

RECHTSFRAGEN

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs zur Verfassungswidrigkeit eines Bebauungsplans wegen krasser Verkenntung der sich aus dem Kulturstaatsgebot der Bayerischen Verfassung ergebenden Abwägungsverpflichtungen nach §1 Abs. 7 BauGB und Verstoßes gegen das Willkürverbot (Überplanung eines Höhenrückens) - BayVerfGH, Entscheidung vom 31. Mai 2006, Az.: Vf. 1-VII-05, BayVBI 2006, 598ff. (rechtskräftig)

(DSI) „Amtliche Leitsätze:

1. Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV enthält bindendes objektives Verfassungsrecht, an dem die Handlungen und Unterlassungen von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu messen sind.
2. Ein Bebauungsplan verstößt gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV), wenn die Gemeinde bei der Abwägung nach §1 Abs. 7 BauGB die sich aus Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV ergebenden Verpflichtungen in krasser Weise verkennt.

Aus den Gründen:

Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob der Bebauungsplan „Muderholz“ der Gemeinde O. und die zugrunde liegende Änderung des Flächennutzungsplans vom 7. Juli 2004 sowie der Beschluss der Gemeinde O. vom 4. August 2005, durch den der Satzungsbeschluss über den Bebauungsplan aufgehoben wurde, gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstoßen. Die Änderung des Flächennutzungsplans und der Bebauungsplan „Muderholz“ umfassen ein 1,2 Hektar großes Gebiet östlich des Ortsteils O. und nordöstlich des Weilers M.. Die südliche Grenze bildet die Gemeindeverbindungsstraße von M. nach Sch.; im Osten wird der Planbereich von der Gemeindeverbindungsstraße nach W. begrenzt. Das Gebiet liegt inmitten der weitläufigen Hügel- und Berglandschaft des südlichen Oberallgäus auf einem landschaftsprägenden Höhenrücken und ist durch die von weitem einsehbare Lage am Hang exponiert. Im Planbereich waren ein Wohngebäude, ein Austragshaus, ein ehemaliges landwirtschaftliches Gebäude mit Wohnteil und ein landwirtschaftliches Nebengebäude vorhanden. Die überplanten Grundstücksflächen sind von landwirtschaftlichen Nutzflächen umgeben; die bisher im Flächennutzungsplan als Flächen für die Landwirtschaft (§5 Abs. 2 Nr. 9 a BauGB) dargestellten Grundstücke sollen in Wohnbauflächen (§5 Abs. 2 Nr. 1 BauGB) umgewandelt werden. Der Bebauungsplan setzt ein allgemeines Wohngebiet fest (§4 BauNVO). Die Nutzungen nach §4 Abs. 2 Nr. 2 BauNVO können ausnahmsweise zugelassen werden. Die Nutzungen nach §4 Abs. 3 Nrn. 2 bis 5 BauNVO sind grundsätzlich ausgeschlossen. Innerhalb des Plangebiets sind Bauflächen für sieben Wohnhäuser festgesetzt, wobei die bestehenden baulichen Anlagen zum Teil überplant sind.

Nach der Begründung des Bebauungsplans soll dem Wohnbedarf der Bevölkerung sowie dem Tourismuskonzept der Gemeinde Rechnung getragen werden. Es könnten sowohl Hauptwohnsitze als auch Ferienwohnungen entstehen. Der überplante Bereich befinde sich im Zentrum des Gemeindegebiets und besitze bereits einen Siedlungsansatz. Das geplante Wohnbauquartier solle den vorhandenen Siedlungsansatz ergänzen, ohne als Fremdkörper in der Landschaft zu erscheinen. Der Bebauungsplan enthält die von der Gemeinde gemäß §1 a BauGB außerhalb des Plangebiets zu leistenden Ausgleichsmaßnahmen. ...

IV. 1. Die Popularklage ist teilweise unzulässig.

a) Die Änderung des Flächennutzungsplans kann nicht Gegenstand einer Popularklage sein, weil sie noch keine verbindlichen Festsetzungen für die städtebauliche Ordnung enthält (vgl. VerfGH vom 15. Juli 1981, VerfGH 34, 103/105 = BayVBl 1981, 622; Meder, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 4. Aufl. 1992, RdNr. 8a zu Art. 98, RdNr. 6 zu Art. 103). Auf die vom Antragsteller in diesem Zusammenhang vorgebrachten Rügen kommt es daher nicht an.

b) Die Popularklage ist ferner unzulässig, soweit der Antragsteller den Beschluss der Gemeinde O. vom 4. August 2005 angreift.

