

**Sichtbeziehung zwischen einer Wallfahrtskirche und ihrer Umgebung als  
eigenständiger städtebaulicher Belang  
Abgrenzung zu einer unzulässigen Negativplanung  
(„Verhinderungsplanung“)**

**Zum Sachverhalt**

*Die Antragstellerin ist Eigentümerin des unbebauten Grundstücks FlNr. 838, das im westlichen Planbereich liegt. Sie beantragte im Mai 1999 die Erteilung eines Vorbescheids zur der Frage, ob ihr Grundstück mit einem Doppelhaus bebaut werden kann. Diesen Antrag nahm der Antragsgegner zum Anlass, die Aufstellung eines Bebauungsplans zu beschließen.*

*Dieser umfasst einen aus Hausgärten und Wiesen bestehenden, etwa 1 ha großen Bereich, der im Norden durch die Kapellenstraße und die Wallfahrtskirche „Maria Schnee“ und im Süden durch die O.–Straße begrenzt wird.*

*Der Entwurf des Bebauungsplans sah zunächst eine teilweise Bebauung des Grundstücks der Antragstellern vor. Gegen diese Planung erhoben das Landesamt für Denkmalpflege und das Landratsamt Bedenken. Daraufhin beschloss der Marktgemeinderat, dem Vorschlag des Kreisbaumeisters zu folgen und die auf dem Grundstück der Antragstellerin vorgesehene Bebauung „herauszunehmen“.*

*Gegen den geänderten Entwurf erhob die Antragstellerin im Aufstellungsverfahren Anregungen und Bedenken. Sie machte insbesondere geltend, die Aufstellung des Bebauungsplans sei nicht erforderlich, denn es handle sich um eine Negativplanung, die nur zum Ziel habe, ihr Bauvorhaben zu verhindern. Der Wunsch des Marktgemeinderats, zwischen der Kapelle und der O.–Straße eine Sichtbeziehung herzustellen, sei nur vorgeschoben. Eine solche Sichtbeziehung könne der Bebauungsplan auch nicht herstellen, da die vorhandene Bepflanzung die Sicht verhindere. Der Marktgemeinderat beschloss, den Anregungen und Bedenken der Antragstellerin nicht Rechnung zu tragen. Am 5. Juli 2001 wurde der Bebauungsplan in der Fassung 12. April 2001 samt Begründung als Satzung beschlossen.*

*Im Bebauungsplan ist das Gebiet als allgemeines Wohngebiet festgesetzt. Eine Bebauung ist aber nur im nordöstlichen Bereich vorgesehen. Im Übrigen ist der Bereich in der Planzeichnung schraffiert. Die Satzung bestimmt u. a. in § 9:*

*„Sichtwinkel*

*Der im Bebauungsplan eingetragene Sichtwinkel ist von baulichen und nicht baulichen*

*Anlagen jeder Art, wie Anpflanzungen, Ablagerungen ab einer Höhe von 90 cm über Gelände freizuhalten.“*

*Mit ihrem Normenkontrollantrag wiederholt und vertieft die Antragstellerin ihr Vorbringen gegen den Bebauungsplan. Sie macht insbesondere geltend, dass eine Sichtbeziehung zur Kapelle wegen der vorhandenen Bepflanzung nicht bestehe und auch nicht realisiert werden könne, weil eine Beseitigung der Bepflanzung nicht verlangt werden könne. Der Antragsgegner habe auch nicht ausreichend berücksichtigt, dass es, sollte die geplante Sichtbeziehung realisiert werden, zu einem erhöhten touristischen Kraftfahrzeugverkehr und damit verbunden zu erhöhten Immissionen für ihr Grundstück kommen werde.*

### **Aus den Gründen**

Der Antrag der Antragstellerin ist abzulehnen. Er ist unbegründet. Der angegriffene Bebauungsplan leidet an keinen Fehlern, die zu seiner Nichtigkeit führen.

1. Das Verbot, auf dem Grundstück der Antragstellerin Gebäude zu errichten, findet seine Rechtsgrundlage in § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB und im Übrigen in Art. 91 Abs. 1 Nr. 3 BayBO. Danach kann eine von Gebäuden und Bäumen freizuhaltende Fläche festgesetzt werden, um - wie hier - den Blick auf die Wallfahrtskirche freizuhalten (h. M., vgl.: Gaentzsch, Berliner Kommentar zum BauGB, 2. Aufl., § 9 Rn. 30). Die Beschreibung dieser Fläche in der Legende des Bebauungsplans als „Sichtwinkel“ steht zwar nicht in Einklang mit der Formulierung des § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB. Das ist aber angesichts der textlichen Festsetzung in § 9 der Bebauungsplansatzung unschädlich. Denn dort wird eine Regelung in Einklang mit der Ermächtigungsnorm getroffen.

