

Leitsatz

Zu den Anforderungen an die Gewichtung des Erweiterungsinteresses für einen landwirtschaftlichen Betrieb, wenn zum Schutz des Ortsbildes im bisherigen Außenbereich durch Bebauungsplan eine Fläche für die Landwirtschaft festgesetzt und gleichzeitig die Möglichkeit der Errichtung auch bislang privilegiert zulässiger baulicher Anlagen ausgeschlossen wird

Zum Sachverhalt

Der ASt. wendet sich mit seinem Normenkontrollantrag gegen den Bebauungsplan „T.“ der Ag.. Der Bebauungsplan sieht u. a. die Festsetzung eines Geländestreifens nördlich der Ortsrandbebauung in der T. Straße als Fläche für die Landwirtschaft vor, die nicht bebaut werden darf. Der ASt. betreibt auf dem Grundstück T. Straße ... im Gemeindegebiet der Ag. ein Weingut. An das Betriebsgrundstück schließt sich in nördlicher Richtung ein bislang im Außenbereich gelegenes Grundstück an, auf dem sich eine genehmigte Betriebs- und Lagerhalle mit Wohnung befindet, die ebenfalls zum Weingut gehören. Sein Antrag, ihm für die Erweiterung dieser Halle einen Bauvorbescheid zu erteilen, wurde mit Bescheid der Kreisverwaltung Südliche Weinstraße vom 10. Dezember 2014 unter Hinweis auf den zwischenzeitlich in Kraft getretenen Bebauungsplan abgelehnt. In der Begründung des Bebauungsplans heißt es unter anderem, die Festsetzung des nicht bebaubaren Geländestreifens ergebe sich aus der Schutzwirkung durch die Denkmalzone, die gestört werde, wenn die Wechselwirkung zwischen Ortsrand und Weinbau durch bauliche Anlagen beeinträchtigt werde. Die nördliche Bebauung der T. Straße sei als gestalterische Einheit anzusehen. Der Ortsrand beziehe seine Wertigkeit aus der Freistellung gegenüber der umgebenden Landschaft. Die zum Betrieb des ASt. gehörende landwirtschaftliche Aussiedlung zeige deutlich die nachteiligen Auswirkungen, die mit der Blickbeeinträchtigung des Ortsrandes einhergingen. Als Ausweichmöglichkeit stehe eine von der Ag. im Flächennutzungsplan ausgewiesene Sondergebietsfläche für die Landwirtschaft zur Verfügung.

Aus den Gründen

Der zulässige Normenkontrollantrag hat in der Sache Erfolg.

Der Bebauungsplan „T.“ der Ag. erweist sich als fehlerhaft. Die Ag. hat dem Interesse der betroffenen Grundstückseigentümer und Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe an der Errichtung und Erweiterung landwirtschaftlicher Betriebsgebäude im Bereich der durch den Bebauungsplan festgesetzten landwirtschaftlichen Flächen nicht das erforderliche Gewicht beigemessen und daher dieses Interesse bei ihrer Abwägungsentscheidung nicht hinreichend berücksichtigt.

I. Der Normenkontrollantrag erweist sich als zulässig.

Der ASt. ist gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt. Nach dieser Vorschrift kann jede natürliche oder juristische Person den Antrag stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden.

Der ASt. ist zwar nicht als Eigentümer eines im Geltungsbereich des Bebauungsplans gelegenen Grundstücks von der Planung betroffen. Dem in seinem Grundeigentum betroffenen Eigentümer stehen obligatorisch berechnete Mieter oder Pächter in der Regel auch dann nicht gleich, wenn sie einen Bauantrag gestellt haben.

Der ASt. kann sich jedoch darauf berufen, in seinem Recht auf gerechte Abwägung seiner Belange verletzt zu sein. Dem in § 1 Abs. 7 BauGB enthaltenen Abwägungsgebot kommt ein drittbeschützender Charakter hinsichtlich solcher Belange zu, die für die planerische Abwägung erheblich sind (vgl. BVerwG, Urteil vom 24. September 1998 4 CN 2.98, BVerwGE 107, 215 und juris, Rn. 15 ff.; Beschluss vom 6. Dezember 2000, 4 BN 59.00, NVwZ 2001, 431 und juris, Rn. 7; Gerhardt/Bier, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, 29. EL 2015, § 47 Rn. 59 und 61a). Abwägungserheblich ist insoweit jedes mehr als geringfügige private Interesse, soweit es schutzwürdig ist. Zu den bei der Abwägung

zu berücksichtigenden Interessen gehört auch das Interesse des Pächters einer landwirtschaftlichen Fläche, hierauf ein landwirtschaftliches Betriebsgebäude unter Ausnutzung der Privilegierung des § 35 Abs. 1 Nr. 1 BauGB zu errichten (vgl. BVerwG, Urteil vom 5. November 1999 4 CN 3.99, BVerwGE 110, 36 und juris, Rn. 17 f., OVG RP, Urteil vom 29. September 2004 8 C 10626/04.OVG, BRS 67 Nr. 53 und juris, Rn. 15; OVG Lüneburg, Urteil vom 15. Januar 2004 1 KN 128/03, NuR 2005, 595 und juris, Rn. 16). Dass der ASt. aufgrund des Pachtvertrages nicht zur Errichtung oder Erweiterung des Betriebsgebäudes berechtigt wäre, wird seitens der Ag. nicht geltend gemacht.

II. Der Normenkontrollantrag ist auch begründet.

Die Ag. hat die Belange der von der Planung betroffenen Eigentümer sowie das Interesse sonstiger Betriebsinhaber an einer Erweiterung ihrer landwirtschaftlichen Betriebe im Rahmen der Abwägung nicht zutreffend gewichtet. Dieser Mangel war offensichtlich und hat das Ergebnis der Planung beeinflusst.

1. Der Bebauungsplan leidet allerdings nicht bereits an einem formalen Fehler. (...)

2. Der Bebauungsplan verstößt auch nicht gegen zwingende rechtliche Vorgaben. (...)

Im Falle der Ag. ist davon auszugehen, dass die Festsetzung einer landwirtschaftlichen Fläche, die nicht bebaut werden darf, eine schlüssige Grundlage in ihrer planerischen Konzeption findet und deshalb nicht als reine Verhinderungsplanung angesehen werden kann. Die Ag. verfolgt ausweislich der Begründung des Bebauungsplans das Ziel, das historisch wertvolle Ortsbild auf der Nordseite der T. Straße zu erhalten und der besonderen Lage am Haardtrand Rechnung zu tragen. Zudem wird auf die Blickbeziehung zur Villa Ludwigshöhe und zum Hambacher Schloss abgestellt. Das überkommene geschlossene Erscheinungsbild der Hofabschlüsse zur Landschaft hin soll erhalten bleiben. Zur Erreichung dieser Zielsetzung ist es schlüssig, wenn die Ag. eine Bebauung auf dem sich an den Ortsrand anschließenden Geländestreifen ausschließt. Dass die planerische Konzeption der Ag. nur vorgeschoben wäre, um eine weitere Bebauung dieses Bereichs zu verhindern, kann in diesem Zusammenhang nicht festgestellt werden.

3. Der Bebauungsplan lässt indessen einen beachtlichen Fehler im Abwägungsvorgang erkennen.

Die Ag. hat die zugunsten der betroffenen Landwirte sprechenden abwägungserheblichen Belange nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht in ihre Abwägung eingestellt und daher deren Eigentumsrecht und deren Interesse an der Erweiterung ihres Betriebes in wesentlichen Punkten nicht in angemessener Weise mit den für die getroffene Festsetzung sprechenden öffentlichen Belangen abgewogen.

a. Der Bebauungsplan muss Ergebnis einer sachgerechten Abwägung der betroffenen öffentlichen und privaten Belange sein. Ein möglicher Abwägungsfehler kann dabei sowohl in einer Verletzung des – nunmehr als Verfahrensnorm ausgestalteten – Gebots zur Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (§ 2 Abs. 3 BauGB) gesehen werden als auch in Nichtbeachtung der inhaltlichen Anforderungen des Abwägungsgebotes nach § 1 Abs. 7 BauGB. Über die Forderung zur Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials hinaus erweist sich die Abwägung aus materiell-rechtlichen Gründen dann als fehlerhaft, wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. Februar 1975 IV C 21.74, BVerwGE 48, 56 und juris, Rn. 37 m. w. N.; zu § 2 Abs. 3 BauGB: Urteil vom 9. April 2008 4 CN 1.07, BVerwGE 131, 100 und juris, Rn. 18).

b. Die Ag. hat für ihre Entscheidung, auf den an den Ortsrand anschließenden landwirtschaftlichen Flächen eine Bebauung auszuschließen, zwar öffentliche Belange angeführt, die diese Festsetzung grundsätzlich rechtfertigen können. Indessen hat sie dabei das Interesse der betroffenen Landwirte nicht hinreichend erfasst.

Die Festsetzung von Flächen, die gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB von einer Bebauung freizuhalten sind, ist – gerade, wenn hiervon privilegierte landwirtschaftliche Vorhaben betroffen sind – nur zulässig, wenn sie durch entsprechend gewichtige städtebauliche Belange gerechtfertigt ist. Mit dem Ausschluss jeglicher Bebauung ist eine einschneidende Bestimmung von Inhalt und Schranken des Grundeigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG verbunden. Hiernach müssen für den Ausschluss jeglicher Bebauung gewichtige Belange sprechen, die die entgegenstehenden Eigentumsbelange überwiegen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 1998 4 NB 4/97, BRS 60

Nr. 20 und juris, Rn. 11 f.; BayVGH, Urteil vom 15. Januar 2007 1 N 04.1226, juris, Rn. 26; OVG RP, Urteil vom 25. Februar 2015 8 A 10945/14.OVG, LKRZ 2015, 254 und juris, Rn. 60).

Die Ag. hat zur Rechtfertigung der getroffenen Festsetzung auf die öffentlichen Belange des Denkmalschutzes sowie der Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) abgestellt und damit einen Gesichtspunkt benannt, dem in der konkreten örtlichen Situation ein gewisses Gewicht zukommt. Dem Ortsbild der Ag. nördlich der T. Straße kommt eine besondere Wertigkeit deshalb zu, weil es weiterhin eine sich an der historischen Ortsrandbebauung orientierende rückwärtige Gestaltung erkennen lässt. Dieses Bild ist zwar nicht mehr einheitlich erhalten, auch weist es gegenüber der Frontseite, die durch eine nach wie vor erkennbare tradierte Haus-Hof-Bauweise bestimmt ist, eine stärker aufgelockerte Bebauung auf. Der Ortsrand ist in diesem Bereich nach seinem Gesamteindruck jedoch weiterhin als weitgehend geschlossenes Band erkennbar und durch einen klar definierten Übergang zur umgebenden Weinbaulandschaft geprägt. Insoweit hebt die Ag. nachvollziehbar darauf ab, dass die bisherige Ortsrandsituation ihre Ausstrahlung und Wertigkeit für die Allgemeinheit auch aus der Freistellung gegenüber der umgebenden Landschaft entfaltet. Ebenfalls nachvollziehbar ist ihre Einschätzung, dass die bislang in diesem Bereich schon vorhandene landwirtschaftliche Gerätehalle das Ortsbild beeinträchtigt und auch wegen ihrer Dimensionierung in einer ansonsten intakten Grünzone als Fremdkörper wirke und deshalb eine planerische Korrektur angezeigt sei. Auch der Senat hatte in seinem Urteil vom 25. Februar 2015 im Verfahren 8 A 10945/14.OVG davon gesprochen, dass durch diese Aussiedlung eine Beeinträchtigung des Landschaftsbildes entstehe.

Ungeachtet der Frage, ob der Denkmalwert dieses Bereichs – wie dies in § 3 der Rechtsverordnung zur Unterschutzstellung einer Denkmalzone in Rhodt unter Rietburg zum Ausdruck kommt – weiterhin maßgeblich auch durch die rückwärtige Bebauung bestimmt ist, kann dennoch nicht außer Acht gelassen werden, dass es sich um einen Teil eines unter denkmalpflegerischen Gesichtspunkten besonders schützenswerten Ensembles handelt. Die Einschätzung der Wertigkeit des Ortsbildes wird auch nicht durch die Ausführungen des Verwaltungsgerichts Neustadt an der Weinstraße in seinem Urteil vom 16. April 2014 im Verfahren 5 K 540/13.NW in Frage gestellt. Das Verwaltungsgericht hat darauf abstellt, dass das Ortsbild im rückwärtigen Bereich der T. Straße keine Charakteristika aufweise, die hinreichend bedeutsam sein könnten, um sie einem privilegierten Vorhaben entgegen zu setzen. Aus Sicht des Verwaltungsgerichts handelt es sich um ein typisches rückwärtiges Ortsbild, ohne dass eine besondere ästhetische oder historische Wertigkeit erkennbar sei. Die entsprechenden Feststellungen hat das Verwaltungsgericht indessen zur Klärung der Frage getroffen, ob dem privilegierten Bauvorhaben, das Gegenstand des Verfahrens war, öffentliche Belange deshalb entgegenstehen, weil es das Orts- und Landschaftsbild verunstaltet (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 5 BauGB). Die Gefahr einer derart schwerwiegenden Beeinträchtigung ist aber als Grundlage der Abwägung im Planungsverfahren nicht zu fordern. Insbesondere setzt eine besondere Wertigkeit des Ortsbildes im Rahmen der Planungsentscheidung keine unter ästhetischen Gesichtspunkten besonders schutzwürdige Gestaltung voraus.

c. Hat die Ag. sich hiernach zur Rechtfertigung des Ausschlusses von baulichen Anlagen im Bereich der Flächen für die Landwirtschaft auf Belange gestützt, die grundsätzlich geeignet sind, sich gegen die Eigentumsrechte und sonstige Interessen der betroffenen Landwirte durchzusetzen, so fehlt es doch an einer alle maßgeblichen Aspekte erfassenden Gewichtung des Belangs der Grundstückseigentümer an der Aufrechterhaltung der bestehenden Bebauungsmöglichkeit sowie des Interesses der sonstigen Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe an der Möglichkeit, diese standortnah zu erweitern.

Insbesondere das Erweiterungsinteresse des ASt. hat die Ag. nicht umfassend bei ihrer Abwägung berücksichtigt. So unterstellt sie in der Begründung des Bebauungsplans, dass der einzige im Bereich der T. Straße ansässige Vollerwerbsswinzer – gemeint ist der ASt. – bereits hinreichend erweitert habe und verneint damit von vornherein einen entsprechenden Flächenbedarf. Diese Feststellung steht indessen im Widerspruch zu den Darlegungen des ASt. in seinem Einwendungsschreiben vom 25. August 2013, in dem er ausdrücklich darauf verwiesen hat, auf dem bereits bebauten Grundstück Flurstück-Nr. ... eine Betriebserweiterung vornehmen zu wollen. Hierzu habe er, was er mit weiterem Einwendungsschreiben vom 29. Januar 2014 mitteilte, eine Bauvoranfrage eingereicht. Auch die

Landwirtschaftskammer Rheinland-Pfalz spricht hinsichtlich des ASt. in ihrer Stellungnahme vom 21. August 2013 davon, dass bei ihm mit baulichem Erweiterungsbedarf zu rechnen sei, da die Entwicklung eines Weinbaubetriebes im Normalfall steigende Flächenansprüche mit sich bringe.

Mit diesem schlüssig dargelegten spezifischen Erweiterungsbedarf hat sich die Ag. bei ihrer Entscheidung aber nicht auseinandergesetzt. Abgesehen davon, dass sie diesen Bedarf völlig verneint hat, hat sie in ihre Überlegungen nicht einbezogen, ob das Grundstück Flurstück-Nr. ... aus dem Bebauungsverbot vor dem Hintergrund ausgenommen werden kann, dass das Grundstück bereits größtenteils mit landwirtschaftlichen Betriebsgebäuden bebaut ist und damit durch eine Erweiterung des bereits vorhandenen Bestandes eine im Vergleich zu vollständig unbebauten Grundstücken geringfügigere Beeinträchtigung des Ortsbildes zu erwarten ist, die gegebenenfalls auch durch zusätzliche gestalterische Auflagen weiter vermindert werden könnte.

Angesichts des einschneidenden Eingriffs in das Eigentumsrecht der betroffenen Landwirte, wird auch der pauschale Hinweis darauf, dass die Möglichkeit einer Aussiedlung an einen anderen Ort bestehe, wenn der Bereich der durch den Bebauungsplan festgesetzten privaten Grünflächen hierfür nicht ausreichend sei, dem Gewicht dieses Belangs nicht gerecht. Angesichts des Umstandes, dass die Bebauung weiterer Außenbereichsflächen im Gemeindegebiet im Hinblick auf die Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes als problematisch angesehen wird (vgl. etwa den in Aussicht genommenen Standort im Verfahren 8 A 10945/14.OVG), hätte es im Rahmen der Abwägung einer vertiefteren Auseinandersetzung mit möglichen Standorten bedurft, auf denen eine Aussiedlung möglich ist und die auch tatsächlich verfügbar sind. Dies gilt auch hinsichtlich des bislang lediglich im Flächennutzungsplan vorgesehenen Sondergebiets für die Landwirtschaft, zu dem der ASt. in der mündlichen Verhandlung darlegte, dass für ihn keine Möglichkeit bestehe, innerhalb dieses Gebiets Flächen zu erwerben. Dabei gewinnt auch die Frage Bedeutung, ob die Lage möglicher Ausweichflächen im Hinblick auf die Betriebsabläufe der betroffenen Winzerbetriebe als zumutbar angesehen werden kann. Gerade bei einem nur geringfügigen Erweiterungsbedarf, wie er derzeit beim ASt. besteht, kann es sich als unwirtschaftlich erweisen, einen vergleichsweise kleinen Betriebsteil abgelegen vom eigentlichen Betriebsgebäude unterzubringen.

Stellt sich hiernach die Gewichtung der Interessen der von der Planung betroffenen Landwirte als fehlerhaft dar, so erweist sich dieser Mangel als beachtlich, da er offensichtlich ist und die konkrete Möglichkeit besteht, dass er sich auf das Ergebnis der Planung ausgewirkt hat (§ 214 Abs. 3 Satz 2, 2. Halbsatz BauGB). (...)