



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 7.10
OVG 1 KN 129/07

Verkündet
am 27. Oktober 2011
Renner
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 27. Oktober 2011
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Dr. Jannasch,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz

für Recht erkannt:

Das Urteil des Niedersächsischen Obergerichts vom 8. September 2010 wird geändert.

Der Bebauungsplan „Sprötze-Lohbergen“ der Antragsgegnerin ist unwirksam.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Verfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Beteiligten streiten um die Wirksamkeit des Bebauungsplans „Sprötze-Lohbergen“ der Antragsgegnerin vom 26. April 2005.
- 2 Das Plangebiet umfasst ein ca. 115 ha großes Waldgebiet, in dem im Verlauf vergangener Jahrzehnte eine regellose Bebauung entstanden ist. Zu Beginn der Planung war es mit etwa 200 überwiegend nicht genehmigten Wohnhäusern, Wochenendhäusern und sonstigen Anlagen verschiedener Größen und verschiedenen Alters bebaut. Der Plan verfolgt das Ziel, dem Gebiet den angenommenen Außenbereichscharakter zu nehmen und den darin „oft schon seit vielen Jahrzehnten lebenden Menschen Rechtssicherheit zu geben“, gleichzeitig aber auch den Charakter des Gebiets als „Waldsiedlung“ zu erhalten. Er enthält folgende textliche Festsetzungen:

3 **Art der Bodennutzung**

§ 1 Als Art der Bodennutzung auf den in § 2 der textlichen Festsetzungen angeführten Grundstücken wird „Wald“ festgesetzt.

(§ 9 Abs. 1 Nr. 18 b BauGB)

4 **Art und Maß der baulichen Nutzung**

§ 2 Auf den in der Tabelle angeführten Flurstücken sind folgende bauliche Anlagen zulässig:

1.) ein Hauptgebäude mit der in der Tabelle angegebenen Nutzung (Wohnhaus oder Wochenendhaus) und der angegebenen zulässigen Grundfläche. Das Gebäude ist nur auf dem mit einer Nummer festgesetzten Standort und unter Einschluss des bereits vorhandenen Gebäudes zulässig.

2.) ein Nebengebäude ohne Aufenthaltsräume mit der angegebenen zulässigen Grundfläche.

(§ 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 21 BauNVO)

5 In der Tabelle sind, geordnet nach Flurstücken, ergänzend nach Straße und Hausnummer, für jedes Flurstück die zulässigen Grundflächen für das Haupt- und das Nebengebäude einzeln angegeben. Die §§ 3 ff. des Bebauungsplans enthalten flankierende Regelungen zu den §§ 1 und 2.

6 Der Antragsteller ist Miteigentümer des Grundstücks D., auf dem nach dem Bebauungsplan ein Wohnhaus mit einer Grundfläche von 90 m² und ein Nebengebäude mit einer Grundfläche von 35 m² zulässig sind. Tatsächlich bebaut ist das Grundstück u.a. mit einem Wohnhaus mit einer Grundfläche von 260 m². Eine Baugenehmigung für das Wohnhaus hat der Antragsteller nicht.

7 Dem Normenkontrollantrag des Antragstellers hat das Oberverwaltungsgericht teilweise stattgegeben und mehrere Festsetzungen des Bebauungsplans für unwirksam erklärt. Die §§ 1 und 2 hat die Vorinstanz dagegen für wirksam erachtet und den Normenkontrollantrag insoweit abgelehnt. Sie hat der Antragsgegnerin bescheinigt, das Plangebiet in § 1 wirksam als Waldgebiet ausgewiesen zu haben, und auch die Kombination mit der Zulassung baulicher Anlagen

in § 2 nicht beanstandet. In der Kombination liege kein Verstoß gegen den planungsrechtlichen Typenzwang. Allerdings werde durch § 9 BauGB und die Vorschriften der Baunutzungsverordnung der festsetzungsfähige Inhalt eines Bebauungsplans abschließend geregelt. Weiche die Gemeinde bei der Aufstellung von Bebauungsplänen von diesen Vorgaben ab, so sei die von diesem Fehler betroffene Festsetzung wegen Verstoßes gegen den bauplanungsrechtlichen Typenzwang nichtig. Für die Festsetzung von Baugebieten nach den §§ 2 bis 9 BauNVO weiche § 1 Abs. 10 BauNVO den Typenzwang indes auf, soweit dadurch in überwiegend bebauten Gebieten bestimmte vorhandene bauliche und sonstige Anlagen unzulässig würden („Fremdkörperfestsetzung“). Die hier gewählten textlichen Festsetzungen verwendeten praktisch diese Festsetzungstechnik, wenn auch außerhalb der Ermächtigungsgrundlage. Das sei nicht von vornherein schädlich, weil die Baunutzungsverordnung selbst nur einen beschränkten Regelungsbereich habe. Zu Festsetzungsarten wie derjenigen nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB äußere sich die Baunutzungsverordnung nicht. Das erlaube die Annahme, dass das Bestehen einer bestimmten Regelung für Baugebiete nicht notwendig eine mehr oder weniger vergleichbare Modifikation sonstiger Festsetzungsarten von vornherein ausschließe. Hier sei diese Modifikation noch nicht so gravierend, dass sie im Hinblick auf den Typenzwang zu beanstanden wäre. Auch bei einer „schlichten“ Waldfestsetzung bliebe ebenso wie sonst im Außenbereich weitere Bebauung möglich, nämlich durch nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierte Vorhaben sowie durch Vorhaben nach § 35 Abs. 4 Nr. 2, 3 oder 5 BauGB. Die textliche Festsetzung des § 2 bilde dies im Ansatz nach, allerdings mit der für § 1 Abs. 10 BauNVO eigentümlichen Besonderheit, dass es sich um anlagenbezogene Festsetzungen im Sinne einer Einzelfallregelung handele, bei der der an sich abstrakte Normencharakter des Bebauungsplans verlassen werde und sich die Festsetzungen konkret auf bestimmte vorhandene Nutzungen bezögen. Sie beziehe ausdrücklich auch bestandsuntersuchte „Schwarzbauten“ mit ein. Das höhle die Waldfestsetzung aber noch nicht in einem Maße aus, dass ein Verstoß gegen den Typenzwang angenommen werden müsste. Gerade die teilweise Schaffung maßvoller Erweiterungsmöglichkeiten komme einer größeren Zahl von Grundstückseigentümern oder Pächtern zugute, die die eigentumsrechtliche Schutzwirkung des Typen-

zwangs in ihr Gegenteil verkehren würde, wollte man ihretwegen die Festsetzung für unwirksam halten.

- 8 Gegen das Normenkontrollurteil hat der Antragsteller die vom Oberverwaltungsgericht zugelassene Revision eingelegt. Er wendet sich hauptsächlich gegen die textliche Festsetzung in § 2. Die Antragsgegnerin verteidigt das Normenkontrollurteil.

II

- 9 Die Revision ist begründet. Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, die textlichen Festsetzungen in § 2 des Bebauungsplans seien wirksam, verstößt gegen Bundesrecht (1.). Die Unwirksamkeit des § 2 führt zur Unwirksamkeit des gesamten Plans (2.). Eine Umdeutung in einen wirksamen Plan ist nicht möglich (3.).
- 10 1. Die Gemeinde bestimmt durch den Bebauungsplan Inhalt und Schranken des im Planbereich gelegenen Grundeigentums. Hierfür bedarf sie gemäß Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG einer gesetzlichen Grundlage. Sie ist in § 9 BauGB und den ergänzenden Vorschriften der nach § 9a BauGB (und den ihm entsprechenden früheren Regelungen) erlassenen Baunutzungsverordnung enthalten. Durch sie wird der festsetzungsfähige Inhalt eines Bebauungsplans abschließend geregelt (Beschlüsse vom 15. August 1991 - BVerwG 4 N 1.89 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 14, vom 25. August 1997 - BVerwG 4 BN 4.97 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 94 und vom 17. Dezember 1998 - BVerwG 4 NB 4.97 - BRS 60 Nr. 20).
- 11 Auch das Oberverwaltungsgericht hat diesen rechtlichen Ansatz gewählt. Eine Rechtsgrundlage, auf die die Festsetzung in § 2 des Bebauungsplans zurückgeführt werden kann, hat das Gericht jedoch nicht benannt. Es gibt sie auch nicht.
- 12 Auf § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB, der Rechtsgrundlage für § 1 des Bebauungsplans, lässt sich § 2 nicht stützen. § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB

nimmt mit dem Begriff „Wald“ Bezug auf die Begriffsbestimmung in § 2 Bundeswaldgesetz (BWaldG) (BRDrucks 575/85 S. 68 zu Doppelbuchstabe dd <Nummer 9>; Bracher, in: Bracher/Gelzer/Reidt, Bauplanungsrecht, 7. Aufl. 2004, Rn. 310). § 2 Abs. 1 Satz 1 BWaldG definiert als Wald jede mit Forstpflanzen bestockte Grundfläche. Nach § 2 Abs. 1 Satz 2 BWaldG gelten als Wald auch kahlgeschlagene oder verlichtete Grundflächen, Waldwege, Waldeinteilungs- und Sicherungstreifen, Waldblößen und Lichtungen, Waldwiesen, Wildäsungsplätze, Holzlagerplätze sowie weitere mit dem Wald verbundene und ihm dienende Flächen. Da die Art der baulichen Nutzung nicht nur durch die Festsetzung von Baugebieten im Sinne des § 1 Abs. 2 BauNVO, sondern auch durch Festsetzungen aufgrund einzelner Tatbestände des § 9 Abs. 1 BauGB bestimmt werden kann (Beschlüsse vom 23. Dezember 1997 - BVerwG 4 BN 23.97 - Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 86 und vom 10. Oktober 2005 - BVerwG 4 B 56.05 - Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 102), dürfen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB in einem Waldgebiet auch Flächen für bauliche Nutzungen festgesetzt werden, die im Sinne des § 2 Abs. 1 Satz 2 BWaldG mit dem Wald verbunden sind und ihm dienen. Die Festsetzung von Flächen für eine Bebauung, die mit der Zweckbestimmung „Wald“ nicht übereinstimmt, ist dagegen von § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB nicht gedeckt (Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand Mai 2011, § 9 Rn. 47). Für die Ausweisung von Wald gilt insoweit nichts anderes als für die Ausweisung von Flächen für die Landwirtschaft nach § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. a BauGB, die dazu dient, die Flächen für eine landwirtschaftliche Nutzung zu sichern und damit zugleich landwirtschaftsfremde Nutzungen auszuschließen (Beschluss vom 17. Dezember 1998 a.a.O.).

- 13 Die Festsetzung von Flächen für Wohnbebauung ist mit der Zweckbestimmung „Wald“ unvereinbar. Gleiches gilt für Wochenendhäuser, auch wenn der Wald nach § 1 BWaldG neben der Nutzfunktion für die Forstwirtschaft und der Schutzfunktion für verschiedene Naturgüter auch Erholungsfunktion für die Bevölkerung hat (vgl. § 1 Nr. 1 BWaldG). Wochenendhäuser dienen nicht dem Erholungsinteresse der Allgemeinheit, sondern den individuellen Erholungswünschen ihrer Nutzer.

- 14 § 1 Abs. 10 BauNVO ist ebenfalls keine taugliche Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzungen in § 2. Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin lässt sich § 1 Abs. 10 BauNVO nicht mit § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB „kombinieren“. Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen vorhandener Fremdkörper dürfen nach § 1 Abs. 10 BauNVO im Bebauungsplan zugelassen werden, wenn sie bei Festsetzung eines Baugebiets nach den §§ 2 bis 9 BauNVO in überwiegend bebauten Gebieten unzulässig wären. Diese Voraussetzungen erfüllt ein festgesetztes Waldgebiet schon deshalb nicht, weil es kein Baugebiet nach den §§ 2 bis 9 BauNVO ist. Dem Oberverwaltungsgericht ist deshalb darin beizupflichten, dass sich die Antragsgegnerin mit ihrer Festsetzungstechnik außerhalb der Ermächtigungsgrundlage des § 1 Abs. 10 BauNVO bewegt.
- 15 Aus dem Beschluss des Senats vom 10. Oktober 2005 (a.a.O.) ergibt sich nichts Gegenteiliges. Die darin enthaltene Aussage, die Zulässigkeit von Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung nach den §§ 16 ff. BauNVO sei nicht auf Bebauungspläne zu beschränken, die ein Baugebiet im Sinne der Baunutzungsverordnung ausweisen, sondern gelte auch für Bebauungspläne, die die Art der baulichen Nutzung aufgrund einzelner Regelungen des § 9 Abs. 1 BauGB bestimmen, ist auf § 1 Abs. 10 BauNVO nicht übertragbar. Während sich eine Beschränkung der Vorschriften über das Maß der baulichen Nutzung auf Baugebiete im Sinne der Baunutzungsverordnung weder aus § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB noch aus den §§ 16 ff. BauNVO herleiten lässt, ist der Anwendungsbereich des § 1 Abs. 10 BauNVO nach dem unmissverständlichen Wortlaut auf Baugebietsfestsetzungen nach den §§ 2 bis 9 BauNVO beschränkt.
- 16 Eine analoge Anwendung des § 1 Abs. 10 BauNVO auf ausgewiesene Waldgebiete scheidet bereits am Fehlen einer planwidrigen Regelungslücke. Die Beschränkung auf Baugebiete im Sinne der §§ 2 bis 9 BauNVO entspricht dem Willen des Ordnungsgebers. Nach seiner Einschätzung ist die Aufstellung von Bebauungsplänen in Bestandsgebieten für die Innenentwicklung von erheblicher Bedeutung. Weil sich die vorhandenen Strukturen oft anders entwickelt haben, als Baugebietsvorschriften dies im Ergebnis vorsehen (Gemengelagen),

hat er mit § 1 Abs. 10 BauNVO eine Regelung erlassen, die es erlaubt, mit der Festsetzung eines Baugebiets auch Festsetzungen zugunsten baulicher Nutzungen zu verbinden, die nach der Baugebietsvorschrift nicht vorgesehen sind (BRDrucks 354/89 S. 24). Der Verordnungsgeber will den erweiterten Bestandsschutz nicht auch baulichen „Fremdkörpern“ zuteil werden lassen, die in Gebieten stehen, für die das Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung im Grundsatz keine bauliche Nutzung vorsehen. Der Senat verkennt nicht, dass die Planung der Antragsgegnerin zur Entschärfung eines städtebaulichen Missstandes und zum Rechtsfrieden beigetragen haben mag. Dieser Umstand sowie die - unterstellt richtige - Einschätzung der Antragsgegnerin, dass die Überplanung von „Waldsiedlungen“ städtebaulich nicht befriedigend geregelt ist, rechtfertigen es indes nicht, die Voraussetzungen zu erweitern, unter denen § 1 Abs. 10 BauNVO entsprechend angewandt werden kann.

- 17 Die Festsetzung in § 2 lässt sich schließlich nicht auf § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB stützen. Art der baulichen Nutzung im Sinne der Vorschrift ist nur die allgemeingebietliche Nutzungsweise, wie sie in § 1 Abs. 2 BauNVO - abschließend - bestimmt ist (Beschluss vom 15. August 1991 - BVerwG 4 N 1.89 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 14). § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB ermächtigt nicht dazu, eigenständige Arten der baulichen Nutzung zu „erfinden“.
- 18 Zu Festsetzungen, die nicht auf § 9 BauGB oder auf die Baunutzungsverordnung gestützt werden können, ist die Gemeinde nicht ermächtigt (Beschluss vom 23. Dezember 1997 a.a.O.). Diese Rechtsfolge überspielt das Oberverwaltungsgericht, indem es die - behauptete - Vereinbarkeit von Festsetzungen mit dem „Typenzwang“ offensichtlich als Ersatz für die fehlende Rechtsgrundlage ansieht. Das Gericht misst dem Typenzwang eine Bedeutung bei, die er nicht hat. Der Typenzwang nötigt zwar nicht dazu, in den Bebauungsplänen regelmäßig oder vorrangig Baugebiete entsprechend den Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung festzusetzen. Er verlangt aber, dass sich die gemeindliche Bauleitplanung des gesetzlich zur Verfügung gestellten Instrumentariums bedient (Beschluss vom 23. Dezember 1997 a.a.O.), und erlaubt nicht, wie dem Oberverwaltungsgericht vorzuschweben scheint, Nutzungsarten auch ohne ge-

setzliche Grundlage zu kombinieren, wenn sie - wie hier allerdings nicht - städtebaulich miteinander verträglich sind.

- 19 2. Die Unwirksamkeit des § 2 des Bebauungsplans führt dazu, dass der Bebauungsplan insgesamt unwirksam ist. Die Ausweisung des Plangebiets allein als Wald, wie in § 1 geregelt, ohne die in § 2 zugelassene Bebauung entspricht nicht dem Planungswillen der Antragsgegnerin, die sich das Ziel gesetzt hat, im geregelten Umfang die Existenz von Wohn- und Wochenendhäusern rechtlich zu sichern. In der mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat der Vertreter der Antragsgegnerin nochmals hervorgehoben, dass es ihr darum gehe, die Anwohner, die zum Teil schon mehrere Jahrzehnte im Plangebiet leben, „aus der Illegalität zu holen“. Ohne Regelung zum Bestandsschutz vorhandener baulicher Anlagen, die auch „Schwarzbauten“ erfasst, ist der Planung der Antragsgegnerin die Grundlage entzogen.
- 20 3. Die von der Antragsgegnerin zur Diskussion gestellte Umdeutung der §§ 1 und 2 des Bebauungsplans in ein Sondergebiet nach § 11 BauNVO scheidet aus. Ob Bebauungspläne, die als Satzungen (§ 10 Abs. 1 BauGB) Rechtsnormen sind, überhaupt der Umdeutung zugänglich sind, kann offenbleiben. Denn die Umdeutung scheitert hier jedenfalls daran, dass sie dem Planungswillen der Antragsgegnerin widerspräche. Die Antragsgegnerin hat im Revisionsverfahren sowohl schriftsätzlich als auch in der mündlichen Verhandlung vortragen lassen, dass die Festsetzung eines Baugebiets - und um ein solches handelt es sich bei einem Sondergebiet (vgl. § 1 Abs. 2 Nr. 10 BauNVO) - nicht beabsichtigt sei. Sie wolle nicht im Wege der Angebotsplanung die Möglichkeit eröffnen, das Plangebiet mit zusätzlichen Wohn- und Wochenendhäusern zu bebauen. Vielmehr solle die vorhandene Bebauung nur festgeschrieben und gesichert und eine weitere Bebauung verhindert werden.
- 21 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Dr. Philipp

Petz

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 40 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Jannasch

Sachgebiet:	BVerwGE:	nein
Bauplanungsrecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

BauGB	§ 9 Abs. 1 Nr. 1, § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b
BauNVO	§ 1 Abs. 10, § 11 Abs. 1
BWaldG	§ 1, § 2

Stichworte:

Waldsiedlung; Wohnnutzung; Wochenendhausnutzung; Überplanung; Festsetzung „Wald“; Baubestand; Sicherung des ~s; Fremdkörperfestsetzung; Sondergebiet; Umdeutung.

Leitsatz:

Auf der Grundlage des § 9 Abs. 1 Nr. 18 Buchst. b BauGB können in einem ausgewiesenen Waldgebiet nur Flächen für bauliche Nutzungen festgesetzt werden, die mit den Funktionen des Waldes (Nutz-, Schutz-, Erholungsfunktion) verbunden sind und ihnen dienen. Wohn- und Wochenendhausnutzungen erfüllen diese Voraussetzungen nicht. Sie können auch nicht nach § 1 Abs. 10 BauNVO (direkt oder analog) zugelassen werden.

Urteil des 4. Senats vom 27. Oktober 2011 - BVerwG 4 CN 7.10

I. OVG Lüneburg vom 08.09.2010 - Az.: OVG 1 KN 129/07 -