

Titel:

Baugenehmigung für den Neubau eines Einfamilienhauses bei denkmalrechtlichem Ensembleschutz

Normenketten:

BayBO Art. 71 Abs. 1

BayDSchG Art. 1 Abs. 3, Art. 6 Abs. 1 S. 1, Art. 12 Abs. 1 S. 1

BauGB § 30 Abs. 3, § 31 Abs. 2, § 34 Abs. 1, Abs. 2, § 233 Abs. 3

Leitsätze:

- 1. Denkmalrechtlich unzulässig ist ein Vorhaben dann, wenn es sich auf solche Bestandteile auswirkt, die in diesem Sinn für das Ensemble konstitutiv bzw. prägend sind. (Rn. 40) (red. LS Alexander Tauchert)**
- 2. Für die Stellungnahme staatlicher Fachstellen, die sich durch die jahrelange Bearbeitung eines bestimmten Gebiets auszeichnen und nicht nur Aktenvorgänge im Einzelfall auswerten, ist anerkannt, dass sie grundsätzlich ein wesentlich größeres Gewicht als Expertisen von privaten Fachinstituten haben. (Rn. 46) (red. LS Alexander Tauchert)**
- 3. Eine bauplanerische Festsetzung tritt wegen Funktionslosigkeit dann außer Kraft, wenn und soweit die Verhältnisse, auf die sich die Festsetzung bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließt und die Erkennbarkeit dieser Tatsache einen Grad erreicht hat, der einem etwa dennoch in die Fortgeltung der Festsetzung gesetzten Vertrauen die Schutzwürdigkeit nimmt. (Rn. 54) (red. LS Alexander Tauchert)**

Schlagworte:

Vorbescheid, Denkmalschutz, Ensemble, gewichtige Gründe, Garten, Baulinie, Eigentümer, Neubau, Einfamilienhaus, Einzeldenkmal, Gartenstadt

Vorinstanz:

VG München, Urteil vom 25.07.2016 – M 8 K 15.2524

Fundstelle:

BeckRS 2018, 26930

Tenor

I. Das Urteil des Verwaltungsgerichts München vom 25. Juli 2016 wird auf die Berufung des Klägers dahingehend abgeändert, dass die Beklagte verpflichtet wird, auch die Vorbescheidsfrage 3 (denkmalschutzrechtliche Zulässigkeit) positiv zu beantworten. Die Berufung der Beklagten wird zurückgewiesen.

II. Die Beklagte trägt die Kosten des Verfahrens in beiden Rechtszügen.

III. Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar. Die Beklagte darf die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung oder Hinterlegung in Höhe des zu vollstreckenden Betrags abwenden, wenn nicht der Kläger vor der Vollstreckung Sicherheit in gleicher Höhe leistet.

IV. Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

Der Kläger ist Eigentümer des mit einem zweigeschossigen Einfamilienhaus bebauten Grundstücks FINr. 710/9 der Gemarkung P..., O...straße ... Mit seiner Verpflichtungsklage begehrt er die positive Beantwortung der Vorbescheidsfragen in seinem Vorbescheidsantrag vom 12. September 2014 für den Neubau eines Einfamilienhauses im südlichen, bislang als Garten genutzten Grundstücksteil. Das Einfamilienhaus soll eine Grundfläche von 8 x 9,96 m (79,68 m²) und die Garage eine Grundfläche von 3 x 7 m (21 m²) erhalten. Als Wandhöhe sind 4,93 m und als Firsthöhe des Satteldachs 7,06 m vorgesehen. Das Vorhabengrundstück liegt im unbebauten Innenbereich und im Umgriff des Denkmalensembles Villenkolonie Neu-Pasing I. Dieses ist in der Denkmalliste wie folgt beschrieben:

2

„Die 1892 gegründete und planmäßig angelegte Villenkolonie Neu-Pasing I ist als erstes Beispiel des organisierten Einfamilienhausbaus außerhalb des damaligen städtischen Burgfriedens ein Ensemble. Die Begrenzung ergibt sich aus der ursprünglichen Anlage des Quartiers, wie es zwischen die Bahnanlagen im Süden und den Verlauf des Nymphenburger Kanals im Westen und Norden eingebunden wurde. Im Osten ist die Grenze durch die flächenmäßige Ausdehnung bis etwa zur zeitlichen Zäsur durch den ersten Weltkrieg gegeben. Die Kolonie im Vorortgebiet und in Großstadtnähe mit einer Vielzahl originell gestalteter Einfamilienhäuser im Villen- und im Landhausstil vermittelt die siedlungspolitischen und wohnungsbaugeschichtlichen Entwicklungen des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts (...).

3

Die von August Exter 1892 begründete Villenkolonie Pasing sollte eine Kombination zwischen dem Wohnen im Einfamilienhaus auf relativ großem Gartengrundstück „in frischer, reiner Luft“ und der „außergewöhnlich günstigen Verbindung nach München“ herstellen (...).

4

Durch eine Standardisierung der Bauten außerhalb des Ballungsgebiets plante er, erschwinglichen Wohnraum für den Mittelstand zu schaffen. Die erstrebte Lage versprach zum gleichen Preis dreimal so große Grundstücke mit freistehendem Einfamilienhaus und großen Garten.

5

1892 erwirbt August Exter das Gelände nördlich des Pasinger Bahnhofs und parzelliert es in ein rasterartiges Straßennetz und in rechteckige Baublöcke. Das Grundrisschema ist einfach und zeigt hier geradlinige und parallel zueinander liegende Straßen in nord-südlicher Richtung, unterteilt von nur einer Querstraße (...).

6

Die Grundrissstruktur der Villenkolonie zeigt entsprechend dem rasterartigen Straßennetz regelmäßige, rechteckige Grundstücke, meist 40 m tief und 16,5 m oder doppelt so breit.

7

Auffällig sind demgegenüber die Unregelmäßigkeit der Baufluchten, die unterschiedliche Situierung der Gebäude innerhalb der Grundstücke und deren unterschiedliche Größen. Den Wünschen des einzelnen Käufers sollte hinsichtlich innerer und äußerer Gestaltung des Hauses entgegengekommen werden; ebenso hinsichtlich der Art der Situierung auf dem Grundstück. Der eindeutig ländliche Charakter der Villenkolonie entsteht durch die dichte Bepflanzung der Grundstücke mit Obstbäumen (...).

8

Bei den Häusern, die nur auf Bestellung gebaut wurden, handelt es sich um Einfamilienhäuser mit ein oder zwei Geschossen und ausgebautem Dachgeschoss, ausgestattet mit mindestens vier und höchstens acht Zimmern, Küche und Kammern, zuweilen auch Ateliers. Im Stil zeigt sich eine Mischung zwischen Landhäusern fast bäuerlichen Charakters und Villen in einer Synthese von Schweizer Stil und Heimatstil, auch barocke Kuben mit Walmdach sind vertreten (...).

9

Bis 1914 wurden die Grundstücke in der ersten Kolonie bebaut, wobei nun auch Architekten außerhalb des Baubüros Exter beteiligt waren. Eine Zäsur bedeutete der 1. Weltkrieg. Erst in den 1920er Jahren folgte eine weitere Ausbauphase, welche die Lücken der geplanten Grundstücke füllte. Dieser Ausbau wurde bis in den 1930er Jahre vorangetrieben. Neben der Auffüllung von Grundstücken fällt die Anlegung der L...- ...-Straße in diese Zeit. Es entstehen zweigeschossige Walmdachbauten, die in ihrer Gestaltung den Heimatstil der Kolonie in reduzierter Form aufnehmen und die in ihrer Größe und Kubatur die Anlage nicht überragen.

10

Innerhalb des Ensembles Villenkolonie Neu-Pasing I entstanden nach dem 2. Weltkrieg Neubauten, die aufgrund ihrer Größe und Kubatur oder in der Lage in zweiter Reihe eine erhebliche Beeinträchtigung für das Ensemble darstellen.“

11

Das im westlichen Bereich des Grundstücks FINr. 710/9 vorhandene Einfamilienwohnhaus ist selbst kein Einzeldenkmal. Es entstand nach einem Entwurf von August Exter 1893 auf einem weiträumigen, 0,121 ha großen Gartengrundstück. Erworben hat es der Lokomotivführer K... Der Bau zählt zu den ersten Bauten der Kolonie. Das Gebäude steht auf dem großen Grundstück zur nördlichen Grundstücksgrenze hin versetzt und lässt auf diese Weise eine große Gartenfläche im Süden des Gebäudes frei. Das Grundstück weist ein sehr geringes Verhältnis von überbauter zu freier Fläche auf.

