

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 20.02
OVG 8 C 10908/01

Verkündet
am 18. September 2003
Salli-Jarosch
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 18. September 2003
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 ,
Prof. Dr. R o j a h n und Dr. J a n n a s c h

für Recht erkannt:

Die Revision des Antragstellers gegen das Urteil des Ober-
verwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 17. April 2002 wird
zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I.

Der Antragsteller wendet sich im Wege der Normenkontrolle gegen den am 23. April 2001 als Satzung beschlossenen Bebauungsplan "Vorderste Dell". Er ist Eigentümer einiger im Plangebiet gelegener Grundstücke sowie der benachbarten Unterburg Li.

Der Bebauungsplan setzt im Wesentlichen ein allgemeines Wohngebiet fest. Die übrigen Gebietsteile sind als Dorfgebiet, als Mischgebiet, als Grünfläche sowie als Fläche zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft vorgesehen. Nach den textlichen Festsetzungen ist im Dorfgebiet die Tierhaltung nach der Art und der Zahl der Tiere eingeschränkt. Im Mischgebiet sind nur Einzelhandelsbetriebe zulässig, die der Gebietsversorgung dienen oder ein nicht "kernstadtrelevantes" Sortiment aufweisen. Für die Fläche, deren ökologische Funktionen erhalten werden sollen, enthält der Textteil des Bebauungsplans Anpflanzungs- und Bewirtschaftungsgebote.

Im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange beanstandete die Planungsgemeinschaft für die Region Trier, dass die Begründung zum Bebauungsplan jeglichen Hinweis darauf vermissen lasse, dass weite Teile des Plangebiets in dem am 18. Dezember 1985 genehmigten regionalen Raumordnungsplan für die Region

Trier mit der Wirkung einer Zielfestlegung als Vorranggebiet für die Landwirtschaft gekennzeichnet seien. Die insoweit angesprochenen Vorgaben der regionalen Raumordnungsplanung sind wie folgt formuliert:

"5. Sicherung und Schutz von Naturgütern und von Flächen mit besonderen Funktionen.

Ziele

Die einzelnen Teilräume der Region sind so zu nutzen, zu schützen, zu pflegen und zu entwickeln, dass

- die langfristige Nutzung der Naturgüter (Boden, Wasser, Luft, Klima, Tier- und Pflanzenwelt) als Lebensgrundlage gesichert wird
- die ökologische Leistungsfähigkeit des Naturhaushalts erhalten bleibt bzw. verbessert wird
- die Vielfalt, Eigenart und Schönheit von Natur und Landschaft gewahrt bzw. wiederhergestellt wird.

5.1 Sicherung der land- und forstwirtschaftlich gut geeigneten Nutzflächen

5.1.1 Vorranggebiete für die Landwirtschaft sind Gebiete mit einem großen Anteil landwirtschaftlich gut geeigneter Nutzflächen und Flächen, die aufgrund ihrer strukturellen Bedeutung für die Landwirtschaft in der Region erhalten bleiben müssen.

5.1.2 Vorranggebiete für die Forstwirtschaft sind ...

5.1.3 Die Vorranggebiete dürfen nur in unabweisbaren Fällen anderweitig in Anspruch genommen werden. Bei allen raumbedeutsamen Maßnahmen ist darauf zu achten, dass sowohl die natürliche Eignungsgrundlage dieser Gebiete als auch deren wirtschaftliche Nutzbarkeit erhalten bleibt bzw. nach Möglichkeit verbessert wird. Die Siedlungstätigkeit hat sich den Erfordernissen der Land- und Forstwirtschaft anzupassen."

Auch der Antragsteller erhob im Rahmen der Bürgerbeteiligung Bedenken gegen die Planung. In dem von ihm eingeleiteten Normenkontrollverfahren beantragte er, den Bebauungsplan für nichtig, hilfsweise für unwirksam zu erklären.

