

Titel:

Bebauungspläne Neubau Münchener Hauptbahnhof

Normenkette:

VfGHG Art. 26 Abs. 1, Art. 27 Abs. 1 S. 2, S. 3, Art. 55 Abs. 1 S. 1

BV Art. 98 S. 4

BauGB § 1 Abs. 3 S. 2, § 10 Abs. 1

Leitsätze:

1. Aus der Bayerischen Verfassung kann sich eine grundrechtliche Handlungsverpflichtung zum Erlass eines Bebauungsplans nicht ergeben. Denn ein Anspruch auf Aufstellung von Bauleitplänen ist nach Bundesrecht (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB) ausgeschlossen, das aufgrund seines höheren Rangs dem Landesverfassungsrecht vorgeht. (Rn. 20)

2. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung, mit der Abrissarbeiten am Münchner Hauptbahnhof untersagt werden, kommt im Popularklageverfahren nicht in Betracht. (Rn. 21)

3. Nach Art. 27 Abs. 1 Satz 2 VfGHG kann einem Antragsteller eine Gebühr auch im Fall eines (isolierten) Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung auferlegt werden. (Rn. 23)

Schlagworte:

kein Anspruch auf Bauleitplanung, isolierte einstweilige Anordnung, Popularklage, Münchener Hauptbahnhof

Fundstellen:

BayVBI 2020, 441

BeckRS 2019, 32730

LSK 2019, 32730

Tenor

1. Der Antrag wird abgewiesen.
2. Den Antragstellern wird eine Gebühr von 1.500 € auferlegt.

Entscheidungsgründe

I.

1

Das Verfahren betrifft die Bebauungspläne Nrn. 2002 und 2002 a der Landeshauptstadt München, die im Zusammenhang mit dem Neubau des Münchner Hauptbahnhofs stehen.

2

Am 13. Juni 2018 beschloss der Ausschuss für Stadtplanung und Bauordnung der Landeshauptstadt München die Einleitung des Verfahrens für die Aufstellung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans mit Grünordnung Nr. 2002 a, der den Bereich der A. Straße südlich zwischen Paul-Heyse-Unterführung und nördlichem Bahnhofsvorplatz, Fl.Nr. 6856/97, Gemarkung München, Sektion 4 - Starnberger Flügelbahnhof, umfasst. Gleichzeitig wurde die Qualifizierung des Aufstellungsbeschlusses für den Bebauungsplan mit Grünordnung Nr. 2002 vom 25. April 2007 im 4.200 m² umfassenden Teilbereich (A. Straße südlich, Bahnhofplatz westlich, B. Straße nördlich, Paul-Heyse-Unterführung östlich - Hauptbahnhof München) beschlossen (Bekanntmachung vom 3.5.2007, Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 13 S. 119 f., sowie Bekanntmachung vom 26. Juni 2018, Amtsblatt der Landeshauptstadt München Nr. 19 S. 256). Die Planungen sind noch nicht abgeschlossen. Derzeit werden im Bereich des Empfangsgebäudes des Hauptbahnhofs Abrissarbeiten durchgeführt.

II.

3

Die Antragsteller gehören der „Initiative Münchner Architektur und Kultur“ an und befassen sich seit Jahrzehnten mit der Erhaltung des historischen Münchner Stadtbildes. Sie begehren den Erlass einer einstweiligen Anordnung, wonach der Deutschen Bahn AG und der Landeshauptstadt München untersagt wird, am Münchner Hauptbahnhof (einschließlich Starnberger und Holzkirchener Flügelbahnhof) im Vorgriff auf laufende Planungsverfahren durch Abriss der vorhandenen denkmalgeschützten Bauwerke vollendete Tatsachen zu schaffen.

4

Zur Begründung führen sie aus, dass der Gesamtkomplex des Bahnhofs, dem hohe Bedeutung für das Münchner Stadtbild zukomme, denkmalgeschützt sei, auch wenn nur Teile davon in die Denkmalliste eingetragen seien. Obwohl die Verfahren zum Neubau des Bahnhofs noch nicht abgeschlossen seien, sei im Hauptgebäude schon mit den Vorbereitungen für den Abriss begonnen worden. Dieses Vorgehen widerspreche Art. 118 Abs. 1 und Art. 141 Abs. 2 BV.