12

Im Vorbescheidsantrag wurde gefragt, ob das geplante Einfamilienhaus samt Garage laut beiliegender Planung in der dargestellten Form planungsrechtlich zulässig ist (Frage 1) und ob das geplante Einfamilienhaus samt Garage laut beiliegender Planung/in der dargestellten Form denkmalschutzrechtlich zulässig ist (Frage 3).

13

1. Am 26. Mai 2015 erließ die Beklagte einen ablehnenden Vorbescheid mit dem Tenor: „Das Vorhaben ist nicht zulässig“. Zu den baurechtlichen Grundlagen wurde ausgeführt, das geplante Vorhaben befinde sich in einem Bereich, der sich nach § 30 Abs. 3 i.V.m. § 34 BauGB beurteile. An der O...straße sei eine Baulinie festgelegt, ebenso eine Straßenbegrenzungslinie. Als nähere Umgebung nach § 34 BauGB sei die Bebauung entlang der O...straße, O...straße, F...- ...-Straße und W... Platz zugrunde zu legen, die ein allgemeines Wohngebiet darstelle. Das Grundstück befinde sich in der Nähe des Einzeldenkmals O...straße ... und zudem im Ensemblebereich Villenkolonie Neu-Pasing I.

14

Das geplante Bauvorhaben sei aus denkmalschutzrechtlichen Gründen unzulässig, weil sich das geplante Bauvorhaben nach Art. 6 Abs. 1 Satz 3 DSchG auf das Erscheinungsbild des Ensembles Villenkolonie Neu-Pasing I auswirke und nach Art. 1 Abs. 3, 6 Abs. 2 DSchG gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprächen. Die geplante Bebauung des großen Gartengrundstücks O...straße ... mit einem zusätzlichen, neben das vorhandene Gebäude tretenden Haus, stelle eine wesentliche Änderung des Erscheinungsbilds des Ensembles Villenkolonie-Neu-Pasing I dar, weil ein ganz wesentliches Element des Ensembles, nämlich der historische Zuschnitt der vorhandenen unbebauten Grundfläche verloren ginge und dieses im Straßenzug, also im Erscheinungsbild des Ensembles, deutlich ablesbar wäre. Es sprächen gewichtige Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustands. Das Anwesen O...straße ... mit seiner großen Freifläche sei eines der ältesten Gebäude in der Villenkolonie Neu-Pasing I. Es verkörpere daher unmittelbar die planerische Grundkonzeption und mache diese für die Nachwelt ablesbar. Diese Grundkonzeption zeichne sich durch zumeist große Grundstücke mit geringem Verhältnis der bebauten Fläche zur Gartenfläche als wesentliches und prägendes Element aus. Während bei den Bauten eine bewusste Stilpluralität bestand und damit der Begründer August Exter architektonisch eine Einheitlichkeit angestrebt hätte, sei über die Gärten mit lockerer Bebauung der Zusammenhang hergestellt worden. Die großen, begrünten Gärten bildeten die sinnstiftende Einheit für das Ensemble Villenkolonie Neu-Pasing I.

Auffallend in der Villenkolonie Neu-Pasing I seien die unterschiedlichen Größen der Grundstücke und die unterschiedliche Situierung der Gebäude auf den Grundstücken. Schon im Bauplatz-Abteilungsplan des Werbeprospekts von 1894 sei dies zu erkennen und noch immer bis jetzt sei das Ensemble hiervon geprägt. Je nach Möglichkeit sollten die neuen Eigentümer sich die Grundstücke und die Größe der Häuser auswählen. Dabei seien auch kleinere Häuser auf größeren Parzellen (so neben O...straße ... auf O...straße ... oder F...- ...-Straße) entstanden. In keinem Fall sei das Verhältnis von überbauter zu nicht überbauter Fläche sehr groß und betrage im minimalen Verhältnis eine Größenordnung von etwa 1:6. Auch bei den Bauten bis in die 1930er Jahre habe man dieses Verhältnis annähernd beibehalten. Das einheitsstiftende Element seien bis jetzt das Grün und die großen Gartenflächen innerhalb des Ensembles. Schon zeitgenössisch habe man die Villenkolonie gern als „Gartenstadt“ bezeichnet. Zusammenfassend könne festgestellt werden, dass die historischen Gärten eines der Hauptmerkmale des städtebaulichen Konzepts der Villenkolonie Neu-Pasing I darstellten und in zentraler Weise zum Wesen des historischen Wohnquartiers gehörten. Aus denkmalfachlicher Sicht seien die historischen Gärten als ensamblekonstituierender Denkmalwert zentrale Bestandteile des denkmalgeschützten Ensembles Villenkolonien Neu-Pasing I. Ließe man dagegen mit dem geplanten Bauvorhaben eine Nachverdichtung zu, wäre eines der Kernelemente des Ensembles, nämlich die Gartenflächen, bald nicht mehr erkennbar und damit eine ganz wesentliche Besonderheit der exterschen Planung unwiederbringlich verloren, was sich letztlich auch auf die Frage des Bestandes der Villenkolonie Neu-Pasing I als in die Denkmalliste eingetragenes Ensemble ganz wesentlich auswirken würde. Diesen denkmalschutzrechtlichen Belangen stünden Eigentümerinteressen nach Verwirklichung eines zusätzlichen Gebäudes bzw. entsprechendem Verkauf des Grundstücksteils gegenüber. Eine Kompromisslösung sei nicht möglich, weil der Erhalt des Gartengrundstücks gerade jedwede Bebauung verbiete. Die Belange des Denkmalschutzes seien höher zu gewichten als die betroffenen Eigentümerinteressen. Dabei falle ins Gewicht, dass nicht jedwede Nutzungsmöglichkeit bzw. die profitabelste Nutzungsmöglichkeit dem Eigentumsschutz unterliege, sondern diesem gesetzliche Schranken gesetzt seien. Die bestehende Nutzungsmöglichkeit als Garten bleibe unverändert erhalten.

15

Wegen der negativen Beantwortung der denkmalschutzrechtlichen Frage hatte sich aus Sicht der Beklagten die Beantwortung der bauplanungsrechtlichen Frage erübrigt.

16

Am 25. Juli 2016 verurteilte das Verwaltungsgericht die Beklagte, dem Kläger hinsichtlich der bauplanungsrechtlichen Frage, einen positiven Vorbescheid zu erteilen. Hinsichtlich der Frage zur denkmalrechtlichen Zulässigkeit stehe dem Kläger hingegen nur ein Anspruch auf Aufhebung der negativen Beantwortung unter gleichzeitiger Verpflichtung der Beklagten zur Neuverbescheidung unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung der Kammer zu, da die Handhabung des der Beklagten nach Art. 6 DSchG zustehenden Ermessens fehlerhaft gewesen sei und die Voraussetzungen einer Ermessensreduzierung auf Null nicht vorlägen. Das Vorhaben füge sich hinsichtlich der Merkmale des Art. 34 Abs. 1 und 2 BauGB ohne weiteres in die Umgebungsbebauung im Straßengeviert ein. Die Baulinienfestsetzung dürfte schon nicht wirksam festgesetzt worden sein, da die zum Zeitpunkt der Festsetzung tatsächliche vorhandene, seit 1892 bis in die 1930er Jahre des vorigen Jahrhunderts entstandene Bebauung im Hinblick auf die heterogene Situierung der Baukörper auf den Grundstücken in der Villenkolonie I völlig anders strukturiert gewesen sei. Damit habe das Bauliniengefüge von vornherein keine die Bebauung steuernde Funktion entfalten können, da eine Realisierung von Anfang an unabsehbar gewesen sei. Auch für den Fall, dass die Baulinie zum Zeitpunkt ihres Inkrafttretens wirksam festgesetzt und mit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes 1960 nach § 173 Abs. 3 BBauG und dem Inkrafttreten des Baugesetzbuchs 1987 nach § 233 Abs. 3 BauGB wirksam als einfacher Bebauungsplan übergeleitet worden sein sollte, so sei sie jedenfalls aufgrund der weiteren Baugenehmigungen in den 70er Jahren des vorigen Jahrhunderts funktionslos geworden, da auch hier die Genehmigungen - gegebenenfalls unter Erteilung von Befreiungen - offensichtlich abweichend von der straßenseitigen Baulinie erteilt worden seien. Selbst wenn man noch von einer Wirksamkeit der Baulinie ausgehen wollte, lägen jedenfalls die

Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB vor. Dem Kläger fehle für die positive Beantwortung dieser Frage auch nicht das erforderliche Sachbescheidungsinteresse.