Das Normenkontrollgericht hat den Bebauungsplan "Vorderste Dell" mit Urteil vom 17. April 2002 für unwirksam erklärt und den weitergehenden Antrag abgelehnt. Zur Begründung hat es u.a. ausgeführt: Der Bebauungsplan leide an inhaltlichen Mängeln, die behebbar seien. Für die Beschränkung der Nutzung im Dorfgebiet auf die Haltung von maximal 25 Stück Großvieh, maximal fünf Schweinen und maximal 75 Tieren pro Grundstück fehle es an einer ausreichenden Rechtsgrundlage. Das Gleiche gelte, soweit die Antragsgegnerin im Mischgebiet auf Betriebe mit nicht "kernstadtrelevantem" Sortiment abstelle. Die Regelung der Bauweise gebe ebenfalls Anlass zu Beanstandungen. Bedenken ergäben sich auch aus der Nr. 5.1 des regionalen Raumordnungsplans - RROP - für die Region Trier, der entgegen der früheren Rechtsprechung des Gerichts nicht als Ziel, sondern im Anschluss an das Urteil vom 31. Januar 2001 - 8 C 10001/98.OVG - als Grundsatz der Raumordnung zu werten sei. Der Wortlaut der Regelung lasse keine eindeutigen Schlüsse zu. Die Nr. 5.1 RROP sei aus der Nr. 2.5 des Landesentwicklungsprogramms abgeleitet worden, die als Abwägungsdirektive ausgestaltet sei. Dies spreche dafür, dass auch sie sich keine absolute Wirkung beimesse, sondern als bloße Gewichtungsvorgabe konzipiert sei. Das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen der Nr. 5.1.1 und der Nr. 5.1.3 unterstreiche diese Wertung. Hinzu komme, dass die Funktionszuweisung nicht unter Berücksichtigung der konkreten Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden, sondern anhand von Angaben des Geologischen Landesamts über die Eignung der Böden erfolgt sei. Ob die Antragsgegnerin den Anforderungen gerecht geworden sei, die sich aus der Nr. 5.1 RROP ergäben, könne indes offen bleiben. Da der Bebauungsplan bereits aus anderen Gründen unwirksam sei, erübrige sich die Feststellung, ob er an einem etwaigen weiteren Abwägungsmangel leide, der ebenfalls nur zur Unwirksamkeit führen würde.

Der Antragsteller trägt zur Begründung der vom Senat zugelassenen Revision vor: Das Normenkontrollgericht hätte den Bebauungsplan antragsgemäß für nichtig erklären müssen. Der Plan verstoße gegen ein Ziel der Raumordnung. Die Nr. 5.1 RROP habe Zielcharakter. Die gegenteilige Ansicht des Oberverwaltungsgerichts überzeuge nicht. Der Vergleich mit dem Landesentwicklungsprogramm rechtfertige nicht die von der Vorinstanz gezogenen Schlüsse. Die Aufgabe der regionalen Raumordnungsplanung sei es, die auf der obersten Landesebene formulierten Grundsätze zu

konkretisieren. Das hierfür geeignetste Mittel seien Zielfestlegungen. Die in der Nr. 5.1 getroffene Vorrangregelung trage der hohen wirtschaftlichen Bedeutung der Landwirtschaft Rechnung, die untrennbar mit der Eignung der Böden zusammenhänge. Dies rechtfertige es, Vorsorge dafür zu treffen, dass Böden, die für eine landwirtschaftliche Nutzung gut geeignet seien, nur in dem unbedingt notwendigen Umfang für andere Nutzungsarten in Anspruch genommen würden. Die Nr. 5.1 RROP räume der unteren Planungsebene nicht die Möglichkeit ein, eine eigenständige Abweichungsentscheidung zu treffen. Die Wertung, ob ein unabweisbarer Fall vorliege, sei dem Landesplanungsträger vorbehalten. Das hierfür geeignete Instrument sei das landesplanerische Abweichungsverfahren. Aus dem Gesamtregelungszusammenhang der Sätze 1 bis 3 der Nr. 5.1 lasse sich herauslesen, dass für die Landwirtschaft gut geeignete Flächen jedenfalls dann nicht für landwirtschaftsfremde Nutzungen in Anspruch genommen werden dürften, wenn weniger geeignete Flächen zur Verfügung stünden. Selbst wenn man sich auf den Standpunkt stelle, dass in unabweisbaren Fällen kein landesplanerisches Abweichungsverfahren erforderlich sei, sondern der unteren Planungsebene ein Entscheidungsspielraum verbleibe, handele es sich um eine räumlich bestimmte Zielvorgabe, die verhindere, dass, wie vorliegend, große Flächen eines landwirtschaftlichen Vorranggebiets durch ein umfangreiches Siedlungsvorhaben unwiederbringlich zerstört würden.

Der Antragsteller beantragt,

das Urteil des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz vom 17. April 2002 zu ändern und den Bebauungsplan "Vorderste Dell" für nichtig zu erklären.

Die Antragsgegnerin beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

Sie trägt vor: Die Ausweisung einer landwirtschaftlichen Vorrangfläche nach dem rheinland-pfälzischen Landesplanungsgesetz stelle kein Ziel der Raumordnung dar. Sie habe keinen abschließenden Charakter. Sie löse keine strikte Bindungswirkung aus, sondern erschöpfe sich darin, den landwirtschaftlichen Belangen in der Bauleitplanung als Abwägungsfaktor ein besonderes Gewicht zu verleihen. Ob ein unabweisbarer Fall vorliege, lasse sich im Rahmen der gemeindlichen Abwägung klären.

Selbst wenn die Ausweisung von Vorrangflächen als Ziel qualifiziert werde, rechtfertige sie nicht die weitreichenden Schlüsse, die der Antragsteller aus ihr ziehe. Sie sei in weiten Teilen hinfällig geworden. Zahlreiche Vorrangflächen seien inzwischen für anderweitige Nutzungen in Anspruch genommen worden, ohne dass dies beanstandet worden wäre. Dem Entwurf eines neuen regionalen Raumordnungsplanes für die Region Trier liege - auch für den hier betroffenen Ortsteil Li. - ein reduziertes Vorrangflächenkonzept zugrunde. Im Übrigen könne der angegriffene Bebauungsplan selbst dann nicht für nichtig erklärt werden, wenn ihm ein Zielverstoß vorzuhalten wäre. Denn der vermeintliche Mangel lasse sich in einem Zielabweichungsverfahren beheben.

II.

1. Die Revision des Antragstellers ist zulässig. Insbesondere fehlt es nicht an einer Beschwer. Das Normenkontrollgericht hat den Bebauungsplan "Vorderste Dell" nach § 47 Abs. 5 Satz 4 VwGO für unwirksam erklärt. Der Antragsteller verfolgt mit seinem Rechtsmittel das Ziel, dass der Plan in Anwendung des § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für nichtig erklärt wird. Dies reicht aus, um eine Beschwer zu begründen (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 20. Juni 2001 - BVerwG 4 BN 21.01 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 148 und vom 11. Dezember 2002 - BVerwG 4 BN 16.02 - BVerwGE 117, 239). Ob der angegriffene Bebauungsplan, wie der Antragsteller meint, gegen das Anpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB verstößt und aus diesem Grunde geeignet ist, die Nichtigkeitsfolge auszulösen, ist eine Frage der Begründetheit der Revision.

2. Die Revision ist unbegründet. Das Normenkontrollgericht hat den Bebauungsplan "Vorderste Dell" zu Recht nur für unwirksam erklärt. Selbst wenn die hierfür angeführten Gründe aus den vom Antragsteller angestellten Erwägungen in Einzelpunkten zu Zweifeln Anlass geben könnten, würde sich am Ergebnis nichts ändern. Eine Nichtigkeitserklärung kommt jedenfalls nicht in Betracht.

2.1 Als Fehler, der die Nichtigkeit des angegriffenen Bebauungsplans zur Folge haben könnte, sieht auch der Antragsteller allenfalls den von ihm gerügten Verstoß gegen die in der Nr. 5.1 des regionalen Raumordnungsplans - RROP - für die Region Trier enthaltene Planaussage an. Diese Regelung scheidet nach Auffassung des

Normenkontrollgerichts als Anknüpfungspunkt für einen Nichtigkeitsausspruch indes schon deshalb aus, weil sie nicht die Qualität eines verbindlichen Ziels der Raumordnung hat, sondern sich in einem bloß abwägungsrelevanten Grundsatz der Raumordnung erschöpft. Diese Wertung lässt sich aus bundesrechtlicher Sicht letztlich nicht beanstanden.

2.1.1 Der regionale Raumordnungsplan für die Region Trier gehört dem irrevisiblen Landesrecht an, dessen Auslegung und Anwendung nach § 560 ZPO i.V.m. § 173 VwGO der revisionsgerichtlichen Kontrolle entzogen ist. Ein Bezug zum Bundesrecht lässt sich freilich nicht von vornherein in Abrede stellen. Das Normenkontrollgericht hat bei der Auslegung von Bestimmungen des regionalen Raumordnungsplans nicht gänzlich freie Hand. Denn was als ein Ziel im Sinne des Raumordnungsrechts anzusehen ist, wird durch das Bundesrecht vorgeprägt. Ob eine Planaussage Zielqualität hat, ist vom Bundesrecht her zu beurteilen, das auf den Zielbegriff nicht nur im Raumordnungsgesetz, sondern auch in der für die Bauleitplanung bedeutsamen Vorschrift des § 1 Abs. 4 BauGB abhebt.

Nach der Begriffsbestimmung des § 3 Nr. 2 des Raumordnungsgesetzes - ROG - vom 18. August 1997 (BGBl I S. 2081) sind Ziele der Raumordnung verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Grundsätze der Raumordnung werden in § 3 Nr. 3 ROG als allgemeine Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums in oder aufgrund von § 2 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen gekennzeichnet. Der Bebauungsplan "Vorderste Dell" ist freilich nicht an diesen Bestimmungen, sondern an den Regelungen des Raumordnungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. April 1993 (BGBl I S. 630) zu messen, da der Aufstellungsbeschluss vor dem 1. Januar 1998, nämlich am 9. Dezember 1997, gefasst wurde (vgl. § 23 Abs. 1 ROG n.F.). Das alte Raumordnungsgesetz differenzierte indes ebenso wie die Neuregelung zwischen den in § 2 ROG a.F. bezeichneten Grundsätzen der Raumordnung, deren Wirkung in § 3 ROG a.F. näher erläutert wurde, und den Zielen der Raumordnung, die der Gesetzgeber nicht im Einzelnen definierte, deren Beachtung er in § 5 Abs. 4 ROG a.F. aber

