

Titel:

Erfolgreiche Popularklage gegen einen Bebauungsplan

Normenkette:

VfGHG Art. 55 Abs. 1 S. 1

BauGB § 1 Abs. 6 Nr. 5, § 10 Abs. 1, § 214 Abs. 3 S. 1

BV Art. 3 Abs. 2, Art. 98 S. 4, Art. 118 Abs. 1, Art. 141 Abs. 2

Leitsätze:

1. Die Erhebung einer Popularklage erfordert kein individuelles Rechtsschutzinteresse des Antragstellers, setzt aber ein objektives Klarstellungsinteresse im Hinblick auf die begehrte Nichtigerklärung der angegriffenen Norm voraus. (Rn. 16)

2. Verfassungsrechtliche Überprüfung eines Bebauungsplans mit Auswirkungen auf den Denkmalschutz anhand der Maßstäbe des Rechtsstaatsprinzips und des Willkürverbots. (Rn. 28 – 45)

Schlagworte:

Antragsbefugnis, Bebauungsplanung, Denkmaleigenschaft, Ermessen, Klarstellungsinteresse, Rechtsschutzbedürfnis, Willkürverbot, Popularklage

Fundstellen:

BayVBl 2021, 406

BeckRS 2020, 32271

LSK 2020, 32271

Tenor

Der Antrag wird abgewiesen.

Entscheidungsgründe

I.

1

Die Popularklage richtet sich gegen den von der Gemeinde K. am See am 24. Juli 2018 im beschleunigten Verfahren einstimmig beschlossenen, am 25. Juli 2018 vom ersten Bürgermeister ausgefertigten und am 26. Juli 2018 ortsüblich bekannt gemachten Bebauungsplan Nr. 34 „Ehemaliges Verstärkeramt“. Der Plan betrifft ein von der Deutschen Telekom als Voreigentümerin erworbenes gemeindeeigenes Grundstück, auf dem sich ein ehemaliges sog. Verstärker- und Selbstanschluss-Amt sowie weitere Gebäude und Anlagen befinden. Auf dem als Mischgebiet festgesetzten Gelände sollen neben kostengünstigem Mietwohnraum auch Flächen für den gemeindlichen Bauhof, für Jugendräume und Übungsräume für ortsansässige Vereine sowie für Obdachlosenunterkünfte geschaffen werden.

II.

2

1. Mit der am 8. Juni 2020 eingegangenen Popularklage, die zuletzt mit Schriftsatz vom 23. November 2020 ergänzend begründet wurde, begehrt der Antragsteller, den Bebauungsplan wegen Verstößen gegen Art. 118 Abs. 1 und gegen Art. 141 Abs. 2 i. V. m. Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV für nichtig zu erklären.

3

a) Das in den Jahren 1926 und 1927 geplante Gebäude des Verstärkeramts sei ein Dokument für die Modernisierung der Telekommunikation in Deutschland während der 1920er Jahre. Es sei aufgrund einer vom Antragsteller an den Bayerischen Landtag gerichteten Petition seit September 2018 in der Denkmalliste des Freistaates Bayern verzeichnet, nachdem der Generalkonservator die Denkmaleigenschaft in einem an den Landtag gerichteten Schreiben vom 4. September 2018 ausführlich erläutert habe. Die Gemeinde K. am See sei vom Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege mit Schreiben

vom 30. August 2018 auf die Denkmalproblematik hingewiesen worden. Der Gemeinderat habe aber in seiner Sitzung vom 29. Januar 2019 festgestellt, dass kein Änderungsbedarf für den Bebauungsplan bestehe. Nunmehr plane die Gemeinde den Abbruch des Gebäudes, nachdem das Landratsamt Bad Tölz-Wolfratshausen dazu mit Bescheid vom 1. Oktober 2019 die denkmalschutzrechtliche Erlaubnis erteilt habe.

4

b) Die Popularklage sei zulässig. Gerügt würden Verstöße gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) und gegen die Verpflichtung zum Denkmalschutz (Art. 141 Abs. 2 BV) bzw. zum Schutz der kulturellen Überlieferung (Art. 3 Abs. 2 BV). Die inzwischen erteilte Erlaubnis zum Abbruch des Denkmals ändere an der Zulässigkeit nichts. Das Rechtsschutzbedürfnis fehle in solchen Fällen nur, wenn eine entsprechende Baugenehmigung existiere und der Bau vollständig fertiggestellt worden sei. Ein Klarstellungsinteresse bestehe hier schon deshalb, weil die Gemeinde im Fall der Nichtigerklärung des Bebauungsplans an einer Ausnutzung der Abbruchgenehmigung rechtlich gehindert sei bzw. durch die Rechtsaufsichtsbehörde oder durch Rücknahme der Abbruchgenehmigung daran gehindert werden müsse.

