

**Titel:**

**Zum Rechtsschutzbedürfnis für eine Popularklage gegen einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan wenn das Vorhaben bereits begonnen wurde**

**Normenkette:**

BV Art. 3 I 1, 141 II

**Leitsätze:**

- 1. Zum Rechtsschutzbedürfnis für eine Popularklage gegen einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, wenn das Vorhaben bereits begonnen wurde. (amtlicher Leitsatz)**
- 2. Verfassungsrechtliche Überprüfung eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans anhand der Maßstäbe des Rechtsstaatsprinzips und des Willkürverbots. (amtlicher Leitsatz)**

**Schlagworte:**

Rechtsschutzbedürfnis, Popularklage, Bebauungsplan, Vorhaben

**Entscheidungsgründe**

Entscheidung des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs

Vf. 17-VII-15

vom 9. März 2016

Leitsätze

...

erlässt in dem Verfahren

über die Popularklage

des Herrn D. B. in M.,

Bevollmächtigte: Rechtsanwälte H. K. L. W. in M.,

auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit

des Vorhabenbezogenen Bebauungsplans 2. Änderung des Bebauungsplanes Nr. A 2 „Adlitz Süd II“ für den Teilbereich „Südlich des Schlosses Adlitz“ der Gemeinde Marloffstein vom 28. Oktober 2014 (ABI Nr. 23)

durch die Richterinnen und Richter Küspert, Mette, Ruderisch, Lorbacher, Dr. Kainz, Koch, Dr. Borgmann, Hilzinger, Dr. Wagner ohne mündliche Verhandlung in der nichtöffentlichen Sitzung vom 9. März 2016 folgende Entscheidung:

Der Antrag wird abgewiesen.

Gründe:

**1**

I. Gegenstand der Popularklage ist die Frage, ob der Vorhabenbezogene Bebauungsplan 2. Änderung des Bebauungsplanes Nr. A 2 „Adlitz Süd II“ für den Teilbereich „Südlich des Schlosses Adlitz“ der Gemeinde Marloffstein vom 28. Oktober 2014 (ABI Nr. 23) gegen Normen der Bayerischen Verfassung verstößt.

**2**

1. Das Schloss Adlitz, ein dreigeschossiger Sandsteinquaderbau mit Walmdach und achteckigem Treppenturm im Ortsteil Adlitz der Gemeinde Marloffstein, ist als Baudenkmal in der Denkmalliste des

Landesamts für Denkmalpflege eingetragen. Es befindet sich in Privatbesitz. Die ursprüngliche Fassung des Bebauungsplans „Adlitz Süd II“ aus dem Jahr 1995 sah für den Ortsteil Adlitz die Errichtung von sieben frei stehenden Einfamilienhäusern bei Freihaltung des Schlossumfelds und der Blickbeziehung von der Marloffsteiner Höhe zum Schloss vor. Das südlich vom Schloss gelegene Grundstück Fl. Nr. 2/9 war im Bebauungsplan als Obstbaumwiese dargestellt. Im Jahr 2011 änderte die Gemeinde den Flächennutzungsplan und wies das Grundstück Fl.Nr. 2/9 als Wohnbaufläche aus.

### 3

2. Der angegriffene vorhabenbezogene Bebauungsplan weist dieses Grundstück mit einer Fläche von ca. 800 m<sup>2</sup> als allgemeines Wohngebiet aus und sieht die Errichtung eines frei stehenden Wohnhauses mit einer Grundflächenzahl von 0,4, einer Geschossflächenzahl von 0,8 und maximal zwei Vollgeschossen sowie Garage und Grünflächen vor. Die maximale Firsthöhe des Satteldachs für das Wohnhaus beträgt 7,50 m, die absolute Wandhöhe maximal 5,00 m und die Ansichtsbreite des Haupthauses maximal 8,00 m. Der Plan legt fest, dass die eingetragenen Firstrichtungen des Hauptgebäudes zwingend einzuhalten sind und dass ausschließlich gedeckte Farben sowie keine glänzenden Dachziegel verwendet werden dürfen.

### 4

Der Gemeinderat hat die Aufstellung des Änderungsbebauungsplans in der Sitzung vom 6. Dezember 2012 beschlossen. In der Sitzung vom 26. Juni 2014 wurde dieser als Satzung beschlossen. Nach Ausfertigung des Bebauungsplans durch den ersten Bürgermeister am 28. Oktober 2014 wurde der Satzungsbeschluss im Amtsblatt Nr. 23 der Gemeinden Buckenhof, Marloffstein, Spardorf und Uttenreuth und der Verwaltungsgemeinschaft Uttenreuth vom 7. November 2014 öffentlich bekannt gemacht.

