

# BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

## IM NAMEN DES VOLKES

### URTEIL

BVerwG 4 CN 4.03  
OVG 10a D 98/99.NE

Verkündet  
am 18. März 2004  
Salli-Jarosch  
Justizangestellte  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 18. März 2004  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Dr. P a e t o w und die Richter am Bundesverwaltungsgericht  
Dr. L e m m e l, H a l a m a, G a t z und Dr. J a n n a s c h

für Recht erkannt:

Das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Nordrhein-Westfalen vom 29. Januar 2002 wird geändert.

Der Bebauungsplan "HM 227 'H.-Mitte', Teil A" der Antragsgegnerin vom 29. September 1998 wird für unwirksam erklärt.

Im Übrigen wird der Antrag abgelehnt.

Die Kosten des Normenkontrollverfahrens in beiden Rechtszügen trägt die Antragsgegnerin.

### G r ü n d e :

#### I.

Die Antragstellerin ist Eigentümerin der Sandgrube L. in der Gemarkung Homberg und Geschäftsführerin der Firma ..., die in der Grube bis zum 31. Dezember 1999 genehmigten Sandabbau betrieb. Sie wendet sich gegen den Bebauungsplan "HM 227 'Homberg-Mitte', Teil A" der Antragsgegnerin vom 29. September 1998, bekannt gemacht am 9. März 1999, dessen räumlicher Geltungsbereich auch die Sandgrube erfasst. Ziel des Plans ist es, mittels einer Verlegung der Trasse der Landesstraße 422 - L 422 - nach Süden die alte Ortslage Homberg vom Durchgangs- und Schwerverkehr zu entlasten und im Zusammenhang damit den gesamten Bereich zwischen Homberg-Nord und Homberg-Süd städtebaulich neu zu regeln.

Der Plan setzt neben Wohn- und Gewerbegebieten, Verkehrsflächen für die Binnenerschließung der Baugebiete und Freiflächen mit verschiedenen Funktionen eine neue Trasse für die L 422n fest. Für die Trasse nebst Lärmschutzwällen wird u.a. der nördliche Teil der Sandgrube L. in Anspruch genommen. Ansonsten ist das Grubengelände als öffentliche Grünfläche mit der Zweckbestimmung Parkanlage sowie als Fläche für die Forstwirtschaft ausgewiesen. Nach der textlichen Festsetzung Nr. 7.7. sind die im Grünordnungsplan der Antragsgegnerin vom 14. Januar 1991, zuletzt geändert am 30. August 1995, vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen Bestandteil des Bebauungsplans. Der Grünordnungsplan sieht für den Bereich der Sandgrube südlich der Trasse der L 422n im Einzelnen beschriebene Maßnahmen "der Biotopentwicklung und ökologischen Anreicherung für Neuführung der L 422" vor.

Mit ihrem Normenkontrollantrag vom 16. September 1999 hat die Antragstellerin u.a. geltend gemacht: Bei der Planung der L 422n handele es sich um eine unzulässige Vorratsplanung, da die Straße weder im aktuellen Landesstraßenbedarfsplan aufgeführt noch in der Fortschreibung der Bedarfsplanung vorgesehen sei und daher mit ihrem Bau mangels gesicherter Finanzierung nicht innerhalb der nächsten zehn Jahre gerechnet werden könne. Dieser Prognosezeitraum sei nach § 75 Abs. 4 VwVfG NRW und § 39 Abs. 1, Abs. 7 Satz 1 StrWG NRW maßgebend; danach träten Planfeststellungsbeschlüsse außer Kraft, wenn mit der Durchführung des Plans nicht spätestens zehn Jahre nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden sei. Nach der in diesen Vorschriften enthaltenen gesetzgeberischen Wertung sei eine Straßenplanung nicht erforderlich, wenn ihre Realisierung innerhalb von zehn Jahren nach Erlass des Planfeststellungsbeschlusses nicht zu erwarten sei. Nichts anderes gelte für eine Planung durch einen Bebauungsplan, der gemäß § 38 Abs. 4 Satz 1 StrWG NRW den Planfeststellungsbeschluss ersetze. Der angefochtene Bebauungsplan sei überdies nicht hinreichend bestimmt, weil er in sich widersprüchlich sei. Während der in Bezug genommene Grünordnungsplan eine Versickerung des Niederschlagswassers aus den benachbarten Baugebieten in der Sandgrube L. vorsehe, sei nach der Begründung zum Bebauungsplan eine Ableitung des Niederschlagswassers durch das vorhandene Kanalnetz beabsichtigt. Ein weiterer Widerspruch sei darin zu sehen, dass auf dem Grubengelände nach dem Grünordnungsplan östlich des vorgesehenen Regenrückhaltebeckens ein Spielplatz anzulegen sei, nach der Begründung zum Bebauungsplan der Spielplatz jedoch westlich des Beckens platziert werden solle. Der Grünordnungsplan gehe zudem von unzutreffenden tatsächlichen Verhältnissen aus, weil drei der vier Steilwände seit mehr als zehn Jahren nicht mehr existierten. Der Bebauungsplan sei ferner mit Abwägungsmängeln behaftet. Der Rat der Antragsgegnerin habe namentlich das wirtschaftliche Interesse der Firma ... an einer Verfüllung der Sandgrube fehlgewichtet. Die Annahme, bis auf geringfügige Teilbereiche sei keine Verfüllung vorgesehen, treffe nicht zu. Wegen der Ungewissheit der Planverwirklichung sei der Entzug der Privatnützigkeit des Grundeigentums ohnehin nicht gerechtfertigt.

Das Normenkontrollgericht hat den Antrag mit Urteil vom 29. Januar 2002 abgelehnt und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die nach § 1 Abs. 3 BauGB not-

wendige städtebauliche Erforderlichkeit des Bebauungsplans sei gegeben. Bei der Planung der L 422n als Kernpunkt des Plans handele es sich nicht um eine unzulässige Vorratsplanung. Die Realisierung der Straßenplanung sei nicht auf Dauer ausgeschlossen oder nahezu chancenlos. Zum einen komme die Verwirklichung des Straßenbauvorhabens durch die Antragsgegnerin auf der Grundlage des Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetzes in Betracht. Zum anderen stehe die derzeitige Nichtaufnahme der L 422n in den Landesstraßenbedarfsplan einer späteren Verwirklichung durch den Träger der Straßenbaulast nicht auf Dauer entgegen. Für den Fall der Fortschreibung des Bedarfsplans, die wegen Ablaufs der gesetzlich vorgesehenen Frist überfällig sei, erscheine es nicht ausgeschlossen, dass das von der Antragsgegnerin durch Bebauungsplan festgesetzte Straßenbauvorhaben Berücksichtigung finde und in den Bedarfsplan aufgenommen werde. Ein planungsrechtlich abgesichertes Vorhaben habe bei gleichen sonstigen Einstufungskriterien (Dringlichkeit, Finanzierbarkeit etc.) eine größere Chance auf Aufnahme in den Bedarfsplan als ein Projekt, dessen planungsrechtliches Schicksal ungewiss sei. Insoweit sei etwa von Belang, dass die technische Planung des Vorhabens bereits vollständig erfolgt und in Abstimmung und unter Kostenbeteiligung des damaligen Straßenbaulastträgers erarbeitet worden sei. Auf die Prognose, ob das Vorhaben innerhalb von zehn Jahren in Angriff genommen werden könne, komme es rechtlich nicht an. Die Grundsätze, die im Planfeststellungsrecht Geltung beanspruchten, ließen sich nicht unbesehen auf die Bauleitplanung übertragen. Wenn der Gesetzgeber unter bestimmten Voraussetzungen die Wahl zwischen Bebauungsplan und Planfeststellung eröffne, billige er es auch, dass sich im Falle der Festsetzung des Vorhabens durch Bebauungsplan die inhaltlichen Anforderungen an den Plan nach den Regelungen des Baugesetzbuchs bestimmten. Diese sähen keinen bestimmten Realisierungszeitraum für eine im Bebauungsplan festgesetzte Straße vor. Anders als ein Planfeststellungsbeschluss, der Objektplanung und damit - unter Begründung einer Verpflichtung des Baulastträgers - auf baldige Umsetzung angelegt sei, stelle ein Bebauungsplan eine Angebotsplanung dar, d.h. er eröffne nur die Befugnis zur tatsächlichen Verwirklichung, begründe aber insoweit keine Verpflichtung.

Die im Bebauungsplan getroffenen Festsetzungen seien hinreichend bestimmt. Zwar sehe der Grünordnungsplan, der hinsichtlich der festgesetzten Ausgleichsmaßnahmen zum Inhalt des Bebauungsplans erklärt worden sei, die direkte Einleitung unbe-

lasteten Regenwassers in dafür vorgesehene Versickerungsflächen innerhalb der Sandgrube L. vor, während die Niederschlagswasserbeseitigung nach der Begründung des Bebauungsplans durch die Kanalisation erfolgen solle. Da sich der Plangeber in der Bebauungsplanbegründung ausdrücklich mit Regelungen des Grünordnungsplans auseinander gesetzt habe und mit eingehender Begründung von den dort vorgesehenen Konzepten abgewichen sei, seien diese aber im Umfang der Abweichung nicht zum Bestandteil des Bebauungsplans geworden. Allgemeine Auslegungsgrundsätze ergäben, dass insoweit die Regelungen des Grünordnungsplans durch die vom Rat befürwortete Lösung ersetzt worden seien. Entsprechendes gelte, soweit der Rat der Antragsgegnerin in der Planbegründung von der Darstellung der Spielfläche im Grünordnungsplan abgewichen sei. Der Grünordnungsplan sei mit der Maßgabe Gegenstand des Bebauungsplans geworden, dass dem Spielgelände ein Standort westlich des Regenrückhaltebeckens zugewiesen worden sei.

Die Anforderungen an das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 6 BauGB seien gewahrt. Der Rat der Antragsgegnerin habe das Interesse der Antragstellerin an einer Verfüllung der Sandgrube erkannt und mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt. Entgegen der Auffassung der Antragstellerin sei er nicht von einem falschen Sachverhalt ausgegangen. Er habe davon ausgehen dürfen, dass nur geringe Teilbereiche der Grube verfüllt werden sollten. Zwar sei ursprünglich von einem Teil- und/oder Ganzverfüllungskonzept die Rede gewesen, in den unmittelbar vor Satzungsbeschluss erfolgten schriftlichen Eingaben der Firma ... werde aber (nur noch) eine beabsichtigte Teilverfüllung erwähnt. Auch inhaltlich halte die Entscheidung, eine Verfüllung der Grube zugunsten einer weitgehenden Erhaltung des gegenwärtigen Zustandes auszuschließen, den Erfordernissen des Abwägungsgebots stand. Ein Recht der Antragstellerin bzw. der Firma ... zur Verfüllung der Sandgrube, das in der Abwägung zu beachten gewesen wäre, folge nicht aus dem Grundeigentum. Die Befugnis zur Verfüllung sei nicht Bestandteil der so genannten Eigentümernutzung, sondern könne sich allenfalls aus sonstigen subjektiv-öffentlichen Rechten ergeben, beispielsweise aus einer wasserrechtlichen Erlaubnis. Die in Rede stehende Nutzung unterfalle daher von vornherein nicht dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG. Da sich abwägungsbeachtliche Rechte der Antragstellerin oder der Firma ... auch weder aus früheren Abgrabungsgenehmigungen und den beigefügten Auflagen zur Herrichtung und Rekultivierung des Geländes oder aus eigenständigen Verfüll-

lungsgenehmigungen noch aus den Vorschriften des nordrhein-westfälischen Abgrabungsgesetzes herleiten ließen, habe das private, auf Gewinnerzielung gerichtete Interesse an einer Verfüllung der Sandgrube nur einen geringen Stellenwert. Der Satzungsgeber habe in der Abwägung die gewandelte Eigenart und Funktion des Grundstücks berücksichtigen dürfen. Seien - wie hier - die natürlichen und landschaftsräumlichen Gegebenheiten eines Grundstücks im Interesse der Allgemeinheit erhaltenswert und schutzbedürftig, ergebe sich hieraus eine immanente, dem Grundstück selbst anhaftende Beschränkung der Eigentümerbefugnisse. Danach habe der Rat der Antragsgegnerin zwar das wirtschaftliche Interesse der Antragstellerin bzw. der Firma ... an einer (Teil-)Verfüllung der Grube in die Abwägung einstellen müssen, er habe es aber im Hinblick auch auf die Situationsgebundenheit des Grundstücks als gering bewerten und in der Abwägung mit den konkurrierenden öffentlichen Belangen zurückstellen dürfen.

Mit ihrer vom Senat zugelassenen Revision verfolgt die Antragstellerin ihren vorinstanzlichen Antrag, den angefochtenen Bebauungsplan für nichtig zu erklären, weiter.

## II.

Die Revision ist weitgehend begründet. Das Urteil des Normenkontrollgerichts verletzt mit der Folge Bundesrecht, dass der Bebauungsplan "HM 227 'Homberg-Mitte' Teil A" der Antragsgegnerin zwar nicht nichtig, aber rechtswidrig ist und bis zur Behebung seines Fehlers nicht vollzogen werden darf.

1. Seine Auffassung, der umstrittene Bebauungsplan sei mit § 1 Abs. 3 BauGB vereinbar, begründet das Normenkontrollgericht zwar unter Verstoß gegen Bundesrecht; sie ist im Ergebnis jedoch nicht zu beanstanden. Nach der genannten Vorschrift haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Nicht erforderlich ist ein Bebauungsplan, wenn seiner Verwirklichung auf unabsehbare Zeit rechtliche oder tatsächliche Hindernisse, zu denen auch das Fehlen der benötigten Finanzmittel zu zählen ist, im Wege stehen (vgl. Urteile vom 12. August 1999 - BVerwG 4 CN 4.98 -

BVerwGE 109, 246, vom 21. März 2002 - BVerwG 4 CN 14.00 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 110 = DVBl 2002, 1469 und vom 30. Januar 2003 - BVerwG 4 CN 14.01 - BVerwGE 117, 351). Das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit gilt nicht nur für den Anlass, sondern auch für den Inhalt des Bebauungsplans, und zwar für jede Festsetzung (vgl. BVerwG, Urteil vom 31. August 2000 - BVerwG 4 CN 6.99 - DVBl 2001, 377). Entgegen der Auffassung der Antragsgegnerin ist deshalb die Ausweisung der Trasse für die L 422n einer eigenständigen, von den übrigen Festsetzungen losgelösten Rechtskontrolle nicht entzogen. Die Vorinstanz ist der Ansicht, für die Festlegung eines zeitlichen Rahmens, jenseits dessen eine etwaige Realisierung einer Straßenplanung durch Bebauungsplan als nicht mehr absehbar zu gelten hat, seien dem Straßenrecht keine Vorgaben zu entnehmen. Das trifft so nicht zu.

Nach § 75 Abs. 4 VwVfG NRW, § 39 Abs. 1 StrWG NRW tritt ein Plan für eine Landes- oder Kreisstraße außer Kraft, wenn mit seiner Durchführung nicht innerhalb von fünf Jahren nach Eintritt der Unanfechtbarkeit begonnen worden ist. Die Frist kann um höchstens fünf Jahre verlängert werden (§ 39 Abs. 7 Satz 1 StrWG NRW). Die gleiche Regelung trifft § 17 Abs. 7 FStrG für die Bundesfernstraßen. Der Senat pflegt diese Vorschrift bei der Prüfung der Rechtmäßigkeit eines Planfeststellungsbeschlusses in dem Sinne anzuwenden, dass er einem Straßenbauvorhaben die Planrechtfertigung abspricht, wenn die Verwirklichung innerhalb eines Zeitraums von zehn Jahren ausgeschlossen erscheint (vgl. Urteil vom 20. Mai 1999 - BVerwG 4 A 12.98 - Buchholz 407.4 § 17 Nr. 154). Für Bebauungspläne, die nach § 17 Abs. 3 Satz 1 FStrG oder - wie hier - nach § 38 Abs. 4 Satz 1 StrWG NRW die Planfeststellung ersetzen, kann nicht entscheidend anderes gelten. Aus der Sicht eines betroffenen Eigentümers macht es nämlich keinen Unterschied, ob sein Grundstück im Wege der Planfeststellung oder durch einen Bebauungsplan für eine Straßentrasse in Anspruch genommen wird. Die Erwägung des Senats, § 17 Abs. 7 Satz 1 FStrG gebe einen Anhaltspunkt für die Dauer des Zeitraumes, in dem die Unsicherheiten einer Plandurchführung längstens als zumutbar erscheinen und von den Planbetroffenen hinzunehmen sind (Urteil vom 20. Mai 1999, a.a.O.), gilt hier wie dort gleichermaßen. Auch wenn einem Bebauungsplan keine enteignungsrechtliche Vorwirkung zukommt, beseitigt doch die Ausweisung von öffentlichen Verkehrsflächen die Privatnützigkeit des betroffenen Eigentums und kann deshalb bereits vor dem förmli-

chen Eigentumsverlust einen Anspruch auf Entschädigung in Geld oder durch Übernahme begründen (vgl. § 40 BauGB). Der vom Normenkontrollgericht herangezogene Unterschied zwischen der Bebauungsplanung als Angebotsplanung und der Planfeststellung als Objektplanung ist vorliegend ohne Bedeutung. Für einen privaten Grundeigentümer stellt die Festsetzung einer dem öffentlichen Verkehr dienenden Verkehrsfläche kein "Angebot" dar, weil er die vorgesehene Grundstücksnutzung in seiner Person nicht verwirklichen kann. Die Ausweisung öffentlicher Verkehrsflächen ist fremdnützig.

Wegen der Offenheit des Tatbestandsmerkmals der Erforderlichkeit in § 1 Abs. 3 BauGB und weil ein Bebauungsplan nicht kraft Gesetzes durch Zeitablauf außer Kraft tritt, versteht der Senat die Zehn-Jahres-Frist des Straßenrechts allerdings nicht als strikte Grenze für den Prognosezeitraum, innerhalb dessen die Realisierung des Straßenbauvorhabens nicht ausgeschlossen sein darf, sondern als Orientierungshilfe, die je nach den Umständen des Einzelfalles ein maßvolles Hinausschieben des Zeithorizonts zulässt. Einem Bebauungsplan fehlt, wenn und soweit er an die Stelle eines straßenrechtlichen Planfeststellungsbeschlusses tritt, die Erforderlichkeit mithin nur, wenn dem Beginn seiner Verwirklichung für u n g e f ä h r die nächsten zehn Jahre nach seinem In-Kraft-Treten rechtliche oder tatsächliche Hindernisse entgegenstehen. Der zeitlich so abgesteckte Rahmen ist freilich nicht stets maßgeblich. Weist beispielsweise der (eine Planfeststellung ersetzende) Plan zusätzlich zu einer Trasse für eine Straße auch Baugebiete aus, so ist der Zeithorizont des Straßenrechts bei der Prüfung des § 1 Abs. 3 BauGB nicht zu berücksichtigen, wenn - anders als vorliegend - zwischen den Baugebieten und der Straße ein funktionaler Zusammenhang besteht. Das ist namentlich bei Straßen der Fall, mit der neue Baugebiete erschlossen werden. Dienen sie dazu, die Verwirklichung der durch die Ausweisung von Baugebieten geschaffenen Angebotsplanung erst zu ermöglichen, ist die Prüfung der Erforderlichkeit der Festsetzungen einheitlich nach den herkömmlichen Kriterien durchzuführen.

Das Normenkontrollgericht hat die Frage, ob die Realisierung der L 422n innerhalb einer Zeitspanne von etwa zehn Jahren nach In-Kraft-Treten des angefochtenen Bebauungsplans mangels Bereitstellung der erforderlichen Geldmittel ausgeschlossen ist, nicht aufgeworfen. Der in diesem Versäumnis liegende Verstoß gegen § 1 Abs. 3



BauGB wirkt sich im Ergebnis aber nicht aus, weil die Sachverhaltswürdigung im Normenkontrollurteil, an die der Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO gebunden ist, den Schluss zulässt, dass die Frage, wäre sie gestellt worden, verneint worden wäre. Das Normenkontrollgericht hat dargelegt, dass ein planungsrechtlich gesichertes Vorhaben wie die L 422n eine größere Chance auf Aufnahme in den Landesstraßenbedarfsplan und damit auf Verwirklichung habe als ein Projekt mit einem planungsrechtlich ungewissen Schicksal und dass für den Fall der Fortschreibung des Bedarfsplans eine Aufnahme der L 422n nicht ausgeschlossen sei. Das Gericht hat nicht festgestellt, dass mit der Fortschreibung innerhalb der nächsten zehn Jahre nicht gerechnet werden könne. Es hält vielmehr eine Aktualisierung für jederzeit möglich, hat es doch ermittelt, dass die gesetzliche Frist für die Fortschreibung des aus dem Jahre 1993 stammenden Landesstraßenbedarfsplans bereits abgelaufen ist. Und ist ein Straßenbauprojekt im Bedarfsplan aufgeführt, schließt dies regelmäßig die Annahme aus, seine Finanzierbarkeit innerhalb von zehn Jahren sei ausgeschlossen. Diese vom Senat für den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen geprägte Aussage (Urteil vom 20. Mai 1999, a.a.O.) hat das Normenkontrollgericht auf den Landesstraßenbedarfsplan übertragen, indem es ihn als ein Instrument auch der Finanzplanung gekennzeichnet hat, der haushaltmäßige und zeitliche Prioritäten zum Ausdruck bringt und deshalb indizielle Bedeutung für die Finanzierbarkeit prioritärer Vorhaben besitzt. Nach der im Urteil zitierten Beschlussvorlage der Bauamtskommission Düsseldorf zur Fortschreibung des Landesstraßenbedarfsplans und -ausbauplans zum 1. Januar 1998 gehört die L 422n zu den Straßen, für die, weil sie die Einstufung 1 erhalten haben, ein vordringlicher Bedarf besteht.

2. Der Befund des Normenkontrollgerichts, der Bebauungsplan sei inhaltlich hinreichend bestimmt, ist mit einem revisiblen Rechtsfehler behaftet, der auf das Ergebnis durchschlägt.

a) Der Grünordnungsplan, der durch die textliche Festsetzung Nr. 7.7. des Bebauungsplans zu dessen Bestandteil geworden ist, sieht vor, dass das in den angrenzenden Baugebieten anfallende Niederschlagswasser u.a. in wechselfeuchten Verrieselungsflächen in der Sandgrube L. versickern soll. In der Begründung zum Bebauungsplan hat der Rat der Antragsgegnerin dagegen seine Absicht erklärt, das Oberflächenwasser durch die vorhandene Kanalisation ableiten zu lassen. Das Nor-

menkontrollgericht ist der Meinung, allgemeine Auslegungsgrundsätze ergäben, dass die Regelung des Grünordnungsplans durch die vom Satzungsgeber in der Begründung zum Bebauungsplan befürwortete Lösung ersetzt werde. Seine Ansicht ist mit Bundesrecht nicht vereinbar.

