

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 26.05
VGH 20 N 03.1243, 20 N 03.2228

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 1. Juli 2005

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w ,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht G a t z und die Richterin am Bundes-
verwaltungsgericht Dr. P h i l i p p

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerinnen zu 1 und 3 gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Februar 2005 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerinnen zu 1 und 3 tragen die Kosten des Beschwerdeverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen je zur Hälfte.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 60 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

Die auf die Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 2 VwGO gestützte Beschwerde bleibt ohne Erfolg.

1. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Beschwerde beimisst.

a) Die Beschwerde möchte in einem Revisionsverfahren rechtsgrundsätzlich geklärt wissen, ob eine Bestimmung, die vom Normgeber formell als Ziel gewollt ist, im Wege der Auslegung allein wegen ihres materiellen Gehalts nicht als Ziel im Sinne des § 3 Nr. 2 ROG angesehen werden kann. Diese Frage bedarf nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren. Sie ist auf der Grundlage des Gesetzeswortlauts und der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ohne weiteres zu bejahen.

§ 3 Nr. 2 ROG definiert Ziele der Raumordnung 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. Gemäß § 7 Abs. 1 Satz 3 ROG sind in den Raumordnungsplänen Ziele der Raumordnung als solche zu kennzeichnen. Die Kennzeichnung ist nicht konstitutiv (vgl. Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, 3. Aufl. 2002, 1. Lfg./August 2002, § 1 Rn. 31; Gierke, in: Brügelmann, BauGB, § 1 Rn. 307; Hoppe, in: Hoppe/Bönker/Grotefels, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2004, § 6 Rn. 12). Die Rechtsqualität eines Ziels erlangt die als solche gekennzeichnete Planaussage nur, wenn auch die sich aus § 3 Nr. 2 ROG ergebenden Voraussetzungen eines Ziels der Raumordnung erfüllt sind. Insoweit hat sich durch das Inkrafttreten des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung - BauROG - vom 18. August 1997 (BGBl I S. 2081) nichts geändert. Zum ROG a.F. hat das Bundesverwaltungsgericht bereits entschieden, dass die Erklärung des Plangebers, seine Festlegung solle die Rechtsqualität eines Ziels der Raumordnung haben, nicht allein maßgeblich für die Zielqualität sein kann. Dem Willen des Plangebers ist zwar bei der Auslegung Rechnung zu tragen; entscheidend ist indes der materielle Gehalt. Weist die Planaussage nicht die Merkmale einer verbindlichen Vorgabe in Form einer räumlich und sachlich bestimmten, vom Träger der Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegung auf, so ist sie nicht geeignet, normative Bindungen zu erzeugen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 2002 - BVerwG 4 BN 60.01 - NVwZ 2002, 869).

b) Die weitere von der Beschwerde aufgeworfene Frage, ob eine als Ziel bezeichnete Bestimmung des Landesentwicklungsprogramms dahingehend ausgelegt werden kann, dass ihr materiell kein Zielinhalt beikommt und deshalb eine Normenkontrolle einer Gemeinde mangels Antragsbefugnis bzw. Rechtsschutzbedürfnis unzulässig ist, rechtfertigt ebenfalls nicht die Zulassung der Revision. Mit dem ersten Teil der Frage möchte die Beschwerde geklärt wissen, ob der Verwaltungsgerichtshof der als Ziel gekennzeichneten Planaussage B V 1.6.6 des Landesentwicklungsprogramms Bayern aus materiellen Gründen die Zielqualität absprechen durfte. Das Landesentwicklungsprogramm Bayern gehört dem irrevisiblen Landesrecht an. Seine Ausle-

gung ist einer revisionsgerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 2003 - BVerwG 4 CN 6.03 - BVerwGE 119, 217 <228>). Einen rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf im Hinblick auf die sich aus § 3 Nr. 2 ROG ergebenden bundesrechtlichen Voraussetzungen für die Qualifizierung als Ziel der Raumordnung zeigt die Beschwerde nicht auf.

Der zweite Teil der Frage, ob ein Normenkontrollantrag einer Gemeinde gegen eine in der Form einer Rechtsverordnung getroffene Planaussage, die nicht die Qualität eines Ziels der Raumordnung hat, mangels Antragsbefugnis bzw. Rechtsschutzbedürfnisses unzulässig ist, würde sich in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Soweit die Gemeinde den Normenkontrollantrag als juristische Person stellt, gehört zu ihrer Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, dass sie geltend macht, durch eine untergesetzliche Rechtsvorschrift in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Eine Rechtsverletzung im Sinne dieser Bestimmung scheidet von vornherein aus, wenn die Regelung, die den Angriffsgegenstand bildet, nicht die Qualität einer Rechtsnorm hat (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. März 2002, a.a.O.). Insoweit genügt es nicht, dass der Plan in der Form einer Rechtsvorschrift erlassen wurde. Eine Verletzung von Rechten der antragstellenden Gemeinde kommt nur in Betracht, wenn die angegriffene Planaussage auch materiell die Qualität einer Rechtsnorm hat. Hiervon ausgehend hat der Verwaltungsgerichtshof die Antragsbefugnis der Antragstellerinnen nicht nur - wie in der von der Beschwerde bezeichneten Frage vorausgesetzt - verneint, weil der Planaussage nicht die Qualität eines Ziels der Raumordnung zukomme, sondern weil sie von vornherein nicht geeignet sei, normative Bindungen im Hinblick auf die kommunale Planungshoheit zu erzeugen (vgl. UA S. 8) und "in keiner Hinsicht" eine rechtliche Regelung enthalte (vgl. UA S. 9). Diese Auslegung des dem irrevisiblen Landesrecht angehörenden Landesentwicklungsprogramms Bayern wäre in einem Revisionsverfahren bindend (§ 560 ZPO i.V.m. § 173 VwGO).

