

DSchG Nordrhein-Westfalen vom 11.3.1980 (GV. NW S. 226/SGV NW 224), zuletzt geändert am 15.12.2016 (GV. NRW S. 934) – § 9 Abs. 1 b); BauGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 3.11.2017 (BGBl. I S. 3634) – § 1 Abs. 6 und Abs. 7, § 2 Abs. 3

Leitsätze

1. Zu den Belangen, welche die Gemeinde bei der Aufstellung eines Bebauungsplans zu berücksichtigen hat, gehören nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB auch die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Dabei ist jedoch zwischen dem landesrechtlichen Denkmalschutz und dem städtebaulichen Denkmalschutz mit bodenrechtlichem Bezug zu unterscheiden.

2. Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes setzen nicht zwingend voraus, dass die davon erfassten Bereiche landesrechtlichen Denkmalschutz genießen. Eine städtebauliche Berücksichtigung denkmalrechtlicher Belange im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB ist nicht nur dann möglich, wenn eine entsprechende denkmalrechtliche Schutzfestsetzung im Einzelfall erfolgt ist und deren Schutzwirkungen lediglich nachgezeichnet werden.

Oberverwaltungsgericht Nordrhein-Westfalen

Urteil vom 16.8.2019 – 7 D 5/18.NE –

Rechtskräftig

Veröffentlicht bei NRWE

Zum Sachverhalt

Der Ast. wendet sich gegen einen Bebauungsplan in der Fassung nach Durchführung eines ergänzenden Verfahrens, mit dem die Agg. einen etwa 10 ha großen Bereich im Süden ihres Stadtgebiets überplant, um ein Wohnquartier zu entwickeln sowie den Bestand und die Erweiterungsmöglichkeiten eines Tagungshauses zu sichern.

Der Ast. ist Eigentümer einer derzeit unbebauten Fläche im Stadtgebiet. Sie wird gelegentlich als Pferdeweide sowie einmal jährlich als Festwiese für den "Tanz in den Mai" genutzt. Die Grundstücke liegen im östlichen Randbereich des Gebiets des angegriffenen Bebauungsplans nördlich der Kreisstraße 27. Das Plangebiet liegt zwischen der Bahnstrecke X. im Süden, der M. Straße im Osten, dem Grundstück des D.-Gymnasiums im Norden und dem evangelischen und dem jüdischen Friedhof sowie der Straße Am C. im Westen. Im Plangebiet befindet sich am R.-weg das St. F. Haus, ein als Inklusionsbetrieb mit Werkstattbereich geführtes Tagungshaus. Im Plangebiet sind zahlreiche Wohnhäuser neu errichtet worden. Im nordöstlichen Teil des Plangebiets steht – umringt von altem Baumbestand – auf dem Grundstück Gemarkung Stadt D., Flur 13, Flurstück 312 die Kreuzkapelle, die als Baudenkmal seit Juli 1983 in der Denkmalliste eingetragen ist.

Der angegriffene Bebauungsplan traf in seiner Ursprungsfassung gemäß Satzungsbeschluss vom 3.4.2014 im Wesentlichen folgende Festsetzungen: Die Grundstücke des Ast. waren als private Grünfläche mit der Aufschrift „Festwiese“ ausgewiesen. Darauf war eine etwa 3 m

breite öffentliche Verkehrsfläche mit der Zweckbestimmung Fuß- und Radweg festgesetzt. Entlang der Verkehrsfläche waren insgesamt zwölf anzupflanzende Bäume festgesetzt. Ferner war am südöstlichen Rand des Grundstücks eine 2 m breite Fläche zum Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Gehölzen festgesetzt. Der nördlich der Grundstücke des Antragstellers gelegene Bereich der Umgebung der Kreuzkapelle war als öffentliche Grünfläche mit der Zweckbestimmung Parkanlage festgesetzt. Die Kreuzkapelle nebst einer Zuwegung zum R.-weg war als Fläche für den Gemeinbedarf mit der Zweckbestimmung „Kirchen und kirchlichen Zwecken dienende Gebäude und Einrichtungen“ festgesetzt. Der Umgebungsbereich war als Fläche mit Bindungen für Bepflanzungen und die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen festgesetzt. Der R.-weg war als öffentliche Verkehrsfläche festgesetzt. Südlich davon war ein Sondergebiet mit der Zweckbestimmung „Veranstaltungen/Tagungen/Gastronomie/Hotel“ festgesetzt. Daran schloss nach Westen ein allgemeines Wohngebiet für eine zweigeschossige Bebauung mit Einzel- oder Doppelhäusern an. Nördlich des R.-wegs war ebenfalls ein allgemeines Wohngebiet festgesetzt. Daran schloss eine private Grünfläche an. Südlich des Sondergebiets war als öffentliche Verkehrsfläche die Kreisstraße 27 festgesetzt und südlich davon eine Bahntrasse als Bahnanlage nachrichtlich dargestellt. Zwischen Wohngebiet und Kreisstraße war ein Lärmschutzwand mit einer Höhe von 3 m festgesetzt. Unmittelbar entlang der Bahntrasse war eine Lärmschutzwand festgesetzt. Ferner traf der Plan Festsetzungen passiven Lärmschutzes.

