

Sachgebiet:

BVerwGE: ja
Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen, sofern der Schwerpunkt der Sache im Bau- und Bodenrecht liegt

Rechtsquelle/n:

BauGB § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 1
VwGO § 108 Abs. 1 Satz 2; § 137 Abs. 2; § 173 Satz 1
ZPO § 560

Stichworte:

Erhaltungssatzung; Erhaltungsziele; Erhaltungszwecke; städtebauliche Eigenart; städtebauliche Gestalt; optisch wahrnehmbare Umstände; Blockrandbebauung; lärmabschirmende Wirkung; Rückbau; Änderung; Nutzungsänderung; präventive Kontrolle; Versagungsgründe; Ortsbild; Stadtgestalt; Prägung; sonstige städtebauliche Bedeutung; geschichtliche Bedeutung; künstlerische Bedeutung; "städtebaulicher Denkmalschutz"; Kompetenzmäßigkeit; Verfahrensrügen; richterliche Überzeugung; Satzungsmotive; Urteilsgründe; Aktenwidrigkeit; Verkehrslärm; "bewohnbare Lärmschutzwand".

Leitsatz/-sätze:

Auf § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB kann eine Erhaltungssatzung nicht gestützt werden, mit der eine vorhandene Bebauung allein wegen ihrer lärmabschirmenden Wirkung für andere baulichen Anlagen erhalten werden soll.

Urteil des 4. Senats vom 4. Dezember 2014 - BVerwG 4 CN 7.13

I. OVG Magdeburg vom 29. November 2012
Az: OVG 2 K 41/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 7.13
OVG 2 K 41/11

Verkündet
am 4. Dezember 2014

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 4. Dezember 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragsgegnerin gegen das auf die
mündliche Verhandlung vom 29. November 2012 ergan-
gene Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes
Sachsen-Anhalt wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Revisionsver-
fahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des Normenkontrollantrags ist die Erhaltungssatzung „L...“ der Antragsgegnerin.
- 2 Die Antragstellerin ist eine Wohnungsbaugenossenschaft und Eigentümerin von Grundstücken entlang der H.-J.-Straße im Geltungsbereich der Erhaltungssatzung. Auf diesen Grundstücken wurde zu DDR-Zeiten ein sechsstöckiges Gebäude als sog. Plattenbau errichtet. Das Gebäude schirmt gemeinsam mit den

weiteren Gebäuden entlang der verkehrsreichen H.-J.-Straße eine dahinter liegende, großzügig angelegte Grünanlage mit mehreren darin errichteten viergeschossigen Gebäuden nach Art einer Blockrandbebauung ab.

- 3 Die Antragstellerin beantragte für ihr Gebäude beim seinerzeit zuständigen Landkreis H... eine Abbruchgenehmigung. Die hierfür erforderliche sanierungsrechtliche Genehmigung lehnte die Antragsgegnerin mit der Begründung ab, der Abbruch habe insbesondere zur Folge, dass ein geschlossenes Straßengeviert mit seinen Innenflächen dem Verkehrslärm der Hauptverkehrsstraße geöffnet würde. Auf Klage der Antragstellerin verpflichtete das Verwaltungsgericht die Antragsgegnerin zur Erteilung der sanierungsrechtlichen Genehmigung, ein hiergegen gerichteter Antrag auf Zulassung der Berufung blieb ohne Erfolg.
- 4 Der Stadtrat der Antragsgegnerin beschloss daraufhin auf der Grundlage des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB die streitgegenständliche Erhaltungssatzung. Nach § 2 Abs. 2 der Satzung sind „die bestehenden Wohngebäude in ihrer Stellung zueinander und in ihrer Kubatur“ im Sinne der Satzung erhaltungswürdig. In der Begründung der Beschlussvorlage ist ausgeführt, das Gebiet sei in das Sanierungsgebiet aufgenommen worden mit dem Ziel, es zu erhalten und mit geeigneten Maßnahmen aufzuwerten. Insbesondere sei die Stellung und Kubatur der straßenbegleitenden Häuser als strukturbildend erkannt worden; sie seien zu erhalten, um den öffentlichen Straßenraum optisch zu definieren und den rückwärtigen Wohnbereich abzuschirmen.
- 5 Auf den Normenkontrollantrag der Antragstellerin hat das Oberverwaltungsgericht die Erhaltungssatzung für unwirksam erklärt, weil es an der dafür erforderlichen Ermächtigungsgrundlage fehle. Nach dem Inhalt der Satzung sollten die von ihr erfassten Gebäude weder wegen des Ortsbildes noch wegen der Stadtgestalt von Halberstadt noch aus städtebaulichen Gründen erhalten werden, sondern deshalb, weil sie praktisch eine „Lärmschutzwand“ für einen Quartierinnenbereich bildeten, der durch die Antragsgegnerin und ihre städtischen Gesellschaften saniert worden sei. Das ergebe sich aus der Satzungs begründung. Ein derartiger Satzungsinhalt sei mit § 172 BauGB nicht vereinbar. Soweit die Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung darauf verwiesen habe, dass