5

c) Die Popularklage sei auch begründet, weil der Bebauungsplan die Belange des Denkmalschutzes (Art. 141 Abs. 2 BV, § 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) in schlechthin nicht zu rechtfertigender Weise missachte und damit gegen das Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV verstoße. Das ehemalige Verstärkeramt sei ein Denkmal der Geschichte im Sinn des Art. 141 Abs. 2 BV, das wegen seiner technischhistorischen Bedeutung von wissenschaftlichem Interesse und wegen seiner funktionalen Bauweise auch aus städtebaulichem Interesse zu erhalten sei. Ihm komme als einem Objekt der Münchner Postbauschule nach den Feststellungen des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege herausragende Bedeutung zu. Das Verstärkeramt sei bereits seit vielen Jahren in einer Vielzahl von Fachschriften als Denkmal und als besonders erhaltenswürdig festgehalten worden, so in einem Heft über „Neuere Postbauten in Bayern“ aus dem Jahr 1928 und in einer Fotodokumentation über die Bayerische Postbauschule.

6

Die Gemeinde K. am See habe dies schon im Ansatz verkannt. Sie habe bewusst das beschleunigte Verfahren gewählt, um die Denkmalthematik möglichst oberflächlich abzuhandeln. Der Totalausfall der Abwägung zeige sich im Abwägungsbeschluss des Gemeinderats vom 24. Juli 2018 in der Feststellung, weitere berührte Belange seien geprüft worden und nicht ersichtlich. Dass sich die im Planaufstellungsverfahren beteiligten Fachbehörden nicht dezidiert denkmalschutzrechtlich geäußert hätten, ändere nichts an der Verpflichtung der Gemeinde zur Aufklärung des Sachverhalts. Die Denkmaleigenschaft bestehe unabhängig davon, ob eine positive Aussage der Unteren Denkmalschutzbehörde oder des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege vorliege. Die den Abwägungsausfall begründenden Tatsachen seien der Gemeinde auch aufgrund des Schreibens des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege vom 30. August 2018 bekannt gewesen. Gleichwohl habe sie in Verkennung der Regelungssystematik eine Bebauungsplanänderung abgelehnt und stattdessen dem Landratsamt die Abwägungsentscheidung im Rahmen der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis zur Beseitigung des Baudenkmals überlassen. Dass im Zusammenhang mit der Abbruchgenehmigung der Aspekt des Vertrauensschutzes zugunsten der Gemeinde angesprochen worden sei, entbehre jeder Grundlage; insbesondere entfalte das Fehlen der deklaratorischen Eintragung in die Denkmalliste keine negative Publizitätswirkung. Die Erhaltung des Denkmals stehe der geplanten Nutzung nicht diametral entgegen, da das bestehende Gebäude über Räumlichkeiten verfüge, die bei denkmalgerechter Sanierung einer sozialen Wohnnutzung zugeführt bzw. als Gruppenräume genutzt werden könnten.

7

2. Mit Schriftsatz vom 12. November 2020 beantragt der Antragsteller, den Bebauungsplan vorläufig außer Vollzug zu setzen, da die Gemeinde mit den Abrissarbeiten begonnen habe.

III.

8

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

9

2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung abgesehen.

10

3. Die Gemeinde K. am See hält die Popularklage für unzulässig, in jedem Fall aber für unbegründet.

11

a) Dem Antragsteller, dem es um die „Rettung“ des ehemaligen Verstärkerhauses gehe, fehle bereits das Rechtsschutzbedürfnis, da es der Gemeinde aufgrund der bestandskräftigen Abbrucherlaubnis vom 1. Oktober 2019 möglich sei, unabhängig von dem Bebauungsplan den Baubestand zu beseitigen. Die Antragsbefugnis sei überdies wegen Verwirkung erloschen, da der Antragsteller die Popularklage erst ca. zwei Jahre nach Inkrafttreten des Bebauungsplans erhoben habe.

