

Zur Abwägung der Belange des Denkmalschutzes mit denen des Verkehrs bei der Aufstellung eines Bebauungsplans.

Zum Sachverhalt

Die Antragsteller begehren, den Bebauungsplan der Antragsgegnerin „E–Straße“ in der Fassung der am 22.6.1989 bekanntgemachten zweiten Bebauungsplan–Änderung für nichtig zu erklären. Der Antragsteller zu 1 ist Eigentümer des Grundstücks Fl.Nr. ... der Gemarkung S. Der Antragstellerin zu 2 gehört das Grundstück Fl.Nr. ... Beide Wohngrundstücke, die im Süden an die D–gasse angrenzen, liegen im Geltungsbereich des genannten Bebauungsplans. Sie sind als allgemeines Wohngebiet festgesetzt. Die Antragsteller wenden sich dagegen, daß dieser Bebauungsplan - beim Antragsteller zu 1 unter teilweiser Inanspruchnahme seines Grundstücks - entlang ihrer nördlichen Grundstücksgrenze eine neue Verkehrsfläche vorsieht, die im Überschwemmungsgebiet der Donau liegen und auf einem bis zu fünf Meter hohen Damm errichtet werden soll. Die geplante U–Straße ist im Bereich ihrer Grundstücke nicht zur Erschließung der angrenzenden Wohnbebauung vorgesehen. Sie soll als Umgehungsstraße den Stadtkern mit dem Osten der Stadt, insbesondere mit den dortigen Gewerbegebieten, verbinden und damit die bislang einzige leistungsfähige West–Ost–Achse, die A–Straße, funktionell ergänzen und besonders vom starken Berufsverkehr erheblich entlasten.

Mit Schreiben vom 24.7.1988 bat das Landesamt für Denkmalpflege, die Notwendigkeit und Vertretbarkeit der U–Straße nochmals zu überprüfen und führte aus:

„Es ist zu erwarten, daß mit der Fertigstellung der Westtangente und der neuen Donaubrücke die Verkehrsbelastung im Ostteil der Stadt teilweise rückläufig sein wird. Es wäre sicher sinnvoll, hier noch abzuwarten.

Ob die erwartete Entlastung der A–Straße eintritt, ist äußerst fraglich, da in der D–gasse weitgehend Anliegerverkehr herrscht. Vielmehr wird zusätzliches Verkehrsaufkommen durch größeres Straßenangebot erzeugt werden. (...) Ein nicht zu großzügiges Straßenangebot im Bereich um die schützenswerte Altstadt (das noch dazu als Zufahrt zur Altstadt dient) ist der beste Schutz für die Altstadt selbst. Bisher ist in der D– und P–gasse kaum Durchgangsverkehr; er wird also durch die neue Straße erst hergeholt. (...) Eine Umgehungsstraße bringt auch zusätzliche Lärmbelästigung vom Norden. Der beste Lärmschutz wäre eine angemessene Geschwindigkeit in der D–gasse. (...) Im Landschaftsplan der Stadt ist die neue U–Straße wohlbegründet nicht enthalten. Das Nebeneinander und die Wechselbeziehung von Stadt und Landschaft, von der gebauten Stadt und der Donau mit dem auenartigen Uferbereich zu erhalten, ist ein wichtiges denkmalpflegerisches Anliegen. (...) Sollte diese Straße wirklich gebaut werden, so muß

sie dringend so geführt und gestaltet werden, daß der alte Straßenverlauf der D-gasse weitestgehend ungestört erhalten bleibt. Für den Bereich unmittelbar vor dem Schloß und der Schloßbrücke muß eine denkmalverträgliche Lösung gefunden werden. (...) Zur Frage der verkehrstechnischen Beurteilung kann das Landesamt nicht Stellung nehmen; es liegt aber im denkmalpflegerischen Interesse, wenn der Verkehr in das alte Stadtzentrum über den Schloßplatz, wo mehrere Engstellen den Verkehrsfluß bremsen, schon am Stadtgraben deutlich gedrosselt wird. Für die weitere Bearbeitung dieser Vorschläge muß unbedingt ein in Fragen des Städtebaus und in Fragen der Ausbildung und Gestaltung von Verkehrsflächen und öffentlichen Räumen erfahrendes Büro beauftragt werden. (...) In diesem Zusammenhang weist das Landesamt nochmals auf die in vergangener Zeit schon mehrfach angesprochene Notwendigkeit einer städtebaulichen Rahmenplanung für den gesamten Bereich des Stadtgrabens östlich, südlich und westlich der Altstadt. Städtebauliche Fragen, die hier immer im Zusammenhang mit Verkehrsfragen stehen, müssen aus einem Gesamtkonzept entwickelt werden. Nur so ist eine Beurteilung möglich. (...) Das Landesamt begrüßt es deshalb, daß nach einem Gespräch mit der Regierung von N. das Büro ... mit der Rahmenplanung beauftragt werden soll. Vorrangig soll allerdings nur der Teilabschnitt West bearbeitet werden. Es wird für erforderlich gehalten, das Büro auch jetzt schon mit der Planung für die Situation U-Straße-Stadtgraben (möglichst bis zum S-Platz) zu beauftragen.“

