

DNotI

Deutsches Notarinstitut

Dokumentnummer: 1a10362_08

letzte Aktualisierung: 18.2.2010

OVG Koblenz, 1.10.2008 - 1 A 10362/08

GG Art. 14 Abs. 1 S. 1, Art. 80 Abs. 1 S. 3; RhPfVerf. Art. 110 Abs. 1 S. 3; RhPfBauO § 88 Abs. 1; BauGB §§ 1 Abs. 3 S. 1, 10 Abs. 1

Zulässigkeit einer kommunalen Gestaltungssatzung zur Dacheindeckung

1. Für Gestaltungssatzungen nach § 88 Abs. 1 LBauO gilt das verfassungsrechtliche Zitiergebot (Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG; Art. 110 Abs. 1 Satz 3 LV) nicht. Aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip folgen bei solchen Satzungen jedenfalls keine Zitierpflichten dahingehend, dass die Ermächtigungsnorm in der Satzung über die Nennung des Paragraphen hinaus nach Absatz, Satz und Nummer genau bezeichnet werden muss.

2. Das Gestaltungsrecht der Gemeinden gemäß § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO ist nach wie vor dem übertragenen Bereich des Bauordnungsrechts zuzuordnen; dennoch sind die örtlichen Gestaltungsvorschriften auch dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zuzurechnen, so dass die Satzungsermächtigung die Verleihung echter Autonomie im Rahmen der gesetzlichen Übertragung bewirkt.

3. Zu dem Erfordernis eines hinreichend erkennbaren und gebietsspezifischen Gestaltungskonzepts bei Satzungen nach § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO.

4. Allgemeine Bezeichnungen von Farbtönen und Materialanforderungen können wie unbestimmte Rechtsbegriffe ausgelegt werden, so dass ihr konkreter Inhalt im Einzelfall im Rahmen einer wertenden Betrachtung zu ermitteln ist. Einer physikalisch eindeutigen Farb- oder Materialbestimmung bedarf es daher nicht.

5. Das Bestreben, für eine gewisse Einheitlichkeit der Dachlandschaft zu sorgen, ist ein vom Gesetz anerkanntes Ziel. Dennoch müssen Gestaltungssatzungen nach § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO landesrechtlich begründet nicht nur auf sachgerechten Erwägungen beruhen, sondern auch eine angemessene Abwägung der privaten Interessen der Grundstückseigentümer und der Belange der Allgemeinheit erkennen lassen, da auch die Ordnung der Baugestaltung Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt.

1 A 10362/08.OVG
1 K 1632/07.KO



Die Entscheidung ist
rechtskräftig!

OBERVERWALTUNGSGERICHT RHEINLAND-PFALZ

URTEIL

IM NAMEN DES VOLKES

In dem Verwaltungsrechtsstreit

- Kläger und Berufungsbeklagte -

Prozessbevollmächtigte zu 1-2: Rechtsanwälte

g e g e n

den Landkreis Mayen-Koblenz, vertreten durch den Landrat,

- Beklagter und Berufungskläger -

beigeladen:

Ortsgemeinde Winnigen, vertreten durch den Bürgermeister der
Verbandsgemeinde Untermosel,

beteiligt:

Vertreter des öffentlichen Interesses - Ministerium der Justiz -

w e g e n Baurechts

hat der 1. Senat des Oberverwaltungsgerichts Rheinland-Pfalz in Koblenz aufgrund der mündlichen Verhandlung vom 1. Oktober 2008, an der teilgenommen haben

Vorsitzender Richter am Oberverwaltungsgericht Zimmer
Richter am Oberverwaltungsgericht Kappes-Olzien
Richter am Verwaltungsgericht Dr. Berthold
ehrenamtlicher Richter kfm. Angestellter Schreiber
ehrenamtliche Richterin kfm. Angestellte Rast

für Recht erkannt:

Die Berufung des Beklagten gegen das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 04. März 2008 wird zurückgewiesen.

Der Beklagte trägt die Kosten des Berufungsverfahrens.

Das Urteil ist wegen der Kosten vorläufig vollstreckbar.

Der Beklagte kann die Vollstreckung durch Sicherheitsleistung in Höhe der festzusetzenden Kosten abwenden, wenn nicht die Kläger zuvor Sicherheit in gleicher Höhe leisten.

Die Revision wird nicht zugelassen.

T a t b e s t a n d

Die Kläger wenden sich gegen eine bauaufsichtliche Beseitigungsanordnung des Beklagten nach der sie die Dacheindeckung ihres Wohngebäudes in der Gemarkung W... (Flur ..., Flurstück ..., „A...“) vollständig zu beseitigen haben. Das Gebäude liegt im Geltungsbereich des Bebauungsplans „W... West“, der mit Satzungsbeschluss vom 9. Dezember 2003 vom Gemeinderat beschlossen, am 31. März 2004 ausgefertigt und am 9. April 2004 öffentlich bekannt gemacht wurde. Der Bebauungsplan enthält unter der Überschrift „Bauordnungsrechtliche Festsetzungen (§ 9 BauGB i.V.m. § 88 LBauO)“ unter Ziffer 1.3 folgende Regelung:

„Dacheindeckung
Zulässig für die Dacheindeckung sind nur anthrazitfarbene oder

dunkelgraue nichtglänzende Materialien wie Schiefer; ausnahmsweise zulässig sind Ziegel bzw. Betondachstein.“

Am 6. Februar 2006 fasste der Ortsgemeinderat der Beigeladenen den Satzungsbeschluss zur 1. Änderung des o.g. Bebauungsplans, der am 14. April 2006 öffentlich bekannt gemacht wurde. Ziffer 1.3 der bauordnungsrechtlichen Festsetzungen blieb hiervon unberührt.

Mit Schreiben vom 17. Dezember 2005 legten die Kläger Bauunterlagen im Freistellungsverfahren zum Neubau eines Einfamilienhauses auf ihrem Grundstück vor. Etwa Mitte des Jahres 2006 ließen sie ihr Dach mit engobierten Tondachpfannen der Marke „Kreaton Futura (schieferfarben)“ eindecken. Da die Bauaufsichtsbehörde des Beklagten aufgrund einer Ortsbesichtigung der Auffassung war, dass die Dacheindeckung mit glänzenden Dachziegeln ausgeführt worden sei, forderte sie die Kläger mit Bescheid vom 16. November 2006 auf, die Dacheindeckung ihres Wohngebäudes zu beseitigen. Gleichzeitig drohte sie den Klägern die Festsetzung eines Zwangsgeldes in Höhe von 1.000,00 € an, falls sie der Anordnung nicht fristgerecht nachkommen sollten.

Mit Schreiben ihrer Bevollmächtigten legten die Kläger am 04. Dezember 2006 hiergegen Widerspruch ein und machten u. a. geltend, dass Ziffer 1.3 der gestalterischen Festsetzungen des Bebauungsplans wegen Missachtung des Zitiergebots des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 Grundgesetz - GG - und des Art. 110 Abs. 1 Satz 3 Landesverfassung Rheinland-Pfalz - LV - unwirksam sei. Auch im Übrigen seien die Festsetzungen mit den Anforderungen der Rechtsprechung an eine Gestaltungsvorschrift nicht zu vereinbaren. Insbesondere seien die Regelungen zur Dachgestaltung nicht begründet worden und folglich ein Gestaltungskonzept aus den Planunterlagen nicht erkennbar.

