


*SIEHE SEITEN 8/9***Urteil vom 01.07.2010 -****BVerwG 4 C 4.08**

ECLI:DE:BVerwG:2010:010710U4C4.08.0

Leitsätze:

Das Inkrafttreten eines in Aufstellung befindlichen Ziels ist auch dann hinreichend sicher zu erwarten, wenn der Plan erst in einem ergänzenden Verfahren nach Nachholung der Ausfertigung mit Wirkung für die Zukunft in Kraft gesetzt werden kann.

Die Voraussetzungen des § 35 BauGB sind auf das Rechtsmittel einer Gemeinde hin in vollem Umfang nachzuprüfen.

Rechtsquellen 

BauGB	§ 35 Abs. 1, Abs. 3 Satz 1, Abs. 3 Satz 3,
-------	--

	§ 36 Abs. 1 Satz 1
--	--------------------

ROG 1998	§ 4 Abs. 4 Satz 1, § 7 Abs. 6, § 23 Abs. 3 Satz 3
----------	---

Stichworte 

Abschluss des Verfahrens; Aufhebung; Ausfertigung; Ausfertigungsmangel; Dauer des Verfahrens; Drittwiderspruch; Fehlerbehebung; Grundsatz der Planerhaltung; Prognose; Rechtsstaatsprinzip; Regionalplan; Rückwirkung; Windenergieanlage; gemeindliches Einvernehmen; in Aufstellung befindliches Ziel; raumordnerische Konzentrationsentscheidung; reformatio in peius; subjektives Recht; unbenannter öffentlicher Belang;

VG Chemnitz - 29.06.2005 - AZ: VG 3 K 355/02

Sächsisches OVG - 12.10.2007 - AZ: OVG 1 B 20/07

Zitiervorschlag 

BVerwG, Urteil vom 01.07.2010 - 4 C 4.08 [ECLI:DE:BVerwG:2010:010710U4C4.08.0]

URTEIL

BVerwG 4 C 4.08

VG Chemnitz - 29.06.2005 - AZ: VG 3 K 355/02

Sächsisches OVG - 12.10.2007 - AZ: OVG 1 B 20/07

In der Verwaltungsstreitsache hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 1. Juli 2010 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel, den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. Philipp und Dr. Bumke und den Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz für Recht erkannt:

Auf die Revision des Beklagten wird der Beschluss des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts vom 12. Oktober 2007 aufgehoben.

Die Sache wird zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Sächsische Oberverwaltungsgericht zurückverwiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussscheidung vorbehalten.

Gründe

I

Der Kläger ist Eigentümer eines im Gemeindegebiet der Beigeladenen zu 1 gelegenen Grundstücks, auf dem er bereits eine Windenergieanlage errichtet hat, die er auf der Grundlage der beantragten Baugenehmigung weiter betreiben möchte. Nach dem vom Beigeladenen zu 2 am 15. Oktober 1999 beschlossenen Regionalplan liegt das Grundstück außerhalb der für die Windenergienutzung vorgesehenen Vorrang- und Vorbehaltsgebiete, deren Ausweisung für den beantragten Standort Ausschlusswirkung zukommt.

Der Regionalplan wurde mit Bescheid vom 30. Juli 2001, geändert durch Bescheid vom 6. November 2001 mit Auflagen genehmigt. Nach Beitrittsbeschluss vom 20. November 2001 wurde die Genehmigung im Sächsischen Amtsblatt vom 12. September 2002 bekanntgemacht. Für die Einsichtnahme stellte der Beigeladene zu 2 eine gedruckte Fassung des Regionalplans her. Am 28. November 2007 fertigte der Verbandsvorsitzende des Beigeladenen zu 2 den Regionalplan förmlich mit seiner Unterschrift auf der Satzung aus. Die Genehmigung des Regionalplans vom 30. Juli 2001, geändert durch Bescheid vom 6. November 2001 wurde im Sächsischen Amtsblatt vom 17. Januar 2008 erneut bekanntgemacht.

Auf Antrag des Klägers vom September 2000 erteilte die zuständige Bauaufsichtsbehörde mit Bescheid vom 24. April 2001 unter Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens einen auf die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit beschränkten Vorbescheid für das Vorhaben. Hiergegen erhob die Beigeladene zu 1 fristgerecht Widerspruch. Im März 2001 beantragte der Kläger die Erteilung einer Baugenehmigung. Auch hierzu versagte die Beigeladene zu 1 ihr Einvernehmen. Mit Bescheid vom 4. Juli 2001 erteilte die Bauaufsichtsbehörde unter Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens die beantragte Baugenehmigung, gegen die die Beigeladene zu 1 Widerspruch erhob. Das Verfahren der Beigeladenen zu 1 auf Anordnung der aufschiebenden Wirkung ihres Widerspruchs gegen die Baugenehmigung blieb erfolglos. Im Februar 2002 errichtete der Kläger die Windenergieanlage.