### 5

II. 1. Mit seiner Popularklage vom 5. November 2015, ergänzt durch Schriftsätze vom 26. November 2015, 7. Dezember 2015 und 18. Januar 2016, macht der Antragsteller geltend, die Änderung des Bebauungsplans verletze das Willkürverbot (Art. 118 Abs. 1 BV) und das Rechtsstaatsprinzip (Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV). Zur Begründung lässt er im Wesentlichen vortragen:

### 6

a) Ein Verstoß gegen das Willkürverbot liege vor, weil die von der Gemeinde Marloffstein vorgenommene Abwägung dem durch Art. 141 Abs. 2 BV gewährleisteten Schutz der Denkmäler der Kunst und Geschichte nicht gerecht werde und außer Verhältnis zur objektiven Wichtigkeit der kollidierenden Belange stehe. Die Gemeinde habe die Bedeutung und Tragweite des Art. 141 Abs. 2 BV verkannt. Das Adlitzer Schloss sei aufgrund seiner historischen, städtebaulichen und künstlerischen Bedeutung als Baudenkmal in die Denkmalschutzliste des Freistaates Bayern aufgenommen worden und stelle mit seiner Lage am Ortsrand einen wichtigen Bezugspunkt im Landschaftsraum dar. Die Bauweise und die südlich des Schlosses gelegenen Freiflächen, die einen wesentlichen Bestandteil der denkmalschutzrechtlichen Wertigkeit des Schlosses bildeten und dessen Gesamtbild abrundeten, seien typisch für einen Adelssitz in Mittelfranken aus dem 15. und 16. Jahrhundert. Das Schloss mit seinem achteckigen Treppenturm, dem Walmdach und dem Spitzhelm sei auf den Resten einer vermutlich bereits im 11. Jahrhundert erbauten, ständig erweiterten und nach mehreren Zerstörungen wieder aufgebauten Burg errichtet worden. Die derzeitigen Eigentümer hätten es mühevoll und mit Hingabe restauriert. Das Schloss zähle zu den vier prägenden Herrnsitzen im Gemeindegebiet, zu deren Charakteristik die großzügig bemessene Absetzung von der benachbarten Bebauung und die Wahrnehmbarkeit aus der Nähe wie aus der Ferne gehörten. Seine Schönheit steche im Vergleich zu anderen Bauwerken im Ortsteil Adlitz deutlich hervor. Jegliche Bebauung der frei gehaltenen Flächen würde als störend und erheblich beeinträchtigend hinsichtlich der Sichtbarkeit und der Wirkungsmöglichkeit des Schlosses empfunden. Dies hätten auch das Landesamt für Denkmalpflege und die Kreisheimatpflegerin gegenüber der Gemeinde geäußert.

### 7

Die nach den Festsetzungen der angegriffenen Satzung mögliche Bebauung der letzten vorhandenen Freiflächen südlich des Schlosses habe erhebliche Auswirkungen auf dessen Erscheinungsbild, nehme diesem die optische Dominanz im Ortsumfeld und gliedere sich nicht gebietsverträglich in die Umgebung

ein. Das Schloss sei bei Realisierung des Vorhabens vollständig von Wohnbebauung eingekreist; es werde nicht mehr das historische Bild eines Dorfs aus dem 15./16. Jahrhundert widergespiegelt. Die Sichtbeziehung und die Wirkung des Schlosses auf die Umgebung würden durch das Bauvorhaben, das wie ein Fremdkörper zahnartig in den frei zu haltenden Bereich hineinrage, vollkommen zerstört. Die vor allem aus der Ferne bemerkenswerte Silhouette des Ortsteils und die historische Raumwirkung des Schlosses würden erheblich an Wirkung verlieren. Das Wohnhaus mit zwei Vollgeschossen und einer Garage werde die Sicht auf das Schloss in erheblichem Umfang versperren. Daran änderten auch die nach Auffassung der Gemeinde an die denkmalschutzrechtlichen Gegebenheiten angepasste Bebauung und der Abstand von 70 m zum Schloss nichts. Der Spitzhelm des Treppenturms werde neben dem Neubau untergehen. Es seien keine privaten oder öffentlichen Belange erkennbar, die einen derart massiven Eingriff in die Wertigkeit des Denkmals rechtfertigen könnten. Die Freihaltung der Sichtachse sei für die denkmalschutzrechtliche Wertigkeit des Schlosses unverzichtbar. Die Durchsetzung der individuellen Interessen des Bauherrn sei kein die Änderung der Bauleitplanung rechtfertigender Zweck. Die Gemeinde habe im Wege einer reinen Gefälligkeitsplanung in eine denkmalschutzrechtliche Versagungs-lage hineingeplant und dabei die privaten Belange des Bauherrn zu hoch und die Belange des Denkmalschutzes zu gering bewertet. Sie hätte im Rahmen der Abwägung detailliert darlegen müssen, warum sie die privaten Interessen des Bauherrn als vorrangig gegenüber dem öffentlichen Interesse des Denkmalschutzes mit seinem erheblichen Gewicht ansehe. Dabei dürfe sie sich nicht ohne Weiteres über die Bewertungen der Fachbehörde hinwegsetzen, sondern müsse im Einzelfall begründen, warum sie deren Beurteilungen nicht teile. Eine umfassende, auf die widerstreitenden Interessen eingehende Abwägung habe in keiner der Gemeinderatssitzungen stattgefunden.