das Gebäude der Antragstellerin gemeinsam mit den Gebäuden auf der gegenüberliegenden Straßenseite eine „Torsituation“ bilde und dieses Tor das Stadtbild präge, vermöge sie auch damit einen Erhaltungsgrund i.S.v. § 172 BauGB nicht zu belegen; der räumliche Geltungsbereich der Satzung umfasse nämlich nur eine Seite des so benannten „Tores“, nicht aber die Gebäude auf der gegenüberliegenden Straßenseite.

- 6 Die Antragsgegnerin hat von dem vom Senat zugelassenen Rechtsmittel der Revision Gebrauch gemacht. Sie macht geltend, entgegen der Rechtsauffassung des Oberverwaltungsgerichts gebe § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB den Gemeinden die Möglichkeit an die Hand, aus jeglichen (allerdings bedeutsamen) städtebaulichen Gründen durch eine Erhaltungssatzung zum Zwecke der Aufrechterhaltung der städtebaulichen Funktion bestehender Gebäude oder anderer baulicher Anlagen (hier: Lärmschutzfunktion für die Gebäude im Inneren des Blocks) deren Rückbau, Änderung oder Nutzungsänderung einer Genehmigung zu unterwerfen und zudem die Genehmigung des Rückbaus von einer Verpflichtung des Grundeigentümers abhängig zu machen, das abgerissene Gebäude durch einen „funktionsadäquaten“ Neubau zu ersetzen.
- 7 Die Antragstellerin und der Vertreter des Bundesinteresses, der sich am Verfahren beteiligt hat, verteidigen das angefochtene Urteil.

II

- 8 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das Oberverwaltungsgericht ist im Ergebnis zu Recht davon ausgegangen, dass die streitgegenständliche Erhaltungssatzung unwirksam ist. Auf § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB kann eine Satzung nicht gestützt werden, die eine vorhandene Bebauung allein wegen ihrer lärmabschirmenden Wirkung für andere bauliche Anlagen erhalten soll.
- 9 1. § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB eröffnet den Gemeinden die Möglichkeit, zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart eines Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt im Wege des Satzungserlasses bestimmte Vorhaben einer

präventiven Kontrolle dahingehend zu unterziehen, ob sie mit den von der Kommune verfolgten Erhaltungszielen im Einklang stehen. Die städtebauliche Eigenart eines Gebiets ergibt sich dabei aus der durch die bereits vorhandene Bebauung geprägten Gestalt dieses Gebiets. Sie kann nur in optisch wahrnehmbaren Umständen ihren Ausdruck finden.

- 10 a) Bereits im Wortlaut der Satzungsermächtigung kommt zum Ausdruck, dass der Erhaltungszweck einer Erhaltungssatzung auf optisch wahrnehmbare, für die städtebauliche Gestalt eines Gebiets bedeutsame bauliche Gegebenheiten gerichtet sein muss.