5

Ein Bebauungsplan sei eine Rechtsvorschrift gemäß Art. 55 VfGHG. Allerdings könnten formell noch nicht gültige Rechtsvorschriften nicht mit der Popularklage angegriffen werden. Offenbar werde aber systematisch versucht, noch vor dem endgültigen Erlass eines Bebauungsplans vollendete Tatsachen zu schaffen. Der vorliegende Fall gebe sogar Anlass zu der Annahme, dass die Bebauungspläne nicht zum Abschluss gebracht würden, um sie durch die normative Kraft des Faktischen der Rechtskontrolle zu entziehen. Es sei daher unabdingbar notwendig, durch eine einstweilige Anordnung Einhalt zu gebieten. In diesem Zusammenhang sei Art. 19 Abs. 4 GG zu beachten, der eine Vorverlagerung des Rechtsschutzes gebiete, wenn sonst irreparable Schäden eintreten. Fälle dieser Art fänden sich vor allem in planerischen Zusammenhängen.

6

Angesichts des von den Antragstellern vorgelegten Gutachtens, das den Gesamtkomplex als denkmalgeschützt und schutzwürdig bezeichne, sei ein Bebauungsplan für den Abriss nicht rechtmäßig, zumal es Alternativentwürfe über eine behutsame Sanierung gebe, die fast die gleiche Nutzungsdichte gewährleisten. Der Abriss würde die Belange des Denkmalschutzes in sachlich nicht mehr zu rechtfertigender Weise missachten. Die Erhaltung von denkmalgeschützten Gebäuden sei ein wichtiger Grund im Sinn des Art. 26 Abs. 1 VfGHG, zumal der Denkmalschutz nach Art. 141 Abs. 2 BV Verfassungsrang habe.

7

In einem offenen Brief vom 26. April 2019 habe das „Münchner Forum, Arbeitskreis Schienenverkehr“ vor allem die technischen Risiken einer Schaffung vollendeter Tatsachen noch vor Klärung in den anhängigen Verfahren aufgezeigt. Diese Gesichtspunkte ergänzten die denkmalpflegerischen Überlegungen. Hinzu komme, dass die notwendigen planerischen und baurechtlichen Voraussetzungen, wie Baugenehmigung und eine Zustimmung des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege, nicht vorlägen.

III.

8

1. Der Bayerische Landtag hat sich am Verfahren nicht beteiligt.

9

2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung abgesehen.

10

3. Die Landeshauptstadt München ist der Auffassung, gegen einen noch nicht erlassenen Bebauungsplan könne Popularklage nicht erhoben werden, und hält den Antrag auf einstweilige Anordnung daher für unzulässig. Belange des Denkmalschutzes stünden dem Abriss nicht entgegen.

IV.

11

Der Antrag hat keinen Erfolg.

12

1. Das Begehren der Antragsteller, Abrissarbeiten am Münchner Hauptbahnhof zu untersagen, ist als isolierter Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung zu bewerten, der sich inhaltlich auf ein - derzeit nicht als Hauptsache anhängiges - Popularklageverfahren bezieht.

13

Aus der Bayerischen Verfassung (Art. 60 ff. BV) und dem Gesetz über den Bayerischen Verfassungsgerichtshof ergibt sich keine allgemeine Kompetenz des Verfassungsgerichtshofs zur Überprüfung verfassungsrechtlicher Fragen; vielmehr werden Zuständigkeiten in einzelnen Verfahrensarten eröffnet, die jeweils von besonderen Anforderungen abhängig sind. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung (Art. 26 VfGHG) setzt daher voraus, dass ein Bezug zu einem konkreten Hauptsacheverfahren gegeben ist. Hierfür kommt vorliegend nur ein Popularklageverfahren in Betracht.

14

Nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG hat der Verfassungsgerichtshof Gesetze und Verordnungen für nichtig zu erklären, die ein Grundrecht der Bayerischen Verfassung verfassungswidrig einschränken. Die Verfassungswidrigkeit kann jedermann durch Beschwerde (Popularklage) geltend machen. Gesetze und Verordnungen im Sinn des Art. 98 Satz 4 BV sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts. Auch ein Bebauungsplan, der von einer Gemeinde gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossen ist, kann sowohl insgesamt als auch hinsichtlich einzelner Festsetzungen Gegenstand einer Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG sein (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 28.10.2014 VerfGHE 67, 274 Rn. 24 m. w. N.).