Aus § 9 Abs. 8 Satz 1, § 10 Abs. 3 Satz 2 und 4 BauGB ergibt sich, dass die Begründung des Bebauungsplans an dessen Charakter nicht teilnimmt, vor allem nicht rechtsverbindlich wird. Dies außer Acht lassend hat das Normenkontrollgericht der Planbegründung einen Stellenwert eingeräumt, der ihr nicht zukommt. Die Begründung eines Bebauungsplans ist kein Planbestandteil (BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 - BVerwG 4 CN 3.02 - NVwZ 2004, 229, zur Veröffentlichung in BVerwGE bestimmt). Sie kann sich über eindeutige textliche oder auch zeichnerische Festsetzungen nicht hinwegsetzen und nur insoweit Bedeutung haben, als sie gegebenenfalls zur Auslegung und Erklärung unklarer Satzungsbestimmungen heranzuziehen ist. Die Regelung in Nr. 7.7. des Bebauungsplans, wonach die im Grünordnungsplan vorgesehenen Ausgleichsmaßnahmen dessen Bestandteil sind, und die Anordnung im Grünordnungsplan, als Ausgleichsmaßnahme seien auf dem Gelände der Sandgrube L. u.a. wechselfeuchte Verrieselungsflächen für Regenwasserverrieselung aus den angrenzenden Baugebieten zu entwickeln, sind eindeutig. Stimmt, wovon die Vorinstanz mit den Verfahrensbeteiligten ausgegangen ist, die genannte Anordnung im Grünordnungsplan auch mit der zeichnerischen Festsetzung des für die Verrieselungsflächen vorgesehenen Teils des Grubengeländes als öffentliche Grünanlage mit der Zweckbestimmung Parkanlage überein, lässt der Bebauungsplan keine Fragen offen und ist für eine Auslegung kein Raum. Indem das Normenkontrollgericht die planerische Ausweisung von Versickerungsflächen zur Verrieselung anfallenden Oberflächenwassers aus den Nachbarbaugebieten mit der Aussage in der Begründung zum Bebauungsplan, das Wasser solle über die Kanalisation beseitigt werden, beiseite geschoben hat, hat es die Planbegründung der Sache nach in den Rang einer Festsetzung erhoben.

Aus dem Vorstehenden ergibt sich, dass der angefochtene Bebauungsplan mit der Festsetzung wechselfeuchter Verrieselungsflächen zur Versickerung des Regenwassers aus den umliegenden Baugebieten eine Regelung enthält, die er nach dem Willen des Satzungsgebers nicht haben soll. Darin liegt ein Abwägungsfehler, weil

der Inhalt des Plans nicht von einer darauf ausgerichteten Abwägungsentscheidung getragen ist (so auch Reidt in: Gelzer/Bracher/Reidt, Bauplanungsrecht, 6. Aufl., S. 205, Rn. 678; Stürer, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 2. Aufl., S. 333, Rn. 794). Dieser Fehler im Abwägungsvorgang ist im Sinne des § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB beachtlich. Er ist offensichtlich, weil er aus einem Vergleich der Festsetzungen des Plans und dessen Begründung unmittelbar hervorgeht. Er hat das Abwägungsergebnis auch beeinflusst; denn der tatsächliche Wille würde im Fall seiner Umsetzung zu einer anderen Festsetzung führen. Zwar mag es sein, dass, wie der Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung vor dem Senat behauptet hat, trotz der Beseitigung des Niederschlagswassers durch die Kanalisation an gleicher Stelle Verrieselungsflächen ausgewiesen würden. Diese Flächen wären aber nicht zur Aufnahme des Oberflächenwassers aus den benachbarten Baugebieten bestimmt und hätten deshalb nicht die Funktion, die ihnen nach dem Grünordnungsplan zukommen soll, nämlich durch die Zufuhr von Niederschlagswasser von außerhalb die Versiegelung des Bodens durch den Bau der geplanten L 422n auszugleichen.

Ohne die Verrieselung des Regenwassers aus den Nachbarbaugebieten in der Sandgrube L. fehlt dem Ausgleichskonzept des Bebauungsplans, das für die vorgesehene Neuführung der L 422n entwickelt worden ist, ein nicht unwesentlicher Bestandteil. Die Beseitigung des Defizits ist im ergänzenden Verfahren nach § 215a BauGB möglich. Solange sie aussteht, darf der Bebauungsplan nicht vollzogen werden. Die Erklärung der Unwirksamkeit nur des Ausgleichskonzepts kommt nicht in Betracht, weil die Ausweisung der L 422n nach einem naturschutzrechtlichen Ausgleich verlangt. Ohne Aussetzung des Plans wäre nicht gewährleistet, dass die Antragsgegnerin ihr Ausgleichskonzept noch einmal überarbeitet, bevor die Straßenplanung verwirklicht wird.

b) Mit § 9 Abs. 8 Satz 1, § 10 Abs. 3 Satz 2 und 4 BauGB unvereinbar ist ferner die Ansicht des Normenkontrollgerichts, westlich des Regenrückhaltebeckens sei ein Spielplatz festgesetzt. Auch insoweit hat das Gericht die Begründung des Bebauungsplans zu Unrecht zum Bestandteil seiner Festsetzungen erklärt. Der Antragstellerin ist darin beizupflichten, dass es in der Frage, ob und an welchem Standort in der Sandgrube L. ein Spielplatz errichtet werden soll, dem Bebauungsplan an der

erforderlichen Bestimmtheit mangelt. Die Planurkunde lässt einen Spielplatz auf dem Grubengelände überhaupt nicht zu. Soweit die dortige Fläche als öffentliche Grünfläche festgesetzt ist, enthält sie die Zweckbestimmung Parkanlage. Soll ein Spielplatz angelegt werden, bedarf es einer Ausweisung als öffentliche Grünfläche mit dieser Zweckbestimmung (vgl. § 9 Nr. 15 BauGB sowie BVerwG, Urteile vom 16. Februar 1973 - BVerwG 4 C 66.69 - BVerwGE 42, 5 ff. und vom 21. Juni 1974 - BVerwG 4 C 14.74 - BRS 28 Nr. 138). Im Widerspruch zu der Festsetzung der Parkfläche sieht der Grünordnungsplan im Katalog der Ausgleichsmaßnahmen östlich des Regenrückhaltebeckens einen Kinderspielplatz vor. Die Begründung zum Bebauungsplan trägt zur Auflösung des Widerspruchs nichts bei, sondern stiftet zusätzliche Verwirrung, indem sie für einen Spielplatz einen Standort westlich des Regenrückhaltebeckens vorsieht.

c) In diesem Zusammenhang macht der Senat darauf aufmerksam, dass sich die Antragsgegnerin bei einer eventuellen Überarbeitung des Ausgleichskonzepts auch dem Thema der Steilwände zu widmen haben wird, die nach dem Grünordnungsplan im Rahmen der Ausgleichsmaßnahmen in der Sandgrube L. zu erhalten sind. Im Grünordnungsplan sind vier Steilwände eingezeichnet. Drei davon sind, wie der Vertreter der Antragsgegnerin in der mündlichen Verhandlung eingeräumt hat, nicht mehr vorhanden. Das schließt ein Festhalten am bisherigen Ausgleichskonzept aus. Ob und inwieweit die Verordnung der Bezirksregierung Düsseldorf vom 12. Februar 2004, mit der die Grube unter Naturschutz gestellt worden ist, Vorgaben für das neu zu schaffende Ausgleichskonzept enthält, vermag der Senat nicht zu beurteilen.

3. Obwohl es nicht mehr darauf ankommt, ist im Interesse des Rechtsfriedens darauf hinzuweisen, dass die Entscheidung des Normenkontrollgerichts, der Rat der Antragsgegnerin habe das Interesse der Antragstellerin an einer Verfüllung der Sandgrube erkannt und mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt, revisionsgerichtlich nicht zu bemängeln ist.

a) Das Erstgericht hat den Sachverhalt dahingehend gewürdigt, dass der Rat der Antragsgegnerin zugunsten der Antragstellerin nur ein umfänglich sehr beschränktes Verfüllungsinteresse in die Waagschale werfen musste; denn es hat die Annahme des Satzungsgebers gebilligt, dass der von der Firma ... in Aussicht gestellte Rekulti-

vierungsplan bis auf geringe Teilbereiche keine Verfüllung vorsehen werde. Einen Widerspruch zu den schriftlichen Eingaben der Firma ... vom 7. und 22. September 1998, in denen von einer Teilverfüllung die Rede ist, hat es darin nicht gesehen. Diese Tatsachenwürdigung mag zweifelhaft sein. Sie ist aber nach § 137 Abs. 2 VwGO bindend, weil sie entgegen der Auffassung der Antragstellerin nicht gegen Denkgesetze verstößt. Auch eine Verfüllung nur geringer Teilbereiche einer Grube ist eine Teilverfüllung.

