



Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen

OVG: 1 D 406/06

verkündet am 29.11.2011

Im Namen des Volkes! Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

hat das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen - 1. Senat - durch Richter Göbel, Richter Prof. Alexy und Richter Traub sowie die ehrenamtliche Richterin Dr. Heike IM. und der ehrenamtliche Richter Dr. Norbert Weis aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 29. November 2011 für Recht erkannt:

Der Normenkontrollantrag wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Verfahrens.

Das Urteil ist hinsichtlich der Kostenentscheidung vorläufig vollstreckbar.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Der Antragsteller ist Eigentümer des Grundstücks Albrecht-Roth-Straße XX in Bremen - Vegesack. Er wendet sich gegen die am 09.11.2004 von der Stadtbürgerschaft beschlossene 1. Änderung des Bauungsplans 911 vom 10.12.1982, durch die die bauliche Nutzbarkeit seines Grundstücks eingeschränkt worden ist.

Der westliche Abschnitt der Albrecht-Roth-Straße, der von der Änderungsplanung erfasst wird, liegt im zentralen Bereich des Ortsteils Vegesack, etwa 200 m vom Sedanplatz entfernt. Er ist mit Ausnahme eines Verwaltungsgebäudes sowie eines Mehrfamilienhauses an der Grenze zur Grünfläche Schulkenstraße mit freistehenden eingeschossigen Einfamilienhäusern bebaut, die in der Zeit zwischen 1939 und 1961 errichtet worden sind. Auf dem Grundstück des Antragstellers befand sich bis zu dem vom Antragsteller im September 2003 veranlassten Abbruch ebenfalls ein solches Einfamilienhaus.

Der Bebauungsplan 911 vom 10.12.1982 setzte für diesen Straßenabschnitt, also auch für das Grundstück des Antragstellers, Allgemeines Wohngebiet bei zweigeschossiger offener Bauweise fest.

Im Dezember 2002 beantragte der Antragsteller die Erteilung einer Baugenehmigung zur Errichtung eines Mehrfamilienhauses auf seinem Grundstück.

Am 27.02.2003 fasste die Deputation für Bau einen Planfeststellungsbeschluss zur Änderung des Bebauungsplans 911 im westlichen Abschnitt der Albrecht-Roth-Straße. Als Planungsziel wurde die Erhaltung der gewachsenen baulichen und räumlichen Siedlungsstruktur in der Straße genannt.

Mit Bescheid vom 11.03.2003 stellte das Bauamt Bremen-Nord das Baugesuch gemäß § 15 Abs. 1 BauGB zurück. Am 03.02.2004 beschloss die Stadtbürgerschaft eine Veränderungssperre für das Grundstück.

Der Entwurf des Änderungsbebauungsplans lag vom 05.03.2004 bis zum 05.04.2005 im Bauamt Bremen-Nord öffentlich aus. Zur Begründung wurde ausgeführt, dass mit der Änderung die vorhandene Bau- und Nutzungsstruktur erhalten werden solle. Diese sei nach ihrer Siedlungsgeschichte und dem Siedlungsbild erhaltenswert. Als neue Festsetzungen sah der Entwurf - entsprechend dem vorhandenen Baubestand - unter anderem eine eingeschossige Bauweise, die Festsetzung der Hauptfirstrichtung parallel zur Straße, eine Firsthöhe von 11,0 m und eine Traufhöhe von 4,0 m vor. In dem Entwurf waren ferner die Festlegung eines Erhaltungsbereichs nach § 172 BauGB sowie baugestalterische Festsetzungen enthalten.

Anlässlich der Auslegung erhob der Antragsteller Einwendungen gegen die Änderungsplanung. Er machte unter anderem geltend, es sei nicht einzusehen, dass mitten in der Stadt bauliche Verhältnisse erhalten werden sollten wie sie in Strandlagen üblich seien.

Am 09.11.2004 beschloss die Stadtbürgerschaft den Änderungsbebauungsplan entsprechend dem ausgelegten Planentwurf.

Der Plan enthält Festsetzungen nach § 9 BauGB (eingeschossige Bauweise, Festsetzungen über Hauptfirstrichtung, First- und Traufhöhe), die Festlegung des Gebiets als Erhaltungsbereich nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB sowie örtliche Bauvorschriften nach § 87 BremLBO 1995 (Dachform und Neigung; Art der Dachpfannen; Art der Außenwände).