Das Handeln der Gemeinde könnte nur dann Prüfungsgegenstand im Popularklageverfahren sein, wenn es als Normsetzung zu qualifizieren wäre. Der Beschluss ist insoweit nicht eindeutig. Nach seinem Wortlaut wurde der Satzungsbeschluss für den Bebauungsplan „Muderholz“ aufgehoben; die Verwaltung wurde beauftragt, die Aufhebung des Satzungsbeschlusses bekannt zu machen. Durch die Aufhebung des Satzungsbeschlusses verliert ein Bebauungsplan grundsätzlich seine Wirksamkeit. Dies spricht dafür, dass die Gemeinde eine weitere, die ursprüngliche Norm aufhebende Satzung erlassen hat, wenngleich die hierfür geltenden Verfahrensvorschriften nicht eingehalten wurden (vgl. §1 Abs. 8 BauGB). Andererseits wird die Verwaltung durch den Beschluss vom 4. August 2005 beauftragt, eine „weitere“ öffentliche Auslegung gemäß §2 Abs. 3 BauGB vorzubereiten. Hieraus könnte auf die Absicht zu schließen sein, ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern einzuleiten. Diese Bedeutung, dass der Bebauungsplan „Muderholz“ nicht aufgehoben werden sollte, will die Gemeinde O. ihrem Beschluss nach den Ausführungen im Popularklageverfahren beimessen.

Die Frage, welche Rechtsqualität dem Beschluss vom 4. August 2005 zukommt, kann jedoch dahingestellt bleiben, da die Popularklage insoweit schon aus einem anderen Grund unzulässig ist. Zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage gehört, dass der Antragsteller substantiiert angeben muss, inwiefern die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Meinung in Widerspruch zu einer Grundrechtsnorm der Bayerischen Verfassung steht. An entsprechenden Darlegungen fehlt es hier (VerfGH vom 21. Februar 1986, VerfGH 39, 17/21 = BayVBl 1986, 298; Meder, RdNr. 19 zu Art. 98 m. w. N.).

2. Soweit sich der Antragsteller gegen den Bebauungsplan, „Muderholz“ wendet, ist die Popularklage zulässig.

a) Ein Bebauungsplan, der von einer Gemeinde als Satzung beschlossen ist, kann sowohl insgesamt als auch hinsichtlich einzelner Festsetzungen Gegenstand einer Popularklage gemäß Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 27. Juli 1995, VerfGH 48, 99/102 = BayVBl. 1995, 687; VerfGH vom 27. April 2001, VerfGH 54, 36/39 = BayVBl. 2001, 525).

b) Das Rechtsschutzbedürfnis des Antragstellers ist durch den Beschluss der Gemeinde O. vom 4. August 2005 nicht entfallen. Durch diesen Beschluss ist der Bebauungsplan schon deshalb nicht unwirksam geworden, weil das nach §1 Abs. 8 BauGB vorgeschriebene Verfahren nicht eingehalten worden ist. Auch wenn man der Annahme der Gemeinde O. folgen wollte, der Beschluss habe nur das ergänzende Verfahren (§233 Abs. 2 Satz 1, §214 Abs. 4 BauGB) einleiten sollen, hätte das - obwohl in §214 Abs. 4 BauGB nicht mehr ausdrücklich geregelt - allenfalls zur Folge, dass der Bebauungsplan bis zur beabsichtigten Behebung der von der Gemeinde angenommenen Fehler keine Rechtswirkungen entfaltet (so noch die Regelung in §215 a Abs. 1 Satz 2 BauGB in der Fassung der Bekanntmachung vom 27. August 1997, BGBl I S. 2141). Ein solches bloß zeitlich befristetes Aussetzen der Rechtswirkungen des Bebauungsplans nimmt dem Antragsteller nicht das Rechtsschutzbedürfnis, zumal wenn mit der Popularklage Mängel der Satzung gerügt werden, für die das ergänzende Verfahren von vornherein nicht zur Verfügung steht.

c) Dem Antragsteller fehlt auch nicht deshalb das Rechtsschutzbedürfnis, weil im Bereich des Bebauungsplans bereits bestandskräftige Baugenehmigungen für fünf Gebäude erteilt worden sind (VerfGH vom 29. April 1993, VerfGH 46; 137/139 = BayVBl. 1993, 428; BVerwG vom 28. August 1987, BayVBl. 1988, 89 = DVBl. 1987, 1276/1278). Denn nach den Festsetzungen der Satzung besteht die Möglichkeit zur Errichtung von insgesamt sieben Wohngebäuden, so dass der Bebauungsplan noch nicht vollständig vollzogen ist. Durch die Feststellung der Nichtigkeit kann daher zumindest teilweise der Eintritt der vom Antragsteller befürchteten Nachteile verhindert werden.

d) Der Antragsteller hat eine zulässige Grundrechtsrüge erhoben.

Eine substantiierte Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, dass die angefochtene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Verfassungsgerichtshof muss anhand von substantiiert bezeichneten Tatsachen und Vorgängen beurteilen können, ob der Schutzbereich der bezeichneten Grundrechtsnormen berührt ist.

Auf die tatsächlichen Gegebenheiten abstellende Darlegungen des Antragstellers sind besonders bei solchen Normen von Bedeutung, die keine abstrakt-generellen Rechtsvorschriften im klassischen Sinn sind, sondern auch konkret-individuelle Elemente enthalten, wie das vor allem bei Bebauungsplänen und vergleichbaren Planungs- und Organisationsregelungen der Fall ist (VerfGH 39, 17/21 f. = BayVBl 1986, 298).

Vorliegend wurde in hinreichend substantiierter Weise dargelegt, aus welchen Gründen der Bebauungsplan „Muderholz“ nach Auffassung des Antragstellers gegen den Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 8V) und das darin enthaltene Willkürverbot verstößt.

V. Soweit die Popularklage zulässig ist, ist sie auch begründet.

1. Der Bebauungsplan verstößt gegen Art. 118 Abs. 1 BV.

a) Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen zu bestimmen, in welcher Weise dem Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, wenn für die getroffene Regelung jeder sachliche Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Dementsprechend weit ist auch der Gestaltungsspielraum einer Gemeinde bei der Aufstellung eines Bebauungsplans. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die Festsetzungen in einem Bebauungsplan die bestmögliche oder gerechteste Lösung darstellen. Er kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Normgebers setzen. Soweit dieser bei der Frage, in welcher Weise er ein bestimmtes Sachgebiet regeln will, Wertungen und fachbezogene Erwägungen anstellt, kann der Verfassungsgerichtshof diese nur dann beanstanden, wenn sie eindeutig widerlegbar oder offensichtlich fehlerhaft sind oder wenn sie der verfassungsrechtlichen Wertordnung widersprechen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 22. April 2005, VerfGH 58, 94/102 = BayVBl 2005, 558). Hat sich der Normgeber bei einer Kollision verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung anderer Belange entschieden, so liegt ein Verstoß gegen Art 118 Abs. 1 BV nur dann vor, wenn sich ein sachgerechter Grund für die getroffene Regelung bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise schlechterdings nicht finden lässt (VerfGH 39, 17/25 = BayVBl 1986, 298).

b) Die Prüfung, ob der angefochtene Bebauungsplan den Schutzbereich des Willkürverbots berührt, ist nur mit Rücksicht auf die bundes- und landesrechtlichen Rechtsvorschriften möglich, die bei der Aufstellung eines Bebauungsplans zu beachten sind. Hierbei sind für eine Gemeinde in erster Linie die bundesrechtlichen Regelungen in §§1ff. BauGB maßgeblich. Nach §1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Neben den allein bundesrechtlich geregelten Vorgaben müssen auch Belange berücksichtigt werden, die im Landesrecht ausgestaltet sind (VerfGH 39, 17/26 ff. = BayVBl 1986, 298).

Von Bedeutung ist hier Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV, wonach es zu den vorrangigen Aufgaben auch der Gemeinden gehört, den Boden als natürliche Lebensgrundlage zu schützen und kennzeichnende Orts- und Landschaftsbilder zu schonen und zu erhalten. Der Schutz kennzeichnender Orts- und Landschaftsbilder war schon nach der ursprünglichen Fassung des Art. 141 BV geboten, aber mit der Einschränkung „möglichst“. Der Verzicht auf diese Einschränkung durch Verfassungsänderung vom 20. Juni 1984 trägt der gestiegenen Bedeutung des Landschaftsschutzes und der Ortsbildpflege Rechnung (vgl. LT-Drs. 10/2661, S. 4; Meder, RdNr. 1 b zu Art. 141).

Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV bestimmt in den Grundzügen die wichtigsten Aufgaben, die sich aufgrund der Staatsfundamentalnorm des Art 3 Abs. 2 BV im Hinblick auf den Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen stellen (Meder, RdNr. 1 a zu Art 141). Art. 3 Abs. 2 BV sowie Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV sind keine bloßen Programmsätze, sondern enthalten bindendes objektives Verfassungsrecht, an dem die Handlungen und Unterlassungen von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu messen sind (VerfGH vom 23. August 1985, VerfGH 38, 112/116 = BayVBI 1985, 683; VerfGH 39, 17/26 = BayVBI 1986, 298).

c) Die Gemeinde O. hat Bedeutung und Tragweite des Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV insofern verkannt, als sie die Belange des Bodenschutzes sowie der Erhaltung kennzeichnender Orts- und Landschaftsbilder entweder nicht in ihre Abwägung einbezogen oder ihnen jedenfalls nicht das nötige Gewicht beigemessen hat.

Das Plangebiet liegt vollständig im Außenbereich, etwa 250m nordöstlich des Weilers M. und etwa 250 m südlich des Weilers W. in freier Natur. Die Freihaltung derartiger Gebiete von wesensfremder Bebauung gehört zu den Anliegen, die die Verfassung mit dem in Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV enthaltenen Gebot, den Boden als natürliche Lebensgrundlage zu schützen, bezweckt. Daraus folgt unter anderem, dass für die Gewinnung von Wohnbauflächen vorrangig die Wiedernutzbarmachung von Flächen, die Nachverdichtung, andere Maßnahmen zur Innenentwicklung sowie die Anbindung von Neubaugebieten an vorhandene Siedlungskerne zu nutzen sind (vgl. VerfGH 39, 17/27 = BayVBI 1986, 298; BayVGH vom 22. Juli 1985, BayVBI 1986, 81/83). Es kommt hinzu, dass die räumlichen und städtebaulichen Bezüge des Plangebiets - wie es in der Begründung des Bebauungsplans heißt - von der weitläufigen Hügel- und Berglandschaft des südlichen Oberallgäus geprägt werden und der überplante Bereich exponiert auf einem Höhenzug in hochwertiger landschaftlicher Umgebung liegt. Daher ist mit der Pflicht zur Schonung und Erhaltung kennzeichnender Landschaftsbilder ein weiteres Schutzgut des Art 141 Abs. 1 Satz 4 BV betroffen. In einer solchen tatsächlichen Situation können die genannten, durch Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV geschützten Belange im Weg der planerischen Abwägung nur überwunden werden, wenn besonders gewichtige entgegenstehende Belange das rechtfertigen. Die Begründung des Bebauungsplans belässt es bei der Feststellung, es werde dem Wohnbedarf der Bevölkerung sowie dem Tourismuskonzept der Gemeinde Rechnung getragen.

Damit ist nach Lage der Dinge nicht mehr gesagt, als dass sich das Baugebiet für eine Nutzung als Hauptwohnsitz und als Ferienwohnung eignet. Weder bei der Planaufstellung noch im Verfahren vor dem Verfassungsgerichtshof haben sich Gesichtspunkte ergeben, die dem Wohnbedarf der Bevölkerung und den Tourismusaktivitäten der Gemeinde O. eine Dringlichkeit verleihen, die es rechtfertigt, das Gewicht der Belange des Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV im Weg planerischer Abwägung zu überwinden. Insbesondere ändert auch der Hinweis, im Plangebiet befinde sich bereits ein Siedlungsansatz (in erster Linie eine aufgelassene Hofstelle), nichts daran, dass es sich um eine dem Außenbereich wesensfremde Wohnbauplanung in einem typischen Landschaftsbild weitab vom Siedlungskern der Gemeinde handelt.

Die Gemeinde hat somit die sich aus Art. 141 Abs. 1 Satz 4 BV ergebenden Verpflichtungen in krasser Weise verkannt. Da sich ein sachlicher Grund für diese Verfahrensweise nicht finden lässt, verstößt der Bebauungsplan gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) und ist daher nichtig.

2. Auf die weiteren vom Antragsteller geltend gemachten Verstöße gegen Vorschriften der Bayerischen Verfassung kommt es nicht mehr an.

3. Die oben dargestellten Mängel des Bebauungsplans können von der Gemeinde nicht nachträglich gemäß §§214, 215 BauGB behoben werden. Im ergänzenden Verfahren sind nur solche Mängel behebbar, die nicht den Kern der Abwägungsentscheidung betreffen. Eine Nachbesserung scheidet aus, wenn der Abwägungsmangel - wie hier - von solcher Art und Schwere ist, dass er die Planung als Ganzes von vornherein infrage stellt (Battis, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 9. Aufl. 2005, RdNm. 19 f. zu 214)."

Die Entscheidung bestätigt in ungewöhnlicher Deutlichkeit, wohl zu recht von manchen Kommentatoren als Verdikt bezeichnet, die besonders auch von der bayerischen Denkmalfachbehörde, dem Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege ins Verfahren eingebrachten, schlicht aber ignorierten bzw. „hinweggewogenen“ Argumente. Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege hatte im Bauleitverfahren die Planung abgelehnt, da durch die Lage auf einem Höhenzug empfindliche Störungen der umgebenden Landschaft und der dazugehörigen Orte wie O. mit dominierender Kirche sowie die künftige Erweiterung des bereits bestehenden Wohngebiets zu erwarten sei. Die Gemeinde hatte dies in „klassischer“ Weise weggewogen und festgestellt, dass für „sonstige fachliche Informationen“ das Formblatt zur Stellungnahme der Träger öffentlicher Belange keine Rechtsgrundlage vorsehe. Die unsererseits angeführten Rechtsgrundlagen (u.a. Art. 141 Abs. 1 Satz 4, Abs. 2 BV) seien zudem zu allgemein gehalten. Bezüglich der denkmalfachlich attestierten Beeinträchtigung des Orts- und Landschaftsbildes wäre diese nach Einschätzung des Gemeinderats nicht gegeben, ferner auch dann kein Argument, falls doch vorliegend, weil ansonsten im ganzen Allgäu keine Bauflächenausweisungen mehr erfolgen könnten. Zuletzt läge die fachliche Zuständigkeit zur Beurteilung dieser Fragen nicht bei der Denkmalfachbehörde, sondern ausschließlich bei der Unteren Naturschutzbehörde.

Die bisherigen Rechtsauffassungen des BLfD zur Qualität eines Abwägungsvorgangs sowie zu Inhalt und Gewicht des einzelnen Abwägungsmaterials, das u.a. auch das BLfD als Träger öffentlicher Belange beiträgt, wurde vom BayVerfGH in aller Deutlichkeit bestätigt. In fast nicht zu überbietender Weise wurde betont, dass die in Art. 141 BV (m. E. unter den in Absatz 2 genannten Belangen zum kulturellen Erbe sowie zu Denkmalpflege und Denkmalschutz) genannten Belange vorrangige Bedeutung besitzen und als solche erkannt und bewertet werden müssen. Das Selbstverwaltungsrecht der Kommunen wäre insoweit durch die Verfassungsvorgaben eingeschränkt.

Segensreich ist die Entscheidung nicht nur, weil sie dem oftmals beklagten Bedeutungsverlust der Bayerischen Verfassung entgegenwirkt sowie eine traditionelle und zugleich hochaktuelle Verfassungsbestimmung ins rechte Licht zurückholt. Zu hoffen bleibt aber insbesondere, dass die Entscheidung den unmittelbaren Verantwortlichen, in erster Linie also den Kommunen, bei der Ausweisung von Bauflächen ins Gedächtnis ruft, dass sie den Boden als natürliche Lebensgrundlage zu schützen und die kennzeichnenden Orts- und Landschaftsbilder kraft verfassungsrechtlichen Auftrags zu schonen und zu erhalten haben und - mehr noch - dass hierin ihr eigentliches Kapital liegt. Das Bild unserer Kulturlandschaften ist immer auch ein Spiegel der politischen Kultur in unserem Lande. „Es ist eine typische Erscheinung dieses [20.] Jahrhunderts, dass wir das Selbstverständnis, in diesem Fall die Erhaltung unserer Landschaft, nur mehr durch Organisationen zu schützen vermögen, die gemeinsam mit Naturschutzorganen des Staats für dieses Ziel eintreten. Man darf künftig nichts mehr hinopfern, einfach um des Profits willen“. Dieser Erkenntnis des ehemaligen Bayerischen Ministerpräsidenten Dr. Alfons Goppel wird man angesichts allgemeiner Entwicklungen in den Ländern in der Bundesrepublik Deutschland „ihre uneingeschränkte Aktualität nicht absprechen können“. Mit einem seiner Amtsvorgänger und Vater der Bayerischen Verfassung von 1946, Dr. Wilhelm Hoegner, muss man sich erneut fragen: „Wann wird dieses unser Volk, soweit es nicht dem Mammon verfallen ist, endlich aufstehen und schützen und schirmen, was ihm gehört, was die Altvorderen für uns treu bewahrt haben und was die kommenden Geschlechter von uns als Vermächtnis fordern können? Mit Tausenden der Besten unseres Volkes werde ich weiterkämpfen für die Rettung unserer Heimat, so lange ich lebe“.

Ergo: ein echtes juristisches, politisches und kulturelles Highlight!

(RD Wolfgang Karl Göhner, Justitiar des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege)