

Zum Schutz eines mittelalterlichen Ortsbildes bei der Bauleitplanung

Zum Sachverhalt

Die Kl., die Stadt Oberwesel, beehrte die Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde gem. § 11 BBauG zu dem von ihr am 16.12.1982 als Satzung beschlossenen Bebauungsplan Michelfeld. Das Plangebiet, in dem überwiegend eine reine Wohnbebauung und in einem Teilbereich ein allgemeines Wohngebiet vorgesehen ist, erstreckt sich im Anschluss an die vorhandene Bebauung von Oberwesel in südwestlicher Richtung über ein mit einer Neigung von 20 % ansteigendes, mit Buschwerk und alten Obstbäumen bewachsenes Gelände. Dabei ist vorgesehen, dass die Neubebauung von der die Altstadt umgebenden Stadtmauer mit historischen Türmen zwischen 30 m und 100 m abgerückt werden soll.

Mit Bescheid vom 14.7.1983 versagte die Kreisverwaltung auf Weisung des Ministeriums der Finanzen die beantragte Genehmigung mit der Begründung, Belange des Natur- und Landschaftsschutzes sowie das Interesse an der Erhaltung der historischen Stadtlandschaft seien in dem Bebauungsplan nicht hinreichend berücksichtigt worden.

Das VG hat nach Durchführung einer Ortsbesichtigung durch Urteil vom 13.12.1984 (NVwZ 1986, 244) die Klage abgewiesen. Die Berufung hatte keinen Erfolg.

Auszug aus den Gründen

Das VG hat im Ergebnis zu Recht die Klage abgewiesen. Die Kl. hat keinen Anspruch auf Genehmigung des von ihr am 16.12.1982 beschlossenen Bebauungsplanes, weil er mit höherrangigem Recht nicht im Einklang steht, so dass die Genehmigung gem. § 11 BBauG verweigert werden musste.

Zwar sind die formellen Regelungen, die für die Aufstellung von Bebauungsplänen gelten, ausweislich der beigezogenen Verwaltungsakten eingehalten; Rügen sind insoweit auch von keinem Beteiligten erhoben worden. Jedoch ist der Bebauungsplan seinem Inhalt nach mit dem in § 1 Abs. 7 BBauG niedergelegten Abwägungsgebot nicht zu vereinbaren. Dabei ist der Kl. durchaus zuzugestehen, dass planerische Festsetzungen nur in eingeschränktem Umfang überprüfbar sind, weil die den Gemeinden durch Art. 28 Abs. 2 GG verfassungsrechtlich garantierte Selbstverwaltung auch die Planungshoheit umfasst, die vor allem die Einräumung einer Gestaltungsfreiheit bedeutet. Gleichwohl muss sich die gerichtliche Kontrolle darauf erstrecken, ob die gesetzlichen Grenzen des bestehenden Gestaltungsspielraums, der im allgemeinen als Planungsermessen bezeichnet wird, überschritten sind oder ob von ihm in einer Weise Gebrauch gemacht ist, die der gesetzlichen Ermächtigung nicht mehr

entspricht. Der erkennende Senat geht deshalb in Übereinstimmung mit dem Normenkontrollsenat des OVG Koblenz von dem durch gefestigte Rechtsprechung des BVerwG zur Überprüfung des Abwägungsgebots gestecktem Rahmen aus, der wie folgt umschrieben wird:

„Das Gebot gerechter Abwägung ist dann verletzt, wenn eine (sachgerechte) Abwägung überhaupt nicht stattfindet. Es ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie einbezogen werden muss. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen diesen und den von der Planung berührten öffentlichen Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht verletzt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung eines anderen entscheidet“ (B VerwGE 34, 301).

Nach dieser Rechtsprechung ist die Frage, ob sich die Gemeinde an das Abwägungsgebot gehalten hat, in dreifacher Hinsicht von Bedeutung: Einmal muss feststehen, dass die Gemeinde überhaupt eine Abwägung vorgenommen hat; ferner müssen der Vorgang und das Ergebnis der Abwägung den dargestellten Anforderungen entsprechen. Die anhand dieser Rechtsgrundsätze vorzunehmende Überprüfung der hier in Rede stehenden Festsetzungen des Bebauungsplans führt zu dem Ergebnis, dass zwar nicht der Abwägungsvorgang, wohl aber das Abwägungsergebnis fehlerhaft ist.

Soweit das VG bereits den Vorgang der Abwägung beanstandet hat, vermag ihm der erkennende Senat nicht zu folgen. (wird ausgeführt)

Die beantragte Genehmigung gem. § 11 BBauG ist dennoch zu Recht verweigert worden, weil das Ergebnis der Abwägung zur objektiven Gewichtigkeit der betroffenen Belange außer Verhältnis steht. Dass auch insoweit eine gerichtliche Kontrolle stattfinden kann und muss, wurde oben bereits dargelegt. Es wäre eben offensichtlich sachwidrig, wenn es einzig darauf ankommen sollte, dass alle in Betracht kommenden Belange bedacht wurden, dagegen keinerlei Rolle spielte, was dabei im Ergebnis herausgekommen ist (BVerwG, DVBl 1975, 713). Andererseits ist sich der erkennende Senat durchaus der Gefahr bewusst, über eine zu weitgehende Überprüfung der Gewichtung einzelner Belange letztlich in eine Zweckmäßigkeitprüfung abzugleiten und damit Planungsermessen anstelle der planenden Gemeinde auszuüben, wie es die Kl. - allerdings zu Unrecht - dem VG vorwirft. Die Grenze der Rechtskontrolle ist deshalb da zu ziehen, wo die objektive Gewichtigkeit eines Belangs völlig verfehlt wird und das Ergebnis der Planung unter Beachtung der Schutzwürdigkeit der betroffenen Belange nicht mehr vertretbar erscheint, während es nicht Aufgabe der Plankontrolle sein kann,

aus den jenseits dieser Vertretbarkeitsschwelle verbleibenden Planungsmöglichkeiten sozusagen die optimale Planungsalternative herauszufinden und zu erzwingen.

Die hier zu beurteilende Planungssituation wird ersichtlich geprägt durch den Konflikt zweier einander widerstreitender öffentlicher Belange, nämlich das öffentliche Interesse an der Erhaltung des historischen Stadtbildes auf der einen Seite und das Interesse der Stadt Oberwesel an der weiteren baulichen Entwicklung des Stadtbereiches und der Schaffung neuer stadtnaher Baugebiete auf der anderen Seite. Bei der Abwägung dieser beiden Belange ist zunächst davon auszugehen, dass keiner von vornherein eine absolute Priorität genießt, denn sonst wäre eine Abwägung schon begrifflich nicht möglich. Eine sachgerechte Abwägung erfordert vielmehr, von Seiten des Planungsgebers eine vertretbare Lösung zu finden, die irgendwo zwischen den extremen Positionen eines vollständigen Verzichts auf eine Stadterweiterung im Interesse des Denkmalschutzes einerseits und einer totalen Bebauung des Michelfeldes ohne Rücksicht auf die historische Stadtbefestigung andererseits zu suchen ist. Je bedeutsamer die Belange des Denkmalschutzes sind, um so näher muss die Lösung bei dem erstgenannten Extrem liegen; je drängender die Probleme der städtebaulichen Entwicklung sind, um so eher ist die Bebauung des Hanges oberhalb der Stadt hinzunehmen. Ein vollständiger Verzicht auf die Ausweisung der hier vorgesehenen Bauflächen käme allerdings nach Auffassung des erkennenden Senats nur dann in Betracht, wenn die Belange des Denkmalschutzes dies unabdingbar erforderten und gleichzeitig die Kl. auf eine vertretbare Alternativlösung verwiesen werden könnte. Das ist jedoch nicht der Fall, wie oben bereits ausgeführt wurde. Soweit das VG andeutungsweise auf die Möglichkeit verweist, den Baulandbedarf ausschließlich in den auf den . . . mehrere Kilometer von der Kernstadt entfernten Stadtteilen wie . . . oder . . . zu befriedigen, vermag ihm der erkennende Senat nicht zu folgen. Es kann nicht angehen, einer Stadt wie Oberwesel schlechthin die Möglichkeit zu nehmen, für ihre Bevölkerung auch in Stadtnähe eine Bebauungsmöglichkeit zu schaffen. Zwar trifft es zu, dass angesichts der weitgehenden Motorisierung der Bevölkerung ein nicht unbedeutender Teil der Bürger bereit ist, aus den Städten aufs Land zu ziehen, um sozusagen im Grünen zu wohnen, wobei dann die mit Einkäufen, Schulbesuchen, kulturellen Veranstaltungen usw. zwangsläufig verbundenen weiten Anfahrtswege in Kauf genommen werden. Andererseits ist nicht zu verkennen, dass auch die Nachteile und Gefahren der in vergangenen Jahren praktizierten „Stadtflucht“ inzwischen auf allen Ebenen erkannt worden sind und deshalb versucht wird, einer Verödung der Stadtkerne entgegenzuwirken, indem wieder mehr Wohnungen in den Innenstädten geschaffen, aber auch stadtnahe Baugebiete ausgewiesen werden. Es lässt sich nun einmal nicht bestreiten, dass breite Bevölkerungskreise, vor allem ältere Menschen, aber auch etwa kinderreiche Familien nicht in ländlichen Gegenden fernab von der Stadt wohnen wollen, sondern Wert darauf legen, ohne die Inanspruchnahme eines Kraftfahrzeugs einkaufen, Arztbesuche erledigen, kulturelle Einrichtungen besuchen oder etwa die Kinder in die

Schule oder zu sonstigen Veranstaltungen schicken zu können, ohne sie mehrmals am Tage in die Stadt fahren und sie dort wieder abholen zu müssen. Diese Bedürfnisse einer nicht-mobilen Bevölkerungsschicht dürfen nicht vernachlässigt oder gar völlig gelehnet werden. Dass sie sogar von erheblicher Bedeutung sind und durch eine stärkere Integration der Baugebiete mit einer besonderen Entwicklung der Stadtkerne gefordert werden müssen, ist ein besonderes Anliegen der Raumordnung und Landesplanung und von der Landesregierung - wenn auch für die hier nicht in Rede stehende Ausweisung von Einkaufszentren - ausdrücklich anerkannt (vgl. Gem. RdSchr. d. Staatskanzlei vom 5.12.1978, MmBl. 1978, 589). Es kann deshalb nicht in Abrede gestellt werden, dass das Interesse der Stadt Oberwesel an einer weiteren baulichen Entwicklung der Kernstadt erhebliches Gewicht besitzt und der Kl. deshalb das Recht, stadtnahe Bauflächen auszuweisen, nicht generell abgesprochen werden kann. Die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit lässt es nach Auffassung des Senats nicht zu, einer Stadt generell jede Möglichkeit einer Stadterweiterung abzusprechen. Er sieht sich insoweit in Übereinstimmung mit dem Normenkontrollsenat des OVG Koblenz, der in seiner Entscheidung vom 6.3.1979 - 10 C 10/78 - bereits dargelegt hat, dass die Ausweisung großflächiger Landschaftsschutzgebiete, die ganze Gemeinden erfassen, verfassungsrechtlich bedenklich wäre, falls den Gemeinden dadurch jede Planungsmöglichkeit genommen würde. (wird ausgeführt)

Ähnliches muss auch im vorliegenden Fall gelten. Da die Möglichkeit einer stadtnahen Alternativlösung nicht gegeben ist, kann ein genereller Verzicht auf eine Bebauung des Michelfeldes, welches sich von der Topographie her für eine Bebauung geradezu anbietet, nicht verlangt werden. Dieses Gebiet schließt sich, wie sich aus dem bei den Akten befindlichen Kartenmaterial und den Lichtbildern ergibt, was sich aber auch bei der Ortsbesichtigung des Senats anschaulich gezeigt hat, unmittelbar an die Kernstadt an. Es handelt sich um ein für die Mittelrheinlandschaft relativ leicht (ca. 20 %) ansteigendes Gelände, welches nur in geringem Umfang gärtnerisch genutzt und nach oben (Südwesten) hin von den Höhen des Hunsrück durch einen steileren Waldstreifen begrenzt wird. Ohne die begrenzende Wirkung der Befestigungsanlage am hangabwärts gelegenen Rand des Michelfeldes könnte kein Zweifel daran bestehen, dass dieser Bereich schon längst einer Bebauung zugeführt worden wäre.

Andererseits hält es der Senat jedoch nicht für angängig, diesen Hang nunmehr uneingeschränkt einer Bebauung zugänglich zu machen. Denn die denkmalpflegerische Bedeutung des durch die noch weitgehend erhaltene Stadtbefestigung mit insgesamt 16 Türmen geprägten Stadtbildes kann ebenfalls nicht ernsthaft in Frage gestellt werden. Kennzeichnend für Oberwesel ist die Geschlossenheit des Stadtbildes, welches im Mittelalter in dieser durch Rheinstrom und Berge begrenzten Landschaft geschaffen und bis in die heutige Zeit überliefert wurde. Hohe, fast vollständig erhaltene Mauerzüge entlang der Rheinfront und parallel dazu im Hang umrahmen die Stadt. Mächtige, teilweise restaurierte Türme der Stadtbefestigung sowie die ... letztere in die

