

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof Urteil vom 14.9.2011 – 9 N 10.2275 –
BayVBI 2013, 278 = EzD 3.2 Nr. 52 mit Anm Spennemann**

Leitsatz

**Zur Behandlung der Belange des Denkmalschutzes in der UVP bei Aufstellung
eines Bebauungsplans**

Zum Sachverhalt

Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die 2. Änderung des Bebauungsplans „Innenstadt“ Vorhaben- und Erschließungsplan Hochhaus A.-Straße – „T.-Tower“.

Die Planung betrifft einen anstelle eines ehemaligen Verwaltungsgebäudes der Ag. zu errichtenden Neubau. Dort steht bisher ein ab 1929 als achtgeschossiges Bürogebäude im Auftrag der Ag. errichteter Altbau („Ämterhochhaus“) mit einem rückwärtigen viergeschossigen Anbau. Das als Betonskelettbau errichtete damals erste Hochhaus in der Stadt sowie in Nordbayern überstand die Bombardierung am 16.3.1945 weitgehend unzerstört. Die Fassade wurde 1951 wieder instand gesetzt und steht als Einzeldenkmal in der Denkmalschutzliste. Mit einer Traufhöhe von 28 m übersteigt der Altbau die angrenzenden Bauten aus dem Barock und der Gründerzeit deutlich und sprengt insoweit die Maßstäblichkeit des Altstadtensembles.

Nachdem im August 2004 ein Betonteil des Gebäudes aus ca. 28 m Höhe herabgefallen war, erfolgte eine umgehende Untersuchung. Dabei wurde festgestellt, dass die erforderlichen Sicherheitsbeiwerte für eine dauerhafte Tragfähigkeit vieler schadhafter Betonteile nicht mehr gegeben waren. Hierauf erfolgte die Räumung des Gebäudes. Die Ag. schrieb als Eigentümerin der Grundstücke ein Investorenangebotsverfahren aus mit dem Ziel, das Gebäude wegen irreparabler Schäden der Bausubstanz abzureißen und durch einen Neubau zu ersetzen.

2008 beantragte die Beigeladene bei der Ag. die Einleitung des Aufstellungsverfahrens für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan. Die Ag. stellte daraufhin den Vorhaben- und Erschließungsplan als Bebauungsplan der Innenentwicklung gemäß § 13a BauGB auf und wendete dabei das vereinfachte Verfahren an.

Das städtebauliche Konzept des im Bebauungsplan vorgesehenen Neubaus orientiert sich hinsichtlich seiner Nutzung am umgebenden Bestand. Auf den durch den Abriss des Ämterhochhauses frei werdenden Grundstücken soll ein Wohn- und Geschäftshaus mit Einzelhandels- und Dienstleistungsnutzungen sowie Wohnungen in den Obergeschossen errichtet werden.

Nach der Begründung des Bebauungsplans orientiert sich die Kubatur des Neubaus am abzubrechenden Bestand. Ein schlanker hoher Turm anstelle des noch bestehenden Ämterhochhauses solle einen Akzent im Straßenraum setzen und greife als Arkade über die Linie der angrenzenden Bebauung hinaus in den

Straßenraum. Der Turm sei umgeben von einem niedrigeren, L-förmigen Baukörper mit einem passagenartigen, überdeckten Innenhof, der sich zur A.-Straße hin öffne und so ausreichend Raum für Schaufenster der Erdgeschossnutzungen biete.

Die Ast. sind Eigentümer des an den überplanten Bereich unmittelbar nördlich angrenzenden Grundstücks Fl. Nr. 10086 (A.-Straße ...). Das Grundstück ist mit einem Altbau innerhalb des geschützten Altstadtensembles bebaut. Im Rahmen der öffentlichen Auslegung sowie der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange haben sie Einwendungen erhoben, die jedoch nur teilweise berücksichtigt wurden.

Aus den Gründen

Der Normenkontrollantrag hat in der Sache Erfolg. Der streitbefangene Bebauungsplan der Ag. ist bereits deshalb unwirksam, weil das erforderliche Verfahren nicht eingehalten wurde.

1. Der Normenkontrollantrag ist zulässig. ... Das [im Eigentum der Ast. stehende] Grundstück liegt zwar außerhalb des Bebauungsplanumgriffs. Die Antragsteller können jedoch gleichwohl geltend machen, in abwägungserheblichen Belangen verletzt zu sein. Sie können sich insoweit zumindest auf das denkmalschützerische Rücksichtnahmegebot berufen. Denn ihr Anwesen steht selbst im geschützten Altstadtensemble der Ag. unter Denkmalschutz, so dass ihnen nach der Rspr. ein Anspruch auf Schutz vor Beeinträchtigungen der Denkmalwürdigkeit dieses Anwesens durch die Planungen auf den Nachbargrundstücken im Planbereich zustehen kann (vgl. BVerwG vom 21.4.2009 BVerwGE 133, 347 = NVwZ 2009, 1231). ...

