

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 5.04
OVG 3 D 22/00.NE

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 17. Juni 2004
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht H a l a m a ,
Prof. Dr. R o j a h n und G a t z

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das Land Brandenburg vom 12. November 2003 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die auf sämtliche Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO gestützte Beschwerde ist unbegründet.

I. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Antragstellerin beimisst.

1.a) Die Frage, ob es für die Ersatzbekanntmachung einer Hauptkarte, die Bestandteil einer Verordnung sein soll, erforderlich ist, dass in der Bekanntmachungs-vorschrift oder in der Verordnung die Adressen der Stellen unter Einschluss der Dienstzimmer und der Dienstzeiten genannt werden, bei denen die Hauptkarte ein-gesehen werden kann, rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision auf der Grundla-ge des § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO. Die Antragstellerin zeigt mit ihr keine Probleme auf, die aus bundesrechtlicher Sicht klärungsbedürftig sind. Aus dem Rechtsstaats-gebot lässt sich ableiten, dass Rechtsnormen zu verkünden sind. Hierdurch soll ge-währleistet werden, dass die Rechtsvorschriften der Öffentlichkeit in einer Weise förmlich zugänglich gemacht werden, die es den Betroffenen ermöglicht, sich ver-llässlich Kenntnis von ihrem Inhalt zu verschaffen. Welche Anforderungen im Einzel-nen an die Verkündung zu stellen sind, richtet sich nach dem jeweils einschlägigen Recht. Denn das Rechtsstaatsprinzip enthält keine in allen Einzelheiten eindeutig bestimmten Gebote und Verbote. Es bedarf vielmehr der Konkretisierung je nach den sachlichen Gegebenheiten. Das Rechtsstaatsprinzip schließt bei Rechtsnormen, die nicht nur aus einem textlichen Teil bestehen, sondern auch zeichnerische Dar-stellungen umfassen, eine Ersatzbekanntmachung nicht aus, wenn hierdurch die Möglichkeit, sich verlässlich Kenntnis vom Norminhalt zu verschaffen, nicht in unzu-mutbarer Weise erschwert wird (vgl. BVerfG, Beschluss vom 22. November 1983 - 2 BvL 25/81 - BVerfGE 65, 283 <291>). Das Normenkontrollgericht entnimmt Art. 8

Abs. 6 Satz 4 des Landesplanungsvertrages die Ermächtigung für eine Ersatzbekanntmachung des Landesentwicklungsplans. Danach wird der Plan in Brandenburg bei allen Behörden, auf deren Bereich sich die Planung erstreckt, zur Einsicht für jedermann niedergelegt. § 2 der im Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg verkündeten Verordnung vom 2. März 1998 stellt insoweit klar, dass der Plan bei der gemeinsamen Landesplanungsabteilung, bei den Landkreisen, den kreisfreien Städten, amtsfreien Gemeinden und Ämtern, auf deren Bereich sich die Planung erstreckt, zur Einsicht für jedermann niederzulegen ist. Diese Bezeichnung genügt den Mindestanforderungen, denen eine Ersatzbekanntmachung von Bundesrechts wegen genügen muss (so bereits Senatsbeschluss vom 9. März 2004 in der Parallelsache BVerwG 4 BN 72.03). Weitergehende Anforderungen, etwa in Anlehnung an § 10 Abs. 3 BauGB, mögen sich aus dem Landesrecht ergeben (vgl. SächsOVG, Urteil vom 24. Juni 2001, SächsVBI 2002, 170), sie sind bundesrechtlich aber nicht zwingend geboten.

1.b) Die Frage, ob ein Bekanntmachungsfehler vorliegt, wenn eine in einem Gesetz- und Verordnungsblatt bekannt gegebene Verordnung in § 1 bestimmt, der als Anlage - im selben Gesetz- und Verordnungsblatt - veröffentlichte Landesentwicklungsplan sei Bestandteil der Verordnung, die Hauptkarte zum Landesentwicklungsplan tatsächlich aber nicht auf diesem Wege veröffentlicht worden ist, nötigt ebenfalls nicht zur Durchführung eines Revisionsverfahrens. Ob die Möglichkeit, sich vom Norminhalt zuverlässig Kenntnis zu verschaffen, durch die Art und Weise der Veröffentlichung unzumutbar erschwert wird, hängt von den jeweiligen Umständen ab, die sich einer Verallgemeinerung über den konkreten Fall hinaus entziehen. Nach der Darstellung des Normenkontrollgerichts begegnet die Bekanntmachung des Landesentwicklungsplans unter Zumutbarkeitsgesichtspunkten keinen rechtlichen Bedenken. Aus den Entscheidungsgründen des angefochtenen Urteils ist zu ersehen, dass der zeichnerische Teil der Festlegungen aus einer Hauptkarte und mehreren Teilkarten besteht. Obwohl die Hauptkarte, anders als die Teilkarten, mit dem Text der Verordnung drucktechnisch nicht unmittelbar verbunden ist, zeigt das Normenkontrollgericht Umstände auf, die es nach seiner Einschätzung den Normadressaten in zumutbarer Weise ermöglichen, vom Inhalt der Hauptkarte Kenntnis zu nehmen. Die Vorinstanz lässt offen, ob es hierfür ausreicht, dass die Hauptkarte dem Gesetz- und Verordnungsblatt lose beigelegt ist. Nach ihrer Ansicht ist den rechtlichen Anforderungen

