



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 6.12
OVG 1 C 10048/12

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 3. Juni 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

ohne weitere mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision des Antragstellers gegen das Urteil des
Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 29. Juni
2012 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Revisionsverfah-
rens.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist die Neufassung des Bebauungsplans „Teilgebiet Brückenkopf/A.straße“ im Stadtteil B. der Antragsgegnerin.
- 2 Der Antragsteller ist Miteigentümer eines Grundstücks im Geltungsbereich des Bebauungsplans, das mit einem Wohnhaus bebaut ist. Südlich grenzt das Gelände einer ehemaligen Sektkellerei an sein Grundstück an. Für die Umnutzung dieses Geländes zu einer Brauerei mit Außengastronomie hatte ein Investor im Mai 2010 erfolglos einen Bauvorbescheid beantragt.
- 3 Im Ursprungs-Bebauungsplan aus dem Jahre 1962 war der betreffende Bereich als allgemeines Wohngebiet festgesetzt. Der streitgegenständliche Bebauungsplan weist ein Teilgebiet des Ursprungs-Bebauungsplans, in dem auch das Grundstück des Antragstellers und das Gelände der ehemaligen Sektkellerei liegen, als gegliedertes Mischgebiet aus. Ein der Mosel zugewandter Teil des Plangebiets liegt im festgesetzten Überschwemmungsgebiet.

- 4 Auf den Normenkontrollantrag des Antragstellers hatte das Oberverwaltungsgericht die Ende 2010 als Satzung beschlossene und ortsüblich bekannt gemachte ursprüngliche Fassung des Bebauungsplans mit Urteil vom 8. Juni 2011 - 1 C 11239/10.OVG - (BauR 2011,1701) wegen einer fehlerhaften Ermittlung der durch den Schiffsverkehr auf der Mosel hervorgerufenen Geräuschimmissionen aufgehoben. Die Antragsgegnerin leitete daraufhin ein Änderungsverfahren ein, ließ die Geräuschimmissionsprognose überarbeiten und passte den Bebauungsplanentwurf dem Ergebnis der neuen Begutachtung an. Der Bebauungsplan wurde Anfang 2012 als Satzung beschlossen und ortsüblich bekannt gemacht.

- 5 Den hiergegen gerichteten Normenkontrollantrag des Antragstellers hat das Oberverwaltungsgericht abgelehnt. Die Planung sei weder eine unzulässige Gefälligkeitsplanung, noch liege ein sog. Etikettenschwindel vor. Als Ziel der Umplanung sei zwar zunächst die Realisierung des Vorhabens auf dem Grundstück der Sektkellerei benannt worden, nunmehr stehe aber vor allem die fremdenverkehrliche Aufwertung des Bereichs im Vordergrund. Auch könne dem Baugebiet der Charakter eines Mischgebiets nicht deshalb abgesprochen werden, weil in Teilbereichen Wohnnutzung vorhanden sei. Auf der Grundlage der Neuplanung sei auch ein Verstoß gegen das Gebot der zutreffenden Ermittlung und Bewertung der abwägungserheblichen Belange nicht (mehr) gegeben. Die Vorhalte des Antragstellers gegen die ermittelten Lärmwerte griffen unter keinem genannten Gesichtspunkt durch. Das gelte insbesondere für den Vortrag, dass die zugrunde gelegten Verkehrsdaten veraltet gewesen seien; die Antragsgegnerin sei nicht verpflichtet gewesen, ihrer Begutachtung noch nicht veröffentlichte Daten zugrunde zu legen; auch eine „permanente Nachbegutachtung“ sei nicht geboten gewesen. Die prognostische Beurteilung des Gutachtens der Antragsgegnerin sei auch vertretbar. Zwar erscheine der gewählte Worst-Case-Ansatz nicht ganz unproblematisch, weil höhere Werte zugleich die Umstufung zu einem belastungsintensiveren Gebiet bedingen könnten. Der Ansatz wirke sich jedoch auf die künftige Einordnung des Plangebiets als Mischgebiet nicht entscheidungserheblich aus. Die Antragsgegnerin habe im Planungsverfahren deutlich gemacht, dass es sich aus ihrer Sicht bereits um ein faktisches Mischgebiet handele. Die Überschreitung bestimmter Lärmwerte sei

daher für die Festsetzung eines Mischgebiets nicht maßgeblich gewesen. Die behaupteten Ermittlungsfehler seien - ihr Vorliegen unterstellt - zudem nach den Planerhaltungsvorschriften unbeachtlich, weil sie sich auf das Ergebnis des Verfahrens nicht ausgewirkt hätten. Auf der Grundlage dieser Feststellungen verstoße die Planung eines Mischgebiets unter Inkaufnahme der hierdurch entstehenden höheren Lärmimmissionen auch nicht gegen die Abwägungspflichten des § 1 Abs. 7 BauGB. Der Bebauungsplan sei schließlich auch nicht wegen eines Verstoßes gegen § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG unwirksam, wonach in festgesetzten Überschwemmungsgebieten die Ausweisung neuer Baugebiete untersagt sei. Der Begriff der „neuen Baugebiete“ sei nur für diejenigen Planungen anzuwenden, die erstmals eine Bebauung zuließen. Nach Sinn und Zweck der Regelung sei es allenfalls erforderlich, solche Änderungsplanungen auszuschließen, die zu einer beachtlichen neuen Flächenversiegelung und/oder zu einer wesentlichen Behinderung des Hochwasserabflusses führten. Dies sei vorliegend zu verneinen, weil das Gebiet praktisch vollständig bebaut sei und seine Nutzung bereits heute weitgehend einem Mischgebiet entspreche. Der theoretisch gegebene Unterschied in der Grundflächenzahl nach der Baunutzungsverordnung und die tatsächlich nur moderat veränderten Baugrenzen begründeten insofern keine Ausnahme.