Zur Begründung wird ausgeführt (Bremische Bürgerschaft, Drs 16/226 S), dass die vorhandene Bebauung maßgeblich durch den für Vegesack bedeutenden Architekten Ernst Becker geprägt sei. Die einheitliche Bebauung mit freistehenden Einfamilienhäusern stelle in vorzüglicher Weise einen charakteristischen Abschnitt der Siedlungsentwicklung des Vegesacker Zentrums dar. Das Wohnen im Zentrum von Vegesack solle durch die neue Festsetzung in qualitativer Hinsicht gestärkt werden. Es handele sich bei der vorhandenen Bebauung um ein bauliches Ensemble mit erhalten gebliebenen Gestaltungsmerkmalen der Ursprungsbauung. Der Erhalt der vorhandenen Strukturen diene der Attraktivität des Vegesacker Zentrums als innerstädtischen Wohnorts mit lokaler Identität. Die Reduzierung der Baudichte und der Anzahl der zulässigen Vollgeschosse an dieser Stelle sei vertretbar, da für den Neubau zusätzlicher Wohnungen im Zentrum an anderer Stelle geeignete Potenziale in Form von Brachflächen, Umnutzung- und Nachverdichtungsobjekten zur Verfügung ständen. Die besondere städtebauliche und ortsteilsgeschichtliche Bedeutung des Gebiets rechtfertige zudem die Festlegung eines Erhaltungsbereichs nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB. Die örtlichen Bauvorschriften nach § 87 BremLBO dienten dem Erhalt der Ensemblewirkung.

Der Änderungsbebauungsplan ist im Amtsblatt der Freien Hansestadt Bremen vom 24.11.2004 (S. 911/912) bekannt gemacht worden.

Der Antragsteller hat am 26.10.2006 einen Normenkontrollantrag gestellt, den er mit Schriftsatz vom 15.11.2010 näher begründet hat. Er ist der Ansicht, dass der Änderungsbebauungsplan nichtig sei. Seine Eigentümerbelange seien bei der Änderungsplanung nicht angemessen berücksichtigt worden. Er habe ein berechtigtes Interesse an der Beibehaltung des ursprünglichen Bebauungsplans, der eine angemessene Nutzung seines Grundstücks zugelassen hätte. Ausreichend gewichtige öffentliche Belange, die eine Einschränkung der Nutzbarkeit rechtfertigen könnten, seien nicht gegeben. Bei der vorhandenen Bebauung handele es sich um schlichte Siedlungshäuser, deren Erhalt nicht den erheblichen Eingriff in seine Eigentümerrechte rechtfertigen könnte. Den baugestalterischen Festsetzungen fehle

aus diesem Grund ebenfalls die sachliche Begründung. Es handele sich insgesamt um eine unverhältnismäßige eigentumsverdrängende Planung.

Der Antragsteller beantragt,

die 1. Änderung des Bebauungsplans 911 für ein Gebiet in Bremen-Vegesack mit den Grundstücken an der Albrecht-Roth-Straße 27-42, Gerhard-Rohlfs-Straße 48 A (rückwärtig), Bermpohlstraße 18-19 A und 20 A/21 (rückwärtig) für nichtig zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

den Normenkontrollantrag zurückzuweisen.

Der Änderungsbebauungsplan sei rechtlich nicht zu beanstanden. Es habe insbesondere eine rechtsfehlerfreie Abwägung der widerstreitenden Belange stattgefunden. Es könne nicht beanstandet werden, dass der Satzungsgeber sich für den Erhalt der gewachsenen baulichen und räumlichen Siedlungsstruktur in der Albrecht-Roth-Straße entschieden habe.

Der den Bebauungsplan betreffende Verwaltungsvorgang hat vorgelegen. Sein Inhalt war, soweit in dieser Entscheidung verwertet, Gegenstand der mündlichen Verhandlung.

E n t s c h e i d u n g s g r ü n d e

I.

Der Normenkontrollantrag ist zulässig.

Er wurde insbesondere fristgerecht gestellt. Für den am 26.10.2006 eingegangenen Antrag galt - noch - die zweijährige Antragsfrist nach Art. 1 Nr. 2 des Gesetzes zur Änderung der VwGO vom 01.11.1996 (BGBl I, S. 1626). Die Verkürzung der Antragsfrist auf ein Jahr erfolgte erst durch Art. 3 des Gesetzes zur Erleichterung von Planvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21.12.2006 (BGBl I, S. 3316).

II.

Der Antrag ist aber unbegründet. Rechtsfehler, die zur Unwirksamkeit des Änderungsbebauungsplans führen könnten, sind vom Antragsteller nicht vorgetragen worden und sind auch sonst nicht ersichtlich.

1.

Der vom Antragsteller angegriffene Bebauungsplan vom 09.11.2004 (BremAbI. S. 911/912) ändert für den westlichen Abschnitt der Albrecht-Roth-Straße die im Bebauungsplan 911 vom 10.12.1982 enthaltenen bauleitplanerischen Festsetzungen. Die geänderten Festsetzungen sind rechtlich nicht zu beanstanden.

a)

Auf das vorliegende Verfahren findet das BauGB in der Fassung vom 18.08.1997 (BGBl I, S. 2081), in Kraft getreten am 01.01.1998, - BauGB 1998 - Anwendung. Zwar war vor Abschluss des Bauleitplanverfahrens am 20.07.2004 das Europaanpassungsgesetz Bau vom 24.06.2004 (BGBl I, S. 1359) in Kraft getreten. Aufgrund der Überleitungsbestimmungen in §§ 233 und 244 Abs. 2 BauGB konnte das vorliegende Verfahren jedoch nach den bisherigen Rechtsvorschriften fortgeführt werden.

b)

Die im Änderungsbebauungsplan enthaltenen Festsetzungen sind nach § 9 BauGB 1998 festsetzungsfähig.

Das gilt auch für die Festsetzung über die First- und Traufhöhe. Hierbei handelt es sich um nach § 18 BauNVO zulässige, die Höhe der baulichen Anlage betreffende Festsetzungen (vgl. Fickert/Fieseler, BauNVO, 11. Aufl. 2008, § 16 Rn 31, § 18 Rn 4).

Die Festsetzung über die Hauptfirstrichtung kann sich direkt auf § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB 1998 stützen. Sie betrifft die Stellung der baulichen Anlage (vgl. dazu Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 10. Aufl. 2007, § 9 Rn 17).

c)

Entgegen der Ansicht des Antragstellers ist das Abwägungsgebot nicht verletzt.

Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen sind nach § 1 Abs. 6 BauGB 1998 die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwegen. Das Abwägungsgebot verlangt, dass - erstens - eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass - zweitens - in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass - drittens - weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen oder privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtung einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so gezogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot nicht verletzt, wenn sich die planende Gemeinde in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet (grundlegend BVerwG, U. v. 12.12.1969 - IX C 105/66 - BVerwGE 34, 301 <309>; vgl. zuletzt BVerwG, B. v. 24.11.2010 - 4 BN 40/10 - BRS 76 Nr. 28; OVG Bremen, U. v. 14.09.2010 - 1 D 45/07 - BRS 76 Nr. 44).

Bebauungspläne bestimmen gemäß Art. 14 Abs. 1 und 2 GG Inhalt und Schranken des Eigentums. Der Satzungsgeber muss deshalb die schutzwürdigen Interessen des Eigentümers und die Belange des Gemeinwohls in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Das Wohl der Allgemeinheit ist dabei nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentümer auferlegten Belastungen. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. Der Kernbereich der Eigentumsgarantie darf dabei nicht ausgehöhlt werden. Zu diesem gehört sowohl die Privatnützigkeit als auch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis über den Eigentumsgegenstand (BVerfG, B. v. 19.12.2002 - 1 BvR 1402/01 - NVwZ 2003, 192 m. w. N.).

Die Grundsätze gelten sowohl für die Erstaufstellung eines Bebauungsplans als auch für die Planänderung. In beiden Fällen sind die Eigentümerbelange angemessen zu berücksichtigen und in verhältnismäßiger Weise mit den gegenläufigen öffentlichen Interessen in Ausgleich zu bringen. Der Grundeigentümer ist aber nicht davor geschützt, dass ihm eine einmal durch einen Bebauungsplan eingeräumte bauliche Nutzungsmöglichkeit nachträglich wieder entzogen wird. Es besteht kein Anspruch auf Aufrechterhaltung der einmal eingeräumten Nutzungsmöglichkeiten. Die Regelungen des BauGB über die Entschädigung bei Änderung oder Aufhebung einer zulässigen baulichen Nutzung verdeutlichen das. Im Falle der Aufhebung einer Nutzungsmöglichkeit sieht § 42 Abs. 2 BauGB 1998 insoweit eine Entschädigung nur dann vor, wenn die Änderung innerhalb von sieben Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans erfolgte. Nach Ablauf von sieben Jahren ist nur der Eingriff in die ausgeübte Nutzung entschädigungspflichtig.

