

Sachgebiet:

BVerwGE: ja

Recht der Raumordnung

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1

BauGB § 35 Abs. 3 Satz 2, § 42

ROG 1998 § 7 Abs. 7 Satz 2

Stichworte:

Antragsbefugnis; Regionalplan; Raumordnung; Grundsätze; Zielfestlegung; Raumordnungsklausel; Bindungswirkung; Vorwirkung; Grundstückseigentümer; Außenbereich.

Leitsatz:

Zur Begründung der Antragsbefugnis eines Antragstellers gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO genügt es, dass seine Grundstücke im räumlichen Geltungsbereich einer Zielfestlegung mit der Wirkung des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB liegen.

Urteil des 4. Senats vom 16. April 2015 - BVerwG 4 CN 6.14

I. VGH Mannheim vom 12. Dezember 2013
Az: VGH 8 S 3024/11



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 6.14
VGH 8 S 3024/11

Verkündet
am 16. April 2015
Salli-Jarosch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. April 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel,
die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Bumke und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz, Dr. Decker und Dr. Külpmann

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Antragstellers wird das Urteil des
Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom
12. Dezember 2013 aufgehoben, soweit es den Antrag
abgelehnt hat, den Plansatz 3.1.1 (Z) in Verbindung mit
der Raumnutzungskarte des Regionalplans des Verban-
des Region Stuttgart vom 22. Juli 2009 für die Flächen der
Flurstücke 2835 und 2837 der Gemarkung Alfdorf für un-
wirksam zu erklären. Insoweit wird die Sache zur erneuten
Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsge-
richtshof Baden-Württemberg zurückverwiesen.

Im Übrigen wird die Revision zurückgewiesen.

Die Kostenentscheidung bleibt der Schlussentscheidung
vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller ist Eigentümer von Grundstücken im bauplanungsrechtlichen Außenbereich. Seine Normenkontrolle wendet sich gegen den als Satzung erlassenen Regionalplan des Antragsgegners, soweit seine Grundstücke in Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft (Plansatz 3.2.2 <G>) und für Landschaftsentwicklung (Plansatz 3.2.4 <G>) sowie in Vorranggebiete für den Regionalen Grünzug Abschnitt G 20 (Plansatz 3.1.1 <Z>) einbezogen worden sind.
- 2 Der Verwaltungsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag wegen fehlender Antragsbefugnis als unzulässig abgewiesen. Die angegriffenen regionalplaneri-

schen Festlegungen könnten sich nicht unmittelbar belastend auf Rechte des Antragstellers auswirken. Sie entfaltetten auch keine Bindungswirkung, die geeignet sein könne, Eingriffe in subjektive Rechte des Antragstellers bereits jetzt zu determinieren. Es sei ausgeschlossen, dass der Antragsteller durch die Festlegung von Vorbehaltsgebieten für die Landwirtschaft und Landschaftsentwicklung - als Grundsätze der Raumordnung - in eigenen Rechten verletzt sein könne. Denn die Festlegung raumordnungsrechtlicher Grundsätze wirke nicht unmittelbar auf das Grundeigentum ein und führe bei keiner das Grundeigentum betreffenden Entscheidung zu einer Vorabbindung. Eine mögliche Rechtsverletzung durch die Einbeziehung seiner Flurstücke in die Zielfestlegung „Regionaler Grünzug“ habe der Antragsteller nicht dargelegt. Zur Darlegung der Antragsbefugnis müsse ein Antragsteller geltend machen können, dass er in absehbarer Zukunft ein raumbedeutsames Vorhaben beabsichtige, das dem festgelegten Ziel der Raumordnung widerspreche. Allein aus der Festlegung von Zielen der Raumordnung und der damit verbundenen Eröffnung des Regelungsbereichs der Raumordnungsklausel des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB könne ein Planbetroffener eine mögliche Verletzung in eigenen Rechten und damit seine Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht ableiten.