- 6 Das Oberverwaltungsgericht hat die Revision zugelassen, weil die Frage der Auslegung des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG bisher nicht hinreichend geklärt sei. Der Antragsteller hat von dem zugelassenen Rechtsmittel Gebrauch gemacht. Im Termin zur mündlichen Verhandlung vor dem Senat hat der Antragsteller Auszüge aus dem Regionalen Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald 2006 (im Folgenden: RROP 2006) überreichen lassen; er macht nunmehr geltend, dass der Bebauungsplan auch deshalb unwirksam sei, weil die Antragsgegnerin das in Ziffer 4.2 „Freiraumsicherung“ unter Z1 festgelegte Ziel des RROP 2006, wonach „die Vorranggebiete für Hochwasserschutz ... von jeglicher Bebauung freizuhalten“ seien, nicht beachtet und damit gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB verstoßen habe. Diese Zielfestlegung enthalte eine strikt verbindliche Vorgabe, die jegliche Bebauung und damit Erweiterungen oder ähnliches ausschließen. Nach der Begründung/Erläuterung zu Z1 umfassten die Vorranggebiete unter anderem die förmlich festgesetzten

Überschwemmungsgebiete. Das Ziel sei hinreichend bestimmt, abschließend abgewogen und damit wirksam.

- 7 Die Antragsgegnerin verteidigt das angegriffene Urteil. Nach ihrer Auffassung handelt es sich bei Z1 nicht um ein Ziel der Raumordnung in Gestalt einer Vorranggebietsfestlegung. Vielmehr habe der Plangeber lediglich die für ihn vorrangige Festsetzung eines Überschwemmungsgebiets nachrichtlich in den Regionalen Raumordnungsplan übernehmen wollen. Jedenfalls soweit die festgesetzten Überschwemmungsgebiete überplant seien, sei dort nicht ein Vorranggebiet, sondern ein Vorbehaltsgebiet ausgewiesen.

II

- 8 Der Senat kann ohne (weitere) mündliche Verhandlung entscheiden, weil die Beteiligten in der mündlichen Verhandlung hierauf verzichtet haben (§ 101 Abs. 2 VwGO).
- 9 Die zulässige Revision ist unbegründet. Das angegriffene Normenkontrollurteil hält im Ergebnis einer bundesrechtlichen Überprüfung stand.
- 10 1. Die Auffassung des Oberverwaltungsgerichts, dass § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG der streitgegenständlichen Planung nicht entgegenstehe, ist bundesrechtlich nicht zu beanstanden.
- 11 a) Nach dieser Vorschrift ist in festgesetzten Überschwemmungsgebieten „die Ausweisung von neuen Baugebieten in Bauleitplänen oder sonstigen Satzungen nach dem Baugesetzbuch, ausgenommen Bauleitpläne für Häfen und Werften,“ untersagt. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass „die Ausweisung von neuen Baugebieten“ im Sinne der Vorschrift nur die erstmalige Ermöglichung einer Bebauung durch Bauleitplanung oder städtebauliche Satzungen meint, während die bloße Änderung der Gebietsart eines bereits bisher ausgewiesenen Baugebiets - hier: die Umplanung eines festgesetzten allgemeinen Wohngebiets in ein Mischgebiet - dieses Tatbestandsmerkmal nicht erfüllt.

- 12 Die Beschränkung der Regelungswirkung des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG auf eine Untersagung der erstmaligen Ermöglichung einer Bebauung von Flächen war der ausdrückliche Wille des Gesetzgebers. Sowohl die im Gesetzgebungsverfahren beteiligten Verbände (BTDrucks 15/3510 S. 2 ff.) als auch der Bundesrat (BTDrucks 16/13306 S. 19) hatten sich ausdrücklich auf den Standpunkt gestellt, dass sich das Planungsverbot nur gegen die Planung von neuen Baugebieten richte, mit denen erstmals eine zusammenhängende Bebauung im festgesetzten Überschwemmungsgebiet ermöglicht werden solle, während die Überplanung oder Umplanung bereits bebauter Bereiche nicht unter das Verbot des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG falle. Unterschiedliche Positionen nahmen die Beteiligten lediglich insoweit ein, als der Bundesrat eine genauere Definition des Begriffs der „neuen Baugebiete“ für dringend geboten hielt, während die Verbände für eine diesbezügliche Klarstellung keine Veranlassung sahen, weil sich die Zulässigkeit der Überplanung bestehender Bausubstanz mit hinreichender Deutlichkeit aus dem Regierungsentwurf ergebe. Der Position der Verbände schloss sich auch die Bundesregierung an (BTDrucks 16/13306 S. 32). Dass die bloße Um- oder Überplanung bereits bebauter Gebiete nicht von der Verbotsvorschrift erfasst sein sollen, entsprach deshalb der einmütigen Vorstellung aller am Gesetzgebungsverfahren Beteiligten.
- 13 Dieser historische Gesetzgeberwille findet im Wortlaut der Vorschrift eine hinreichende Stütze. Das Attribut „neu“ bezieht sich nach der Wortstellung auf den Begriff des „Baugebiets“. Der Wortlaut der Vorschrift stellt damit klar, dass es nicht um eine „Neuausweisung“ bereits ausgewiesener oder - hier nicht von Bedeutung - um die Überplanung bebauter Innenbereichslagen, sondern um die erstmalige Ausweisung „neuer Baugebiete“ geht, mithin von Flächen, die vor der Ausweisung noch keine festgesetzten oder faktischen Baugebiete waren und hinsichtlich derer mit der Ausweisung erstmalig die Möglichkeit der Bebauung eröffnet werden soll. Hätte der Bundesgesetzgeber mit der Verbotsvorschrift auch die Überplanung bestehender Baugebiete erfassen wollen, hätte es nahegelegen, dies im Wortlaut der Verbotsvorschrift zum Ausdruck zu bringen, wie dies in anderslautenden wasserrechtlichen Vorschriften der Länder (vgl. z.B. in § 113 Abs. 1 Satz 1 Nr. 7 WG NRW a.F.: „... das Ausweisen von Bauge-