Nach diesem Maßstab können die Nutzungsbeschränkungen, die der Änderungsbebauungsplan vorsieht, von Rechts wegen nicht beanstandet werden.

(1) Die Belange des Antragstellers sind in die Abwägung eingestellt worden.

Der Bericht der Deputation für Bau und Verkehr vom 25.08.2004 setzt sich ausdrücklich mit den Einwendungen, die der Antragsteller durch seinen Architekten erhoben hatte, auseinander. Der Bericht der Deputation hat der Stadtbürgerschaft bei ihrer Beschlussfassung vorgelegen. Die Planbegründung nimmt ausdrücklich auf ihn Bezug (Bremische Bürgerschaft, Drs. 16/226 S, S. 1).

(2) Die planerische Abwägung ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Durch die neuen Festsetzungen des Bebauungsplans soll erreicht werden, dass das vorhandene bauliche Ensemble im westlichen Abschnitt der Albrecht-Roth-Straße erhalten bleibt. Zur Schutzwürdigkeit dieses Ensembles finden sich in der Planbegründung nähere Ausführungen. Danach stellt die maßgeblich durch den Architekten Ernst Becker geprägte, zwischen 1939 und 1961 verwirklichte einheitliche Bebauung mit Einfamilienhäusern einen charakteristischen Abschnitt in der Siedlungsentwicklung Vegesacks dar. Es handele sich um ein Ensemble mit erhalten gebliebenen Gestaltungsmerkmalen der Ursprungsbauung. Der Erhalt der vorhandenen Strukturen an der Albrecht-Roth-Straße diene auch der Attraktivität des Vegesacker Zentrums als innerstädtische Wohnart mit lokaler Identität. In der Planbegründung finden sich in diesem Zusammenhang unter anderem nähere Ausführungen zur Siedlungsentwicklung sowie zur Wertigkeit der vorhandenen baulichen Strukturen (Bremische Bürgerschaft, a. a. O., S. 3 und 6). Im Verwaltungsvorgang ist der vorhandene bauliche Bestand darüber hinaus durch Karten- und Fotomaterial dokumentiert (Bl. 316 ff.).

Anhaltspunkte dafür, dass die Antragsgegnerin das vorhandene bauliche Ensemble unzutreffend erfasst und bewertet oder auch sonst die städtebauliche Situation im Zentrum von Vegesack fehlerhaft beurteilt haben könnte, sind nicht erkennbar. Der Einwand des Antragstellers, es handele sich dort lediglich um einfache Siedlungshäuser, ist jedenfalls nicht dazu geeignet, die für den Änderungsbebauungsplan maßgeblichen Erwägungen zu erschüttern. Wenn die Antragsgegnerin sich unter diesen Umständen für den Erhalt der vorhandenen baulichen Struktur entschieden hat, liegt das im Rahmen ihres planerischen Ermessens. Die für die Planung maßgeblichen städtebaulichen Überlegungen werden auch nicht dadurch berührt, dass der Antragsteller - nachdem der Beschluss zur Aufstellung eines Änderungsbebauungsplans gefasst und sein Baugesuch nach § 15 Abs. 1 BauGB zurückgestellt worden war - das auf seinem Grundstück befindliche Einfamilienhaus abgerissen hat.

Im Rahmen der geänderten bauleitplanerischen Festsetzungen wird der Antragsteller sein Grundstück auch zukünftig weiter nutzen können. Dass der Antragsteller ein weitergehendes Nutzungsinteresse hat, ist verständlich. Der Antragsgegnerin war es aber nicht verwehrt, dem öffentlichen Interesse an der Erhaltung der vorhandenen Struktur den Vorrang gegenüber diesem Nutzungsinteresse zu geben. Durch den Änderungsbebauungsplan werden weder die Privatnützigkeit des Grundeigentums noch die grundsätzliche Verfügungsbefugnis des Antragstellers berührt.

2.

Der Änderungsbebauungsplan legt das Plangebiet darüber hinaus als Erhaltungsbereich im Sinne von § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB 1998 fest. Auch dies ist rechtlich nicht zu beanstanden.

Die Festlegung eines Erhaltungsbereichs hat nach § 172 Abs. 1 BauGB 1998 zur Folge, dass bauliche Anlagen und Nutzungsänderungen genehmigungspflichtig sind. Das BauGB schafft damit einen selbstständigen Genehmigungstatbestand, was insbesondere im Hinblick auf die weitgehende Genehmigungsfreistellung, die das Bauordnungsrecht der Länder inzwischen für bauliche Anlagen vorsieht, von Bedeutung ist (vgl. Battis/Krautzberger/Löhr, a. a. O., § 172 Rn 4). Die Erhaltungssatzung trifft dabei noch keine rechtsverbindliche Nutzungsregelung, sie begründet vielmehr lediglich im Hinblick auf die Wahrung der Erhaltungsziele ein „präventives Verbot mit Genehmigungsvorbehalt“. Das bedeutet, dass bei der Gebietsfestlegung auch nur eine auf diese Rechtsfolge bezogene Abwägungspflicht besteht (Battis/Krautzberger/Löhr, a. a. O., § 172 Rn 29, 30).

Die Erhaltungssatzung ist hier nach § 171 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB 1998 erlassen worden, also zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt. Dass das Plangebiet eine städtebauliche Eigenart aufweist und dass diese erhaltenswert ist, wird in der Planbegründung näher dargelegt (Bremische Bürgerschaft, a. a. O., S. 6). Es sind dieselben Erwägungen, die zur Rechtfertigung der neuen Nutzungsregelung herangezogen worden sind. Sie rechtfertigen ebenfalls die Festlegung eines Erhaltungsbereichs.

3.

Schließlich begegnen auch die örtlichen Bauvorschriften, die der Änderungsbebauungsplan enthält, keinen rechtlichen Bedenken.

Nach § 87 Abs. 1 BremLBO vom 27.03.1995 (BremGBI. S. 211) - BremLBO 95 -, der hier anzuwenden ist, ist die Gemeinde berechtigt, durch Ortsgesetz örtliche Bauvorschriften zu erlassen. Diese Bauvorschriften können gemäß § 87 Abs. 3 BremLBO 95 als Festsetzung in den Bebauungsplan aufgenommen werden.

Der Erlass örtlicher Bauvorschriften steht danach im Ermessen der Gemeinde. Dabei mag dahinstehen, ob dieses Ermessen dem Planungsermessen nach § 1 Abs. 6 BauGB 1998/§ 1 Abs. 7 BauGB 2004 entspricht (vgl. BVerwG, U. v. 16.03.1995 - 4 C 3/94 - NVwZ 1995, 899; OVG Lüneburg, U. v. 12.07.2011 - 1 KN 197/09 - juris, Rn. 71). In jedem Fall sind die Gemeinden danach befugt, „positive Baupflege“ zu betreiben. Insoweit kann es grundsätzlich ein legitimes gestalterisches Ziel sein, vorhandene bauliche Strukturen zu erhalten (OGV Lüneburg, U. v. 12.07.2011, a. a. O., Rn 61, m. w. N.).

Der Änderungsbebauungsplan enthält, gestützt auf § 87 Abs. 1 Nr. 1 BremLBO 95, unter Ziff. 9 verschiedene textliche Festsetzungen, die insbesondere die Dachform, die Dachpfannen und die Hausmauern betreffen. Mit diesen Festsetzungen soll die vorhandene städtebauliche Gestalt gesichert werden. In der Planbegründung wird das näher ausgeführt (a. a. O., S. 7). Aus den oben dargelegten Gründen ist das ein legitimes Ziel. Die Eigentümerbelange werden dadurch nicht unverhältnismäßig zurückgesetzt. Jedenfalls trägt der Antragsteller hierfür nichts vor.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO; die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit auf § 167 VwGO i. V. m. § 708 Nr. 10 ZPO.

Die Voraussetzungen für die Zulassung der Revision (§ 132 Abs. 2 VwGO) liegen nicht vor.

R e c h t s m i t t e l b e h r u n g

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils beim

Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, Am Wall 198, 28195 Bremen,
(Tag-/Nachtbriefkasten Justizzentrum Am Wall im Eingangsbereich)

einzulegen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen. Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht einzureichen. In der Begründung muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungzwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedsstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez. Göbel

gez. Prof. Alexy

gez. Traub

Beschluss

**Der Streitwert wird für das Normenkontrollverfahren auf
20.000,00 Euro festgesetzt.**

Das Oberverwaltungsgericht der Freien Hansestadt Bremen, 1. Senat
Bremen, den 27.Januar 2012

gez. Göbel

gez. Prof. Alexy

gez. Traub