17

Hinsichtlich der denkmalschutzrechtlichen Frage ging das Erstgericht davon aus, dass die beantragte Errichtung eines weiteren Wohnhauses auf dem Vorhabengrundstück einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 DSchG bedürfe, weil es im Bereich des Ensembles Villenkolonie Neu-Pasing I liege. Ein Denkmalensemble im Sinn des Art. 1 Abs. 3 DSchG liege vor. Das abgefragte Vorhaben würde sich auch auf das Erscheinungsbild des Ensembles auswirken. Die Beklagte habe das ihr zustehende Ermessen jedoch nicht rechtmäßig ausgeübt. Sie habe nicht berücksichtigt, dass das Vorhaben ohne die denkmalschutzrechtliche Erlaubnispflicht grundsätzlich bau(planungs) rechtlich genehmigungsfähig sei. Entsprechend habe sie diesen Belang nicht mit den ihm zukommenden Rang und Gewicht als grundsätzlich verfassungsrechtlich fundierten Anspruch auf Baufreiheit in ihre Ermessensausübung eingestellt. Hinzu komme, dass die Beklagte ganz maßgeblich und als ensembletypisch bzw. -konstituierend auf das Verhältnis von bebauter zu unbebauter Fläche von 1:6 abgestellt habe, obwohl dieses allenfalls auf 3 von 28 Grundstücken in der näheren Umgebung vorhanden sei. Damit habe die Beklagte zum einen das Gewicht der Eigentümerbelange nicht mit den ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt und zum anderen einen vermeintlichen öffentlichen Belang in die Abwägung eingestellt, der tatsächlich in dem von der Beklagten angenommenen Umfang nicht vorhanden sei.

18

2. Die Beklagte begründet die vom Senat zugelassene Berufung damit, dass das Verwaltungsgericht eine rein bauplanungsrechtliche Prüfung vorgenommen habe, um das bestehende Baurecht und aus diesem seiner Ansicht nach folgend, den von der Eigentumsfreiheit nach Art. 14 Abs. 1 GG umfassten und garantierten Umfang des Eigentumsrechts und damit den Anspruch auf Umsetzung abzuleiten. Dies greife aber zu kurz. Als zulässige Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentumsgrundrechts sei vielmehr das Denkmalschutzgesetz ebenso beachtlich. Dieses verwehre eine zusätzliche, über das bestehende, historische Gebäude hinausgehende Bebauung, weil dies zu einer beachtlichen Veränderung des Ensembles Villenkolonie NeuPasing I führen würde. Diese unzutreffende Sichtweise des Verwaltungsgerichts auf die Ausgestaltung des Eigentumsrechts setze sich konsequent bei der nach Art. 6 Abs. 2 DSchG vorzunehmenden Ermessensbetätigung fort. Würde das Planungsrecht so hoch in die Abwägung eingestellt, wie vom Verwaltungsgericht angenommen, würden sich sämtliche tatsächlichen Unterschiede zwischen den Baugrundstücken und sämtliche geschützte Interessen der Allgemeinheit von vornherein verbieten und müssten von der öffentlichen Hand ausgeglichen bzw. von vornherein ausgesondert werden. Art. 14 Abs. 1 GG könne nicht bewirken, dass die bauplanungsrechtlichen Prüfungen vorgehen oder sich die Gewichtung der Eigentümerbelange verschieben könnte. In der vorliegenden Konstellation stehe das Denkmalrecht dem Bauvorhaben so deutlich entgegen, dass nur eine einheitliche Abwägungsentscheidung getroffen werden könne. Andernfalls würde die Bedeutung des Denkmalrechts als bloße Hilfsprüfung bei zulässigen Bauvorhaben ausgehöhlt. Im Übrigen gehe das Verwaltungsgericht zu Unrecht davon aus, die Beklagte habe, weil sie die bauplanungsrechtliche Frage des Vorbescheids nicht beantwortet habe, das Bauvorhaben im bauplanungsrechtlicher Hinsicht nicht geprüft und schon deshalb nicht als Abwägungsbelang berücksichtigt. Beides treffe nicht zu. Die Beklagte sei ermessensfehlerfrei zu dem Ergebnis gekommen, dass den öffentlichen Belangen, insbesondere dem Denkmalschutz, der Vorrang einzuräumen sei. Besonders falle die Situationsgebundenheit des Grundstücks ins Gewicht, die vom Verwaltungsgericht nicht gesehen oder problematisiert worden sei. Weiter sei im Rahmen der Abwägung zu Lasten des Klägers zu berücksichtigen gewesen, dass das gemäß Art. 14 Abs. 1 GG geschützte Eigentum an einem Baudenkmal einer gesteigerten Sozialbindung nach Art. 14 Abs. 2 GG unterliege. Ein neues, zusätzliches Gebäude in der Gartenfläche würde zu einer empfindlichen Schwächung des Ensembles Villenkolonie Neu-Pasing I sowohl durch den Verlust an ensembleprägender Gartenfläche als auch durch das Hervortreten der Bebauung und der gleichzeitig damit verbundenen Schwächung der vorhandenen alten Bausubstanz auf dem streitgegenständlichen Grundstück selbst, aber auch im Hinblick auf das unmittelbar angrenzende Baudenkmal O...straße ... führen. Dabei falle auch ins Gewicht, dass es sich bei

dem Gebäude auf dem streitgegenständlichen Grundstück um einen der ersten Bauten der Villenkolonie handle. Es sei sehr weit an die nördliche Grundstücksgrenze gesetzt worden, um eine besonders große Gartenfläche zu erhalten, die im Ensemble besonders stark in Erscheinung trete. Diese historische Entwicklung, aufgrund der sich überhaupt erst die Frage der Bebauung mit einem zusätzlichen Gebäude stelle, würde konterkariert, würde man hier ein neues Gebäude zulassen. Umgekehrt führe das Beibehalten des Status quo, der Nutzung als Gartenfläche, nicht zu einem Verlust der bisherigen Nutzung, sondern nur wirtschaftlicher Nutzungsmöglichkeiten. Im Übrigen habe das Erstgericht den Beschluss des Bundesverfassungsgerichts vom 2. März 1999 (1 BvL 7.91) falsch interpretiert. Die Frage einer Kompensation stelle sich hier nicht. Dies wäre nur dann der Fall, wenn im Rahmen der Zumutbarkeit eine Wirtschaftlichkeitsberechnung vorgenommen worden sei. Sei diese negativ, könne sie durch eine Kompensation zur Herstellung der Zumutbarkeit ausgeglichen werden. Im Übrigen gäbe es in der vorliegenden Konstellation weiterhin die bisherige wirtschaftlich sinnvolle Nutzung des Gartens. Auf die Ausführungen des Verwaltungsgerichts zum Verhältnis Bebauung/Grundstücksfläche und Grundstücksgröße komme es nicht entscheidungserheblich an. Die rechnerische Größe von 1:6 sei kein tragender Ermessensgesichtspunkt bei der Abwägung der Beklagten gewesen, sondern lediglich ein Hilfsargument des Landesamtes für Denkmalpflege, um das Ensemble entscheidende, nämlich die starke Durchgrünung und die großen Grünflächen greifbar zu machen. Das streitgegenständliche Urteil sei auch deshalb fehlerhaft, weil das Verwaltungsgericht die in der Abwägung zu entscheidenden verfassungsrechtlichen Fragestellungen am vorliegenden Sachverhalt nicht abschließend geklärt habe. Soweit das Verwaltungsgericht ausführe, es fehle bei der Frage nach der bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit nicht das Sachbescheidungsinteresse, treffe dies auch nicht zu.

19

Die Beklagte beantragt,

20

die Berufung des Klägers zurückzuweisen und unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts vom 25. Juli 2016 die Klage vollumfänglich abzuweisen.

21

Der Kläger beantragt,

22

die Berufung der Beklagten zurückzuweisen und das Urteil des Verwaltungsgerichts vom 25. Juli 2016 insoweit aufzuheben, als die Beklagte (nur) verpflichtet wird, die Vorbescheidsfrage 3 (denkmalschutzrechtliche Zulässigkeit) im Antrag des Klägers vom 12. September 2014 auf Erteilung eines Vorbescheids unter Berücksichtigung der Rechtsauffassung des Gerichts neu zu verbescheiden und die Klage des Klägers im Übrigen abgewiesen wird; die Beklagte wird verpflichtet, (auch) die Vorbescheidsfrage 3 (denkmalschutzrechtliche Zulässigkeit) positiv zu beantworten.