bieten ... einschließlich deren Änderung ...“) der Fall war (Zychowski/Reinhardt, WHG, 10. Aufl. 2010, § 78 Rn. 6). Soweit § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG - im Gegensatz zur Vorgängervorschrift des § 31b Abs. 4 Satz 1 WHG a.F. - nicht nur die Ausweisung von neuen Baugebieten „in Bauleitplänen“, sondern auch „in sonstigen Satzungen nach dem BauGB“ regelt, spricht dies ebenfalls nicht dafür, dass grundsätzlich jede Überplanung oder Änderung von Baugebietsausweisungen untersagt ist. Denn diese Ergänzung des Wortlauts ist allein instrumentell zu verstehen. Mit ihr sollten auch Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB sowie Außenbereichssatzungen nach § 35 Abs. 6 BauGB in die Verbotsvorschrift einbezogen werden, die ebenfalls die Möglichkeit einer erstmaligen Bebauung eröffnen. Ein Argument für eine beabsichtigte Einbeziehung der Um- oder Überplanung ausgewiesener oder faktisch bestehender Baugebiete in den Begriff der „neuen Baugebiete“ lässt sich daraus nicht herleiten (a.A. Queitsch, in: Wellmann/Queitsch/Fröhlich, WHG, 1. Aufl. 2010, § 78 Rn. 3).

- 14 Diese durch Wortlaut und historischen Gesetzgeberwillen gestützte Interpretation wird durch einen systematischen Abgleich mit § 78 Abs. 2 WHG zusätzlich untermauert. In dieser Vorschrift sind die Voraussetzungen geregelt, unter denen die zuständige Behörde abweichend von § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG die Ausweisung neuer Baugebiete ausnahmsweise zulassen kann. Nach § 78 Abs. 2 Nr. 1 WHG kommt dies in Betracht, wenn „keine anderen Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung bestehen oder geschaffen werden können“. Die Ausnahmeregelung geht also ersichtlich davon aus, dass der in § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG formulierte Verbotstatbestand Möglichkeiten der Siedlungsentwicklung beschneidet, also nur solche Flächen erfasst, die erstmalig einer Bebauung zugeführt werden sollen. Noch klarer kommt dieses Verständnis in § 78 Abs. 2 Nr. 2 WHG zum Ausdruck, wonach eine Ausweisung ausnahmsweise zugelassen werden kann, wenn „das neu auszuweisende Gebiet an ein bestehendes Baugebiet angrenzt“. Der damit verfolgte sog. Arrondierungsgrundsatz (Hünnekens, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand August 2013, § 78 WHG Rn. 25) ginge ins Leere, wenn von dem Verbotstatbestand des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG bereits bestehende Baugebiete erfasst wären.

- 15 b) Es besteht keine Notwendigkeit, dieses Normverständnis entsprechend den ergänzenden Überlegungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 25) für den Fall zu korrigieren, dass die Umplanung zu einer erheblichen Nachverdichtung des Baugebiets oder zu einer hochwasserschutzrelevanten zusätzlichen Flächenversiegelung führt. Dies gilt bereits deshalb, weil die hier streitgegenständliche Umplanung nach den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts keine erhebliche Nachverdichtung ermöglicht. Eine Erweiterung des nach Wortlaut und Entstehungsgeschichte auf die Neuausweisung von Baugebieten beschränkten Verbotstatbestandes ist aber auch nach Sinn und Zweck der Verbotsnorm nicht veranlasst. Denn eine an die jeweilige Planungssituation angepasste Berücksichtigung des Hochwasserschutzes ist im Fall einer durch Planung ermöglichten erheblichen Nachverdichtung eines bereits vorhandenen Baugebiets im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung (§ 1 Abs. 7, § 2 Abs. 3 i.V.m. § 1 Abs. 6 Nr. 1 und 12 BauGB) sowie der für die Vorhabenzulassung erforderlichen wasserrechtlichen Abweichungsentscheidungen (§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 WHG) sichergestellt.
- 16 2. Bundesrechtlich unbedenklich ist ferner die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass die streitgegenständliche Umplanung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB erforderlich sei.
- 17 Zur Begründung der Erforderlichkeit der Planung hat das Oberverwaltungsgericht (UA S. 8) auf sein Urteil vom 8. Juni 2011 (- 1 C 11239/10.OVG - BauR 2011, 1701) und dort wiederum auf seinen Beschluss vom 30. Dezember 2010 (- 1 B 11240/10.OVG - BA S. 8 f.) verwiesen. In diesen in Bezug genommenen Entscheidungen war das Oberverwaltungsgericht von einer doppelten planerischen Zielsetzung der Antragsgegnerin ausgegangen: einerseits von dem Ziel, die Planung an den gewandelten Bestand im Plangebiet anzupassen, der durch schon vorhandene touristische, gewerbliche und weitere Mischnutzung gekennzeichnet sei; andererseits aber auch davon, dass diese Entwicklung von der Antragsgegnerin nicht als „Fehlentwicklung“ bewertet worden sei, sondern dieser Stadtteil vielmehr „insbesondere aufgrund seiner günstigen Lage in seiner fremdenverkehrlichen Bedeutung für die (Gesamtstadt) gestützt werden“ und diese gesichert und gegebenenfalls auch ausgebaut werden sollte.

