

Gericht: Oberverwaltungsgericht für das Land Nordrhein-Westfalen 10a. Senat

Datum: 17. Dezember 1998

Az: 10a D 186/96.NE

NK: BauGB § 9 Abs 1 Nr 15, BauGB § 9 Abs 1 Nr 20

Titelzeile

(Normenkontrollverfahren; Auswahlkriterien bzgl. Ausgleichsflächen;  
Begründung der Zweckbestimmung einer Grünflächenfestsetzung; enteignungsrechtliche Vorwirkung)

Leitsatz

1. Zu den Kriterien für die Auswahl von Ausgleichsflächen.
2. Zu den Anforderungen an die Begründung der Zweckbestimmung einer öffentlichen Grünfläche, die zugleich als Ausgleichsfläche festgesetzt werden soll.
3. Keine Ausweisung einer öffentlichen Grünfläche zum Zweck erleichterter Enteignung.

Fundstelle

NVwZ-RR 1999, 561-563 (Leitsatz und Gründe)

NuR 1999, 528-531 (Leitsatz und Gründe)

BRS 60 Nr 21 (1998) (Leitsatz und Gründe)

weitere Fundstellen

ZUR 1999, 235 (red. Leitsatz)

Gründe

2. Der Bebauungsplan leidet an materiellen Mängeln.

b) Der angefochtene Bebauungsplan ist nicht deshalb fehlerhaft, weil die - von der Antragstellerin gerügte - Festsetzung ihres Grundstücks als einerseits "öffentliche Grünfläche" und andererseits "Fläche für Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Landschaft" keine wirksame Ermächtigungsgrundlage hätte. Die Festsetzung einer öffentlichen Grünfläche ist gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB, die Festsetzung einer Fläche für Maßnahmen zum Schutz und zur Pflege der Landschaft gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB zulässig. Nach der erstgenannten Vorschrift können die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze, Friedhöfe im Bebauungsplan festgesetzt werden. Wie die in der gesetzlichen Formulierung aufgeführten Beispielfälle, die ersichtlich nicht abschließend sind, erkennen lassen, kann und muß gegebenenfalls die Festsetzung einer öffentlichen oder privaten Grünfläche durch eine konkretisierende Zweckbestimmung erläutert werden, wenn ein spezieller Nutzungszweck verfolgt wird, der über den Nutzungszweck einer einfachen Grünfläche hinausgeht.  
Vgl. BVerwG, Urteil vom 27.7.1989 - 4 NB 19.89 -, Buchholz 406.11 § 214 BauGB Nr. 3.

Ob dies vorliegend in der erforderlichen Weise geschehen ist, ist in anderem Zusammenhang zu erörtern und berührt nicht die Frage des Bestehens einer Rechtsgrundlage für die getroffene Festsetzung.

Unter dem Gesichtspunkt des Bestehens einer Ermächtigungsgrundlage unbedenklich ist auch, daß die Antragsgegnerin von den Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 Abs. 1 Nrn. 15 und 20 BauGB in einer einzigen ("sich überlagernden") Festsetzung Gebrauch gemacht hat.

Vgl. BVerwG, Beschluß vom 24.4.1991 - 4 NB 24.90 -, DÖV 1991, 743 = NVwZ 1991, 877 (zu § 9 Abs. 1 Nrn. 15 und 25); Gaentzsch in Berliner Kommentar zum BauGB, § 9 Rn. 61 (wie vor); Gierke in Brügelmann, BauGB; § 9 Rn. 394 (zu § 9 Abs. 1 Nrn. 15 und 24).

c) Vom Grundsatz her nicht zu beanstanden ist des weiteren, daß der Geltungsbereich des angefochtenen Bebauungsplans drei räumlich getrennte Teilbereiche umfaßt, nämlich das eigentliche Bebauungsgebiet (Eingriffsgebiet) sowie die Ausgleichsflächen A und D. Es ist anerkannt, daß sich ein einheitlich erlassener Bebauungsplan auf mehrere voneinander räumlich getrennte Gebiete erstrecken kann.