den in § 4 Abs. 5 ROG a.F. genannten Stellen aufgab. Was Ziele der Raumordnung sind, hat der erkennende Senat unter der Geltung des alten Raumordnungsgesetzes im Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - (BVerwGE 90, 329) näher umschrieben und von den Grundsätzen der Raumordnung abgegrenzt. Der Gesetzgeber hat diese Rechtsprechung bei den von ihm in § 3 ROG n.F. vorgenommenen Begriffsbestimmungen aufgegriffen. Den Zielen kommt die Funktion zu, räumlich und sachlich die zur Verwirklichung der Grundsätze der Raumordnung notwendigen Voraussetzungen zu schaffen. In ihnen spiegelt sich bereits eine Abwägung zwischen den durch die Grundsätze verkörperten unterschiedlichen raumordnerischen Belangen wider. Sie sind anders als die Grundsätze nicht bloß Maßstab, sondern als räumliche und sachliche Konkretisierung der Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Planungsraumes das Ergebnis landesplanerischer Abwägung. Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich. Die planerischen Vorgaben, die sich ihnen entnehmen lassen, sind verbindlich. Dagegen erschöpft sich die Bedeutung von Grundsätzen der Raumordnung darin, dass sie als Direktiven für nachfolgende Abwägungsentscheidungen dienen. Folgerichtig sind Ziele bei Planungen und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder die räumliche Entwicklung eines Gebiets beeinflusst wird, zu "beachten" (vgl. § 5 Abs. 4 Satz 1 ROG a.F.) während die Grundsätze in der Abwägung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu "berücksichtigen" sind (vgl. § 3 Abs. 1 und 2 ROG a.F.).

2.1.2 Das Normenkontrollgericht hat sich bei seiner Auslegung des regionalen Raumordnungsplans an dieser Rechtsprechung orientiert. Es hat nicht verkannt, dass die in der Nr. 5.1 RROP getroffene Regelung Elemente aufweist, die auf eine Zielfestlegung hindeuten. Die Planaussage ist ausdrücklich als "Ziel" gekennzeichnet. In der Nr. 5.1.1 RROP ist zudem von "Vorranggebieten" die Rede, die aufgrund ihrer strukturellen Bedeutung "für die Landwirtschaft in der Region erhalten bleiben müssen". Die Festlegung von Vorranggebieten, die die in § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1 ROG n.F. genannten Merkmale aufweisen, haben nach der Wertung des Gesetzgebers Zielcharakter (vgl. BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 - BVerwG 4 C 4.02 - ZfBR 2003, 464). Wie aus § 6 ROG n.F. zu ersehen ist, gilt dies indes nur für Raumordnungspläne, die in der Zeit nach dem 1. Januar 1998 in Ausfüllung des durch die §§ 7 bis 16 ROG n.F. gesetzten Rahmens aufgestellt worden sind. Jedoch hat der

Senat der Festlegung von Gebieten, die für bestimmte, raumbedeutsame Funktionen oder Nutzungen vorgesehen sind und andere raumbedeutsame Nutzungen in diesem Gebiet ausschließen, soweit diese mit den vorrangigen Funktionen, Nutzungen oder Zielen der Raumordnung nicht vereinbar sind, schon nach altem Recht Zielqualität beigemessen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - a.a.O.; vgl. auch Urteil vom 19. Juli 2001 - BVerwG 4 C 4.00 - BVerwGE 115, 17).

Das Normenkontrollgericht weist allerdings zu Recht darauf hin, dass die Nr. 5.1.1 RROP nicht allein deshalb zwangsläufig als Zielfestlegung zu qualifizieren ist, weil sie unter der Überschrift "Ziele" Vorranggebiete ausweist. Aus dieser Wortwahl lassen sich nicht zwingend Zielbindungen ableiten. Die Angaben sind als Indiz dafür zu werten, dass der Plangeber davon ausgegangen ist, eine Zielfestlegung getroffen zu haben. Ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels oder eines Grundsatzes hat, hängt jedoch nicht von der Bezeichnung ab (vgl. hierzu § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG n.F.), sondern richtet sich nach dem materiellen Gehalt der Planaussage selbst (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. April 2003 - BVerwG 4 BN 25.03 - SächsVBI 2003, 192). Erfüllt eine planerische Regelung nicht die inhaltlichen Voraussetzungen, die nunmehr in § 3 Nr. 2 ROG n.F. umschrieben sind, so ist sie kein Ziel der Raumordnung. Anderslautende Bekundungen des Plangebers vermögen eine Planaussage, die lediglich die Merkmale eines Grundsatzes aufweist, nicht zu einem Ziel erstarken zu lassen.