Mit Schreiben vom 6.3.1989 nahm das Landesamt nochmals wie folgt Stellung:

„Die inzwischen erfolgten Planungsänderungen haben zwar in Teilbereichen gewisse Verbesserungen gebracht, insgesamt aber nichts daran geändert, daß die neue U-Straße bis unmittelbar vor das Herzogsschloß herangeführt wird und damit in einem hochempfindlichen Vorbereich der historischen Altstadt endet.

Die denkmalpflegerischen Belange sind gerade dadurch besonders nachhaltig berührt. Nach nochmaliger Prüfung und eingehender Diskussion muß das Landesamt für Denkmalpflege daher seine ablehnende Haltung gegenüber der Straßenbauplanung beibehalten. Neben den in den Stellungnahmen geäußerten Bedenken - auf die nochmals verwiesen wird - muß besonders auf die negativen Folgen des Verkehrsausbaus für das Herzogsschloß und für die historische Altstadt aufmerksam gemacht werden.

Das Herzogsschloß ist nach der Burg Trausnitz in Landshut die geschichtlich wichtigste Schloßanlage Niederbayerns. Sie verlangt in jeder Hinsicht - auch in ihrer Umgebung - eine besonders rücksichtsvolle Behandlung.

Rang und Würde des Herzogsschlusses lassen aus denkmalpflegerischer Sicht für den vorgelagerten Platz eher die Verkehrsberuhigung durch Drosselung bzw. rechtzeitige Ableitung des Durchgangsverkehrs als erstrebenswertes Ziel erscheinen. Dem steht die

vorliegende Straßenbauplanung entgegen, durch deren Folgen der Platz vor dem Schloß zu einem Verkehrsknotenpunkt herabgemindert wird. Das Angebot einer gut ausgebauten, stadtnahen Straßenverbindung wird wohl nicht nur zusätzlichen Verkehr von Osten her anziehen und vor dem Schloß konzentrieren, sondern auch dazu verleiten, von Norden her kommend die ‚Chance‘ zu nutzen, bis in das Weichbild der Altstadt hereinzufahren. Dadurch wird die verkehrsableitende Funktion der Osttangente (B 20) ebenso geschmälert, wie die der künftigen Westtangente.

Nicht nachvollziehbar erscheint, weshalb der Ausbau der neuen U–Straße erfolgen soll, bevor die wohl entlastende Wirkung der Westtangente erprobt ist. (...) Diese zusätzliche Verkehrsbelastung der hochempfindlichen Altstadt hat nicht nur unmittelbare negative Folgen für die historische Bausubstanz, sie macht sich auch mittelbar durch Abnahme der Wohnfunktion in der Altstadt bemerkbar und gefährdet so die Erhaltung und angemessene Nutzung des historischen Baubestandes.“

Mit Schriftsatz vom 26.6.1989 haben die Antragsteller Normenkontrollklage mit dem Ziel erhoben, den Bebauungsplan „E–Straße“ in der Gestalt der zweiten Änderung für nichtig zu erklären.

Die Antragsteller beantragten weiter, gemäß § 47 Abs. 8 VwGO vorläufigen Rechtsschutz zu gewähren, zuletzt mit dem Antrag, den Bebauungsplan „E–Straße“ vom 16.8.1979 in der Fassung der zweiten Änderung vom 13.3.1989 bis zur Entscheidung über den Normenkontrollantrag außer Vollzug zu setzen und der Antragsgegnerin zu untersagen, mit den Straßenbaumaßnahmen zu beginnen.

Aus den Gründen

Der Antrag führt im wesentlichen zum Erfolg.

Nach § 47 Abs. 8 VwGO kann der Bayer. Verwaltungsgerichtshof auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist. Die Antragsteller sind antragsbefugt. Die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 8 VwGO deckt sich mit der Antragsbefugnis im Hauptsacheverfahren (s. hierzu § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO).