12

b) Die Popularklage sei darüber hinaus unbegründet, da kein Willkürverstoß vorliege. Maßgeblich für die Beurteilung der Abwägungsentscheidung sei nach § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB die Sach- und Rechtslage zum Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan. Damals habe sich die Situation für die Gemeinde so dargestellt, dass der Baubestand nicht als Denkmal zu qualifizieren sei. Mit der Petition des Antragstellers habe sich der Gemeinderat in der Sitzung vom 24. Juli 2018 auseinandergesetzt; er sei dabei nachvollziehbar von einer fehlenden Denkmaleigenschaft ausgegangen. Weiterhin sei der Gemeinde bewusst gewesen, dass am 7. Juni 2018 ein Ortstermin von Vertretern der Gemeindeverwaltung mit einem Mitarbeiter des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege stattgefunden habe, bei dem dieser sich nicht im Sinn einer bestehenden oder auch nur möglichen Denkmaleigenschaft geäußert habe. Das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege habe sich auch danach weder im Rahmen des allgemeinen behördlichen Schriftverkehrs noch bei der erneuten Beteiligung der Träger öffentlicher Belange geäußert. Daraus habe die Gemeinde den Schluss ziehen dürfen, dass eine Qualifizierung als Denkmal nicht vorgenommen werde. Von einem völligen Abwägungsausfall könne daher keine Rede sein. Selbst bei Annahme eines Abwägungsdefizits liege darin jedenfalls kein Verstoß gegen das Willkürverbot. Die Gemeinde habe sämtliche vorhandenen Erkenntnisquellen explizit genannt und in der Abwägung mit den gemeindlichen Planungszielen gewürdigt, sodass der Abwägungsvorgang nicht zu beanstanden sei. Hinsichtlich des Abwägungsergebnisses sei auf das Schreiben des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege vom 30. August 2018 zu verweisen, in dem auf die im denkmalschutzrechtlichen Erlaubnisverfahren zu beachtenden Vertrauensschutzaspekte hingewiesen worden sei, die einen Abbruch des Gebäudebestands rechtfertigen könnten. Auch bei der nach Bekanntgabe der vermeintlichen Denkmaleigenschaft erfolgten nochmaligen Überprüfung sei die Gemeinde zu dem nachvollziehbaren und verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Ergebnis gekommen, dass es bei der getroffenen Abwägungsentscheidung bleibe. Die Richtigkeit dieser Entscheidung werde durch die Erteilung der denkmalschutzrechtlichen Abbrucherlaubnis bestätigt.

IV.

13

Die Popularklage ist zulässig.

14

1. Nach Art. 98 Satz 4 BV 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 in diesem Sinn sind alle Rechtsvorschriften des bayerischen Landesrechts (Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG). Auch ein von einer Gemeinde gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Satzung beschlossener Bebauungsplan kann Gegenstand einer Popularklage nach Art. 98 Satz 4 BV, Art. 55 Abs. 1 Satz 1 VfGHG sein (VerfGH vom 17.7.2020 BayVBI 2020, 737 Rn. 24 m. w. N.).

15

2. Die Popularklage ist nicht wegen des Fehlens eines objektiven Feststellungsinteresses unzulässig.

16

Die Erhebung einer Popularklage, die nicht an ein individuelles Rechtsschutzinteresse des Antragstellers gebunden ist, ist ausnahmsweise unzulässig, wenn es an einem objektiven Klarstellungsinteresse im Hinblick auf die begehrte Nichtigkeitsklärung der Norm fehlt (vgl. Wolff in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, 2. Aufl. 2017, Art. 98 Rn. 50 m. w. N.). Dies kommt vor allem bei einer zum Zeitpunkt der Entscheidung des Verfassungsgerichtshofs bereits außer Kraft getretenen oder durch eine anderweitige Regelung überholten Rechtsvorschrift in Betracht (VerfGH vom 29.4.1993 VerfGHE 46, 137/139; vom

12.1.2005 VerfGHE 58, 1/16; vom 20.8.2019 BayVBI 2020, 306 Rn. 18; vgl. BVerfG vom 19.9.2018 BVerfGE 150, 1 Rn. 138 m. w. N.).

17

Ein solcher Geltungsverlust hat hier nicht stattgefunden. Der mit der Popularklage angegriffene Bebauungsplan ist durch den Erlaubnisbescheid der Unteren Denkmalschutzbehörde weder wegen Funktionslosigkeit außer Kraft getreten (vgl. dazu BVerwG vom 29.4.1977 BVerwGE 54, 5/8 f.; vom 18.11.2004 BVerwGE 122, 207/214) noch auf andere Weise obsolet geworden. Anders als in den Fällen, in denen ein Bebauungsplan durch bestandskräftig genehmigte Baumaßnahmen bereits vollständig umgesetzt worden ist (vgl. BVerwG vom 28.8.1987 BVerwGE 78, 85/92), liegt in der denkmalschutzrechtlichen Erlaubnis zum Abbruch des ehemaligen Verstärkeramts kein (irreversibler) Vollzugsakt, der das Interesse an einer Nichtigkeitsfeststellung entfallen lassen könnte. Die Abbrucherlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BayDSchG hat lediglich ein rechtliches Hindernis beseitigt, das der Verwirklichung des Bebauungsplans bisher entgegenstand.