2.1.3 Von diesem Ausgangspunkt aus steht Bundesrecht der Wertung, dass es sich bei der Nr. 5.1 RROP nur um einen Grundsatz der Raumordnung handelt, nicht entgegen. Nicht zu folgen vermag der Senat allerdings der Ansicht des Normenkontrollgerichts, wonach bereits der Umstand, dass diese Bestimmung als Regel-Ausnahme-Tatbestand konzipiert ist, gegen die Annahme einer Zielfestlegung spricht.

Richtig ist, dass der Plangeber die Vorrangregelung, die er in der Nr. 5.1.1 RROP für die Landwirtschaft trifft, in der Nr. 5.1.3 RROP einschränkt. Nach Satz 1 dieser Vorschrift dürfen die Vorranggebiete "in unabweisbaren Fällen" anderweitig in Anspruch genommen werden. Die Sätze 2 und 3 enthalten hierzu nähere Maßgaben. Daraus ist zu ersehen, dass der Plangeber selbst der landwirtschaftlichen Nutzung keinen absoluten Vorrang einräumt. Hierdurch wird eine etwaige Zielqualität aber nicht not-

wendig in Frage gestellt. Dem für eine Zielfestlegung charakteristischen Erfordernis abschließender Abwägung ist genügt, wenn die Planaussage auf der landesplanerischen Ebene keiner Ergänzung mehr bedarf. Dies ist nicht gleichbedeutend mit einem Höchstmaß an Stringenz. Der Plangeber kann es, je nach den planerischen Bedürfnissen, damit bewenden lassen, bei der Formulierung des Planungsziels Zurückhaltung zu üben, und damit den planerischen Spielraum der nachfolgenden Planungsebene schonen. Von einer Zielfestlegung kann freilich dann keine Rede mehr sein, wenn die Planaussage eine so geringe Dichte aufweist, dass sie die abschließende Abwägung noch nicht vorwegnimmt. Erhält der Adressat der Regelung die Möglichkeit, sich durch eine eigene Abwägungsentscheidung ohne landesplanungsbehördliche Beteiligung über die landesplanerische Abwägung hinwegzusetzen, so widerspricht dies der Konzeption des Raumordnungsgesetzes, das Zielabweichungen zwar zulässt, die Entscheidung hierüber aber unter den in § 5 Abs. 5 ROG a.F. (vgl. nunmehr § 11 ROG n.F.) genannten Voraussetzungen den Landesplanungsbehörden zuweist. Macht der Plangeber von der Möglichkeit Gebrauch, den Verbindlichkeitsanspruch seiner Planungsaussage dadurch zu relativieren, dass er selbst Ausnahmen formuliert, wird damit nicht ohne weiteres die abschließende Abwägung auf eine andere Stelle verlagert. Es ist ihm grundsätzlich unbenommen, selber zu bestimmen, wie weit die Steuerungswirkung reichen soll, mit der von ihm geschaffene Ziele Beachtung beanspruchen. Auch Plansätze, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen, können die Merkmale einer "verbindlichen Vorgabe" im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG n.F. oder einer "landesplanerischen Letztentscheidung" bzw. einer "abschließenden landesplanerischen Abwägung" im Sinne des Senatsbeschlusses vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - (a.a.O.) erfüllen, wenn der Plangeber neben den Regel- auch die Ausnahmenvoraussetzungen mit hinreichender tatbestandlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit (vgl. § 3 Nr. 2 ROG n.F.) selbst festlegt. In einem solchen Fall handelt es sich um verbindliche Aussagen, die nach Maßgabe ihrer - beschränkten - Reichweite der planerischen Disposition nachgeordneter Planungsträger entzogen sind.

2.1.4 Das Normenkontrollgericht hat diesen rechtlichen Zusammenhang zwar nicht erkannt, führt aber weitere gewichtige Anhaltspunkte dafür an, dass der Plangeber über eine Abwägungsdirektive nicht hat hinausgehen wollen. So weist es darauf hin, dass die Nr. 5.1 RROP sich sachlich eng an die Nr. 2.5 des Landesentwicklungspro-

gramms anlehnt, aus der sich das landesplanerische Anliegen herauslesen lässt, die für eine landwirtschaftliche Nutzung gut geeigneten Flächen grundsätzlich als solche zu erhalten und nur unter bestimmten Voraussetzungen für anderweitige Zwecke in Anspruch zu nehmen. Daraus und aus der inhaltlichen Parallelität der auf der Landes- und der Regionalebene getroffenen Regelungen folgert die Vorinstanz, dass die in der Nr. 5.1.1 RROP erwähnte Vorrangfunktion lediglich als Gewichtungsvorgabe in der Abwägung mit den in der Nr. 5.1.3 RROP bezeichneten anderen öffentlichen Belangen zum Tragen kommen soll. Gegen eine strikte Zielvorgabe spricht nach seiner Auffassung ferner der Gesichtspunkt, dass landwirtschaftliche Vorrangflächen in einer Größenordnung ausgewiesen worden sind, die darauf schließen lässt, dass insoweit eine abschließende Abwägung der unterschiedlichen Anforderungen an den Raum nicht stattgefunden hat. Dies beruht nach der Darstellung der Vorinstanz darauf, dass die Abgrenzung ohne Rücksicht auf die konkreten Verhältnisse in den einzelnen Gemeinden einseitig auf der Grundlage der Bodengüteklasseneinteilung in der Standortgruppenkarte des Geologischen Landesamtes vorgenommen wurde. An dieses Verständnis des Landesrechts ist der erkennende Senat gebunden, so dass im Ergebnis die Verneinung des Zielcharakters bundesrechtlich nicht zu beanstanden ist.

2.1.5 Das Normenkontrollgericht durfte auf der Grundlage seiner Auslegung offen lassen, ob die Antragsgegnerin bei ihrer Planung der in der Nr. 5.1 RROP enthaltenen Planaussage zuwidergehandelt hat. Ein etwaiger Verstoß wäre als Abwägungsfehler zu qualifizieren. Dass dieser Mangel von einem Gewicht sein könnte, das zur Nichtigkeit des angegriffenen Bebauungsplans führt, macht der Antragsteller nicht ansatzweise geltend und ist auch sonst nicht ersichtlich.

2.2 Selbst wenn sich das Normenkontrollgericht vorhalten lassen müsste, bei seiner Auslegung nicht in dem rechtlich gebotenen Maße dem bundesrechtlichen Zielbegriff Rechnung getragen zu haben, würde sich das angefochtene Urteil im Ergebnis als richtig erweisen. Wäre die in der Nr. 5.1 RROP getroffene Regelung mit dem Antragsteller als Ziel der Raumordnung zu werten, so hätte die Antragsgegnerin möglicherweise das in § 1 Abs. 4 BauGB normierte Ziellanpassungsgebot missachtet. Ein solcher Verstoß zieht aber nicht ohne weiteres die Nichtigkeit nach sich. Er führt in aller Regel lediglich zur Unwirksamkeit, denn er kann in einem ergänzenden Verfahren nachträglich ausgeräumt werden.

2.2.1 § 47 Abs. 5 Satz 4 VwGO knüpft an § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB an. Nach der Rechtsprechung des erkennenden Senats eröffnet diese Vorschrift ein weites Feld der Fehlerbereinigung. Im Wege des ergänzenden Verfahrens behebbar sind grundsätzlich alle beachtlichen Satzungsängel. Ausgenommen sind nur Nachbesserungen, die geeignet sind, das planerische Gesamtkonzept in Frage zu stellen. § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB bietet keine Handhabe dafür, die Planung in ihren Grundzügen zu modifizieren. Die Identität des Bebauungsplans oder der sonstigen Satzung darf nicht angetastet werden (vgl. BVerwG, Urteile vom 8. Oktober 1998 - BVerwG 4 CN 7.97 - Buchholz 406.11 § 215 a BauGB Nr. 1 = DVBl 1999, 243 und vom 16. Dezember 1999 - BVerwG 4 CN 7.98 - BVerwGE 110, 193; Beschlüsse vom 10. November 1998 - BVerwG 4 BN 45.98 - Buchholz 406.11 § 215 a BauGB Nr. 2, vom 16. März 2000 - BVerwG 4 BN 6.00 - ZfBR 2000, 353, vom 6. Dezember 2000 - BVerwG 4 BN 59.00 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 144, vom 20. Juni 2001 - BVerwG 4 BN 21.01 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 148, vom 6. März 2002 - BVerwG 4 BN 7.02 - Buchholz 406.11 § 215 a BauGB Nr. 10, vom 5. August 2002 - BVerwG 4 BN 32.02 - NVwZ-RR 2003, 7 und vom 20. Mai 2003 - BVerwG 4 BN 57.02 - zur Veröffentlichung bestimmt). § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB setzt voraus, dass diese Grenze gewahrt bleibt, differenziert im Übrigen aber nicht nach bestimmten Fehlerarten. Behebbar sind neben Verfahrens- und Formfehlern auch materiellrechtliche Mängel. Zu den in diesem Bereich praktisch bedeutsamsten Verstößen gehören Mängel im Abwägungsvorgang, die nach § 214 Abs. 3 Satz 2 BauGB erheb-

lich sind, wenn sie offensichtlich sind und auf das Abwägungsergebnis von Einfluss gewesen sein können. Fehler dieser Art können unter Rückgriff auf § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB gegebenenfalls auch in der Weise geheilt werden, dass die Satzung punktuell geändert oder ergänzt wird (vgl. BVerwG, Urteile vom 8. Oktober 1998 - BVerwG 4 CN 7.97 - a.a.O. und vom 16. Dezember 1999 - BVerwG 4 CN 7.98 - a.a.O.; Beschlüsse vom 2. November 1999 - BVerwG 4 BN 41.99 - UPR 2000, 226 und vom 25. Mai 2000 - BVerwG 4 BN 17.00 - Buchholz 406.11 § 215 a BauGB Nr. 6). Mängel, die aus einer Überschreitung der durch § 9 BauGB und die Baunutzungsverordnung eröffneten Festsetzungsmöglichkeiten herrühren, lassen sich ebenfalls im Wege eines ergänzenden Verfahrens beheben (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 1999 - BVerwG 4 CN 7.98 - a.a.O.). Gleiches gilt für Verstöße gegen Erfordernisse der Bestimmtheit oder Normenklarheit (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. März 2002 - BVerwG 4 BN 7.02 - a.a.O.).

2.2.2 Auch die Missachtung des in § 1 Abs. 4 BauGB normierten Anpassungsgebots ist als ein Mangel zu werten, der einer Behebung in einem ergänzenden Verfahren zugänglich ist.

Das Erfordernis, Bauleitpläne den Zielen der Raumordnung anzupassen, stellt kein unausräumbares rechtliches Hindernis dar. Es kann durch Zulassung einer Zielabweichung überwunden werden. Die rechtlichen Voraussetzungen hierfür bietet § 5 Abs. 5 ROG a.F. (vgl. auch § 11 ROG n.F.). Danach schaffen die Länder Rechtsgrundlagen für ein Verfahren zur Abweichung von Zielen der Raumordnung. Der Landesgesetzgeber in Rheinland-Pfalz ist diesem Regelungsauftrag nachgekommen. Nach § 13 Abs. 5 Satz 2 des Landesplanungsgesetzes in der Fassung des Gesetzes vom 8. April 1991 (GVBl S. 104) können Abweichungen von dem verbindlichen regionalen Raumordnungsplan zugelassen werden, wenn diese aufgrund veränderter Tatsachen oder Kenntnisse nach raumordnerischen Gesichtspunkten geboten sind und der regionale Raumordnungsplan in seinen Grundzügen nicht berührt wird. Die Abweichungsentscheidung liegt freilich nicht in der Hand des Trägers der Bauleitplanung. Sie wird nach § 13 Abs. 5 Satz 2 LPIG vielmehr von der oberen

Landesplanungsbehörde getroffen. Will eine Gemeinde von einem verbindlichen regionalen Raumordnungsplan abweichen, so hat sie nach § 13 Abs. 6 LPlG die zuständige Landesplanungsbehörde einzuschalten. Die Entscheidung, ob und in welchem Umfang von Zielen der Raumordnung abgewichen werden kann, richtet sich ebenso wie das raumordnungsrechtliche Zielfestlegungsverfahren ausschließlich nach den Regeln des Raumordnungs- und des Landesplanungsrechts. Der Umstand, dass das Zielabweichungsverfahren von einem anderen Verwaltungsträger in eigener Zuständigkeit durchzuführen ist, schließt indes die Anwendung des § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB nicht aus. Diese Vorschrift setzt nicht voraus, dass die Gemeinde selbst in der Lage ist, den Fehler zu beheben, an dem ihre Planungsentscheidung leidet.

Die Entstehungsgeschichte des § 215 a BauGB lässt darauf schließen, dass der Gesetzgeber Verstöße, die nur in einem externen Verfahren ausräumbar sind, von dem neu geschaffenen Nachbesserungsregime nicht hat ausschließen wollen. In der dem Gesetzentwurf beigefügten Begründung wird unter Hinweis auf das Gutachten der Expertenkommission zur Novellierung des Baugesetzbuchs als Beispiel für einen im ergänzenden Verfahren behebbaren Fehler ausdrücklich auch der "Verstoß gegen eine Landschaftsschutzverordnung" genannt (BTDrucks 13/6392 S. 74). Dem liegt die Vorstellung zugrunde, dass ein Bebauungsplan, der sich über die Verbotsergänzungen des förmlichen Landschaftsschutzes hinwegsetzt, nicht für nichtig erklärt zu werden braucht, wenn sich der Mangel dadurch beseitigen lässt, dass die Schutzverordnung geändert oder aufgehoben wird. Daraus hat der Senat gefolgert, dass auch Verstöße gegen naturschutzrechtliche Verbotsergänzungen, die sich nicht im Wege einer Ausnahme oder Befreiung (vgl. hierzu BVerwG, Urteil vom 17. Dezember 2002 - BVerwG 4 C 15.01 - BVerwGE 117, 287; Beschluss vom 25. August 1997 - BVerwG 4 NB 12.97 - Buchholz 406.11 § 6 BauGB Nr. 7), sondern nur durch eine Änderung oder eine (Teil-)Aufhebung der Verordnung ausräumen lassen, vom Anwendungsbereich des § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB erfasst werden (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Mai 2003 - BVerwG 4 BN 57.02 - zur Veröffentlichung vorgesehen).

Die für das Verhältnis zum Naturschutzrecht entwickelten Grundsätze lassen sich auf Zuwiderhandlungen gegen das Ziellanpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB übertragen. Zielfestlegungen wirken gegenüber Festsetzungen eines Bebauungsplans, die ihnen widersprechen, nicht als absolute Sperre. Ein etwaiger Konflikt lässt sich durch eine Zielabweichung auflösen. Diese Möglichkeit reicht aus, um den Weg für ein ergänzendes Verfahren zu ebnen. § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB macht die Durchführung eines solchen Verfahrens nicht von einer positiven Prognose abhängig (vgl. BVerwG, Urteile vom 8. Oktober 1998 - BVerwG 4 CN 7.97 - a.a.O. und vom 16. Dezember 1999 - BVerwG 4 CN 7.98 - a.a.O.). Entscheidend ist, dass die Fehlerbehebung nicht als ausgeschlossen erscheint. Nur wenn feststeht, dass eine Beseitigung des Mangels nicht in Betracht kommt, steht der Planung auf unabsehbare Zeit ein unüberwindliches Hindernis entgegen, das nach der Rechtsprechung des Senats zur Nichtigkeit führt (vgl. zu § 1 Abs. 3 BauGB: BVerwG, Urteile vom 12. August 1999 - BVerwG 4 CN 4.98 - BVerwGE 109, 246, vom 18. Mai 2001 - BVerwG 4 CN 4.00 - BVerwGE 114, 247 und vom 21. März 2002 - BVerwG 4 CN 14.00 - BVerwGE 116, 144). Dem Planungsbetroffenen entstehen dadurch, dass § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB ein weites Anwendungsfeld erschlossen wird, keine Nachteile. Wie aus § 47 Abs. 5 Satz 4 VwGO erhellt, steht die Unwirksamkeitserklärung bis zur Behebung der aufgezeigten Mängel in ihren Wirkungen der Nichtigkeitsfeststellung gleich. Ob die Gemeinde von der Möglichkeit des ergänzenden Verfahrens Gebrauch macht, bleibt ihr überlassen. Beschließt sie eine neue Satzung, so ist es dem Planungsbetroffenen unbenommen, sich hiergegen wiederum im Wege der Normenkontrolle zur Wehr zu setzen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 11. Dezember 2002 - BVerwG 4 BN 16.02 - a.a.O.).

2.2.3 Für den Fall, dass der Antragsgegnerin unter dem Blickwinkel der Nr. 5.1 RRÖP ein Zielverstoß zur Last zu legen sein sollte, deutet nichts auf ein unausräumbares Hindernis hin. Es zeichnet sich im Gegenteil die konkrete Möglichkeit ab, dass sich der Mangel, wenn nötig, in absehbarer Zeit beseitigen lässt. Nach der unwidersprochen gebliebenen Darstellung der Antragsgegnerin sind Widerstände von Seiten des Trägers der Regionalplanung gegen das gemeindliche Planvorhaben

schon deshalb nicht (mehr) zu erwarten, weil ohnehin beabsichtigt ist, die Vorrangfunktion der überplanten Flächen im Zuge der inzwischen in Angriff genommenen Überarbeitung des regionalen Raumordnungsplanes aufzuheben.

3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Paetow

Lemmel

Halama

Rojahn

Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jannasch ist wegen Urlaubs gehindert zu unterschreiben.
Paetow

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt (§ 13 Abs. 1 Satz 1 GKG).

Paetow

Lemmel

Halama

Rojahn

Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Jannasch ist wegen Urlaubs gehindert zu unterschreiben.
Paetow

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Raumordnungsrecht
Bauplanungsrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO § 47 Abs. 5 Sätze 2 und 4

ROG § 3 Nrn. 2 und 3, § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 1, § 11

BauGB § 1 Abs. 4, § 215 a Abs. 1 Satz 1

Stichworte:

Ziele der Raumordnung; Grundsätze der Raumordnung; Regel-Ausnahme-Plan-
aussagen; Auslegung; Zielanpassungsgebot; Zielabweichung; ergänzendes Verfah-
ren.

Leitsätze:

Auch landesplanerische Aussagen, die eine Regel-Ausnahme-Struktur aufweisen,
können die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen, wenn der Planungsträ-
ger neben den Regel- auch die Ausnahmevoraussetzungen mit hinreichender tatbe-
standlicher Bestimmtheit oder doch wenigstens Bestimmbarkeit selbst festlegt.

Verstöße gegen das Zielanpassungsgebot des § 1 Abs. 4 BauGB gehören zu den
Mängeln, die in einem ergänzenden Verfahren nach § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB
ausgeräumt werden können.

Urteil des 4. Senats vom 18. September 2003 - BVerwG 4 CN 20.02

I. OVG Koblenz vom 17.04.2002 - Az.: OVG 8 C 10908/01 -