Mit Widerspruchsbescheid vom 5. Februar 2002 hob die Widerspruchsbehörde den Vorbescheid und die Baugenehmigung mit der Begründung auf, die Ersetzung des gemeindlichen Einvernehmens sei rechtswidrig. Dem Vorhaben stehe nunmehr ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung entgegen, denn der von dem Beigeladenen zu 2 am 15. Oktober 1999 beschlossene Regionalplan sei zwischenzeitlich genehmigt worden und daher auf das geplante Vorhaben anzuwenden. Das Vorhaben am vorgesehenen Standort widerspreche dem Schutzzweck des in Aufstellung befindlichen Ziels 8.2.5 in besonderer Weise. Hiergegen erhob der Kläger Klage.

Mit Urteil vom 29. Juni 2005 hob das Verwaltungsgericht den Widerspruchsbescheid auf. Die Ersetzung des Einvernehmens der Beigeladenen zu 1 sei rechtmäßig. Dem Vorhaben stünde kein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung als sonstiger unbenannter öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB entgegen. Zum maßgeblichen Zeitpunkt der Erteilung des Vorbescheides habe es an der hinreichend sicheren Erwartung, dass das Ziel 8.2.5 zu einer verbindlichen Vorgabe der Raumordnung erstarken werde, gefehlt. Der Regionalplan habe seit mehr als 18 Monaten noch immer nur in Gestalt des Satzungsbeschlusses vorgelegen; es seien noch mehrere Verfahrensschritte bis zum Inkrafttreten des Plans nötig gewesen.

Mit Beschluss vom 12. Oktober 2007 hat das Oberverwaltungsgericht die Berufung des Beklagten zurückgewiesen und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Zum maßgeblichen Zeitpunkt des Erlasses des Widerspruchsbescheides habe dem Vorhaben kein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung entgegengestanden. Das Vorhaben des Klägers liege zwar außerhalb der im Regionalplan festgesetzten Vorrang- und Vorbehaltsgebiete für Windenergienutzung; als entgegenstehendes Ziel komme das Ziel 8.2.5 in Betracht. Zum maßgeblichen Zeitpunkt sei jedoch eine Verfestigung des Ziels nicht zu erwarten gewesen. Der Regionalplan sei zwar beschlossen und genehmigt worden. Dem Beigeladenen zu 2 sei aber nicht bewusst gewesen, dass ein Regionalplan auszufertigen sei. Die Notwendigkeit der Ausfertigung habe er vielmehr - wie sich nach gerichtlichem Hinweis aus seinem Schreiben vom 13. September 2007 ergebe - erst anlässlich des in anderer Sache ergangenen Normenkontrollurteils des Oberverwaltungsgerichts vom 24. April 2007 (- 1 D 28/04 - SächsVBl 2007, 188) erkannt. Das Unterbleiben einer Ausfertigung stelle einen stets beachtlichen Mangel dar, auf den fachgesetzliche Unbeachtlichkeitsregelungen keine Anwendung finden könnten. Als verfassungsrechtliches Gültigkeitserfordernis für das Entstehen einer Norm sei eine unterbliebene Ausfertigung einer „Heilung“ oder Unbeachtlichkeit nicht zugänglich. Ob der Regionalplan zudem auch an anderen Mängeln leide, könne offenbleiben.

Zur Begründung der vom Senat zugelassenen Revision trägt der Beklagte im Wesentlichen vor: Das Oberverwaltungsgericht habe auf Umstände abgestellt, die erst nach Erlass des Widerspruchsbescheides zu Tage getreten seien. Dass die Ausfertigung fehlerhaft sei oder gar nicht vorgenommen werde, sei bei Erlass des Widerspruchsbescheides nicht absehbar gewesen. Ein Ausfertigungsmangel stehe dem Inkrafttreten des Regionalplanes nicht dauerhaft entgegen; er sei behebbar und zwischenzeitlich auch behoben worden.

Der Vertreter des Bundesinteresses hat sich am Verfahren beteiligt. Er tritt der Auffassung des Beklagten bei und meint, ein in Aufstellung befindliches Ziel sei jedenfalls dann zu berücksichtigen, wenn der Satzungsbeschluss vorliege. Spätestens dann werde in der Regel mit hinreichender Sicherheit zu erwarten sein, dass der Entwurf zu einer verbindlichen Vorgabe erstarken werde.

II

Die Revision des Beklagten ist begründet. Die Gründe, mit denen das Oberverwaltungsgericht das Vorliegen eines in Aufstellung befindlichen Ziels verneint, das als unbenannter öffentlicher Belang gemäß § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB dem Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB entgegen stehen kann, sind nicht in jeder Hinsicht vereinbar mit Bundesrecht. Das Oberverwaltungsgericht überspannt die Anforderungen, die an ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung zu stellen sind. Die Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts erweist sich auch nicht aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Die tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts erlauben im Revisionsverfahren keine abschließende Entscheidung, ob die Planung an beachtlichen Abwägungsfehlern leidet; das Oberverwaltungsgericht hat dies ausdrücklich offengelassen. Das angefochtene Urteil ist daher aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

1. In der Rechtsprechung des Senats ist geklärt, dass ein in Aufstellung befindliches Ziel der Raumordnung, das - wie hier - zur Ausschlusswirkung gemäß § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB führen soll, als sonstiges Erfordernis der Raumordnung i.S.d. § 3 Nr. 4 ROG einem nach § 35 Abs. 1 BauGB privilegierten Vorhaben als unbenannter öffentlicher Belang gemäß § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB entgegenstehen kann (Urteile vom 13. März 2003 - BVerwG 4 C 3.02 (/130303U4C3.02.0)- Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 356 - juris Rn. 32 und vom 27. Januar 2005 - BVerwG 4 C 5.04 (/270105U4C5.04.0)- BVerwGE 122, 364 <371 ff.>). § 4 Abs. 4 Satz 1 ROG 1998 (§ 4 Abs. 3 ROG 2008) macht deutlich, dass im Fachrecht nicht bloß verbindliche Zielfestlegungen, sondern auch in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung relevant sein können. Der Raumordnung kommt bereits in der Entstehungsphase von Zielbestimmungen maßgebliche Bedeutung zu. Die steuernde Kraft, die Ziele der Raumordnung nach § 3 Nr. 2 ROG als „verbindliche Vorgaben“ haben, dokumentiert sich im Aufstellungsverfahren in rechtserheblichen Vorwirkungen als sonstige „Erfordernisse“ der Raumordnung i.S.d. § 3 Nr. 4 ROG 1998/2008 (Urteil vom 27. Januar 2005 a.a.O. S. 368 f.). Der unterschiedlichen rechtlichen Qualität wird dadurch Rechnung getragen, dass Ziele, deren endgültige rechtliche Verfestigung noch aussteht, im Anwendungsbereich des § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB lediglich eine Berücksichtigungspflicht begründen.

Streitig ist allein die Frage, ob zum maßgeblichen Zeitpunkt für die Beurteilung der Sach- und Rechtslage davon ausgegangen werden konnte, dass das Ziel 8.2.5, das nach Auffassung des Oberverwaltungsgericht als dem Vorhaben entgegenstehendes Ziel in Betracht kommt, rechtliche Verbindlichkeit erlangen würde, obwohl der Beigeladene zu 2 nicht um die Notwendigkeit einer Ausfertigung des Regionalplans wusste. Die Frage betrifft, auch soweit es um die Erforderlichkeit der Ausfertigung des dem Landesrecht angehörenden Regionalplans geht, revisibles Recht, weil das Oberverwaltungsgericht sowohl die Notwendigkeit der Ausfertigung als auch den Rechtssatz, eine unterbliebene Ausfertigung sei einer „Heilung“ oder Unbeachtlichkeit nicht zugänglich, allein auf das bundesrechtliche Rechtsstaatsprinzip stützt (vgl. Beschluss vom 11. September 2003 - BVerwG 4 CN 3.03 (/110903B4CN3.03.0)- juris Rn. 4; vgl. auch Urteil vom 11. Oktober 2006 - BVerwG 10 CN 2.05 (/111006U10CN2.05.0)- BVerwGE 126, 388 Rn. 17). Der Einwand des Klägers, der Festlegung 8.2.5 komme schon keine Zielqualität zu, betrifft dagegen die Auslegung des Regionalplans und damit Landesrecht, das der revisionsgerichtlichen Überprüfung nicht zugänglich ist.

1.1 Der Rechtssatz des Oberverwaltungsgerichts, als rechtsstaatliches Gültigkeitserfordernis sei die Ausfertigung einer Norm auch für den Fall erforderlich, dass sie nicht ausdrücklich einfachgesetzlich vorgeschrieben sei, steht in Übereinstimmung mit Bundesrecht.

Die Ausfertigung von Rechtsnormen ist rechtsstaatlich geboten, um sicherzustellen, dass diese nicht mit einem anderen als dem vom Normgeber gewollten Inhalt erlassen werden (Urteil vom 5. Februar 2009 - BVerwG 7 CN 1.08 (/050209U7CN1.08.0)- Buchholz 406.400 § 23 BNatSchG 2002 Nr. 1 Rn. 23;