Stadtbefestigung integriert, setzen kraftvolle Akzente. Von der gestalterischen Schönheit dieser Gesamtkomposition, die bereits in vergangenen Jahrhunderten in Zeichnungen und Stichen festgehalten und in dieser Form nahezu unverändert bis auf den heutigen Tag erhalten wurde, konnte sich auch der Senat bei der Ortsbesichtigung überzeugen. Hierfür war allerdings weniger der Blick von den gegenüberliegenden . . . in der Gemarkung . . . maßgebend, wo der Senat von einem Aussichtspunkt aus die Stadt Oberwesel gleichsam aus der Vogelperspektive betrachten konnte. Von hier aus sprang der Mauerring der Stadt sofort ins Auge. Aus diesem Blickwinkel heraus hätten aber auch keine Bedenken gegen eine weitestgehende Bebauung des Michelfeldes bestanden, weil schon geringe Grünstreifen beiderseits des Mauerzuges ausgereicht hätten, diesen dem Betrachter augenfällig zu machen. Diesem hier gewonnenen Eindruck kann jedoch keine entscheidende Bedeutung beigemessen werden, weil der über verzweigte Feldwege erreichbare Aussichtspunkt auf der Höhe sicherlich nur von relativ wenigen Besuchern aufgesucht werden wird, während die Mehrzahl der Besucher und Touristen die Stadt Oberwesel von den durch das Rheintal führenden Bundesstraßen aus ins Auge fassen wird. Vor allem von der rechtsrheinisch verlaufenden Bundesstraße 42 aus beeindruckt vor allem die durchlaufende Linie der etwa in der Hälfte des Berghanges errichteten Stadtmauer, der sich die in der Stadt befindliche Bebauung deutlich unterordnet, während sich zur Bergseite hin mit vereinzelt Bäumen bewachsene Grünflächen anschließen. Durch diesen Kontrast springt die mächtige Stadtbefestigung in diesem Bereich direkt ins Auge, während an anderen Stellen, an denen die Bebauung bereits über die Stadtbefestigung hinausgewachsen ist, sowohl die Stadtmauer als auch die dazugehörigen Türme nur nach einigem Suchen entdeckt werden können. Ob dieses mittelalterliche Stadtbild, wie gelegentlich behauptet wird, unvergleichlich und geradezu einzigartig in Deutschland oder gar Europa ist, braucht hier nicht entschieden zu werden. Feststeht jedenfalls, dass es sich um ein aus der Sicht der Denkmalpflege schutzwürdiges Stadtbild handelt, auf welches bei der Bauleitplanung gebührend Rücksicht zu nehmen ist.

Der demnach bestehenden Aufgabe des Planungsträgers, angesichts der erheblichen Bedeutung der konfligierenden Belange eine beiden Belangen gerecht werdende Lösung zu finden, genügt die Planung in der Form, wie sie als Satzung beschlossen wurde, nicht. Der hier in Rede stehende Bebauungsplan unterscheidet sich in nichts von zahllosen anderen Plänen, wie sie zur Erweiterung von Ortslagen aufgestellt werden. Die zeichnerischen Darstellungen beschränken sich auf die Wiedergabe von Erschließungsstraßen und diese begleitenden, bandartigen überbaubaren Flächen. Dazwischen schieben sich schmale Streifen privater Grünflächen. Öffentliche Grünflächen sind so gut wie nicht ausgewiesen. Der Bekl. hat sie unwidersprochen mit etwa 3 % des gesamten Baugebietes beziffert. Dabei handelt es sich vornehmlich um die freizuhaltenden Sichtflächen im Bereich von Straßeneinmündungen und scharfen Haarnadelkurven, die ohnehin nicht mit höheren Büschen oder Bäumen bepflanzt

werden dürfen. Auch die textlichen Festsetzungen enthalten außer Angaben zu Art und Maß der baulichen Nutzung, die praktisch einem reinen Wohngebiet mit zweigeschossiger Bebauung gleichkommt, keine detaillierten Festsetzungen, die eine besondere Rücksichtnahme auf die Stadtbefestigung erkennen ließen oder eine Einbindung des Neubaugebietes in die Landschaft gewährleisten könnten. Lediglich der etwa 30 m (im Westen) bis 100 m (im Osten) breite Geländestreifen zwischen Stadtmauer und der ersten Bauzeile lässt eine gewisse Rücksichtnahme auf die Belange der Denkmalpflege erkennen. Dies reicht indessen nicht im Entferntesten aus, um die gefundene Lösung als einen vertretbaren Kompromiss zwischen den betroffenen Belangen bezeichnen zu können. Allein schon der Umstand, dass dieser von Bebauung freizuhalten Streifen nach Nr. 1.8 der textlichen Festsetzungen mit Gartenlauben und Gerätehäusern bis zu 30 cbm Rauminhalt bebaut werden darf, lässt es zu, dass hier eine „Laubenkolonie“ entsteht, die schon fernab von jeder Denkmalzone das Landschaftsbild beeinträchtigt. Weiter ist zu beanstanden, dass die Kl. angeblich die Vorschläge der Landespflegebehörde zur Grünordnung in diesem Baugebiet übernommen hat, aber nach Streichung aller verbindlichen Regelungen unter Nr. 2 und 3 des Vorentwurfs . . . schließlich nur noch unverbindliche Empfehlungen über die Gestaltung privater Grünflächen in den Bebauungsplan aufgenommen wurden. Würde der Bebauungsplan in dieser Form in Kraft treten, so wäre rechtlich und tatsächlich nicht auszuschließen, dass in diesem empfindlichen Bereich ein dichtes Wohngebiet mit Rasenflächen rund um die Häuser, aber ohne nennenswerte Begrünung mit Bäumen und Sträuchern entstünde. Eine solche Entwicklung würde aber der Bedeutung der Belange der Denkmalpflege in Oberwesel nicht gerecht. Dass es auch anders geht, wird anschaulich verdeutlicht durch den Vorentwurf des ursprünglich von der Kl. mit der Planung beauftragten . . . vom September 1973. in dem dichte Baumreihen unterhalb der ersten Häuserzeile vorgesehen sind, um der Stadtmauer nach wie vor einen begrünten Hintergrund zu bieten, der im übrigen ein dichtes Grünraster aus öffentlichen Wegen mit begleitendem Baumbewuchs aufweist, wodurch die Bebauung in einzelne umgrünte Hausgruppen unterteilt und dadurch besser in die Landschaft integriert wird.

Dies soll nun nicht heißen, dass so und nur so geplant werden müsste, um zu einer fehlerfreien Abwägung zu kommen. Es sind sicher zahlreiche andere Modelle bis hin zu einem von umfangreichen Parkflächen durchzogenen Villengebiet denkbar, die hier im Wege der Bauleitplanung entwickelt werden könnten, ohne dass die obere Verwaltungsbehörde oder die Gerichte hierauf Einfluss zu nehmen vermöchten. Die hier in Rede stehende Planung erscheint demgegenüber wegen der völlig unzureichenden Rücksichtnahme auf die Belange des Denkmalschutzes so unausgewogen, dass sie nicht mehr als vertretbare Lösung akzeptiert werden kann und deshalb rechtsfehlerhaft ist. Als Mindestmaß einer vertretbaren Konfliktlösung ist vielmehr zu fordern, dass durch verbindliche planerische Festsetzungen einerseits verhindert wird, dass die Bebauung - von der gegenüberliegenden Rheinseite aus gesehen - optisch unmittelbar oberhalb der

Stadtmauer beginnt. Es darf nicht der Eindruck entstehen, als diene die Befestigungsanlage nunmehr den Wohngebäuden als Stützmauer. Zur Hervorhebung dieses beachtlichen Bauwerks sollte auf jeden Fall ein angemessener Grünstreifen oberhalb der Mauerkrone von jeglicher Bebauung freigehalten werden, was aller Voraussicht nach einen Verzicht auf die unterste Bauzeile bedingt. Des weiteren hat sowohl die Kreisverwaltung als auch die Bezirksregierung zu Recht gefordert, dass durch verbindliche Festsetzungen eine Auflockerung und Durchgrünung des Baugebiets gewährleistet wird und nicht die gesamte Grünordnung in diesem Bereich dem Belieben der Grundstückseigentümer überlassen bleibt. Schließlich wird bei einer Neuverplanung auch zu prüfen sein, ob die als reine Anliegerstraßen konzipierten Erschließungsanlagen entsprechend den derzeit geltenden Empfehlungen über die Anlage von Erschließungsstraßen (EAE 85) nicht wesentlich schmaler als 8,80 m ausgewiesen werden könnten, wodurch die im Hanggelände erforderlichen Stützmauern reduziert würden.

Zusammenfassend lässt sich also sagen, dass eine Bebauung des Michelfeldes nicht generell unzulässig ist, jedoch ein gesteigertes Maß an Rücksichtnahme auf die vorhandene Stadtbefestigungsanlage gefordert werden muss, welches auch durch verbindliche Festsetzungen rechtlich abgesichert ist. Ohne diese zusätzlichen Vorkehrungen kann die von der Kl. im Jahre 1982 beschlossene Satzung nicht genehmigt werden.