23

Der Kläger begründet seine vom Senat zugelassene Berufung damit, dass das streitgegenständliche Vorhaben auch denkmalrechtlich zulässig sei. Entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichts wirke sich das Vorhaben nicht nachteilig auf das Erscheinungsbild des Ensembles Villenkolonie Neu-Pasing I aus, denn denkmalrechtlich relevantes konstituierendes Merkmal des Ensembles sei - entgegen den Behauptungen der Beklagten und des bayerischen Landesamts für Denkmalpflege, denen sich das Verwaltungsgericht tatsächlich und rechtlich angeschlossen habe - nicht das Vorhandensein einzelner großer Gärten. Deshalb komme es für die Frage der Beeinträchtigung des Ensembles nicht darauf an, ob in einem einzelnen großen Garten ein weiteres Vorhaben realisiert werde. Mit einem Fachgutachten von Herrn Prof. Dr. S...- ... werde belegt, dass der Begriff des „großen Gartens“ in der bisherigen Diskussion sowohl von der Beklagten als auch vom Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege (LfD) falsch verstanden und deshalb in seiner Bedeutung für das Ensemble Villenkolonie Neu-Pasing I verkannt worden sei. Maßgeblich sei keine quantitative, sondern eine qualitative Betrachtung. Dem Gutachten zufolge sei der Begriff „genügendem Garten“ offenbar nicht berücksichtigt worden. Exter habe im Verkaufsprospekt ausgeführt,

dass das ganze Städtchen ein „einzig, großer schattiger Garten“ werde. Es sei dem Architekten vor allem darum gegangen, bei der Bemessung und Bebauung der einzelnen Grundstücke vor allem unterschiedliche Positionen der Häuser auf dem Grundstück und damit ein malerisches Gesamterscheinungsbild zu erhalten. Die Gärten sollten genügend groß sein, Kindern die Freude an der Natur, Pflege von Bäumen und Blumen zu ermöglichen und gleichzeitig eine genügend offene Anordnung zu erlauben, um damit den „einzig, großen schattigen Garten“ zu schaffen. Darüber hinaus würden bei Exter keine besonderen Funktionen der Gärten beschrieben, die eine bestimmte quantitative Größe erfordert hätten, wie stadthygienische Aspekte oder ländliche Selbstversorgung. Die Kolonie sei keine Gartenstadt im sozial-, bodenreformerischen oder paternalistischen Sinn, die Gärten hätten keine vorsorgende Funktion. Die Größe der Gärten sei ein symbolischer Ausdruck von Freiheit und Geborgenheit, jedoch nicht von Flächenausdehnung, landschaftlicher Weite oder gar repräsentativer Pracht- und Größenwirkung des Gartens, oder des Ensembles. Der Gutachter stelle außerdem fest, dass durch die Situierung des kleinen Bestandsgebäudes auf dem klägerischen Grundstück an der nördlichen Grundstücksgrenze zwar tatsächlich eine große Gartenfläche im Süden entstehe. Durch diese große Gartenfläche entstehe, jedoch anders als bei den in der Villenkolonie vorhandenen Villen, keine Raumgestalt, die für die Kolonie insgesamt einheitsstiftend wäre. Es gäbe keinen Beleg für die Behauptung der Beklagten, der Zweck der Situierung des Bestandsgebäudes auf dem klägerischen Grundstück habe gerade darin gelegen, eine besonders große Gartenfläche zu schaffen bzw. zu erhalten. Der Gutachter komme zu dem Ergebnis, dass ein das Ensemble konstituierendes Element durch das geplante Vorhaben des Klägers nicht beeinträchtigt werde. Das Haus sei nicht malerisch im Grundstückseck angeordnet, sondern in der Mitte einer Grenzlinie. Es lasse den Garten frei, wende sich ihm aber nicht zu und spanne ihn nicht als Raum auf, wie es für die Villenkolonie typisch und einheitsbildend sei. Das geplante Vorhaben sei kein den Maßstab sprengender Neubau nach Abriss, wie es in den vergangenen Jahrzehnten einige Villen der Kolonie, auch die von Exter selbst bewohnte Villa, ereilt habe. Das beantragte Einfamilienhaus würde aufgrund der Grundstücksgröße und der geplanten Kubatur auch nicht als Nebenhaus des bestehenden Gebäudes erscheinen (wie das bei einigen anderen Ergänzungen in der Villenkolonie der Fall sei), sondern als für das Ensemble typisches, allein und freistehendes Wohnhaus mit Garten. Es füge sich nicht nur bauplanungsrechtlich in die nähere Umgebung ein, sondern funktional und strukturell auch in das Denkmalensemble, wenn es die standardisierten Volumina einhalte, aber keine „Kopie“ des vorhandenen Gebäudes sei, sondern eine zeitgemäße Interpretation eines „ländlichen“ Baustils entwickle. Dem Architekten Exter sei es nicht auf einzelne große Gärten in der Villenkolonie angekommen; es sei ihm vielmehr darauf angekommen, eine Bauanlage als einen großen Garten zu schaffen, in welchem einzelne Häuser stünden.

24

Die Behauptung der Beklagten in ihrer Berufungsschrift, das streitgegenständliche Vorhaben führe zu einer denkmalrechtlich unzulässigen Beeinträchtigung des Umgebungsschutzes von Einzeldenkmälern (O...straße) seien in keiner Weise substantiiert. Im übrigen sei diese Behauptung in der Sache falsch. Auch diesbezüglich werde auf das Gutachten verwiesen. Hilfsweise trägt der Kläger vor, dass die Beklagte auch nach der Eintragung der Villenkolonie Neu-Pasing I als geschütztes Ensemble in die Denkmalliste zahlreiche Bauvorhaben genehmigt habe, mit denen zuvor bestehende (große) Gartenflächen erheblich verkleinert worden seien. Insbesondere werde auf das Grundstück F...- ...-Straße ... verwiesen. Auf dem Grundstück des Klägers werde das vom LfD betonte Verhältnis von 1:6 zwischen bebauter und unbebauter Grundstücksfläche eingehalten. Die Beklagte habe bei ihrer (ablehnenden) Entscheidung nicht berücksichtigt, dass das streitgegenständliche Vorhaben dem vom Bundesgesetzgeber zuletzt in der Änderung des § 1a Abs. 2 Satz 1 BauGB nochmals hervorgehobenen Ziel entspreche, vorrangig in bereits bebauten Gebieten liegende Grundstücke nachzuverdichten und dass mit dem streitgegenständlichen Vorhaben auch dem in der Landeshauptstadt München bestehenden Mangel an Wohnraum entgegengewirkt werden könne. Der Kläger bleibe bei seiner Behauptung, dass die Beklagte beim Erlass des ablehnenden Vorbescheids eine eigene Ermessensausübung nicht vorgenommen, sondern ausschließlich Ermessenserwägungen des bayerischen Landesamts für Denkmalpflege und der unteren Denkmalschutzbehörde übernommen habe. Das Vorhaben sei denkmalrechtlich zulässig, weil

ensemblekonstituierende Merkmale nicht beeinträchtigt würden. Für das streitgegenständliche Vorhaben spiele nur das Merkmal „großer Garten“ eine Rolle.

25

Hilfsweise macht der Kläger geltend, dass das Ermessen auf Null reduziert sei. Insbesondere stehe ihm gemäß Art. 3 Abs. 1 GG ein Anspruch auf Gleichbehandlung mit anderen Vorhaben zu, die zu einer sowohl absolut, als auch relativ zum jeweiligen Grundstück gesehen weitaus größeren Inanspruchnahme zuvor vorhandener Gartenflächen geführt hätten. Die Berufung der Beklagten sei unbegründet. Dies wird im Einzelnen ausgeführt.

26

Die Beklagte erwiderte, die Ensemblebeschreibung und der Gutachter des Klägers stellten gleichermaßen auf die besondere Bedeutung der Durchgrünung der Villenkolonie durch die Freiflächen der Grundstücke ab. Dass dabei den von Bebauung freien Flächen über die Größe der Grundstücke und einer dazu untergeordneten Bebauung besondere Bedeutung zukomme - denn nur so könne ein großer Garten entstehen - liege auf der Hand. Genauso führe jedes zusätzliche neue Gebäude zu einer Schmälerung des einheitlichen großen Gartens. Die Qualität der Grünflächen ergebe sich gerade erst aus ihrer Quantität, sowohl bezogen auf das einzelne Grundstück, als auch in Zusammenschau über das gesamte Ensemble hinweg. Im Übrigen reduziere die im klägerischen Gutachten vorgenommene Betrachtung die Fragestellung auf rein landschaftsarchitektonische Aspekte und eine baurechtlich-rechnerische Betrachtung. Die denkmalfachliche Bedeutung gehe aber darüber hinaus. Es gehe um die Überlieferung der städtebaulichen Struktur, der Verbindung von Architektur und Freiflächen und den Erhalt des überlieferten Erscheinungsbilds eines besonderen Stadtbereichs. Die unterschiedlichen Grundstücksgrößen seien bereits Teil des Konzepts von Exter gewesen und nicht zufällig entstanden. Weiterhin sei auch Art. 6 Abs. 2 Satz 2, Abs. 1 Satz 2 DSchG einschlägig.