II

- 3 Die Revision des Antragstellers ist begründet, soweit er sich gegen die Festsetzung des Ziels der Raumordnung "Regionaler Grünzug Abschnitt G 20" für seine Grundstücke wendet. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Reichweite der Bindungswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB verkannt und damit unter Verletzung von Bundesrecht die Anforderungen an die Darlegung der Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO überspannt. Insoweit ist die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO). Im Übrigen ist die Revision unbegründet.
- 4 1. Der Normenkontrollantrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 4 AGVwGO BW statthaft. Der vom Antragsteller angegriffene Regionalplan ist nach § 12 Abs. 10 LplG BW als Satzung festgestellt worden. Seine Festlegungen - Grundsätze und Ziele der Raumordnung - sind damit Rechtsvorschriften

im formellen Sinn. Das genügt, um die Statthaftigkeit einer Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, die landesrechtlich gemäß § 4 AGVwGO BW eröffnet ist, zu begründen. Denn zu den von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO erfassten Rechtsvorschriften gehören "zweifelsfrei Satzungen und Rechtsverordnungen" (BVerwG, Urteil vom 20. November 2003 - 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 <220>). Ziele der Raumordnung sind darüber hinaus auch nach ihrem materiell-rechtlichen Gehalt eine Rechtsvorschrift. Dass nicht förmlich als Rechtsverordnung oder Satzung beschlossene Grundsätze der Raumordnung keine Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sind, ist angesichts der hier vorliegenden förmlichen Festsetzung durch Satzung ohne Bedeutung (BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2009 - 4 BN 10.09 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 176 Rn. 8).

- 5 2. In Übereinstimmung mit Bundesrecht hat der Verwaltungsgerichtshof die Antragsbefugnis des Antragstellers verneint, soweit dieser sich gegen Grundsätze der Raumordnung wendet, die für seine Grundstücke Vorbehaltsgebiete für die Landwirtschaft (Plansatz 3.2.2 <G>) und Landschaftsentwicklung (Plansatz 3.2.4 <G>) ausweisen. Es ist von vornherein ausgeschlossen, dass diese Ausweisung Rechte des Antragstellers verletzt.

- 6 Grundsätze der Raumordnung enthalten Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen (§ 3 Nr. 3 ROG 1998/§ 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG 2008). Sie sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in der Abwägung oder bei der Ermessensausübung nach Maßgabe der dafür geltenden Vorschriften zu "berücksichtigen" (§ 4 Abs. 2 ROG 1998/§ 4 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 2 ROG 2008). Dies gilt auch für Vorbehaltsgebiete. Gemäß § 7 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 ROG 1998/§ 8 Abs. 7 Satz 1 Nr. 2 ROG 2008 sind Vorbehaltsgebiete Gebiete, in denen bestimmten raumbedeutsamen Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung mit konkurrierenden raumbedeutsamen Nutzungen besonderes Gewicht beigemessen werden soll oder beizumessen ist. Der Gesetzgeber ordnet Vorbehaltsgebiete den Grundsätzen und nicht den Zielen der Raumordnung zu (BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2009 - 4 BN 10.09 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 176 Rn. 9). Vorbehaltsgebiete wirken als Gewichtungsvorgaben auf nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen

ein und dürfen - anders als Ziele der Raumordnung - durch öffentliche oder private Belange von höherem Gewicht überwunden werden (BVerwG, Urteil vom 13. März 2003 - 4 C 4.02 - BVerwGE 118, 33 <47 f.>). Die in der Festlegung eines Vorbehaltsgebiets enthaltene Vorgabe, den im Raumordnungsplan bestimmten Funktionen oder Nutzungen bei der Abwägung ein besonderes Gewicht beizumessen, ist zwar geeignet, die gemeindliche Planungshoheit einzuschränken; das gilt in geringerem Ausmaß auch für sonstige Grundsätze der Raumordnung. Sie sind - wie bereits dargelegt - bei nachfolgenden Abwägungsentscheidungen jedenfalls zu berücksichtigen. Auch dies ist eine Rechtspflicht; sie erweitert die in die Abwägung einzustellenden Belange. Ob der raumbedeutsamen Funktion oder Nutzung in einem Vorbehaltsgebiet der Vorrang gegenüber anderen Belangen zukommt, hängt von der konkreten Planungssituation ab. Das gilt ebenso für die Frage der Gewichtung, die sich nicht abstrakt im Voraus bestimmen lässt. Der Antragsteller kann daher nicht geltend machen, bereits durch die Festlegung der Grundsätze im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in seinen Rechten verletzt zu werden. Dass die Grundsätze der Raumordnung in künftigen Entscheidungen zu berücksichtigen sind, ist auch keine Anwendung dieser Grundsätze im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Hiervon ist der Verwaltungsgerichtshof zutreffend ausgegangen.