Der Bebauungsplan in der hier streitgegenständlichen, ergänzten Fassung des Satzungsbeschlusses vom 19.10.2017 übernimmt im Wesentlichen die Festsetzungen des Ursprungsplans. Im Bereich der Grundstücke des Ast. wird nach wie vor eine private Grünfläche festgesetzt, gegenüber dem Ursprungsplan ist allerdings die Festsetzung eines Fuß- und Radwegs, von anzupflanzenden Bäumen und Gehölzen sowie die Zweckbestimmung „Festwiese“ entfallen. Ferner wird die Zweckbestimmung des Sondergebiets erweitert.

In der Begründung des Satzungsbeschlusses wird im Hinblick auf die Einwendungen des Antragstellers unter anderem ausgeführt: „Weiterhin aufrechterhalten bleibt die Festsetzung der betreffenden Grundstücke des Einwenders als Private Grünfläche. Maßgeblich wird diese Festsetzung von der eingangs beschriebenen Zielsetzung getragen, die Kreuzkapelle, mit Rücksicht auf die Belange des Denkmalschutzes in ein Umfeld einzubinden, das an die historische Alleinlage des Gebäudes anknüpft und insoweit von einer baulichen Nutzung freigehalten bleibt“.

Der Ast. hat am 31.1.2018 Antrag auf Normenkontrolle gestellt.

Aus den Gründen

Der Antrag des Ast. hat Erfolg.

[...]

Das Grundeigentum des Ast. liegt im Geltungsbereich des angegriffenen Bebauungsplans. Er wendet sich gegen Festsetzungen, die unmittelbar sein Eigentum betreffen. Insbesondere erscheint es als möglich, dass er durch die Überplanung seiner Grundstücke als private Grünfläche in seinem Recht auf abwägungsfehlerfreie Berücksichtigung seines Eigentums verletzt wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 26.5.1993 – 4 NB 3.93 – BRS 55 Nr. 28 = BauR 1994, 215).

[...]

Der Antrag ist auch begründet.

Der Plan leidet an einem durchgreifenden materiellen Mangel; ausgehend von den maßgeblichen Grundsätzen ist die Abwägungsentscheidung über die Festsetzung einer privaten Grünfläche auf dem Grundeigentum des Antragstellers in beachtlicher Weise fehlerhaft, was insgesamt zur Planunwirksamkeit führt.

Gemäß § 1 Abs. 7 BauGB sind die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Das Abwägungsgebot umfasst als Verfahrensnorm das Gebot zur Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials (vgl. § 2 Abs. 3 BauGB), inhaltlich stellt es Anforderungen an den Abwägungsvorgang und an das Abwägungsergebnis (vgl. BVerwG, Urteil vom 9.4.2008 – 4 CN 1.07 – BRS 73 Nr. 31 = BauR 2008, 1268).

Über die verfahrensrechtliche Verpflichtung hinaus erweist sich die Abwägung aus materiellrechtlichen Gründen insbesondere dann als fehlerhaft, wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens ist dem Abwägungserfordernis jedoch genügt, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde im Widerstreit verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen Belangs entscheidet (vgl. dazu allg. BVerwG, Urteil vom 5.5.2015 – 4 CN 4.14 – BRS 83 Nr. 8 = BauR 2015, 1620).

