

**Bayerischer Verwaltungsgerichtshof Urteil vom 30. 3. 2006 22 A 01.40059  
Rechtskräftig Veröffentlicht in UPR 2007, 195–198 = EzD 2.2.6.2 Nr. 57 mit Anm  
Spennemann**

**Leitsatz**

**Die Ablehnung eines Antrags auf Planfeststellung kann abwägungsfehlerfrei darauf gestützt werden, dass hiermit ein unverhältnismäßiger Eingriff in ein Gartendenkmal verbunden wäre.**

**Zum Sachverhalt**

Die Kl. wendet sich gegen die Ablehnung eines Antrags auf Planfeststellung für eine Straßenbahn-Neubaustrecke.

Mit der Neubaustrecke in einer Gesamtlänge von ca. 2.200 m soll die bisherige Lücke zwischen den bestehenden Straßenbahnlinien in der C.-Straße und der B.-Straße geschlossen werden. Die Trasse verläuft auf rund der Hälfte der Strecke im öffentlichen Straßengrund; die Durchquerung des F.-Gartens auf der bestehenden Busstraße verläuft auf einer Länge von ca. 900 m ausschließlich auf Privatgrund des Freistaats Bayern.

Im Bereich des F.-Gartens ab der Brücke über den H.-Bach wird das Fahrbahnprofil auf einer Länge von 90 m als sog. Mischfläche aufgeteilt; diese Fläche wird auf gleichem Niveau dem Tramverkehr, den Notfahrzeugen, den Radfahrern und Fußgängern zur Verfügung gestellt. Danach wird der Fußgängerverkehr in die vorhandenen Fußwege des F.-Gartens abgeleitet, der Radverkehr verbleibt im Bereich der Trasse so wie heute beim Busverkehr. Die Mindesttrassenbreite beträgt 9,15 m; bei dieser Trassenbreite können die Radfahrer die Trasse grundsätzlich auf der gesamten Breite benutzen (wie eine normale Straße mit mittig eingelegtem Gleis). Die Fahrleitung im F.-Garten ist als Hochkettenfahrleitung mit festem Tragseil geplant. Die Verspannung der Fahrleitung soll dort überwiegend in sog. Querfeldern erfolgen, die in einem Abstand von ca. 25 bis 45 m die Errichtung von jeweils einem Mastpaar erfordern; in einigen Bereichen sollen einseitige Masten mit Zweigleisenauslegern verwendet werden.

Mit Schreiben vom 28. 6. 2000 reichte die Kl. einen Tekturantrag ein, der im weiteren Verlauf dem Verfahren zugrunde gelegt wurde. Die Tektur betrifft die Lage einer städtischen Hauptwasserleitung, die zusammen mit der Straßenbahnlinie geplant wurde. Während zunächst beabsichtigt war, die Wasserleitung neben die Straßenbahngleise zu legen, um Revisionen oder Reparaturarbeiten an der Wasserleitung ohne Betriebsunterbrechung des Trambetriebs möglich zu machen, soll nach dem Tekturantrag die Wasserleitung unter den Straßenbahngleisen liegen, um die Eingriffe in den Wurzelbereich der Bäume im F.-Garten zu minimieren. Zusätzlich wurde die Höhe der geplanten Hochkette im Bereich des F.-Gartens reduziert (Tragseilhöhe nunmehr ca. 5,20 m bis 5,70 m, Höhe der Masten zwischen 7,70 m und 9 m, Höhe der einseitigen Masten 10,20 m). Mit Bescheid vom 7. 5. 2001 lehnte die Regierung von B. den Antrag der Kl. auf Planfeststellung ab.

Überwiegende Gründe für die erforderliche verkehrsplanerische Rechtfertigung des Vorhabens lägen nicht vor. Hinsichtlich der Verkehrssicherheit im F.-Garten sei durch die geplante Straßenbahn im Verhältnis zum bestehenden Busverkehr, der insoweit bereits keine ideale Lösung darstelle, nochmals eine deutliche Verschlechterung zu erwarten. Jedenfalls stünden dem Vorhaben gewichtige Belange des Natur- und Denkmalschutzes in Bezug auf die besondere Bedeutung und Funktion des F.-Gartens entgegen; ein diese Belange überwiegender Verkehrswert des Vorhabens könne nicht festgestellt werden.