Die gutachtlich ermittelte Überschreitung der Lärmorientierungswerte sei demgegenüber für die Festsetzung des Mischgebiets nicht maßgeblich gewesen. Dass das Oberverwaltungsgericht diese - mit Verfahrensrügen nicht angegriffenen und damit für das Revisionsverfahren bindenden (§ 137 Abs. 2 VwGO) - Feststellungen teilweise bei der Überprüfung des Abwägungsvorgangs getroffen hat (z.B. UA S. 12 f.), ändert nichts an deren sachlicher Tragfähigkeit auch im Rahmen der Planrechtfertigung. Die vom Antragsteller geltend gemachten Defizite bei der Ermittlung der Lärmvorbelastung waren deshalb für die Erforderlichkeit der Planung ohne Belang.

- 18 Dass die Zielsetzung, die Planung an die gewandelten touristischen, gewerblichen und sonstigen Mischnutzungen im Plangebiet anzupassen, ein von positiven städtebaulichen Gründen getragenes Planungsziel ist und die Ausweisung eines Mischgebiets grundsätzlich geeignet ist, diese Zielsetzung zu fördern (vgl. hierzu Urteil vom 27. März 2013 - BVerwG 4 C 13.11 - BVerwGE 146, 137 Rn. 9), steht außer Frage. Soweit der Antragsteller die städtebauliche Erforderlichkeit der Planung hinsichtlich derjenigen Teilbereiche des Plangebiets in Zweifel zieht, die bislang eine „reine Wohnbebauung“ aufweisen, legt er nicht die Planungsziele zugrunde, von denen das Oberverwaltungsgericht ausgegangen ist. Insbesondere blendet er das weitere Ziel der Antragsgegnerin aus, die fremdenverkehrliche Entwicklung im Plangebiet zu sichern und auszubauen und dadurch den Stadtteil fremdenverkehrlich aufzuwerten. Dieses Ziel ist grundsätzlich ebenfalls von positiven städtebaulichen Gründen getragen. Dass zur Verwirklichung dieses Ziels die Festsetzung eines Mischgebiets in bisher ausschließlich zu Wohnzwecken genutzten Teilgebieten des Plangebiets gerechtfertigt sein kann, erschließt sich von selbst und bedarf keiner Vertiefung.
- 19 Soweit der Antragsteller geltend macht, die Antragsgegnerin wolle in Wirklichkeit überhaupt keine Fortentwicklung der in die Planung einbezogenen Wohnbereiche, vielmehr diene die Einbeziehung allein dem Zweck, durch die Minderung des Schutzniveaus für die Wohnnutzung die Umwandlung der ehemaligen Sektkellerei in einen Brauereibetrieb mit Außengastronomie zu ermöglichen, ist vorab darauf hinzuweisen, dass auch eine solche planerische Zielsetzung im Rahmen des generellen Ziels, die fremdenverkehrliche Entwicklung in dem be-

treffenden Stadtteil zu sichern und auszubauen, eine von positiven städtebaulichen Gründen getragene, nicht nur dem privaten Interesse des Investors dienende und damit die Planung rechtfertigende Zielsetzung wäre. Im Übrigen legt der Antragsteller bei dieser Rüge wiederum Planungsziele zugrunde, von denen das Oberverwaltungsgericht nicht ausgegangen ist. Das Oberverwaltungsgericht hat nämlich festgestellt, dass das von der Antragsgegnerin formulierte Planungsziel sich nicht auf das Nachbargrundstück der ehemaligen Sektkellerei beschränke, sondern darüber hinausgehe, und sich aus den Festsetzungen des Bebauungsplans nicht zweifelsfrei herleiten lasse, dass die behauptete städtebauliche Zielsetzung lediglich vorgeschoben sei und nicht ernstlich verfolgt werde. Der Vorwurf einer unzulässigen Gefälligkeitsplanung geht deshalb ins Leere.

- 20 Gleiches gilt für die Rüge eines unzulässigen „Etikettenschwindels“. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts war die mit dem „Mischgebiet“ ermöglichte Entwicklung des Plangebiets in Richtung Sicherung und Ausbau der fremdenverkehrlichen Entwicklung ausdrücklich gewollt, also gerade kein bloßes „Etikett“, mit dem die wahren Planungsabsichten verdeckt werden sollten.
- 21 3. Der seitens des Antragstellers im Termin zur mündlichen Verhandlung im Revisionsverfahren erstmals behauptete Verstoß des Bebauungsplans gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB lässt sich ebenfalls nicht feststellen.
- 22 Nach Ansicht des Antragstellers ergibt sich der Widerspruch zu § 1 Abs. 4 BauGB daraus, dass die Antragsgegnerin das in Ziffer 4.2 „Freiraumsicherung“ unter Z1 des RROP 2006 festgelegte Ziel nicht beachtet habe, wonach „die Vorranggebiete für Hochwasserschutz ... von jeglicher Bebauung freizuhalten“ seien, wobei die Vorranggebiete unter anderem auch die förmlich festgesetzten Überschwemmungsgebiete umfassten. Der behauptete Bundesrechtsverstoß lässt sich unter Berücksichtigung der Bindungswirkungen, die von dem vorinstanzlichen Urteil ausgehen, nicht feststellen.

- 23 Gemäß § 137 Abs. 1 VwGO kann die Revision nur darauf gestützt werden, dass das angefochtene Urteil auf einer Verletzung revisiblen Rechts beruht. Das in § 1 Abs. 4 BauGB normierte Anpassungsgebot ist Bestandteil des revisiblen Bundesrechts. Die Vorschrift verlangt, dass die Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen sind. Die in einem Regionalen Raumordnungsplan festgelegten Ziele der Raumordnung sind Bestandteil des irrevisiblen Landesrechts. Die sich deswegen für das Revisionsgericht nach dem gemäß § 173 VwGO auch im Verwaltungsprozess entsprechend anzuwendenden § 560 ZPO ergebende Bindung umfasst den von der Vorinstanz festgestellten Inhalt und den Geltungsbereich des irrevisiblen Rechts ebenso wie die Frage, ob ein bestimmter Rechtssatz besteht, also rechtsgültig ist, und Anwendung findet (Eichberger/Buchheister, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand April 2013, § 137 Rn. 82). Zu diesen Feststellungen darf sich das Revisionsgericht nicht in Widerspruch setzen, sofern die Vorinstanz diese ohne Verstoß gegen Bundesrecht getroffen hat (Neumann, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 3. Aufl. 2010, § 137 Rn. 116).
- 24 Die Bindungswirkung nach § 560 ZPO ist dabei nicht nur in positiver, sondern auch in negativer Hinsicht zu beachten (BGH, Urteil vom 9. Juli 1956 - III ZR 320/54 - BGHZ 21, 214 <217>). Eine Bindung besteht folglich auch dann, wenn die Vorinstanz zum Ausdruck gebracht hat, dass eine Bestimmung des irrevisiblen Rechts aus ihrer Sicht zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht bestanden hat oder auf den zu entscheidenden Fall nicht anwendbar ist (Eichberger/Buchheister a.a.O.). Hierfür ist nicht von entscheidender Bedeutung, ob die Vorinstanz die irreversible Rechtsnorm in den Urteilsgründen ausdrücklich erwähnt und geprüft oder sie überhaupt angeführt hat. Denn durch die Nichterwähnung kann ebenfalls zum Ausdruck kommen, dass die irreversible Rechtsnorm aus der Sicht der Vorinstanz entweder nicht besteht oder auf den vorliegenden Fall nicht anwendbar ist (BGH, Urteil vom 9. Juli 1956 a.a.O. 217).
- 25 Eine Bindung an irrevisibles Recht besteht für das Revisionsgericht allerdings dann nicht, wenn die Vorinstanz eine einschlägige Vorschrift des irrevisiblen Rechts übersehen (BGH, Urteil vom 23. Oktober 1963 - V ZR 146/57 - BGHZ 40, 197 <200>, nicht angewandt (vgl. Urteil vom 15. November 1990 - BVerwG

3 C 49.87 - Buchholz 310 § 113 VwGO Nr. 224 S. 65) oder bei der Bestimmung des Inhalts von Landesrecht gegen Bundesrecht verstoßen hat (Urteil vom 18. Dezember 1987 - BVerwG 4 C 9.86 - BVerwGE 78, 347 <351>). In diesem Fall hält sich das Bundesverwaltungsgericht für befugt, die landesrechtliche Norm selbst auszulegen und anzuwenden, wenn es nach seiner Rechtsauffassung auf sie ankommt (Urteil vom 6. Juni 2002 - BVerwG 4 CN 4.01 - BVerwGE 116, 296 <300>).

- 26 Im vorliegenden Fall kann nicht davon ausgegangen werden, dass das Oberverwaltungsgericht die fragliche Bestimmung zum Hochwasserschutz des RROP 2006 übersehen hat oder diese ihm unbekannt gewesen ist. Das folgt bereits aus dem Vortrag des Antragstellers, wonach sich die Existenz des (vermeintlichen) Raumordnungsziels aus der Begründung des Bebauungsplans ergebe, die Bestandteil der dem Oberverwaltungsgericht vorgelegten Normsetzungsunterlagen gewesen sei. Es spricht auch nichts dafür, dass das Oberverwaltungsgericht die fragliche Bestimmung unter Verkennung ihrer Entscheidungserheblichkeit nicht angewandt hat. Es liegt vielmehr auf der Hand, dass es die Bestimmung unerwähnt gelassen hat, weil es für einen Verstoß des Bebauungsplans gegen § 1 Abs. 4 BauGB keine Anhaltspunkte gab und infolge fehlender Problematisierung durch die Beteiligten auch keine Notwendigkeit bestand, hierauf näher einzugehen. Da somit Gründe, die für eine regelwidrige Nichtanwendung des RROP 2006 sprechen, insgesamt nicht ersichtlich sind, hat der Senat gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO davon auszugehen, dass die Ziele des RROP 2006 als Teile des irrevisiblen Rechts die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB nicht ausgelöst haben und damit der streitgegenständlichen Planung nicht entgegenstehen.
- 27 Dieses Ergebnis begegnet auch im Hinblick auf den aus Art. 19 Abs. 4 GG folgenden Justizgewährungsanspruch - anders als der Antragsteller meint - keinen Bedenken. Es ist vielmehr Konsequenz der Besonderheiten des Revisionsverfahrens und hier vor allem der dargelegten Bindung des Revisionsgerichts an die Auslegung und Anwendung irrevisiblen Landesrechts durch die Vorinstanz gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO.