18

Das Klarstellungsinteresse hinsichtlich der Nichtigkeit des Bebauungsplans „Ehemaliges Verstärkeramt“ fehlt auch nicht deshalb, weil das mit der Popularklage verfolgte Ziel der Erhaltung des historischen Gebäudetrakts unerreichbar wird, sobald die Gemeinde von der Abbrucherlaubnis Gebrauch macht. Selbst wenn danach aus Sicht des Antragstellers kein Interesse an der Aufrechterhaltung der Popularklage mehr bestünde, bliebe deren Zulässigkeit davon unberührt, da es in diesem objektiven Verfahren nicht auf die der Antragstellung zugrunde liegenden persönlichen Motive ankommt (vgl. VerfGH vom 27.6.2012 VerfGHE 65, 125/130). Ungeachtet dessen erscheint es nach derzeitigem Stand durchaus nachvollziehbar, dass der Antragsteller den Antrag auf Nichtigklärung des Bebauungsplans aufrechterhält. Die Entscheidung der Gemeinde über den Abbruch der bestehenden Gebäude hängt zwar rechtlich nicht vom Fortbestand des Bebauungsplans ab. Sollte dieser für nichtig erklärt werden und damit für die beabsichtigte Bebauung vorerst die Grundlage fehlen, bestünde aber bis auf Weiteres keine dringende Notwendigkeit mehr, die vorhandene Bausubstanz zu beseitigen.

19

3. Die Popularklage ist nicht unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung unzulässig.

20

Die Erhebung der Popularklage ist nicht an eine Frist gebunden. Nach den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes kann aber die Antragsbefugnis für eine Popularklage durch Verwirkung erlöschen, wenn seit der Möglichkeit ihrer Erhebung längere Zeit verstrichen ist (Zeitmoment) und besondere Umstände hinzutreten (Umstandsmoment), die die späte Erhebung als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen lassen (vgl. VerfGH vom 4.5.2012 VerfGHE 65, 73/81; VerfGHE 65, 125/130). Dies ist anzunehmen, wenn ein Antragsteller unter Verhältnissen untätig bleibt, unter denen vernünftigerweise etwas zur Wahrung des geltend gemachten Rechts unternommen zu werden pflegt (vgl. BVerfG vom 26.1.1972 BVerfGE 32, 305/308 f.; vom 4.3.2008 BVerfGK 13, 382). Von besonderer Bedeutung ist dieser Gedanke bei Rechtsvorschriften, die nicht während einer unbestimmt langen Geltungsdauer in abstraktgenereller Weise fortlaufend Rechte und Pflichten begründen, sondern sich - wie bei Bebauungsplänen - im Wesentlichen in einer konkreten und individuellen Regelung erschöpfen und bei denen daher der Gedanke der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes von besonderer Bedeutung ist (VerfGHE 65, 73/81; 65, 125/130 f.);

VerfGH vom 12.6. 2013 VerfGHE 66, 70/82; vom 28.10.2014 VerfGHE 67, 274 Rn. 32; vom 9.3.2016 VerfGHE 69, 84 Rn. 24; vom 19.2.2018 - Vf. 5-VII-17 - juris Rn. 31).

21

Zwar hat der Antragsteller die mit Abwägungsmängeln begründete Popularklage erst knapp zwei Jahre nach der öffentlichen Bekanntmachung des Bebauungsplans eingereicht. Sein zeitweiliges Untätigbleiben konnte aber unter den gegebenen Umständen nicht dahingehend verstanden werden, dass er von seinem Recht auf Erhebung einer Popularklage auf Dauer keinen Gebrauch machen würde, sodass er seine Antragsbefugnis verwirkt hätte.

22

In den beiden Jahren nach Inkrafttreten des Bebauungsplans am 26. Juli 2018 hat die Gemeinde K. am See von dem ihr zustehenden Baurecht keinen abschließenden Gebrauch gemacht. Sie hat vielmehr zunächst geprüft, ob an der Planung ungeachtet der nachträglichen Stellungnahme des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege festgehalten werden sollte. Erst nachdem der Gemeinderat dies beschlossen hatte, wurde die für die Beseitigung des Baudenkmals erforderliche Erlaubnis nach Art. 6 Abs. 1 BayDSchG beantragt. Da der Unteren Denkmalschutzbehörde bei dieser Entscheidung ein Ermessen zustand (Art. 6 Abs. 2 Satz 1 BayDSG), konnte der Antragsteller bis zum Erlass des denkmalschutzrechtlichen Bescheids vom 1. Oktober 2019 hoffen, die Verwirklichung des Bebauungsplans werde an der Denkmaleigenschaft des bestehenden Ensembles scheitern. Dass er nach Bekanntwerden der Abbrucherlaubnis noch etwa acht Monate bis zur Erhebung der Popularklage hat verstreichen lassen, reicht auch angesichts fehlender Bautätigkeit auf dem überplanten Grundstück nicht aus, um bereits von einer Verwirkung der Antragsbefugnis ausgehen zu können.