## **8**

b) Überdies verletze der Bebauungsplan höherrangiges Bundesrecht und daher auch das in Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV verankerte Rechtsstaatsprinzip. Da die Gemeinde die Belange des Denkmalschutzes nicht ihrer Bedeutung entsprechend in die Abwägung eingestellt habe, verstoße der Bebauungsplan offensichtlich gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 und 7 i. V. m. § 1 Abs. 8 BauGB. Außerdem sei die Planung städtebaulich nicht erforderlich und daher mit § 1 Abs. 3 BauGB unvereinbar.

## **9**

2. Der Antragsteller beantragt ferner, den Vollzug der Änderung des Bebauungsplans durch Erlass einer einstweiligen Anordnung vorläufig auszusetzen. Die Dringlichkeit ergebe sich daraus, dass es sich bei dem Vorhaben, das im Wege des Genehmigungsverfahren behandelt worden sei, um ein „Fertigbauhaus“ handle. Die Baumaßnahmen hätten bereits begonnen und seien weit fortgeschritten. Hierdurch würden vollendete Tatsachen geschaffen. Der Nichterlass einer einstweiligen Anordnung würde zu schweren und irreversiblen Nachteilen führen. Das Interesse der Gemeinde und des Bauherrn am weiteren Vollzug des Bebauungsplans müsse daher zurückstehen.

## **10**

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

## **11**

2. Die Bayerische Staatsregierung hat von einer Äußerung abgesehen.

## **12**

3. Die Gemeinde Marloffstein beantragt die Abweisung der Popularklage und des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung.

## **13**

a) Die Popularklage sei unzulässig.

## **14**

Der Antragsteller habe die nach seiner Auffassung vorliegende Grundrechtsverletzung nicht in ausreichender Weise dargelegt. Insbesondere habe er sich nicht mit den die Abwägung tragenden Erwägungen des Satzungsgebers auseinandergesetzt, sondern nur das Abwägungsergebnis beanstandet.

## 15

Des Weiteren sei die erst längere Zeit nach Inkrafttreten der Bebauungsplanänderung und nach Baubeginn eingereichte Popularklage unter dem Gesichtspunkt der Verwirkung unzulässig.

## 16

b) Jedenfalls sei die Popularklage unbegründet.

## 17

Der Bebauungsplan verstoße weder gegen das Rechtsstaatsprinzip noch gegen das Willkürverbot. Trotz der Bedenken, die im Aufstellungsverfahren gegen den Entwurf des Bebauungsplans geäußert worden seien, sei die Gemeinde nicht gehindert gewesen, nach Abwägung der betroffenen Belange an ihrem Entwurf festzuhalten. Sie habe dabei die verfassungsrechtlichen Grenzen nicht überschritten; insbesondere seien ihr bei der Ermittlung und Gewichtung der in die Abwägung einzustellenden Belange keine schwerwiegenden Fehler unterlaufen. Sie habe die Belange des Denkmalschutzes nicht verkannt. Aus Art. 141 Abs. 2 BV folge nicht, dass Baudenkmäler und vorhandene Sichtachsen unveränderbar wären. Es bleibe Aufgabe einer Gemeinde, sich im Rahmen sachgerechter Abwägung selbst darüber schlüssig zu werden, welchen Belangen sie letztlich das stärkere Gewicht beimessen wolle. Städtebauliche Gründe und eine städtebauliche Notwendigkeit rechtfertigten die Ausweisung des allgemeinen Wohngebiets. Die geringe Beeinträchtigung der Fernsicht auf das Schloss, das ohnehin bereits durch Bäume verdeckt sei, müsse dahinter zurücktreten. Das Bauvorhaben wirke sich aufgrund seines Abstands von 75 m zum Schloss nicht auf dessen Bestand oder Erscheinungsbild aus.

## 18

IV. Die Popularklage ist zulässig.

## 19

1. 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 (vgl. VerfGH vom 27.6.2012 VerfGHE 65, 125/130; vom 23.8.2012 BayVBI 2013, 17; vom 28.10.2014 BayVBI 2015, 337 Rn. 24; vom 13.5.2015 BayVBI 2015, 677 Rn. 34).