15

Im Rahmen ihrer Antragsbegründung verweisen die Antragsteller auf das Verfahren der Landeshauptstadt München zum Erlass der Bebauungspläne Nrn. 2002 und 2002 a. Da dieses Verfahren jedoch noch nicht abgeschlossen ist, haben sie ausdrücklich davon abgesehen, eine Popularklage zu erheben. Sie wollen (derzeit) lediglich mithilfe einer einstweiligen Anordnung erreichen, dass Abrissarbeiten am Münchner Hauptbahnhof eingestellt werden.

16

2. Dem Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung kann nicht stattgegeben werden.

17

a) Der Verfassungsgerichtshof kann auch im Popularklageverfahren eine einstweilige Anordnung erlassen, wenn dies zur Abwehr schwerer Nachteile, zur Verhinderung drohender Gewalt oder aus einem anderen wichtigen Grund dringend geboten ist (Art. 26 Abs. 1 VfGHG). Wegen der weitreichenden Folgen, die eine einstweilige Anordnung im Popularklageverfahren in der Regel auslöst, ist an die Voraussetzungen, unter denen sie erlassen werden kann, ein strenger Maßstab anzulegen (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 7.3.2019 - Vf. 15-VII-18 - juris Rn. 35). Ist ein Hauptsacheverfahren - wie vorliegend - (noch) nicht anhängig, kann ein Eilantrag allenfalls zulässig sein, wenn der Streitfall als Hauptsache in zulässiger Weise vor den Verfassungsgerichtshof gebracht werden könnte (vgl. BVerfG vom 23.4.2002 BVerfGE 105, 235/238).

18

b) Dies ist hier nicht der Fall. Da das Bebauungsplanverfahren der Landeshauptstadt München noch nicht abgeschlossen ist, fehlt es an einer rechtlich existenten Norm, die mit einer Popularklage angegriffen werden könnte (VerfGH vom 8.7.1985 VerfGHE 38, 71/73). Allerdings ist die Argumentation der Antragsteller im Hinblick auf das noch nicht beendete Bebauungsplanverfahren möglicherweise dahingehend zu interpretieren, dass sie den Erlass einer einstweiligen Anordnung vor dem Hintergrund eines normgeberischen Unterlassens begehren, das als Gegenstand eines Popularklageverfahrens in Betracht zu ziehen wäre.

19

aa) Nach bayerischem Verfassungsrecht besteht jedoch grundsätzlich kein verfassungsgerichtlich verfolgbarer Anspruch auf ein bestimmtes Handeln des Gesetzgebers. Ein derartiger Anspruch wäre mit dem Grundsatz der Gewaltenteilung in Art. 5 BV unvereinbar und würde den notwendigen Gestaltungsspielraum des Normgebers unzulässig beschränken. Ob und mit welchem Inhalt normative Regelungen zu erlassen sind, hängt von vielschichtigen Erwägungen ab, die sich richterlicher Nachprüfung im Allgemeinen entziehen. Das Verlangen nach Erlass einer bestimmten Regelung kann grundsätzlich nicht

im Wege einer Popularklage geltend gemacht werden. Eine Ausnahme gilt nur dann, wenn ein ausdrücklicher Auftrag der Verfassung gegeben ist, der Inhalt und Umfang der Gesetzgebungspflicht im Wesentlichen umgrenzt, oder wenn in substantzierter Weise geltend gemacht wird, der Normgeber habe im Zusammenhang mit einer bestimmten Rechtsmaterie etwas nicht getan, wozu er unter Beachtung des Gleichheitssatzes oder einer anderen Grundrechtsnorm verpflichtet gewesen wäre (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH vom 13.5.2009 VerfGHE 62, 61/66 f. m. w. N.; vom 25.9.2015 VerfGHE 68, 198 Rn. 115; vom 13.10.2016 BayVBI 2017, 228 Rn. 20; vom 25.6.2019 - Vf. 4-VII-17 - juris Rn. 23; Müller in Meder/Brechmann, Die Verfassung des Freistaates Bayern, 5. Aufl. 2014, Art. 98 Satz 4 Rn. 14).

20

bb) Eine solche auf der Bayerischen Verfassung beruhende grundrechtliche Handlungsverpflichtung der Landeshauptstadt München zum Erlass eines Bebauungsplans kommt allerdings von vornherein nicht in Betracht. Dies gilt sowohl für die Einleitung und Durchführung des Planungsverfahrens als auch für den Inhalt der planerischen Festsetzungen. Denn ein Anspruch auf Aufstellung von Bauleitplänen ist bereits nach Bundesrecht (§ 1 Abs. 3 Satz 2 BauGB) ausgeschlossen (vgl. auch BVerwG vom 15.6.2004 - 4 BN 14/04 - juris Rn. 4; Söfker in Ernst/Zinkahn/ Bielenberg/Krautzberger, BauGB, § 1 Rn. 42 b; Dirnberger in Spanowsky/Uechtritz, BauGB, § 1 Rn. 49; Battis in Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 1 Rn. 31), das aufgrund seines höheren Rangs insoweit dem Landesverfassungsrecht vorgeht (vgl. Koriath in Maunz/Dürig, GG, Art. 142 Rn. 15).

21

c) Der Verfassungsgerichtshof kann im vorliegenden Verfahren des einstweiligen Rechtsschutzes darüber hinaus auch nicht um vorbeugenden Rechtsschutz gegen einzelne bauliche Maßnahmen angegangen werden, die sich auf die Grundlagen einer laufenden Bauleitplanung auswirken (vgl. VerfGHE 38, 71/74). Das allein als Hauptsache in Betracht kommende Popularklageverfahren (vgl. oben 1.) ist ein Normenkontrollverfahren, das nur Rechtsvorschriften und keine Einzelmaßnahmen - wie z. B. die behördliche Gestattung von Abbrucharbeiten - zum Gegenstand haben kann. Gegen solche Maßnahmen können sich in subjektiven Rechten Betroffene nach Durchlaufen des fachgerichtlichen Rechtswegs mit der Verfassungsbeschwerde nach Art. 66, 120 BV, Art. 51 ff. VfGHG wenden. Ein im Einzelfall fehlendes subjektives Rechtsschutzinteresse kann nicht durch eine Popularklage ersetzt werden, die im öffentlichen Interesse den Schutz der Grundrechte als Institution beim Erlass von Rechtsvorschriften bezweckt.

22

Ferner lässt das Vorbringen der Antragsteller unberücksichtigt, dass die beanstandeten Abrissarbeiten von einer vorhandenen Planfeststellung gedeckt sind (vgl. BayVGH vom 27.6.2019 - 22 AE 19.40025 - juris Rn. 24). Das Gebrauchmachen von Genehmigungen und Erlaubnissen, die dieser bestandskräftige Planfeststellungsbeschluss für den Bereich des Hauptbahnhofs umfasst, kann durch ein die Bauleitplanung betreffendes Popularklageverfahren nicht verhindert werden (vgl. VerfGHE 38, 71/74; VerfGH vom 13.6.2005 - Vf. 1-VII-05 - juris Rn. 13).

V.

23

Es ist angemessen, den Antragstellern eine Gebühr von 1.500 € aufzuerlegen.

Art. 27 Abs. 1 Satz 2 VfGHG, der die Auferlegung einer Gebühr u. a. ermöglicht, wenn eine Popularklage unzulässig oder offensichtlich unbegründet ist, gilt auch im vorliegenden Fall. Der Gesetzeszweck des Art. 27 Abs. 1 Sätze 2 und 3 VfGHG, den Antragstellern die mangelnden Erfolgsaussichten des verfassungsgerichtlichen Verfahrens vor Augen zu führen (LT-Drs. 11/12997 S. 20; VerfGH vom 9.5.1994 VerfGHE 47, 144/147), ist nicht nur für die Popularklage als Hauptsacheverfahren von Bedeutung. Er erfasst gleichermaßen den (isolierten) Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung, der insoweit ein Minus darstellt.