

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof Urteil vom 2.10.2014 – 2 B 14.816 – Veröffentlicht in juris = EzD 3.2 Nr. 58 mit Anm Spannemann

Leitsatz

Zur Zulässigkeit des Ausschlusses von Mobilfunkanlagen zum Schutz des Ortsbildes und des Erscheinungsbildes von Denkmälern; keine Negativplanung

Zum Sachverhalt

Die Kl. begehrt die Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung eines 20 m hohen Funkmasts auf dem ca. 9,45 m hohen Telekomgebäude. Die beigel. Gemeinde erließ 2004 einen Bebauungsplan mit Festsetzungen zu Gebäudehöhen und zur Anzahl der Vollgeschosse. Die städtebauliche Zielsetzung war, die Beeinträchtigung des vorhandenen „denkmalgeschützten Ensembles“ zu verhindern und deshalb hinderliche Nutzungen auszuschließen sowie Erweiterungsmöglichkeiten nur in geringem Umfang zuzulassen. Die Kl. hält diesen Bebauungsplan für unwirksam. Klage auf Erteilung der Genehmigung und Berufung gegen die ablehnende Entscheidung des VG waren ohne Erfolg.

Aus den Gründen

Die Berufung der Kl. ist unbegründet. ...

1. Der Hauptantrag ist unbegründet. Der Erteilung einer Baugenehmigung steht der wirksame Bebauungsplan der Beigel. entgegen (a)). Die Kl. hat auch keinen Anspruch auf Befreiung (b)).

a) Dem Anspruch auf Erteilung der Baugenehmigung stehen Festsetzungen des Bebauungsplans entgegen. Es liegen keine Anhaltspunkte dafür vor, dass der Änderungsbebauungsplan oder die maßgebliche Festsetzung unwirksam ist. Nach der Festsetzung B 1.6. des Bebauungsplans Nr. 91 in der Fassung vom 26. Mai 2014 dürfen zusammengesetzte bauliche Anlagen, die aus Gebäuden und baulichen Anlagen, die keine Gebäude sind, bestehen (z.B. zweigeschossiges Gebäude mit aufgesetzter Antenne), eine maximale Höhe von 20 m nicht überschreiten, gemessen von dem in der Tabelle gemäß Festsetzung B 1.4 jeweils genannten Höhenbezugspunkt bis zur Oberkante des obersten Bauteils der baulichen Anlage. Die von der Kl. begehrte Baugenehmigung für die Errichtung eines 20 m hohen Funkmasts auf dem 6,45 m hohen Telekomgebäude widerspricht dieser Festsetzung. Der Bebauungsplan verstößt weder gegen formelles (aa)) noch gegen materielles Recht (bb)).

aa) Der Änderungsbebauungsplan leidet nicht an einem Verfahrensfehler. (...)

bb) Der Änderungsbebauungsplan verstößt auch nicht gegen materielles Recht.

(1) Er ist für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB). Der Erforderlichkeitsgrundsatz gibt der Gemeinde einen weiten Spielraum; er ermächtigt sie zu einer ihren Vorstellungen entsprechenden Städtebaupolitik (vgl. BayVGH, Urteil vom 19.6.2009 1 N 07.1552, BayVBl. 2010, 247; Urteil vom 3.3.2010 2 N 09.3058, juris). Die Vorschrift verlangt nicht, dass für die Planung als ganzes und für die einzelnen Festsetzungen ein unabweisbares Bedürfnis vorliegt; es genügt wenn eine Regelung vernünftigerweise geboten ist. Dies ist hier der Fall. Insbesondere kann die Erforderlichkeit nicht mit dem Hinweis darauf in Frage gestellt werden, dass weitere Denkmäler (z.B. ein