Vgl. BVerwG, Beschluß vom 9.5.1997 - 4 N 1.96 -, NVwZ 1997, 1216 = DVBl 1997, 1121.  
Entsprechend der Zielsetzung des § 8a Abs. 1 Satz 1 BNatSchG, der einen effektiven Schutz des Naturhaushalts und der Landschaftspflege sicherstellen will, müssen, da das Eingriffsgebiet häufig einen (vollständigen) Ausgleich nicht zuläßt, auch die als Ausgleichs- oder Ersatzflächen geeigneten Gemeindegebiete in den Bebauungsplan einbezogen werden können.

Vgl. BVerwG, Beschluß vom 9.5.1997, aaO.

Ob die konkreten Voraussetzungen für eine Ausweisung von Ausgleichsflächen außerhalb des Eingriffsgebiets vorliegend gegeben waren, wird in anderem Zusammenhang zu erörtern sein.

d) Der angefochtene Bebauungsplan erweist sich deshalb als fehlerhaft, weil er die Anforderungen des Abwägungsgebotes (§ 1 Abs. 6 BauGB) nicht wahr.

aa) Nach § 1 Abs. 6 BauGB sind bei der Aufstellung von Bebauungsplänen die öffentlichen und privaten Belange gegen- und untereinander gerecht abzuwägen.

Dieses Gebot ist verletzt, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt worden ist, was nach Lage der Dinge in sie hätte eingehen müssen. Es ist ferner verletzt, wenn die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht.

So grundlegend BVerwG, Urteil vom 5.7.1974 - IV C 50.72 -, BVerwGE 45, 309 = BRS 28 Nr. 4.

bb) Die von dem Rat der Antragsgegnerin auf der vorstehenden Grundlage vorgenommene Festsetzung von Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen erweist sich zunächst insoweit als abwägungsfehlerfrei, als überhaupt eine Ausweisung von außerhalb des Plangebietes gelegenen Ausgleichsflächen für erforderlich gehalten worden ist.  
(Wird ausgeführt)

cc) Beanstandungsfrei ist die Abwägung ferner insoweit, als der Rat der Antragsgegnerin hinsichtlich des Umfangs der planbedingten Eingriffe und der daraus resultierenden Ausgleichsmaßnahmen eine zureichende Sachverhaltsermittlung vorgenommen und hieraus nachvollziehbare und vertretbare Schlußfolgerungen gezogen hat. (Wird ausgeführt)

dd)...

ee) Die Abwägung bietet ferner keinen Anlaß zur Beanstandung, soweit der Rat der Antragsgegnerin sich von der Überlegung hat leiten lassen, daß in unmittelbarer Nähe des Eingriffsgebietes gelegene Flächen - wie das Grundstück der Antragstellerin - als Kompensationsflächen besonders geeignet und damit weiter entfernten Flächen vorzuziehen sind (Planbegründung Ziffer 5.6). Dies ist Ausdruck einer sachgerechten Erwägung. Zwar wurde und wird ein enger räumlicher Bezug zwischen Eingriff und Ausgleich gesetzlich nicht gefordert.

(Die mit Wirkung vom 1.1.1998 durch das Bau- und Raumordnungsgesetz vom 18.8.1997 - BGBl. I S. 2081 - in das Baugesetzbuch eingefügten

§ 1 a Abs. 3, § 135 a Abs. 2 und § 200 a BauGB, die auf den vorliegenden Fall allerdings noch keine Anwendung finden, bestätigen ausdrücklich, daß ein solches Erfordernis nicht besteht.) Gleichwohl ist es einem effektiven Natur- und Landschaftsschutz förderlich, wenn ein funktional-räumlicher Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich hergestellt werden kann.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.9.1997 - 4 A 36.96 -, NVwZ 1998, 504 = DVBl 1998, 44,

für den Zusammenhang zwischen Eingriff und Ausgleich aufgrund Planfeststellung;

OVG NW, Urteil vom 20.8.1998 - 10a D 129/96.NE - und Beschluß vom 13.3.1998 - 7a B 374/98.NE -, BauR 1998, 1195.