23

4. Ob der Antragsteller zulässige Grundrechtsrügen erhoben hat, ist zweifelhaft, kann aber letztlich offenbleiben.

24

Nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG gehört zu den prozessualen Voraussetzungen einer Popularklage, dass der Antragsteller darlegt, inwiefern durch die angegriffene Rechtsvorschrift ein in der Verfassung gewährleistetes Grundrecht verfassungswidrig eingeschränkt wird. Eine ausreichende Grundrechtsrüge liegt nicht schon dann vor, wenn ein Antragsteller lediglich behauptet, dass die angegriffene Rechtsvorschrift nach seiner Auffassung gegen Grundrechtsnormen der Bayerischen Verfassung verstößt. Der Verfassungsgerichtshof muss anhand von substantiiert bezeichneten Tatsachen und Vorgängen beurteilen können, ob der Schutzbereich der Grundrechtsnorm berührt ist. Die zur Überprüfung gestellten Tatsachen und Vorgänge müssen dies zumindest als möglich erscheinen lassen. Auf die tatsächlichen Gegebenheiten abstellende Darlegungen eines Antragstellers sind besonders bei solchen Normen von Bedeutung, die - wie hier ein Bebauungsplan - keine abstraktgenerellen Rechtsvorschriften im klassischen Sinn darstellen, sondern konkretindividuelle Elemente enthalten (vgl. VerfGH BayVBI 2020, 737 Rn. 32 m. w. N.). Hieran gemessen erscheint fraglich, ob eine hinreichend substantiierte Grundrechtsrüge vorliegt.

25

Die vom Antragsteller als verletzt bezeichnete Norm des Art. 141 Abs. 2 BV enthält keine grundrechtliche Gewährleistung, sondern objektives Verfassungsrecht in Gestalt einer Staatszielbestimmung (VerfGH BayVBI 2020, 737 Rn. 33 m. w. N.). Auch die aus Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV folgende Pflicht zum Schutz der kulturellen Überlieferung vermittelt dem Einzelnen keine subjektiven Rechte (VerfGH vom 16.6.1975 VerfGHE 28, 107/118; Lindner in Lindner/Möstl/Wolff, Verfassung des Freistaates Bayern, Art. 3 Rn. 6).

26

Soweit im Übrigen eine Verletzung des im Gleichheitssatz (Art. 118 Abs. 1 BV) verankerten Willkürverbots wegen eines „kompletten Abwägungsausfall[s]“ gerügt wird, macht der Antragsteller der Sache nach nicht das gänzliche Fehlen einer planerischen Abwägung, sondern lediglich ein Abwägungsdefizit hinsichtlich der Belange des Denkmalschutzes geltend. Inwiefern darin nicht nur ein Verstoß gegen das bundesrechtliche Abwägungsgebot (§ 1 Abs. 6 Nr. 5, Abs. 7 BauGB), sondern zugleich eine offensichtliche und krasse Verkennung der aus Art. 141 Abs. 2 BV folgenden Pflicht zur Beachtung des Denkmalschutzes im Rahmen der Bauleitplanung und damit ein Verstoß gegen das Willkürverbot liegen soll, geht aus der Begründung der Popularklage allerdings nur ansatzweise hervor. Es wird nicht im Einzelnen dargelegt, weshalb der Verzicht der Gemeinde K. am See auf eigene Ermittlungen zum möglichen Denkmalcharakter des ehemaligen Verstärkeramts unter den gegebenen Umständen völlig unververtretbar und daher willkürlich gewesen sein soll. Auf die insoweit bestehenden Bedenken gegen die Zulässigkeit braucht indes nicht weiter eingegangen zu werden, da die Popularklage jedenfalls unbegründet ist.

27

Wird von einer zulässigen Popularklage ausgegangen, so erstreckt der Verfassungsgerichtshof seine Prüfung auf alle in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch wenn diese - wie Art. 3 Abs. 2 Satz 1 und Art. 141 Abs. 2 BV - keine Grundrechte garantieren (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH BayVBI 2020, 737 Rn. 34 m. w. N.).

V.

28

Die Popularklage ist unbegründet. Der angegriffene Bebauungsplan ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden.

29

1. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV) ist nicht gegeben.

30

a) Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind allein die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht dagegen Normen des Bundesrechts. Ein möglicher Verstoß einer landesrechtlichen Norm, wie etwa eines nach § 10 Abs. 1 BauGB als gemeindliche Satzung zu beschließenden Bebauungsplans, gegen Bundesrecht kann zwar zu einer Verletzung des Rechtsstaatsprinzips führen. Unter dem Blickwinkel des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV kann der Verfassungsgerichtshof jedoch nicht umfassend prüfen, ob der Normgeber einer landesrechtlichen Regelung