jedenfalls deshalb Genüge getan, weil sich dem Verordnungstext entnehmen lässt, dass außer den abgedruckten Teilkarten noch eine Hauptkarte existiert, die "Teil der Festlegungen" ist. Dieser Hinweis eignet sich nach der Wertung des Normenkontrollgerichts als hinreichend deutlicher Anstoß dafür, die Hauptkarte gegebenenfalls bei einer der in § 2 der Verordnung bezeichneten Stellen einzusehen. Bundesrechtliche Vorgaben, aus denen sich strengere Anforderungen an die Identifizierbarkeit ableiten lassen könnten, sind weder dem Beschwerdevorbringen zu entnehmen noch sonst ersichtlich.

1.c) Grundsätzlichen Klärungsbedarf zeigt die Antragstellerin auch nicht mit der Frage auf, ob eine den rechtsstaatlichen Anforderungen genügende Ersatzbekanntmachung vorliegt, wenn in einem § 1 einer Verordnung die Veröffentlichung eines Plans als Anlage zur Verordnung angekündigt wird und § 2 lediglich die Niederlegung des Plans regelt, ohne dass dem § 2 entnommen werden kann, bei der Niederlegung handele es sich um eine Ersatzbekanntmachung. Ob eine bestimmte Form der Verlautbarung die Merkmale einer Ersatzbekanntmachung erfüllt, hängt nicht davon ab, welche Bezeichnung der Normgeber für diesen Vorgang wählt. Nach den Feststellungen des Normenkontrollgerichts kommt im Verordnungstext zum Ausdruck, dass erst die Hauptkarte und die Teilkarten, die bei den in § 2 der Verordnung genannten Stellen eingesehen werden können, einen vollständigen Überblick über die zeichnerischen Darstellungen bieten. Erschließt sich der Inhalt der Planung nach den Aussagen des Plangebers nur bei einer Zusammenschau der als Anlage veröffentlichten Teile des Planes mit der Gesamtheit der zeichnerischen Darstellungen, so ergibt sich hieraus von selbst, dass die "Niederlegung", von der in § 2 der Verordnung die Rede ist, die Funktion einer Ersatzbekanntmachung hat. Eine weitere Klarstellung erübrigte sich, auch wenn sie aus der Sicht der Normadressaten hätte hilfreich gewesen sein mögen.

2. Die Antragstellerin hält folgende Fragen für klärungsbedürftig:

"Sind die Kommunen nach Änderung der in Aufstellung befindlichen raumordnerischen Ziele erneut anzuhören, wenn durch neue Zielfestlegungen zwar keine neue Anpassungspflichten für die Kommunen begründet werden, die Kommunen aber geltend machen können, dass mit den neuen Zielfestsetzungen sogleich die Aufhe-

bung der im bisherigen Planentwurf vorgesehenen Entwicklungsbeschränkungen zumindest zu erwägen ist? Beschließt der Plangeber nach der ersten Anhörung ein die Region prägendes Großvorhaben, hat dann eine erneute Anhörung der in der Region befindlichen Kommunen zu erfolgen, wenn nicht auszuschließen ist, dass der Plangeber siedlungsstrukturelle Festlegungen nunmehr zugunsten der anzuhörenden Kommunen ändern könnte?"