b) Nach Auffassung der Vorinstanz durfte das (Teil-)Verfüllungsinteresse in der Abwägung mit den konkurrierenden öffentlichen Belangen zurückgestellt werden, weil die Befugnis zur Verfüllung von vornherein nicht dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG unterfalle, der Antragstellerin auch keine Rechtsansprüche aufgrund einfachen Rechts oder eines Verwaltungsakts zustünden und ihr wirtschaftliches Interesse an der Verfüllung daher nur einen geringen Stellenwert habe. Die Aussage, die Befugnis zur Verfüllung eines Grundstücks falle nicht in den Schutzbereich des Art. 14 GG, mag bedenklich sein, soweit nicht § 1a Abs. 4 WHG eingreift. Dem braucht hier aber nicht nachgegangen zu werden.

Wenn die Befugnis zur Verfüllung eines Grundstücks Ausfluss des Grundrechts auf Eigentum sein sollte, wäre sie nur nach Maßgabe des einfachen Rechts geschützt. Das Normenkontrollgericht hat verneint, dass das einfache Recht der Antragstellerin die Verfüllung der Sandgrube L. erlaubt. Ein Anspruch ergebe sich insbesondere nicht aus dem nordrhein-westfälischen Abgrabungsgesetz. An diesen Befund ist der Senat gebunden, weil es sich bei dem Abgrabungsgesetz um irrevisibles Landesrecht handelt (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO). Unabhängig davon lässt sich das Interesse der Antragstellerin an der Verfüllung der Sandgrube nicht dem Eigentumsbestand zurechnen, weil sich diese Nutzung nicht anbot (vgl. zu diesem Erfordernis BVerwG, Urteil vom 24. Juni 1993 - BVerwG 7 C 26.92 - BVerwGE 94, 1 <11>). Nach der Wertung des Normenkontrollgerichts, die den Senat nach § 137 Abs. 2 VwGO bindet, hatten sich die natürlichen und landschaftsräumlichen Gegebenheiten der Grube nämlich schon in Richtung ihrer Erhaltungswürdigkeit entwickelt. Ob der Hinweis im angefochtenen Urteil auf die "Situationsgebundenheit" des Grubengeländes die Entscheidung selbständig trägt oder ob er ein Bestandteil einer in sich geschlossenen Begründung ist, kann dahinstehen. Im Falle einer selbständig

tragenden Begründung beruht das Normenkontrollurteil nicht im Sinne des § 137 Abs. 1 VwGO auf dem Rechtssatz, die Befugnis zur Verfüllung unterfalle von vornherein nicht dem Eigentumsschutz des Art. 14 GG, im anderen Fall erweist es sich in diesem Punkt als im Ergebnis richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 155 Abs. 1 Satz 3 VwGO.

Dr. Paetow

Dr. Lemmel

Halama

Gatz

Dr. Jannasch

### B e s c h l u s s

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

Dr. Paetow

Dr. Lemmel

Halama

Gatz

Dr. Jannasch

Sachgebiet: BVerwGE: ja  
Bauplanungsrecht Fachpresse: ja  
Straßenrecht

Rechtsquellen:

BauGB § 1 Abs. 3; § 1 Abs. 6; § 9 Abs. 8; § 10 Abs. 3; § 214 Abs. 3 Satz 2  
FStrG § 17 Abs. 3 Satz 1; § 17 Abs. 7  
GG Art. 14 Abs. 1  
StrWG NRW § 38 Abs. 4; § 39 Abs. 1; § 39 Abs. 7 Satz 1  
VwVfG NRW § 75 Abs. 4

Stichworte:

Bebauungsplan; Straßenplanung; planfeststellungsersetzenden Bebauungsplan; Erforderlichkeit; Mangel der Finanzierbarkeit; Realisierbarkeit des Vorhabens; inhaltliche Bestimmtheit; Begründung zum Bebauungsplan; Abwägung; Divergenz von Festsetzung und planerischem Willen; Beachtlichkeit eines Abwägungsfehlers.

Leitsätze:

Ein planfeststellungsersetzender Bebauungsplan, der die Trasse einer Landesstraße festsetzt, ist grundsätzlich nicht erforderlich im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB, wenn die Verwirklichung des Vorhabens innerhalb eines Zeitraums von etwa zehn Jahren nach In-Kraft-Treten des Plans ausgeschlossen erscheint.

Ein Bebauungsplan leidet an einem Abwägungsfehler, wenn seine Festsetzungen nicht dem Willen des Satzungsgebers entsprechen.

Urteil des 4. Senats vom 18. März 2004 - BVerwG 4 CN 4.03

I. OVG Münster vom 29.01.2002 - Az.: OVG 10a D 98/99.NE -