Die Antragsteller sind als Eigentümer von Grundstücken, die der angegriffene Bebauungsplan als allgemeines Wohngebiet festsetzt, durch die gleichfalls festgesetzte - im Bau befindliche - U–Straße in abwägungserheblichen Belangen schon deshalb nachteilig betroffen, weil die bislang dem in der D–gasse fließenden Verkehr abgewandten Bereiche ihrer Wohngebäude und ihre Außenwohnbereiche (Hausgärten) künftig auch von Norden her erheblichen Verkehrslärbelastigungen ausgesetzt wären. Diesen bei Verwirklichung der Straßenplanung von den Antragstellern zu befürchtenden Nachteilen kommt erhebliches Gewicht zu. Berücksichtigt man, daß sich das nunmehr geschätzte Verkehrsaufkommen gegenüber den der Stellungnahme der Regierung von

N. vom 20.11.1975 zugrunde liegenden Annahmen nahezu verdoppeln wird, ist nicht auszuschließen, daß die von der geplanten Durchgangsstraße herrührenden Lärmeinwirkungen die nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts für von anderen Störfaktoren nicht vorbelastete Wohngebiete zumutbaren äquivalenten Schallpegel von 55 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts (vgl. BVerwGE 51, 15, 29 ff.; BVerwGE 77, 285, 287 ff.; v. 4.5.1988, NVwZ 1989, 151) übersteigen.

Allerdings ist an die Voraussetzungen, unter denen eine einstweilige Anordnung erlassen werden kann, wegen der weitreichenden Folgen, die die Aussetzung des Vollzugs von Rechtsvorschriften in der Regel für eine unbestimmte Vielzahl von Personen herbeiführt, ein strenger Maßstab anzulegen (BVerfGE 39, 205, 209; 47, 198, 202; VerfGHE 26, 101, 108). Bei der Prüfung, ob sie vorliegen, werden die Gründe, die ein Antragsteller für die Ungültigkeit der angegriffenen Norm anführt, im Regelfall außer Betracht zu bleiben haben, denn die Frage der Rechtmäßigkeit der Norm ist in diesem Verfahren nicht Gegenstand der Entscheidung (BVerfGE 40, 7, 9; 43, 198, 202). Damit ist aber nicht gesagt, daß die Gründe, die für oder gegen die Ungültigkeit der Norm sprechen, in dem Verfahren über den Erlaß einer einstweiligen Anordnung in keinem Fall erwogen werden dürfen. Ist der Normenkontrollantrag offensichtlich unbegründet, kommt eine einstweilige Anordnung nicht in Betracht. Ist die Norm offenbar ungültig, ist es geboten, ihren Vollzug auszusetzen (vgl. BVerfGE 7, 175, 180).

Hier ist der Normenkontrollantrag, ausgehend von dem in diesem summarischen Verfahren gewonnenen Erkenntnisstand, weder voraussichtlich erfolglos noch offensichtlich erfolgreich.

Im Hauptsacheverfahren werden sich bei der Prüfung der Frage, ob dem Stadtrat bei der Aufstellung des Bebauungsplans im Abwägungsvorgang sowie im Abwägungsergebnis zur Nichtigkeit der Satzung führende Fehler unterlaufen sind, oder ob er alle betroffenen privaten und öffentlichen Belange erkannt und in einer ihrer Bedeutung angemessenen Weise gewichtet hat (BVerwGE 75, 214, 237), voraussichtlich folgende Schwerpunkte ergeben:

- War der Bebauungsplan in seiner ursprünglichen Fassung (Schlußbekanntmachung v. 9.9.1979) hinsichtlich der darin festgesetzten U-Straße abwägungsfehlerfrei? Bedenken könnten sich insbesondere daraus ergeben, daß sich durch die bereits damals weit fortgeschrittenen Untersuchungen, die zum neuen Verkehrsplan und zum Landschaftsplan führten, gezeigt hat, daß die Richtigkeit der dem Gesamtverkehrsplan 1970 zugrunde liegenden Annahmen und Wertungen, durch die die neue Durchgangsstraße planerisch gerechtfertigt worden war, in Frage gestellt sein konnte. Nicht unproblematisch mag es unter dem Blickwinkel der Sicherung eines angemessenen Lärmschutzes für ein im wesentlichen bereits vorhandenes allgemeines Wohngebiet auch sein, in den textlichen Festsetzungen nur passive Schallschutzmaßnahmen und diese nur für neue Bauvorhaben vorzusehen.

- War es unter den nach Ablauf von zehn Jahren vielfältig veränderten Umständen, zu denen auch eine Neubewertung unveränderter Sachverhalte rechnen kann, objektiv erforderlich - unter Berücksichtigung des planerischen Gestaltungsspielraums vernünftigerweise geboten (BVerwGE 75, 214, 233) -, an der Grundsatzentscheidung für den Bau der U-Straße festzuhalten? Aus den im Planaufstellungsverfahren diesbezüglich angesprochenen vielfältigen Erwägungen kann es Zweifeln unterliegen, ob es bei der ordnungsgemäßen Zusammenstellung des Abwägungsmaterials zur Rechtfertigung dieser Straßenplanung nicht einer sorgfältig erarbeiteten aktuellen Gesamtverkehrsanalyse durch Sachverständige bedurft hätte, die gegebenenfalls durch eine kleingliedrige Untersuchung der künftigen Verkehrsentwicklung in der D-gasse für den Fall des Baues der U-Straße wie für den Fall eines Verzichts hierauf - auch unter dem Blickwinkel der auf die Wohngrundstücke nördlich der D-gasse künftig einwirkenden Doppelbeschallung - zu ergänzen gewesen wäre. Denn es ist nicht außer acht zu lassen, daß es für den von der Antragsgegnerin hervorgehobenen (umstrittenen) Entlastungseffekt für andere Straßen angesichts der zahlreichen widerstreitenden Belange maßgeblich auf den Grad der Entlastung ankommen konnte. Die Frage, ob die widerstreitenden Belange, hier insbesondere auch die des Denkmalschutzes, des gewachsenen Stadtbildes und der Bewahrung eines stadtnahen Ufer-Bereichs auch in seiner Funktion als Erholungsfläche, schon bei einer geringeren oder erst bei einer bestimmten höheren Entlastung zurückzustellen sind, ist eine Kernfrage der planerischen Abwägung (BVerwG vom 25.2.1988, DVBl. 1988, 844). Ist sie jedoch ohne hinreichend konkretes Abwägungsmaterial beantwortet worden, führt dieser Mangel zur Nichtigkeit des Bebauungsplans.

- Stand der Grundsatz der Problembewältigung entgegen, durch Einschränkung des räumlichen Geltungsbereichs der zweiten Änderung des Bebauungsplans die Anbindung der U-Straße an die D-gasse und den Bereich der Schloßbrücke im Vorfeld des Herzogsschlusses auszuklammern? Zu den Folgen der in der zweiten Änderung des Bebauungsplans aktualisierten Straßenplanung gehört - als Konsequenz eines verstärkten Verkehrs von und nach Osten - eine weitere Belastung dieses denkmalpflegerisch besonders bedeutsamen und sensibel zu überplanenden Bereichs. Die Abspaltung der Lösung der Straßenführungen im Kreuzungsbereich ändert nichts daran, daß die getroffene Grundentscheidung für den Bau der U-Straße den Entscheidungsspielraum über die Stadtgestaltung im Umfeld des Herzogsschlusses erheblich einengt. Die Alternative, sich im Sinne der vom Landesamt für Denkmalpflege entwickelten Vorstellungen für eine den Verkehr beruhigende und ausdünnende Lösung zu entscheiden, scheint nunmehr verschüttet. Künftig würde es wegen der jetzt gesetzten Zwangspunkte nur noch darum gehen, auf welche Weise der nach Fertigstellung der U-Straße hervorgerufene Mehrverkehr möglichst sinnvoll und zugleich schonend an den Bereich vor dem Schloß angebunden werden kann. Die hier ausgeklammerte Lösung des Konflikts zwischen den mit dem Vorhaben verfolgten

verkehrlichen Interessen und den widerstreitenden denkmalpflegerischen Belangen hat möglicherweise so großes Gewicht, daß dadurch - übergreifend - die Ausgewogenheit der Planung in dem verbliebenen räumlichen Bereich der zweiten Änderung des Bebauungsplans überhaupt in Frage gestellt wird. Eine Gestaltung des genannten Einmündungsbereichs nach Maßgabe der ursprünglichen Festsetzungen des Bebauungsplans ist als endgültige Lösung vom Stadtrat ersichtlich nicht gewollt.

Nach dem bei summarischer Prüfung erkennbaren Gewicht der genannten widerstreitenden Belange erachtet es der Verwaltungsgerichtshof trotz der zur Planrechtfertigung angeführten Dringlichkeit der auch dem Hochwasserschutz dienenden Straßenbaumaßnahmen unter den gegebenen Umständen für geboten, den Vollzug des Bebauungsplans bis zur Hauptsacheentscheidung im Normenkontrollverfahren auszusetzen.

Erginge diese Anordnung nicht, würden vollendete Tatsachen geschaffen, die im Fall, daß der Normenkontrollantrag Erfolg hat, kaum mehr rückgängig zu machen wären. Das Teilstück der U-Straße würde mit einem Gesamtaufwand von ca. 5,7 Mill. DM gebaut. Der am stadtnächsten gelegene Ufer-Bereich wäre durch die teilweise bis zu 5 m über dem natürlichen Gelände liegende Straßenanlage, die einen etwa 30 m breiten Dammfuß aufweist, auch in seiner Funktion als Erholungsfläche nachhaltig beeinträchtigt. Das gewachsene Stadtbild würde erheblich verändert. Es würden Zwangspunkte gesetzt, die den Entscheidungsspielraum über die Gestaltung der Verkehrsführung in dem unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten besonders sensiblen Bereich vor dem Schloß und der Schloßbrücke erheblich einengen würden. Nach der Aussetzung des Vollzugs dieser Planung kann die Neuordnung des fraglichen Bereichs möglicherweise anhand der Ergebnisse der von der Stadt bereits in Auftrag gegebenen Rahmenplanung für eine verkehrliche, denkmalschutzfachliche und städtebaulich vertretbare und sinnvolle Verkehrsführung nochmals überprüft und - gegebenenfalls - abgesichert bzw. abgeändert werden. Nach der Verkehrsübergabe würden die Anlieger in dem der D-gasse abgewandten bislang verhältnismäßig ruhigen Bereich ihrer Wohnanwesen zudem - jedenfalls nachts - nicht unerheblichen Lärmbelastungen ausgesetzt. Würde die Anordnung nicht ergehen, die Straße mithin zwischenzeitlich gebaut werden, würde sich durch die dann faktisch veränderten Umstände eine für die abwägungserheblichen Belange (auch für die der Antragsteller) nachteilige neue Situation ergeben. Die für die Neufestsetzung der dann bereits geschaffenen Verkehrsfläche streitenden Belange würden bei einer Neufassung des Bebauungsplans an Bedeutung gewinnen. Das Abwägungsmaterial würde sich dadurch in seinem Gewicht zu Lasten der gegen die Verwirklichung des Reststücks der U-Straße sprechenden öffentlichen und privaten Interessen verschieben.

Demgegenüber stehen die von der Antragsgegnerin angeführten verkehrlichen Belange nach dem Gewicht, das ihnen nach den aus den Akten bislang für den Senat

erkennbaren Umständen zukommt, einer vorläufigen Außervollzugsetzung des Bebauungsplans nicht entgegen. Die im Falle einer Ablehnung der Normenkontrollanträge eintretenden Folgen erschöpfen sich im wesentlichen darin, daß sich die angestrebte Verbesserung der verkehrlichen Situation mit dem damit verbundenen Hochwasserschutz so lange verzögert, bis über die Normenkontrollanträge der Antragsteller in der Hauptsache entschieden wird. Das wird voraussichtlich am Ende der ersten Jahreshälfte 1990 möglich sein. Das erscheint angesichts der Bedeutung der gegen diese Straßenplanung streitenden Belange auch für den Fall hinnehmbar, daß sich die umstrittene Straßenplanung im Hauptsacheverfahren als Rechtens erweist.

Der darüber hinausgehende Antrag, der Antragsgegnerin im Wege einer einstweiligen Anordnung nach § 47 Abs. 8 VwGO zu untersagen, mit der Straßenbaumaßnahme „U-Straße“ zu beginnen, hat keinen Erfolg. Dabei kann dahingestellt bleiben, ob an der bisherigen Rechtsprechung des Verwaltungsgerichtshofs, wonach eine einstweilige Anordnung mit diesem Inhalt von vornherein nicht möglich ist (BayVGh vom 14.2.1984, BayVBl. 1984, 370, vom 21.1.1987 Nr. 14 NE 86.03275), auch dann festzuhalten ist, wenn es, wie hier, zur Verwirklichung der festgesetzten Verkehrsfläche keines gesondert anfechtbaren (Vollziehungs-)Akts mehr bedarf (siehe BVerfG vom 30.11.1988, BayVBl. 1989, 461). Der Senat vermag jedenfalls gegenwärtig keine besondere Dringlichkeit für einen derartigen Ausspruch zu erkennen. Nach seinen bisherigen Erfahrungen stellt eine Gemeinde, die nach Maßgabe eines im Bauleitverfahren erstellten Straßenführungsplans eine Verkehrsfläche errichten will, im Falle der vorläufigen Außervollzugsetzung des Bebauungsplans die Bauarbeiten von sich aus ein.

Hinweis: Anmerkung von Eberl in EzD