## 20

2. Dem Antragsteller fehlt für die Popularklage nicht das Rechtsschutzinteresse.

## 21

Die Popularklage dient dem Schutz der Grundrechte gegenüber Rechtsvorschriften, von denen noch rechtliche Wirkungen ausgehen können, nicht dagegen der nachträglichen Beseitigung bestandskräftiger Entscheidungen, die im Vollzug solcher Rechtsvorschriften ergangen sind (VerfGH vom 29.4.1993 VerfGHE 46, 137/139 f.; BayVBI 2015, 337 Rn. 30). Das Verfassungsgerichtshofsgesetz enthält zwar keine ausdrückliche Regelung zur Frage, welche Rechtsfolgen sich aus der Nichtigerklärung einer Rechtsvorschrift für darauf beruhende, rechtskräftig gewordene und vollzogene Verwaltungsakte und Gerichtsentscheidungen ergeben. Eine entsprechende Anwendung des § 79 BVerfGG, hier des Absatzes 2 Satz 1 dieser Vorschrift, liegt aber nahe (vgl. VerfGHE 46, 137/140 m. w. N.). Danach bleiben die nicht mehr anfechtbaren Entscheidungen, die auf einer für nichtig erklärten Norm beruhen, unberührt. Dies kann Auswirkungen im Hinblick auf die Zulässigkeit einer Popularklage haben. Auch der Bayerische Verwaltungsgerichtshof verneint das Rechtsschutzbedürfnis für einen Normenkontrollantrag gemäß § 47 VwGO gegen einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, wenn das Vorhaben aufgrund einer bestandskräftigen Baugenehmigung bereits verwirklicht worden ist (BayVGH vom 1.6.2015 BayVBI 2015, 864 Rn. 26).

## 22

Auch wenn die Baumaßnahmen für das Vorhaben, wie der Antragsteller zur Begründung seines Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ausführt, bereits begonnen haben und mittlerweile weit fortgeschritten sind, ist davon auszugehen, dass der Antragsteller noch ein Rechtsschutzinteresse an der Nichtigkeitsklärung des vorhabenbezogenen Bebauungsplans hat. Das Bauvorhaben wird nicht auf der Grundlage einer Baugenehmigung errichtet, sondern ist nach Art. 58 BayBO von einer Genehmigung freigestellt. Solange es noch nicht vollständig fertig gestellt ist, könnte die Bauaufsichtsbehörde im Fall der Nichtigkeitsklärung des Änderungsbebauungsplans die Einstellung der Arbeiten anordnen (Art. 75 Abs. 1 Satz 1 BayBO).

## 23

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

## 24

Die Erhebung der Popularklage ist an keine Frist gebunden. Gleichwohl kann die Antragsbefugnis für eine Popularklage nach den rechtsstaatlichen Grundsätzen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes 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, 73/80; 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 im Wesentlichen in einer konkreten und individuellen Regelung erschöpfen, wie dies beim vorliegenden Bebauungsplan der Fall ist (vgl. VerfGHE 65, 73/80 f.; 65, 125/130).

## 25

Zwar hat der Antragsteller die mit Abwägungsmängeln begründete Popularklage gegen den angegriffenen vorhabenbezogenen Bebauungsplan erst ca. ein Jahr nach dessen öffentlicher Bekanntmachung eingereicht, obwohl er mit einer baldigen Realisierung des Vorhabens rechnen musste. Nachdem jedoch die Baumaßnahmen bei Einreichung der Popularklage noch nicht weit fortgeschritten waren und auch sonst keine Umstände ersichtlich sind, die das Zuwarten als Verstoß gegen Treu und Glauben erscheinen ließen, ist die Antragsbefugnis nicht durch Verwirkung erloschen.

## 26

4. Der Antragsteller hat nach Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG in hinreichend substantzierter Weise dargelegt, aus welchen Gründen der angegriffene Bebauungsplan nach seiner Auffassung gegen ein durch die Verfassung gewährleistetes Grundrecht (Art. 118 Abs. 1 BV) verstößt.

## 27

Will der Antragsteller mit der Popularklage erreichen, dass der Verfassungsgerichtshof Abwägungsfehler der Bauleitplanung unter Willkürgesichtspunkten beanstandet, muss er sich mit den Überlegungen des Satzungsgebers auseinandersetzen. Es genügt regelmäßig nicht, wenn ein Antragsteller lediglich das Abwägungsergebnis beanstandet, indem er die Sach- und Rechtslage aus seiner Sicht darstellt und bewertet. Er muss seine Willkürzüge vielmehr in Bezug setzen zu den die Abwägung tragenden Erwägungen der Gemeinde, wie sie in der Begründung des Bebauungsplans (§ 9 Abs. 8 i. V. m. § 2 a BauGB) oder anderweitig, etwa in Sitzungsunterlagen des kommunalen Beschlussgremiums, dokumentiert sind (VerfGHE 65, 73/87; VerfGH BayVBI 2015, 337 Rn. 26).

