

## **BayVGH Urteil vom 3.11.2010 – 15 N 08.185 – Veröffentlicht in juris = EzD 3.2 Nr. 49 mit Anmerkung Spennemann**

### **Leitsatz**

#### **Zu den Anforderungen an die Abwägung der Belange des Orts- und Landschaftsbilds in der Bauleitplanung**

#### **Zum Sachverhalt**

Die Parteien streiten um die Wirksamkeit eines Bebauungsplans, in dem ein „Sondergebiet SO 2b (Hochsilo)“ festgesetzt wird. Dieses Sondergebiet sieht auf einer überbaubaren Grundstücksfläche von 22 x 150 m eine Grundflächenzahl von 1,0, eine Baumassenzahl von 10,0 und eine maximale Traufhöhe von 60 m vor.

Am 18.1.2008 wandte sich die Ast. mit ihrem Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan. Zur Begründung trägt sie insbesondere vor, sie betreibe im Plangebiet ein Unternehmen zum Umschlag mit Lagerei und Spedition (Container-Terminal), wobei insbesondere lose Ware, Paletten, Holzplatten, Düngemittel, Container und Fertigteile verladen und gelöscht würden. Der Betriebssitz befinde sich unmittelbar westlich des vorgesehenen Standorts des Hochsilos auf dem Grundstück FINr. 714/68. Es liege ein Verstoß gegen das Rücksichtnahmegebot vor. Das Silo solle ohne Abstand zu ihrer Grundstücksgrenze errichtet werden. Es handle sich um eine Gefälligkeitsplanung zugunsten der Vorhabensträgerin. Wegen der fehlenden Berücksichtigung von Standort-Alternativen bestehe ein Abwägungsdefizit. Ein besserer Standort zur Errichtung des Hochsilos oder für zwei Silos mit je 30 m Höhe böte sich weiter östlich an. Die Vorhabensträgerin verfüge über eine Kailänge von 175 m. In Richtung Osten besitze sie weitere geeignete Grundstücksflächen. Auch bestehe eine Abwägungsdisproportionalität im Hinblick auf die Verunstaltung des Orts- und Landschaftsbildes sowie die Belange des Denkmalschutzes. Der Ag. bewerte die Förderung regionaler Wirtschaftsstrukturen zu Unrecht höher als die Interessen des Denkmal- und Landschaftsschutzes. Es sei keine „denkmalschutzrechtliche Befreiungslage“ gegeben.

Der Normenkontrollantrag hatte Erfolg und führte zur Unwirksamkeitserklärung des Bebauungsplans, soweit in ihm das Sondergebiet Hochsilo festgesetzt wird.

#### **Aus den Gründen**

In dem zuletzt zur Entscheidung gestellten Umfang hat der Normenkontrollantrag Erfolg.

Der Bebauungsplan „Hafengebiet J.-Saal Überarbeitung“ ist unwirksam, soweit darin das Sondergebiet SO 2b (Hochsilo) festgesetzt wird.

...

B. Der Normenkontrollantrag ist begründet.

Die Festsetzungen des Sondergebiets SO 2b (Hochsilo) sind aufgrund eines beachtlichen Fehlers in der Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) unwirksam.

1. Der angegriffene Bebauungsplan leidet, was die Festsetzungen des Sondergebiets SO 2b (Hochsilo) angeht, an einer Abwägungsdisproportionalität. Der Ag. hat den Ausgleich zwischen den betroffenen Belangen, nämlich einerseits dem Interesse an einer mit dem Orts- und Landschaftsbild im Donautal bei J. verträglichen städtebaulichen Entwicklung und andererseits den der Abwägung zugrunde gelegten Interessen an einer Ertüchtigung des Hafens J. und der Entwicklung des Betriebs der Anhörberechtigten in einer Weise vorgenommen, die zur objektiven Gewichtigkeit dieser Belange außer Verhältnis steht (BVerwG vom 5.7.1974 IV C 50.72, BVerwGE 45, 309).

a) Nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB sollen die Bauleitpläne dazu beitragen, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne insbesondere die Belange der Baukultur und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu berücksichtigen.