- 28 Fehlt es somit an einem Bundesrechtsverstoß, weil der Senat gemäß § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO davon auszugehen hat, dass die Ziele des RROP 2006 als Teile des irrevisiblen Rechts die Anpassungspflicht des § 1 Abs. 4 BauGB nicht ausgelöst haben und damit der streitgegenständlichen Planung nicht entgegenstehen, ist dem Senat auch der Weg einer Zurückverweisung gemäß § 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO versperrt (vgl. hierzu Kraft, in: Eyer- mann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 144 Rn. 16 ff.). Eine Zurückverweisung zur wei- teren Aufklärung der Frage, ob ein Bundesrechtsverstoß vorliegt, sieht das gel- tende Prozessrecht nicht vor.
- 29 4. Fehler im Abwägungsvorgang hat das Oberverwaltungsgericht jedenfalls im Ergebnis zu Recht verneint.
- 30 a) Fehler bei der Ermittlung und Bewertung der Lärmschutzbelange (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchst. c BauGB) hat das Oberverwaltungsgericht unter zwei Gesichts- punkten behandelt: zum einen unter dem Aspekt der Lärmvorbelastung des Plangebiets, zum anderen unter dem der Lärmvorsorge.
- 31 Was die Lärmvorbelastung betrifft, hat die Antragsgegnerin - wie ausgeführt - nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 11 f.) deutlich gemacht, dass die Überschreitung bestimmter Lärmwerte für die Festsetzung eines Mischgebiets nicht maßgeblich gewesen sei. Eine seitens des Antragstel- lers behauptete unzutreffende Ermittlung der Lärmbelastung war insoweit schon nicht abwägungsrelevant. Der Einwand des Antragstellers, die Antragsgegnerin habe versucht, die Lärmvorbelastung künstlich hochzurechnen, um eine Recht- fertigung für die planungsrechtliche Herabsetzung des Schutzniveaus zu finden, das ein allgemeines Wohngebiet biete und das die Bewohner beanspruchen könnten, geht an den tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsge- richts vorbei.
- 32 Soweit das Oberverwaltungsgericht Fehler bei der Ermittlung und Bewertung des Abwägungsmaterials unter dem Gesichtspunkt der Lärmvorsorge verneint hat, steht das angegriffene Urteil ebenfalls mit Bundesrecht im Einklang. Das gilt insbesondere für die Annahme des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 13 f.),

dass der den gutachtlichen Ermittlungen zugrunde liegende „Worst-Case“-Ansatz rechtlich nicht zu beanstanden sei. Denn insoweit war die Antragsgegnerin mit tendenziell zu hoch prognostizierten Lärmimmissionswerten „auf der sicheren Seite“; ein Fehler im Abwägungsvorgang liegt nicht vor. Auf die Einzelheiten der seitens des Antragstellers vorgebrachten Rügen kam es insoweit nicht an. So kann der Senat etwa auch die vom Antragsteller aufgeworfene Frage offen lassen, ob die Antragsgegnerin verpflichtet war, ihrer Abwägung aktualisierte Verkehrsdaten zugrunde zu legen, die zwar noch nicht im Zeitpunkt der sachverständigen Begutachtung, wohl aber im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses vorlagen.

- 33 b) Soweit die prognostizierten Lärmimmissionen auch für die Abwägung der Eigentümerinteressen von Bedeutung waren, ist der tatsächlichen Lärmvorbelastung im Baugebiet die Abwägungsrelevanz nicht abzusprechen. Das hat das Obergerverwaltungsgericht verkannt. Das angegriffene Normenkontrollurteil hält einer bundesrechtlichen Überprüfung insoweit nur im Ergebnis stand (§ 144 Abs. 4 VwGO).
- 34 In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (vgl. z.B. Beschluss vom 19. Dezember 2002 - 1 BvR 1402/01 - NVwZ 2003, 727) ist geklärt, dass bei der Abwägung von Eigentümerbelangen auch von Bedeutung ist, ob für ein bestimmtes Grundstück ein Recht zur Bebauung besteht. Ist das der Fall, kommt der normativen Entziehung des Baurechts ein erhebliches Gewicht zu, das sich im Rahmen der Abwägung auswirken muss. Diese Grundsätze lassen sich auf die hier Streitgegenständliche Frage der bisherigen Lärmvorbelastung der von der Planung betroffenen Grundstücke übertragen. Die Antragsgegnerin möchte dem Antragsteller im Interesse einer touristischen Aufwertung des Plangebiets die für Mischgebiete maßgeblichen, durch Lärmschutzfestsetzungen abgedeckten Lärmwerte zumuten. Für eine gerechte Abwägung der Interessen des Antragstellers (und sonstiger Wohnanlieger) ist es deshalb mit Blick auf die grundrechtlich gewährleistete Privatnützigkeit des Eigentums (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) nicht unerheblich, in welchem Maße die Wohnnutzung bereits bisher durch Lärm vorbelastet ist. Überschreiten die Lärmimmissionen bereits jetzt die für allgemeine Wohngebiete maßgeblichen Grenzwerte, werden

die Nutzungsmöglichkeiten der durch die Mischgebietsausweisung betroffenen Eigentümer in einem geringeren Maße beschränkt als im umgekehrten Fall, wenn also die für Wohngebiete maßgeblichen Werte bisher gewahrt sind. Die Antragsgegnerin hätte sich deshalb mit Blick auf die betroffenen Eigentümerinteressen nicht auf eine „Worst-Case-Betrachtung“ beschränken dürfen, das Oberverwaltungsgericht hätte insoweit zu einer abschließenden Bewertung der Ist-Belastung kommen müssen.

- 35 Ein insoweit möglicherweise festzustellender Fehler im Abwägungsvorgang wäre allerdings gemäß § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB unbeachtlich. Denn nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 19 f.) fehlt es an der konkreten Möglichkeit, dass er sich auf das Abwägungsergebnis ausgewirkt haben könnte, weil die Antragsgegnerin die Mischgebietsausweisung auch bei genauerer Prüfung der Lärmbelastung vorgenommen hätte. Hiervon hat der Senat auszugehen.
- 36 c) Ebenfalls nur im Ergebnis nicht zu beanstanden ist das Normenkontrollurteil, soweit es um die Ermittlung und Bewertung der für den Hochwasserschutz relevanten Belange geht.
- 37 Gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 12 BauGB sind die Belange des Hochwasserschutzes bei der Aufstellung der Bauleitpläne zu berücksichtigen, d.h. mit ihrer jeweils konkret nach Planungsanlass, Planungsziel und örtlichen Gegebenheiten zu gewichtenden Bedeutung in die Abwägung einzustellen (Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Stand Mai 2014, § 1 Rn. 56). Der Umstand, dass der Verbotstatbestand des § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG - wie aufgezeigt - der Umplanung eines bereits bestehenden Baugebiets nicht entgegensteht, enthebt die planende Gemeinde nicht von der Pflicht, die Belange des Hochwasserschutzes in der Abwägung zu berücksichtigen. Der Hochwasserschutz ist - wie dargestellt - gerade in diesem Fall auf eine planerische Bewältigung im Rahmen der Abwägung bzw. im Rahmen der für die Vorhabenzulassung erforderlichen wasserrechtlichen Abweichungsentscheidung (§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 WHG) angewiesen.

38 Hinsichtlich des Hochwasserschutzes ist das Oberverwaltungsgericht (UA S. 22 ff.) ausschließlich der Frage nachgegangen, ob der Bebauungsplan wegen Verstoßes gegen § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG aufzuheben sei. Ob die Antragsgegnerin die Belange des Hochwasserschutzes im Rahmen der Abwägung fehlerfrei ermittelt und bewertet hat, oder - wenn nicht - ob ein entsprechender Fehler nach den Planerhaltungsvorschriften (§ 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB) unbeachtlich ist, hat das Oberverwaltungsgericht nicht geprüft. Allein aus der Formulierung, Bebauungspläne, die gegen § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG verstoßen, seien wegen eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht unwirksam, „ohne dass es auf den Rückgriff auf § 1 Abs. 3 oder § 1 Abs. 7 BauGB ankäme“, kann Gegenteiliges nicht geschlossen werden. Dieser Mangel der vorinstanzlichen Entscheidung verhilft der Revision jedoch ebenfalls nicht zum Erfolg. Denn aus der Begründung des Bebauungsplans ergibt sich zweifelsfrei, dass sich die Antragsgegnerin mit den Belangen des Hochwasserschutzes auch abwägend auseinander gesetzt hat. Auf dieses Tatsachenmaterial kann der Senat zurückgreifen, weil das Oberverwaltungsgericht auf die beigezogenen Planungsakten im Tatbestand des Normenkontrollurteils (UA S. 7) im Wege des § 117 Abs. 3 Satz 2 VwGO Bezug genommen hat (Kraft, in: Eyermann, VwGO, 13. Aufl. 2010, § 137 Rn. 55 m.w.N.). Aus der in der Begründung („3.4 Fachplanungen - Hochwasserschutz“ S. 11 f.) wiedergegebenen Stellungnahme der Oberen Wasserbehörde ergibt sich, dass sich das zur Abgabe einer Stellungnahme gebetene Ministerium auf den Standpunkt gestellt hatte, ein Planungsverbot nach § 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG greife nicht, weil nicht erstmals eine zusammenhängende Bebauung ermöglicht werde, „dass aber gleichwohl der Belang des Hochwasserschutzes auch bei der Überplanung bereits bebauter Bereiche nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 und 12 BauGB zwingend in die Abwägung einzustellen sei“. Diese Auffassung machte sich die Antragsgegnerin ersichtlich zu eigen. Sie erwog, dass die festgesetzten Baugrenzen dem Bestand folgten bzw. die bereits 1962 vorgegebenen überbaubaren Flächen des Ursprungs-Bebauungsplans aufgriffen, dass vor der (ehemaligen) Sektkellerei eine Anpassung an die ebenfalls bereits vorhandene überbaute Situation statfinde und dass neue, bisher nicht bebaute Flächen nicht ausgewiesen würden. Im Übrigen wies sie auf die Notwendigkeit einer hochwasserkompatiblen Bauweise hin („5.3 Hochwasserschutz“ S. 27 f.). Die Antrags-

gegnerin hat damit klar zu erkennen gegeben, dass sie den Belangen des Hochwasserschutzes im Rahmen der Abwägung Rechnung getragen sah, weil sich die Bedingungen des Hochwasserschutzes durch die Umplanung aus ihrer Sicht jedenfalls nicht verschlechtern. Nicht ausdrücklich behandelt wurde demgegenüber die Frage, ob Maßnahmen zur Verbesserung des Hochwasserschutzes in Betracht kommen. Indes lässt sich den Ausführungen zu einer fehlenden Verschlechterung entnehmen, dass die Antragsgegnerin die Belange des Hochwasserschutzes bereits hierdurch als ausreichend berücksichtigt ansah und weitergehende Maßnahmen im Rahmen der Abwägung nicht für erforderlich hielt.

- 39 5. Einen Fehler im Abwägungsergebnis hat das Oberverwaltungsgericht im Einklang mit Bundesrecht verneint.
- 40 Das Oberverwaltungsgericht (UA S. 20 f.) hat angenommen, dass die Planung eines Mischgebiets unter Inkaufnahme höherer Orientierungswerte für Lärmimmissionen nicht gegen das Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB verstoße. Die Antragsgegnerin habe in der Begründung des Bebauungsplans deutlich gemacht, dass sie das Ziel der Fortentwicklung des Stadtteils schwerer gewichte als das Interesse des Antragstellers an einer unveränderten Beibehaltung des 1962 festgesetzten allgemeinen Wohngebiets einschließlich der dafür geltenden Immissionswerte. Die Antragsgegnerin habe damit die in einem Mischgebiet in höherem Umfang hinzunehmende Lärmbelastung gesehen und zum Bestandteil ihrer Planung gemacht. Sie habe insbesondere die Neuplanung „um den Preis“ von - für künftige Bauten geltende - erheblichen Lärmschutzbestimmungen auf den Weg gebracht. Zu Recht hat das Oberverwaltungsgericht angenommen, dass die Antragsgegnerin damit weder die Bedeutung der betroffenen privaten Belange verkannt noch den Ausgleich zwischen den Belangen in einer Weise vorgenommen hat, der zur objektiven Gewichtigkeit außer Verhältnis steht. Insbesondere hat es nicht den „Wesensgehalt“ des Eigentumsrechts des Antragstellers verkannt, den dieser darin sieht, dass er in Übereinstimmung mit den (seinerzeit) geltenden planungsrechtlichen Grundlagen und im Vertrauen darauf eine Nutzung aufgenommen habe, die ihm in einem allgemeinen Wohngebiet einen bestimmten Schutzstandard bezogen auf Immissionen und

gebietsfremde Nutzungen biete. Wie dargelegt, hat die Antragsgegnerin nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts (UA S. 21 f.) die in einem Mischgebiet in höherem Umfang hinzunehmende Lärmbelastung gesehen und zum Bestandteil ihrer Planung gemacht; dass der Antragsteller damit das Schutzniveau eines allgemeinen Wohngebiets verliert, war zentrales Thema der Planung.