Als Behörde kann eine Gemeinde die gerichtliche Prüfung von Rechtsvorschriften betreiben, ohne einen Nachteil im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO darlegen zu müssen. Die Vorinstanz ist in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Senats davon ausgegangen, dass auch eine Behörde nur antragsbefugt ist, wenn ihr ein Rechtsschutzbedürfnis zur Seite steht, und dass dieses nur gegeben ist, wenn die

Behörde mit der Ausführung der von ihr beanstandeten Norm befasst ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 - BVerwG 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307 <310>). Auch das Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerinnen hat der Verwaltungsgerichtshof nicht nur verneint, weil die angegriffene Planaussage materiell kein Ziel der Raumordnung sei. Im Hinblick auf den Inhalt der Planaussage, dass bei ausreichender Luftverkehrsnachfrage für einen regionalen Verkehrsflughafen im Allgäu auf dem als Schwerpunkt in Frage kommenden Flugplatz Einrichtungen für den Instrumentenflugbetrieb sowie zur Abwicklung des gewerblichen Luftverkehrs vorgehalten werden sollen, hat er darüber hinaus - selbständig tragend - darauf abgestellt, dass die Antragstellerinnen mit der Regelung nicht befasst seien, weil sie weder Adressaten der Planaussage noch für deren Durchsetzung verantwortlich seien. Ob diese Auslegung des Landesentwicklungsprogramms zutreffend ist, ist eine Frage der Interpretation von Landesrecht, die einer revisionsgerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich ist.

c) Die Frage, ob eine Gemeinde im Wege der Normenkontrollklage als Minus zur Nichtigkeitsfeststellung feststellen lassen kann, dass eine formell als Ziel bezeichnete Bestimmung der Raumordnung in Wahrheit kein bindendes Ziel der Raumordnung sei, würde sich in dieser Allgemeinheit in einem Revisionsverfahren nicht stellen; soweit sie sich stellen würde, hat die Beschwerde einen rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf nicht hinreichend dargelegt. Der Verwaltungsgerichtshof hat weder über die Statthaftigkeit des hilfsweise gestellten Antrags, festzustellen, dass das in den Hauptanträgen angesprochene "Ziel" kein Ziel der Raumordnung sei, noch über seine sachliche Zuständigkeit für einen solchen Antrag entschieden. Er hat die begehrte Feststellung nicht ausgesprochen, weil der Gegenstand des Hilfsantrags bereits - mit der Folge einer entsprechenden Rechtskraftwirkung - im Inhalt des abgewiesenen Hauptantrags enthalten sei. Den Hauptantrag hat er wegen fehlender Antragsbefugnis abgelehnt, weil das angegriffene "Ziel" des Landesentwicklungsprogramms kein Ziel im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG sei. Gegen die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs, die hilfsweise begehrte Feststellung sei im Inhalt des abgewiesenen Hauptantrags enthalten, wendet die Beschwerde lediglich ein, dass nur der Tenor der Entscheidung einer Bindungswirkung zwischen den Parteien des Normenkontrollverfahrens zugänglich sei. Das trifft nicht zu. Der Inhalt des formell rechtskräftigen Urteils und damit der Umfang der Rechtskraft ist der Entscheidung im Ganzen zu entneh-

men. Maßgebend ist in erster Linie die Urteilsformel. Lässt die Urteilsformel den Inhalt der Entscheidung bzw. den Umfang des Entschiedenen nicht mit Sicherheit erkennen, sind Tatbestand und Entscheidungsgründe, erforderlichenfalls auch das Parteivorbringen ergänzend heranzuziehen (vgl. BVerwG, Urteil vom 21. September 1984 - BVerwG 8 C 4.82 - BVerwGE 70, 159 <161>). Das gilt insbesondere bei klagabweisenden Urteilen, bei denen der Umfang der Rechtskraft ohne Heranziehung des Tatbestandes und der Entscheidungsgründe gar nicht bestimmbar wäre (vgl. Kopp/Schenke, VwGO, 13. Aufl. 2003, § 121 Rn. 18). Dass und gegebenenfalls in welcher Weise diese Grundsätze zur Bestimmung des Umfangs der Rechtskraft zu präzisieren oder weiter zu entwickeln sein könnten, legt die Beschwerde nicht dar.

d) Die schließlich von der Beschwerde als grundsätzlich bezeichnete Frage, ob ein Ziel der Raumordnung, welches räumlich konkrete Standortaussagen für ein raumbedeutsames Vorhaben trifft, nicht der Beachtungspflicht des § 4 Abs. 1 ROG i.V.m. § 1 Abs. 4 BauGB durch die Standortgemeinde im Rahmen der örtlichen Bauleitplanung unterliegen kann, würde sich in einem Revisionsverfahren nicht stellen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die in Rede stehende Planaussage ausdrücklich nicht als Ziel im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG qualifiziert (vgl. UA S. 9). Nur Ziele der Raumordnung in diesem Sinne sind aber geeignet, die Beachtens- und die Anpassungspflicht gemäß § 4 Abs. 1 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB auszulösen.

2. Die Revision ist auch nicht gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen.

a) Die geltend gemachte Abweichung des angefochtenen Urteils von dem Beschluss des Senats vom 15. März 1989 - BVerwG 4 NB 10.88 - (a.a.O.) liegt nicht vor. Der Verwaltungsgerichtshof ist davon ausgegangen, dass das für den Normenkontrollantrag einer Behörde erforderliche Rechtsschutzbedürfnis nur dann gegeben sei, wenn die Behörde mit der von ihr beanstandeten Norm befasst sei (vgl. UA S. 9). Diese Rechtsauffassung steht - wie die Beschwerde selbst einräumt - mit dem genannten Senatsbeschluss in Einklang. Die Beschwerde macht jedoch geltend, der Verwaltungsgerichtshof habe, in dem er ein Rechtsschutzbedürfnis der Antragstellerinnen verneint habe, weil diese weder Adressaten der streitgegenständlichen Planaussage noch für deren Durchsetzung verantwortlich seien und weil die "Regelung" den Antragstellerinnen gegenüber keine rechtlichen Bindungen entfalte, den Begriff "befasst

sein" abweichend von dem Beschluss des Senats ausgelegt. Das trifft nicht zu. Der Senat hat entschieden, dass für einen Antrag der Gemeinde auf Prüfung der Gültigkeit von Festlegungen in einem ihr Gebiet umfassenden Regionalplan - sofern die Festlegungen als Rechtsvorschriften ergangen sind - im Hinblick auf die Beachtens- und Anpassungsgebote nach § 5 Abs. 4 i.V.m. § 4 Abs. 5 ROG a.F. sowie § 1 Abs. 4 BauGB ein Rechtsschutzinteresse besteht. Im damaligen Fall waren die streitigen Festlegungen des Regionalplans Ziele der Raumordnung (vgl. BVerwGE 81, 307 <311>). Über die Frage, unter welchen Voraussetzungen eine Behörde mit der Ausführung eines als Rechtsvorschrift erlassenen Plans "befasst" ist, wenn die streitgegenständliche Planaussage nicht als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren ist und damit auch nicht die Beachtens- und Anpassungsgebote nach § 4 Abs. 1 ROG und § 1 Abs. 4 BauGB auslöst, hat der Senat in seinem Beschluss vom 15. März 1989 nicht entschieden.

b) Eine Abweichung des angefochtenen Urteils von dem Urteil des Senats vom 20. November 2003 - BVerwG 4 CN 6.03 - (a.a.O.) hat die Beschwerde nicht den Anforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO entsprechend dargelegt. Eine die Revision gemäß § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO eröffnende Divergenz ist nur dann hinreichend bezeichnet, wenn die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts aufgestellten ebensolchen die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts tragenden Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat. Das Aufzeigen einer fehlerhaften oder unterbliebenen Anwendung von Rechtssätzen, die das Bundesverwaltungsgericht in seiner Rechtsprechung aufgestellt hat, genügt weder den Zulässigkeitsanforderungen einer Divergenz- noch denen einer Grundsatzrüge (vgl. BVerwG, Beschluss vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - NJW 1997, 3328). Der Senat hat in seinem Urteil vom 20. November 2003 entschieden, dass in einem Regionalplan enthaltene Ziele der Raumordnung vom Zieladressaten zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden können, auch wenn der Landesgesetzgeber für den Regionalplan keine Rechtssatzform vorgibt. Die Beschwerde rügt, dass der Verwaltungsgerichtshof die Antragstellerinnen zu Unrecht nicht als Adressaten der in Rede stehenden Planaussage angesehen habe. Einen der genannten Aussage des Senats widersprechenden abstrakten Rechtssatz in dem angefochte-

nen Urteil zeigt die Beschwerde nicht auf. Im Übrigen verkennt sie auch insoweit, dass der Senat in seinem Urteil vom 20. November 2003 nicht entschieden hat, ob und ggf. unter welchen Voraussetzungen als Rechtsvorschrift erlassene Planaussagen, die nicht als Ziel der Raumordnung zu qualifizieren sind, zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden können.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 und § 162 Abs. 3 VwGO, die Streitwertentscheidung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1, § 72 Nr. 1 GKG.

Dr. Paetow

Gatz

Dr. Philipp