Mit Widerspruchsbescheid vom 10. September 2007 wies der Kreisrechtsausschuss des Beklagten den Widerspruch zurück und führte zur Begründung u.a. aus, dass das Zitiergebot nicht verletzt sei. Mit dem

Klammerzusatz „§ 9 BauGB i.V.m. § 88 LBauO“ sei die Rechtsgrundlage für die streitgegenständlichen Textfestsetzungen hinreichend angegeben. Einer Konkretisierung durch die Angabe des Absatzes und der einschlägigen Nummer bedürfe es nicht. Das Zitiergebot habe mit Blick auf den Normadressaten den Zweck, diesem die Prüfung zu ermöglichen, ob der Verordnungsgeber die Grenzen seiner Rechtsetzungsmacht gewahrt habe. Hierzu seien die Kläger aufgrund der Angaben im Bebauungsplan in der Lage gewesen. Auch im Übrigen sei die angegriffene Gestaltungssatzung nicht zu beanstanden. Die Festsetzungen seien hinreichend bestimmt und das Gestaltungskonzept sei mit den privaten Interessen abgewogen worden, so dass eine verhältnismäßige Einschränkung des Eigentums vorliege.

Hiergegen erhoben die Kläger am 19. September 2007 Klage. Zur Begründung vertieften sie ihre Ausführungen aus dem Widerspruchsverfahren und machten ergänzend geltend, dass allein die Angabe des § 88 LBauO nicht genüge, da diese Vorschrift bereits in ihrem ersten Absatz acht unterschiedliche Ermächtigungsgrundlagen für etwaige gestalterische Festsetzungen aufweise. Die Regelungen über die Farbgebung und Materialbeschreibung in Ziffer 1.3 der gestalterischen Festsetzungen seien unbestimmt und damit unwirksam. Auch sei aus den Satzungsunterlagen kein gestalterisches Konzept erkennbar, welches die Einschränkung der Eigentumsfreiheit im vorliegenden Fall rechtfertigen könne. Zudem hätten die Kläger keine glänzenden, sondern engobierte Dachpfannen verwendet und sich somit an die Festlegungen in der Satzung gehalten.

Das Verwaltungsgericht hat der Klage mit Urteil vom 04. März 2008 unter Aufhebung der streitgegenständlichen Bescheide stattgegeben und zur Begründung im Wesentlichen ausgeführt: Die auf § 81 Satz 1 LBauO gestützte Beseitigungsverfügung sei zumindest ermessensfehlerhaft, da die ihr zugrundeliegende Gestaltungsvorschrift schon wegen fehlender Zitierung der Ermächtigungsgrundlage unwirksam sei. Bei den Festsetzungen über die Gestaltung baulicher Anlagen handele es sich um Rechtsverordnungen auf dem

Gebiet des Bauordnungsrechts, zu deren Erlass die Gemeinden durch § 88 Abs. 1 Nr. 1 bis 9 und Abs. 6 Satz 1 LBauO ermächtigt worden seien. Rechtsverordnungen unterlägen dem Zitiergebot des Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG bzw. Art. 110 Abs. 1 Satz 3 LV, wonach in der Verordnung die Rechtsgrundlage anzugeben sei. Daran ändere sich auch nichts dadurch, dass Bebauungspläne als Satzungen ergingen. Soweit diese Satzungen nämlich bauordnungsrechtliche Gestaltungsregelungen enthielten, seien sie nicht dem kommunalen Wirkungskreis zuzuordnen, in dem das für die Übertragung rechtssetzender Gewalt an die Exekutive geltende Zitiergebot keine Anwendung finde. Die Anforderungen des Zitiergebots seien vorliegend nicht beachtet worden, da in der Satzung nicht die ermächtigende Einzelvorschrift genannt worden sei. Dieser Fehler sei auch nicht nach § 88 Abs. 6 Satz 2 LBauO i.V.m. § 215 BauGB heilbar, da das verfassungsrechtliche Zitiergebot keine Verfahrens- oder Formvorschrift i.S. des § 214 BauGB, sondern ein sich aus dem Rechtsstaatsprinzip ergebender Grundsatz sei.

Mit der vom Verwaltungsgericht zugelassenen Berufung macht der Beklagte in seiner Berufungsschrift vom 06. Mai 2008 geltend:

Die tragenden Erwägungen des Verwaltungsgerichts entsprächen nicht dem Wortlaut des § 88 Abs. 1 Satz 1 LBauO, der bestimme, dass die Gemeinden durch Satzung Gestaltungsvorschriften erlassen könnten. Dabei habe die Gemeinde die Wahl, ob sie diese Gestaltungsvorschriften in der Rechtsform einer eigenständigen Satzung oder gemäß § 10 Abs. 1 BauGB als Teil eines Bebauungsplans erlasse. In beiden Fällen werde demnach die Gestaltungsvorschrift nicht von der Exekutive in Form einer Rechtsverordnung lediglich erlassen, sondern von dem Organ einer Selbstverwaltungskörperschaft in einem mehrstufigen Verfahren in Satzungsform beschlossen. An der landesgesetzlich eingeräumt Befugnis der Gemeinden, eigenes Ortsbaurecht durch Satzung zu normieren, ändere auch die Tatsache nichts, dass die Gestaltungsvorschriften inhaltlich dem Bauordnungsrecht zuzuordnen seien. Aber selbst wenn die von der Ortsgemeinde W... beschlossenen baugestalterischen

Festsetzungen Rechtsverordnungen in Satzungsform sein sollten, so sei vorliegend aufgrund der in den Textfestsetzungen des Bebauungsplans enthaltenen Angaben gleichwohl erkennbar, dass dieser neben den bauplanungsrechtlichen Festsetzungen auch örtliche Bauvorschriften enthalte. Die im Bebauungsplan enthaltene Nennung des § 88 LBauO versetze die Adressaten der Gestaltungsvorschrift in die Lage, deren Rechtsgrundlage zu erkennen und ihre Einhaltung durch den Satzungsgeber nachprüfen zu können.

Der Beklagte beantragt,

die Klage unter Abänderung des Urteils des Verwaltungsgerichts Koblenz vom 04. März 2008 abzuweisen.

Die Kläger beantragen,

die Berufung zurückzuweisen.

Sie verweisen auf ihren Vortrag aus dem erstinstanzlichen Verfahren sowie auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Koblenz.

Vertiefend führen sie aus, dass die streitgegenständliche Beseitigungsverfügung wegen des Verstoßes gegen das Zitiergebot keinen Bestand haben könne. Bauplanungsrechtliche Gestaltungsvorschriften der in Rede stehenden Art seien nicht dem kommunalen, sondern dem übertragenen Wirkungskreis zuzuordnen. An dieser Zuordnung habe der Gesetzgeber auch in § 88 LBauO festgehalten, obgleich er die Gestaltungsvorschriften dort als Satzung bezeichne. Rechtsvorschriften der Exekutive seien nach allgemeiner Definition danach zu bestimmen, ob sie im übertragenen Wirkungskreis oder im Rahmen der Erfüllung einer Selbstverwaltungsangelegenheit ergingen. Zur Charakterisierung einer Rechtsvorschrift komme es aber nicht auf die Bezeichnung sondern auf deren materiellen Gehalt an. Danach bleibe die bauordnungsrechtliche Gestaltung eine

Auftragsangelegenheit für die Gemeinde und seien die Festsetzungen als Rechtsverordnung zu qualifizieren.