- 41 Soweit der Antragsteller die touristische Entwicklung nicht für einen die Planung rechtfertigenden Grund hält, weil ungezählte bewirtschaftete Flächen für die Außengastronomie vorhanden seien und es deshalb nicht nachvollziehbar sei, warum gerade in seinem Stadtteil die planerischen Voraussetzungen für noch mehr Außengastronomie geschaffen werden sollen, stellt er seine eigenen Vorstellungen den städtebaupolitischen Zielsetzungen der Antragsgegnerin gegenüber; ein Fehler im Abwägungsergebnis ist damit nicht dargetan. Deshalb kann offen bleiben, ob die Antragsgegnerin das Argument der beabsichtigten Vermeidung eines Trading Down-Effekts - wie der Antragsteller meint - sinnentleert habe, weil Spielhallen im allgemeinen Wohngebiet unzulässig und erst in einem Mischgebiet unter bestimmten Voraussetzungen zulassungsfähig seien, und - wie der Antragsteller weiter vorträgt - zu Unrecht angenommen habe, dass die angestammte Wohnbevölkerung von den im Bebauungsplan festgesetzten Lärmschutzvorkehrungen profitieren könne.
- 42 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt (§ 47 Abs. 1, § 52 Abs. 1 GKG).

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

Sachgebiet:	BVerwGE:	ja
Baurecht	Fachpresse:	ja

Rechtsquellen:

GG	Art. 14 Abs. 1 Satz 1
VwGO	§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2, § 173
ZPO	§ 560
BauGB	§ 1 Abs. 3 Satz 1, Abs. 4, 6 Nr. 1, 7 Buchst. c, Nr. 12, Abs. 7, § 2 Abs. 3, § 214 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2
WHG	§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 2, Abs. 2 Nr. 1 und 2, Abs. 3
RROP 2006	(Regionaler Raumordnungsplan Mittelrhein-Westerwald 2006) Z1

Stichworte:

Bebauungsplan; Baugebiet; Umplanung; allgemeines Wohngebiet; Mischgebiet; Hochwasserschutz; Überschwemmungsgebiet; festgesetztes ~; „Ausweisung von neuen Baugebieten“; Untersagung der ~; Neuausweisung; erstmalige Ermöglichung einer Bebauung; Siedlungsentwicklung; Änderung der Gebietsart; Nachverdichtung; Ausnahmemöglichkeiten; Arrondierungsgrundsatz; Erforderlichkeit der Planung; Planungskonzept; städtebauliche Gründe; geänderte Verhältnisse; Fremdenverkehr; fremdenverkehrliche Entwicklung; fremdenverkehrliche Aufwertung; „Etikettenschwindel“; „Gefälligkeitsplanung“; Anpassungsgebot; Ziele der Raumordnung; irrevisibles Landesrecht; Rechtsgültigkeit; Auslegung; Anwendung; vorinstanzliches Urteil; Bindung des Revisionsgerichts; positive und negative Bindungswirkung; Nichterwähnung in den Urteilsgründen; regelwidrige Nichtanwendung; Abwägungsvorgang; Lärmschutzbelange; Lärmvorbelastung; Lärmvorsorge; Eigentümerinteressen; Ist-Belastung; „Worst-Case-Betrachtung“; Hochwasserschutz; Abwägungsergebnis; „Trading Down-Effekt“.

Leitsatz:

§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 WHG erfasst nur solche Flächen in festgesetzten Überschwemmungsgebieten, die erstmalig einer Bebauung zugeführt werden sollen. Bloße Umplanungen, etwa die Änderung der Gebietsart eines bereits bestehenden Baugebiets, fallen nicht hierunter. In diesem Fall sind die Belange des Hochwasserschutzes im Rahmen der bauleitplanerischen Abwägung (§ 1 Abs. 6 Nr. 1 und 12, Abs. 7, § 2 Abs. 3 BauGB) sowie der für die Vorhabenzulassung erforderlichen hochwasserschutzrechtlichen Abweichungsentscheidungen (§ 78 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2, Abs. 3 WHG) zu berücksichtigen.

Die sich aus § 173 VwGO i.V.m. § 560 ZPO ergebende Bindung des Revisionsgerichts umfasst den von der Vorinstanz festgestellten Inhalt und den Geltungsbereich des irrevisiblen Rechts ebenso wie die Frage, ob ein bestimmter Rechtssatz besteht, also rechtsgültig ist, und Anwendung findet. Die Bindungswirkung ist auch in negativer Hinsicht zu beachten. Dass eine Bestimmung des

irrevisiblen Rechts aus der Sicht der Vorinstanz zum maßgeblichen Zeitpunkt nicht bestanden hat oder auf den zu entscheidenden Fall nicht anwendbar ist, kann auch durch die Nichterwähnung der Rechtsnorm in den Entscheidungsgründen des angegriffenen Urteils zum Ausdruck kommen.

Urteil des 4. Senats vom 3. Juni 2014 - BVerwG 4 CN 6.12

I. OVG Koblenz vom 29.06.2012 - Az.: OVG 1 C 10048/12 -