## 28

Diesen Anforderungen werden die Darlegungen des Antragstellers noch gerecht. Er macht geltend, die Änderung des Bebauungsplans verletze insbesondere im Hinblick auf die vom Landratsamt Erlangen-Höchstadt, vom Landesamt für Denkmalpflege, von der Kreisheimatpflegerin und von verschiedenen Bürgern erhobenen denkmalschutzrechtlichen Einwendungen zur Beeinträchtigung der Sicht auf das

Adlitzer Schloss das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB und verstoße hierdurch gegen die Pflicht der Gemeinde, die Denkmäler der Kunst und Geschichte zu schützen (Art. 141 Abs. 2 BV). Der Antragsteller zitiert in diesem Zusammenhang Passagen aus den einschlägigen Stellungnahmen. Breiten Raum in der Begründung der Popularklage nehmen ferner Ausführungen ein, die die geschichtliche, städtebauliche, künstlerische und damit denkmalschutzrechtliche Bedeutung des Schlosses und die Auswirkungen des Vorhabens, das durch den Bebauungsplan ermöglicht wird, auf das Erscheinungsbild des Schlosses aus der Sicht des Antragstellers darstellen. Auch wenn sich dieser dabei mit den Erwägungen der Gemeinde nicht vertieft auseinandersetzt, genügen seine Darlegungen noch den Anforderungen des Art. 55 Abs. 1 Satz 2 VfGHG. Sie lassen erkennen, dass die Gemeinde nach Ansicht des Antragstellers die Belange des Denkmalschutzes in sachlich schlechthin nicht mehr zu rechtfertigender Weise missachtet und die äußersten Grenzen ihres normgeberischen Ermessens überschritten hat. Ob ein solcher Verstoß tatsächlich vorliegt, ist eine Frage der Begründetheit der Popularklage.

## **29**

5. Ist die Popularklage - wie hier - in zulässiger Weise erhoben, überprüft der Verfassungsgerichtshof die angefochtene Regelung anhand aller in Betracht kommenden Normen der Bayerischen Verfassung, auch wenn diese - wie das Rechtsstaatsprinzip des Art. 3 Abs. 1 Satz 1 BV - keine Grundrechte verbürgen (vgl. VerfGHE 65, 125/132; VerfGH BayVBI 2015, 677 Rn. 37).

## **30**

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

## **31**

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

## **32**

a) Prüfungsmaßstab im Popularklageverfahren sind allein die Vorschriften der Bayerischen Verfassung, nicht aber Normen des Bundesrechts. Ein möglicher Verstoß einer landesrechtlichen Norm, wie sie ein gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als gemeindliche Satzung zu beschließender Bebauungsplan darstellt, 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 Vorschriften 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 - hier die Gemeinde Marloffstein als Satzungsgeber - 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 vom 13.7.2009 VerfGHE 62, 156/159 f.; VerfGHE 65, 125/132 f.; VerfGH BayVBI 2015, 677 Rn. 40).

## **33**

b) Solche offensichtlichen und schwerwiegenden Verstöße gegen Bundesrecht weist der angefochtene Bebauungsplan nicht auf.

## **34**

aa) Ohne Erfolg bleibt die Rüge, der Bebauungsplan verstoße als Gefälligkeitsplanung gegen das Prinzip der städtebaulichen Erforderlichkeit (§ 1 Abs. 3 BauGB).

### 35

Gemäß § 1 Abs. 1 BauGB ist es Aufgabe der Bauleitplanung, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Dies bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde, die vom Gesetz zu einer ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entsprechenden „Städtebaupolitik“ ermächtigt wird. Es obliegt ihrem planerischen Ermessen, welche Ziele sie sich dabei setzt. Allerdings muss ihre Planung von städtebaulichen Belangen getragen sein und städtebaulich sinnvolle Festsetzungen treffen. Dabei kann die Entwicklungs- und Ordnungsfunktion der Bauleitplanung auch hinsichtlich nur eines Grundstücks oder weniger Grundstücke bestehen (VerfGH vom 29.3.2012 BayVBI 2013, 14/15 m. w. N.).

### 36

§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB betrifft die generelle Erforderlichkeit der Planung, nicht hingegen die anhand des Abwägungsgebots zu beurteilenden Einzelheiten einer konkreten planerischen Lösung (BayVGH vom 11.2.2014 - 1 N 10.2254 - juris Rn. 28). Die verwaltungsgerichtliche Rechtsprechung billigt der planenden Gemeinde insoweit einen relativ großen Spielraum zu und sieht die Grenzen der Erforderlichkeit in Richtung auf eine bloße Gefälligkeitsplanung erst dann als überschritten an, wenn lediglich private Interessen bevorzugt werden, ohne dass eine ausreichende Rechtfertigung durch städtebauliche Gründe vorhanden ist (BayVGH vom 5.2.2015 - 2 CS 14.2456 - juris Rn. 10). Eine Gemeinde darf demgegenüber im Rahmen ihrer „Städtebaupolitik“ hinreichend gewichtige private Belange zum Anlass einer Bauleitplanung nehmen und sich dabei an den Wünschen der Grundstückseigentümer im Plangebiet orientieren (vgl. VerfGH vom 16.2.2009 VerfGHE 62, 23/26; VerfGHE 65, 73/83; VerfGH BayVBI 2015, 667 Rn. 58). Denn es liegt auf der Hand, dass häufig der Wunsch oder die Bereitschaft von Grundstückseigentümern, ihre Flächen einer Bebauung zuzuführen, überhaupt erst das Bedürfnis nach einer Bauleitplanung auslöst (VerfGH vom 13.7.2009 VerfGHE 62, 156/160 f.; vom 23.2.2010 VerfGHE 63, 17/24). Dies gilt in besonderem Maß für einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan, der nach dem in § 12 BauGB zum Ausdruck kommenden Willen des Bundesgesetzgebers der Durchführung eines bestimmten Projekts dient und daher konkrete Bauabsichten des Vorhabenträgers voraussetzt (VerfGHE 65, 73/84).