Die Beigeladene hat sich mit Schriftsatz vom 9. Juni 2008 über die Verbandsgemeindeverwaltung Untermosel im Verfahren geäußert. Sie macht geltend, dass die angegriffene Beseitigungsanordnung angemessen sei. Die Kläger hätten den Schaden schon durch die gebotene Vorsorge bei der Auswahl der Dachziegel minimieren können. Nach allgemeiner Auffassung in der Ortsgemeinde werde die Dachdeckung der Kläger auch als glänzend bezeichnet. Im Hinblick auf das Verbot glänzender Materialien sei anzumerken, dass hierfür ein besonderes Gestaltungskonzept nicht erforderlich sei, sofern es um den Schutz der Nachbarn vor Blendwirkungen gehe. Insgesamt dürfe die Entscheidungsgewalt der demokratisch gewählten Mandatsträger nicht ohne Not eingeschränkt werden.

Der Vertreter des öffentlichen Interesses ist dem Verfahren beigetreten und hat mit Schriftsatz vom 9. September 2008 geltend gemacht:

Gemäß § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO würden örtliche Bauvorschriften als Satzung erlassen. Sie ergingen demnach bereits ihrer Form nach als Satzung im Rechtssinn und nicht als Rechtsverordnung. Selbstverwaltungskörperschaften könnten zwar als Teil der Exekutive auch Rechtsverordnungen erlassen, so etwa ordnungsbehördliche Verordnungen. Dazu bedürften sie in der Regel einer besonderen gesetzlichen Ermächtigung, die den Anforderungen des Art. 80 Abs. 1 GG bzw. des entsprechenden Landesverfassungsrechts genügen müsse. Diese Rechtsverordnungen bezögen sich im Gegensatz zu den Satzungen nicht auf die eigenen, sondern auf die übertragenen staatlichen Angelegenheiten oder bestimmte gesetzliche Pflichtaufgaben. Dies bedeute jedoch nicht, dass Auftragsangelegenheiten lediglich mittels Rechtsverordnung geregelt werden dürfen. Satzungen könnten aufgrund Art. 28 Abs. 2 GG nicht nur im gesamten Bereich der eigenen Selbstverwaltungsangelegenheiten erlassen werden, sondern

bei vorliegender gesetzlicher Ermächtigung auch im Bereich der Auftragsangelegenheiten, wie dies in § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO geregelt sei.

Im Übrigen dürften die Gestaltungssatzungen gemäß § 88 LBauO dem Willen des Gesetzgebers nach dem eigenen Wirkungsbereich der Kommunen mit der Folge zuzuordnen sein, dass sie auch auf der Basis der älteren Rechtsprechung als Satzungsregelung zu qualifizieren wären. Zwar lasse der Wortlaut des § 88 Abs. 1 LBauO keinen unmittelbaren Schluss darauf zu, in wessen Wirkungsbereich durch örtliche Bauvorschriften Recht gesetzt werde. Nach § 88 Abs. 1 Nr.1 LBauO solle allerdings die Gemeinde die Möglichkeit haben, eigene gestalterische Absichten umzusetzen. Insoweit werde ein eigener Gestaltungs- und Entscheidungsspielraum geschaffen, der einer fachaufsichtlichen Beurteilung allenfalls eingeschränkt zugänglich sein dürfte. Auch die historische Entwicklung der Landesbauordnung spreche für eine Zuordnung des Baugestaltungsrechts zum kommunalen Wirkungsbereich. Bereits mit § 123 LBauO 1974 sei die Verordnungsermächtigung zur Satzungsermächtigung geworden, was in der Regel schon für eine autonome Rechtssetzung von Körperschaften spreche. Der noch in der LBauO 1996 vorhandene staatliche Genehmigungsvorbehalt für örtliche Bauvorschriften sei auf Initiative der Regierungsfractionen im parlamentarischen Verfahren durch die LBauO 1999 abgeschafft worden. Stattdessen verweise nunmehr § 88 Abs. 5 LBauO 1999 für örtliche Bauvorschriften auf die Bestimmungen der Gemeindeordnung sowie die dazu erlassenen Durchführungsvorschriften.

Wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes wird auf die zwischen den Beteiligten gewechselten Schriftsätze und die zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemachten Verwaltungs- und Widerspruchsakten sowie Bebauungsplanunterlagen verwiesen.

Entscheidungsgründe

Die Berufung des Beklagten ist zulässig, hat jedoch in der Sache keinen Erfolg. Das Verwaltungsgericht hat den angefochtenen Bescheid und den Widerspruchsbescheid im Ergebnis zu Recht aufgehoben, da diese die Kläger in ihren Rechten verletzen (vgl. § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO).

1. Gemäß §§ 81, 59 LBauO kann die Bauaufsichtsbehörde die Beseitigung baulicher Anlagen anordnen, wenn und soweit sie gegen baurechtliche oder sonstige öffentlich-rechtliche Vorschriften verstoßen und die erforderlichen Maßnahmen zur Herstellung baurechtmäßiger Zustände anordnen. Die umstrittene Dacheindeckung auf dem Wohnhaus der Kläger verstößt nach Maßgabe der nachfolgenden Ausführungen deshalb nicht gegen baurechtliche Vorschriften, weil der hier maßgebliche Teil der Satzung zu der Materialbeschaffenheit unwirksam ist.

Ermächtigungsgrundlage für die unter Ziffer II, 1.3 des Bebauungsplans enthaltene gestalterische Festsetzung ist § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO. Nach dieser Norm kann die Gemeinde durch Satzung Vorschriften erlassen über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen sowie von Werbeanlagen und Warenautomaten zur Durchführung gestalterischer Absichten in bestimmten bebauten oder unbebauten Teilen des Gemeindegebiets. Gemäß § 9 Abs. 4 BauGB i.V.m. § 88 Abs. 6 Satz 1 LBauO können die jeweiligen Regelungen in den Bebauungsplan aufgenommen werden.

2. Die Rechtswidrigkeit der Satzung ergibt sich zunächst nicht aus einem Verstoß gegen das bundesverfassungsrechtlich in Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG verankerte Zitiergebot, wonach in einer Rechtsverordnung die jeweilige Rechtsgrundlage anzugeben ist. Diese Bestimmung gilt schon ihrem Wortlaut nach nur für bundesrechtliche Rechtsverordnungen und nicht für andere unter dem Gesetz

stehende Rechtsquellen. Auch aufgrund der systematischen Stellung im Grundgesetz innerhalb des Abschnitts „Die Gesetzgebung des Bundes“ kann Art. 80 GG für landesgesetzliche Verordnungsermächtigungen und Rechtsverordnungen keine Verbindlichkeit entfalten (BVerfGE 32, 346; Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 2006, Art. 80 Rn. 18). Die für die Übertragung rechtsetzender Gewalt an die Exekutive durch deren Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen geltenden Grundsätze lassen sich überdies nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts nicht auf die Verleihung autonomer Satzungsgewalt (siehe hierzu unter 2.) an rechtsfähige Körperschaften und Anstalten des öffentlichen Rechts übertragen, da hier der Gewaltenteilungsgrundsatz nicht durchbrochen werde (BVerfGE 12, 319 [325]; 21, 54 [62 f.]. Danach sei der Gemeinderat, obwohl es sich bei ihm nicht um ein echtes Parlament handle, als demokratisch gewähltes Beschlussorgan insoweit eher dem Bereich der Legislative zuzuordnen. Es werde folglich durch Gesetze, die zum Erlass von Satzungen ermächtigen, die Rechtsetzungsbefugnis innerhalb der Legislative im Grundsatz nur auf andere demokratische Gremien und nicht auf die Exekutive verlagert. Dieser Sachverhalt unterscheide sich wesentlich von dem, der dem Verfassungsgeber Anlass zur Einführung des Art. 80 Abs. 1 Satz 2 GG gegeben hat (BVerfGE 21, 54 [62], 32, 346, siehe Rn. 57 bei juris).

3. Das Zitiergebot folgt auch nicht aus der Verfassung des Landes Rheinland-Pfalz. Für Rechtsverordnungen, die aufgrund landesrechtlicher Verordnungsermächtigungen erlassen werden, wird die Geltung des Zitiergebots durch die Regelung des Art. 110 Abs. 1 Satz 3 LV angeordnet. Voraussetzung für die Anwendbarkeit des Zitiergebots im vorliegenden Fall wäre jedoch auch hier, dass es sich bei der streitgegenständlichen gestalterischen Festsetzung um eine Rechtsverordnung handelt. Hiergegen spricht bereits der Wortlaut des § 88 Abs. 1 Satz 1 LBauO, wonach die Gemeinden „durch Satzung“ Vorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen treffen können. Auch ist der Bebauungsplan,

in den die Festsetzung aufgenommen worden ist, gemäß § 10 Abs. 1 BauGB durch die Gemeinde als Satzung beschlossen worden.

Auf Satzungen, die im *originären* Bereich der gemeindlichen Selbstverwaltung erlassen werden, findet das Zitiergebot unstrittig keine Anwendung, da sowohl die Vorschrift des Art. 80 Abs. 1 GG als auch die des inhaltsgleichen Art. 110 Abs. 1 LV nur für die Übertragung rechtsetzender Gewalt durch den Gesetzgeber an die Exekutive, nicht jedoch für die Ausübung eigener Befugnisse der Gemeinden im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung gilt (vgl. BVerfG a.a.O.; BVerwG, Urteil vom 28. Juni 1974, NJW 1974, 2301). In Literatur und Rechtsprechung wird vor diesem Hintergrund vertreten, dass das verfassungsrechtliche Zitiergebot lediglich auf solche Satzungen der Gemeinden keine Anwendung finde, die nicht auf gesetzesverlängernder delegierter Rechtsetzungsbefugnis, sondern auf der Einräumung von Autonomie zur Regelung von Selbstverwaltungsangelegenheiten beruhen (Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 2006, Art. 80 Rn. 16; Dolzer, Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Art. 80 Rn. 166; NdsOVG, Urteil vom 21.08.1992, NVwZ 1993, 1216). Für Satzungen, die nicht im Rahmen der gemeindlichen Selbstverwaltung, sondern im übertragenen (staatlichen) Wirkungskreis erlassen werden, soll hingegen das Zitiergebot Geltung beanspruchen, da es sich hierbei materiell um Rechtsverordnungen handele, die in der Form einer Satzung erlassen werden. (NdsOVG a.a.O.; Brügelmann, Baugesetzbuch, 66. Lieferung 2008, § 9 BauGB Rn. 586 m.w.N.).

Der Senat hat in seiner bisherigen Rechtsprechung die Gestaltungsregelungen in örtlichen Bauvorschriften dem übertragenen (bauordnungsrechtlichen) Wirkungskreis der Gemeinden zugerechnet (vgl. etwa Urteil vom 05.08.1993, NVwZ-RR 1994, 429; und Urteil vom 02.02.1995, 1 A 10656/94). Gestützt wurde diese Rechtsprechung u.a. darauf, dass der Gesetzgeber ausweislich der amtlichen Begründung (LT-Drucks. 10/1344) zur Vorgängernorm des heutigen § 88 LBauO (§ 86 LBauO a.F.) die Befugnis zum Erlass von Gestaltungsvorschriften nach wie vor nicht der gemeindlichen Planungshoheit habe zuordnen wollen. Allerdings hat der Senat in seiner Rechtsprechung (siehe Urteile vom 05.08.1993,

a.a.O.; vom 02.02.1995, 1 A 10656/94; vom 26.04.2001, 1 A 11339/00) bereits mehrfach hervorgehoben, dass die Ermächtigung zum Erlass von Gestaltungssatzungen auch der Selbstverwaltung der Kommunen dienen soll. Die bauordnungsrechtlichen Gestaltungsvorschriften erschöpfen sich demnach nicht in der bloßen Abwehr unschöner und ästhetisch unerwünschter Erscheinungen. Vielmehr wird den Gemeinden gestattet, positiv auf die Gestaltung des Orts- und Landschaftsbildes einzuwirken, auch um städtebauliche Ziele zu erreichen. Dieses Befugnis im Sinne einer positiven Baugestaltungspflege dient trotz ihrer ordnungsrechtlichen Komponenten gerade auch der Selbstverwaltung der Gemeinden. Eine strikte Unterscheidung zwischen übertragenem und originärem Wirkungskreis ist daher für die Frage, ob die Gemeinde durch Satzung tätig wurde bzw. tätig werden durfte, letztlich entbehrlich. Maßgeblich ist vielmehr, ob der Gemeinde echte Entscheidungsbefugnisse übertragen wurden oder nur ein rein delegierter Gesetzesvollzug vorgenommen worden ist. Vor diesem Hintergrund war die Einführung einer Satzungsermächtigung mit der Neufassung der Landesbauordnung vom 27. Februar 1974 (§ 123 LBauO) auch eine Umsetzung einer bestehenden Gemengelage von Bauordnungs- und Gestaltungsrecht. In dem Gesetzentwurf der Landesregierung heißt es hierzu wörtlich (LT-Drs. 7/1402 zu § 123):

Neben dem für das ganze Land einheitlich zu regelnden Bereich des Bauordnungsrechts gibt es einen Bereich der so sehr von den örtlichen Gegebenheiten abhängig ist, dass eine einheitliche Regelung für das ganze Land nicht durchführbar erscheint. Aus diesem Grund müssen auch örtliche Vorschriften erlassen werden können. Dem dient der § 123, der dem bisherigen § 97 entspricht diesen aber grundlegend umgestaltet. Vor allem ist bemerkenswert, dass in Zukunft die örtlichen Vorschriften nicht mehr als Rechtsverordnungen, sondern als Satzung erlassen werden sollen.

Hat demnach der Gesetzgeber bewusst die Form einer Satzungsermächtigung gewählt (vgl. auch § 24 Abs. 1 Satz 2 GemO), so hat die Prüfung hiermit noch nicht ihr Bewenden. Für die Qualifikation einer Rechtsnorm als Rechtsverordnung oder Satzung kann nicht in jedem Fall allein auf den Wortlaut des Gesetzes abgestellt werden, da sich der Gesetzgeber anderenfalls allein durch die von ihm

gewählte Bezeichnung den strengen Anforderungen des Art. 80 GG bzw. Art. 110 LV entziehen könnte (vgl. BVerfGE 10, 20 [49 ff]. Vorliegend kann von einer solchen Falschbezeichnung („Etikettenschwindel“) indessen keine Rede sein; die Inkorporierung der Gestaltungsvorschriften in den Bebauungsplan wird bundesrechtlich durch § 9 Abs. 4 BauGB ermöglicht, so dass es sich um ein allgemein übliches Verfahren für gestalterische Festsetzungen handelt, die in einem sachlichen Zusammenhang mit Funktion und Inhalt des Bebauungsplans stehen und ein angemessenes Mittel für die Umsetzung der gemeindlichen Gestaltungsinteressen sind (vgl. Brügelmann, Baugesetzbuch, 66. Lieferung 2008, § 9 Rn. 552; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Stand: Juni 2008, § 9 BauGB Rn. 258, m.w.N.).