Die Abwägungsentscheidung über die Festsetzung einer privaten Grünfläche auf dem Grundeigentum des Antragstellers ist in beachtlicher Weise fehlerhaft. Die Antragsgegnerin hat in Bezug auf das Grundeigentum des Antragstellers offen gelassen, ob sich dieses ohne planungsrechtliche Festsetzung als Teil des Außenbereichs oder als Teil eines im Zusammenhang bebauten Ortsteils (§ 34 BauGB) darstellt und hat für beide Möglichkeiten Erwägungen zur Begründung ihrer planerischen Entscheidung getroffen. Diese Abwägungsentscheidung ist deshalb zu beanstanden, weil die Belange des Denkmalschutzes zugunsten der Kreuzkapelle entgegen § 2 Abs. 3 BauGB unzureichend ermittelt bzw. bewertet worden sind. Dies gilt auch, wenn man zulasten des Antragstellers der in der Satzungs Begründung und der Begründung der Beschlussvorlage zum Satzungsbeschluss in erster Linie zugrunde gelegten Annahme folgt, dass es sich bei dem Grundeigentum des Antragstellers planungsrechtlich um Außenbereich handelt, wofür aus Sicht des Senats überwiegendes spricht.

Zu den Belangen, welche die Gemeinde bei der Aufstellung eines Bebauungsplans zu berücksichtigen hat, gehören nach § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB auch die Belange des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege. Es ist zwischen dem landesrechtlichen Denkmalschutz und dem städtebaulichen Denkmalschutz mit bodenrechtlichem Bezug zu unterscheiden. Maßnahmen des städtebaulichen Denkmalschutzes setzen nicht zwingend voraus, dass die davon erfassten Bereiche landesrechtlichen Denkmalschutz genießen. Eine städtebauliche Berücksichtigung denkmalrechtlicher Belange im Sinne von § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB ist nicht nur dann möglich, wenn eine entsprechende denkmalrechtliche Schutzfestsetzung im Einzelfall erfolgt ist und deren Schutzwirkungen lediglich nachgezeichnet werden (vgl. Söfker, in Ernst-Zinkahn, BauGB, Loseblattkommentar, § 1, Rn. 133, m. w. N.; Heyn, UPR 2018, 483 ff).

Hier hat die Antragsgegnerin aber ausweislich der Bezugnahme auf die Denkmalliste im Rahmen ihrer Ausführungen zur Begründung des Satzungsbeschlusses jedenfalls auch die Frage der Reichweite der denkmalrechtliche Unterschutzstellung in den Blick genommen und daran anknüpfend die Grünflächenfestsetzung getroffen, um eine bauliche Nutzung im Umfeld der Kapelle zu unterbinden. Wenn die Antragsgegnerin mithin Abstand von einer

selbständigen, ausschließlich städtebaulichen Begründung des Denkmalschutzes nahm, war sie gehalten, die im Ansatz in den Blick genommenen Vorgaben der landesrechtlichen Unterschutzstellung auch hinreichend zu ermitteln und zu bewerten. Voraussetzung für eine zutreffende Gewichtung der angeführten öffentlichen Belange des Schutzes des Umfelds der nördlich gelegenen Kreuzkapelle war hier mithin eine hinreichende Ermittlung des Umfangs des denkmalrechtlichen Schutzes dieser Kapelle und dessen sachgerechte Bewertung als Grundlage der Gewichtung gegenüber den in Rede stehenden Eigentümerbelangen des Antragstellers.

Maßgeblich für den Denkmalwert ist in erster Linie der Inhalt der Eintragung in die Denkmalliste und die der Eintragung beigefügte Begründung (vgl. OVG NRW, Urteil vom 20.11.2013 – 7 D 52/12.NE – n. v., sowie grundlegend OVG NRW, Urteil vom 8.3.2012 – 10 A 2037/11 – BRS 79, Nr. 210 = BauR 2012, 1781, m. w. N.).

Danach wäre es hier erforderlich gewesen, den genauen Umfang dieses Schutzes auch im Hinblick auf die südlich gelegene Umgebung zu ermitteln und zum Gegenstand einer städtebaulichen Bewertung als Grundlage der zu treffenden Abwägungsentscheidung in Bezug auf die städtebauliche Überplanung des Grundeigentums des Antragstellers zu machen. Daran fehlt es.

Aus der Unterschutzstellung lässt sich ausweislich der Eintragung vom 27.7.1983 ein Umgebungsschutz unter Einbeziehung des Grundeigentums des Ast. nicht entnehmen. Soweit die „stimmungsvolle“ Lage der Kreuzkapelle unter alten Bäumen auf der ehemaligen Stadtbefestigung genannt ist, ist damit das Grundeigentum des Antragstellers nicht angesprochen. Für einen weitergehenden Umgebungsschutz bestehen keine Anhaltspunkte. Dies wird auch durch den Umstand bestätigt, dass sich die Agg. ausweislich der eingereichten denkmalrechtlichen Akte als Denkmalbehörde mit Zustimmung des Westfälischen Amtes für Denkmalpflege im März 1996 mit der Errichtung einer Festhalle auf dem Grundeigentum des Ast. einverstanden erklärt hatte. Eine hier beachtliche Erweiterung des Umgebungsschutzes auf die Grundstücke des Ast. vermag der Senat mit Blick auf diesen Vorgang nicht zu erkennen, wobei offen bleiben kann, ob eine solche Ausdehnung des Denkmalschutzes im Verfahren nach § 9 DSchG NRW überhaupt erfolgen könnte.

Soweit im Rahmen der Unterschutzstellung die alten Bäume erwähnt werden, die die Kapelle umgeben, kommt es zwar in Betracht, dass diese am Schutz teilhaben und dementsprechend eine grenznahe Bebauung, die zu ihrer Beschädigung führen könnte, denkmalrechtlichen Bedenken begegnen könnte. Daraus ergeben sich indes keine Gründe für einen umfassenden Ausschluss der Bebauung des gesamten Grundstückseigentums des Ast., das südlich des Kapellengrundstücks liegt.

Danach kommt es im Übrigen nicht darauf an, ob die Agg. im Rahmen der Ermittlung der maßgeblichen Belange hinreichende Feststellungen dazu getroffen hat, wieweit die genannte historische Alleinlage der Kreuzkapelle, die als Grund für den Ausschluss baulicher Nutzung angeführt wird, in der Örtlichkeit tatsächlich überhaupt noch wahrnehmbar ist. Abgesehen davon, dass der Denkmalbestand durch den umstehenden alten Baumbestand weitgehend von Blicken abgeschirmt ist, stellt sich die Frage, über welche Blickachsen das Denkmal überhaupt erkennbar sein soll.

Der aufgezeigte Mangel der Ermittlung bzw. Bewertung nach § 2 Abs. 3 BauGB ist auch beachtlich. Die Agg. hat im Sinne von § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB entgegen § 2 Abs. 3 BauGB von der Planung berührte Belange in einem wesentlichen Punkt unzureichend ermittelt bzw. bewertet.

Der Mangel ist auch offensichtlich. Er ist schon aus den Aufstellungsvorgängen ersichtlich. Darin fehlt eine ausreichende Darstellung und Auswertung der in Rede stehenden denkmalrechtlichen Eintragung.

Er ist auch auf das Ergebnis des Verfahrens von Einfluss gewesen, da bei vollständiger Ermittlung und zutreffender Bewertung der maßgeblichen Belange möglicherweise eine Grünflächenfestsetzung zulasten des Ast. entfallen oder in räumlich geringerem Umfang erfolgt oder anderweitige Festsetzungen mit für den Ast. günstigerem Inhalt getroffen worden wären.

Der Mangel ist auch als solcher fristgerecht geltend gemacht und deshalb nicht nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nachträglich unbeachtlich geworden. Der Ast. hat mit der Antragsbegründung auf das beigefügte Einwendungsschreiben vom 24.4.2017 Bezug genommen. In der Einwendung vom 24.4.2017 hat der Ast. die Frage der Ermittlung und Bewertung der Belange des Denkmalschutzes im Rahmen der Abwägung in noch hinreichender Deutlichkeit angesprochen.

[...]

Der Mangel der Abwägung in Bezug auf die Grünflächenfestsetzung zulasten des Grundeigentums des Ast., der zur Unwirksamkeit dieser Festsetzung führt, erfasst den angefochtenen Plan in seiner Gesamtheit.

Mängel, die einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplans anhaften, führen nur dann nicht zu dessen Unwirksamkeit, wenn die übrigen Regelungen, Maßnahmen oder Festsetzungen für sich betrachtet noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bewirken können und wenn die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gelangten Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (vgl. BVerwG, Urteil vom 5.5.2015 – 4 C 4.14 – BRS 83 Nr. 8 = BauR 2015, 1620).

Die letztgenannte Voraussetzung ist hier nicht erfüllt. Mit der Festsetzung einer privaten Grünfläche verfolgte die Antragsgegnerin ausweislich der Ausführungen der Satzungs Begründung eine für sie wesentliche städtebauliche Zielsetzung. Es kann nicht mit der erforderlichen Wahrscheinlichkeit davon ausgegangen werden, dass die Antragsgegnerin den Bebauungsplan auch ohne diese abwägungsfehlerhafte und deshalb unwirksame Grünflächenfestsetzung auf dem Grundstück des Antragstellers erlassen hätte.

[...]