- 11 Die zum Satzungserlass berechtigenden Erhaltungsziele sind in § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB abschließend geregelt (BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2013 - 4 BN 2.13 - BauR 2013, 1837 = UPR 2013, 446 Rn. 3). Nach der hier allein in Betracht kommenden Nummer 1 der Vorschrift kann die Gemeinde in einem Bebauungsplan oder durch eine sonstige Satzung Gebiete bezeichnen, in denen „zur Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt (Absatz 3)“ der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigung bedürfen. Städtebaulicher Erhaltungsschutz im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB zielt damit auf Wahrung der städtebaulichen Funktion baulicher Anlagen (BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2013 - 4 BN 2.13 - a.a.O.), deren Bezugspunkt die städtebauliche Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt ist. Da nur optisch wahrnehmbare Gegebenheiten gestaltend wirken und deshalb zur städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner städtebaulichen Gestalt beitragen können, muss das Gebiet - äußerlich erkennbar - Besonderheiten aufweisen und aus diesem Grund erhaltenswert sein (Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand November 2014, § 172 Rn. 6). Auf diese optisch erkennbaren Besonderheiten müssen die aus Sicht der Gemeinde erhaltenswerten baulichen Anlagen funktional bezogen sein. Optisch nicht wahrnehmbare Funktionen wie etwa deren lärmabschirmende Wirkung („bewohnbare Lärmschutzwand“) können demgegenüber nichts zur städtebaulichen Gestalt eines Gebiets beitragen und rechtfertigen deshalb auch nicht den Erlass einer Erhaltungssatzung.

- 12 b) Die Gründe für den städtebaulichen Erhaltungsschutz werden durch § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB weiter dahin konkretisiert, dass in dem Erhaltungsgebiet bauliche Anlagen vorhanden sein müssen, die das Orts- oder Landschaftsbild oder die Stadtgestalt prägen oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung sind. Die städtebauliche Bedeutung ist nicht auf Aspekte des sog. städtebaulichen Denkmalschutzes beschränkt, muss sich aber aus optisch wahrnehmbaren Wirkungen der baulichen Anlagen ergeben, die zur städtebaulichen Gestalt des Gebiets beitragen können.
- 13 Nach § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB darf die im Erhaltungsgebiet für den Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung erforderliche Genehmigung in den Fällen des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt oder sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Zu Recht ist das Oberverwaltungsgericht davon ausgegangen, dass auf diese Versagungsgründe zur näheren Erläuterung und Konkretisierung der Erhaltungszwecke, die zum Erlass einer Erhaltungssatzung berechtigen, zurückgegriffen werden kann (einhellige Meinung, vgl. z.B. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Juli 2014, § 172 Rn. 27). Über die Erhaltung baulicher Anlagen nach § 172 BauGB wird in zwei aufeinanderfolgenden Schritten - Erhaltungssatzung, Genehmigung - entschieden (BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1987 - 4 C 26.85 - BVerwGE 78, 23 <26>; ausführlich Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand November 2014, § 172 Rn. 2). Auf der ersten Stufe wird gemäß § 172 Abs. 1 BauGB durch gemeindliche Satzung ein Erhaltungsbereich geschaffen, in dem der Rückbau, die Änderung oder die Nutzungsänderung baulicher Anlagen der Genehmigungspflicht unterfallen. Auf der zweiten Stufe konkretisiert und individualisiert sich das Verfahren, indem auf Antrag eines Vorhabenträgers über die Schutzwürdigkeit des konkreten Bauwerks und die Zulässigkeit von Veränderungen entschieden wird. Die Versagungsgründe sind in § 172 Abs. 3 bis 5 BauGB abschließend festgelegt. Sie sind auch für die Konkretisierung der Satzungsermächtigung von Bedeutung (BVerwG, Beschluss vom 25. Juni 2013 - 4 BN 2.13 - BauR 2013, 1837 = UPR 2013, 446 Rn. 3), weil die Gemeinde mit der Satzung keine Zwecke verfolgen

darf, die im Vollzug der Satzung mangels eines entsprechenden Versagungsgrundes nicht durchsetzbar sind. Das hat der Gesetzgeber, der in sämtlichen Ermächtigungstatbeständen nach § 172 Abs. 1 Satz 1 BauGB durch Klammerzusätze auf die Versagungsgründe nach § 172 Abs. 3 bis 5 BauGB Bezug genommen hat, genauso gesehen.