Auch diese Fragen verleihen der Rechtssache keine grundsätzliche Bedeutung. Nach der Rechtsprechung des Senats ist eine Gemeinde, die in einem früheren Stadium des Zielaufstellungsverfahrens beteiligt worden ist, erneut anzuhören, wenn nachträglich Änderungen beschlossen werden, die sich auf den Umfang ihrer Zielbindung auswirken (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 2002 - BVerwG 4 BN 60.01 - Buchholz 406.13 § 5 ROG Nr. 3). Auch wenn im Laufe der Zielaufstellung nach Durchführung eines Beteiligungsverfahrens neue Anpassungspflichten begründet werden, ist eine Anhörung der hiervon betroffenen Gemeinden unverzichtbar. Dies bedarf nicht eigens einer Bestätigung in einem Revisionsverfahren. Die Antragstellerin macht indes selbst nicht geltend, durch die nachträgliche Entscheidung zugunsten des Flughafenstandorts Schönefeld als Zieladressatin unmittelbar betroffen worden zu sein. Nach ihrem eigenen Vorbringen lässt sich lediglich nicht ausschließen, dass der Plangeber ihr nachteilige siedlungsstrukturelle Festlegungen geändert hätte, wenn er sie nach der Klärung der Standortfrage erneut angehört hätte. Der Senat hätte in dem erstrebten Revisionsverfahren keinen Anlass, ihren Gedanken aufzugreifen. Auf die von ihr zu diesem Problemkreis aufgeworfene Frage käme es nicht an, da die Entscheidung für den Standort Schönefeld auf der Grundlage der Entscheidungsgründe des angefochtenen Urteils nicht geeignet war, sich auf die Wirksamkeit der von ihr angegriffenen Festlegungen auszuwirken. Nach der Darstellung der Vorinstanz bietet das Planungskonzept, das dem Landesentwicklungsplan zugrunde liegt, keine Anhaltspunkte dafür, dass im Rahmen der Steuerung der Siedlungsentwicklungspotentiale zum Ausgleich für den gänzlichen Wegfall zweier ursprünglich vorgesehener Siedlungsschwerpunkte sowie der fluglärmbedingten Beeinträchtigung der Entwicklung einiger weiterer Orte eine "Hochzonung" anderer Gemeinden hätte in Erwägung zu ziehen sein können. Das Normenkontrollgericht hebt in diesem Zusammenhang hervor, dass der Plan weder eine bestimmte Zahl von potentiellen Siedlungsbereichen, noch eine irgendwie geartete "Balance" zwi-

schen den unterschiedlichen Entwicklungskategorien zugeordneten Gemeinden vorgibt. Bei dieser Befundlage würde der anhängige Rechtsstreit dem Senat keine Gelegenheit bieten, seine Rechtsprechung in der von der Antragstellerin bezeichneten Richtung zu ergänzen oder fortzuentwickeln.

3. Für grundsätzlich bedeutsam hält die Antragstellerin folgende weitere Fragen:

"Ist ein Grundsatz der Raumordnung im Sinne des § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für nichtig zu erklären, wenn er mit einem Abwägungsfehler behaftet ist und im konkreten Fall auf der Vollzugsebene ein unüberwindliches Hindernis etwa für die Genehmigung von Bauleitplänen darstellt? Ist ein die Planungshoheit beschränkender Grundsatz der Raumordnung schon dann nichtig, wenn er auf einem Abwägungsfehler beruht und eine Verpflichtung zur Berücksichtigung des Grundsatzes als abzuwägender Belang zur Folge hätte, dass bei der Abwägung ein fehlerhafter Belang zum Nachteil der Kommune zu gewichten ist?"

Der insoweit geltend gemachte Klärungsbedarf besteht nicht. Die Antragstellerin gibt selbst zu bedenken, dass es höchst zweifelhaft sei, ob Grundsätze der Raumordnung überhaupt zum Gegenstand der Überprüfung in einem Normenkontrollverfahren gemacht werden können. Der Senat hat im Urteil vom 20. November 2003 - BVerwG 4 CN 6.03 - (NVwZ 2004, 614) klargestellt, dass Ziele der Raumordnung Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sind, die unabhängig davon der Normenkontrolle unterliegen, welche Rechtsform der Landesgesetzgeber für den Raumordnungsplan vorsieht, in dem sie enthalten sind. Der Bundesgesetzgeber definiert Zielfestlegungen in § 3 Nr. 2 ROG einheitlich für die Raumordnung im Bund und in den Ländern als verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums, die nach § 4 Abs. 1 ROG von öffentlichen Stellen bei ihren raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen zu "beachten" sind und für Gemeinden nach § 1 Abs. 4 BauGB eine Anpassungspflicht auslösen. Durch ihren Verbindlichkeitsanspruch heben sie sich deutlich von den Grundsätzen der Raumordnung ab, die nach § 3 Nr. 3 ROG als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu dienen

