

Mitteilung des Senats an die Bürgerschaft

Aufhebung eines Beschlusses der Bezirksversammlung Altona über die positive Bescheidung einer Bauvoranfrage für das Bauvorhaben Elbterrasse 15

Der Senat hat den Beschluss der Bezirksversammlung Altona vom 23. Mai 2019 „Bauvorhaben Elbterrasse 15“ aufgehoben und unterrichtet die Bürgerschaft hiermit von der Aufhebung des Beschlusses unter Angabe der maßgeblichen Gründe.

1. Sachverhalt

Der Hauptausschuss hat stellvertretend für die Bezirksversammlung Altona (§ 15 Absatz 3 BezVG) am 23. Mai 2019 mit der Bezirksdrucksache Nr. 20-5908 beschlossen:

„Das Bezirksamt wird gemäß § 19 BezVG aufgefordert, den Vorbescheid zum Bauvorhaben Elbterrasse 15 (Anlage) positiv zu bescheiden.“

Die Bezirksamtsleitung hat diesen Beschluss mit Schreiben an den Vorsitzenden der Bezirksversammlung Altona vom 3. Juni 2019 gemäß § 22 Absatz 2 Satz 1 Bezirksverwaltungsgesetz (BezVG) beanstandet.

Nach vorheriger Beteiligung der Bezirksversammlung hatte das Bezirksamt Altona im Mai 2019 beschlossen, den beantragten Vorbescheid für den Neubau eines eingeschossigen Einfamilienhauses mit Aufzug auf dem Flurstück 1904 aus den folgenden Gründen negativ zu bescheiden:

Für das Grundstück Elbterrasse 15, welches aus den Flurstücken 1901 bis 1904 besteht, gilt der Be-

bauungsplan Blankenese 44 vom 15. Januar 2014. Dieser setzt für das maßgebliche Flurstück 1904 eine „Private Grünfläche Gärten“ sowie eine „Fläche (A)“ fest. Gemäß § 2 Nr. 12 der Verordnung über den Bebauungsplan Blankenese 44 sind auf den mit (A) bezeichneten Flächen Nebenanlagen und Gehölze, die die vorhandenen Blickbeziehungen einschränken, nicht zulässig. Planerisches Ziel ist die Erhaltung der städtebaulichen Struktur und Kultur des Elbhangs. In den mit (A) gekennzeichneten Bereichen sind die für das sog. Treppenviertel in Blankenese städtebaulich prägenden, sich auf Grund der topographischen Situation ergebenden wechsel- und abwechslungsreichen Sicht- und Blickachsen (sog. Sichtachsen) zwischen Elbe und Hang in besonderem Maße vorhanden. Die Flurstücke 1902 und 1903 sind planungsrechtlich mit Wohngebäuden bebaubar. Die Flurstücke 1904 und 1901 hingegen nicht.

Bereits im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplanes Blankenese 44 strengte der Vorhabenträger und Eigentümer der vorbezeichneten Flurstücke ein Normenkontrollverfahren vor dem Hamburgischen Obergericht (OVG) an. Zur Beendigung dieses Verfahrens schlossen er und das Bezirksamt auf ausdrückliches Anraten des OVG einen Vergleich. Das Bezirksamt verpflichtete sich, die Errichtung eines eingeschossi-

gen Neubaus auf der privaten Grünfläche des Flurstücks 1904, allerdings unter zwei Maßgaben, zu erlauben. Das Bauvorhaben muss an der östlichen Grundstücksgrenze und damit komplett außerhalb der sog. besonders schützenswerten Sichtachse liegen. Ferner einigten sich die Parteien, dass der bestehende Gartenpavillon im Südosten des Grundstücks Elbterrasse 15 zurückgebaut werden müsse und dass an dieser Stelle, am östlichsten Rand des Grundstücks, der Neubau entstehen könne. Der gerichtlich fixierte Vergleich wurde insbesondere deshalb vom Bezirksamt vereinbart, um das Bebauungsplanverfahren Blankenese 44 in seiner Gesamtheit abzusichern.

Der anschließend von dem Vorhabenträger beantragte Vorbescheid für ein eingeschossiges Wohngebäude mit begrüntem Flachdach wich – geringfügig – von dem Vergleichsvertrag ab. Der begehrte Baukörper wurde weiter westlich auf dem Grundstück als vereinbart, also näher in Richtung freizuhaltende Sichtachse, angefragt. Dennoch beschied im Mai 2018 das Bezirksamt Altona die Bauvoranfrage positiv. Entscheidend dafür war, dass der geplante Flachdachbau komplett außerhalb der schützenswerten Sichtachse, d. h. außerhalb der Fläche (A), liegt und dadurch weder Sichtbeziehungen im Treppenviertel, noch der Ausblick zum Elbstrom beeinträchtigt würden.

Im Juli 2018 beantragte der Vorhabenträger über den gültigen Vorbescheid hinaus einen weiteren Bauvorbescheid, mit welchem die folgende Einzelfrage gestellt wurde: „Ist ein eingeschossiges Einfamilienhaus gemäß der vorliegenden Planungsrechtlich genehmigungsfähig?“. Ferner wurden die folgenden Befreiungen nach §31 Absatz 2 BauGB beantragt:

1. „Wir beantragen die Ausbildung eines Gebäudes mit einem Flachdach.“
2. Wir beantragen die Errichtung eines Wohngebäudes, das in Teilen im Grundriss in eine von der Bebauung freizuhaltende Sichtfläche ragt.
3. Wir beantragen die Errichtung eines Wohngebäudes auf einer privaten Grünfläche.“

Das Bezirksamt hat den Antrag zusammengefasst und unter den folgenden zwei Fragstellungen abschließend behandelt: „Befreiung/en nach §31 Absatz 2 BauGB

1. für das teilweise Errichten eines eingeschossigen Wohngebäudes auf einer als „Sicht- und Blickbeziehung freizuhaltenden Fläche“ (§2 Nr. 12 der Verordnung zum Bebauungsplan),
2. für das Errichten eines eingeschossigen Wohngebäudes auf einer Fläche, die als „Private

Grünfläche Gärten“ ausgewiesen ist (§9 Absatz 2 BauVorIVO)“.

Zusammenfassend sah der Vorbescheidsantrag von Juli 2018 nunmehr vor, am nördlichen Teil des Baukörpers einen über das Flachdach hinausragenden Fahrstuhl Aufbau zu errichten und das Wohngebäude um 3,80 Meter in die sog. geschützte Sichtachse zu verschieben. Ferner sollte durch die Verschiebung des Baukörpers der bestehende Gartenpavillon erhalten bleiben. Dieser Vorbescheidsantrag wurde vom Bezirksamt Altona negativ votiert.

Mit Schreiben aus September 2019 erklärte der Oberbaudirektor dazu, dass er die Auffassung des Bezirksamtes teile und die gerichtlich vereinbarten Befreiungen gerade noch als städtebaulich verträgliche Lösung erachte. Weitergehende Befreiungen seien kritisch und könnten negative Vorbildwirkungen für das einzigartige Gebiet des Elbhanges erzeugen. Die Beanstandung des politischen Votums werde der Oberbaudirektor unterstützen, damit die städtebaulichen Ziele vor Ort auch in Zukunft sichergestellt werden könnten.

2. Rechtliche Bewertung

Nach § 21 BezVG ist die Bezirksversammlung unter anderem an Recht und Gesetz gebunden. Der Beschluss der Bezirksversammlung verstößt aus den folgenden Gründen gegen gesetzliche Vorschriften:

Der Vorhabenträger hat keinen Rechtsanspruch auf Erteilung des beantragten Bauvorbescheides gemäß § 63 HBauO, da das Bauvorhaben gegen das geltende Bauplanungsrecht verstößt. Die erforderliche Erteilung planungsrechtlicher Befreiungen ist für die beantragte Planung gemäß §31 Absatz 2 BauGB nicht zulässig.

Das Bauvorhaben verstößt hinsichtlich seiner Kubatur und Lage im Raum gegen die Festsetzungen des qualifizierten Bebauungsplans Blankenese 44. Es läge mit seinem nord-westlichen Gebäudekörper teilweise in der für das Ortsbild prägenden Sicht- und Blickachse. Diese grundsätzlich freizuhaltende Fläche (A) würde durch das Vorhaben stark beeinträchtigt werden. Ein maßgebliches städtebauliches Ziel würde damit verfehlt. Das Bauvorhaben ist schon dem Grunde nach auf einer Fläche geplant, die kein Bauland, sondern eine private Grünfläche, darstellt. Eine solche Fläche ist per se nicht bebaubar. Die Zulassung von Ausnahmen sieht der Bebauungsplan Blankenese 44 nicht vor.

Deshalb sind rechtlich Befreiungen von den Festsetzungen zur Sichtachse und zur Grünfläche zu

prüfen. Diese sind städtebaulich nicht mehr vertretbar und verstoßen gegen die Grundzüge der Planung des Bebauungsplans Blankenese 44.

Bei der Erteilung von planungsrechtlichen Befreiungen muss gewährleistet werden, dass der planerische Grundgedanke erhalten bleibt. Die Abweichung muss städtebaulich vertretbar, also noch vom planerischen Willen umfasst und darf damit nur von minderem Gewicht sein. Was im Sinne des § 31 Absatz 2 Nr. 2 BauGB städtebaulich vertretbar ist, beurteilt sich danach, ob die Abweichung ein nach § 1 BauGB zulässiger Inhalt des Bebauungsplans sein könnte. Diese Frage ist nicht abstrakt zu beurteilen, sondern anhand der konkreten Gegebenheiten und danach, ob das Leitbild einer geordneten städtebaulichen Entwicklung gewahrt bleibt, das dem konkreten Plan zugrunde liegt. Eine Befreiung für die Errichtung eines Einfamilienhauses in der geschützten Sicht- und Blickachse ist städtebaulich nicht vertretbar, denn städtebaulich erklärtes Ziel ist es vorliegend, die Beeinträchtigung der bestehenden Sicht- und Blickbezüge zu verhindern. Es ist rechtsgültig festgesetzt, dass diese nicht durch Nebenanlagen und Gehölze eingeschränkt werden dürfen, denn in diesen Blickbeziehungen ist eine prägende Eigenschaft des Stadt- und Landschaftsbildes im Blankeneser Treppenviertel zu sehen. Sie stellen eine schützenswerte Besonderheit für das Erleben des Stadt- und Landschaftsraums dar. Blickverbindungen und Blickbezüge verstärken die sinnliche Wahrnehmung natürlicher oder gestalteter charakteristischer Eigenheiten der Landschaft. Auch die eng am vorhandenen Bestand im Treppenviertel orientierten Festsetzungen der Baukörper, der Vollgeschosse und der Grünflächen dienen dem Schutz und dem Erhalt der Sicht- und Blickbezüge im einzigartigen Stadt- und Landschaftsraum. Es kann damit ausgeschlossen werden, dass der Plangeber im Wissen um das Bauvorhaben eine Festsetzung in dem Bebauungsplan getroffen hätte, die das Vorhaben an dieser Stelle und in dieser Ausprägung ermöglicht hätte.

Ferner würden die angefragten Befreiungen auch die Grundzüge der Planung berühren und hätten im Übrigen präjudizierende Wirkung. Ob durch ein Vorhaben die Grundzüge der Planung berührt werden, hängt von der jeweiligen Planungssituation ab. Entscheidend ist, ob die Abweichung dem planerischen Grundkonzept zuwiderläuft. Je tiefer die Befreiung in das Interessengeflecht der Planung eingreift, desto näher liegt der Schluss auf eine Änderung der Planungskonzeption, die nur im Wege der (Um-)Planung möglich ist. Die Befreiung kann nicht als Vehikel dafür herhalten, die vom Plangeber getroffene Regelung beiseite zu schie-

ben. Sie darf – jedenfalls von Festsetzungen, die für die Planung tragend sind – nicht aus Gründen erteilt werden, die sich in einer Vielzahl gleichgelagerter Fälle oder gar für alle von einer bestimmten Festsetzung betroffenen Grundstücke anführen ließen. Vorliegend besteht aus städtebaulicher Sicht keine Begründung für die Annahme eines Einzelfalls. Die Grundstücke im Plangebiet weisen strukturell gleiche Bedingungen auf. Auch hat der Plangeber sie insgesamt sehr kleinteilig bewertet. Der so erreichte Interessenausgleich zwischen den öffentlichen Interessen und denjenigen der Grundstückseigentümer ist für das Grundstück des Antragstellers auch nicht erkennbar fehlerhaft oder über Gebühr belastend für diesen. Die in dem Vorbescheidsverfahren vorgetragenen konstruktiven Gründe für die beantragten Befreiungen sollen in der besonderen topographischen Lage des Vorhabengrundstücks fußen. Diese topographische Struktur ist aber gerade prägend für alle Grundstücke innerhalb des anzuwendenden Bebauungsplans. Damit könnte jeder Eigentümer diese im Rahmen eines Befreiungsantrags vortragen. Im Ergebnis wäre ein Baukörper in der sog. Sichtachse (A) auf dem Grundstück Elbterrasse 15 geeignet, alle anderen geschützten Sichtachsen (A) des Bebauungsplans Blankenese 44 infrage zu stellen. Damit würde durch den vorliegenden Einzelfall das gesamte planerische Grundkonzept tangiert.

Die Erteilung einer planungsrechtlichen Befreiung für die Errichtung des gewünschten Gebäudes mit Fahrstuhlaufbau in der Mitte des Flurstücks 1904 und damit inmitten der im Bebauungsplan festgesetzten Grünfläche wäre auch deshalb rechtswidrig, weil dadurch die Grundzüge der Planung empfindlich berührt würden. Das Bezirksamt Altona hat sich bei der Aufstellung des Bebauungsplans Blankenese 44 bewusst dazu entschlossen, private Grünflächen festzusetzen, um für deren Erhalt die planungsrechtlichen Rahmenbedingungen zu schaffen. Das hier zur Bebauung vorgesehene Grundstück war für den Plangeber von erheblicher Bedeutung für den Schutz des wertvollen Grünzuges, der sich parallel zum Elbstrom durch das Plangebiet zieht. Eine Zulassung des Bauvorhabens stünde dem erklärten Ziel des Bebauungsplans entgegen. Der gerichtliche Vergleich und der daraufhin erteilte positive Vorbescheid wahren das städtebauliche Ziel gerade noch. Denn beide haben zur Folge, dass der bestehende und im Bebauungsplan Blankenese 44 nicht als Baukörper festgesetzte Gartenpavillon zurückgebaut wird und nur an jener Stelle ein Neubau entsteht. Im Ergebnis würde durch den Vollzug des Vergleichs bzw. des Vorbescheids keine

weitere, erhebliche Versiegelung der ausgewiesenen Grünfläche erzeugt. Der im Juli 2018 beantragte weitere Vorbescheid hat aber zum Ziel, den Gartenpavillon zu erhalten und durch einen weiteren, neuen Baukörper die grün ausgeprägten Grundstücksflächen stärker zu versiegeln.

Deshalb ist insgesamt für das hier interessierende Bauvorhaben kein positives Votum möglich.

Die Bezirksversammlung hat den beanstandeten Beschluss nicht innerhalb der gesetzlichen Frist geändert oder aufgehoben, so dass der Senat diesen gemäß § 22 Absatz 4 BezVG aufgehoben hat.

3. **Petition**

Die Bürgerschaft wird gebeten, von der Entscheidung des Senats Kenntnis zu nehmen.