Das Sondergebiet liegt im östlichen Teil des Siedlungsgebiets von J., O. und W. an der Donau. Die Flusslandschaft der Donau geht dort in das Ortsbild der Ansiedlungen J. und W. an der Donau fließend über. Im Ortsgebiet J./W. ist das Donautal durch eine gemischte bauliche Nutzung, darunter auch gewerbliche und industrielle Nutzung, geprägt. Die bebauten Flächen wechseln mit landwirtschaftlichen Flächen und bewaldeten „Inseln“ ab. Der bauliche Bestand beschränkt sich nach seiner Höhenentwicklung und seinen Dimensionen bislang auf ein Maß, das das natürliche Landschaftsbild zwar beeinträchtigt, es aber nicht in einer Weise dominiert, die es vollständig hinter die bauliche Nutzung zurücktreten ließe. Überwiegend stellt sich die Bebauung kleinteilig und von moderater Höhenentwicklung dar.

Der Ag. hat den Belang des Orts- und Landschaftsbildes bei seiner Planung grundsätzlich berücksichtigt. Das geht aus der zusammenfassenden Erklärung gemäß § 2a BauGB (ohne Seitenzahlen), aus dem Umweltbericht (S. 18) und aus der Begründung des Bebauungsplans (S. 39) hervor. Er hat dabei zwischen dem Landschaftsbild und dem Landschaftserleben unterschieden und festgestellt, dass der Betrachtungsraum selbst aufgrund der industriellen Nutzung mit Ausnahme der naturnahen Vegetationsbestände keine Bedeutung habe. Über den Geltungsbereich des Bebauungsplans hinaus betrachtet, habe der Talraum der Donau eine besondere landschaftliche Eigenart, wobei deutliche Vorbelastungen durch großflächige Industrieanlagen und technische Bauwerke vorhanden seien. Auch die angrenzenden Straßentrassen würden das Landschaftserleben stark beeinträchtigen. Prognostisch wurde festgestellt, dass sich Beeinträchtigungen nicht im Geltungsbereich des Bebauungsplans selbst, sondern ausschließlich auf den erweiterten Wirkraum und somit auf das weitere Umfeld des Eingriffsortes auswirken würden. Maßgebliche Auswirkungen entstünden ausschließlich durch die Höhenentwicklung des Hochsilo, das im gesamten Talraum, vor allem aber aus den Höhenlagen sichtbar sei. Die Wirkung auf den Betrachter sei jedoch in Abhängigkeit von der objektbezogenen Ausgestaltung der Anlage (Farbe, Oberflächenstruktur) gravierend differenziert zu bewerten. Vor allem vom M.-Berg (B.-Halle) aus, werde das Erfordernis einer angepassten Farbgebung sowie eines Verzichts auf Reklametafeln besonders deutlich. Die bestehenden Schlote der westlich an den Planbereich angrenzenden Industrieflächen stellten bereits massive Beeinträchtigungen des Landschaftsbildes dar, zumal sie im Gegensatz zum Hochsilo die Horizontlinie durchschnitten. Ein alternativer Standort für das Hochsilo komme aufgrund des erforderlichen räumlich funktionalen Zusammenhangs zwischen dem vorhandenen Betrieb und dem Güterhafen nicht in Betracht. Es handle sich um eine zwingende Vorgabe der Planung.