2. Der Normenkontrollantrag ist begründet. Denn zu Unrecht hat die Ag. zur Aufstellung des Bebauungsplans ein beschleunigtes Verfahren gemäß § 13a BauGB anstelle des normalen Planaufstellungsverfahrens durchgeführt.

Zwar liegt die Voraussetzung für die Anwendbarkeit dieses Verfahrens gemäß § 13a Abs. 4, § 13a Abs. 1 Satz 2 Nr. 1 BauGB – Festsetzung einer zulässigen Grundfläche im Sinn von § 19 Abs. 2 der Baunutzungsverordnung (BauNVO) oder einer Größe der Grundfläche von weniger als 20.000 m² – hier vor, weil der streitbefangene Änderungsbebauungsplan insgesamt nur eine Grundfläche von 930 m² umfasst (vgl. § 13a Abs. 1 Satz 2 und 3 BauGB). Das beschleunigte Verfahren ist jedoch ausgeschlossen, wenn durch den Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben begründet wird, die einer Pflicht zur Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung nach dem Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) unterliegen. Ob die Planung ein derartiges Vorhaben ermöglicht, beurteilt sich nach §§ 3a ff. UVPG i.V.m. der Anlage 1 zu diesem Gesetz. ...

Die Ag. hat vorliegend zwar eine allgemeine Vorprüfung des Einzelfalls nach den Vorgaben von § 3c, Anlage 1 und 2 UVPG durchgeführt (...), deren Ergebnis ist aber nicht nachvollziehbar, weil es sich zum einen teilweise außerhalb des Rahmens zulässiger Einschätzung bewegt und zum anderen auf einem Ermittlungsausfall fußt, der auf die Nachvollziehbarkeit durchschlägt.

Die Vorprüfung hatte gemäß Anlage 2 UVPG u.a. standortbezogen das Kriterium des Denkmalschutzes in den Blick zu nehmen (2.3.11: In amtliche Listen oder Karten verzeichnete Denkmäler, Denkmalensembles, Bodendenkmäler oder Gebiete, die von der durch die Länder bestimmten Denkmalschutzbehörde als archäologisch bedeutende Landschaften eingestuft worden sind). Zu diesem Kriterium vermerkt die Vorprüfung:

„Das denkmalgeschützte 'Ämterhochhaus' wurde wegen Schäden in Tragkonstruktion und Bausubstanz schon im Jahr 2005 geräumt und gesichert, es steht seitdem leer. Im Rahmen der Gesamtmaßnahme werden beide Gebäude abgebrochen und neu bebaut. Der Geltungsbereich liegt im denkmalgeschützten Ensemble 'Altstadt N.'. Der Neubau greift das Hochhausmotiv wieder auf und führt die planerische Intention des 'Ämterhochhauses' fort. Daher ist – bei einer vergleichbaren Höhe des Neubaus – nicht von einem erheblichen Eingriff in das Denkmalensemble der Altstadt auszugehen.“

Diese Ausführungen lassen letztlich nur erkennen, dass die Höhe des geplanten neuen Baukörpers gesehen, ein „erheblicher Eingriff“ in das denkmalgeschützte Altstadtensemble der Umgebung aber wegen der gleichartigen Höhe des bestehenden, abzubrechenden Altbaus an gleicher Stelle ausgeschlossen wurde. Die Vorprüfung greift damit aber deutlich zu kurz und lässt wesentliche Aspekte des Denkmalschutzes unberücksichtigt.

Bei dem unter Denkmalschutz stehenden Altbau handelt es sich um eine städtebauliche Dominante, die das gesamte Stadtbild maßgeblich mitprägt. Das Gebäude überragt sämtliche Bauten in der Umgebung und setzt sich auch in seiner konkreten Gestaltung deutlich von der umgebenden Bebauung ab. Es kann „schon aufgrund seiner Höhenentwicklung als Fremdkörper und 'städtebauliche Sünde' gelten“ (Stellungnahme des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege vom 17.3.2009). Auch die Ag. sieht in dem Bestand einen städtebaulichen Missstand (vgl. z.B. Stellungnahme der FA II/Bauleitplanung zum Schreiben des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege vom 20.10.2009). Sie ist aber der Auffassung, dass dieser Bestand mit seinen gegebenen Auswirkungen auf das Stadtbild einen Neubau mit ähnlichen Ausmaßen in zeitgemäßer Formensprache unter denkmalschützerischen Gesichtspunkten rechtfertigt. Hierbei geht sie jedoch selbst davon aus, dass sich auch dieser geplante Neubau „gestalterisch von der Umgebung absetzt“ und „den sonst dominierenden Türmen der Kirchen und des Rathauses eine weitere Dominante in Form eines Wohn- und Geschäftshauses hinzugefügt wird und dass sich dadurch das Stadtbild verändern wird“. Zudem räumt sie ein, dass „das bestehende Ämterhochhaus aufgrund seiner Form und Dacheindeckung unauffälliger in Erscheinung tritt, als der geplante Neubau“. Letztlich hält die Ag. den durch den geplanten Neubau gegebenen denkmalschützerisch bedeutsamen Eingriff ohne weiteres bereits deshalb für zulässig, weil ein solcher schon durch den bestehenden Altbau erfolgt sei. In der abschließenden Gesamteinschätzung ihrer Vorprüfung führt sie aus (...):