Sind Eingriffe in den Naturhaushalt unvermeidbar und auch nicht an Ort und Stelle ausgleichbar, werden ihre Auswirkungen regelmäßig am wirkungsvollsten gemildert, wenn ein Ausgleich in dem beeinträchtigten Bereich oder jedenfalls in dessen Nähe erfolgt.

Je weiter die Ausgleichsfläche entfernt ist, desto mehr gewinnt der Ausgleich die Bedeutung einer lediglich rechnerischen, vom Einzelfall losgelösten Kompensierung im Sinne einer die örtlichen Gegebenheiten vernachlässigenden Gesamtbetrachtung des Naturhaushalts. Zwar kann der Plangeber sich mit einem solchen Ausgleich begnügen - vorliegend hat der Rat etwa den Ausgleich für Eingriffe in Waldflächen im Bereich des Kreises M. vorgesehen (vgl. Ziffer 5.6 der Planbegründung) -, jedoch ist die Festsetzung einer dem Eingriffsort nähergelegenen Ausgleichsfläche aus Gründen des Natur- und Landschaftsschutzes vorzuziehen und daher grundsätzlich unter Abwägungsgesichtspunkten bedenkenfrei. Es ist nachvollziehbar, daß der Rat

der Antragsgegnerin das Antragstellergrundstück wegen seiner Nähe zum Eingriffsgebiet als Ausgleichsfläche für geeigneter gehalten hat als die ursprünglich vorgesehenen, etwa 1.000 m entfernten Kompensationsflächen B und C. Ebenso ist nachvollziehbar, daß das Grundstück der Antragstellerin, worauf die Planbegründung ergänzend abstellt, deshalb als Ausgleichsfläche festgesetzt worden ist, weil es im Flächennutzungsplan als Fläche für die Forstwirtschaft und im - seinerzeit allerdings noch nicht rechtsverbindlichen - Landschaftsplan als Aufforstungsfläche dargestellt ist. Die Festsetzungen des Bebauungsplans lehnen sich damit an bereits bestehende Planungen an.

ff) Nicht zu beanstanden ist das Abwägungsergebnis ferner, soweit dieses sich auf die objektive Eignung des Antragstellergrundstücks für die Durchführung von Ausgleichsmaßnahmen bezieht. Die Fläche wird bisher landwirtschaftlich genutzt und hat demzufolge eine geringe ökologische Wertigkeit. Als ausgeräumte, artenarme Kulturlandschaft ist die in Betracht kommende Fläche gleichermaßen aufwertungsfähig und aufwertungsbedürftig. Davon ist auszugehen bei Grundstücken, die in einen Zustand versetzt werden können, der sich im Vergleich mit dem früheren als ökologisch höherwertig einstufen läßt. Lediglich solche Flächen haben außer Betracht zu bleiben, die ohnehin schon die Qualität aufweisen, die nach dem Sinn der Eingriffsregelung herbeigeführt werden soll, um die Folgen des Eingriffs wiedergutzumachen. Vgl. BVerwG, Beschluß vom 31.1.1997 - 4 NB 25.96 -; OVG NW, Urteil vom 20.8.1998 - 10a D 129/96.NE.

Danach können auch bisher landwirtschaftlich genutzte Flächen für Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen herangezogen werden.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.9.1997 - 4 A 36.96 -,aaO.

Die von der Antragsgegnerin festgesetzte Kompensationsfläche "D" würde durch die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen ökologisch aufgewertet. (Wird ausgeführt)

gg) Die von dem Rat der Antragsgegnerin getroffene Abwägung begegnet ferner nicht deshalb Bedenken, weil in der Umgebung des Planbereichs für Ausgleichszwecke gleich oder besser geeignete, städtische Grundstücke vorhanden gewesen wären.