2. Diese Festsetzung stellt - entgegen der Auffassung der Antragstellerin - keine gegen § 1 Abs. 3 BauGB verstoßende „Negativplanung“ dar. Eine solche Planung liegt nicht schon dann vor, wenn ihr Hauptzweck - wie hier - in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Eine „Verhinderungsplanung“ ist nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entspricht, sondern nur vorgeschoben ist, um eine andere Nutzung zu verhindern (vgl. BVerwG v. 18.12.1990, NVwZ 1991, 875; v. 23.6.1992, NVwZ-RR 1993, 456). Dies ist hier offenkundig nicht der Fall. Die Freihaltung des im Bebauungsplan gekennzeichneten Bereichs von Bebauung entspricht der eigentlichen Zielsetzung und der Verwirklichung des planerischen Konzepts des Antragsgegners.

Der Antragsgegner hat auch nicht in unzulässiger Weise Denkmalschutz im Gewande des Städtebaurechts betrieben. Ein Verstoß gegen § 1 Abs. 1 und 3 BauGB könnte nur dann angenommen werden, wenn bauplanerische Festsetzungen nur vorgeschoben werden, um in Wirklichkeit Zwecke des Denkmalschutzes zu verwirklichen (vgl. BVerwG v. 18.5.2001, NVwZ 2001, 1043). Das ist hier nicht der Fall. Das mit dem Bebauungsplan verfolgte Planungsziel, nämlich die Erhaltung der unveränderten

Sichtbeziehung zwischen der Wallfahrtskirche und ihrer Umgebung, ist nicht nur eine Erwägung im Rahmen des Denkmalschutzes, sondern ein eigenständiger städtebaulicher Belang. Denn die hier maßgebende Festsetzung in § 9 der Bebauungsplansatzung zielt darauf ab, das durch die Wallfahrtskirche geprägte und historisch gewachsene Ortsbild um seiner städtebaulichen Qualität willen für die Zukunft festzuschreiben und sichtbar zu erhalten. Dass mit der Festsetzung einer von Bebauung freizuhaltenden Fläche auch Belange des Denkmalschutzes berücksichtigt oder gefördert werden, führt nicht dazu, dass die Festsetzung ihren städtebaulichen Charakter verliert und sich als unzulässig erweist.

Eine unzulässige Verhinderungsplanung kann auch nicht deshalb angenommen werden, weil - wie die Antragstellerin meint - der Antragsgegner die ihr vom Landratsamt in Aussicht gestellte Genehmigung zur Errichtung eines Vorhabens im Plangebiet zum Anlass genommen hat, dieses Vorhaben durch die Aufstellung des angegriffenen Bebauungsplans zu verhindern. Es ist das in der Planungshoheit begründete Recht einer Gemeinde, Bauvorhaben durch die Aufstellung von entsprechenden Bauleitplänen und ggf. unter Einsatz der dafür in §§ 14 ff. BauGB vorgesehenen Sicherungsmöglichkeiten zu verhindern und damit Planungsvorstellungen Dritter zu „durchkreuzen“, um eigene Planungsvorstellungen durchzusetzen. Denn die Gemeinde darf immer dann planen, wenn es dafür Gründe der städtebaulichen Entwicklung und Ordnung gibt. Es stellt daher keinen Verstoß gegen das in § 1 Abs. 3 BauGB verankerte Erforderlichkeitsprinzip dar, wenn der Antragsgegner hier den Bauantrag des Antragstellers zum Anlass für die Aufstellung des Bebauungsplans genommen hat, der im Wesentlichen darauf abzielt, das zur Überprüfung gestellte Vorhaben aus planungsrechtlichen Gründen zu verhindern.