Nach alledem bleibt es zwar dabei, dass das Gestaltungsrecht dem übertragenen Bereich des Bauordnungsrechts zuzuordnen ist; dennoch sind die örtlichen baulichen Gestaltungsvorschriften *auch* dem eigenen Wirkungskreis der Gemeinden zuzurechnen, so dass der Satzungsermächtigung die Verleihung echter Autonomie im Rahmen der gesetzlichen Übertragung zukommt. Diese Regelungen genießen allerdings keine Bestandsgarantie im Sinne des verfassungsrechtlichen Schutzes der kommunalen Selbstverwaltung nach Art. 28 Abs. 2 GG (vgl. zur aktuellen Entwicklung: Schoch, DVBl 2008, 937-946), so dass der Landesgesetzgeber mit Blick auf die Gesetzgebungskompetenz nicht daran gehindert wäre, bestimmte Anforderungen für die Gestaltung von Bauvorhaben unmittelbar in der Landesbauordnung zu normieren. Da eine für das ganze Land einheitliche Regelung aufgrund der unterschiedlichen örtlichen Gegebenheiten jedoch regelmäßig nicht durchführbar ist, hat der Gesetzgeber die Gemeinden zum Erlass örtlicher Bauvorschriften in eigener kommunaler Verantwortung ermächtigt.

Selbst wenn man jedoch entsprechend der früher gebräuchlichen Terminologie (so etwa noch OVG RP, Urteil vom 05.08.1993, 1 A 11772/92, a.a.O.) davon ausginge, dass gemeindliche Satzungen im Bereich der bauordnungsrechtlichen Gestaltungsvorschriften noch immer als Rechtsverordnungen (*im materiellen*

Sinne) zu bezeichnen wären, so fielen sie dennoch nicht unter das Zitiergebot Art. 110 Abs. 1 Satz 3 LV. Sinn und Zweck dieser Verfassungsnorm ist es, Rechtssätze, die nicht unmittelbar durch Beschlüsse demokratisch gewählter Organe zustande gekommen sind, in einen Legitimationszusammenhang mit dem Grundsatz der demokratischen Gestaltung des Staates und seiner Einrichtungen zu bringen (BVerfGE 12, 319 [325]; 32, 346 [361]; 33, 125 [157]; Maunz-Dürig, Kommentar zum GG, Art. 80 Rn. 47). Es ist jedoch von maßgeblicher Bedeutung, ob der Gesetzgeber seine Normsetzungsbefugnis an eine Stelle der bürokratisch und hierarchisch organisierten staatlichen Exekutive abgibt oder ob er, wie bei der Verleihung von Satzungsautonomie innerhalb eines von vornherein durch Wesen und Aufgabenstellung der Körperschaft begrenzten Bereichs, einen bestimmten Kreis von Bürgern ermächtigt, durch demokratisch gebildete Organe ihre eigenen Angelegenheiten zu regeln. Zwar ist der Kreis der Ermächtigungsadressaten in Art. 110 Abs. 1 LV nicht auf staatliche Stellen beschränkt und eine Weiterübertragung der Ermächtigung nicht ausgeschlossen (vgl. Grimm/Caesar, Art. 110 LV Rn. 26). Dennoch sind staatliche Stellen der Landesexekutive der typische Adressatenkreis einer Verordnungsermächtigung, was auch aus der Regelung des Art. 110 Abs. 2 LV folgt. Die Erwägungen zu Art. 88 Abs. 1 GG sind daher im Wesentlichen auf Art. 110 LV zu übertragen. Ihre demokratische Legitimität erhalten die kommunalen Satzungen durch die Zuständigkeit der unmittelbar gewählten Vertretungskörperschaften in den Gemeinden. Demokratieprinzip und Rechtsstaatsgebot verlangen folglich keine Anwendung des Art. 110 LV auf kommunale Satzungen.

4. Auch aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip selbst folgen keine darüber hinausgehenden Zitierpflichten. In der Literatur wird zur Frage der Zitiertiefe im Rahmen der verfassungsrechtlichen Gebote (insbesondere Art. 80 Abs. 1 Satz 3 GG) zwar überwiegend vertreten, dass die Ermächtigungsnorm in der Rechtsverordnung nach Paragraph, Absatz, Satz und Nummer genau bezeichnet werden muss (Dreier, Grundgesetz-Kommentar, 2. Auflage 2006, Art. 80 Rn. 44;

von Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, 5. Auflage 2005, Art. 80 Rn. 43; Sachs, Grundgesetz-Kommentar, 4. Auflage 2007, Art. 80 Rn. 29; Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, Kommentar zum Grundgesetz, 11. Auflage 2008, Art. 80 Rn. 83; Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, 7. Auflage 2004, Art. 80 Rn. 16) und sich das Zitiergebot am kleinsten noch textlich abgrenzbaren Norminhalt des Ermächtigungsgesetzes zu orientieren habe (Sachs, BayVBl. 1987, 209). Hiernach wäre der Hinweis auf „§ 9 BauGB i.V.m. § 88 LBauO“ nicht ausreichend, um den Anforderungen des Zitiergebots zu entsprechen. Diese Anforderungen können jedoch ungeachtet der Frage, ob die vorgenannten Literaturansichten der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts (siehe Urteil vom 06.07.1999, BVerfGE 101, 1 „Hennenhaltungsverordnung“ sowie Beschluss vom 24.07.1986, DAR 1986, 16 „Gurtanlegepflicht“), geschuldet sind – wofür ganz Überwiegendes spricht – jedenfalls nicht aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip hergeleitet werden, welches zu den ungeschriebenen aber prägenden Verfassungsrechtssätzen gehört (vgl. Thiele, in PdK-Bund, beck-online, A2 4d). In Art. 20 GG finden sich nur ganz bestimmte Grundsätze wie der Gewaltenteilung und der Bindung der Gesetzgebung an die verfassungsmäßige Ordnung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht. Sofern vor diesem Hintergrund überragender Prinzipien des demokratischen Gemeinwesens aus dem allgemeinen Rechtsstaatsprinzip überhaupt ein Zitiergebot für gemeindliche Satzungen zu folgern sein sollte, so wäre dies vorliegend durch den ausdrücklichen Hinweis auf „§ 9 BauGB i.V.m. § 88 LBauO“ im Rahmen der „bauordnungsrechtliche Festsetzungen“ hinreichend beachtet worden.

5. Den streitgegenständlichen Festsetzungen der Beigeladenen liegt ein erkennbares Gestaltungskonzept zugrunde.

Aus dem Wortlaut des § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO, wonach die Gemeinden durch Satzung Vorschriften über die äußere Gestaltung baulicher Anlagen „zur Durchführung gestalterischer Absichten in bestimmten bebauten oder unbebauten

Teilen des Gemeindegebiets“ erlassen können, hat der Senat bereits in seiner früheren Rechtsprechung die Tatbestandsvoraussetzungen der Ermächtigungsgrundlage dergestalt konkretisiert, dass die Gemeinde mit ihren Festsetzungen eine gebietsspezifische Gestaltungsabsicht verfolgen muss (OVG RP, Urteil vom 22.09.1988, AS 22, 277 = BauR 1989, 68). Diese Gestaltungsabsicht muss auf sachgerechten Erwägungen beruhen und sich hinreichend erkennen lassen bzw. aus den Satzungsunterlagen deutlich ergeben (OVG RP, Urteil vom 23.10.1997, 1 A 12163/96, ESOVG-RP; OVG NRW, Urteil vom 21.01.1999, BauR 2000, 92). In der Begründung des Bebauungsplans „W... West“ heißt es zu den gestalterischen Festsetzungen (Bl. 338 der Verfahrensakte - VA -):

„Die Gestaltung der Gebäude wird durch Festsetzungen wie Dachform, Dachgauben – Dacheinschnitte – Dachvorsprünge, Dachdeckung, Gestaltung der Außenwandflächen festgelegt. Somit wird versucht, ein städtebauliches Gesamtkonzept für ein Baugebiet zu schaffen. Damit werden auch Beeinträchtigungen durch mögliche Fehlentwicklungen im Vorfeld ausgeschlossen.“

Diese Ausführungen sind für sich genommen noch nicht ausreichend, um ihnen ein bestimmtes Gestaltungskonzept der Gemeinde entnehmen zu können. Gestalterische Motive finden sich aber in der Begründung zur Planurkunde im Zusammenhang mit der Dachflächengestaltung unter Ziffer 3.3.7 (Bl. 339 VA):

„Aufgrund der mehrfachen und erfolgreichen Teilnahme im Rahmen der Dorfentwicklung (Bundesseiger 2001 – „schönstes Dorf Deutschlands“) ist die Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes für die Gemeinde W... ein wichtiger städtebaulicher / gestalterischer Grund, um eine Beschränkung von Dachflächenfenstern festzusetzen.“

Zwar geht es darin konkret nur um die Festlegung von Dachflächenfenstern; die Gesamtkonzeption im Sinne einer Gestaltungsplanung wird jedoch hier bereits deutlich. Zudem ist der Bebauungsplan „W...-West“ nach seinem Inkrafttreten bereits einmal geändert worden. In dieser Änderung wurde die streitgegenständliche Gestaltungsfestsetzung unverändert übernommen. Die

Beschlussfassung über diese 1. Änderung des Bebauungsplans erfolgte in der Sitzung des Ortsgemeinderates vom 27. September 2005. Ausweislich dieses Protokolls (Bl. 118 VA „1. Änderung BPlan“) hat der Ortsgemeinderat an den gestalterischen Festsetzungen des Bebauungsplans einstimmig bei einer Enthaltung festgehalten. In der Niederschrift findet sich auf derselben Seite ein Abwägungsvorschlag, der durch den Ortsgemeinderat mit seinem zustimmenden Beschluss gebilligt wurde. In diesem heißt es unter anderem:

„Mit den Festsetzungen wird eine ortsspezifische gestalterische Absicht verfolgt, indem die typische Eigenart des W... Ortsbildes auch auf das unmittelbar angrenzende Neubaugebiet übertragen wird. Im Fall W...-West kann nicht von einem ‚separaten Ortsteil‘ W... gesprochen werden. Es handelt sich um einen harmonischen und nahtlosen Übergang von der Alt- zur Neubebauung, die zusammen nach der Umsetzung des Bebauungsplans als städtebauliche Einheit in Erscheinung treten wird. Dies ist vor allem aufgrund der topographischen Verhältnisse (Weinbergslage) als Gesamtansicht zu betrachten“.

Der Ortsbürgermeister der Beigeladenen hat im Widerspruchsverfahren erklärt, dass das durch den streitgegenständlichen Bebauungsplan ausgewiesene Neubaugebiet später um zwölf weitere Bauplätze erweitert worden sei. Hierzu habe man den neuen Bebauungsplan „U...“ aufgestellt, in dem nahezu alle gestalterischen Festsetzungen aus dem Bebauungsplan „W...-West“, insbesondere auch das Verbot der Verwendung glänzender Materialien zur Dacheindeckung, übernommen worden seien. Die gemeindlichen Abwägungen seien dabei die gleichen gewesen wie diejenigen für den Bebauungsplan „W...-West“; die Ausführungen in der Begründung des Bebauungsplans „U...“ seien lediglich „umfangreicher nachlesbar“ dargelegt worden. In der Begründung des Bebauungsplans „U...“ sind zu den gestalterischen Festsetzungen folgende Ausführungen enthalten (Bl. 23 der Widerspruchsakten):

„Die Erhaltung und Gestaltung des Ortsbildes ist für die Gemeinde ein gewichtiger Grund von öffentlichem Interesse, der gestalterische Festsetzungen begründet und es zulässt, die Baufreiheit einzuschränken. Durch die Regelung der Dachflächengestaltung sollen gestalterische Fehlentwicklungen und Verunstaltungen vermieden werden, die das hochwertige und historische Ortsbild von W... gefährden könnten. Zum

Schutz des Ortsbildes von W... ist es auch erforderlich, die zulässige Dachfarbe zu beschränken. Zur Dacheindeckung sind deshalb nur dunkelfarbige, nicht glänzende Materialien in den Farbtönen anthrazit/schieferfarben oder dunkelgrau zulässig. Die Dacheindeckung sollte in Form und Größe an die das Ortsbild prägende Eindeckung (z.B. Schiefer und Pfannen) angepasst werden.“

Aus alledem ergibt sich, dass die Ortsgemeinde W... erkennbar das Gestaltungskonzept verfolgt hat, die Dacheindeckung in dem Plangebiet „W...-West“ an die bisherige im Ortskern vorhandene Dacheindeckung anzupassen, um somit eine einheitliche Dachlandschaft zum Schutz des historischen Ortsbildes auch mit Blick auf die Belange des Fremdenverkehrs zu gewährleisten. Es ist zudem ausreichend, dass sich dieses Gestaltungskonzept nicht aus der Begründung des Bebauungsplanes selbst, sondern erst aus den übrigen Verfahrensakten mit hinreichender Klarheit ergibt. Dabei muss berücksichtigt werden, dass gemäß § 88 Abs. 6 Satz 2 LBauO mit Ausnahme der dort genannten Bestimmungen die übrigen Vorschriften des Baugesetzbuches auf die gestalterischen Festsetzungen des § 88 Abs. 1 LBauO keine Anwendung finden. Demzufolge ist auch § 9 Abs. 8 BauGB, wonach dem Bebauungsplan eine Begründung beizufügen ist, auf die baugestalterischen Festsetzungen nach § 88 Abs. 1 LBauO nicht anwendbar (vgl. auch HessVGH, Urteil vom 28.04.2005, 9 UE 372/04, beck-online).

6. Das Gestaltungskonzept der Beigeladenen ist auch hinreichend *gebietsspezifisch ausgestaltet*.

Der Senat hat in seinem Urteil vom 22. September 1988 (BauR 1989, 68) betreffend Werbeanlagen im Gemeindegebiet, entschieden, dass eine Gestaltungssatzung gemäß § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO nur dann wirksam ist, wenn mit ihr eine gebietsspezifische gestalterische Absicht verfolgt wird, die dem Geltungsbereich der Satzung ein besonderes Gepräge gibt. Es müsse sich hierbei um Besonderheiten handeln, die gerade für das fragliche Gebiet charakteristisch seien. Demgegenüber könne es nicht ausreichen, dass die Gemeinde mit den Festsetzungen gestalterische Absichten verfolge, die für das restliche

Gemeindegebiet in gleicher Weise zum Anlass für eine ähnliche Regelung genommen werden könnten.