27

Die Landesadvokatur hat sich im Zulassungsverfahren vor allem gegen die Auffassung des Erstgerichts gewendet, es sei bei einer erneuten Verbescheidung des Antrags des Klägers auf Erteilung des Vorbescheids zu berücksichtigen, ob sie die möglicherweise resultierende Unzumutbarkeit der Ablehnung des Vorhabens durch die Zuerkennung einer angemessenen Entschädigung oder Übernahme des Grundstücks ausgleichen wolle. Im Berufungsverfahren äußerte sie sich dahingehend, dass das von der Klägerseite vorgelegte Gutachten nicht überzeuge. Sie verweist auf eine Aktennotiz des LfD, wonach der Gutachter aus seinen Veröffentlichungen keine besondere Befähigung zur Beurteilung historischer Gesamtanlagen in denkmalpflegerischen Themen erkennen lasse. In der mündlichen Verhandlung stellte die Landesadvokatur keinen Antrag.

28

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und der beigezogenen Behördenakten sowie die Niederschriften über die Einnahme des Augenscheins und die mündliche Verhandlung verwiesen.

Entscheidungsgründe

29

Die zulässige Berufung des Klägers (§ 124 Abs. 1 VwGO) ist begründet. Er hat einen Anspruch auf Erteilung eines positiven Vorbescheids hinsichtlich der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Die zulässige Berufung der Beklagten (§ 124 Abs. 1 VwGO) hat hingegen keinen Erfolg. Hinsichtlich der abgefragten bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens ist das Urteil des Verwaltungsgerichts im Ergebnis nicht zu beanstanden.

30

1. Hinsichtlich der Frage bezüglich der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis ist die zulässige Klage begründet.

31

Der Kläger hat einen Anspruch auf positive Beantwortung der Vorbescheidsfrage bezüglich der denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit des Vorhabens. Nach Art. 71 Satz 1 BayBO kann vor Einreichung eines Bauantrags auf schriftlichen Antrag des Bauherrn zu einzelnen in der Baugenehmigung zu entscheidenden Fragen vorweg ein schriftlicher Bescheid (Vorbescheid) erlassen werden. Dabei kann auch die denkmalrechtliche Zulässigkeit abgefragt werden (vgl. Jäde in Jäde/Dirnberger/ Busse, Die neue Bayerische Bauordnung, Stand: Februar 2018, Art. 71 Rn. 38; Schwarzer/König, 4. Auflage 2012, Art. 71 Rn. 7). Einer positiven Beantwortung stehen gewichtige Gründe des Denkmalschutzes weder im Hinblick auf das Ensemble (siehe a) noch auf den Umgebungsschutz von Einzeldenkmälern (siehe b) entgegen.

32

a) Nach Art. 1 Abs. 3 DSchG kann zu den Baudenkmalern auch eine Mehrheit von baulichen Anlagen (Ensemble) gehören, und zwar auch dann, wenn keine oder nur einzelne dazugehörige bauliche Anlagen die Voraussetzungen des Abs. 1 erfüllen, das Orts-, Platz- oder Straßenbild aber insgesamt erhaltenswürdig ist. Im vorliegenden Fall erfüllen jedenfalls einzelne dazugehörige bauliche Anlagen die Voraussetzungen des Art. 1 Abs. 1 DSchG.

33

aa) Bei der Villenkolonie Neu-Pasing I handelt es sich um ein Denkmalensemble im Sinn des Art. 1 Abs. 3 DSchG. Dieses besteht aus einer Mehrheit von baulichen Anlagen. Das Ensemble ist nachrichtlich in die Denkmalliste gemäß Art. 2 Abs. 1 Satz 1 DSchG eingetragen. Der Senat hat keinen Zweifel, dass jedenfalls der von ihm beim Augenschein in den Blick genommene Teil des in die Denkmalliste eingetragenen Gebiets noch ein Ensemble bildet. Dieses wird gebildet aus dem Quartier O...straße, O...straße, F...- ...-Straße und W... Platz sowie den in der Niederschrift über den Augenschein vom 31. Juli 2018 beschriebenen Grundstücken der jeweils gegenüberliegenden Straßenseite. Die Villenkolonie Neu-Pasing I entstand ab 1892 auf der Grundlage der Planungen von August Exter aufgrund der bereits vorhandenen sehr guten Anbindung Pasing über die bestehenden und geplanten Bahnverbindungen nach München. Sie ist das erste Beispiel des organisierten Einfamilienhausbaus außerhalb der damaligen Stadtgrenzen und vermittelt mit ihren Einfamilienhäusern im Villen- und Landhausstil die siedlungspolitischen und wohnungsbaupolitischen Entwicklungen des ausgehenden 19. und frühen 20. Jahrhunderts. Es sollte eine Kombination zwischen dem Wohnen im Einfamilienhaus auf einem relativ großen Gartengrundstück „in frischer reiner Luft“ und der „außergewöhnlich günstigen Verbindung nach München“ hergestellt werden. Nach der Grundrissstruktur der Villenkolonie entsprechend dem rasterartigen Straßennetz - vier parallele Straßen in nord-südlicher Richtung und eine Querstraße - bestehen in der Regel rechteckige Grundstücke.

34

Beim Augenschein konnte der Senat feststellen, dass die auch im Eintrag in die Denkmalliste konstatierten Unregelmäßigkeiten der Baufluchten, die unterschiedliche Situierung der Gebäude auf den Grundstücken und deren unterschiedliche Größen nach wie vor vorhanden sind. Weiter wurde beim Augenschein deutlich, dass im fraglichen Gebiet - wie auch in der Denkmalliste beschrieben - die Bebauung mit Einfamilienhäusern mit ein oder zwei Geschossen und ausgebautem Dachgeschoss vorherrscht.

35

Allerdings sind einige der Merkmale des Ensembles nur noch schwach oder gar nicht mehr wahrnehmbar. Wie bereits das Erstgericht festgestellt hat, sind - anders als im Eintrag der Denkmalliste dargestellt - im näheren Umgriff der Vorhabens nicht „meist“ 40 m tiefe und 16,5 m oder doppelt so breite Grundstücke vorhanden. Auch die in der mündlichen Verhandlung des Senats übergebene Karte über die ursprüngliche Grundstücksplanung zeigt im hier relevanten Gebiet eine sehr heterogene und durchaus auch kleinteilige Grundstücksstruktur auf, die den Maßangaben im Eintrag in die Denkmalliste nicht entsprechen und bis heute vorhanden sind. Soweit in der Denkmalliste der eindeutig ländliche Charakter der Villenkolonie hervorgehoben wird, der durch eine dichte Bepflanzung der Grundstücke mit Obstbäumen entstehen soll, war dies im Augenschein nicht mehr nachzuvollziehen.

36

Der Senat konnte beim Augenschein teilweise erhebliche Beeinträchtigungen „des Wohnens im Einfamilienhaus auf relativ großem Gartengrundstück“ feststellen. Dies gesteht auch das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege (LfD) zu, das in seinem Eintrag in die Denkmalliste konstatiert, dass innerhalb des Ensembles nach dem Zweiten Weltkrieg Neubauten entstanden sind, die aufgrund ihrer Größe und Kubatur oder ihrer Lage in zweiter Reihe eine erhebliche Beeinträchtigung für das Ensemble darstellen. So handelt es sich bei dem Anwesen W... Platz ... um ein zweigeschossiges Gebäude mit ausgebautem Dachgeschoss und drei angebauten Garagen, das sich langgezogen nach Norden erstreckt. Das Anwesen W... Platz ... erstreckt sich ebenfalls langgezogen nach Norden. Im rückwärtigen Grundstücksbereich findet sich ein Nebengebäude mit Garage. Ein Großteil der Grundstücksfläche ist gepflastert (Niederschrift über den Augenschein v. 31.7.2018, S. 5). Beide Gebäude sind mit der ursprünglichen Konzeption von August Exter kaum vereinbar. Beim Anwesen F... Str. ... handelt es sich um einen zweigeschossigen Anbau, der durch einen überdachten Durchgang mit dem Anwesen F...- ...-Straße ... verbunden ist (Niederschrift über den Augenschein v. 31.7.2018, S. 4). Dieser „Anbau“ ist denkmalschutzrechtlich höchst problematisch, führt er doch zu einer äußerst massiven Bebauung auf dem schmalen Grundstück. Große Gartenflächen sind nicht mehr erkennbar. Für denkmalschutzrechtlich unvertretbar hält der Senat die Baugenehmigung für das Anwesen F...- ...-Straße ..., ein Mehrfamilienhaus mit zwei Geschossen und ausgebautem Dachgeschoss sowie einer Tiefgarage. Dieses Gebäude füllt das Grundstück ziemlich aus. Große Bäume sind nicht vorhanden. Ferner ist vor und seitlich des Gebäudes versiegelte Fläche vorhanden (Niederschrift über den Augenschein v. 31.7.2018, S. 4). Weder wurde dort - wie in der Denkmalliste beschrieben - ein Einfamilienhaus genehmigt, noch vermochte der Senat beim Augenschein ein verbleibendes „relativ großes Gartengrundstück“ auszumachen.