- 7 Der Antragsteller wird hierdurch nicht rechtsschutzlos gestellt, da ihm die Möglichkeit einer inzidenten Kontrolle verbleibt. Wird das besondere Gewicht der im Raumordnungsplan bestimmten Funktion oder Nutzung bei der Entscheidung über die Zulassung eines Vorhabens berücksichtigt, kann im Rahmen der gerichtlichen Überprüfung der Zulassungsentscheidung als Vorfrage geprüft werden, ob die Festlegung des Vorbehaltsgebiets wirksam ist. Gleiches gilt, wenn über die Wirksamkeit eines Bebauungsplans mit Blick auf Vorgaben in Form eines Vorbehaltsgebiets zu entscheiden ist.

- 8 3. Nicht in Einklang mit Bundesrecht steht dagegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, der Antragsteller habe eine mögliche Rechtsverletzung im Hinblick auf die Einbeziehung seiner Grundstücke in die Zielfestlegung "Regionaler Grünzug" nicht in einer die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO begründenden Weise geltend gemacht.

- 9 Ein Antragsteller genügt seiner Darlegungsobliegenheit nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wenn er hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Regelung in einem Recht verletzt wird (BVerwG, Urteil vom 24. September 1998 - 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <217>). Vorliegend ist eine Verletzung des durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Eigentums jedenfalls möglich für die Grundstücke, für welche der Regionalplan als Ziel der Raumordnung den Regionalen Grünzug ausweist. Denn mit dieser Zielfestlegung gestaltet der Regionalplan unmittelbar Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne von Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG.
- 10 Nach § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB dürfen raumbedeutsame Vorhaben Zielen der Raumordnung nicht widersprechen. Nach der im Schrifttum mittlerweile vorherrschenden Meinung (Mitschang/Reidt, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 12. Aufl. 2014, § 35 Rn. 106; Rieger, in: Schrödter, BauGB, 8. Aufl. 2015, § 35 Rn. 156 Jäde, in: Jäde/Dirnberger/Weiß, BauGB, 7. Aufl. 2013, § 35 Rn. 242; Hender, NuR 2004, 485 <488>) hat sich diese Vorschrift zu einer echten Raumordnungsklausel entwickelt, welche den raumordnungsrechtlichen Zielfestlegungen nach dem Raumordnungsgesetz 1998 strikte Verbindlichkeit verleiht. Der Senat hat in seinem Urteil vom 19. Juli 2001 - 4 C 4.00 - (BVerwGE 115, 17 <29 f.>) dem § 35 Abs. 3 Satz 3 Halbs. 1 BauGB 1987 noch keine eindeutige Abkehr von dem zu § 35 BBauG entwickelten Regime der "nachvollziehenden Abwägung" entnommen, aber die Rechtslage in Hinblick auf das hier nach § 28 Abs. 1 ROG 2008 maßgebliche Raumordnungsgesetz 1998 bereits offen gelassen.
- 11 Die Auslegung des § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB bestätigt, dass sich die Norm zu einer echten Raumordnungsklausel entwickelt hat, die nachfolgende Planungsträger bindet. Während mit der Regelung in § 35 Abs. 3 Satz 3 Halbs. 1 BauGB 1987 noch keine eindeutige Abkehr von dem zu § 35 BBauG entwickelten Regime der "nachvollziehenden Abwägung" zu erkennen war, hat der Gesetzgeber mit der Neufassung des Raumordnungsgesetzes 1998 eine Bindungswirkung der raumordnungsrechtlichen Zielfestlegung geschaffen. Schon der Wortlaut des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB streitet dafür, dass kein Raum für

eine nachvollziehende Abwägung mit den Zielen der Raumordnung besteht, soweit Ziele der Raumordnung nach dem Raumordnungsgesetz 1998 festgesetzt worden sind. Mit der Anordnung, nunmehr auch private Belange bei der Zielfestlegung abzuwägen (§ 7 Abs. 7 Satz 2 ROG 1998) und die Öffentlichkeit zu beteiligen (§ 7 Abs. 6 Satz 1 ROG 1998), stehen auch die rechtlichen Bedenken des Senats aus seinem Urteil vom 19. Juli 2001 - 4 C 4.00 - (BVerwG 115, 17 <29 f.>) einem solchen Verständnis nicht mehr entgegen. Mit der Festsetzung eines Ziels der Raumordnung wird bewirkt, dass der Bau eines raumbedeutsamen Vorhabens, das im Widerspruch zu diesem Ziel steht, unzulässig ist (§ 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB). Eine nachvollziehende Abwägung scheidet aus. Ob daneben bereits die Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 Satz 2 Nr. 2 ROG 1998/§ 4 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 ROG 2008 geeignet sein könnte, die Antragsbefugnis zu begründen, bedarf keiner Entscheidung (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 2003 - 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 <223>).