evangelisches Kinderheim) in den Geltungsbereich des Bebauungsplans mit hätten aufgenommen werden müssen. Denn hinsichtlich des Umgriffs baut der Änderungsbebauungsplan auf dem bestehenden Bebauungsplan Nr. 91 auf. Ausweislich der städtebaulichen Zielsetzung des Bebauungsplans Nr. 91 weist das Planungsgebiet eine Vielzahl von Gemeinbedarfseinrichtungen auf. Es werde geprägt durch das „denkmalgeschützte Ensemble“ von evangelischer Kirche, Pfarramt, altem Schulhaus, der H.-Villa und dem Kinderheim der Inneren Mission im Zusammenhang mit dem neu gestalteten H.-platz einerseits und einer Vielzahl von Grenzbebauungen andererseits. Aus Sicht der Beigel. wurde der Ortsmittebereich durch die Neugestaltung des H.-platzes und den Umbau der H.-Straße erheblich aufgewertet und in seiner Bedeutung hervorgehoben. Die Ortsmitte wurde somit neu definiert. Es ist nicht zu beanstanden, dass die Beigel. ihrer so definierten Ortsmitte eine besondere Bedeutung beimisst, weil es sich hierbei um den einzigen historisch gewachsenen Bereich handelt. Im Übrigen besteht die stark gewachsene Gemeinde aus Wohn- und Gewerbegebieten. Unabhängig davon, ob tatsächlich ein denkmalgeschütztes Ensemble vorliegt, ist es im Rahmen des Erforderlichkeitsgrundsatzes nicht geboten, zusätzliche Grundstücke in den Geltungsbereich des Bebauungsplans aufzunehmen. Aus der städtebaulichen Zielsetzung des Bebauungsplans ergibt sich eine hinreichende Motivation der Beigel. für die Abgrenzung des räumlichen Geltungsbereichs des Bebauungsplans Nr. 91. Im Übrigen befindet sich das evangelische Kinderheim im Süden der H.-Straße, die eine wesentliche Durchgangsstraße in F. darstellt. Auch von daher ist es unter Erforderlichkeitsgesichtspunkten nicht geboten, dieses Grundstück in den Bebauungsplan miteinzubeziehen.

(2) Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Ein Abwägungsmangel liegt dann vor, wenn eine Abwägung überhaupt nicht vorgenommen worden ist oder wenn der Ausgleich zwischen den verschiedenen Belangen in einer Weise vorgenommen worden ist, der die objektive Gewichtung eines dieser Belange verfehlt (vgl. bereits BVerwG, Urteil vom 12.12.1969 IV C 105.66, BVerwGE 34, 301, 309). Das Abwägungsgebot erlaubt bei einer Planungsentscheidung einen besonders flexiblen und dem Einzelfall gerecht werdenden Interessenausgleich unter maßgeblicher Berücksichtigung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit. Maßgebend ist, ob nach zutreffender und vollständiger Ermittlung des erheblichen Sachverhalts alle sachlich beteiligten Belange und Interessen der Entscheidung zugrunde gelegt sowie umfassend in nachvollziehbarer Weise abgewogen worden sind (vgl. auch BVerfG [Kammer], Beschluss vom 19.12.2002 1 BvR 1402/01, NVwZ 2003, 727).

Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot 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 des anderen Belangs entschieden hat. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange ist ein wesentliches Element der planerischen Gestaltungsfreiheit und als solches der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle entzogen. Die Kontrolle beschränkt sich im Rahmen des Abwägungsgebots auf die Frage, ob die Gemeinde die abwägungserheblichen Gesichtspunkte rechtlich und tatsächlich zutreffend bestimmt hat und ob sie die aufgezeigten Grenzen der ihr obliegenden Gewichtung eingehalten hat.

(a) Die Kl. rügt, dass es sich bei der Planung um eine unzulässige Negativplanung handle, die sich darin erschöpfe, das zur Genehmigung gestellte Vorhaben zu Fall zu bringen. Laut Begründung des Bebauungsplans ist die Pflege und Bewahrung des Ortsbilds der Gemeinde F. Ziel der Planung. Eine Negativplanung liegt nur dann vor, wenn scheinbar positive

Festsetzungen zugunsten bestimmter Nutzungen nur bewirken sollen, dass andere Nutzung ausgeschlossen werden, während das Positive eigentlich gar nicht gewollt wird (vgl. BayVGH, Beschluss vom 30.9.2013 9 NE 13.1734, juris). Die Gemeinde verfolgt jedoch mit dem Bebauungsplan das positive Planungsziel, das Ortsbild zu bewahren. Der Planung liegen klare Vorstellungen zugrunde, dass mit der Höhenbegrenzung für Gebäude, für bauliche Anlagen, die keine Gebäude sind, sowie für zusammengesetzte bauliche Anlagen das Ortsbild geschützt werden soll. Wie oben bereits dargelegt, war dabei die Dominanz der Turmspitze der evangelischen Kirche maßgebend. Eine unzulässige Negativplanung liegt nicht vor.

(b) Bei einer Standortplanung für Mobilfunkanlagen werden die Gemeinden zur Vermeidung eines Abwägungsfehlers zu beachten haben, dass ein hohes öffentliches Interesse an einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Mobilfunks besteht (vgl. BVerwG, Urteil vom 30.8.2012 1 C 1/11, juris). Das BVerwG geht sogar davon aus, dass eine quantitative und qualitative Zunahme der Nutzung von Dienstleistungen des Mobilfunks auch eine Steigerung des Gewichts des öffentlichen Interesses bewirkt (vgl. BVerwG a.a.O.). Auch vor diesem Hintergrund ist die Abwägungsentscheidung der Beigel. nicht zu beanstanden.

Zunächst ist festzuhalten, dass es den Gemeinden nicht von vornherein verwehrt ist, zum Schutz des Ortsbilds durch Bebauungsplan Mobilfunkanlagen in bestimmten Gebieten auszuschließen (vgl. BayVGH, Beschluss vom 16.7.2012 1 CS 12.830, juris). Nach § 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB sollen Bauleitpläne unter anderem dazu beitragen, die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne unter anderem die Belange der Baukultur, des Denkmalschutzes, die erhaltenswerten Ortsteile und die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes zu berücksichtigen. Die Gemeinde kann mit Festsetzungen im Rahmen der Bauleitplanung darauf Einfluss nehmen, in welche bestimmte Richtung sich ein Ortsbild entwickeln soll. Im vorliegenden Fall handelt es sich um ein besonderes Ortsbild, weil im eng umgrenzten Plangebiet zahlreiche Einzeldenkmäler vorhanden sind. So sind in die Liste der Baudenkmäler die evangelisch-lutherische Kirche (B.-Straße...) die H.-Villa mit zugehöriger Werkhalle (B.-Straße...), das evangelische Pfarrhaus (B.-straße...), die ehemalige evangelische Schule (B.-Straße...) sowie die katholische Kirche (K.-Straße) eingetragen. In der Stellungnahme vom 23. Juli 2012 hat das Landesamt für Denkmalpflege das in der Begründung zur 1. Änderung des Bebauungsplans formulierte Bekenntnis der Beigel. zur besonderen Schutzwürdigkeit seiner bis heute die Ortsmitte prägende Baudenkmäler und die durch die 1. Änderung des Bebauungsplans bezweckte Begrenzung der Höhenentwicklung von baulichen Anlagen, die keine Gebäude sind, auf 20 m begrüßt.

Die Gemeinde hat die von ihrer Planung berührten gegenläufigen Interessen erkannt und sich damit auseinandergesetzt, aber der Gestaltung des Ortsbilds den Vorzug gegeben. Dabei hat sie bei ihrer Entscheidung das hohe öffentliche Interesse einer flächendeckenden angemessenen und ausreichenden Versorgung der Bevölkerung mit Dienstleistungen des Mobilfunks anerkannt (vgl. Schreiben der Beigel. an die Deutsche Telekom AG vom 25.2.2013). Besonders zu berücksichtigen ist, dass durch die Planung gerade nicht ein vollständiger Ausschluss von Mobilfunkanlagen in dem Planungsgebiet erfolgte, sondern lediglich eine aus städtebaulichen Gründen erforderliche Beschränkung der Höhenentwicklung. Durch Vorhaben, die die Höhe von 20 m überschreiten, würden nachhaltige Veränderungen im Nahbereich der denkmalschutzgeschützten Gebäude auf den angrenzenden Nachbargrundstücken hervorgerufen. Wie sich der Senat beim Augenschein überzeugen konnte, fallen im Bereich des Bebauungsplans bedeutende Baudenkmäler wie

die evangelisch lutherische Kirche, die H.-Villa, das evangelische Pfarrhaus, die ehemalige evangelische Schule sowie die katholische Pfarrkirche St. J. sofort ins Auge (vgl. Niederschrift vom 28.5.2014 S. 2 f.). Dieses Ortsbild stellt einen wichtigen Belang dar, der eine Höhenbegrenzung im vorliegenden Fall rechtfertigt. Anlagen über 20 m wären von weiten Teilen der B...straße aus sichtbar. Es ist daher nicht zu beanstanden, wenn die Beigel. in diesem Bereich keine baulichen Anlagen zulässt, wenn sie die bestehenden Baudenkmäler und hier insbesondere die Turmspitze der evangelischen Kirche in ihrer Höhenentwicklung übertreffen. Dies gilt auch vor dem Hintergrund, dass der Mobilfunkmast auf einem Grundstück errichtet werden soll, das im Eigentum der Telekom steht.

Außerdem gilt es zu berücksichtigen, dass der Eingriff durch die Festsetzung nach Auffassung des Senats als geringfügig anzusehen ist. Denn das Plangebiet ist relativ klein. Es umfasst lediglich 4,7 ha. Im gesamten Gemeindegebiet gibt es ansonsten keinerlei Beschränkung hinsichtlich der Mobilfunkstationen. Deshalb kann es nicht beanstandet werden, wenn die Beigel. lediglich im Plangebiet eine Höhenbeschränkung zum Schutz des Ortsbilds vorsieht. Im Übrigen hat die Kl. in der mündlichen Verhandlung selbst vorgetragen, dass der derzeitige Standort eine Notlösung für einen vorher 32 m hohen Standort auf dem ehemaligen Raiffeisengebäude ist. Falls der derzeitige Telekomstandort nicht mit einer Erhöhung des Masts auf 20 m (Gesamthöhe ca. 30 m) nachgebessert werden könnte, würde ein weiterer Standort in einem Wohngebiet im Westen erforderlich, um die zukünftige Versorgung sicher zu stellen (Niederschrift vom 18. September 2014 S. 3). Es seien keine Standorte in einem Gewerbegebiet gefunden worden. Indes hat die Kl. auch in der mündlichen Verhandlung nicht dargelegt, dass der derzeitige Standort als einziger Standort technisch zwingend ist, um die Versorgung sicherzustellen. Auch die von der Kl. vorgelegten Unterlagen ergeben dies nicht. Vielmehr ist es möglich, dass die Kl. außerhalb des Bebauungsplangebiets beispielsweise an dessen Rand in einem überschaubaren Zeitraum einen geeigneten Standort findet, zumal dies auch von der Höhe des Entgelts, das die Kl. zu bezahlen bereit ist, abhängen wird. Es ist diesbezüglich zudem nicht nachgewiesen, dass sie sich ausreichend um Alternativstandorte bemüht hat.

(c) Soweit die Kl. beim Augenschein auf den ca. 37 m hohen Maibaum hingewiesen hat, ist dieser aufgrund seines singulären Charakters und des zentralen Aufstellungsorts im Kreuzungsbereich H.-, B.- und E.-Straße nicht als Maßstab für die Höhenentwicklung sonstiger baulicher Anlagen geeignet. Die schlanke Kontur des Maibaums beeinträchtigt die Planungsziele der Beigel. offensichtlich nicht, zumal er traditionell zum Ortsbild der Beigel. gehört.

(d) Ein Abwägungsausfall liegt auch nicht deshalb vor, weil sich die Höhenbegrenzung gerade auf 20 m nicht begründen ließe. Wie oben dargelegt, soll die Kirchturmspitze als höchster Punkt auch in Zukunft ihre Dominanz behalten. Insofern ist die Festlegung einer Höhe von 20 m nicht willkürlich ge-griffen. (...)

b) Die Kl. hat keinen Anspruch darauf, dass ihr eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB von den Festsetzungen des Bebauungsplans erteilt wird. Gemäß § 31 Abs. 2 BauGB kann von den Festsetzungen eines Bebauungsplans befreit werden, wenn die Grundzüge der Planung nicht berührt werden und Gründe des Wohls der Allgemeinheit die Befreiung erfordern (Nr. 1) oder die Abweichung städtebaulich vertretbar ist (Nr. 2) oder die Durchführung des Bebauungsplans zu einer offenbar nicht beabsichtigten Härte führen würde (Nr. 3), und wenn die Abweichung auch unter Würdigung nachbarlicher Interessen mit den öffentlichen Belangen vereinbar ist.