### 37

Es ist nicht ersichtlich, dass die Gemeinde Marloffstein ihren planerischen Spielraum hinsichtlich der städtebaulichen Erforderlichkeit beim Erlass des vorhabenbezogenen Bebauungsplans überschritten hätte. Sie hat bereits durch die Änderung des Flächennutzungsplans die Weichen für die Bebauung des Grundstücks mit einem Einfamilienhaus gestellt. Der Erteilung eines vom Bauherrn zunächst beantragten Vorbescheids bzw. einer Baugenehmigung stand jedoch auch nach Auffassung der Rechtsaufsichtsbehörde (Schreiben des Landratsamts Erlangen-Höchststadt vom 12. August 2011 und vom 22. November 2011 an die Gemeinde) die Festsetzung der fraglichen Fläche als Streuobstwiese im zu diesem Zeitpunkt geltenden Bebauungsplan entgegen. Deshalb hat sich der Gemeinderat durch Beschluss in seiner Sitzung vom 8. Dezember 2011 bereit erklärt, den Bebauungsplan im fraglichen Teilbereich zu ändern, wenn der Bauherr die Kosten für das Verfahren übernimmt. Die Änderung des Bebauungsplans war erforderlich, um dem Bauherrn die Durchführung des Vorhabens zu ermöglichen. Dass auch die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen sind und daher beim Erlass eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans zur Ermöglichung eines Einfamilienhauses nicht von vornherein von einer Gefälligkeitsplanung auszugehen ist, ergibt sich bereits aus § 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB.

### 38

bb) Ebenso wenig ist offensichtlich, dass der Gemeinde bei der Änderung des Bebauungsplans schwerwiegende Verstöße gegen das planungsrechtliche Abwägungsgebot unterlaufen wären.

### 39

(1) § 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, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt

wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, der zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht (vgl. BVerwG vom 12.12.1969 BVerwGE 34, 301/309; vom 5.7.1974 BVerwGE 45, 309/314 f.). Eine Verletzung des Abwägungsgebots liegt jedoch nicht vor, wenn aufgrund einer vertretbaren Bewertung der berührten Belange im Fall der Kollision einzelner Belange bestimmte bevorzugt und andere zurückgesetzt werden. Die darin liegende Gewichtung der von der Planung berührten Belange gehört vielmehr zum Wesen der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinde (VerfGH BayVBl 2013, 17/18 m. w. N.).

#### **40**

Zu den in die Abwägung einzustellenden öffentlichen Belangen gehört neben den bundesrechtlich insbesondere in § 1 Abs. 6 BauGB aufgeführten Interessen auch die dem Staat, den Gemeinden und den Körperschaften des öffentlichen Rechts gemäß Art. 141 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 BV obliegende Aufgabe, kennzeichnende Ortsbilder zu schonen und zu erhalten sowie Denkmäler der Kunst und der Geschichte 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 ihn bindende Bayerische Verfassung zu beachten. Gibt das Bundesrecht dem landesrechtlichen Normgeber - wie in § 1 Abs. 7 BauGB - nur einen Rahmen, innerhalb dessen er verschiedene Lösungen wählen kann, dann ist Landesverfassungsrecht innerhalb dieses Gestaltungsspielraums nicht verdrängt. Art. 141 Abs. 1 und 2 BV bestimmen in den Grundzügen die wichtigsten Aufgaben, die sich aufgrund der Staatsfundamentalnorm des Art. 3 Abs. 2 Satz 1 BV stellen. Es handelt sich dabei nicht um bloße Programmsätze, sondern um bindendes objektives Verfassungsrecht, an dem die Handlungen und Unterlassungen von Staat, Gemeinden und Körperschaften des öffentlichen Rechts zu messen sind (vgl. VerfGH vom 22.7.2008 VerfGHE 61, 172/181 f.; VerfGHE 62, 156/163 f.; vom 17.3.2011 VerfGHE 64, 20/27, jeweils m. w. N.). Allerdings haben die Staatsziele des Art. 141 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 BV gegenüber den der Planung zugrunde liegenden städtebaulichen Anliegen der Gemeinde keinen abstrakten Vorrang. Vielmehr bleibt es Aufgabe einer Gemeinde, sich im Rahmen sachgerechter Abwägung selbst darüber schlüssig zu werden, welchen Belangen sie letztlich das stärkere Gewicht beimessen will (VerfGHE 65, 125/137).

