, als er die Erschließung des Baugebiets auch kostenmäßig vollständig der Beigel. überträgt, die Ag. also von ihrem 10-%igen Erschließungskostenanteil befreit und diese folglich, wie im Verfahren formuliert wurde, „die Straße geschenkt erhält“ (§ 124 Abs. 2 Satz 2 und 3 i. V. m. § 129 Abs. 1 Satz 3 BauGB). Der Vertrag ist dagegen unzulässig, soweit er in seinem zweiten Teil die Beigel. zu einer Sanierung und teilweisen Übereignung des Schlosses S. an die Ag. verpflichtet. Hier hat weder die Beigel. eine Schlosssanierung noch hat die Ag., wie allerdings die Ast. meinen, Baurecht „verschenkt“, sondern beide Leistungen stehen in einem Austauschverhältnis zueinander. Ein solches Verhältnis ist jedoch rechtswidrig, weil die Sanierung und Teilübereignung des Schlosses nicht in sachlichem Zusammenhang mit der Ausweisung von Baurecht stehen (Art. 56 Abs. 1 Satz 2 BayVwVfG). Das Schloss steht in einem **historischen Zusammenhang** mit dem Plangebiet, weil die dortigen landwirtschaftlichen Flächen früher zum Schloss gehörten, was sich bis heute in einem eigentumsmäßigen Zusammenhang widerspiegelt. Zwischen Schloss S. und Baugebiet S., die auch topografisch deutlich voneinander getrennt sind, besteht jedoch keinerlei planungsrechtlicher Zusammenhang und wird von der Ag. auch nicht behauptet. Infolgedessen durfte das Baurecht nicht mit der Sanierung und Teilübereignung des Schlosses und durfte die Sanierung und Teilübereignung des Schlosses nicht mit der Festsetzung von Baurecht „erkauft“ werden. Pragmatische Erwägungen - dass hier etwa aus der Sicht der Gemeinde das „Angenehme mit dem Nützlichen“ verbunden wurde - ändern an dem gesetzlichen Verbot nichts.

Zwischen „Schloss“ und „Baurecht“ schiebt der städtebauliche Vertrag allerdings zu verrechnende Nachfolgelastenbeiträge als Zwischenglied ein. Obwohl in einem früheren Gemeinderatsbeschluss in diesem Zusammenhang einmal von Folgelastenbeiträgen die Rede war, glaubt der Senat nicht, dass dieses Zwischenglied ernst zu nehmen ist Letztlich kann dies aber dahin stehen, weil auch ein Wörtlichnehmen der Nachfolgelastenregelung im Vertrag an dessen Unwirksamkeit nichts ändern würde. Zunächst - dies ist noch der geringste Mangel - sind „Verrechnungen“ der hier vorgenommenen Art nach dem kommunalen (und staatlichen) Haushaltsrecht verboten, weil sie gegen das Bruttoprinzip verstoßen (Art. 15 BayHO; § 7 Abs. 2 der

KommunalhaushaltsV). Ferner und vor allem wird mit der Einbeziehung von Nachfolgelastenbeiträgen in den Vertrag an eine ihrerseits rechtswidrige Beitragserhebung der Ag. angeknüpft, wie sie in den beiden Beschlüssen vom 14.3.2000 und 15.7.2003 niedergelegt ist. Dort wird ein an Grundstücksfläche und Geschossfläche anknüpfender Nachfolgelast-„Tarif“ für die Ausweisung neuer Baugebiete festgesetzt. Eine derartige tarifgestützte und satzungsähnliche Abgabenerhebung („Zuzugssteuer“) mag, unter anderem wegen ihrer Einfachheit, rechtspolitisch sinnvoll sein, findet im geltenden Recht aber keinerlei Stütze. ... Nach dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung (Art. 20 Abs. 3 GG) sind tarifartige Nachfolgelastenregelungen, die diesen Grundsätzen nicht entsprechen, unzulässig. ... Dass Nachfolgelastenbeiträge nur unter Bezug auf konkrete Aufwendungen gefordert werden können, macht eine Handhabung wie im vorliegenden Fall erst recht unzulässig. Hier wurden nämlich nicht nur keine konkreten, in diesem Zusammenhang in Frage kommende Infrastrukturvorhaben benannt, sondern die Beiträge wurden von vorneherein auf andere gemeindliche Vorhaben, die in diesem Zusammenhang unter keinen Umständen in Frage kommen (Denkmalschutz und Schlossübergewinnung), „umgeleitet“.

Die Unwirksamkeit von Teil B des städtebaulichen Vertrages ergreift den gesamten Vertrag, weil nicht anzunehmen ist, dass dieser auch ohne den nichtigen Teil geschlossen wäre (Art. 59 Abs. 3 BayVwVfG).

...

2.1.2 Die Unwirksamkeit des städtebaulichen Vertrages ergreift auch den **Bebauungsplan**. Es besteht zwar keine strikte Rechtmäßigkeitsverknüpfung zwischen städtebaulichen Verträgen und zugeordneten Bebauungsplänen; ob und inwieweit ein solcher Zusammenhang besteht, ist vielmehr eine Frage der Abwägung (Reidt, BauR 2001, 46 [54]). Im vorliegenden Fall war jedoch der städtebauliche Vertrag nicht nur ein tragendes, sondern das tragende Element in der zum Bebauungsplan führenden Abwägung. Mit dem städtebaulichen Vertrag fällt deswegen auch der Bebauungsplan. Die im Folgenden darzustellenden Zusammenhänge sind offensichtlich und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen (§ 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB). Ag. und Beigel. haben in der mündlichen Verhandlung zu bedenken gegeben, selbst bei Unwirksamkeit des städtebaulichen Vertrages könne die Baugebietsausweisung durch anderweitige gute Gründe gerechtfertigt werden. Dieses Vorbringen nötigt nicht zu näheren Untersuchungen des dem Gesetz zu Grunde liegenden Kausalitätsbegriffes; denn die Kausalität ist in jedem Falle eindeutig. Es sind nämlich auf Seiten der Ag. überhaupt keine anderen als die im Folgenden darzustellenden Motive für die Ausweisung erkennbar, die das Ergebnis jedoch nicht in rechtmäßiger Weise tragen können; weitere Ausweisungsgründe von sich aus zu ermitteln und zu Grunde zu legen, ist dem Gericht mit Blick auf die Planungshoheit verwehrt.

Symptomatisch für den gemeindlichen Abwägungsvorgang ist schon dessen Geschichte. Unwidersprochen hat sich die Ag. im Vorentwurf des Flächennutzungsplans noch kurz vor Auftauchen des vorliegenden Planungsvorhabens gegen eine Bebauung des S.–Bergs ausgesprochen. ... Diese angeblich mit Erschließungsproblemen motivierte ..., augenscheinlich aber anderweitig und umfassender begründete Ablehnung wurde plötzlich ins Gegenteil verkehrt, als das „Geschäft“ mit der Beigel. in Sicht kam. ... Im Vergleich zu der vorher dezidierten und näher begründeten Ablehnung ist die offizielle Bebauungsplanbegründung nichtssagend: ... Die Schwäche aller übrigen Argumente zeigt, dass die Baugebietsausweisung, wie sich dies auch aus den obigen Zitaten ergibt, maßgeblich durch den Zusammenhang mit der Sanierung und Teilübergabe des Schlosses bestimmt worden ist. Folglich ist nicht nur der „Verkauf“ des Baurechts unwirksam, sondern auch das „verkaufte“ Baurecht selbst.

2.2 Es nimmt nicht wunder, dass angesichts des Durchsetzungsdrucks, der aus den vorgenannten Gründen auf dem Planungsvorhaben gelastet hat, weitere für die Abwägung beachtliche Belange in rechtserheblicher Weise zu kurz gekommen sind.

...

Der Ag. wird entgegengehalten, ihr derzeitiger Bürgermeister habe im vorigen Wahlkampf die Existenz von nahezu 500 Bauplätzen behauptet. Im Einzelnen ist hierzu vieles umstritten und unklar. ... Jedenfalls liegt insoweit ein Abwägungsausfall vor. ... Spätestens an dieser Stelle wird deutlich, in welchem Maße die Planung unter Druck und gleichsam um jeden Preis zu Stande gekommen ist.

2.4 Die vorstehend bezeichneten Mängel führen zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans, in einem Fall (Nr. 2.2) darüber hinaus zur Nichtigkeit, weil dieser Mangel nicht durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann (§ 215a Abs. 1 Satz 1 BauGB). Ein Mangel ist nicht behebbbar, wenn er auch in einem neuen Abwägungsvorgang und ggf. unter inhaltlicher Änderung des Planes nicht ausgeräumt werden kann, wenn also der Plan so oder mit ähnlichem Inhalt nicht erlassen werden darf (BVerwG vom 18.9.2003, NVwZ 2004, 226 [228] m. w. N.; Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Rn. 12 zu § 215a).

...

Anmerkung Dieter J. Martin

Größere Schlossanlagen mit teilweise umfangreichen Parkflächen stellen hinsichtlich ihrer denkmalgerechten Erhaltung und Nutzung oft hohe Anforderungen an die Verantwortlichen, an Eigentümer, Planer und Gemeinden. Insbesondere in ländlichen Gebieten fernab aller Städte und Wirtschaftsräume finden sie oft keine neuen Herren, nachdem sich die früheren Eigentümer nicht zuletzt wegen mangelnder Finanzkraft von ihren angestammten Sitzen trennen mussten. Viele leidvolle Erfahrungen und Beispiele

aus der Praxis mit Investitionsruinen zeigen die Nöte auch der neuen Eigentümer, die selten aus eigener Kraft die übernommenen Bürden tragen können. Die modischen „Blitzideen“, Golfplätze, Schlosshotels oder Seniorenresidenzen anzulegen, verfangen nur in wenigen geeigneten Fällen. Zuschussmittel geben die zuständigen Behörden nur ungern, weil sie nach dem Motto „selbst schuld, wenn Sie sich sehenden Auges in diese Lasten stürzen“ die Erwerber oft ohne finanzielle Hilfen lassen und sie auf trügerische Steuervorteile verweisen.

Eigentlich ist es kein Wunder, dass sich in solchen desolaten Fällen die betroffenen Eigentümer oder Erwerber mit den z. B. nach der Bayerischen Verfassung zum Erhalt der örtlichen Denkmäler und Schlossanlagen zuständigen Gemeinden zusammenfinden, um gemeinsam nach Lösungen zu suchen. Wohl heraus aus einer derartigen Situation kam es zu dem streitgegenständlichen Bebauungsplan und vorab zu dem Erschließungsvertrag. „Eine Hand wäscht die andere“ - ein nicht nur in Bayern geltendes Sprichwort. Gescheitert ist der Deal am „Koppelungsverbot“ - das Reizwort hätte zumindest die Gemeindeverwaltung hellhörig machen müssen. Als ehrenrührig kann man den in diesem Fall gescheiterten Versuch der Lösung eines drängenden denkmalpflegerischen Problems gleichwohl zumindest aus der Sicht von Denkmalschutz und Denkmalpflege aber nicht bezeichnen.