Mit dem Begriff „Grundzüge der Planung“ umschreibt das Gesetz in § 31 Abs. 2 BauGB die planerische Grundkonzeption, die den Festsetzungen eines Bebauungsplans zugrunde liegt und in ihnen zum Ausdruck kommt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19.5.2004 4 B 35/04, BRS

67, 83). Hierzu gehören die Planungsüberlegungen, die für die Verwirklichung der Hauptziele der Planung sowie den mit den Festsetzungen insoweit verfolgten Interessenausgleich und damit für das Abwägungsergebnis maßgeblich sind (vgl. BayVGH Urteil vom 30.3.2009 1 B 05.616, BauR 2009, 1414). Wesentliches Planungsziel war es im vorliegenden Fall, das historisch gewachsene Ortsbild im Bereich der Ortsmitte für die Zukunft zu pflegen und zu bewahren. Deshalb wurde die Höhenentwicklung der Gebäude und der Anlagen, die keine Gebäude sind, sowie der zusammengesetzten baulichen Anlagen beschränkt. Diese Beschränkungen waren Kern der 1. Änderung des Bebauungsplans Nr. 91. Sie sind zur Wahrung des schützenswerten Ortsbilds auch erforderlich. Die beantragte Mobilfunkanlage wäre von weiten Teilen des Ortes sichtbar. So hat der vom Senat durchgeführte Augenschein bestätigt, dass die Anlage insbesondere von der B.-Straße aus, in der sich eine Vielzahl geschützter Einzeldenkmäler befindet, in Erscheinung treten wird. (...) Im Übrigen soll der geplante Mast mit mehreren Antennen bestückt werden. Bereits deshalb dürfte der geplante Antennenmast deutlich wahrnehmbar sein.

Soweit die Kl. auf Rspr. (vgl. VGH BW, Urteil 1.9.2011 1 S 1070/11, EzD 2.2.6.4 Nr. 63 mit Anm. Kapteina) verwiesen hat, der zufolge sich die Bevölkerung an den Anblick von Solaranlagen gewöhnt habe, kann dies nicht auf Mobilfunkmasten übertragen werden. Im Gegensatz zu Solaranlagen, die regelmäßig auf oder in der Dachfläche angebracht werden, ragen Mobilfunkmasten teilweise erheblich über die bestehenden Gebäude hinaus und sind damit oft weithin sichtbar und erscheinen insbesondere bei niedrigeren Gebäuden als eigenständige Anlagen, die das Gebäude stark dominieren können. Im vorliegenden Fall soll der geplante Mast doppelt so hoch wie das darunter liegende nur knapp 10 m hohe Gebäude sein und mit mehreren Antennen bestückt werden. Insgesamt würde die Höhe des nahegelegenen Kirchturms um 5 m überschritten. Daher werden im vorliegenden Fall die Grundzüge der Planung berührt. Bereits aus diesem Grund kann eine Befreiung gemäß § 31 Abs. 2 BauGB von den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht erteilt werden.

(...)

Anmerkung Spannemann

Das hier in Rede stehende Ortsbild ist weder Gegenstand eines denkmalrechtlichen Ensembleschutzes (nach Art. 1 Abs. 3 BayDSchG) noch ist es besonders charakteristisch oder gar einzigartig. Dennoch hat das Gericht zu Recht die Planungsabsicht der Gemeinde gebilligt, den einzigen historisch gewachsenen und mit — einigen wenigen — Baudenkmalern versehenen Teil ihres Gebiets vor Beeinträchtigungen durch Mobilfunkmasten zu schützen. Die Planung dient also auch allein städtebaulichen Zielen und betreibt nicht Denkmalschutz im „Gewand des Städtebaurechts“ (BVerwG U. v. 18.5.2001, EzD 2.2.2 Nr. 12 mit Anm. Martin), auch wenn sie positive Auswirkungen auf Gegenstände des landesrechtlichen Denkmalschutzes besitzt.

Zur Frage der Erlaubnisfähigkeit von Mobilfunkanlagen s. auch VG Oldenburg U. v. 11.8.2010 EzD 2.2.6.2 Nr. 82 mit Anm. Spannemann; zur Berücksichtigung von Belangen der Denkmalpflege bei der Standortplanung von Mobilfunkanlagen s. BayVGH U. v. 6.2.2014 EzD 2.2.6.4 Nr. 96 mit Anm. Koehl: Die Festsetzung von Standorten für Mobilfunkanlagen ist abwägungsfehlerhaft, wenn hierfür aus denkmalschutzrechtlichen Gründen keine Genehmigungsfähigkeit besteht.