#### **41**

(2) Die von der Gemeinde Marloffstein vorgenommene Abwägung der widerstreitenden Belange ist verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden. Insbesondere sind keine offensichtlichen und schwerwiegenden Abwägungsmängel im Hinblick auf die Belange des Denkmalschutzes erkennbar.

#### **42**

Die Gemeinde hat die Belange des Denkmalschutzes im Aufstellungsverfahren wie geboten (§ 2 Abs. 3, § 4 a Abs. 1 BauGB) durch Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung ermittelt und die insoweit geäußerten Bedenken in ihre Abwägung eingestellt. Zu berücksichtigen war dabei insbesondere die räumliche Nähe des geplanten Einfamilienhauses zum Schloss Adlitz, das unter Nr. D727 mit folgender Beschreibung als Baudenkmal in der Denkmalliste des Landesamts für Denkmalpflege aufgeführt ist:

#### **1**

Ehem. Schloss, turmartiger, dreigeschossiger Sandsteinquaderbau über quadratischem Grundriss, mit Walmdach und hofseitigem achteckigem Treppenturm mit Spitzhelm, spätes 15./frühes 16. Jh., nach zweimaliger Zerstörung erneuert 1718 und 1790; Toreinfahrt, barocke Sandsteintorpfosten, 18. Jh.

#### **43**

Auch wenn das Vorhaben das Schloss nicht unmittelbar in seinem Bestand betrifft, wirkt es sich auf die Sichtbeziehungen zum Schloss und damit auf dessen Erscheinungsbild aus.

#### **44**

Bereits im Vorfeld der vom Gemeinderat am 10. Februar 2011 beschlossenen Änderung des Flächennutzungsplans hatten sich das Landratsamt Erlangen-Höchstadt (Untere Denkmalschutzbehörde),



das Landesamt für Denkmalpflege und die Kreisheimatpflegerin für die Freihaltung der südlich des Schlosses gelegenen Fläche von jeglicher Bebauung und gegen die Aufnahme des Grundstücks Fl.Nr. 2/9 als Wohnbaufläche in den Flächennutzungsplan ausgesprochen. Dem hatte der Gemeinderat in seinem Beschluss vom 30. September 2009 entgegengehalten, der frühere Barockgarten des Schlosses sei bereits in großen Teilbereichen überplant und überbaut worden. Im Nahbereich sei das Schloss von Westen her und aufgrund der vorhandenen Vegetation auch von Süden her kaum mehr wahrnehmbar, so dass eine Beeinträchtigung der Sicht auf das Schloss durch die geplante Baumaßnahme, die in größerer Entfernung zum Schloss liege, nur eingeschränkt feststellbar sei.

#### **45**

Im Aufstellungsverfahren zur Änderung des Bebauungsplans haben das Landesamt für Denkmalpflege und die Kreisheimatpflegerin ihre bereits gegen die Änderung des Flächennutzungsplans erhobenen Einwendungen bekräftigt. Ebenso haben sich unter anderem der Antragsteller und der Eigentümer des Schlosses gegen das Vorhaben ausgesprochen. Das Landratsamt Erlangen-Höchstadt (Untere Denkmalschutzbehörde) hat eine weitgehende Erhaltung des „notwendigen denkmalpflegerischen Sichtdreiecks“ und eine Verschiebung des Baukörpers an die westliche Grundstücksgrenze sowie eine „geringere Geschossigkeit“ befürwortet.

#### **46**

Jeweils nach Beteiligung der Öffentlichkeit, der Behörden und der sonstigen Träger öffentlicher Belange hat sich der Gemeinderat in seinen Sitzungen vom 11. Juli 2013 und vom 20. März 2014 sowie abschließend am 26. Juni 2014 eingehend mit den Einwendungen befasst und über die Beschlussvorlagen mit ausführlichen Abwägungserwägungen zu jeder eingegangenen Äußerung einzeln abgestimmt. Trotz der im Aufstellungsverfahren gegen den Entwurf des Bebauungsplans geäußerten Bedenken war die Gemeinde nicht gehindert, nach Abwägung der betroffenen Belange an ihrem Entwurf festzuhalten. Die verfassungsrechtlichen Grenzen bei der Entscheidung, welchen Belangen sie das stärkere Gewicht beimessen und wie sie die widerstreitenden Interessen zum Ausgleich bringen will, hat sie dabei nicht überschritten. Die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB) und stehen als Abwägungsbelang der Baukultur, dem Denkmalschutz und der Denkmalpflege (§ 1 Abs. 6 Nr. 5 BauGB) grundsätzlich gleichrangig gegenüber.

#### **47**

Die im Rahmen der Anhörung abgegebenen Stellungnahmen namentlich des Landesamts für Denkmalpflege und der Kreisheimatpflegerin sind zwar bei der Abwägung mit dem ihnen zukommenden Gewicht zu würdigen, haben aber keine bindende Wirkung (vgl. BayVGh vom 25.6.2013 BayVBI 2014, 502 Rn. 21, 33). Aus Art. 141 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 2 BV folgt auch nicht, dass Baudenkmäler und vorhandene Sichtachsen unveränderbar wären. Die Gemeinde hat sich bei ihrer Abwägung von der Überlegung leiten lassen, dass eine städtebauliche Entwicklung aufgrund der Topografie und der bestehenden Infrastruktur nur in Richtung Süden möglich sei. Das geplante Vorhaben liege nicht im historischen, teilweise bereits bebauten Schlossgarten und befinde sich in einem ausreichenden Abstand von mehr als 70 m zum Schloss sowie außerhalb des nach dem Flächennutzungsplan frei zu haltenden Sichtkorridors. Das Einzeldenkmal Schloss Adlitz werde in seiner Bausubstanz nicht berührt. Die Wahrnehmbarkeit des Schlosses sei sehr stark abhängig vom Standort des Betrachters. Während das Schloss vom Höhenweg aus eine gute Fernwirkung habe, sei es im Ort aufgrund der umliegenden Bebauung und der vorhandenen Vegetation kaum wahrnehmbar. Außerdem befinde sich das Vorhaben von verschiedenen Blickpunkten aus nicht in einer direkten Sichtachse zum Schloss. Um die Beeinträchtigung so gering wie möglich zu halten, hätten der Vorhabenträger und die Gemeinde die ursprüngliche Planung abgeändert; u. a. sei der Baukörper so schmal wie möglich gestaltet und bis auf den gesetzlich vorgeschriebenen Grenzabstand nach Westen verschoben worden. Die Festsetzungen eines flach geneigten Satteldachs in Nord-Süd-Ausrichtung und einer Firsthöhe von maximal 7,50 m dienten der Erhaltung der bestehenden Fernwirkung des Schlosses. Ein Flachdach werde hingegen nicht als geeignet angesehen, da dieses als einziges seiner Art in Adlitz wie ein Fremdkörper wirken würde.

#### **48**

Diese Bewertung der berührten Belange überschreitet die verfassungsrechtlichen Grenzen der planerischen Gestaltungsfreiheit der Gemeinde nicht. Die Einschätzung der Gemeinde, dass die Nah- und Fernwirkung des denkmalgeschützten Schlosses nicht zwingend die Freihaltung des in ca. 70 bis 75 m Entfernung gelegenen Grundstücks Fl.Nr. 2/9 von jeglicher Bebauung erfordert, erweist sich nicht als offensichtlich fehlerhaft. In den Beschlussvorlagen, die der Abstimmung des Gemeinderats zugrunde lagen, sind die diesbezüglichen Überlegungen einerseits zu den Belangen des Denkmalschutzes und andererseits zu dem Interesse an einer städtebaulichen Entwicklung, das auch im Hinblick auf ein einzelnes Grundstück gegeben sein kann (VerfGH BayVBI 2013, 14/15), ausführlich dargelegt. Durch die Planung wird die Sicht auf das Schloss zwar beeinträchtigt, aber nicht gänzlich verbaut. Außerdem hat die Gemeinde die Sichtbeeinträchtigung des Vorhabens durch eine Veränderung der Lage des Bauwerks und der Firstrichtung nochmals reduziert.

#### **49**

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

#### **50**

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, wenn für die getroffene Regelung 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. Hat dieser sich bei einer Kollision verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung anderer Belange entschieden, so liegt ein Verstoß gegen Art. 118 Abs. 1 BV nur dann vor, wenn sich ein sachgerechter Grund für die getroffene Regelung bei einer am Gerechtigkeitsgedanken orientierten Betrachtungsweise schlechterdings nicht feststellen lässt (vgl. VerfGH vom 31.5.2006 VerfGHE 59, 109/114 f.; VerfGHE 61, 172/180 f.; 64, 20/30).

#### **51**

Ein Bebauungsplan kann nach der Rechtsprechung des Verfassungsgerichtshofs gegen das Willkürverbot des Art. 118 Abs. 1 BV verstoßen, wenn eine Gemeinde die sich aus Art. 141 Abs. 1 und 2 BV ergebenden Verpflichtungen bei der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB offensichtlich in krasser Weise verkennt (vgl. VerfGHE 61, 172 ff.; 64, 20/30). Solche krassen Fehleinschätzungen weist die Planung jedoch nicht auf. Die Gemeinde Marloffstein hat bei der Aufstellung des Bebauungsplans nicht willkürlich im Sinn des Art. 118 Abs. 1 BV gehandelt, sondern - wie bereits ausgeführt - die maßgeblichen widerstreitenden Belange, insbesondere diejenigen des Denkmalschutzes, in verfassungsrechtlich nicht zu beanstandender Weise abgewogen.

#### **52**

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

#### **53**

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