Bei dem Ortstermin am 9.7.2009 ist festgestellt worden, dass das Orts- und Landschaftsbild bislang nicht mit Bauwerken belastet ist, die auch nur annäherungsweise mit dem durch die Planung bei einer Baumassenzahl von 10,0 ermöglichten Hochsilo mit Außenmaßen von 22 x 22 x 60 m verglichen werden könnten. Soweit von der Grundfläche her größere Baukörper vorhanden sind, bleiben sie in der Höhenentwicklung deutlich hinter dem zurück, was der angegriffene Bebauungsplan mit 60 m für das streitige Hochsilo zulässt. Nach den Ausführungen in der Bebauungsplanbegründung sind im Hafen bisher Industriebauten von maximal 28 m Höhe vorhanden. Der streitige Bebauungsplan selbst ermöglicht in seinen übrigen Regelungsbereichen eine Höhenentwicklung von 20 m bis zu maximal 39 m, letzteres allerdings nur für mobile Anlagen wie Schwerlastkräne (vgl. Nr. 2.2.1 der textlichen Festsetzungen). Soweit höhere Baukörper vorhanden sind, weisen sie ganz erheblich geringere Außenmaße auf. Die Fabrikschlote, die auch beim Ortstermin festgestellt werden konnten, sind zwar teils über 100 m hoch, beanspruchen aber nur einen Bruchteil der Grundfläche des durch den Bebauungsplan ermöglichten Hochsilos und sind damit ungleich weniger massiv und in ihrer Wirkung in keiner Weise mit dem Hochsilo vergleichbar.

b) Den Belangen des Orts- und Landschaftsbild stehen die Belange der Wirtschaft (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB) und des Güterverkehrs (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB) gegenüber, wie sie konkret von dem anhörberechtigten Unternehmen und dem Zweckverband als dem Betreiber des J.er Donauhafens als Güterverkehrszentrum repräsentiert werden. Der Ag. hat diese Belange auf der Grundlage einer Stellungnahme des Landhandelsverbandes vom 8.8.2007 ermittelt, bewertet und so seiner abwägenden Entscheidung zugrunde gelegt (vgl. etwa die zusammenfassende Erklärung zum Bebauungsplan nach § 2a BauGB). Nach dieser Stellungnahme sollte eine Siloanlage für den Hafenumschlag, wie sie von der Anhörberechtigten geplant wird, mindestens eine Lagerkapazität von 20.000 Tonnen Getreideeinheiten aufweisen. Mit Blick auf das Volumen der Schiffsfrachträume sei eine Partiegröße (Zellenvolumen) von ca. 1.000 Tonnen sinnvoll. Weiter heißt es in der Stellungnahme des Landhandelsverbandes:

„Nach Ihrer Mitteilung steht Ihnen am Hafen in J. nur eine begrenzte Grundfläche für den Bau einer leistungsfähigen Siloanlage zur Verfügung. Um die notwendigen Volumina bei den Lagerzellen schaffen zu können, wäre bei einer Baugrundfläche von ca. 22 x 22 m Außenkante ein Silogebäude mit einer Höhe von 80 m notwendig. In dem Gebäude müssten neben den Lagereilos auch die

notwendigen technischen Anlagen für den Umschlag (Fördertechnik etc.) untergebracht werden. Getreidesiloanlagen in der genannten Höhe sind mit Rücksicht auf die knappe Grundfläche in Hafenanlagen und im Sinne der Wirtschaftlichkeit ebenso sinnvoll wie notwendig und gerade an Hafenplätzen keine Seltenheit. Selbst in normalen Gewerbegebieten werden heute von Landhandels- oder Mühlenbetrieben Getreidesiloanlagen, zum Beispiel in Ulm mit 113 m Höhe gebaut. Als weiteres Beispiel sei die Rosenmühle in Landshut mit Anlagen vergleichbarer Höhe genannt. Die entsprechende Ausrichtung der Siloanlage ist notwendig, um sie mit der erforderlichen leistungsfähigen Umschlagstechnik wirtschaftlich betreiben zu können. Die Kapazität der vorzuhaltenden Umschlagstechnik (Elevatoren, Redler, Trockner, Reinigungsanlagen etc.) muss aufgrund der enormen Investitionskosten mit einer adäquaten Lagerkapazität kombiniert werden. Die Bauausführung in Höhe anstelle von größerer Grundfläche bietet dabei im Gutfluss der Anlagen spürbare Vorteile, unter anderem in Hinsicht einer nachhaltigen Energieeinsparung beim Umschlagsbetrieb. Besonders günstig sind Siloanlagen dieser Bauart bei der gesetzlichen Forderung nach hygienischem Umgang mit Getreide als Lebens- oder Futtermittelrohstoff einzuschätzen. Die geschlossene Bauweise von Siloanlagen begünstigt zum Beispiel die Abwehr von Schädigern oder Vögeln und damit die Gesunderhaltung der gelagerten Ware. Aus den genannten Gründen empfehlen wir Ihnen deshalb die Erstellung der Siloanlage, wie von ihnen geplant, mit einer ausreichenden Bauhöhe vorzunehmen.“

Diese Stellungnahme ergibt im Kern nicht mehr als die (nachvollziehbare) besondere wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit eines Silogebäudes von 80 m Höhe. Soweit darin davon die Rede ist, ein Gebäude dieser Höhe sei „im Sinn der Wirtschaftlichkeit ebenso sinnvoll wie notwendig“, steht das im Zusammenhang mit der Annahme „knapper Grundflächen in Hafenanlagen“ und der Vorstellung, es stehe lediglich eine Baugrundfläche von 22 x 22 m zur Verfügung. Das entspricht aber weder den tatsächlichen Gegebenheiten noch den Festsetzungen des Bebauungsplans. Danach steht für ein Silo ein deutlich größerer, auch tatsächlich für eine Bebauung geeigneter Bauraum zur Verfügung. Dass das Schreiben des Landhandelsverbandes nicht mehr als eine wirtschaftliche Zweckmäßigkeit verdeutlicht, zeigt sich auch darin, dass in den Donauhäfen Regensburg, Passau, Aschaffenburg und Roth keine Silobauten mit mehr als 30 m Höhe zu finden sind. Der Ag. ist davon ausgegangen, dass die im Schreiben des Landhandelsverbandes vorgeschlagene Höhe von 80 m lediglich die „wirtschaftlich am günstigsten dargestellten Bedingungen“ erfülle (vgl. Beschluss der Verbandsversammlung vom 4.12.2007 zu TOP 3 zur Einwendung des Landratsamtes – Abt. Naturschutz); die Reduzierung auf eine maximale Höhe von 60 m sei eine „Kompromisslösung“ (a.a.O. zur Einwendung der Regierung – höhere Landesplanung). Wenn die Anhörungsberechtigte in diesem Zusammenhang auf 80 und 110 m hohe Silos in Gewerbegebieten in Landshut und Ulm und der Ag. auf ein in Regensburg geplantes 98 m hohes Bürohochhaus verweist, so führt das nicht weiter. In dem Rechtsstreit geht es nicht um die abstrakt zulässige Höhe von Silos und Gebäuden, sondern um die konkrete Planung unter den konkreten Umständen des Einzelfalls.

c) Den durch einen massiven und prägenden Eingriff gekennzeichneten Belangen des Orts- und Landschaftsbild stehen die Belange der Wirtschaft (§ 1 Abs. 6 Nr. 8 BauGB) und des Güterverkehrs (§ 1 Abs. 6 Nr. 9 BauGB) gegenüber, wie sie vom Ag. festgestellt und zur Grundlage der Abwägung gemacht worden sind. Diese Belange des Orts- und Landschaftsbildes sind zwar nicht schlechthin unüberwindbar. Sie haben aber ein so erhebliches Gewicht, dass die festgestellte und sachlich ohne weiteres nachvollziehbare wirtschaftliche Vorteilhaftigkeit oder Zweckmäßigkeit der Planung alleine nicht ausreicht, um sie abwägend zurücktreten lassen zu können. Eben das hat der Ag. aber angenommen und zur tatsächlichen Grundlage seiner abwägenden Entscheidung gemacht. Damit erweist sich die Abwägung als disproportional. Der Baukörper des durch den angegriffenen Bebauungsplan ermöglichten Hochsilos hätte eine die gesamte nähere und weitere Umgebung prägende singuläre Massivität. Er würde nicht nur, wie der Ag. festgestellt hat, im gesamten Talraum, vor allem aber aus den Höhenlagen „sichtbar“ sein, sondern den gesamten Talraum dominieren. Das nach der Planung realisierbare Silo hätte – wie auch die in den Normaufstellungsakten befindliche Simulation (CD-ROM) zeigt – den Charakter eines typischen, ausschließlich an wirtschaftlicher Zweckmäßigkeit orientierten Industriebauwerks ohne jeglichen, die dominante Wirkung rechtfertigenden oder zumindest abfangenden bauästhetischen Anspruch. Die Bestimmungen zur Gestaltung des Hochsilos in Nr. 4.1.2 der textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans mögen verhindern, dass das Silo noch zusätzlich durch seine Farbgebung heraussticht, den massiven Eingriff in das Orts- und Landschaftsbild können sie nicht verhindern.

d) ...

2. Der Bebauungsplan war entsprechend dem zuletzt gestellten Antrag lediglich teilweise für unwirksam zu erklären. Sind einzelne Festsetzungen eines Bebauungsplans unwirksam, hat das nicht

die Gesamtnichtigkeit zur Folge, wenn die übrigen Festsetzungen für sich betrachtet noch eine den Anforderungen des § 1 BauGB gerecht werdende, sinnvolle städtebauliche Ordnung bewirken können und der Planungsträger nach seinem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch einen Plan des eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (vgl. BVerwG vom 6.4.1993 Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 77; BayVGh vom 25.9.2003 15 N 98.3743). So liegt es hier. Eine auf die Festsetzungen des Sondergebiets SO 2b (Hochsilo) beschränkte Feststellung der Unwirksamkeit des Bebauungsplans ist möglich, weil der Planinhalt tatsächlich und rechtlich teilbar ist. Die verbleibenden Festsetzungen stehen mit den fehlerhaften Festsetzungen nicht in einem untrennbaren Regelungszusammenhang, sondern sind auch für sich betrachtet noch objektiv sinnvoll und vom Planungswillen des Ag. getragen.

...

## **Anmerkung Spennemann**

Der BayVGh hat in dieser Entscheidung erneut Stellung zur Ermittlung und Bewertung der Belange des Orts- und Landschaftsbilds in der Bauleitplanung Stellung genommen.

Betroffen von der optischen Wirkung des geplanten Silos war u.a. das Erscheinungsbild der Befreiungshalle auf dem Höhenzug zwischen Altmühl- und Donautal. Das Gericht hat seine Entscheidung jedoch nicht mit der Beeinträchtigung des Wirkungsbereichs eines einzelnen Denkmals begründet, sondern umfassender auf das durch Denkmäler geprägte Orts- und Landschaftsbild abgestellt.

Entscheidend war, dass die Gemeinde in ihrer Abwägung fälschlicherweise eine dem geplanten Silo vergleichbare Vorbelastung durch andere Industrieanlagen angenommen hat; dem hat das Gericht die bislang beispiellose Massivität des neuen Baukörpers entgegen gehalten. Einen weiteren Fehler beging die Gemeinde mit einer rein wirtschaftlichen Begründung für die Höhe des Baues; hierzu stellt das Gericht fest, dass die wirtschaftlichen Erwägungen zwar nachvollziehbar, aber nicht geeignet seien, die Belange des Orts- und Landschaftsbilds zu überwinden (zur kritiklosen Übernahme von Wirtschaftlichkeitsanforderungen des Vorhabenträgers s. auch BayVGh, Urteil vom 26.5.2008 EzD 2.2.6.4 Nr. 38 mit Anm. Spennemann), zumal genügend Flächen für eine in der Höhenentwicklung geringere Bauweise vorhanden waren.

*(Spennemann)*