37

Trotz dieser teilweise erheblichen Beeinträchtigungen stellt das Gebiet aber nach wie vor ein erhaltenswertes Ortsbild im Sinn des Art. 1 Abs. 3 DSchG dar, so dass es als Baudenkmal anzusehen ist. Denn es ist zu berücksichtigen, dass maßgebend das überlieferte Erscheinungsbild des Baudenkmals „Ensemble“ und nicht der teilweise durch Bausünden vorbelastete Zustand ist (vgl. BayVGH, B.v. 29.2.2016 - 9 ZB 15.1146 - juris). Nach Überzeugung des Senats sind diese Beeinträchtigungen nicht derart schwerwiegend, dass damit die grundsätzliche Schutzwürdigkeit des Ensembles in Frage gestellt würde. Denn nach wie vor ist im fraglichen Gebiet das Wohnen im Einfamilienhaus auf relativ großem Gartengrundstück vorherrschend. Entscheidend ist, dass jedenfalls ein im Verhältnis zur sonstigen Bebauung im Stadtgebiet hoher Grünanteil immer noch vorhanden ist. Dieser überproportionale Anteil an Grünflächen ist auch heute noch für das Ensemble prägend.

38

bb) Die begehrte Errichtung eines weiteren Wohnhauses auf dem Vorhabengrundstück bedarf einer denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 DSchG. Das Anwesen liegt im Bereich des Ensembles Villenkolonie Neu-Pasing I. Im Hinblick auf die Gleichsetzung von Ensembles mit Baudenkmalern (Art. 1 Abs. 3 DSchG) unterfallen auch im Ensemble befindliche bauliche Anlagen, die selbst kein Baudenkmal i.S.d. Art. 1 Abs. 2 DSchG sind, der Erlaubnispflicht. Der Erlaubnis bedarf, wer Baudenkmalern beseitigen, verändern oder an einen anderen Ort verbringen will. Mit der Errichtung eines zusätzlichen Gebäudes auf einer bislang unbebauten Fläche innerhalb des Umgriffs eines Ensembles wird dieses verändert.

39

cc) Der Kläger hat einen Anspruch auf Erteilung der erforderlichen Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 2 Satz 1 DSchG, da keine gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes für die unveränderte Beibehaltung des bisherigen Zustandes sprechen. Die gewichtigen Gründe des Denkmalschutzes stellen einen der uneingeschränkten gerichtlichen Überprüfung unterliegenden unbestimmten Rechtsbegriff dar (vgl. BayVGH, B.v. 8.5.1989 - 14 B 88.02426 - BayVBI 1990, 208). Sie sind nicht dahingehend zu verstehen, dass einem Baudenkmal im Vergleich mit der allgemein für die Begründung der Denkmaleigenschaft maßgebenden Bewertung eine gesteigerte Bedeutung zukommen müsste; vielmehr ergibt sie sich bereits aus der Bedeutung, auf der die Denkmaleigenschaft beruht (vgl. BayVGH, U.v. 27.9.2007 - 1 B 00.2474 -

juris). Für den Regelfall ist daher bei Baudenkmalern davon auszugehen, dass stets ein Erhaltungsinteresse anzuerkennen ist und damit gewichtige Gründe für die Beibehaltung des bisherigen Zustands indiziert sind (vgl. BayVGh, B.v. 31.10.2012 - 2 ZB 11.1575 - juris). Im Hinblick auf die Gleichstellung von Ensembles mit Baudenkmalern kann für eine Veränderung des Ensembles durch die Hinzufügung einer neuen baulichen Anlage, die im Ensemble liegen wird, nichts anderes gelten. Ziel des Denkmalschutzes ist es, die Baukultur der Vergangenheit, d.h. die geschichtlichen Zeugnisse im Original zu erhalten. Denkmalpflege und Denkmalschutz zielen darauf, die historischen Zusammenhänge in Gestalt einer baulichen Anlage oder einer Mehrheit baulicher Anlagen in der Gegenwart zu veranschaulichen (vgl. BVerwG, U.v. 18.5.2001 - 4 CN 4.00 - BVerwGE 114, 247; BayVGh, U.v. 3.1.2008 - 2 BV 07.760 - juris). Das Denkmalschutzgesetz ist kein Gesetz zur ausschließlichen Ortsbildpflege, sondern zur Erhaltung der historischen Bausubstanz. Deshalb ist in der Rechtsprechung des Senats anerkannt, dass Ensembles - soweit sie auch Einzelbaudenkmäler enthalten - den gleichen Schutz wie Einzelbaudenkmäler genießen und ensembleprägende Bestandteile - auch wenn sie selbst keine Baudenkmäler sind - grundsätzlich erhalten werden sollen (vgl. BayVGh, U.v. 3.1.2008 - a.a.O.). Danach ist der Schutzanspruch eines Ensembles nicht geringer als der für Einzelbaudenkmäler, auch wenn er stärker und vorrangig auf das Erscheinungsbild zielt, das die Bedeutung vermittelt und in seiner Anschaulichkeit zu bewahren ist.

40

Entscheidend ist, ob sich das strittige Vorhaben auf die Eigenart des Ensembles in seiner originalen Struktur und mit seinen typischen Merkmalen auswirkt (vgl. BayVGh, U.v. 3.8.2000 - 2 B 97.1119 - juris; U.v. 31.1.2008 - 2 BV 07.760 - juris). In den Blick zu nehmen sind die ensembleprägenden Bestandteile. Denn es ist danach zu fragen, aus welchen Gründen das Ensemble Denkmalwert hat. Denkmalrechtlich unzulässig ist ein Vorhaben dann, wenn es sich auf solche Bestandteile auswirkt, die in diesem Sinn für das Ensemble konstitutiv bzw. prägend sind. Für das Ensemble Villenkolonie Neu-Pasing I sind verschiedene Merkmale prägend. Prägend ist der Wechsel zwischen großen und kleinen Grundstücken, die unterschiedliche Situierung der Gebäude, sowie der Umstand, dass es sich um Einfamilienhäuser handeln muss. Für das streitgegenständliche Verfahren steht lediglich das Merkmal, dass auf relativ großen Grundstücken kleine Gebäude errichtet sind bzw. das Merkmal „großer Garten“ inmitten. Dabei ist von der Beschreibung in der Denkmalliste auszugehen, die darlegt, dass in der Villenkolonie im Einfamilienhaus „auf relativ großem Gartengrundstück“ gewohnt werden soll. Weiter soll „der eindeutig ländliche Charakter der Villenkolonie durch die dichte Bepflanzung der Grundstücke mit Obstbäumen“ entstehen. Dieses Attribut der dichten Bepflanzung des Grundstücks mit Obstbäumen unterstreicht, dass es in der Villenkolonie „relativ große Gartengrundstücke“ geben sollte. Der Senat ist der Auffassung, dass bei der Auslegung des Merkmals „großer Garten“ sowohl qualitative als auch quantitative Kriterien eine Rolle spielen.

41

(1) Zunächst hält der Senat den Ansatz des klägerischen Gutachters für überzeugend, denkmalkonstituierendes Denkmal der Villenkolonie sei, dass die gesamte Villenkolonie insgesamt „wie ein großer Garten“ in Erscheinung tritt.

42

Der Senat hat entgegen der Auffassung des LfD keinen Anlass, an der Befähigung des Gutachters zu zweifeln. Der Gutachter hat hinreichend deutlich dargestellt, dass er sich seit vielen Jahren in Forschung und Lehre mit städtebaulich-freiraumstrukturellen Fragen, beginnend bei seiner Dissertation zu Qualität und Quantität städtischer Freiraumstruktur, befasst. Diese Arbeit, wie auch die folgende städtebaulich-freiplanerische Forschung und Lehre, seien ohne eine tiefgehende historische Auseinandersetzung gar nicht denkbar gewesen. Entsprechend befasst er sich mit historischen Fragen des Städtebaus, unter anderem in einer Vorlesung zur „Gartenstadt“ oder in Projekt-Kooperationen mit dem für die städtebauliche Denkmalpflege verantwortlichen Referenten des LfD. Damit ist für den Senat die Sachkunde des Gutachters hinreichend belegt.