Insoweit ist allerdings davon auszugehen, daß der Zugriff auf privates Grundeigentum zur Erfüllung der naturschutzrechtlichen Kompensationsverpflichtungen regelmäßig nur gerechtfertigt ist, wenn der Plangeber nicht über mindestens gleichgeeignete eigene Grundstücke verfügt.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 1.9.1997 - 4 A 36.96 -, aaO.

Denn man wird es im allgemeinen als Verstoß gegen den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit werten müssen, wenn der Plangeber zur Realisierung seiner Planung die Privatnützigkeit von Grundstücken entzieht, obwohl er über mindestens gleichgeeignete, für die (Eingriffs-)Planung nicht erforderliche Grundstücke verfügt. Etwas anderes wird man möglicherweise dann annehmen können, wenn ein Grundstückseigentümer - wie hier die Antragstellerin - durch die Planung an anderer Stelle erheblich begünstigt worden ist (die Antragstellerin war Eigentümerin etwa der Hälfte der insgesamt durch den Plan ausgewiesenen Bauflächen und hat diese während des Planaufstellungsverfahrens zum Baulandwert veräußert). Dann kann es einem Gebot der Gerechtigkeit entsprechen, andere Flächen des Grundstückseigentümers als Ausgleichsflächen festzusetzen, ohne etwa vorhandene städtische Flächen in Anspruch nehmen zu müssen.

Selbst wenn die rechtliche Betrachtung hier grundsätzlich auch auf städtische Grundstücke zu erstrecken wäre, würde dies nicht unterschiedslos für alle Grundstücke gelten, die im Eigentum des Plangebers stehen und theoretisch für einen Ausgleich in Betracht kommen, sondern nur für solche Grundstücke, die nach den in der Abwägungsentscheidung zum Ausdruck gekommenen Planungsgrundsätzen mindestens die gleiche Eignung für den Ausgleichszweck aufweisen. Hält der Planungsgeber es - wie hier - für erstrebenswert, einen naturschutzrechtlichen Ausgleich für planungsbedingte Eingriffe nach Möglichkeit eingriffsnah zu verwirklichen, muß er von der Inanspruchnahme privater Ausgleichsflächen in der Nähe des Eingriffsgebietes nur absehen, wenn er in ähnlicher Entfernung über eigene Flächen verfügt, mit denen er den Ausgleichszweck ebenso gut erreichen könnte. Eine solche Fallgestaltung hat die Antragstellerin nicht vorgetragen; hierfür ist auch sonst nichts ersichtlich.

hh)...

ii) Die von dem Rat der Antragsgegnerin vorgenommene Abwägung ist jedoch insoweit

rechtswidrig, als die Planbegründung sowie die sonstigen im Planaufstellungsverfahren zu Tage getretenen Gesichtspunkte keine hinreichend gewichtigen öffentlichen Interessen für die Festsetzung des der Antragstellerin gehörenden (als Kompensationsfläche vorgesehenen) Grundstücks als "öffentliche Grünfläche" erkennen lassen. Der Senat hält es nicht für ausgeschlossen, Ausgleichsflächen zugleich auch als öffentliche Grünflächen auszuweisen. Erforderlich ist dazu aber, daß gerade für diese Festsetzung öffentliche Interessen dargetan werden. Eine Festsetzung als Ausgleichsfläche allein reicht dazu nicht; sie festzusetzen, bietet § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB Gelegenheit. Eine Fläche kann als "öffentliche" Grünfläche festgesetzt werden, wenn sie entweder der Öffentlichkeit, d.h. der Nutzung durch die Allgemeinheit, gewidmet ist oder werden soll

vgl. Gaentzsch, aaO, § 9 Rn. 36

oder wenn sie jedenfalls der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll.

Vgl. OVG NW, Urteile vom 10.10.1997 - 7a D 50/93.NE - und 11.12.1998 - 11a D 83/94.NE.

Weder in der Planbegründung noch in den sonstigen Aufstellungsvorgängen findet sich ein Hinweis darauf, daß die als "öffentliche Grünfläche" (und zugleich als Kompensationsfläche "D") festgesetzte Fläche tatsächlich der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden soll. Zwar sieht die textliche Festsetzung Nr. 12.1 vor, daß in der Kompensationsfläche "D" die Anlegung eines Reitweges "zulässig" ist. Die Beschränkung der Benutzung auf einen solchen Weg, dessen Verwirklichung nicht einmal sichergestellt ist, rechtfertigt jedoch nicht die Ausweisung des gesamten, ca. 3,75 ha großen Areals als "öffentliche" Grünfläche. Insoweit hätte es ausgereicht, eine öffentliche Verkehrsfläche besonderer Zweckbestimmung (§ 9 Abs. 1 Nr. 11 BauGB) festzusetzen. Evtl. wäre auch in Betracht gekommen, die Fläche im Privateigentum zu belassen und sie mit einem Recht im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 21 BauGB (hier zugunsten eines beschränkten Personenkreises) zu belasten.

Eine Zweckbestimmung, die Grundlage einer Ausweisung als "öffentliche" Grünfläche sein könnte, ergibt sich auch nicht aus der in der Planbegründung zum Ausdruck gebrachten Erwartung, daß die Festsetzung auch eine "Aufwertung des Landschaftsraumes und seiner Erholungsfunktion" bewirken werde (Ziffer 5.6). Planungsfolgen dieser Art hätten sich auch erreichen lassen, wenn eine - im Eigentum der Antragstellerin verbleibende - private Grünfläche festgesetzt und mit entsprechenden Ausgleichsmaßnahmen kombiniert worden wäre. Gründe für einen Entzug der Privatnützigkeit des Grundstücks lassen sich daher aus der Absicht des Plangebers nicht herleiten. Im übrigen scheiden die genannten Planziele (Aufwertung des Landschaftsraumes und seiner Erholungsfunktion) angesichts der konkreten Umstände des Falles als Zweckbestimmung für die Ausweisung einer - sei es öffentlichen oder privaten - Grünfläche auch deshalb aus, weil die Fläche dem Ausgleich der durch den Plan hervorgerufenen Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft dienen und gerade nicht der Allgemeinheit - etwa zu Erholungszwecken - zugänglich sein soll.

Eine Ausweisung als "öffentliche" Grünfläche ist auch nicht durch die in der Planbegründung wiedergegebene Überlegung gerechtfertigt, daß die Antragsgegnerin hierdurch einen "Zugriff auf die noch in Privatbesitz befindlichen Grundstücke" erhält (Ziffer 5.6). Hier ist offensichtlich gemeint, daß der Bebauungsplan Grundlage einer Enteignung zugunsten der öffentlichen Hand sein soll und daß auf diese Weise die Umsetzung der Ausgleichsmaßnahme erleichtert und auf Dauer (Festsetzung einer "öffentlichen", d.h. der Allgemeinheit zugänglichen Grünfläche) lediglich vorgibt, tatsächlich aber einen anderen Zweck (hier erleichterte Enteignung zum Zweck der Beschaffung von Ausgleichsflächen) verfolgt, ist rechtsfehlerhaft. Vgl. OVG NW, Urteil vom 6.8.1980 - 7a NE 22/88.

3. Die nach den vorstehenden Ausführungen aufgrund eines Abwägungsmangels fehlerhafte Ausweisung des im Eigentum der Antragstellerin stehenden Grundstücks als "öffentliche Grünfläche" hat die Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans zur Folge. Die beanstandete Festsetzung ist zwar räumlich, nicht aber inhaltlich von dem übrigen Planinhalt abtrennbar. Der Rat der Antragsgegnerin hat in seiner Planbegründung zu erkennen gegeben, daß er einen Ausgleich für den durch den Plan bedingten Eingriff in Natur und Landschaft für unbedingt erforderlich hält. Dies betrifft auch den Umfang der für Ausgleichsmaßnahmen in Anspruch genommenen Flächen. Dieser geht zurück auf eine detaillierte Berechnung im Rahmen des

landschaftspflegerischen Begleitplans. Entsprach es aber dem Anliegen der Antragsgegnerin, einen rechnerisch ermittelten Ausgleich für Eingriffsfolgen der Planung in einem bestimmten Umfang vorzunehmen, muß unterstellt werden, daß sie es nicht bei der Planung des jetzigen Eingriffsgebiets und der verbleibenden Kompensationsfläche "A" belassen hätte, wenn ihr die mangelhafte Festsetzung hinsichtlich der "öffentlichen Grünfläche" und Kompensationsfläche "D" bewußt gewesen wäre. Es ist für den Normenkontrollsenat nicht abschätzbar, welchen Weg die Antragsgegnerin bei zutreffender Beurteilung der Rechtslage eingeschlagen hätte, um den Mangel zu beheben. Sie hätte die als "öffentliche Grünfläche" ausgewiesene Fläche mit einer anderen Festsetzung belegen, eine andere Ausgleichsfläche festsetzen oder die planbedingten Eingriffe herabsetzen können. Wegen der Ungewißheit, wie die Antragsgegnerin sich entschieden hätte, war der angefochtene Bebauungsplan in seiner Gesamtheit für unwirksam zu erklären.

4. Die beanstandete Festsetzung führt andererseits nicht zur Nichtigkeit des Bebauungsplans.

Die festgestellten Mängel sind vielmehr in einem ergänzenden Verfahren nach § 215a BauGB behebbar mit der prozessualen Folge, daß der weitergehende, auf eine Nichtigklärung des Bebauungsplans abzielende Antrag der Antragstellerin abzulehnen war.

Ein ergänzendes Verfahren scheidet (nur) dann aus, wenn durch den Fehler die Ausgewogenheit der Gesamtplanung in Frage gestellt wird, d.h. wenn durch die Behebung des Mangels die "Grundzüge der Planung" berührt werden

vgl. OVG NW, Beschluß vom 3.12.1997 - 7a B 1110/97.NE -, Urteile vom 22.6.1998

- 7a D 170/95.NE -, 23.7.1998 - 10a D 100/97.NE -, 17.12.1998 - 10a D 152/96.NE -,

bzw. wenn der festgestellte Fehler so schwer wiegt, daß er das "Grundgerüst der Abwägung"

vgl. OVG NW, Urteile vom 23.7.1998 - 10a D 100/97.NE - und 17.12.1998 - 10a D 152/96.NE -,

oder den "Kern der Abwägungsentscheidung" betrifft.

Vgl. BVerwG, Beschluß vom 10.11.1998 - 4 BN 45.98.

Der der Antragsgegnerin zur Last fallende Abwägungsfehler hat, gemessen an den genannten Kriterien, nicht das ausreichende Gewicht.

Der Mangel ist nicht von solcher Art und Schwere, daß er die Durchführung eines ergänzenden Verfahrens hinderte.

Der Durchführung eines ergänzenden Verfahrens gemäß § 215a BauGB steht auch nicht entgegen, daß der festgestellte Satzungsfehler möglicherweise nicht durch eine ordnungsgemäße planerische Abwägung (bei gleichbleibenden Festsetzungen), sondern nur durch eine Änderung des Planinhalts im Wege anderweitiger Festsetzungen behoben werden kann. Denn auch derartige Verfahrensschritte sind im ergänzenden Verfahren zulässig.

Vgl. hierzu OVG NW, Urteil vom 23.7.1998 - 10a D 100/97.NE - und 20.8.1998 - 10a D 129/96.NE.