

BayVGH Urteil vom 28.7.2011 – 15 N 10.582 –juris = EzD 3.2 Nr. 50 mit Anm. Spennemann

Leitsatz

Zu den Anforderungen an die Abwägung der Belange des Denkmalschutzes in der Bauleitplanung

Zum Sachverhalt

Die Ast. wenden sich gegen den am 14.12.2009 als Satzung beschlossenen und am 25.2.2010 bekannt gemachten Bebauungsplan Nr. H 3 „...“ der Gemeinde G.

Die Ast. zu 1 ist Eigentümerin eines Grundstücks im Plangebiet, auf dem sie auch wohnt. Ihr Haus ist mit dem benachbarten Gebäude zusammengebaut. Im BayernViewer-Denkmal ist die Bebauung als Einzeldenkmal gekennzeichnet. Die Fachinformation hierzu lautet: „Benehmen hergestellt,/... Bauernhaus, längsgeteiltes Doppelhaus, Westteil über der Tenne bez. 1767; Ostteil mit Giebeltür und stichbogigem Tenntor im Giebel, erbaut 1842“. Die Ast. zu 2 und 3 sind Eigentümer des von ihnen bewohnten Anwesens Fl.Nr. 1740/3.

Mit dem Bebauungsplan wird durch Festsetzung eines Sondergebiets (SO) Hotel die Erweiterung eines Hotels ermöglicht. Geplant ist eine Hotelerweiterung mit 27 Luxusappartements, 14 Zimmern und einer Tiefgarage mit 47 Plätzen. Die Bettenzahl soll auf 130 erhöht werden. Die Hotelerweiterung besteht nach dem Bebauungsplan aus drei durch eingeschossige Zwischenbauten miteinander verbundenen Baukörpern. Ferner wird in dem streitigen Bebauungsplan ein Hotelparkplatz und zwischen ihm und dem künftigen SO Hotel ein Mischgebiet bestehend aus zwei Einzelhäusern mit je zwei Vollgeschossen auf dem Grundstück der Ast. zu 1) festgesetzt.

Die Ast. berufen sich auf eine fehlerhafte Abwägung ihrer privaten Belange (insbesondere hinsichtlich der Beeinträchtigung des Baudenkmals und der zu erwartenden Lärm- und Lichtimmissionen).

Das Landesamt für Denkmalpflege hatte im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange geltend gemacht, dass der im Nahbereich des Denkmals noch völlig ungestörte Ortsrandsitz aufgelöst werde und dieses damit in den Innenbereich eines inhomogenen, nichts mehr mit dem dörflichen Grundsystem gemeinsam habenden Siedlungskonglomerats versetzt werde. Mit dem vorgesehenen Abstand von nur 30 m zwischen Bebauung und Denkmal werde dessen Bedeutung verkannt.

Der zulässige Normenkontrollantrag hat in der Sache Erfolg.

Aus den Gründen

A. Zulässigkeit

I. Die Ast. sind antragsbefugt.

Den Antrag kann nach § 47 Abs. 2 VwGO jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde. Das Grundstück der Ast. zu 1 liegt zu einem kleinen Teil im Plangebiet. Sowohl die Denkmaleigenschaft ihres Anwesens wie auch die zu erwartenden Lärmimmissionen von der geplanten Tiefgaragenzufahrt und den auf der Fl.Nr. 1742/1 vorgesehenen Kfz-Stellplätzen lassen es zumindest als möglich erscheinen, dass sie durch die Rechtsvorschrift oder ihre Anwendung in absehbarer Zeit in ihren Rechten verletzt wird. ...

II. Die Ast. sind mit Ihren Einwendungen nicht nach § 47 Abs. 2a VwGO präkludiert. ...

B. Der Normenkontrollantrag ist begründet.

I. Der Bebauungsplan Nr. H3 „...“ verletzt im Hinblick auf die zu erwartenden Lärmimmissionen und bezogen auf die Zulassung von Kfz-Stellplätzen auf dem Grundstück Fl.Nr. 1741 das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB.