bestimmt sind. Mit dieser Zweiteilung stellt der Gesetzgeber klar, dass Ziele und Grundsätze der Raumordnung unterschiedlichen Normierungskategorien zuzuordnen sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. August 1992 - BVerwG 4 NB 20.91 - BVerwGE 90, 329). 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 und Sicherung des Planungsraums das Ergebnis landesplanerischer Abwägung. Einer weiteren Abwägung auf einer nachgeordneten Planungsstufe sind sie nicht zugänglich. Dagegen erschöpft sich die Bedeutung von Grundsätzen der Raumordnung darin, dass sie Belange bezeichnen, die in nachfolgenden Planungsentscheidungen als Abwägungsposten zu Buche schlagen. Im Gegensatz zu Zielen der Raumordnung äußert sich ihre rechtliche Wirkung ebenso wie bei sonstigen Erfordernissen der Raumordnung im Sinne des § 3 Nr. 4 ROG, etwa den Ergebnissen eines Raumordnungsverfahrens (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 30. August 1995 - BVerwG 4 B 86.95 - Buchholz 406.13 § 6 a ROG a.F. Nr. 1), nach § 4 Abs. 2 ROG lediglich darin, dass sie bei nachfolgenden Abwägungsentscheidungen nach Maßgabe der hierfür geltenden Vorschriften zu "berücksichtigen" sind. Welche Bedeutung und welches Gewicht ihnen hierbei zukommen, lässt sich nicht abstrakt im Voraus bestimmen. Ob sie sich im Rahmen der Bauleitplanung durchsetzen, hängt von der konkreten Planungssituation ab. Das Ergebnis der gemeindlichen Planung wird durch sie in keiner Weise vorgeprägt. Sie sind als einer von zahlreichen potentiellen öffentlichen Belangen Teil des jeweiligen Abwägungsmaterials. Soweit gewichtigere andere Belange dies rechtfertigen, sind sie im Wege der Abwägung überwindbar.

Die Antragstellerin ist nicht von Rechts wegen daran gehindert, sich unter Berufung auf die von ihr vorgebrachten gemeindlichen Interessen über die von ihr bekämpfte Planaussage G 1.1.4 hinwegzusetzen. Das Normenkontrollgericht weist zutreffend darauf hin, dass sich aus dieser als Grundsatz formulierten Festlegung kein Verbot ableiten lässt, durch das schon jetzt allen auf eine Siedlungserweiterung gerichteten zukünftigen Bebauungsplänen der Stempel der Abwägungsfehlerhaftigkeit aufgedrückt wird.

Der Antragstellerin kann für den Fall, dass zukünftig in der Folge eines verwaltungsbehördlichen Verfahrens die Gültigkeit von Festsetzungen in Frage gestellt wird, die Siedlungserweiterungen zum Gegenstand haben, inzident klären zu lassen, ob ihre Abwägungsentscheidung auch unter Berücksichtigung der raumordnungsrechtlichen Vorgaben des Grundsatzes G 1.1.4 den Anforderungen entspricht, die sich aus dem Abwägungsgebot des § 1 Abs. 6 BauGB ergeben. § 47 VwGO lässt es nicht zu, diese Prüfung im anhängigen Normenkontrollverfahren vorweg zu nehmen.

II. Die Divergenzrüge ist unzulässig. Sie genügt nicht den Darlegungserfordernissen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO.

Aus dem Senatsbeschluss vom 7. März 2002 - BVerwG 4 BN 60.01 - (a.a.O.) ergibt sich, dass es im Zielaufstellungsverfahren einer erneuten Anhörung bedarf, wenn nachträgliche Änderungen beschlossen werden, die sich auf den Umfang der gemeindlichen Zielbindung auswirken. Die Antragstellerin macht selbst nicht geltend, dass die Vorinstanz einen Rechtssatz aufgestellt habe, der dieser Aussage zuwiderläuft. Sie lässt es mit der Kritik bewenden, dass das Normenkontrollgericht aus dem von ihr zitierten Beschluss nicht die rechtlichen Folgerungen gezogen habe, die ihr geboten erscheinen.

III. Die Verfahrensrüge greift ebenfalls nicht durch. Die Antragstellerin legt nicht dar, weshalb sich der Vorinstanz eine weitere Sachaufklärung hätte aufdrängen müssen. Das Normenkontrollgericht hatte von seinem materiellrechtlichen Ansatz her keinen Anlass, in der von ihr bezeichneten Richtung zusätzliche Ermittlungen anzustellen. Nach seinem Verständnis des Landesentwicklungsplans war die Festlegung des Flughafenstandorts nicht geeignet, den Antragsgegner zu einer Korrektur der siedlungsstrukturellen Komponenten des raumordnungsrechtlichen Planungskonzepts zu veranlassen. Bestand zwischen der Flughafenstandortsicherung und der die Antragstellerin betreffenden Funktionszuweisung kein unmittelbarer Zusammenhang, so erübrigten sich detaillierte Lärmprognosen.

Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 14 Abs. 3 und § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG.

Halama

Prof. Dr. Rojahn

Gatz