

Flächennutzungsplan Kastell Grinario BWVGH Urteil vom 22.3.1973 VIII 508/70, ESVGH 23, 188

Das Interesse der Öffentlichkeit, das Gebäude eines ehemaligen römischen Kastells und die im Boden verborgenen Überreste des römischen Lagers für (heimat-)geschichtliche und archäologische Zwecke zu erhalten, gehört im Sinne des § 1 Abs. 4 Satz 1 BBauG 1960 (jetzt: § 1 Abs. 6 Satz 2 BBauG 1976/79) zu den kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, und zwar unabhängig davon, ob es sich bei dem Kastellgelände oder bei den Überresten des Kastells um ein Kulturdenkmal im Sinne des § 2 DSchG handelt.

Zum Sachverhalt

Die Klage der Gemeinde K. richtet sich gegen die teilweise Versagung der Genehmigung für ihren Flächennutzungsplan. Der Plan bezog u. a. auch das Gebiet des römischen Kastells „Grinario“ in die teilweise Überbauung ein, obwohl hiergegen seitens der Denkmalpflege schon früher Bedenken vorgetragen worden waren. Das Regierungspräsidium genehmigte den Flächennutzungsplan mit Ausnahme der das ehemalige Kastell umfassenden Fläche. Die Klage wurde in der Berufungsinstanz abgewiesen.

Auszug aus den Gründen

Mit der Entscheidung, das Gelände des ehemaligen römischen Kastells für eine Bebauung vorzusehen, hat sich die Klägerin nicht innerhalb der Grenzen gehalten, die der gemeindlichen Planungsfreiheit durch die Grundsätze des Bundesbaugesetzes für die Bauleitplanung (vgl. § 1 Abs. 4 und 5 BBauG 1960), insbesondere durch das Abwägungsgebot (vgl. § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG 1960), gezogen sind. Bei dieser Prüfung folgt der Senat der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts über die Schranken der gerichtlichen Nachprüfbarkeit: Danach enthalten zwar die Planungsgrundsätze des § 1 Abs. 4 Satz 1 und 3, Abs. 5 BBauG 1960, insbesondere mit den dort aufgeführten öffentlichen Belangen, gerichtlich unbeschränkt nachprüfbar unbestimmte Rechtsbegriffe. Die Abwägung der öffentlichen (und privaten) Belange untereinander aber, ebenso wie die Abwägung der öffentlichen und privaten Belange gegeneinander, ist gerichtlich nur darauf überprüfbar, ob eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt stattgefunden hat, ob in die Abwägung an Belangen eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden musste, ob die Bedeutung der privaten Belange verkannt oder der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG v. 12.12.1969, BVerwGE 34, 301, 309; BVWGH v. 2.6.1971, BBauBl 1972, 246 m. w. N. aus der Rspr. des VGH).

Die Klägerin hat mit der Einbeziehung des Kastellgeländes in eine Wohnbaufläche in rechtsfehlerhafter Weise den Wohnbedürfnissen Vorrang vor den kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung (vgl. § 1 Abs. 4 Satz 3 und Satz 1 BBauG 1960)

eingräumt, denn die kulturellen Bedürfnisse - die Erhaltung des Kastellgeländes für wissenschaftliche und heimatkundliche Zwecke - fallen für eine objektive Betrachtung unverhältnismäßig schwerer ins Gewicht als die Ausweisung von insgesamt allenfalls 2 ha zusätzlichen Baugeländes.

Irrig ist die Auffassung des Verwaltungsgerichts, das in den Bemühungen der Behörden um eine Freihaltung des Platzes im Rechtssinne speziell denkmalpflegerische Belange gesehen und deren Berücksichtigung allein auf der Grundlage von Vorschriften eines besonderen Denkmalschutzgesetzes, nicht aber im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG 1960 für möglich gehalten hat. Das Interesse der Öffentlichkeit, das Kastellgelände und die im Boden verborgenen Überreste des ehemaligen römischen Lagers für (heimat-) geschichtliche und archäologische Zwecke zu erhalten, gehört im Sinne des § 1 Abs. 4 Satz 1 BBauG 1960 zu den kulturellen Bedürfnissen der Bevölkerung, nach denen sich die Bauleitpläne kraft gesetzlicher Vorschrift zu richten haben. Der Begriff der „kulturellen Bedürfnisse“ umfasst nicht nur das Interesse der Bevölkerung an kulturellen Einrichtungen (Anlagen für kulturelle Zwecke), wie sie dem menschlichen Wohnen oder den Städten im Ganzen zugeordnet zu sein pflegen (Schulen, Büchereien, Museen, Theater), sondern nach Auffassung des Senats auch das Interesse daran, bestimmte Flächen ihrer (heimat-) geschichtlichen und archäologischen Bedeutung wegen von Bebauung freizuhalten (vgl. hierzu auch § 9 Abs. 1 Nr. 2 BBauG 1960). Rechtlich unerheblich ist in diesem Zusammenhang, ob es sich bei dem Römerkastell „Grinario“ um ein Kulturdenkmal im Sinne des § 2 des am 1.1.1972 in Kraft getretenen Denkmalschutzgesetzes - DSchG - vom 25.5.1971 (GBl. S. 209) handelt, wie der Beklagte meint.

Das Interesse, das Gelände des ehemaligen Römerkastells im Ganzen von Bebauung freizuhalten, und das besondere Gewicht dieses Interesses bestehen darin, dass es sich hier um einen im Gegensatz zu anderen Fällen nicht überbauten Kastellbereich des Neckarlimes handelt, der sowohl einer interessierten Öffentlichkeit als heimatkundliches Anschauungs- und geschichtliches Lehrobjekt dienen kann (Lage, Ausdehnung, strategischer Standort in der Umgebung), als auch zu gegebener Zeit durch planmäßige Flächengrabungen eine weitere Erforschung der Römerzeit in Württemberg und damit eine Ergänzung, Vertiefung und Korrektur früherer Erkenntnisse ermöglichen wird. Zu Unrecht bezweifelt dies die Klägerin. Es entspricht den gesicherten Erkenntnissen der frühgeschichtlichen Forschung (vgl. hierzu etwa Paret, Württemberg in vor- und frühgeschichtlicher Zeit, Stuttgart 1961, S. 312 ff., 384 ff.), dass sich auf dem umstrittenen, im Flächennutzungsplan mit einem gestrichelten Rechteck umgebenen Bereich ein in der Römerzeit (etwa um 85 bis 90 n. Chr.) angelegtes, befestigtes Grenztruppenlager (Kastell) aus Stein befunden hat, das zusammen mit anderen Kastellen die damalige Grenze des römischen Reichs am Neckar zu schützen hatte (Neckarlimes) bis zu deren Vorverlegung nach Osten im darauffolgenden Jahrhundert (Vorderer oder Äußerer Limes). Nachdem das Lagerdorf, die in der Peutingerkarte verzeichnete, zum Kastell gehörende bürgerliche Siedlung „Grinario“, und die Begräbnisstätte schon früher

entdeckt worden waren, war es im Jahre 1885 zur Entdeckung des Kastells gekommen, dessen Lage und Ausdehnung 1896 durch Suchschnitte der Reichslimeskommission bestimmt werden konnten; desgleichen wurde ein Teil des Mittelgebäudes angeschnitten und das Vorhandensein eines Lagerbades festgestellt. Schließlich rekonstruierte im Jahre 1911 der Schwäbische Albverein die Südecke des Kastells, indem er u. a. die Nachbildung eines Eckturms auf die ergrabenen Fundamente stellte. Diese (allgemeinkundigen) Tatsachen sind freilich auch unter den Beteiligten außer Streit. Die Klägerin meint aber, dass das Kastellgelände allein, so wie es sich heute ohne an der Erdoberfläche wahrnehmbare originäre Überreste von Befestigungsanlagen darstelle, nicht als Objekt der Anschauung und der Belehrung geeignet sei und dass insbesondere mit wesentlichen Bodenfunden und neuen Forschungsergebnissen nicht mehr gerechnet werden könne. Dem kann nicht gefolgt werden.

Wie der Senat beim Augenschein festgestellt hat, vermittelt das Gelände des ehemaligen Kastells einen anschaulichen Eindruck von der Lage und Ausdehnung der früheren Lageranlage und Ihrer militärischen Bedeutung und Kontrollfunktion auf einer Anhöhe nahe des Grenzflusses. Die Rekonstruktion des Eckturms mit Mauerteilen und Teilen von Wall und Wallgraben ergänzt und verstärkt diesen Eindruck noch. Mit einer Überbauung des Geländes ginge dieses Objekt der Anschauung (und der Belehrung insbesondere für die Schuljugend) gänzlich verloren, auch wenn ein winkelförmiger Grünstreifen von Bebauung frei bliebe und durch Mauerteile die Grenzen des Kastells „ablesbar“ gemacht würden, wie es Architekt K., der Planer der Klägerin, in seinem Bebauungsmodell vorgesehen hat. Vor allem aber verlöre die staatliche Denkmalpflege die nach ihrer Ansicht einmalige Gelegenheit, verborgene Überreste des römischen Kastells durch planmäßige Flächengrabungen im Ganzen freizulegen (möglicherweise auch zu präparieren), wenn ihr hierfür in einem ferneren Zeitpunkt die finanziellen und personellen Mittel (und bis dahin noch mehr verfeinerte Grabungs- und Forschungsmethoden) zur Verfügung stehen werden. Überzeugend ist in diesem Zusammenhang die Auskunft von Hauptkonservator Dr. Z. als des Archäologen und erfahrenen staatlichen Bodendenkmalpflegers, dass man nach den Erfahrungen der Archäologie mit den Stätten römischer Besiedlung, insbesondere mit römischen Befestigungsanlagen, im Boden mit Sicherheit noch die Überreste des römischen Kastells einschließlich der Innenbauten vorfinden wird. Überzeugend auch die Ausführungen, dass die im Verhältnis zur Jahrhundertwende schon jetzt wesentlich verfeinerten Grabungs- und Forschungsmethoden zu anderen und vertieften Ergebnissen führen können als es bei den Suchschnitten der Reichslimeskommission der Fall gewesen ist. Vor allem aber irrt die Klägerin, wenn sie meint, auf dem Kastellgelände gebe es im Ergebnis nichts Neues mehr zu erforschen, weil man alles Wesentliche bereits wisse. Nach den überzeugenden Auskünften von Dr. Z. weiß man bis heute weder mit hinreichender Genauigkeit, wann das Kastell entstanden ist, noch insbesondere, wann es von der in den Vorderen Limes (Lorch) abrückenden Truppe aufgegeben (vgl. Paret aaO, S. 313, 386) und wie es im Anschluss daran genutzt worden ist; auch kennt man nur einen Teil der Innenbebauung und weiß nichts über die

baulichen Veränderungen während des Bestehens des Kastells. Auch über das vor dem Steinkastell erfahrungsgemäß angelegte Erdkastell ist (noch) nichts bekannt. Alle diese Fragen sind nach Ansicht von Dr. Z. für die Bodendenkmalpflege und die damit zusammenhängende weitere Erforschung der römischen Zeit in Württemberg von wesentlicher Bedeutung, weil ihre Beantwortung näheren Aufschluss über Truppenbewegungen und Absichten der zentralen Führung, über Organisation, Ausrüstung, Unterbringung und Nachschub der Truppe sowie über Wohnkultur und Bautechnik der Römerzeit zu geben vermag. Dies umso mehr, als nach Angaben von Dr. Z. in ganz Baden–Württemberg noch kein Kastell dieser Zeit vollständig untersucht worden ist. Dem kann die Klägerin nun auch nicht entgegenhalten, die staatliche Denkmalpflege denke in Wahrheit selbst nicht daran, zum Schutz der von ihr in den Vordergrund gerückten Belange etwas zu unternehmen; denn die Denkmalschutzbehörden betreiben die Eintragung des Kastellgeländes in das Denkmalsbuch (vgl. hierzu §§ 12 ff. DSchG).

Gegenüber diesen besonders gewichtigen kulturellen Bedürfnissen hat der öffentliche Belang, das Kastellgelände für eine Wohnbaufläche zu gewinnen, ein ganz erheblich geringeres Gewicht. Die auf dem Kastellgelände verfügbare Fläche für Wohnbauten betrüge nach Abzug des im Flächennutzungsplan vorgesehenen beiderseitigen Grünstreifens, der in seiner Größenordnung offenbar nicht genau festgelegt ist, allenfalls 2 ha; sie würde nach den Angaben des Planers der Klägerin für etwa 40 Bauplätze von je 4 bis 5 a ausreichen. Dieses kleine Gebiet fällt im Verhältnis zu der genehmigten, einer Wohnbebauung durch Ausweisung in Baugebieten alsbald zugeführten Fläche von insgesamt 46 ha für die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung so gut wie nicht ins Gewicht, auch wenn man berücksichtigt, dass die Klägerin in den Außengebieten der 1254 ha großen Gemeindemarkung nicht beliebig weitere Wohnbauflächen ausweisen kann, hieran nach den Angaben ihres Bürgermeisters vielmehr u. a. durch geschlossene landwirtschaftliche Nutzflächen (Schlossgut, Aussiedlerhöfe) in gewissem Maße gehindert ist. Auch der - andersartige - Umstand schließlich, dass die Klägerin, wenn das Kastellgelände nicht überbaut werden darf, über eine Strecke von etwa 200 m eine Erschließung durch Versorgungs- und Abwasserleitungen mit nur einseitigen Grundstücksanschlüssen (und damit möglicherweise eine gewisse Unwirtschaftlichkeit dieser Erschließungseinrichtungen) in Kauf nehmen muss, ist von verhältnismäßig geringem Gewicht.

Überdies verstößt der Flächennutzungsplan mit seinem hier umstrittenen Teil insofern gegen § 1 Abs. 4 Satz 2 BBauG 1960, als die Klägerin bei der Abwägung der kulturellen Bedürfnisse gegenüber den privaten Belangen der betroffenen Grundstückseigentümer die Bedeutung der privaten Belange verkannt hat. Wie ihren Darlegungen nämlich entnommen werden muss, hat sie den Interessen der Eigentümer von Grundstücken im Kastellbereich ein besonderes, wenn nicht ausschlaggebendes Gewicht zugebilligt, weil diese die Kastellgrundstücke stets als Bauerwartungsland angesehen hätten und diese Einschätzung auch in den Grundstückspreisen entsprechenden Ausdruck gefunden habe (Quadratmeterpreis

40 bis 60 DM). Damit hat die Klägerin das Gewicht der privaten Belange nach einer spekulativen Bauerwartung bestimmt, denn die Kastellgrundstücke als Außenbereichsgrundstücke hätten allenfalls dann als Bauerwartungsland gewertet werden können, wenn sie in einem gültigen Flächennutzungsplan als Teil einer Baufläche ausgewiesen gewesen wären. Gerade gegen eine solche Ausweisung aber haben sich das Regierungspräsidium und das Staatliche Amt für Denkmalpflege schon während der Erarbeitung des Flächennutzungsplanentwurfs mit Nachdruck gewandt, wie der Klägerin bekannt gewesen ist. Was den früheren Übersichtsplan von 1954 betrifft, so enthält er keine Ausweisung des umstrittenen Geländes als geplante Wohnbaufläche.

Anmerkung Dieter J. Martin

1. Das Urteil vom 22. März 1973 ist die erste bekannt gewordene Entscheidung des VGHBW nach Inkraft-Treten des Denkmalschutzgesetzes vom 25. Mai 1971. Das Bundesland zeichnet sich durch seine Freundlichkeit gegenüber allen Maßnahmen der Landesarchäologie aus. Dieses Phänomen ist in allen westlichen und insbesondere in den östlichen Bundesländern zu beobachten. Die Wertschätzung der Bodendenkmalpflege hat sich mittlerweile sogar in Personalentscheidungen niedergeschlagen.

2. Zum Verhältnis Bebauungsplan und Denkmalschutz s. auch BVerwG vom 18.5.2001, 4 CN 41/00, abgedruckt unter EzD 2.2.2 Nr. 12. S. ferner VGH Baden-Württemberg Urteil vom 22.8.1979, III 997/79, EzD 3.2 Nr. 17, OVG NI vom 28.5.2002, 1 LA 2929/01, EzD 3.2. Nr. 20 mit Anm. Kapteina; Martin, in: Eberl/Martin/Petzet, BayDSchG , 5. Aufl., Art. 3 Erl. 11 ff.