Diese auf Werbeanlagen zugeschnittene Entscheidung diene ersichtlich auch dem Schutz kleinerer gewerblicher Betriebe. Diese Bewertung rechtfertigt sich schon verfassungsrechtlich daraus, dass die rheinland-pfälzische Landesverfassung in Art. 52 Abs. 1 in besonderer Weise die wirtschaftliche Freiheit des Einzelnen gewährleistet (siehe zuletzt Verfassungsgerichtshof RP, Urteile vom 30.09.2008, VGH B 31/07, VGH B 2/08, VGH B 3/08 u.a.). Auf das Bestreben, eine optisch weitgehend einheitliche Dachlandschaft zu erhalten, sind diese Grundsätze daher nicht vollständig übertragbar. Der Senat erkennt vor diesem Hintergrund ein legitimes praktisches Bedürfnis der Gemeinden an, historisch gewachsene Orts- und Stadtbilder durch gestalterische Festsetzungen im Bebauungsplan oder durch selbständige Gestaltungssatzungen zu schützen. Für die Festsetzung von Dachformen oder anderen Einzelheiten der Dachgestaltung enthält aber weder § 9 BauGB noch die BauNVO eine entsprechende Ermächtigung (vgl. VGH BW, Urteil vom 22.04.2002, 8 S 177/02, juris) so dass den Gemeinden zur Verwirklichung des Ziels, eine bereits vorhandene Einheitlichkeit der Dachlandschaft auch auf neue Baugebiete zu erstrecken, nur die Möglichkeit bleibt, gestalterische Festsetzungen auf der Grundlage von § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO zu erlassen. Das Bestreben, für eine gewisse Einheitlichkeit der Dachlandschaft zu sorgen, ist daher ein vom Gesetz anerkanntes Ziel (vgl. HessVGH, Urteil vom 28.04.2005, 9 UE 372/04, beck-online) welches allerdings in der konkreten Planung einer am Maßstab der Rechte der Planbetroffenen sowie des Allgemeinwohlinteresesses ausgerichteten Prüfung bedarf. Dabei ist die Bewahrung einer bereits vorhandenen einheitlichen Dachlandschaft höher zu gewichten, als der Wunsch, eine künftige Einheitlichkeit herzustellen.

Soweit der Plangeber die in einem Ortsteil weit überwiegend vorhandene Gestaltung der Dacheindeckung in bestimmten Farbtönen auch in Zukunft sicherstellen und damit der Entstehung einer ‚bunten‘ Dachlandschaft vorbeugen

will, ist dieses Anliegen bei entsprechender Nachvollziehbarkeit aus den vorhandenen Planunterlagen grundsätzlich nicht zu beanstanden. Dies gilt insbesondere für die Festsetzung einer bestimmten Farbgebung für die Dacheindeckung zur Gewährleistung des einheitlichen Erscheinungsbildes eines Ortsrandbereiches oder eines an historische Baugebiete anschließenden „Neubaugebiets“ (vgl. OVG RP, Urteil vom 14.09.2005, 8 C 10317/05 und Urteil vom 07.10.2004, 8 A 11184/04). In diesem Zusammenhang ist es ein geradezu klassisches Anliegen gestalterischer Festsetzungen, für bestimmte Bereiche ein jedenfalls in gewissem Umfang einheitlich strukturiertes Erscheinungsbild zu gewährleisten (OVG NRW, Urteil vom 09.02.2000, NVwZ-RR 2001, 14; HessVGH, a.a.O.). Da es sich bei der Beigeladenen um eine „typische Moselgemeinde“ mit einer gerichtsbekannt weitgehend einheitlichen Dacheindeckung handelt, unterliegt es keinen Zweifeln dass das Gestaltungskonzept nicht nur nachvollziehbar, sondern auch hinreichend gebietsspezifisch ist. Das Plangebiet ist stärker als sonstige Gemeindeteile durch den alten Ortskern geprägt, indem es unmittelbar und praktisch nahtlos an die Altbebauung angrenzt und mit dieser eine städtebauliche Einheit bildet.

7. Ein Verstoß gegen das aus dem Rechtsstaatsprinzip hergeleitete Bestimmtheitsgebot liegt jedenfalls hinsichtlich der Farbvorschriften nicht vor. Zwar verwendet die streitgegenständliche Regelung mit der Festsetzung von „anthrazitfarbenen oder dunkelgrauen nichtglänzenden Materialien „wie Schiefer“ nur allgemeine Bezeichnungen, die im übertragenen Sinn als unbestimmte Rechtsbegriffe bezeichnet werden können. Allerdings erfordert das Gebot der Klarheit und Bestimmtheit der Norm lediglich die Erkennbarkeit des vom Normgeber gewollten Regelungsinhalts. Der Umstand, dass in Grenzbereichen die Feststellung schwierig sein kann, ob der gewählte Farbton dem vorgegebenen Farbspektrum entspricht, macht die Festsetzung nicht unwirksam. Den unbestimmten Rechtsbegriffen ist immanent, dass ihr konkreter Inhalt im Einzelfall nur im Rahmen einer wertenden Betrachtung zu ermitteln ist und es unter

Umständen sogar einer fachlich-sachverständigen Begutachtung bedarf (HessVGH, Urteil vom 28.04.2005, 9 UE 372/04, beck-online; OVG RP, Urteil vom 05.08.1993, NVwZ-RR 1994, 429; Urteil vom 07.05.1997, 1 A 12050/96, ESOVG-RP; OVG NRW, Urteil vom 09.02.2000, NVwZ-RR 2001, 14; VGH BW, Urteil vom 22.04.2002, 8 S 177/02, juris; BayVGH, Beschluss vom 23.11.2001, 26 ZB 99.3368, juris). Diese Erwägungen können auf den vorliegenden Fall übertragen werden, so dass von einer ausreichenden Bestimmtheit der Farbvorgaben ausgegangen werden kann und es insbesondere einer physikalisch eindeutigen Farbestimmung nicht bedarf. Im Hinblick auf den nach dem Wortlaut (... „wie Schiefer...“) erkennbaren Zweck der Regelung, Dachdeckungen nur in einem dieser Bezeichnung entsprechenden Farbton zuzulassen, sind danach Zweifel an der Bestimmtheit nicht berechtigt.

Ob auch der Begriff der „*nichtglänzenden Materialien*“ hinreichend bestimmt ist, lässt der Senat offen. Überwiegendes spricht vorliegend jedoch dafür, dass auch insoweit zumindest eine Bestimmbarkeit vorliegt und dass die von den Klägern verwendeten Materialien tatsächlich unter die gewählte Begrifflichkeit gefasst werden können, zumal sie in dem einschlägigen Verkaufsprospekt als „mit Seidenglanz versehen“ angepriesen worden sind.

8. Die streitgegenständliche Festsetzung beruht jedoch hinsichtlich der Materialvorgaben nicht auf einer sachgerechten Abwägung, die sich auf die konkreten örtlichen Verhältnisse zu beziehen und sich am Maßstab des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes auszurichten hat.

Zwar findet das bauplanungsrechtliche Abwägungsgebot des § 1 Abs. 7 BauGB auf örtliche Bauvorschriften mangels einer Verweisung in § 88 Abs. 6 Satz 2 LBauO keine Anwendung (OVG RP, Urteile vom 14.09.2005, 8 C 10317/05 und vom 11.03.1999, 1 C 10320/98, ESOVG-RP; BVerwG, Urteil vom 16.03.1995, NVwZ 1995, 899; Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Stand: Juni 2008, § 9 BauGB Rn. 263, m.w.N.). Nach der Rechtsprechung des Senats müssen Gestaltungssatzungen gemäß § 88 Abs. 1 Nr. 1 LBauO aber landesrechtlich

begründet nicht nur auf sachgerechten Erwägungen beruhen, sondern auch eine angemessene *Abwägung* der privaten Interessen der Grundstückseigentümer und der Belange der Allgemeinheit erkennen lassen, da auch die Ordnung der Baugestaltung Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG bestimmt (OVG RP, Urteil vom 05.08.1993, NVwZ-RR 1994, 429; Urteil vom 23.10.1997, 1 A 12163/96, ESOVG-RP).

Soweit in diesem Zusammenhang vertreten wird, dass dem Gemeinderat in diesen Fällen selbstverständlich bewusst sei, dass er im Interesse eines farblich möglichst einheitlichen Erscheinungsbildes der Dachlandschaft die gestalterischen Möglichkeiten der betroffenen Grundstückseigentümer im Plangebiet einschränke, damit Inhalt und Schranken der Nutzbarkeit des Eigentums festlege und daher allein die Nichterwähnung dieser Belastung für die Grundstückseigentümer in der Begründung des Bebauungsplans nicht als Beleg dafür dienen könne, die planende Gemeinde habe diesen Belang übersehen und nicht in ihre Abwägung eingestellt (OVG NRW, Urteil vom 09.02.2000, NVwZ-RR 2001, 14; HessVGH, Urteil vom 28.04.2005, BRS 69 Nr 150), folgt der Senat dem jedenfalls für die Frage der Materialbeschaffenheit nicht. Zwar dürfte einerseits insoweit regelmäßig der Eingriff in das Grundrecht aus Art 14 Abs. 1 GG nicht besonders schwerwiegend sein. Andererseits ist auch das gemeindliche Interesse an dem Ausschluss von bestimmten Materialien – anders als dies bei der Farbwahl aus Gründen der Umgebungsbebauung der Fall sein kann – nicht ohne weiteres selbsterklärend, so dass insofern nicht ohne besondere Anhaltspunkte von einer hinreichenden Befassung der Gemeindeorgane ausgegangen werden kann. Der bloße Hinweis auf die Materialanforderung „nichtglänzend“ im Änderungsbebauungsplan vom 14. April 2006 reicht zur Überzeugung des Senats nicht aus.

Eine an Art 14 Abs. 1 GG und dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit orientierte Abwägung muss zumindest erkennen lassen, warum bestimmte Materialien geeignet sind, das Ortsbild zu beeinträchtigen und ob etwa ein Verbot aller „glänzenden“ Materialien angebracht oder etwa die Beschränkung auf „glasierte“

Materialen ausreichend wäre. Auch kann je nach Plangebiet eine nähere Überprüfung der Verbreitung von Dacheindeckungen mit Photovoltaikanlagen sowie bestimmter Dachgestaltungen (Dachflächenfenster) und deren optischer Wirkung im Vergleich zu anderen bestimmten Materialien angezeigt sein. Solche Erwägungen sind von dem zuständigen Gemeindeorgan zu tätigen und können nicht erst in einem Rechtsstreit über einzelne bauordnungsrechtliche Verfügungen „nachgereicht“ werden. Dabei hebt der Senat hervor, dass es keineswegs ausgeschlossen sein dürfte, sämtliche „glänzenden“ Dachbedeckungen auszuschließen; eine solche Maßnahme muss aber im Hinblick auf die zahlreichen und weitverbreiteten neuen Materialien in diesem Bereich zumindest begründet und abgewogen sein. Eine „selbstredende“ Begründung für den Ausschluss von engobierten Ziegeln vermag der Senat vor diesem Hintergrund nicht zu erkennen. Vorliegend kommt erschwerend hinzu, dass es sich weitgehend erst um eine nachgeholte schriftliche Begründung gehandelt hat, was bereits einen strengeren Maßstab indiziert. Die Abwägung war damit nach alledem hinsichtlich der Farbgestaltung aus den konkreten örtlichen Verhältnissen und dem gesamten Inhalt der Akten (noch) hinreichend, hinsichtlich der Vorgabe bestimmter Materialbeschaffenheiten („nicht glänzend“) jedoch nicht.

Dieser entscheidungsrelevante Mangel im Abwägungsvorgang konnte auch nicht nach Maßgabe der §§ 88 Abs. 6 Satz 2 LBauO i.V.m. 214, 215 BauGB geheilt werden. Gemäß 215 BauGB in der bis zum 19. Juli 2004 gültigen Fassung des Gesetzes werden Mängel der Abwägung unbeachtlich wenn sie nicht innerhalb von sieben Jahren seit Bekanntmachung der Satzung schriftlich gegenüber der Gemeinde geltend gemacht worden sind. Bei der Geltendmachung ist der Sachverhalt, der die Verletzung oder den Mangel begründen soll, darzulegen. Mit Widerspruchsschreiben vom 18. Juli 2007 haben die Kläger unter Bezugnahme auf eine Entscheidung des Verwaltungsgerichts Neustadt (Urteil vom 08.12.2003, 3 K 761/03.NW) eine fehlende Prüfung der betroffenen Belange und ein unzureichendes Gestaltungskonzept gerügt und damit die Voraussetzungen der Geltendmachung erfüllt.

Die mit der Neufassung des Gesetzes vom 23. September 2004 (BGBl. I 2414), auf zwei Jahre verkürzte Rügefrist des § 215 Abs. 1 Satz 1 2. Alt. BauGB galt für den streitgegenständlichen Bebauungsplan noch nicht, da dieser bereits am 9. April 2004 in Kraft getreten war. Ein Verfahren zur Behebung des Abwägungsmangels gemäß § 214 Abs. 4 BauGB hat die Beigeladene bisher nicht durchgeführt, so dass es hierzu keiner Ausführungen bedarf. Die unvollständige Abwägung führt indessen nur insoweit zur Unwirksamkeit der Satzung als die konkreten Materialanforderungen („nichtglänzend“) betroffen sind. Im Recht der Bauleitplanung führen Mängel, die einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplans anhaften, dann nicht zu dessen Unwirksamkeit, wenn die übrigen Regelungen, Maßnahmen oder Festsetzungen noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB bewirken können und wenn die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch eine Satzung dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte (BVerwG, Beschluss vom 22.01.2008, 4 B 5/08, juris Rn. 8 m.w.N.). Diese Grundsätze des Bebauungsplanverfahrens gelten entsprechend für die hier vorliegende Gestaltungssatzung (vgl. auch OVG NRW, Urteil vom 21.01.1999, BauR 2000, 92), so dass die Festsetzungen nur insoweit unwirksam sind, als sie in dem betroffenen Baugebiet eine bestimmte Materialwahl bei der Dacheindeckung vorschreiben.

9. Nach alledem konnten die angegriffenen Bescheide des Beklagten keinen Bestand haben, da sie ausschließlich auf die Bestimmungen der Gestaltungssatzung gestützt wurden und infolge der Teilunwirksamkeit dieser Regelungen zumindest nicht mehr ermessensgerecht sein konnten. Der Prüfung anderer Ermächtigungsgrundlagen bedurfte es im Hinblick auf diese konkretisierte Ermessensbetätigung nicht mehr; allerdings dürfte es zumindest fraglich sein, ob § 5 LBauO im Hinblick auf die von der Beigeladenen geltend gemachte Blendwirkung der Dacheindeckung hier zum Tragen kommen könnte.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.

Die Entscheidung über die vorläufige Vollstreckbarkeit des Urteils wegen der Kosten folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 Nr. 10, 711 ZPO.

Die Revision wird nicht zugelassen, weil Gründe der in § 132 Abs. 2 VwGO bezeichneten Art nicht vorliegen.

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird auf 20.000,-- € festgesetzt (§§ 63 Abs. 2, 52 Abs. 1 GKG i.V.m. Nr. 9.5. des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit, NVwZ 2004, 1327 ff.).

ROVG Kappes-Olzien ist
wegen Teilnahme an einer
Fortbildungsveranstaltung verhindert,
seine Unterschrift beizufügen.

gez. Zimmer

gez. Zimmer

gez. Dr. Berthold