Danach sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dieses Gebot erfordert insbesondere, dass in die Abwägung

alle Belange eingestellt werden, die nach Lage der Dinge bedacht werden müssen, dass sie ihrem Gewicht entsprechend in die Abwägung einbezogen und zutreffend zueinander ins Verhältnis gesetzt werden. Gegen diese Abwägungsgrundsätze hat die Ag. beim Beschluss über den Bebauungsplan verstoßen. Der angegriffene Bebauungsplan erweist sich – abgestellt auf die nach § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB maßgebliche Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses – als abwägungsfehlerhaft. Zu den abwägungsbeachtlichen Belangen gehören bei der Entscheidung über den Bebauungsplan Nr. H3 „...“ insbesondere die durch die ermöglichte Hotelenerweiterung zu erwartenden Immissionen.

Die Ag. hat bei ihrer Entscheidung über den Bebauungsplan übersehen, dass die von dem Parkplatz Fl.Nr. 1740 zur Nachtzeit am Anwesen der Ast. zu 2 und 3 verursachten Spitzenpegel das nach Nr. 6.1 der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 26.8.1998 (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm – GMBI S. 503) höchstzulässige Maß übersteigen (1.). Die Ag. ist fälschlich davon ausgegangen, die von den auf dem westlichen Teil des Grundstücks Fl.Nr. 1742/1 vorgesehenen Stellplätzen zu erwartenden Lärmimmissionen zu vernachlässigen seien (2.). Es wurde abwägungsfehlerhaft außer Betracht gelassen, dass der Bebauungsplan in Nr. B 11. der textlichen Festsetzungen im westlichen Teil des Grundstück Fl.Nr. 1741 die Errichtung von Kraftfahrzeug-Stellplätzen ermöglicht, die eine Überschreitung des nach der TA Lärm zulässigen nächtlichen Spitzenpegels erwarten lassen (3.). Die textliche Festsetzung Nr. B 11. ist zudem aus Gründen des Denkmalschutzes unwirksam (4.).

...

4. Die Ag. hat die Belange des Denkmalschutzes nicht ausreichend gewürdigt, soweit sie mit der textlichen Festsetzung Nr. B 11. die Nutzung des „Nähebereich Denkmal“ durch Stellplätze und Zufahrten ermöglicht hat. Die Abwägungsentscheidung der Ag. erweist sich insoweit als fehlerhaft.

Es ist zwar nicht zu beanstanden, dass die Ag. in ihrer Abwägung nicht uneingeschränkt der Auffassung des Landesamts für Denkmalpflege und des von den Ast. beigebrachten Gutachtens gefolgt ist, wonach als denkmalschützerisches Optimum die Ortsrandlage des Denkmals auf dem Grundstück Fl.Nr. 1678 der Ast. zu 1 erhalten bleiben soll. Dass die Ag. sich demgegenüber die Möglichkeit einer Ortsentwicklung grundsätzlich erhalten möchte, ist nicht als abwägungsfehlerhaft anzusehen, zumal eine solche Entwicklung nicht zuletzt durch die Bebauung des Grundstück der Ast. zu 2 und 3 bereits eingeleitet wurde. Die auch durch das Landesamt für Denkmalpflege (Stellungnahme vom 13.8.2009) als unverzichtbar bezeichnete Freihaltung der als „Nähebereich Denkmal“ festgesetzten Wiesenfläche auf der Fl.Nr. 1741 erscheint jedoch unerlässlich, um eine unvertretbare Beeinträchtigung des Wesens des Baudenkmals, seines Erscheinungsbildes und seiner künstlerischen Wirkung zu verhindern. Eine solche Beeinträchtigung geht nicht nur von Gebäuden, sondern auch von Kfz-Stellflächen aus, die eine moderne, technikbezogene Nutzungsform darstellen, welche im Widerspruch zu dem Charakter des historischen Anwesens steht. Der Wirkungsraum des Denkmals würde in nicht vertretbarer Weise beschnitten, wenn – was nach dem Bebauungsplan möglich wäre – bis auf wenige Meter an das Baudenkmal heran der Blick auf den historischen Bauernhof mit Kraftfahrzeugen verstellt werden könnte. Ob die Stellplätze, für die im Bebauungsplan nicht verbindlich festgelegt ist, ob sie befestigt sein sollen, eine bauliche Anlage i.S.d § 29 Abs. 1 BauGB bzw. eine Bebauung i.S.d § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB darstellen, kann dahinstehen.