43

Der Gutachter hat ausgeführt, der Gründer der Kolonie, August Exter, habe bereits in einem älteren Prospekt aus dem Jahr 1893 damit geworben, dass das eigene Anwesen mit genügendem Garten

ausgestattet sein solle. Vier Jahre später habe Exter dann in einem weiteren Verkaufsprospekt ausgeführt, dass das ganze Städtchen ein einziger großer schattiger Garten werden solle. Dieselbe Formulierung, dass „eine Bauanlage als ein großer Garten zu denken“ sei, in welchem einzelne Häuser stünden, habe Exter schon in einer früheren Beschreibung aus dem Jahr 1892 verwendet. Die Größe der Gärten sei ein symbolischer und zugleich praktischer Ausdruck von Freiheit und Geborgenheit, jedoch nicht von Flächenausdehnung, landwirtschaftlicher Weite oder gar repräsentativer Pracht- und Größenentwicklung des Gartens oder des Ensembles. Die Villen der anderen großen Gartengrundstücke seien bewusst in Richtung einer Ecke des Gartens angeordnet und auf diese Weise sei durch die Lage eine differenzierte und komponierte Straßen- und eine gartenseitige Raumwirkung erzielt worden. Dies sei durch entsprechende Anbauten und Erker, Türmchen, Balkone oder Altane an die Grundkörper der Gebäude verstärkt worden und durch die asymmetrische Situierung werde zugleich ein „malerischer“ Gesamteindruck als Idee des künstlerischen Städtebaus dieser Zeit repräsentiert.

44

Konkret bezogen auf das Grundstück O...straße ... hat der Gutachter dargelegt, der Beruf des Käufers als Lokomotivführer und die Lage in der Kolonie sprächen dafür, dass die Größe dieses Gartens an dieser Stelle keinen besonderen kompositorischen oder kulturellen Zeugniswert besitze, der für das Verständnis der Villenkolonie insgesamt entscheidend wäre. Auch für den Senat hat sich beim Augenschein die Situation nicht so dargestellt, dass das auf dem klägerischen Grundstück vorhandene Bestandsgebäude deshalb sehr weit an die nördliche Grundstücksgrenze gesetzt worden sei, um eine besonders große Gartenfläche zu erhalten, die im Ensemble besonders stark in Erscheinung tritt. Der Senat teilt die Einschätzung des Gutachters, dass die Größe des Gartens O...straße ... eher als Ausdruck der Unfertigkeit der Kolonie erscheint, denn als bewusst gesetzte Raumgestaltung. Weiter folgt der Senat dem Gutachter ausdrücklich in seiner Einschätzung, dass auf eine visuelle Einfügung im Baugenehmigungsverfahren zu achten ist, insbesondere auch hinsichtlich der geplanten Garage. In der Baugenehmigung sind auch die denkmalkonstituierenden Struktureigenschaften wie große, raumwirksame Obstbäume und passende Einfriedungen sicherzustellen.

45

(2) Damit ist jedoch das Merkmal des „großen Gartens“ noch nicht hinreichend beschrieben. Bei der Frage, wie das Merkmal „großer Garten“ zu sehen ist, kommt der Stellungnahme des LfD ein erhebliches tatsächliches Gewicht zu. Hierbei handelt es sich gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 DSchG um eine staatliche Fachbehörde für alle Fragen des Denkmalschutzes und der Denkmalpflege (vgl. Martin/Spennemann, in Martin/Eberl/Spennemann, BayDSchG, 7. Aufl. 2016, Art. 6 Rn. 43). Für die Stellungnahme staatlicher Fachstellen, die sich durch die jahrelange Bearbeitung eines bestimmten Gebiets auszeichnen und nicht nur Aktenvorgänge im Einzelfall auswerten, ist anerkannt, dass sie grundsätzlich ein wesentlich größeres Gewicht als Expertisen von privaten Fachinstituten haben. Das LfD vertrat die Auffassung, es sei entscheidend, dass den historischen Grünflächen innerhalb des Ensembles eine (mit-)prägende Wirkung zuerkannt werde. Den Gärten insgesamt komme für das Ensemble Villenkolonie Neu-Pasing I eine hohe Bedeutung zu und die begrünten Gärten bildeten die sinnstiftende Einheit. Die Grundlage für die Umgrenzung des Ensembles sei die von August Exter geplante städtebauliche Anlage mit den ebenfalls von ihm angelegten Grundstücksteilen. Dieses historisch entstandene Ortsbild bleibe als Ganzes dauerhaft nur erhalten, wenn die unterschiedlich großen Grundstücke mit den darin unterschiedlich situierten Gebäuden ablesbar erhalten blieben.

46

Von daher überzeugt den Senat nicht die Aussage des klägerischen Gutachters, dass die Charakterisierung der großen, begrünten Gärten als sinnstiftende Einheit für das Ensemble als rein qualitative Aussage zu verstehen sei, aus der keine unmittelbaren quantitativen Folgerungen gezogen werden könnten (Gutachten vom 6.6.2018, S. 13). Denn der Einwand der Beklagtenseite, dass sich die Qualität der Grünflächen gerade erst aus ihrer Quantität ergibt, sowohl bezogen auf das einzelne Grundstück, als auch in Zusammenschau über das gesamte Ensemble hinweg, ist nicht von der Hand zu weisen. Andernfalls wäre es unschwer möglich, durch immer weitergehende stückweise Bebauung des Ensembles insgesamt den Charakter der

Gartenstadt zu verändern, so dass insgesamt die Bedeutung und Gestalt des Ensembles in seiner überkommenen Form nicht mehr ablesbar wäre. Es kann nur dann ein „großer Garten“ entstehen und erhalten bleiben, wenn keine ungezügelter Bebauung der bisherigen freien Flächen stattfindet. Denn jedes zusätzliche, neue Gebäude führt grundsätzlich zu einer Schmälerung des einheitlichen großen Gartens.

47

Indes ist die Schlussfolgerung des LfD, dass alle zusätzlich innerhalb des Ensembles errichteten Bauten eine veränderte Grundstücksteilung vorgäben und die Denkmalwertigkeit des Ensembles Villenkolonie Neu-Pasing I erheblich schwächen, nicht zwingend. Entscheidend ist, dass das enemblekonstituierende Merkmal des Wohnens im Einfamilienhaus auf relativ großem Gartengrundstück näher - auch und gerade in quantitativer Hinsicht - beschrieben werden muss. Denn auch der Vertreter des LfD hat in der mündlichen Verhandlung zugestanden, dass die Erweiterung eines Bestandsgebäudes möglich sei (Niederschrift über die mündliche Verhandlung vom 2.8.2018, S. 3). Die vom LfD angeführte Prägung des Ensembles dadurch, dass auf relativ großen Grundstücken kleine Gebäude errichtet seien, sieht auch der Senat. Sie sagt jedoch nichts über den konkreten Einzelfall aus. Entscheidend ist mithin, was „relativ großes Grundstück“ bzw. „relativ großes Gartengrundstück“ bedeutet. Diesbezüglich hat das LfD das Verhältnis von etwa 1:6 von bebauter Fläche zu Garten zugrunde gelegt. In seiner Stellungnahme vom 4. März 2015 hat es ausgeführt, dass nach der ursprünglichen Konzeption auch kleinere Häuser auf größeren Parzellen (so neben O...straße ... auch O...straße ... oder F...- ...-Straße ...) entstanden seien. In keinem Fall sei das Verhältnis von überbauter zu nicht überbauter Fläche sehr groß und betrage im minimalen Verhältnis eine Größenordnung von etwa 1:6. Auch bei den Bauten bis in die 1930er Jahre hinein habe man dieses Verhältnis annähernd beibehalten. In seiner Stellungnahme vom 2. Mai 2018 hat das LfD erneut das Verhältnis von überbauter und nicht überbauter Fläche von minimal 1:6 vorgetragen. Diesen Stellungnahmen hat das LfD im Verlauf des Prozesses weiterhin Gültigkeit beigemessen. Lediglich einschränkend hat es angeführt, dass das Verhältnis von 1:6 von bebauter Fläche zum Garten nicht in allen Fällen richtig berechnet sei (Aktennote vom 9.7.2018). Der Senat hält im vorliegenden Fall auch aufgrund des beim Augenschein gewonnenen Eindrucks die Einschätzung, dass bei einem Verhältnis von 1:6 von bebauter Fläche zu Garten noch ein Wohnen auf einem relativ großen Gartengrundstück vorliegt, für plausibel. Beim Augenschein wurde erkennbar, dass auf der einen Seite etliche Grundstücke deutlich dichter bebaut sind während auf der anderen Seite immer noch große Gärten vorhanden sind. Eine wesentliche Schwächung der Denkmalwertigkeit des Ensembles ist bei grundsätzlicher Einhaltung des oben dargestellten Verhältnisses zwischen bebauter und unbebauter Fläche nicht gegeben.

48

Bei Realisierung des strittigen Vorhabens wird das Verhältnis von 1:6 zwischen bebauter und unbebauter Fläche eingehalten. Einschließlich der geplanten Garage wird sich eine Grundflächenzahl (GRZ) von 0,166 ergeben. In absoluten Zahlen werden (einschließlich des bestehenden Gebäudes mit einer Grundfläche von ca. 88 m²) ca. 199 m² des insgesamt 1.200 m² großen Grundstücks bebaut sein. 1.001 m² von insgesamt 1.200 m² Grundstücksfläche werden weiterhin unbebaut bleiben. Dies entspricht einem Verhältnis von 1:6,03 zwischen bebauter und nicht bebauter Fläche. Auf einem - auch nach einer Grundstücksteilung - relativ großen Grundstück wird ein kleines Einfamilienhaus errichtet. Ein „großer Garten“ ist sowohl bezogen auf das Grundstück als auch auf das Ensemble nach wie vor vorhanden. Mithin widerspricht das abgefragte Bauvorhaben nicht dem Ensembleschutz.

49

b) Soweit die Beklagte ausgeführt hat, dass der Umgebungsschutz benachbarter Einzeldenkmäler (Art. 6 Abs. 2 Satz 2, Abs. 1 Satz 2 DSchG) einer denkmalschutzrechtlichen Zulässigkeit entgegenstehen könnte, hat sie dies nicht näher dargelegt. In der Nachbarschaft des Grundstücks O...straße ... finden sich die Villa O...str. ... sowie die Volksschule O...straße ... als Einzeldenkmäler. Der Senat folgt diesbezüglich auch aufgrund des beim Augenschein gewonnenen Eindrucks der Einschätzung des Gutachters des Klägers, dass zwischen dem Anwesen O...straße ... und dem Gebäude der Volksschule nur ein schwacher visueller und struktureller sowie kein funktionaler Zusammenhang besteht. Die Villa O...straße ..., die auf einem etwa so schmalen Grundstück steht, wie es bei der Nr. 18 nach der beantragten Teilung der Fall wäre, ist durch

die geplante Anordnung eines Neubaus auf dem nach Teilung übernächsten Nachbargrundstück weder visuell noch strukturell oder funktional beeinträchtigt, da die bestehenden Blickbeziehungen und Raumwirkungen der Hausecke auf das Nachbargrundstück durch die zurückweichenden Baufuchten erhalten bleiben. Eine vom Neubau ausgehende übertönende oder missachtende Wirkung ist aufgrund der geplanten Kubatur und Lage nicht zu befürchten.

50

2. Die zulässige Klage ist ebenso hinsichtlich der Frage zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit begründet. Der Kläger hat einen Anspruch darauf, dass die Vorbescheidsfrage zur planungsrechtlichen Zulässigkeit positiv beantwortet wird (§ 113 Abs. 5 Satz 1 VwGO).

51

Dem steht nicht das Fehlen des allgemeinen Sachbescheidungsinteresses entgegen. Denn denkmalschutzrechtlich bestehen gegen das Vorhaben, wie gezeigt wurde, keine Bedenken.

52

a) Die Beklagte beruft sich auf den Beschluss über die Festsetzung des Bauliniengefüges aus dem Jahr 1893. Zu diesem Zeitpunkt seien nach dem Plan noch keine Gebäude vorhanden gewesen. Allerdings seien im Bauabteilungsplan von 1894 schon einige Gebäude als Bestand gekennzeichnet. Es bestehe für eine Feststellung, dass das Bauliniengefüge bereits nicht wirksam festgesetzt worden sei, kein Grund. Die Baulinien seien gerade trotz des Bestands für notwendig erachtet worden. Regelungsfunktion komme ihnen bis heute zu.

53

Die Beklagte möchte dem Bauliniengefüge immer noch Steuerungsfunktion zukommen lassen. Es mag sein, dass die Kombination von roter Baulinie und Straßenbegrenzungslinie ein wesentliches Element der ländlichen Siedlungsstruktur der Villenkolonie Neu-Pasing I sichern sollte, nämlich eine großzügige und breite Vorgartenzone, die nicht bebaubar war. Dies steht jedoch dem abgefragten Vorhaben nicht entgegen, da es nicht in der Zone, die nach diesem Verständnis nicht bebaubar war, errichtet werden soll.

54

Offen bleiben kann, ob - wie das Erstgericht angenommen hat - die Festsetzung der roten Baulinie nicht wirksam erfolgt ist, da die zum Zeitpunkt der Festsetzung tatsächlich vorhandene, seit dem Jahr 1892 entstandene Bebauung völlig anders strukturiert gewesen ist und damit das Bauliniengefüge von vornherein keine die Bebauung steuernde Funktion entfalten hätte können. Denn jedenfalls im maßgeblichen Bereich der ostseitigen Bebauung entlang der O...straße ist der Bebauungsplan funktionslos geworden. Die Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans kann sich auch auf Teilbereiche beschränken (vgl. Spieß in Jäde/Dirnberger, BauGB, 9. Aufl. 2018, § 30 Rn. 43). Auch übergeleitete Pläne können funktionslos werden (vgl. BVerwG, B.v. 24.4.1998 - 4 B 46.98 - NVwZ-RR 1998, 711). Eine bauplanerische Festsetzung tritt wegen Funktionslosigkeit dann außer Kraft, wenn und soweit die Verhältnisse, auf die sich die Festsetzung bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließt und die Erkennbarkeit dieser Tatsache einen Grad erreicht hat, der einem etwa dennoch in die Fortgeltung der Festsetzung gesetzten Vertrauen die Schutzwürdigkeit nimmt. Entscheidend ist dabei, ob die jeweilige Festsetzung überhaupt noch geeignet ist, zur städtebaulichen Ordnung im Sinn des § 1 Abs. 3 BauGB im Geltungsbereich des Bebauungsplans einen sinnvollen Beitrag zu leisten (vgl. BVerwG, B.v. 9.10.2003 - 4 B 85.03 - BauR 2014, 1128; BayVGH, B.v. 9.9.2013 - 2 ZB 12.1544 - juris; B. v. 22.12.2014 - 2 ZB 13.1301- juris). Dies ist hier nicht der Fall. Denn wie oben gezeigt wurde, ist es ensembleprägend, dass sich die Baukörper nicht auf einer Baulinie befinden. Dementsprechend halten von den 12 Gebäuden im Osten der O...straße zwischen O...straße und W... Platz lediglich 3 Gebäude (O...straße, ... und) annähernd die Baulinie ein. Angesichts der denkmalschutzrechtlich bestimmten Situierung kann das Bauliniengefüge keine Steuerungsfunktion mehr entfalten.

55

b) Für den Fall, dass der Baulinienplan von 1893 in der Fassung der Pläne von 1957 und 1960 mit Inkrafttreten des Bundesbaugesetzes 1960 (BBauG) nach § 173 Abs. 3 BBauG wirksam als einfache Bebauungspläne übergeleitet worden sein sollten und fortgelten (§ 233 Abs. 3 BauGB), ist die Baulinie jedenfalls aufgrund der weiteren Baugenehmigungen in den folgenden Jahren funktionslos geworden. Die Genehmigungen wurden - gegebenenfalls unter der Erteilung von Befreiungen - offensichtlich abweichend von der straßenseitigen Baulinie erteilt. Mithin hat die straßenseitige Baulinie erkennbar ihre städtebauliche Steuerungsfunktion verloren und ist damit funktionslos geworden. Sie kann dem abgefragten Vorhaben nicht als Festsetzung eines einfachen Bebauungsplans hinsichtlich der überbaubaren Grundstücksfläche entgegen gehalten werden.

56

cc) Selbst wenn man von einer Wirksamkeit der Baulinie ausgehen wollte, liegen jedenfalls die Voraussetzungen für eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB vor. Es ist nicht erkennbar, welche städtebaulichen Gründe eine Versagung rechtfertigen könnten. Hier ist insbesondere darauf hinzuweisen, dass gerade der Ensemblecharakter in der näheren Umgebung fordert, dass die Baufluchten unregelmäßig sind und die Gebäude innerhalb der Grundstücke unterschiedlich situiert werden.

57

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 1 und 2 VwGO.

58

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.

59

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