

Fernmeldeturm Erforderlichkeit NdsOVG Urteil vom 25.3.1983 6 A 24/82, BRS 40,157

Der Bau eines Fernmeldeturmes ist im Sinne von § 37 Abs. 1 BBauG nicht erforderlich, wenn dessen Entstehung Belange der Stadtbildpflege schwerwiegend beeinträchtigen würde.

Zum Sachverhalt

Die Deutsche Bundespost beantragte bei der beklagten Bezirksregierung als der höheren Bauaufsichtsbehörde gemäß § 82 BauO, dem Neubau eines Richtfunktypenturmes auf dem ihr gehörenden Grundstück in Qu., auf dem sich bereits das Fernmeldeamt mit der Knotenvermittlungsstelle befindet, zuzustimmen. Der Fernmeldeturm soll eine Höhe von 77,65 m erreichen. Bis zu 60 m wird es ein Schaft von 2,40 m Durchmesser sein; darauf soll eine runde Plattform von 9,50 m Durchmesser und auf diese eine Antennenanlage mit einem Parabolspiegel gesetzt werden.

Das Grundstück der Klägerin liegt in der Innenstadt. Diese wird in der Literatur als malerische Kleinstadt beschrieben. Sie ist durch alte Patrizierhäuser, Burgmannenhöfe und Fachwerkhäuser geprägt.. Erwähnt werden insbesondere die um 1300 erbaute Stiftskirche St. Sylvester mit einem Turm aus dem Jahre 1470, die 1485 erbaute Hohe Pforte, ein Stadttor der früheren Stadtbefestigung, die im romanischen Basilikastil errichtete Marienkirche und das klassizistische Rathaus. Die Innenstadt besteht aus einer planvollen, etwa kreisrunden Anlage (500 m x 600 m) mit einem Straßennetz in unregelmäßiger Gitterform und einem Markt, der als unregelmäßiges Viereck mitten in der Hauptstraße liegt.

Für das Gebiet der Innenstadt von Qu. gilt der Anfang der 70er Jahre in Kraft getretene Bebauungsplan „Innenstadt“. Dieser setzt das Grundstück der Klägerin als „Gemeinbedarfsfläche, Deutsche Bundespost“ fest.

Die Beklagte versagte die Zustimmung mit der Begründung: Der Fernmeldeturm sei mit den Festsetzungen des Bebauungsplanes nicht vereinbar, weil es an konkreten Festsetzungen dafür fehle. Die Voraussetzungen der §§ 31 Abs. 2 und 37 BBauG lägen nicht vor.

Widerspruch, Klage und Berufung blieben ohne Erfolg.

Auszug aus den Gründen

Der Turm ist mit dem öffentlichen Baurecht unvereinbar, weil er baupla-nungsrechtlich unzulässig ist.

Rechtsgrundlage für die von der Klägerin begehrte Zustimmung der Beklagten ist § 82 Abs. 1 BauO. Für die Zustimmung gilt insbesondere § 75 Abs. 1 BauO sinngemäß (§ 82 Abs. 1 Satz 2 BauO). Demgemäß ist die Zustimmung nur dann zu erteilen, wenn die

Baumaßnahme oder die bauliche Anlage dem öffentlichen Baurecht entspricht. Das ist hier nicht der Fall.

Zwar enthält der Bebauungsplan für das als Standort des Turmes vorgesehene Grundstück die Festsetzung „Gemeinbedarfsfläche, Deutsche Bundespost“. Diese Festsetzung genügt jedoch als Rechtsgrundlage für den geplanten Fernmeldeturm nicht, weil sie nicht hinreichend konkret ist. Insbesondere bei der Festsetzung von Gemeinbedarfsflächen muss das Vorhaben des Gemeinbedarfs eindeutig festgesetzt werden (Bielenberg, in Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BBauG, § 9 Rn. 31; Schlichter/Stich/Tittel, BBauG, 3. Aufl. 1979, § 9 Rn. 9; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 16.2.1973, IV C 66.69, BRS 27 Nr. 5 = BBauR Bd. 1 S. 57). Daran fehlt es hier. Denn die Festsetzung „Gemeinbedarfsfläche, Deutsche Bundespost“ lässt nicht erkennen, dass damit ein fast 78 m hoher Fernmeldeturm zugelassen werden soll. Die mangelnde Konkretetheit der Festsetzung macht diese zwar nicht rechtsunwirksam. Sie stellt für das vorhandene Fernmeldeamt einschließlich der bereits installierten - im Verhältnis zu dem streitigen Fernmeldeturm - kleinen Antennenanlage eine tragfähige planungsrechtliche Grundlage dar. Sie gestattet aber nicht die Errichtung des geplanten Fernmeldeturms (vgl. BVerwG, aaO). Die erforderliche Konkretisierung ergibt sich auch nicht aus der Festsetzung von Richtfunkverbindungen im Bebauungsplan. Es ist schon zweifelhaft, ob diese Festsetzung überhaupt hinreichend deutlich ist. Für den Fachmann mag sich zwar aus ihr ergeben, dass auf dem Grundstück der Klägerin eine Antennenanlage von mehr als 25 m Höhe zugelassen werden soll. Für den nichtsachkundigen Bürger ist dies aber bereits nicht erkennbar. Jedenfalls lässt sich aus der Festsetzung der Richtfunkverbindungen nicht entnehmen, dass eine Antennenanlage oder ein Fernmeldeturm mit einer Höhe entstehen darf, der die zulässige Gebäudehöhe von 25 m um ein Dreifaches überragt.

Der Fernmeldeturm ist auch nicht nach § 14 Abs. 1 Satz 1 BNV genehmigungsfähig. Nach dieser Vorschrift sind zwar untergeordnete Nebenanlagen und Einrichtungen zulässig, die dem Nutzungszweck der in dem Baugebiet gelegenen Grundstücke dienen und seiner Eigenart nicht widersprechen. Der Fernmeldeturm der Klägerin ist jedoch keine untergeordnete Nebenanlage (so auch VG Arnsberg, Urteil v. 9.11.1976, 4 K 1234/74). Untergeordnete Nebenanlagen i. S. dieser Vorschrift müssen nicht nur in dieser Funktion, sondern auch räumlich-gegenständlich der in dem Baugebiet vorhandenen Bebauung dienend zu- und untergeordnet sein (BVerwG, Urteil v. 17.12.1976, 4 C 6.75, BRS 30 Nr. 117 = BBauR Bd. 3 S. 115). Angesichts der Höhe des geplanten Turmes, der die Häuser in der Umgebung um ein Vielfaches, aber auch das höchste vorhandene Bauwerk, den Turm der St.-Sylvester-Kirche, um immerhin 14 m überragen soll, fehlt es an dieser größenmäßigen Unterordnung.

Es kommt auch nicht § 37 Abs. 1 BBauG als Rechtsgrundlage in Betracht. Nach dieser Vorschrift entscheidet die höhere Verwaltungsbehörde, wenn die besondere öffentliche

Zweckbestimmung für bauliche Anlagen des Bundes es erforderlich macht, von den Vorschriften dieses Gesetzes oder der aufgrund dieses Gesetzes erlassenen Vorschriften abzuweichen, und das Einvernehmen mit der Gemeinde nach §§ 14, 31 oder 36 BBauG nicht erreicht worden ist. § 37 Abs. 1 BBauG hat neben einer Verfahrens- und Zuständigkeitsregelung auch einen materiell-rechtlichen Inhalt. Die Vorschrift will für Bauten des Bundes oder eines Landes mit besonderer Zweckbestimmung eine Abweichung von städtebaulichen Vorschriften ermöglichen (BVerwG, Beschluss v. 16.7.1981, 4 B 96.81, BRS 38 Nr. 171 = BBauBl. 1981, 661 = BIGBW 1981, 200). Auch nach § 37 Abs. 1 BBauG ist der Fernmeldeturm der Klägerin jedoch nicht genehmigungsfähig.

§ 37 Abs. 1 BBauG ist im Grundsätzlichen anwendbar; denn zu den baulichen Anlagen des Bundes gehören auch Baumaßnahmen der Deutschen Bundespost. Die in der Vorschrift geforderte besondere öffentliche Zweckbestimmung setzt eine Unmittelbarkeit der öffentlichen Zweckbestimmung voraus (BVerwG, aaO). Diese Unmittelbarkeit kommt dem Fernmeldeturm der Klägerin zu, weil er nicht zu den fiskalischen Bauvorhaben rechnet. Ferner muss eine **besondere** öffentliche Zweckbestimmung gegeben sein, es muss sich um ein Vorhaben handeln, das sich wegen seiner Aufgabenstellung nach Standort, Art, Ausführung oder Auswirkung von sonstigen Verwaltungsbauten unterscheidet, und es muss auf einen bestimmten Standort angewiesen sein (BVerwG, aaO). Auch diese Voraussetzung ist bei einem Richtfunkurm des Fernmeldeverkehrs gegeben. Der streitige Fernmeldeturm wäre jedoch nur dann nach § 37 Abs. 1 BBauG zulässig, wenn ein Abweichen von den Festsetzungen des Bebauungsplanes **erforderlich** wäre. Das ist jedoch nicht der Fall.

Eine Abweichung von den städtebaulichen Vorschriften wird i. S. v. § 37 Abs. 1 BBauG erfordert, wenn sie zur Erfüllung oder Wahrung der in Rede stehenden öffentlichen Zweckbestimmung vernünftigerweise geboten ist; nicht notwendig ist, dass das Vorhaben gleichsam mit der Abweichung steht und fällt, dass also die Abweichung das einzig denkbare Mittel zur Verwirklichung dieses Vorhabens ist. Maßgebend, ob in diesem Sinne eine Abweichung vernünftigerweise geboten ist, sind die konkreten Umstände des Einzelfalls; dabei kann es auch auf Fragen der Zumutbarkeit oder Wirtschaftlichkeit ankommen. Der Begriff der Erforderlichkeit in § 37 Abs. 1 BBauG ist ebenso auszulegen wie der gleichlautende Begriff in § 31 Abs. 2 Satz 1 (2. Alternative) BBauG 1960) (BVerwG, aaO, unter Hinweis auf BVerwG, Urteil v. 9.6.1978, 4 C 54.74, BRS 33 Nr. 150 = BBauR Bd. 4 S. 25). Daraus folgt, dass die Erforderlichkeit gerichtlich voll überprüfbar ist (BVerwG, Urteil v. 9.6.1978, aaO S. 29). Es besteht weder ein Beurteilungsspielraum, noch ist - im Gegensatz zu der Auffassung des VG und des Verwaltungsgerichts Arnsberg (aaO) - die höhere Verwaltungsbehörde zu einer Abwägung i. S. v. § 1 Abs. 7 BBauG berechtigt (BVerwG, aaO, S. 31).

Im vorliegenden Fall ist zwar nicht zu verkennen, dass erhebliche Gründe für den Bau des Fernmeldeturms auf dem Grundstück der Klägerin sprechen. Die Klägerin hat dargelegt, dass diese Lösung technisch optimal und auch kostenmäßig die günstigste ist. Daraus folgt jedoch nicht, dass die Errichtung des Turmes auf dem Grundstück der Klägerin erforderlich ist. Auch für § 37 Abs. 1 BBauG gilt, dass ein Vorhaben nur dann zugelassen werden darf, wenn es „auch unter Würdigung der nachbarlichen Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist“ (BVerwG, Beschluss v. 16.7.1981, aaO, unter Hinweis auf Urteil v. 9.6.1978, aaO, S. 30). Der besonderen öffentlichen Zweckbestimmung der baulichen Anlage sind entgegenstehende öffentliche Interessen gegenüberzustellen. Es muss eine Mittel–Zweck–Relation in dem Sinne bestehen, dass ohne Befreiung nach § 37 BBauG die Erfüllung der öffentlichen Ziele nicht oder nicht unbeschränkt erreicht werden könnte (Schlichter, aaO, § 37 Rn. 1). Demgemäß verbietet sich eine Zulassung nach § 37 Abs. 1 BBauG insbesondere dann, wenn durch sie die geordnete städtebauliche Entwicklung beeinträchtigt würde (BVerwG, Urteil v. 9.6.1978, aaO, S. 30). Im vorliegenden Fall würden die städtebaulich relevanten Belange des Denkmalschutzes und der Stadtbildpflege (vgl. § 1 Abs. 6 BBauG) durch den geplanten Fernmeldeturm schwerwiegend beeinträchtigt.

Der Innenstadtbereich von Qu. ist in besonderem Maße schutzwürdig. Wie die Ortsbesichtigung durch den Senat ergeben hat, ist ein weitgehend intaktes Stadtbild vorhanden. Zwar befinden sich in der Innenstadt nicht nur historisch wertvolle, denkmalswürdige Gebäude. Die in jüngerer Zeit errichteten Neubauten passen sich jedoch dem historischen Bestand an und lassen den ursprünglichen Charakter einer alten Kleinstadt unberührt. Einzelne Baudenkmäler, wie das klassizistische Rathaus und das ehemalige Stadttor „Hohe Pforte“, kommen in dieser Umgebung gut zur Geltung. Zum Stadtbild gehören vor allem die beiden vorhandenen Kirchen. Insbesondere der 64 m hohe Turm der St.–Sylvester–Kirche mit seiner 1704 geschaffenen Haube ist von den Straßen und Gassen der Innenstadt immer wieder zu sehen. Er dominiert und rundet das einheitliche Stadtbild ab.

In seiner Beurteilung, dass das Stadtbild der Altstadt von Qu. besonders schutzwürdig ist, sieht sich der Senat durch die Angaben und Wertungen der kunsthistorischen und heimatkundlichen Literatur bestätigt. (Wird ausgeführt.)

Durch den geplanten Fernmeldeturm würde das Stadtbild empfindlich gestört werden. Da sich sein Standort noch im Bereich der Innenstadt, nur wenig mehr als 150 m vom Turm der St.–Sylvester–Kirche entfernt, befindet, würde er von den Straßen der Innenstadt aus immer wieder zu erkennen sein. Er würde mit seiner den Turm der St.–Sylvester–Kirche überragenden Höhe von fast 78 m dominieren und einen unüberwindbaren Gegensatz zu der vorhandenen Bebauung bilden. Besonders störend würde der - in den Bauunterlagen zwar nicht erwähnte, aber nach dem unwidersprochenen Vortrag des Instituts für Denkmalpflege vorgesehene -

Parabolspiegel mit einem Durchmesser von etwa 5 m wirken. Denn diese auffällige technische Anlage würde in einer Höhe angebracht werden, die weit über dem spitzen Turm der St.–Sylvester–Kirche liegt. Für einen Betrachter außerhalb der Altstadt würde das Stadtbild nicht mehr als durch zwei Kirchtürme beherrscht erscheinen. Vielmehr würde die Stadtsilhouette durch den Fernmeldeturm in verunstaltender Weise geprägt werden.

Andererseits ergibt sich aus dem Vortrag der Klägerin, dass technisch eine andere Lösung durchaus möglich ist. In Betracht kommt die Errichtung eines Turmes außerhalb der Innenstadt und eine Verkabelung zur Knotenvermittlungsstelle oder auch eine Verlegung der Knotenvermittlungsstelle. Technisch ist beides machbar. Die Gefahr, dass Kabel durch Straßenbauarbeiten oder ähnliches zerstört werden, ist zwar gegeben, sie ist jedoch gering. Die finanziellen Kosten einer Alternativlösung sind ferner zwar groß. Wegen der Schutzwürdigkeit des Stadtbildes und der vorhandenen Baudenkmäler ist diese Belastung jedoch hinzunehmen. Die von der Klägerin angeführte Gefahr, dass sich der Fernmeldebetrieb insgesamt erheblich verteuern würde, besteht in dem geltend gemachten Umfang nicht. Denn gleichermaßen schutzwürdige Innenstädte sind selten. Im Übrigen weist das Institut für Denkmalpflege zu Recht darauf hin, dass die Mehrkosten der Klägerin nicht isoliert gesehen werden dürfen. Ihnen sind die Kosten gegenüberzustellen, die von der beigeladenen Stadt Qu. und vor allem von ihren Bürgern im Interesse der Stadtbild– und Denkmalspflege bereits aufgebracht worden sind. Dass derartige Mehrkosten in nicht unbeträchtlicher Höhe entstanden sind, liegt auf der Hand. Denn eine den historischen Charakter einer Stadt wahrende Bauweise ist erfahrungsgemäß erheblich teurer als ein allein an der Zweckmäßigkeit ausgerichtetes Bauen.