Die Festsetzung in § 9 der Bebauungsplansatzung ist auch nicht objektiv ungeeignet, um das damit verbundene planerische Ziel zu erreichen. Nach dem Inhalt der Festsetzung soll gar nicht in den Bestand an Bäumen eingegriffen werden, mit der Folge, dass die vorhandenen Bäume auf dem Grundstück der Antragstellerin stehen bleiben können. Der Antragstellerin ist es lediglich verwehrt, neue Bäume auf dem Grundstück zu pflanzen, die die in der Festsetzung vorgeschriebene Höhe überschreiten. Da Bäume absterben und/oder aus anderen Gründen gefällt werden müssen, ist mittel- bzw. langfristig sichergestellt, dass kein Bewuchs in dem als festgesetzten „Sichtwinkelbereich“ vorhanden sein wird, der die Sicht auf die Wallfahrtskirche verstellen wird.

3. Die von der Antragstellerin geltend gemachte Verletzung des Abwägungsgebotes (§ 1 Abs. 6 BauGB) liegt nicht vor. Denn Fehler bei der Ermittlung der abwägungserheblichen Belange und ihrer Gewichtung sind nicht festzustellen.

Der Antragsgegner hat die privaten Belange der Antragstellerin als Grundstückseigentümerin und ihr Interesse an einer Bebauung ihres Grundstücks

gesehen. Der vom Marktgemeinderat in seiner Sitzung am 18.1.2001 behandelte Entwurf des Bebauungsplans vom 17.1.2001 hat die von der Antragstellerin gewünschte Bebauung ihres Grundstücks noch vorgesehen. Erst nachdem der Kreisbaudirektor im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange mit Schreiben vom 7.3.2001 Bedenken gegen diese Bebauung anmeldete, hat der Marktgemeinderat in seiner Sitzung am 12.4.2001 beschlossen, der Aufrechterhaltung einer möglichst umfassenden Sichtbeziehung zur Wallfahrtskirche den Vorrang gegenüber den Eigentümerbelangen der Antragstellerin einzuräumen.

Diese Entscheidung ist unter Abwägungsgesichtspunkten nicht zu beanstanden. Die Festsetzung einer Fläche als nicht überbaubar ist nach den obigen Ausführungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 10 BauGB zulässig, insbesondere wenn diese - wie hier - zum Schutz eines besonderen Ortsbildes, eines Kulturdenkmals oder einer bestimmten Blickverbindung erforderlich ist. Die dafür sprechenden Gründe müssen nachvollziehbar und hinreichend gewichtig sein, um sich im Rahmen der Abwägung gegenüber dem durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleisteten privatnützigen Eigentumsrecht des Grundstückseigentümers durchsetzen zu können. Dabei müssen die städtebaulich beachtlichen Allgemeinbelange um so gewichtiger sein, je stärker Festsetzungen eines Bebauungsplans die Befugnisse des Eigentümers einschränken oder Grundstücke von einer Bebauung gänzlich ausschließen; denn das durch Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistete privatnützige Eigentum gehört in hervorgehobener Weise zu den von der Bauleitplanung zu berücksichtigenden Belangen (BVerwG v. 18.12.1987, ZfBR 1988, 91 m. w. N.); bei der Abwägung ist den öffentlichen Belangen nicht von vornherein ein Vorrang gegenüber entgegenstehenden privaten Belangen eingeräumt (BVerwGE 47, 144). Diese Grundsätze wurden nicht verletzt. Der Marktgemeinderat durfte dem öffentlichen Belang an der Aufrechterhaltung der Sichtbeziehung zur Wallfahrtskirche gegenüber den privaten Interessen der Antragstellerin den Vorrang einräumen, weil diesem Belang ein besonderes Gewicht zukommt. Der Augenschein hat gezeigt, dass die Wallfahrtskirche schon im Hinblick auf ihre Größe und Kubatur die umliegende Bebauung dominiert. Sie ist aus der Nähe, etwa von der Ottobeurer Straße aus, aber auch aus weiterer Entfernung deutlich sichtbar, weil sie sich über die vorhandene Dachlandschaft der sie umgebenden Bebauung erhebt. Dieses besondere städtebauliche Erscheinungsbild ist nach dem Eindruck beim Augenschein ein prägendes Element des Ortes. Es würde nach Überzeugung des Gerichts zerstört, wenn die von den Antragstellern beabsichtigte Bebauung zugelassen würde. Denn diese würde sich quasi vor die Kirche schieben und den vorhandenen und schützenswerten Blick auf diese zumindest teilweise verhindern. Damit ist der angeführte Belang jedenfalls von solchem städtebaulichen Gewicht, dass ihm der Antragsgegner ohne Verletzung des Abwägungsgebots gegenüber den privaten Belangen der Antragstellerin den Vorzug geben konnte.