- hier die Gemeinde als Satzungsgeber - die rechtlichen oder tatsächlichen Voraussetzungen einer bundesrechtlichen Ermächtigung in jeder Hinsicht zutreffend beurteilt und ermittelt und ob er andere bundesrechtliche Normen in ihrer Bedeutung für den Inhalt seiner Regelung richtig eingeschätzt hat. Das Rechtsstaatsprinzip der Bayerischen Verfassung erstreckt seine Schutzwirkung nicht in den Bereich des Bundesrechts mit der Folge, dass jeder formelle oder inhaltliche Verstoß gegen Bundesrecht zugleich als Verletzung der Bayerischen Verfassung anzusehen wäre. Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV wäre vielmehr erst dann betroffen, wenn der Normgeber des bayerischen Landesrechts offensichtlich den Bereich der Rechtsordnung des Bundes verlassen und Landesrecht eindeutig ohne Rechtsetzungsbefugnis geschaffen hätte. Ein Verstoß gegen das Rechtsstaatsprinzip kann außerdem erst dann angenommen werden, wenn der Widerspruch der erlassenen Norm zum Bundesrecht nicht nur offensichtlich zutage tritt, sondern auch inhaltlich nach seinem Gewicht als schwerwiegender, krasser Eingriff in die Rechtsordnung zu werten ist (ständige Rechtsprechung; vgl. VerfGH BayVBl 2020, 737 Rn. 37 m. w. N.).

31

b) Diese Voraussetzungen sind hier nicht erfüllt. Der angegriffene Bebauungsplan steht nicht in einem offensichtlichen und schwerwiegenden Widerspruch zum Bundesrecht. Der vom Antragsteller behauptete gravierende Verstoß gegen das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot liegt nicht vor.

32

§ 1 Abs. 7 und § 2 Abs. 3 BauGB verpflichten die Gemeinde, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange vollständig zu ermitteln, zu bewerten und gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Gegen das rechtsstaatlich fundierte Gebot gerechter Abwägung wird verstoßen, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet (Abwägungsausfall), wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss (Abwägungsdefizit), wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird (Abwägungsfehleinschätzung) oder wenn der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (Abwägungsdisproportionalität).

33

Zu den in die Abwägung einzustellenden öffentlichen Belangen gehört neben den bundesrechtlich insbesondere in § 1 Abs. 6 und § 1 a Abs. 2 BauGB aufgeführten Interessen auch die nach Art. 141 Abs. 2 BV u. a. den Gemeinden obliegende Aufgabe, die Denkmäler der Geschichte und der Kultur zu schützen und zu pflegen. Der landesrechtliche Normgeber, der aufgrund einer bundesrechtlichen Ermächtigung tätig wird, hat jedenfalls dort, wo ihm ein Gestaltungsspielraum eingeräumt ist, auch die Bayerische Verfassung zu beachten. Gibt ihm das Bundesrecht - wie in § 1 Abs. 7 BauGB - nur einen Rahmen, innerhalb dessen er verschiedene Lösungen wählen kann, dann ist das Landesverfassungsrecht innerhalb dieses Gestaltungsspielraums nicht verdrängt. Bei dem aus der Staatsfundamentalnorm des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV folgenden Schutzauftrag nach Art. 141 Abs. 2 BV handelt es sich um bindendes objektives Verfassungsrecht (VerfGH vom 22.7.2008 VerfGHE 61, 172/181 f.; vom 17.3.2011 VerfGHE 64, 20/27 m. w. N.). Das Staatsziel des Art. 141 Abs. 2 BV hat gegenüber den der Planung zugrunde liegenden städtebaulichen Anliegen der Gemeinde allerdings keinen abstrakten Vorrang. Vielmehr bleibt es Aufgabe der Gemeinde, sich im Rahmen einer sachgerechten Abwägung darüber schlüssig zu werden, welchen Belangen sie letztlich das stärkere Gewicht beimessen will (VerfGHE 65, 125/137; VerfGH vom 21.3.2016 VerfGHE 69, 99 Rn. 49).

34

c) Der Bebauungsplan Nr. 34 „Ehemaliges Verstärkeramt“ leidet nicht an einem Abwägungsausfall. Die Gemeinde K. am See hat, wie sich aus der gemäß § 9 Abs. 8 BauGB beigefügten Begründung ergibt, das Erfordernis einer planerischen Abwägung erkannt. So wurden beispielsweise früher erwogene Nutzungsoptionen verworfen (Begründung S. 3) und die Gestaltung und Ausrichtung des geplanten Baukörpers an das bestehende Ortsbild angepasst (Begründung S. 7).

35

d) In der unter Punkt 2.8. der Begründung zum Bebauungsplan getroffenen Feststellung, im Geltungsbereich des Bebauungsplans seien gemäß Bayerischem Landesamt für Denkmalpflege (Bayerischer Denkmaltatlas) keine Bodendenkmäler und keine sonstigen Denkmäler bekannt, liegt auch kein Abwägungsdefizit im Hinblick auf den mittlerweile fachbehördlich festgestellten Status des historischen Verstärkeramts als Denkmal. Beim Erlass des Bebauungsplans durfte die Gemeinde K. am See ohne Rechtsverstoß davon ausgehen, dass dem Gebäudekomplex keine Denkmaleigenschaft zukommt.

36

Nach § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB ist für die planerische Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan maßgebend. Die darin liegende zeitliche Zäsur dient der Rechts- und Planungssicherheit (vgl. BVerwG vom 25.2.1997 NVwZ 1997, 893/894 f.). Wäre die planaufstellende Gemeinde ohne zeitliche Grenze verpflichtet, jede abwägungsrelevante Änderung der Sach- oder Rechtslage zur Kenntnis zu nehmen und bei der Normsetzung zu berücksichtigen, könnte sich der Abschluss der Planung auf unabsehbare Zeit verzögern. Daher dürfen nachträgliche Änderungen der städtebaulichen Verhältnisse, die die Gemeinde bei der Beschlussfassung weder kannte noch kennen musste, auch bei der gerichtlichen Kontrolle des Bauleitplans nicht zugrunde gelegt werden (vgl. Battis in Battis/Krautzbeger/Löhr, BauGB, 14. Aufl. 2019, § 214 Rn. 19).

37

aa) Da es hiernach für die rechtliche Beurteilung des angegriffenen Bebauungsplans auf den Kenntnisstand der Gemeinde K. am See im Zeitpunkt des Satzungserlasses am 24. Juli 2018 ankommt, müssen alle später erfolgten Hinweise auf die Erhaltungswürdigkeit des Gebäudebestands außer Betracht bleiben. Dass das Bayerische Landesamt für Denkmalpflege mit einem der Gemeinde am

4. September 2018 zugegangenen Schreiben vom 30. August 2018 die für ein Baudenkmal nach Art. 1 BayDSchG geltenden Kriterien als erfüllt angesehen und das Ensemble im September 2018 nach Art. 2 BayDSchG in die Denkmalliste eingetragen hat, stellt die zuvor getroffene Planungsentscheidung daher nicht infrage. Gleiches gilt für die im Schreiben eines Landtagsabgeordneten an den Antragsteller zitierte Stellungnahme des Generalkonservators vom 4. September 2018, in der die geschichtliche und künstlerische Bedeutung des Denkmals näher begründet und das Erhaltungsinteresse der Allgemeinheit ausdrücklich festgestellt wird. Der daraufhin nach erneuter Öffentlichkeitsanhörung gefasste Beschluss des Gemeinderats vom 29. Januar 2019, von einer nachträglichen Planänderung abzusehen, ist für das vorliegende Verfahren erst recht ohne Bedeutung.

38

bb) Zum maßgebenden Zeitpunkt der Beschlussfassung am 24. Juli 2018 lagen der Gemeinde K. am See keine gesicherten Erkenntnisse vor, die für das Vorhandensein eines Baudenkmals im Plangebiet gesprochen hätten.

39

(1) In der vom Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege geführten Denkmalliste war das ehemalige Verstärkeramt bis zum September 2018 nicht verzeichnet. Die nach § 13 Abs. 2 Satz 1 Nr. 3 i. V. m. § 4 Abs. 2 BauGB als Träger öffentlicher Belange beteiligten fachkundigen Stellen (Untere Denkmalschutzbehörde, Bayerisches Landesamt für Denkmalpflege) hatten von einer Stellungnahme im Planaufstellungsverfahren abgesehen und dadurch mittelbar zu erkennen gegeben, dass nach ihrer Einschätzung keine Bedenken gegen die Planungsabsichten der Gemeinde bestanden. Auch im Anschluss an den Ortstermin am 7. Juni 2018, bei dem ein Mitarbeiter des Bayerischen Landesamts für Denkmalpflege das Gebäude besichtigt und die Planunterlagen der Gemeinde geprüft hatte, erfolgte kein Hinweis auf eine möglicherweise bestehende Denkmaleigenschaft, die bei der Planungsentscheidung zu berücksichtigen gewesen wäre. Die Denkmalschutzbehörden verzichteten bis zum Abschluss des Bebauungsplanverfahrens auf jede inhaltliche Festlegung, obwohl ihnen bekannt gewesen sein dürfte, dass

sich der Antragsteller zusammen mit einer weiteren Petentin Ende Juni 2018 an den Bayerischen Landtag gewandt hatte, um eine Eintragung des ehemaligen Verstärkeramts in die Denkmalliste zu erreichen.

40

(2) Bei Erlass des Satzungsbeschlusses lag die Denkmaleigenschaft der fernmeldetechnischen Funktionsgebäude noch nicht so offen zutage, dass die Gemeinde K. am See diesen Abwägungsbelang von sich aus hätte erkennen und in ihre planerische Abwägung miteinbeziehen müssen.

41

Der bloße Umstand, dass das in den 1920er Jahren errichtete Verstärkeramt im Rückblick der sog. Bayerischen Postbauschule als einer regionalen Ausprägung des Modernismus in der Architektur zugerechnet wird, ließ nicht zwingend auf die Erhaltungswürdigkeit des Objekts schließen. Nicht jedes Gebäude, das einer bestimmten Richtung der Baukultur zugeordnet werden kann, genießt allein deswegen bereits Denkmalschutz.

42

Die mit dem Ziel einer Bewahrung des historischen Gebäudebestands eingereichte Landtagspetition hat der Gemeinderat in seiner Sitzung am 24. Juli 2018 ausdrücklich zur Kenntnis genommen. Dass er in den darin aufgeführten Gründen laut einstimmigem Beschluss kein Hindernis für die beabsichtigte Bebauungsplanung gesehen hat, war aufgrund seines damaligen Erkenntnisstands nicht zu beanstanden. Das ehemalige Verstärkeramt wurde nach den Darlegungen in der Sitzungsvorlage in den Jahrzehnten nach seiner Errichtung durch den Abbruch wesentlicher Bauteile sowie durch Um- und Einbauten so erheblich verändert, dass die Gesamtanlage nur noch fragmentarisch erhalten geblieben und der ursprüngliche Charakter des Gebäudes verloren gegangen ist. Angesichts dieser Umstände durfte der örtliche Satzungsgeber annehmen, dass es sich bei dem vorhandenen Gebäudekomplex entgegen der Meinung der Petenten nicht (mehr) um ein grundsätzlich zu schützendes Baudenkmal im Sinn des Art. 1 Abs. 2 Satz 1 BayDSchG handelte. Zu einer weiteren Sachaufklärung, etwa durch nochmalige Nachfrage beim Bayerischen Landesamt für Denkmalpflege als der für die fachliche Beratung und Begutachtung in allen Angelegenheiten des Denkmalschutzes zuständigen staatlichen Behörde (Art. 12 Abs. 2 Satz 3 Nr. 5 BayDSchG), bestand danach jedenfalls keine zwingende Verpflichtung. Die Gemeinde durfte vielmehr das weit fortgeschrittene Bebauungsplanverfahren, das mangels erheblicher Umweltauswirkungen nach § 13 BauGB in vereinfachter Form durchgeführt werden konnte, zügig zum Abschluss bringen.

43

2. Der Bebauungsplan verstößt auch nicht gegen das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV).

44

Der Gleichheitssatz verbietet Willkür. Er lässt Differenzierungen zu, die durch sachliche Erwägungen gerechtfertigt sind. Dabei bleibt es dem Ermessen des Normgebers überlassen zu bestimmen, in welcher Weise dem Gedanken der Angemessenheit, Billigkeit und Zweckmäßigkeit Rechnung zu tragen ist. Nur wenn die äußersten Grenzen dieses Ermessens überschritten sind, für die getroffene Regelung also jeder sachliche Grund fehlt, ist der Gleichheitssatz verletzt. Dementsprechend weit ist auch der Gestaltungsspielraum einer Gemeinde bei der Aufstellung eines Bebauungsplans. Der Verfassungsgerichtshof hat nicht zu überprüfen, ob die Festsetzungen in einem Bebauungsplan die bestmögliche oder gerechteste Lösung darstellen. Er kann nicht seine eigenen Abwägungen und Überlegungen an die Stelle derjenigen des Normgebers setzen (VerfGH BayVBI 2020, 737 Rn. 72 m. w. N.).

45

Ein Bebauungsplan kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs auch dann gegen das Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV verstoßen, wenn die plaufstellende Gemeinde die sich aus Art. 141 Abs. 2 BV ergebenden Verpflichtungen bei der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB offensichtlich in krasser Weise verkennt (VerfGH vom 13.5.2015 VerfGHE 68, 93 Rn. 62; VerfGH BayVBI 2020, 737 Rn. 73). Eine solche evidente und gravierende Fehleinschätzung weist die angegriffene Planung jedoch nicht auf. Die Gemeinde K. am See hat bei der Aufstellung des Bebauungsplans Nr. 34 „Ehemaliges Verstärkeramt“ nicht willkürlich im Sinn des Art. 118 Abs. 1 BV die Belange des Denkmalschutzes außer Betracht gelassen, sondern ist - wie bereits ausgeführt - aus ihrer damaligen Sicht nachvollziehbar zu der Einschätzung gelangt, dass es sich bei dem auf dem Plangebiet vorhandenen Gebäudeensemble nicht um ein Baudenkmal handelte.

VI.

46

Durch die Entscheidung über die Popularklage hat sich der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung erledigt.

VII.

47

Das Verfahren ist kostenfrei (Art. 27 Abs. 1 Satz 1 VfGHG).