- 12 Die Festlegung eines Ziels der Raumordnung nach dem Raumordnungsgesetz 1998 beschränkt damit für ein Grundstück im Außenbereich die generell mit ihm verbundenen Nutzungsbefugnisse und wirkt als Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums (vgl. auch Kment, NVwZ 2003, 1047 <1049>; für den Bebauungsplan BVerwG, Urteil vom 27. August 2009 - 4 CN 5.08 - BVerwGE 134, 355 Rn. 13 m.w.N.).
- 13 Dass § 35 BauGB nur in beschränktem Umfang Nutzungsmöglichkeiten eröffnet, steht diesem Ergebnis nicht entgegen. Allerdings sind Vorhaben im Außenbereich nicht ohne Weiteres zulässig, sondern stehen unter dem Vorbehalt der Nichtbeeinträchtigung (§ 35 Abs. 2 BauGB) bzw. des Nicht-Entgegenstehens (§ 35 Abs. 1 BauGB) öffentlicher Belange. § 35 BauGB vermittelt auch keinen Schutz gegen neu auftretende öffentliche Belange (BVerwG, Urteil vom 17. Februar 1984 - 4 C 56.79 - Buchholz 406.11 § 35 BBauG Nr. 211 zu § 35 Abs. 2 BauGB). Die Nutzungsmöglichkeiten des Außenbereichs weisen daher nicht die in § 42 BauGB vorausgesetzte Qualität einer eigentumsrechtlichen Rechtsposition auf (BVerwG, Urteil vom 11. April 2013 - 4 CN 2.12 - Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 391 Rn. 12). Dass das Eigentum an einem Außenbereichsgrundstück damit schwächer ausgestaltet ist als das Eigentum an Grund-

stücken im bauplanerischen Innenbereich, führt indes nicht dazu, dass der jeweilige Eigentümer eine Veränderung seiner baulichen Möglichkeiten durch die Ausweisung eines Ziels der Raumordnung nicht auf den Prüfstand stellen kann. Welches Gewicht seiner Eigentumsposition konkret zukommt, ist vielmehr eine Frage der Begründetheit des Normenkontrollantrags.

- 14 Entgegen der Auffassung des Verwaltungsgerichtshofs setzt die Antragsbefugnis nicht voraus, dass der betroffene Grundeigentümer darlegt, auf seinen Grundflächen in absehbarer Zukunft raumbedeutsame Vorhaben verwirklichen zu wollen, die im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 1 BauGB Zielen der Raumordnung voraussichtlich widersprechen werden. Denn die Rechtsverletzung durch eine rechtswidrige Ausgestaltung der Eigentümerbefugnisse tritt mit der Zielfestlegung auch dann ein, wenn sie von dem jeweiligen Eigentümer zunächst nicht wahrgenommen wird, weil er ein zielwidriges Vorhaben einstweilen nicht beabsichtigt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Januar 1993 - 4 NB 38.92 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 73 S. 119). Dies gilt insbesondere in Hinblick auf die Antragsfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Angesichts des Anspruchs der Regionalplanung, deren Leitvorstellung eine nachhaltige Raumentwicklung ist, die zu einer dauerhaften, großräumig ausgewogenen Ordnung führt (§ 1 Abs. 2 Satz 1 ROG 1998/§ 1 Abs. 2 ROG 2008), wäre es sachwidrig, eine Antragsbefugnis nur solchen Grundeigentümern zuzuerkennen, die gerade innerhalb der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ein raumbedeutsames Vorhaben ausreichend konkret in den Blick nehmen. Ein Sachgrund für eine zeitliche Differenzierung, die die Wirkung einer verkappten Präklusion hätte, ist nicht zu erkennen.
- 15 Dem Antrag fehlt auch nicht das Rechtsschutzbedürfnis. Das Erfordernis eines Rechtsschutzbedürfnisses soll nur verhindern, dass Gerichte in eine Normprüfung eintreten, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos ist. Es ist aber nicht erforderlich, dass die begehrte Erklärung einer Norm als unwirksam unmittelbar zum eigentlichen Rechtsschutzziel führt (BVerwG, Urteil vom 23. April 2002 - 4 CN 3.01 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 156 S. 87). Der Antragsteller möchte erkennbar verhindern, dass die Möglichkeit einer Ausweisung seiner Grund-

stücke als Wohnbauflächen an § 1 Abs. 4 BauGB scheitert. Dies reicht aus, um sein Rechtsschutzbedürfnis zu begründen.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Bumke

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.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Bumke

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann