

Rechtsquellen:

BauGB § 5 Abs. 2 Nr. 9 Buchst. b und Nr. 10, § 9 Abs. 1
Nr. 18 Buchst. b und Nr. 20

Stichworte:

Flächennutzungsplan; Darstellung als "Wald"; Bebauungsplan;
Festsetzung als "Fläche zum Schutz und zur Pflege von Natur
und Landschaft"; Entwicklungsgebot.

Leitsatz:

Die Grenzen des Entwicklungsgebots des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB
sind gewahrt, wenn in einem Bebauungsplan "Flächen zum Schutz,
zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Land-
schaft" im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzt wur-
den, die im Flächennutzungsplan als "Wald" im Sinne des § 5
Abs. 2 Nr. 9 Buchst. b BauGB dargestellt sind.

Beschluss des 4. Senats vom 12. Februar 2003 - BVerwG 4 BN 9.03

I. VGH München vom 7.10.2002 - Az.: VGH 20 N 01.3157 -

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 9.03
VGH 20 N 01.3157

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 12. Februar 2003
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. L e m m e l , H a l a m a und
Prof. Dr. R o h j a h n

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 7. Oktober 2002 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 50 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gestützte Beschwerde ist unbegründet.

1. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Antragstellerin beimisst.

a) Die Frage, ob "die Grenzen des Entwicklungsgebots (§ 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB) eingehalten (werden), wenn ein Bebauungsplan unbebaute Flächen als Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung der Landschaft im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festsetzt, obwohl diese Flächen im Flächennutzungsplan als Flächen im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 9 Buchst. b BauGB dargestellt sind", nötigt nicht zur Zulassung der Revision. Sie war so zwar noch nicht Gegenstand höchstrichterlicher Erörterung. Auf der Grundlage der bisherigen Senatsrechtsprechung lässt sie sich aber unschwer beantworten, ohne dass es eigens der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf.

Die Bauleitplanung ist nach § 1 Abs. 2 BauGB durch ein zweistufiges System gekennzeichnet. Der Flächennutzungsplan steckt als vorbereitender Bauleitplan den Rahmen für die verbindliche Planung durch Bebauungspläne ab. Wie sich aus § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB ergibt, ist in ihm für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen darzustellen. Das für diese Planungsebene besondere Merkmal ist das gemeindegebietsumfassende Gesamtkonzept. Hieraus sind nach § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB Bebauungspläne zu entwickeln. Aus diesem gesetzlich vorgegebenen Ableitungszusammenhang folgt, dass den Darstellungen des Flächennutzungsplans als Entwicklungsgrundlage noch nicht der Bestimmtheitsgrad eignet, der für Festsetzungen eines Bebauungsplans typisch ist. Der Flächennutzungsplan weist ebenspezifisch ein grobmaschiges Raster auf, das auf Verfeinerung angelegt ist. Die Festsetzungen des Bebauungsplans haben in dieser Planungsabfolge freilich nicht die Funktion schlichter Vollzugsakte. Der Flächennutzungsplan lässt aufgrund seiner geringeren Detailschärfe Gestaltungsspielräume offen, die auf der Ebene der verbindlichen Bauleitplanung ausgefüllt werden können. Unter der Voraussetzung, dass seine Grundzüge unangetastet bleiben, gestattet er auch Abweichungen. Festsetzungen, die mit seinen Darstellungen nicht vollständig übereinstimmen, indizieren nicht ohne weiteres einen Verstoß gegen das gesetzliche Entwicklungsgebot. Ob den Anforderungen des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB genügt ist, hängt vielmehr davon ab, ob die Konzeption, die ihm zugrunde liegt, in sich schlüssig bleibt. Mit dem Entwicklungserfordernis will der Gesetzgeber verhindern, dass auf den verschiedenen Planungsstufen Pläne wirksam werden, die nicht hinreichend aufeinander abgestimmt sind (vgl. BVerwG, Urteile vom 28. Februar 1975 - BVerwG 4 C 74.72 - BVerwGE 48, 70, vom 29. September 1978 - BVerwG 4 C 30.76 - BVerwGE 56, 283 und vom 26. Februar 1999 - BVerwG 4 CN 6.98 - Buchholz 406.11 § 214 BauGB Nr. 14; Beschluss vom

3. Oktober 1984 - BVerwG 4 N 4.84 - BVerwGE 70, 171).

Aus dieser Rechtsprechung lässt sich zwanglos ableiten, dass die Grenzen des Entwicklungsgebots gewahrt sind, wenn in einem Bebauungsplan Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festgesetzt werden, die im Flächennutzungsplan als Wald im Sinne des § 5 Abs. 2 Nr. 9 Buchst. b BauGB dargestellt sind.

§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB hat ebenso wie § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB eine eigenständige bodenrechtliche Funktion. Der Gesetzgeber stellt klar, dass auch das Städtebaurecht einen Beitrag zum Umweltschutz und zum Schutz von Natur und Landschaft leistet. § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB steht im Zusammenhang mit der Aufgabe der Bauleitplanung, nicht nur die bauliche, sondern auch die sonstige Bodennutzung im Gemeindegebiet zu regeln (§ 1 Abs. 1 BauGB). Er fügt sich in das Leitbild ein, die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln (§ 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB) und den Belangen des Naturschutzes und der Landschaftspflege Rechnung zu tragen (§ 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB). Insbesondere in Bezug auf die Integration der örtlichen Landschaftsplanung und den Ausgleich von Eingriffen in Natur und Landschaft kommt § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB erhebliche Bedeutung zu. Aber auch in anderen Fällen kann die Gemeinde nach Maßgabe der Anforderungen des § 1 Abs. 3 BauGB auf der Grundlage dieser Bestimmung Festsetzungen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft treffen und auf diese Weise die zukünftige Funktion der überplanten Fläche in ihrem städtebaulichen Gesamtkonzept festlegen. Insoweit ermöglicht es ihr der Gesetzgeber, das Städtebaurecht für landespflegerische Zwecke einzusetzen und Ziele zu verfolgen, die mehr auf die Bewahrung als auf eine Veränderung der vorhandenen Situation gerichtet sind (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 27. Juli 1990 - BVerwG 4 B 156.89 - Buchholz

406.11 § 17 BauGB Nr. 4 und vom 18. Dezember 1990
- BVerwG 4 NB 8.90 - Buchholz 406.11 § 9 BBauGB/BauGB Nr. 47).
Dies schließt die Ermächtigung ein, eine bisher zulässige
wirtschaftliche Nutzung im Interesse der Erhaltung eines na-
turhaften Zustandes zu beschränken (vgl. BVerwG, Beschluss vom
3. Dezember 1998 - BVerwG 4 BN 24.98 - Buchholz 406.11 § 9
BauGB Nr. 92).

Die Darstellung von Wald im Sinne des § 5 Abs. 2 Nr. 9
Buchst. b BauGB ist in ihrer Zielrichtung teilweise deckungs-
gleich mit der Darstellung von Flächen zum Schutz, zur Pflege
und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft im Sinne
des § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB. Anstelle des Begriffs der "Flä-
chen für die Forstwirtschaft", der sich in § 5 Abs. 2 Nr. 9
und in § 9 Abs. 1 Nr. 18 BBauGB fand, verwendet das Baugesetz-
buch den Begriff des "Waldes". Damit trägt der Gesetzgeber dem
Umstand Rechnung, dass bei Darstellungen auf der Grundlage des
§ 5 Abs. 2 Nr. 9 Buchst. b BauGB ebenso wie bei Festsetzungen
nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB nicht allein die forst-
wirtschaftliche Perspektive ausschlaggebend ist (vgl. BTDrucks
10/4630, S. 68). Die Funktion des Waldes erschöpft sich nicht
darin, von wirtschaftlichem Nutzen zu sein. Das Baugesetzbuch
knüpft vielmehr an die Begriffsmerkmale an, die sich aus § 1
BWaldG ergeben. Danach erfüllt Wald neben seiner Nutzfunktion
auch eine Schutz- und eine Erholungsfunktion. Dem Schutzzweck
des Gesetzes entspricht es, Wald wegen seiner Bedeutung für
die Umwelt, insbesondere für die dauernde Leistungsfähigkeit
des Naturhaushaltes, das Klima, den Wasserhaushalt, die Rein-
heit der Luft, die Bodenfruchtbarkeit und das Landschaftsbild,
zu erhalten. Auch in anderen rechtlichen Zusammenhängen finden
sich Regelungen, die der Doppelfunktion des Waldes ausdrück-
lich Rechnung tragen. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 8 ROG gehört es zu
den Grundsätzen der Raumordnung, Wald als Teilelement von Na-
tur und Landschaft zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln.
§ 2 Abs. 2 Nr. 10 ROG stellt dem die Förderung einer leis-

tungsfähigen nachhaltigen Forstwirtschaft gegenüber, freilich nicht ohne auf den Beitrag hinzuweisen, den gerade dieser Wirtschaftszweig beim Schutz der natürlichen Lebensgrundlagen sowie der Pflege von Natur und Landschaft zu leisten hat. Auch das Bundesnaturschutzgesetz hebt in § 2 Abs. 1 Nr. 6 auf die Bedeutung des Waldes für den Naturhaushalt ab und gibt in § 5 Abs. 5 bei der forstlichen Nutzung das Ziel vor, naturnahe Wälder aufzubauen und diese ohne Kahlschläge nachhaltig zu bewirtschaften. Vor dem Hintergrund dieser Regelungen stellt die Darstellung "Wald" ebenso wie die Darstellung einer Fläche zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft auf der Grundlage des § 5 Abs. 2 Nr. 10 BauGB einen geeigneten Beitrag zur Sicherung der natürlichen Lebensgrundlagen im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB sowie zur Berücksichtigung der Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege im Sinne des § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 7 BauGB dar. Auch unter einem weiteren für die Steuerung der örtlichen Planung wesentlichen Gesichtspunkt weisen Nummer 9 Buchst. b und Nummer 10 des § 5 Abs. 2 BauGB in ein und dieselbe Richtung. Beide geben Auskunft darüber, wie die für eine Bebauung in Betracht gezogenen Flächen von den übrigen Flächen abzugrenzen sind.

Wird schon die Darstellung von Wald nach § 5 Abs. 2 Nr. 9 Buchst. b BauGB von der Schutzkomponente maßgeblich mitbestimmt, so setzt sich die Gemeinde nicht in einen planerisch-konzeptionellen Widerspruch zum Flächennutzungsplan, wenn sie im Bebauungsplan anstelle von Wald eine Fläche zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB festsetzt, bei der die Schutzfunktion Vorrang vor der Nutzfunktion hat. Die mit der Festsetzung verbundene Akzentverlagerung hält sich noch in den durch das Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB gezogenen Grenzen zulässiger Abweichung.

b) Mit der Frage, ob "eine weder in den Normaufstellungsakten dokumentierte noch der Bebauungsplanbegründung zu entnehmende planerische Konzeption der Gemeinde, die im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 6 BauGB als öffentlicher Belang private eigentumsrechtliche Belange überwinden soll, durch mündliche Erklärungen des Bürgermeisters bzw. seines Stellvertreters in der letzten mündlichen Verhandlung des gerichtlichen Normenkontrollverfahrens nachgeschoben werden (kann)", zeigt die Antragstellerin ebenfalls kein Klärungsbedürfnis im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO auf. Es bedarf nicht eigens der Durchführung eines Revisionsverfahrens, um zu bestätigen, dass Erwägungen, die für die Abwägungsentscheidung von Bedeutung sind, nicht in der mündlichen Verhandlung eines nachfolgenden gerichtlichen Normenkontrollverfahrens "nachgeschoben" werden können. Denn für die Abwägung stellt § 214 Abs. 3 Satz 1 BauGB auf den Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan ab. Leidet der Abwägungsvorgang an einem Defizit, so können nachträglich angestellte Erwägungen allenfalls im Zusammenhang mit der Frage eine Rolle spielen, ob der Mangel, an dem die Abwägung krankt, im Sinne des § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen ist. Abgesehen davon, dass das erstrebte Revisionsverfahren auf der Grundlage des Beschwerdevorbringens keine Klärung erwarten lässt, die über das hinausgeht, was sich bereits unmittelbar aus dem Gesetz ergibt, geht die Antragstellerin von einem Sachverhalt aus, den die Vorinstanz so nicht festgestellt hat. Das Normenkontrollgericht spricht von einer in der mündlichen Verhandlung "nochmals bekräftigten" planerischen Konzeption (Urteilsabdruck S. 12). Das ist nicht mit einer "nachgeschobenen" Erklärung gleichzusetzen. Ohne Erfolg weist die Antragstellerin zum Beleg für das von ihr geltend gemachte Abwägungsdefizit darauf hin, dass die Begründung zu dem im Wege der Normenkontrolle angegriffenen Bebauungsplan nichts darüber besagt, welche Absichten die Antragsgegnerin mit der Festsetzung im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB verfolgt. Richtig ist, dass sich Mängel der Begründung gegebenenfalls

Mängel der Begründung gegebenenfalls als Indiz für materielle Fehler der Planung werten lassen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21. Februar 1986 - BVerwG 4 N 1.85 - BVerwGE 74, 47). Ob die Indizwirkung im konkreten Fall zum Tragen kommt oder nicht, hängt indes von den jeweiligen Umständen ab und entzieht sich jeglicher verallgemeinerungsfähigen Aussage.

2. Die Divergenzrüge greift nicht durch.

Die Antragstellerin zeigt nicht auf, mit welchem Rechtssatz sich die Vorinstanz in Gegensatz zu der Auffassung gestellt haben soll, die der Senat insbesondere in dem von ihr zitierten Beschluss vom 27. Mai 1988 - BVerwG 4 B 71.88 - (DÖV 1988, 840) vertreten hat. Das Normenkontrollgericht geht davon aus, dass es sich in Einklang mit den darin vom Senat entwickelten Grundsätzen befindet. Denn es beruft sich zur Untermauerung seiner Ansicht ausdrücklich auf diese Entscheidung. Wie der Senat im Beschluss vom 27. Mai 1988 klargestellt hat, wird ein von den örtlichen Gegebenheiten vermittelter und der Verkehrsauffassung entsprechender Eindruck von Geschlossenheit und Zusammengehörigkeit nicht stets und zwangsläufig dadurch verhindert, dass infolge eines natürlichen Hindernisses ein Betrachter nicht alle Grundstücke, die im Sinne des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB in einem Bebauungszusammenhang stehen sollen, gleichzeitig wahrnehmen und schon auf diese augenscheinliche Weise einen Gesamteindruck gewinnen kann. Diesem Rechtsstandpunkt ist das Normenkontrollgericht nicht entgegengetreten. Optische Wirkungen hat es in seine Betrachtungen lediglich insoweit einfließen lassen, als es darauf abgestellt hat, dass das Gebäude auf dem Flurstück Nr. 1004/8, das nach seiner Einschätzung allenfalls als bauliches Verbindungsglied in Betracht kommt, von der Straße aus nicht sichtbar ist. Ansonsten hat es entscheidend auf die topografischen Gegebenheiten abgehoben, die nach seiner Darstellung im Straßenbereich durch eine Felsenformation und im rückwärtigen Teil durch einen stei-

len Taleinschnitt gekennzeichnet sind. Diese Geländehindernisse hat es als Unterbrechung des Bebauungszusammenhangs gewertet. Die Antragstellerin teilt diese Einschätzung nicht. Diese unterschiedliche Bewertung des konkreten Sachverhalts lässt sich indes nicht als Beleg für eine Abweichung im Sinne des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO anführen.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 14 Abs. 1 und 3 und § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG.

Paetow

Halama

Rohjahn