5. Ob die von den Ast. ins Feld geführte Riegelwirkung oder eine Beeinträchtigung bestehender Sichtachsen zu den Königsschlössern den Bebauungsplan wegen eines Verstoßes gegen das Abwägungsgebot unwirksam machen, kann unter diesen Umständen unentschieden bleiben. Allerdings spricht einiges dafür, dass die Planung insoweit nicht zu beanstanden ist.

Die Beeinträchtigung der Blickbeziehung zu den Königsschlössern und dem Bergpanorama von den Antragstellergrundstücken und der näheren Umgebung des Plangebiets ist wohl hinzunehmen. Die Erhaltung des Blicks auf eine freie, unverbaute Landschaft gehört grundsätzlich nicht zum Abwägungsmaterial. Abwägungserheblich kann ein Interesse am Fortbestehen einer „schönen Aussicht“ allerdings sein, wenn ein Grundstück durch bestimmte Lagevorteile, wie einen außergewöhnlichen Fernblick in so besonders herausgehobener Weise geprägt ist, dass es hierdurch als „situationsberechtigt“ anzusehen ist (vgl. BVerwG vom 13.6.1969 DVBl 1970, 60; vom 9.2.1995 NVwZ 1995, 895; BayVGH vom 29.10.2009 1 N 08.1050 m.w.N.; vom 29.7.1992 BayVBl 1993, 721; BW VGH vom 12.9.1991 BRS 52 Nr. 187).

Es spricht viel dafür, dass die Privatanwesen der Ast. keine solche „Situationsberechtigung“ besitzen (vgl. BayVGH vom 29.7.2011 15 N 08.2086 juris RdNr. 23). Auch hat die Ortseinsicht des Gerichts ergeben, dass der Blick auf die Schlösser, insbesondere das Schloss Neuschwanstein, von dem Anwesen der Ast. zu 2 und 3 aus sowohl durch die Entfernung als auch durch einen großen Baum in

der Vegetationsperiode eingeschränkt ist. Wollte man gleichwohl eine abwägungsbeachtliche Situationsberechtigung der Grundstücke der Ast. annehmen, hätte die Ag. diese aufgrund ihres planerischen Ermessens ohne Abwägungsfehler im Hinblick auf ihr legitimes Interesse an einer maßvollen Ortsentwicklung überwinden können. Die Königsschlösser und das Bergpanorama sind von zahlreichen Standorten im Gemeindegebiet der Ag. aus zu sehen. Dem Lagevorteil, den die Ag. ihren Bürgern und Gästen dadurch bieten kann, steht insoweit ihre Gebiets- und Planungshoheit gegenüber. Die gegenläufigen Interessen bringt der Bebauungsplan in wohl noch vertretbarer Weise durch die Beschränkung der Höhenentwicklung der zugelassenen Baukörper sowie durch die Gliederung des Gesamtbaukörpers der Hotelenerweiterung zum Ausgleich. Nach der Planzeichnung in Verbindung mit Nr. C. 1.1 der textlichen Festsetzungen ist die Firsthöhe der Hotelgebäude auf 9,85 m (Haus 1) und 9,32 m (Häuser 2 und 3) sowie auf 5,06 m für die eingeschossigen Zwischengebäude begrenzt. Aus der Bebauungsplanbegründung geht hervor, dass diese Gestaltung mit Bedacht gerade auch im Hinblick auf die bestehenden Sichtachsen zu den Königsschlössern und zum Tegelberg gewählt wurde. Die erwähnte Gliederung des Baukörpers lässt ihn auch unter dem Aspekt des Schutzes von Landschafts- und Ortsbild (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) wohl gerade noch als hinnehmbar erscheinen.

II. Die Mängel im Abwägungsvorgang sind nach § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB erheblich. Sie sind offensichtlich, weil sie sich aus der Behandlung der eingegangenen Stellungnahmen in der Abwägung im Rahmen der Normaufstellung und aus der Begründung des Bebauungsplans, deren Bestandteil das schalltechnische Gutachten vom 22.9.2009 ist, „positiv und klar“ (vgl. BVerwG vom 20.1.1995 4 NB 43.93 NVwZ 1995, 692) ergeben. Auch sind die Abwägungsfehler von Einfluss auf das Ergebnis, denn nach den konkreten Umständen besteht die konkrete Möglichkeit, dass die Planung bei einer zutreffenden abwägenden Einschätzung der genannten Belange anders ausgefallen wäre.

Die festgestellten Fehler haben die Gesamtunwirksamkeit des angegriffenen Bebauungsplans zur Folge. Die Ungültigkeit einzelner planerischer Festsetzungen führt nur dann – ausnahmsweise – nicht zur Ungültigkeit des gesamten Plans, wenn die restlichen Festsetzungen auch ohne den unwirksamen Teil noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB bewirken und mit der gebotenen Sicherheit anzunehmen ist, dass die Gemeinde auch einen Bebauungsplan dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte. Dagegen ist von Gesamtunwirksamkeit auszugehen, wenn einzelne unwirksame Festsetzungen mit dem gesamten Bebauungsplan in einem untrennbaren Zusammenhang stehen. Die Unwirksamkeit der Festsetzung Nr. B.11. soweit sie eine Nutzung des „Nähebereich Denkmal“ auf der Fl.Nr. 1741 erlaubt, würde hiernach für sich betrachtet nur zu einer Teilunwirksamkeit des Bebauungsplans führen. Die immissionsschutzrechtlichen Abwägungsfehler aber berühren die planerische Konzeption insgesamt, insbesondere auch das Stellplatzkonzept und in Zusammenhang damit den Zuschnitt der Gebäudekomplexe, so dass sie die Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans nach sich ziehen.

...

III. Der Bebauungsplan verstößt schließlich nicht gegen § 1 Abs. 3 BauGB. Danach haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB städtebaulich erforderlich ist, bestimmt sich maßgeblich nach der jeweiligen Konzeption der Gemeinde. Welche städtebaulichen Ziele die Gemeinde sich setzt, liegt in ihrem planerischen Ermessen. Der Gesetzgeber ermächtigt sie, die „Städtebaupolitik“ zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht.

...

Die Ag. hat den Bebauungsplan Nr. H3 „...“ aufgestellt, um die Erweiterung des dort ansässigen Hotels „...“ zu ermöglichen. Diese Zielsetzung der Ag. ist städtebaulich legitim. Sie ist in § 1 Abs. 6 Nr. 8 Buchst. a BauGB (Belange der Wirtschaft) städtebaurechtlich verankert und auch dem Regionalplan der Region Allgäu (16) (Begründung zu B II Wirtschaft, Tourismus, zu 2.2.1) zu entnehmen. Dem Bebauungsplan liegt somit eine positive Planungskonzeption zugrunde.

...

Anmerkung Spannemann

Die Behandlung der Denkmalpflege in der Bauleitplanung bleibt ein kontroverses Thema. Der verschiedentlich im rechtswissenschaftlichen Schrifttum geäußerten Auffassung, die Gemeinde dürfe als Trägerin der Planungshoheit in der Bauleitplanung denkmalpflegerische Belange stärker „wegwägen“, als dies in einem isolierten denkmalrechtlichen Verfahren zulässig wäre (hierzu z.B. Bartelsperger, DVBl. 1981, S. 284; Stürer, BauR 1989, 251), ist vor dem Hintergrund dieser Entscheidung nicht haltbar. Vielmehr stellt der BayVGH fest, dass eine sachwidrige Abwägung stattfindet, wenn der Bebauungsplan denkmalrechtlich schlicht unververtretbare Entscheidungen trifft (so auch Moench, NJW 1983, 2001, 2005). Dies ist hier der Fall; zwar war die Gemeinde nicht gehalten, das „denkmalpflegerische Optimum“ zum Gegenstand ihrer Planung zu machen. Sie durfte aber ohne einen Verstoß gegen das Abwägungsgebot den unverzichtbaren Freiraum um das Denkmal nicht für Stellplätze vorsehen, da sie damit „eine unververtretbare Beeinträchtigung des Wesens des Baudenkmals, seines Erscheinungsbildes und seiner künstlerischen Wirkung“ herbeiführen würde.

Von Interesse sind auch die Ausführungen des Gerichts über die Sichtbeziehung der Grundstücke der Ast. zu den Königsschlössern. Die vorliegende Planung beurteilt es wegen der vorgenommenen Höhenbegrenzungen als „gerade noch“ vereinbar mit dem Schutz des Orts- und Landschaftsbilds. Mit anderen Worten: Ohne Höhenbegrenzung hätte sich die Gemeinde ein weiteres für die Wirksamkeit des Bebauungsplanes erhebliches Abwägungsdefizit eingehandelt.

(Spennemann)