Die Klage hatte keinen Erfolg.

### **Aus den Gründen**

Die Klage bleibt mit ihrem Haupt- und Hilfsantrag ohne Erfolg. Der Bescheid der Regierung von B. vom 7. 5. 2001 ist rechtmäßig und verletzt die Kl. nicht in ihren Rechten. Die Kl. kann weder die von ihr begehrte Verpflichtung des Beklagten auf Feststellung des beantragten Plans für den Bau einer Straßen-Neubaustrecke (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO) noch die Verpflichtung des Beklagten zur Neubescheidung unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts (§ 113 Abs. 5 Satz 2 VwGO) beanspruchen.

1. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 PBefG dürfen Betriebsanlagen für Straßenbahnen nur gebaut werden, wenn der Plan vorher festgestellt ist. Mit dieser Regelung wird der Planfeststellungsbehörde eine planerische Gestaltungsfreiheit eingeräumt, die sich in umfassender Weise auf schlechthin alle planerischen Gesichtspunkte erstreckt, die zur Verwirklichung der gesetzlich vorgesehenen Planungsaufgabe und zugleich zur Bewältigung der von dem Planvorhaben in seiner räumlichen Umgebung aufgeworfenen Probleme von Bedeutung sind (vgl. z. B. BVerwG vom 7. 7. 1978, BVerwGE 56,110/116). Die besondere Struktur einer solchen fachplanerischen Entscheidung schließt in Fällen der vorliegenden Art, in denen der Vorhabensträger gegen eine ablehnende Entscheidung der Planfeststellungsbehörde klagt, einen (strikten) Anspruch der Kl. auf Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses in dem Sinne aus, dass bei Erfüllung bestimmter tatbestandlicher Voraussetzungen dem Antrag zwingend stattgegeben werden muss. Vielmehr hat der Vorhabensträger nur einen Rechtsanspruch auf die fehlerfreie Ausübung des Planungsermessens, der sich auf alle abwägungserheblichen Gesichtspunkte erstreckt; dies gilt auch für einen privaten Vorhabensträger.

Stehen einem Vorhaben unter dem Blickwinkel der planerischen Abwägung keine rechtlichen Hindernisse entgegen, steht der Planfeststellungsbehörde kein eigenständiges Versagungsermessen mehr zu (vgl. BVerwG vom 24. 11. 1994, BVerwGE 97, 143). In die Abwägung geht als Belang auch das Interesse des Vorhabenträgers an der Verwirklichung des Vorhabens ein, dass sich bei gemeinnützigen Planfeststellungen, wie dem vorliegenden Vorhaben des öffentlichen Personennahverkehrs, mit dem öffentlichen Interesse an dem Vorhaben deckt (vgl. Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 6. Aufl. 2001, RdNr. 166 zu § 44).

2. Die Planfeststellungsbehörde hat ihren ablehnenden Bescheid, wie sich aus dem Gesamtkontext der Begründung des Planfeststellungsbeschlusses ergibt, selbständig entscheidungstragend auch darauf gestützt, dass mit dem geplanten Vorhaben ein unverhältnismäßiger Eingriff in den F.-Garten als Garten- und Baudenkmal verbunden wäre und ein diese Belange überwiegender Verkehrswert des Vorhabens nicht festgestellt werden könne. Mit dieser Abwägungsentscheidung

wird der Anspruch der Kl. auf fehlerfreie Ausübung des Planungsermessens nicht verletzt. Ob daneben auch eine fehlende Planrechtfertigung oder Aspekte der Verkehrssicherheit einer positiven Entscheidung für das Vorhaben entgegenstehen, bedarf damit keiner Entscheidung, auch wenn das Vorhaben hinsichtlich der Verkehrssicherheit nicht als unproblematisch erscheint, wie im ablehnenden Bescheid ausgeführt wird. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf den die Trasse im F.-Garten querenden Fußgänger- und Radfahrerverkehr.

Das in § 28 Abs. 1 Satz 2 PBefG normierte Abwägungsgebot verlangt nach der Rspr. des BVerwG, dass eine Abwägung überhaupt stattfindet, in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und weder die Bedeutung der durch das Vorhaben betroffenen Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Gebot sachgerechter Abwägung nicht verletzt, wenn sich die Planfeststellungsbehörde im Widerstreit der verschiedenen Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet. Die darin liegende Bewertung der von der Planung berührten Belange und ihre Gewichtung im Verhältnis untereinander ist ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. Diese beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots auf die Frage, ob die Planfeststellungsbehörde die abwägungserheblichen Gesichtspunkte zutreffend erfasst hat und ob sie – auf der Grundlage eines derart zutreffend ermittelten Abwägungsmaterials – die aufgezeigten Grenzen der ihr obliegenden Gewichtung eingehalten hat (vgl. z. B. BVerwG vom 14. 2. 1975, BVerwGE 48, 56[63] und vom 21.3 1996, BVerwGE 100, 370[383f.]). Gemessen an diesen Maßstäben ist die Ablehnungsentscheidung rechtlich nicht zu beanstanden.

2.1 Die Planfeststellungsbehörde hat die für das von der Kl. beantragte Vorhaben sprechenden öffentlichen Belange in ihre Abwägung eingestellt und deren Bedeutung nicht verkannt.

2.1.1 Entgegen dem Klagevorbringen kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Regierung von B. das Vorhandensein von Versagungsgründen nach § 13 Abs. 2 PBefG als einen im Abwägungswege nicht zu überwindenden Belang verstanden hat und insoweit nicht in den Abwägungsvorgang eingetreten ist. Wie der Begründung des ablehnenden Bescheids (S. 8) entnommen werden kann, hat die Regierung von B. für ihre Entscheidung über den Planfeststellungsantrag der Kl. im Ausgangspunkt darauf abgestellt, dass diese Entscheidung auf der Grundlage einer eigenständigen und umfassenden fachplanerischen Abwägung zu treffen ist und eine positive Entscheidung nur ergehen kann, wenn sich vorhabensbedingte Eingriffe in Bezug auf den verkehrlichen Wert des Vorhabens als insgesamt verhältnismäßig darstellen. Im Anschluss daran hat sie zunächst unter dem Oberbegriff der „verkehrsplanerischen Rechtfertigung“ das für das Vorhaben sprechende öffentliche Verkehrsbedürfnis und danach die von dem Vorhaben aufgeworfenen Fragen der Verkehrssicherheit sowie die von ihm verursachten Beeinträchtigungen des F.-Gartens unter naturschutzfachlichen und denkmalschutzfachlichen Gesichtspunkten ermittelt und bewertet und abschließend eine Gesamtabwägung vorgenommen ...

Dass sich die Regierung im Rahmen der Bewertung des öffentlichen Interesses am Vorhaben an den Genehmigungsvoraussetzungen des § 13 Abs. 2 Ziff. 2 PBefG orientiert hat, lässt für sich genommen einen Abwägungsausfall nicht hervortreten. Es steht außer Zweifel, dass die dort genannten Voraussetzungen einen Teil des

Abwägungsmaterials der personenförderungsrechtlichen Planfeststellung bilden (vgl. OVG NW vom 1. 9. 1997, UPR 1998, 116). Für den BayVGH ist zudem nicht erkennbar, dass die Planfeststellungsbehörde den Antrag der Kl. ausschlaggebend mit der Erwägung abgelehnt hat, das Vorhaben beeinträchtigt öffentliche Verkehrsinteressen. Im ablehnenden Bescheid wird vielmehr unter der Überschrift „Gesamtabwägung“ zusammenfassend ausgeführt (S. 17), dass die Planfeststellungsbehörde vor dem Hintergrund gesetzlicher Vorgaben und Wertungen nicht feststellen könne, dass überwiegende Gründe für die erforderliche verkehrsplanerische Rechtfertigung des Vorhabens vorlägen. Zwar mag die daran anschließende Aussage, eine positive Entscheidung über den Antrag sei damit bereits ausgeschlossen, missverständlich erscheinen. Jedenfalls wird aber aus dem argumentativen Begründungszusammenhang deutlich, dass eine Abwägung des öffentlichen Verkehrsinteresses am Vorhaben mit anderen Belangen erfolgt ist. Es kommt hinzu, dass in der Begründung anschließend darauf verwiesen wird, dass auch bei einer ausreichenden verkehrsplanerischen Rechtfertigung mit dem Vorhaben ein unverhältnismäßiger Eingriff in den F.-Garten als Garten- und Baudenkmal mit seinen verschiedenen hochwertigen Funktionen verbunden wäre.

2.1.5 Die Planfeststellungsbehörde hat die Verkehrsbedeutung des Vorhabens nicht verkannt. Im Rahmen der Abwägung der für das Vorhaben sprechenden Belange mit den Belangen des Natur- und Denkmalschutzes hat sie ein ausreichendes Verkehrsbedürfnis für die Neubaustrecke unterstellt. Sie hat auch die Erforderlichkeit tangentialer Verkehrsverbindungen nicht grundsätzlich in Zweifel gezogen. Allerdings wird im ablehnenden Bescheid zutreffend darauf hingewiesen, dass das Vorhaben im Hinblick auf die Verkehrsbedienung nicht nur Vorteile gegenüber der bisherigen Situation mit sich bringt, was auch von der Kl. nicht bestritten wird. ...

2.2 Es kann nicht festgestellt werden, dass die Planfeststellungsbehörde die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege sowie des Denkmalschutzes fehlerhaft ermittelt oder bewertet hat.

2.2.1 Soweit die Kl. einen Abwägungsausfall bezüglich der Belange des Naturschutzes im allgemeinen und der Unterschützstellung des F.-Gartens durch die Münchner Landschaftsschutzverordnung rügt, bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass die Planfeststellungsbehörde den ihr eingeräumten Spielraum bei der Bewertung dieser Belange verkannt hat. ...

2.2.2 Die Planfeststellungsbehörde geht zutreffend davon aus, dass durch einen Straßenbahnneubau im F.-Garten vor allem im unmittelbaren Trassenbereich sowohl das Landschaftsbild als auch das Baudenkmal F.-Garten erheblich beeinträchtigt wird, weil das bisherige Straßenerscheinungsbild in einem Zentralbereich des F.-Gartens nachhaltig verändert und zukünftig durch die für die Straßenbahn erforderlichen technischen Einrichtungen (Fahrleitungsanlage mit 37 Masten und Abspannung, 13 Beleuchtungsmasten und ständig vorhandener, monoton starrer Gleiskörper) geprägt würde. Sie stützt sich dabei auf die nachvollziehbaren Ausführungen in der naturschutzfachlichen Beurteilung durch die höhere Naturschutzbehörde vom 14. 2. 2001, in den Stellungnahmen des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege vom 1. 10. 1998 und vom 18. 1. 2001 sowie im – während des Planfeststellungsverfahrens eingeholten – Gutachten des Sachverständigen für Landschaftsästhetik und Erholungswesen in Landschaftspflege und Naturschutz X. vom Oktober 2000. Wie den Stellungnahmen und dem Gutachten entnommen werden kann, wurde dabei die von der Kl. vorgelegte Umweltverträglichkeitsstudie berücksichtigt. Nach dieser Studie vom 15. 7. 1998 mit

Tektur Oktober 2000 werden die Veränderungen der Landschaft durch die Anlage der Straßenbahnstrecke als eine erhebliche und nachhaltige Beeinträchtigung des Landschaftsbilds und des Kulturguts F.-Garten erachtet (vgl. S. 59 und 96 der Studie). Diesbezüglich wird insbesondere darauf verwiesen, dass durch die neue Trasse die Straße im Durchschnitt um etwa 1 m, in wenigen Teilbereichen um max. etwa 2,80 m verbreitert wird; im Bereich der Haltestelle C.-Turm erfolgt eine Verbreiterung um bis zu 6,80 m. Durch die notwendigen Rückschnittmaßnahmen zur Aufweitung des Lichtraumprofils werde die Straße stellenweise zusätzlich optisch verbreitert. Zudem werde durch die Errichtung der 37 Fahrleitungsmasten zuzüglich 13 Beleuchtungsmasten und der Fahrleitung ein neues technisches Element in den Straßenraum eingeführt, das den Straßenraum wiederum etwas einenge. Durch die reduzierte Höhe der Fahrleitung von 4,20 m dürfte der Fahrdraht häufig die Horizontlinie des Betrachters bilden. Nach Einschätzung der Studie (S. 68) ist ein Ausgleich dieses erheblichen und nachhaltigen Eingriffs nicht möglich, da eine Beeinträchtigung der Blickbezüge für einen durchschnittlichen Betrachter auch nach Kaschierungspflanzungen als störend empfunden werden dürfte. Im Gutachten des Sachverständigen X. wird nachvollziehbar zu den Auswirkungen der Straßenbahn-Neubaustrecke auf das Straßenbild der bisherigen Busstraße zusammenfassend Folgendes ausgeführt (S. 88, 89):

„Die beschriebenen Vielfaltsverluste im Straßenbild, die mit der Verbreiterung, der Streckung und der Verstetigung des Straßenoberbaus einsetzen würden, müssen als gravierend eingeschätzt werden. Dazu würden noch die erwähnten Verluste der Raumvielfalt (durch die Breite der Straße) sowie die der Perspektivvielfalt treten (vor allem wegen langer überschaubarer Straßenabschnitte), so dass insgesamt die Vielfalt erheblich reduziert würde.

Eine vergleichbare Einstufung muss bei der Naturnähe vorgenommen werden. Die Dominanz der vielen technischen Elemente wie Schienen, Fahrdrahtabspannung, Zweigleisenausleger, Masten usw. in einer sonst landschaftlich-natürlichen Umgebung wie auch die Vielzahl der auf der Strecke verkehrenden Straßenbahnzüge würde im Straßenbild, wie es sich nach der Errichtung der geplanten zweigleisigen Straßenbahn-Neubaustrecke dem Betrachter darbieten würde, einen der Wirkungstiefe nach erheblichen Naturnäheverlust verursachen. Am größten aber wären, wie dargelegt, die Eigenartsverluste des Straßenbildes, hervorgerufen vor allem durch das Fahrleitungssystem mit seinen visuell auffälligen Drahtabspannungen, durch den technisch und monoton-stetigen Charakter des Straßenverlaufs wie auch durch die visuell mächtigen Straßenbahnzüge, die sich bei dem geplanten dichten Takt im Bild ebenfalls deutlich niederschlagen würden. Daher sind auch die Eigenartsverluste im Straßenbild als erheblich einzuschätzen. Wie bereits mehrfach erwähnt, ist der Bau der vorgesehenen Straßenbahn-Neubaustrecke nicht als vorübergehende Maßnahme geplant, sondern als eine langfristige Einrichtung zur Verbesserung des Gesamtnetzes des öffentlichen Personennahverkehrs in München. Die mit dieser Verkehrsmaßnahme verbundenen erheblichen Verluste an Vielfalt, Naturnähe und Eigenart im Bild der Trambahnstraße durch den F.-Garten sind daher zugleich als nachhaltig einzuschätzen.“

Die Auswirkungen auf den F.-Garten als Gartendenkmal werden wie folgt beschrieben (S. 67–70):

„Durch die gegenüber der Bustrasse weitere Glättung der kleinteiligen Wegeschwüngen bei der Längstrassierung der geplanten Trambahnstraße, durch die Verbreiterung der Straße um 1 bis 3 m gegenüber der Bustrasse, durch den

gleichmäßigen breiten Oberbau der Straßentrasse aus Betonfertigzeilen (wie auch durch die durchgängig asphaltierte Mischfläche), durch die Absetzung seitlicher, stetig paralleler Radfahrstreifen, durch die mehr oder weniger parallele Gleisführung und durch die parallel-symetrische Fahrleitungsanlage würde aus dem im Skellschen Entwurf vorgesehenen landwirtschaftlichen Fahrweg eine technisch-urbane Straße entstehen. An die Stelle diskreter Fahrbahnabschnitte mit je eigenem Aussehen, wie sie teilweise auf der Busstraße noch erlebbar sind, träte eine Straße monotoner Stetigkeit. Die Straßenbahntrasse würde aufgrund der Kurvenglättung und ihrer Aufweitung in die Breite über weite Strecken überschaubar und damit vorhersagbar, das so wichtige Überraschungsmoment bei der Wegeführung im Landschaftsgarten ginge noch stärker verloren ...

Der technische Charakter der vorgesehenen Trasse würde insbesondere auch durch die für den Straßenbahnbetrieb notwendige Fahrleitungsanlage hervorgerufen, wobei sich je nach Wahl des Fahrleitungssystems graduell durchaus Unterschiede ergeben.... Bzgl. der visuellen Dominanz (Zahl und Höhe der Maste, maximale Bauhöhe der Abspannung, Verdrahtungsaufwand, Höhe des Lichtraumprofils u. a.) wäre die Hochkette mit reduzierter Höhe des Fahrseils die günstigste Lösung überhaupt, denn sie impliziert nicht nur weniger Fahrleitungsmaste (37 Stück), viele Masten wären bei dieser Lösung auch deutlich niedriger (7,70 m bis 12,00 m), und die Bauhöhe der Abspannung wäre (mit 6,70 m) so gering wie bei der Flachkette.... Die von den verschiedenen Fahrleitungssystemen hervorgerufenen Unterschiede der visuellen Auswirkungen sind jedoch nur gradueller Art. Gleichgültig welches System gewählt wird, in jedem Falle entstände mit der Einführung einer solchen technischen Einrichtung in die idealisierte Natur des F.-Gartens eine gravierende visuelle Beeinträchtigung. Das menschliche Auge arbeitet antizipierend, ‚greift‘ z. B. nach den Drähten der Fahrleitung, selbst wenn sie nur streckenweise im Laubdach zu sehen wären, und setzt sie, wie die Gestaltpsychologie zeigt, erlebnismäßig zu einer vollständigen Gestalt zusammen. Visuelle ‚Optimierungen‘ technischer Lösungen, wie sie z. B. mit einer Hochkette reduzierter Höhe versucht wird, können in dieser spezifischen Situation eines naturnahen Landschaftsgartens den grundlegenden Schaden nicht verhindern. Das gilt auch für die meisten der anderen (technischen) Vorschläge, die die Stadtwerke zur Verminderung negativer Auswirkungen der Straßenbahntrasse machen (z. B. Reduzierung der Mastenzahl).

Gemessen an der grundsätzlichen Beeinträchtigung der künstlerischen Gestalt des Wegraums (z. B. durch die immer noch verbleibende Vielzahl der Masten) ist die Wirksamkeit objektseitiger Minderungsmaßnahmen relativ gering. Weitgehend verloren ginge im Verlauf der geplanten Straßenbahntrasse das Prinzip der Engführungen zwischen Raumaufweitungen. Das unverändert breite, offene Straßenbahnnetz, das durch die Anlage der Straßenbahntrasse mit den beidseitigen Radfahrstreifen und dem Fahrleitungsaufbau entstehen würde, ließe keinen Raum mehr für die subtile Gestaltung solch eng geführter Abschnitte. Auch die heutige Bustrasse hat in Bezug auf diese räumlichen Gestaltungsqualitäten bereits Verluste aufzuweisen, insbes. im südlichen Abschnitt von der Orangerie bis zur Hirschauerstraße (öffentliche Straße). Das am Skell'schen Entwurf orientierte Pflegekonzept für den F.-Garten der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen macht aber deutlich, dass die Busstraße doch noch so wenig 'kanalisiert' und verstetigt ist, dass das ursprüngliche Raumbildungsmuster, das in manchen Partien ansatzweise noch erkennbar ist, in einer denkmalpflegerischen Anstrengung zumindest in größeren Teilen erfolgreich rekonstruierbar wäre.“

Methodische Mängel dieses Gutachtens sind nicht ersichtlich. Entgegen dem Klagevorbringen kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Gutachten seinen Überlegungen nicht den heutigen Zustand des F.-Gartens zugrunde legt, sondern ein geplantes Idealbild, dem der F.-Garten nie entsprochen hat. Die Beeinträchtigungen des Gartendenkmals durch die Errichtung des vierspurigen, etwas erhöht geführten Mittleren Rings nördlich des H.-Sees wird im Gutachten (S. 39) ausdrücklich angesprochen und dahingehend beurteilt, dass dadurch die Gesamtanlage deutlich in einen Süd- und Nordteil getrennt wird. Die weitere Untersuchung beschränkt sich nachvollziehbar auf den südlichen Teil des F.-Gartens ..., da das Straßenbahnvorhaben auf der Busstraße etwa mittig in diesem „eigentlichen F.-Garten“ verläuft und die Sichtbeziehungen nach Süden und Norden mit einigen Ausnahmen nicht über diesen Teil des Parks hinausgehen (vgl. S. 5 des Gutachtens).

Im Gutachten wird außerdem die bestehende Busstraße nicht nur in ihrem Bestand eingehend beschrieben, sondern auch hinsichtlich ihrer negativen Auswirkungen auf das Landschaftsbild und das Gartendenkmal dargestellt und bewertet. (...) Zu Recht berücksichtigt das Gutachten beim Vergleich der Beeinträchtigungen durch die Busstraße und durch die Straßenbahntrasse das Pflegekonzept der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen für den F.-Garten (vgl. Anhang 2 zur Stellungnahme vom 10. 2. 1999). Danach ist es das Ziel der gartenpflegerischen Maßnahmen, den Straßenverlauf der durch den Hirschangerwald führenden Busstraße prinzipiell an den ursprünglichen Wegeverlauf anzunähern. Nach dem Konzept kommt dem – von dichten Gehölzbeständen geprägten – Parkbereich mit dem historischen Hirschangerwald im Zentrum des ältesten Teils des F.-Gartens eine besondere gestalterische Bedeutung zu. Während diese Maßnahmen unter Beachtung der gegenwärtigen Nutzungsanforderungen (Linienbusverkehr) realisierbar erscheinen, steht ihnen nach Einschätzung der Bayerischen Verwaltung der staatlichen Schlösser, Gärten und Seen die angestrebte Straßenbahn als schienengebundenes und dadurch wenig flexibles Verkehrsmittel grundsätzlich entgegen. Das von der Kl. vorgelegte Landschafts- und visuelle Gutachten ... rechtfertigt keine andere Beurteilung. Zwar kommt dieses Gutachten zusammenfassend zu dem Ergebnis, dass die geplante Straßenbahn durch den F.-Garten insgesamt einen sehr moderaten Einfluss auf die momentan gegebene Situation der Fahrstraße und ihre direkte Umgebung hat. Dies ändert jedoch nichts daran, dass im Gutachten, vor allem von Standpunkten auf der Fahrstraße mit Blickrichtung Fahrstraße aus, erhebliche wahrnehmbare oder zumindest wahrnehmbare visuelle Veränderungen festgestellt werden. Besonders deutlich wird dies, wie sich z. B. dem Fotoblickpunkt Nr. 11 entnehmen lässt, in einem Bereich, der im Gutachten selbst als sehr empfindlich eingeschätzt wird. Gerade hier wird anschaulich, wie störend die Straßenbahntrasse mit ihren erforderlichen technischen Einrichtungen als Fremdkörper in Erscheinung treten würde. Im Hinblick darauf ist nicht nachvollziehbar, warum das Gutachten davon ausgeht, dass eine über das Vorhandene hinausgehende Beeinträchtigung durch die Straßenbahntrasse praktisch nicht feststellbar sein soll, zumal auch nicht deutlich genug herausgearbeitet wird, warum im Vergleich dazu bereits die Buslinie als visuell stark beeinflussend angesehen wird. Zweifelhaft bleibt zudem, inwieweit die mitten in der Vegetationsperiode entstandenen Bilder im Gutachten eine realistische Einschätzung der Situation für die Jahreszeiten ermöglichen, in denen Bäume und Sträucher kein oder nur wenig Laub tragen. Soweit im Gutachten Maßnahmen zur Minimierung der Auswirkungen des Vorhabens auf den F.-Garten vorgeschlagen werden, erfolgen

diese unter dem ausdrücklichen Vorbehalt weiterer detaillierter Planungen oder werden in ihren Wirkungen nicht genügend problematisiert. Dies gilt insb. im Hinblick auf den Vorschlag, mehrere Masten tiefer in die Vegetation hinein zu versetzen (...). Diesbezüglich bleibt offen, ob und inwieweit dadurch angesichts der Höhe und des Durchmessers der Masten sowie der Höhe der Fahrleitung zusätzliche unerwünschte Vegetationsverluste eintreten oder stärkere Baumkronenschnitte erforderlich werden würden.

3. Auch das Abwägungsergebnis lässt sich rechtlich nicht beanstanden. Ein rechtlich fehlerhaftes Abwägungsergebnis liegt vor, wenn der Ausgleich zwischen den von einer Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Ein eindeutiges Übergewicht der für oder gegen das Vorhaben sprechenden Gesichtspunkte braucht aber nicht gegeben sein, um von einer sachgerechten Abwägung der Belange ausgehen zu können (vgl. BVerwG vom 5. 12. 1986, BVerwGE 75, 214[253], und vom 11. 7. 2001, NVwZ 2002, 350[356]). Das Gericht hat vielmehr die Befugnis der Planfeststellungsbehörde zu beachten, die Vorzugswürdigkeit des einen gegenüber dem anderen öffentlichen oder privaten Belang zu bestimmen (vgl. BVerwG a. a. O.). Eine Grenze findet die planerische Gestaltungsfreiheit erst dort, wo einer der abwägungsbeachtlichen Belange in geradezu unvertretbarer Weise zu kurz kommt (vgl. BVerwG vom 15. 1. 2004, NVwZ 2004, 732[738]). Das kann hinsichtlich der Verkehrsbedeutung des Vorhabens nicht festgestellt werden. ...

Keiner abschließenden Entscheidung bedarf in dem Zusammenhang, ob dem Nahverkehrsplan der Landeshauptstadt München im Rahmen der Abwägung ein besonderes Gewicht zuzuerkennen ist oder er als einfacher abwägungserheblicher Belang anzusehen ist. ... Selbst wenn der Nahverkehrsplan als ein solches Optimierungsgebot anzusehen wäre, wovon die Regierung ausgegangen ist (vgl. oben S. 10), kann er im Rahmen der planerischen Abwägung durch entsprechend gewichtige andere Belange überwunden werden (vgl. BVerwG vom 22. 3. 1985, BVerwGE 71, 163/165).

Dass der F.-Garten als herausragendes Beispiel klassisch-landschaftlicher Gartengestaltung von europäischem Rang und als naturschutzrechtlich geschützte historische Kulturlandschaft ein Gartendenkmal von außergewöhnlich hoher Bedeutung darstellt, steht außer Zweifel und wird auch von der Kl. nicht in Frage gestellt.

Schließlich kann nicht außer Betracht bleiben, dass der Freistaat Bayern als Eigentümer des F.-Gartens kompromisshaft den Belangen des öffentlichen Personennahverkehrs bereits mit der Gestattung des Linienbusverkehrs Rechnung trägt, obwohl die dafür genutzte Trasse sich auf das ursprüngliche, zwischen den verschiedenen Gestaltungs- und Ausstattungselementen fein abgestimmte Erscheinungsbild des Fahrwegs negativ auswirkt. Danach kann nicht davon ausgegangen werden, dass die Planfeststellungsbehörde den gegen das Vorhaben sprechenden Belangen des Natur- und Denkmalschutzes ein Gewicht zugemessen hat, das schlechthin außer Verhältnis zu ihrer objektiven Gewichtigkeit steht. (...)

### **Anmerkung Spannemann**

Das Urteil behandelt einen der wenigen Fälle, in denen die Planfeststellungsbehörde aus Gründen des Denkmalschutzes eine Planfeststellung abgelehnt hat. Die Möglichkeit, dass im Einzelfall die Entscheidung zur Durchführung eines



Infrastrukturvorhabens wegen der Beeinträchtigung denkmalpflegerischer Belange als abwägungsfehlerhaft angesehen wird, ist i. d. R. nur theoretischer Natur (hierzu BVerwG, U. vom 15. 1. 2004, EzD 3.4.1. Nr. 5 mit Anm. Koehl). Betroffen war hier jedoch ein Gartendenkmal von europäischem Rang. Das Gericht hat sich ausführlich mit den zugrundeliegenden Gutachten und Gegengutachten auseinander gesetzt und ist in nachvollziehbarer Weise zu dem Schluss gekommen, dass die Gewichtung der für und gegen das Vorhaben sprechenden Belange durch die Planfeststellungsbehörde nicht zu beanstanden ist. Umso bemerkenswerter ist die Entscheidung, als einmal nicht die rein naturschutzfachlichen Belange der Realisierung eines Vorhabens entgegen standen, sondern es im Kern allein um die Nachvollziehbarkeit eines gartenkünstlerischen Konzepts ging. Im entschiedenen Fall sollte das Denkmal in seiner Substanz beeinträchtigt werden. Eine abwägungsfehlerfreie Ablehnung von Vorhaben ist aber auch bei Veränderungen in der Umgebung von Gartendenkmälern denkbar; dies gilt vor allem für die zunehmende Technisierung der Kulturlandschaft durch Windkraftanlagen.

*(Spennemann)*