„Aus den Merkmalen des Vorhabens ist keine UVP-Pflicht abzuleiten, da keine erheblichen Umweltauswirkungen zu erwarten sind. Dies wird insbesondere durch die Merkmale des Standortes bestätigt, weil insgesamt von einer sehr starken Vorbelastung der Schutzgüter ausgegangen werden muss und die Eingriffsfläche sehr gering ist. Diese Auswirkungen wurden aber bereits durch die vorhandene

Bebauung verursacht und sind bereits erfolgt und zulässig. Für die Neubebauung des Geltungsbereiches sind diese Auswirkungen daher nicht von Belang.“

Dies zeigt indessen, dass die Ag. die Bedeutung der zu beurteilenden Belange, insbesondere des Belangs des Denkmalschutzes, in der konkreten Situation grundlegend verkannt hat. Denn die Planung geht davon aus, dass das vorhandene Gebäude abgebrochen und die frei werdende Fläche neu bebaut werden soll. Damit gibt es jedoch bereits nach der planerischen Intention keine „Vorbelastung“ mehr durch diesen Bestand. Die Planung einer neuen „städtebaulichen Dominante“ an gleicher Stelle, also eines Gebäudes, das das Stadtbild prägt und die Nachbargebäude weithin überragt, muss deshalb in Bezug auf die Belange des Denkmalschutzes so betrachtet und beurteilt werden, als wäre der Altbau nicht existent. Aus dem Bestand ergibt sich somit auch nicht ohne weiteres eine Begründung für die Planung eines Neubaus mit ähnlicher Kubatur und Höhenentwicklung.

Mit der Beurteilung, dass der geplante Nachfolgebau keinen erheblichen Eingriff in das Denkmalensemble der Altstadt darstellen soll, weil dessen Höhe mit dem Bestand vergleichbar ist und er „das Hochhausmotiv wieder aufgreift“, überschreitet die Ag. den Rahmen zulässiger Einschätzung. Denn hierbei wird der von den Fachstellen der Ag. selbst herausgearbeitete Gesichtspunkt, dass mit der Neuplanung eine städtebauliche Dominante geschaffen wird, die das Stadtbild verändert, ebenso außer Acht gelassen, wie die Auswirkung des geplanten Neubaus auf die unmittelbare Umgebung des denkmalgeschützten Altstadtensembles entlang der A.-Straße. Dass der geplante Bau nachhaltige Auswirkungen auf Stadtbild und denkmalgeschützte Umgebung hat, liegt auf der Hand und wird auch – wie aus den vorstehend zitierten Fachstellen der Ag. ersichtlich – von der Ag. selbst nicht ernstlich in Abrede gestellt. Dies gilt schließlich sogar im Vergleich zum abzubrechenden Altbau. Der geplante Baukörper darf dessen Firsthöhe nicht nur um 1,21 m überschreiten, sondern kann – im Gegensatz zum Bestand – sogar mit einem Flachdach versehen werden. Dies hat zur Folge, dass der Neubau die Traufhöhe des Altbestands um mehr als 5 m überschreiten und daher schon aufgrund seiner Höhenentwicklung im Stadtbild wesentlich massiver und höher in Erscheinung treten kann.

Dass die Beachtung der Denkmalschutzbelange vorliegend eine Umweltverträglichkeitsprüfung erfordert hätte, kann auch nicht damit in Abrede gestellt werden, dass die Gestaltung des geplanten Neubaus (allein) im Baugenehmigungsverfahren zu beurteilen ist und deshalb im Rahmen der Planung nicht berücksichtigt werden muss. Denn der Sinn der allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls nach § 3c UVPG festzustellen, ob aufgrund der besonderen örtlichen Gegebenheiten gemäß den in der Anlage 2 Nr. 2 UVPG aufgeführten Schutzkriterien erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen zu erwarten sind (§ 3c Satz 2 UVPG), kann nur dann erreicht werden, wenn die hier inmitten stehenden Aspekte vollständig in den Blick genommen werden, nicht aber, wenn – wie geschehen – die Betrachtung von vornherein mit dem Hinweis auf die Detailprüfung in einem nachfolgenden Genehmigungsverfahren eingeschränkt wird. ...

Die Bedeutung der allgemeinen Vorprüfung des Einzelfalls wird letztlich auch bestätigt durch die Regelung gemäß § 214 Abs. 2 Buchst. a Nr. 4 BauGB. Die Beurteilung, dass der Ausschlussgrund für die Anwendung des beschleunigten

Verfahrens nach § 13a Abs. 1 Satz 4 BauGB nicht vorliegt, gilt nämlich nur dann als zutreffend, wenn das Ergebnis nachvollziehbar ist, andernfalls besteht jedoch ein für die Rechtswirksamkeit des Bebauungsplans beachtlicher Mangel. Weil das Ergebnis der von der Ag. durchgeführten Vorprüfung des Einzelfalls aus den dargelegten Gründen nicht nachvollziehbar ist, liegt somit ein zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führender Mangel vor und die Durchführung des falschen Verfahrens ist nicht nach § 214 BauGB unbeachtlich.

Nachdem bereits der aufgezeigte Verfahrensfehler zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans führt, müssen die weiteren von den Antragstellern gerügten Mängel nicht näher geprüft werden. Bezüglich der im bisherigen Verfahren hervorgetretenen Tendenz, möglichst viele kritische Punkte des beabsichtigten Neubaus nicht schon im Stadium der Bauleitplanung, sondern erst im Rahmen eines Baugenehmigungsverfahrens zu klären, ist jedoch darauf hinzuweisen, dass dies vor dem Hintergrund des Gebots der Konfliktbewältigung nicht uneingeschränkt zulässig ist. Zwar darf der Planungsträger Konflikte unbewältigt lassen, wenn mit hinreichender Sicherheit erwartet werden kann, dass diese in einem nachfolgenden Genehmigungsverfahren gelöst werden können. Eine derartige Erwartung ist aber in aller Regel nur dann begründet, wenn im Stadium der Planung wenigstens überschlüssig Ausmaß und Art des Konflikts bekannt sind. Dies kann hingegen fraglich sein, wenn hierzu keinerlei Ermittlungen stattgefunden haben, sondern der Planungsträger sich von vornherein mit dem Verweis auf nachfolgende Genehmigungsverfahren zufrieden gibt.

...

Anmerkung Spennemann

Die Antragsbefugnis der Nachbarn des Plangebiets war nach der neueren Rspr. zum denkmalrechtlich vermittelten Drittschutz zu bejahen.

Die Belange der Denkmalpflege haben in der planerischen Abwägung stets besonderes Gewicht (s. dazu u.a. BayVGH vom 28.7.2011, EzD 3.2 Nr. 50 mit Anm. Spennemann); auch in der Literatur wird inzwischen davon ausgegangen, dass die Belange der Denkmalpflege in der planerischen Abwägung einer „Abwägungsdirektive“ unterliegen, also nicht ohne Weiteres „weggewogen“ werden können, sondern sich grundsätzlich gegen andere, auch wirtschaftliche, Belange soweit wie möglich durchsetzen müssen, es sei denn, es handelt sich um einen atypischen Ausnahmefall, in dem auch die gegenläufigen Belange ein ganz besonderes Gewicht besitzen (hierzu *Rabeling*, Die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege in planerischen Abwägungsentscheidungen, Wiesbaden 2012, S. 97, 99 f.). Wichtig, aber vielfach vernachlässigt wird in diesem Zusammenhang die genaue Ermittlung der Betroffenheit der Belange im Rahmen einer UVP als unselbstständigem Teil des eigentlichen Zulassungsverfahrens (hierzu *Rößing*, Denkmalschutz und Umweltverträglichkeitsprüfung, 2004 und *Martin/Krautzberger*, Handbuch Denkmalschutz und Denkmalpflege, 3. Aufl. 2010, Teil F Kapitel I Nr. 5).

Das Gericht hat mit dieser Entscheidung erneut klargestellt, dass beschönigende Attribute („Solitär“; „neuer Akzent“, hierzu BayVGH vom 26.5.2008, EzD 2.2.6.4 mit

Anm. Spennemann) nicht von der Verpflichtung zur objektiven Ermittlung und Bewertung der Auswirkungen eines Vorhabens entbinden. Ansonsten riskiert der Plangeber wie hier die Unwirksamkeit.

(Spennemann) **[Seitenende Seite 5][Seitenende Seite 6]**