- 14 Das Oberverwaltungsgericht (UA S. 8) hat aus den Versagungsgründen des § 172 Abs. 3 BauGB den Rechtssatz abgeleitet, dass die Erhaltung baulicher Anlagen „wegen ihres Eigenwertes für die städtebauliche Eigenart eines Gebietes“ bezweckt werde. Diese - auf Stock (in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Juli 2014, § 172 Rn. 27) zurückgehende - Auffassung ist zu eng oder jedenfalls missverständlich. Vorhandene Bebauung kann nicht nur wegen ihres (geschichtlichen oder künstlerischen) Eigenwerts erhaltenswert sein, sondern vielmehr immer dann, wenn sie - unabhängig von ihrem Eigenwert - aufgrund ihrer optischen Wirkung für die städtebaulichen Besonderheiten des Gebiets von Bedeutung ist.
- 15 Nach § 172 Abs. 3 Satz 1 Alt. 1 BauGB darf die Veränderungsgenehmigung nur versagt werden, wenn die bauliche Anlage allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen das Ortsbild, die Stadtgestalt oder das Landschaftsbild prägt. Der Begriff des Ortsbildes zielt - ebenso wie der hier nicht einschlägige Begriff des Landschaftsbildes - auf die optische Wirkung bzw. das Erscheinungsbild des Gebiets ab. Der Versagungsgrund hat insoweit in erster Linie den Ensembleschutz im Auge (Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand November 2014, § 172 Rn. 28, unter Bezugnahme auf Henke, DÖV 1983, 402 <409>). Für das Ortsbild prägend ist ein Bauwerk folglich dann, wenn die von ihm ausgehenden optischen Wirkungen - allein oder im Zusammenhang mit anderen baulichen Anlagen - die Charakteristik des Ortsteils ausmachen (Henke a.a.O.). Insoweit ist der Annahme des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 8) zuzustimmen, dass der Versagungsgrund in aller Regel die Erhaltung eines Bauwerks wegen seines optischen Eigenwerts bezwecken wird. Das hat auch der Vertreter des Bundesinteresses zutreffend herausgestrichen.

- 16 Der Begriff der „Stadtgestalt“ geht über den Begriff des Ortsbildes hinaus (Henke, DÖV 1983, 402 <410>; Moench, NVwZ 1984, 146 <154>; Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand November 2014, § 172 Rn. 28), auch wenn sich die Anwendungsbereiche beider Begriffe häufig überschneiden werden, weil die Stadtgestalt auch das Ortsbild prägen kann. Eine „besondere ästhetische Qualität ... im Sinne eines Kunstwerkes“, wie sie das Oberverwaltungsgericht (UA S. 8) gefordert hat, setzt die Stadtgestalt indes nicht zwingend voraus. Das macht die Antragsgegnerin zu Recht geltend. Unter Stadtgestalt ist vor allem die baulich-räumliche Struktur einer Stadt oder eines Siedlungsbereiches (einschließlich der Freiräume) zu verstehen (ganz überwiegende Auffassung, vgl. etwa Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Juli 2014, § 172 Rn. 33; Dirnberger, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB, 7. Aufl. 2013, § 172 Rn. 19; Oehmen, in: Spannowsky/Uechtritz, BauGB, 2. Aufl. 2014, § 172 Rn. 24), wie sie insbesondere durch den Grundriss, das Maß der baulichen Nutzung einschließlich der Gebäudehöhe, die Stellung der Gebäude zueinander sowie ihre Zuordnung zu den Straßen, aber auch durch die bauliche Gestaltung bestimmt wird (vgl. Köhler, in: Schrödter, BauGB, 7. Aufl. 2006, § 172 Rn. 25). Die Stadtgestalt schließt bestimmte typische Formen der Bodennutzung ein und stellt vor allem auf baulich relevante Strukturen und Funktionen ab (vgl. z.B. Stock a.a.O. Rn. 149 und Lemmel a.a.O. Rn. 28). Dieser weite Begriff der „Stadtgestalt“ findet sich auch in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB wieder, der die Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets aufgrund seiner „städtebaulichen Gestalt“ zum zulässigen Erhaltungsziel erklärt (Stock a.a.O. Rn. 33). Angesichts dieses über das Ortsbild hinausgehenden Bedeutungsgehalts bestehen keine ernstlichen Zweifel, dass auch eine - optisch wahrnehmbare - besondere Baustruktur wie etwa eine Blockrandbebauung unter den Begriff der Stadtgestalt fallen kann, auch wenn ihr keine geschichtliche oder künstlerische Bedeutung zukommt, sofern sie eine städtebauliche („stadträumliche“) Funktion für das Zusammenleben der Menschen in der Gemeinde erfüllt (zu dieser Voraussetzung BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1987 - 4 C 26.85 - BVerwGE 78, 23 <28 f.>). Außer Frage steht ferner, dass einzelne einer Blockrandbebauung angehörende Gebäude diese Stadtgestalt prägen können, weil bereits ein (ersatzloses) Herausbrechen einzelner Gebäude die Gestalt der Blockrandbebauung insgesamt stören kann.

- 17 Nach § 172 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BauGB darf die Genehmigung für eine Veränderungsmaßnahme versagt werden, wenn die bauliche Anlage sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung ist. Dieser Versagungsgrund wird zu Recht als Auffangtatbestand qualifiziert (vgl. z.B. Stock, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand Juli 2014, § 172 Rn. 160). Er dehnt den Erhaltungsgedanken auf bauliche Anlagen aus, die das Erscheinungsbild ihrer Umgebung zwar nicht prägen, aber dennoch („sonst“) für die städtebauliche Eigenart des Gebiets im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB von Bedeutung sind, indem sie die Umgebung zumindest mitgestalten (Stock a.a.O.). Daraus folgt, dass - wie der Vertreter des Bundesinteresses zutreffend hervorgehoben hat - die in § 172 Abs. 3 Satz 1 Alt. 2 BauGB genannten Gründe mit den Tatbestandsmerkmalen der ersten Alternative nach Inhalt und Wertigkeit vergleichbar sein müssen. Indes betrifft auch dieser Versagungsgrund zwar in erster Linie („insbesondere“), aber eben nicht ausschließlich geschichtlich oder künstlerisch bedeutende Bauwerke (ebenso Lemmel, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand November 2014, § 172 Rn. 29). Das lässt sich mit der Entstehungsgeschichte der Vorschrift belegen. Im Regierungsentwurf zur Vorgängervorschrift des § 172 BauGB (BT-Drs. 7/2496 S. 14 <§ 39h BBauG> und S. 53 <zu § 39h BBauG>) war der Versagungsgrund noch an die Voraussetzung geknüpft, dass das Gebäude „wegen der ... geschichtlichen, künstlerischen oder städtebaulichen Bedeutung“ (Hervorhebung nicht im Original) erhalten bleiben soll. Bedenken des Bundesrats, der hierin eine kompetenzwidrige Regelung zum Schutz von Baudenkmalern sah, führten zu der in § 39h Abs. 3 Nr. 2 BBauG schließlich Gesetz gewordenen Formulierung „sonst von städtebaulicher, insbesondere geschichtlicher oder künstlerischer Bedeutung“ (Stock a.a.O. Rn. 4 ff.). Damit wurde - entsprechend dem Anliegen des Bundesrats - zum Ausdruck gebracht, dass der städtebauliche Erhaltungsschutz bauliche Anlagen, die eine geschichtliche oder künstlerische Bedeutung haben, nur in ihrem städtebaulichen Aspekt umfasst (BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1987 - 4 C 26.85 - BVerwGE 78, 23 <28 f.>). Dass die sonstige städtebauliche Bedeutung umgekehrt als Unterfall der geschichtlichen oder künstlerischen Bedeutung gemeint gewesen wäre, findet in der Entstehungsgeschichte demgegenüber keine Stütze. Bauliche Anlagen, die aus anderen als

geschichtlichen oder künstlerischen Gründen für die städtebauliche Gestalt eines Gebiets von Bedeutung sind, können deshalb ebenfalls zur Erhaltungswürdigkeit des Gebiets beitragen (nach Henke, DÖV 1983, 402 <410>, ist etwa an die raumgestaltende Funktion einer städtebaulichen Dominante, eines angelpunktbildenden oder raumerschließenden Gebäudes zu denken). Zumindest missverständlich ist es deshalb, wenn das Oberverwaltungsgericht (UA S. 8) den Begriff der städtebaulichen Bedeutung unter Berufung auf das Urteil des Senats vom 18. Mai 2001 - 4 CN 4.00 - (BVerwGE 114, 247 <251>) allein auf vorhandene bauliche Anlagen „von historischem Wert“ bezogen hat. Ein entsprechender Rechtssatz lässt sich diesem Urteil nicht entnehmen, wie die Antragsgegnerin zu Recht hervorhebt.

- 18 Damit bleibt festzuhalten, dass der Denkmalschutz in seinem städtebaulichen Aspekt, d.h. in seiner Ausstrahlungswirkung in das Bauplanungsrecht (sog. städtebaulicher Denkmalschutz; zur Kompetenzmäßigkeit BVerfG, Beschluss vom 26. Januar 1987 - 1 BvR 969/83 - DVBl 1987, 465 und BVerwG, Urteil vom 3. Juli 1987 - 4 C 26.85 - BVerwGE 78, 23 <28 f.>; siehe auch Beschlüsse vom 23. Juni 1992 - 4 NB 9.92 - juris Rn. 7 und vom 25. Juni 2013 - 4 BN 2.13 - BauR 2013, 1837 = UPR 2013, 446 Rn. 3) zwar wohl der praktisch wichtigste, aber nicht der einzige Erhaltungszweck ist, der den Erlass einer Erhaltungssatzung auf der Grundlage des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB rechtfertigt (vgl. auch Mitteilung des Deutschen Instituts für Urbanistik - difu - „Erhaltungssatzungen in der kommunalen Praxis“, NVwZ 1985, 813, die einerseits vom Regelungsbereich der „denkmalnahen“ Erhaltungssatzungen spricht, andererseits aber in Tabelle 1 eine nicht unerhebliche Zahl von Erhaltungsfällen ohne geschichtliche oder künstlerische Bedeutung wiedergibt). Das hat das Oberverwaltungsgericht (UA S. 8) mit der Formulierung, die Erhaltung baulicher Anlagen werde „wegen ihres Eigenwertes für die städtebauliche Eigenart eines Gebietes“ bezweckt, nicht klar genug zum Ausdruck gebracht.
- 19 Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin lässt sich aus § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB andererseits aber nicht herleiten, dass die Veränderung baulicher Anlagen aus jeglichen städtebaulichen Gründen von hinreichender Bedeutung und mithin auch aus Lärmschutzgründen versagt werden könnte. Das hat

seinen Grund darin, dass auch die Versagungsgründe auf bauliche Anlagen mit optisch wahrnehmbaren, für die städtebauliche Gestalt eines Gebiets bedeutenden Wirkungen beschränkt sind. Denn ebenso wie bei der näheren Erläuterung und Konkretisierung der Erhaltungszwecke, die zum Satzungserlass berechtigen, auf die in § 172 Abs. 3 BauGB normierten Versagungsgründe zurückgegriffen werden kann, begrenzt die Satzungsermächtigung umgekehrt auch die Versagungsgründe. Eine Auslegung, die einem Versagungsgrund einen Inhalt geben würde, der mit dem in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB vorausgesetzten allgemeinen Zweck der „Erhaltung der städtebaulichen Eigenart des Gebiets auf Grund seiner städtebaulichen Gestalt“ nichts mehr zu tun hat, wäre rechtswidrig, weil die Gemeinde zu diesem Zweck kein Erhaltungsgebiet festlegen könnte. Weil aber der Satzungszweck nach § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB - wie dargelegt - in der städtebaulichen Gestalt des Gebiets seinen Grund haben muss und deshalb allein auf optisch wahrnehmbare Gegebenheiten gerichtet sein kann, setzen auch die Versagungsgründe nach § 172 Abs. 3 Satz 1 BauGB allesamt voraus, dass die bauliche Anlage gerade wegen ihrer optischen Wirkung für das betreffende Gebiet prägend oder sonst von Bedeutung ist. Optisch nicht wahrnehmbare Wirkungen einer baulichen Anlage wie etwa ihre lärmabschirmende Wirkung rechtfertigen deshalb - für sich genommen - nicht die Versagung der Genehmigung. Hiervon ist das Oberverwaltungsgericht (UA S. 8) zutreffend ausgegangen.

- 20 c) Für die Auffassung der Antragsgegnerin lässt sich auch aus Sinn und Zweck der Satzungsermächtigung nichts herleiten.
- 21 Die Antragsgegnerin meint, aus dem Zweck der Regelung ergebe sich, dass der in § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB verwendete Begriff der „städtebaulichen Gestalt“ nur in einem umfassenden Sinne städtebaulich funktional aufgefasst werden könne. Konkrete Anhaltspunkte hierfür liefert sie nicht. Soweit sie behauptet, dem Bundesgesetzgeber könne ohne Weiteres unterstellt werden, dass er mit allen im Baugesetzbuch enthaltenen Ermächtigungsgrundlagen bezwecke, den planenden Gemeinden möglichst ohne Regelungslücken Instrumente für eine nachhaltige städtebauliche Entwicklung an die Hand zu geben, die den sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen ge-

recht wird, bleibt diese Behauptung ohne Beleg. Das gilt umso mehr, als mit jeder Satzungsermächtigung auch Eingriffe in Freiheit und Eigentum verbunden sein können, für die sich der Gesetzgeber verfassungsrechtlich rechtfertigen muss. Mit dem Hinweis auf eine ständige und bewährte städtebauliche Planungspraxis, die darauf ziele, durch die Stellung baulicher Anlagen vom Straßenlärm verschonte Bereiche zu schaffen, liefert sie ebenfalls keinen Anhalt für eine von der konkreten, optisch wahrnehmbaren Gestalt baulicher Anlagen unabhängige Satzungsermächtigung.

- 22 2. Gemessen hieran ist die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass die Erhaltungssatzung der Antragsgegnerin unwirksam sei, weil es an der erforderlichen Satzungsermächtigung fehle, bundesrechtlich nicht zu beanstanden.
- 23 a) Das Oberverwaltungsgericht (UA S. 9) hat festgestellt, dass nach dem Inhalt der streitgegenständlichen Erhaltungssatzung die von ihr erfassten Gebäude weder wegen des Ortsbildes noch wegen der Stadtgestalt noch aus sonstigen städtebaulichen Gründen im Sinne von § 172 Abs. 1 und 3 BauGB erhalten werden sollen, sondern deshalb, weil sie praktisch eine „Lärmschutzwand“ für einen Quartierbinnenbereich bildeten, der durch die Antragsgegnerin und ihre städtischen Gesellschaften saniert worden sei.
- 24 An diese Feststellungen und die hiermit im Zusammenhang stehende Umlegung ist der Senat gebunden (§ 137 Abs. 2 VwGO, § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO), da die hiergegen gerichteten Revisionsrügen nicht durchgreifen. Die Antragsgegnerin meint zwar, das Oberverwaltungsgericht habe damit keine Feststellung getroffen, wonach die dem Satzungswortlaut oder der Satzungsbegründung zu entnehmenden Sachverhalte und Satzungsmotive sachlich unzutreffend seien. Namentlich enthalte das angegriffene Urteil keine tatrichterlichen Feststellungen dazu, ob den in den Satzungsmotiven in Bezug genommenen baulichen Anlagen die Eigenschaft abgesprochen werden müsse, die Eigenart des Satzungsgebiets städtebaulich mitzugestalten. Deshalb stehe nicht die tatrichterliche, sondern die rechtliche Würdigung der vom Oberverwaltungsgericht tatsächlich nicht in Frage gestellten Satzungsmotive zur Debatte. Andernfalls hätte das Oberverwaltungsgericht dies gemäß § 108 Abs. 1 Satz 2

VwGO in den Urteilsgründen zum Ausdruck bringen müssen. Eine solche Begründung fehle. Eine dahingehende Auslegung widerspreche auch dem Wortlaut der Satzung, in deren § 2 Abs. 2 ausdrücklich bestimmt sei, dass die bestehenden Wohngebäude in ihrer Stellung zueinander und in ihrer Kubatur erhaltungswürdig seien. Kubatur und Gebäudestellung indessen seien prägende Elemente des Ortsbildes. Das ignoriere das Urteil in aktenwidriger Weise. Einen Verfahrensverstöß zeigt die Antragsgegnerin damit aber nicht auf. Die - knapp gehaltenen - Ausführungen des Oberverwaltungsgerichts lassen mit ausreichender Deutlichkeit erkennen, dass es die Satzungsmotive in tatsächlicher Hinsicht auf die Lärmschutzfunktion der Blockrandbebauung für die Bebauung im Blockinnern beschränkt gesehen hat, während es in der Erhaltung der Blockrandbebauung wegen des Ortsbildes oder der Stadtgestalt kein tragendes Satzungsmotiv erkannt hat. Diese Feststellungen hat das Oberverwaltungsgericht aus der Satzungsbegründung hergeleitet, deren Inhalt es in direkter Rede auszugsweise wiedergibt. Der Regelung in § 2 Abs. 2 der Satzung, auf die die Antragsgegnerin ihr gegenteiliges Auslegungsergebnis stützt, hat das Oberverwaltungsgericht ersichtlich keine Bedeutung beigemessen. Einen Verstoß gegen § 108 Abs. 1 Satz 2 VwGO rügt die Antragsgegnerin deshalb zu Unrecht. Da es sich um Sachverhaltswürdigung handelt, geht auch die Rüge der Aktenwidrigkeit ins Leere. Dass das Oberverwaltungsgericht die Regelung in § 2 Abs. 2 der Satzung in aktenwidriger Weise übersehen oder missverstanden hätte, hat die Antragsgegnerin nicht dargetan.

- 25 Ausgehend von den somit bindenden tatsächlichen Feststellungen ist die rechtliche Annahme des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 6 und 9), die streitgegenständliche Erhaltungssatzung sei mangels Satzungsermächtigung unwirksam, bundesrechtlich nicht zu beanstanden. In der bindenden Auslegung des Oberverwaltungsgerichts dient die streitgegenständliche Erhaltungssatzung allein dem Ziel, den Blockinnenbereich vor einer Zunahme der Verlärmung durch Verkehrslärm zu schützen. Dieses Satzungsmotiv hat das Oberverwaltungsgericht als von der konkreten städtebaulichen Gestalt der bestehenden Blockrandbebauung unabhängig angesehen, indem es die Funktion der zu erhaltenden Gebäude mit derjenigen einer „Lärmschutzwand“ gleichgesetzt hat. Mit anderen Worten: In der Lesart des Oberverwaltungsgerichts kam es der Antrags-

gegnerin beim Satzungserlass auf die optisch wahrnehmbare Gestalt der Blockrandbebauung nicht an. Der Satzungszweck wäre nach den Feststellungen des Obergerichtes auch durch jedes andere Gebäude unabhängig von seiner jeweiligen Gestalt erfüllt, sofern es nur die gewünschte Lärmschutzfunktion bedient. Eine - optisch nicht wahrnehmbare - Lärmschutzfunktion indes ist - wie dargelegt - für sich genommen kein von § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB erfasster Satzungszweck.

26 b) Soweit die Antragsgegnerin in der Verhandlung beim Obergericht überdies geltend gemacht hat, ein Erhaltungsgrund im Sinne des § 172 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB sei auch die stadtbildprägende „Torsituation“ im Kreuzungsbereich zur H.-J.-Straße, hat sie sich in der Revisionsverhandlung auf diesen Gesichtspunkt nicht mehr gestützt.

27 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 2 GKG).

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann