

Rechtsquellen:

GG Art. 100
VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 Satz 1
BayAGVwGO Art. 5 Satz 1
EMRK Art. 6 Abs. 1
ROG § 4 Abs. 1
(bay)Gesetz zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern § 2 Nr. 4

Stichworte:

Normenkontrolle, verwaltungsgerichtliche;
Rechtsverordnung; Verwaltungsänderung durch Gesetz;
Entsteinerungsklausel; Ziel der Raumordnung;
Landesentwicklungsprogramm; A 94;
Bundesautobahn über Dorfen;
Antragsbefugnis; mündliche Verhandlung.

Leitsätze:

Eine durch Gesetz geänderte Norm einer landesrechtlichen Rechtsverordnung, hinsichtlich der die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang angeordnet worden ist ("Entsteinerungsklausel"), kann eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift i.S.v. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sein.

Vorbehaltlich landesrechtlicher Besonderheiten kann eine solche Vorschrift Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle sein.

Urteil des 4. Senats vom 16. Januar 2003 - BVerwG 4 CN 8.01

I. VGH München vom 29.08.2000 - Az.: VGH 8 N 00.1599 -

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 8.01
VGH 8 N 00.1599

Verkündet
am 16. Januar 2003
Salli-Jarosch
Justizangestellte
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 16. Januar 2003
durch die Richter am Bundesverwaltungsgericht
Dr. L e m m e l , H a l a m a , Prof. Dr. R o j a h n ,
G a t z und Dr. J a n n a s c h

für Recht erkannt:

Die Revision der Antragsteller zu 1 bis 7 wird
zurückgewiesen.

Auf die Revision der Antragsteller zu 8 bis 10
wird der Beschluss des Bayerischen Verwaltungs-
gerichtshofs vom 29. August 2000 aufgehoben.
Die Sache wird insoweit zur anderweitigen Ver-
handlung und Entscheidung an den Verwaltungsge-
richtshof zurückverwiesen.

Die Antragsteller zu 1 bis 7 tragen die Ge-
richtskosten des Revisionsverfahrens und die
außergerichtlichen Kosten des Antragsgegners im
Revisionsverfahren entsprechend ihrem Anteil an
dem für das Revisionsverfahren festgesetzten
Gesamtstreitwert. Ihre außergerichtlichen Kos-
ten tragen die Antragsteller zu 1 bis 7 jeweils
selbst.

Im Übrigen bleibt die Entscheidung über die
Kosten der Schlussentscheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I.

Die Antragsteller wenden sich gegen eine Änderung der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern. Diese Änderung ist Teil des (bayerischen) Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 25. April 2000 (BayGVBl 2000, 280). Gegenstand des verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens nach § 47 VwGO ist dieses Gesetz, soweit es durch § 2 Nr. 4 die Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm geändert und das neue Ziel B X 4.2 eingefügt hat:

"...

Folgende Lücken im bestehenden Autobahnnetz sind wegen ihrer herausragenden Bedeutung zu schließen:

...

- A 94 München-Simbach-Pocking auf der Trassenführung über Dorfen

...

Planung und Bau dieser Maßnahme sind zügig weiterzuführen.

..."

In § 3 des Gesetzes ist die Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang angeordnet.

Die Antragsteller zu 1 bis 7 sind private Eigentümer von Grundstücken, die im möglichen Bereich der Trasse über Dorfen liegen; die Antragstellerinnen zu 8 bis 10 sind Gemeinden, deren Gebiet durch diese Trasse berührt wird.

Inzwischen ist am 7. März 2002 der Planfeststellungsbeschluss für den Autobahnabschnitt der A 94 "Forstinning-Pastetten" erlassen worden. Von seinen Festsetzungen unmittelbar betroffen

sind erst einige der Antragsteller des vorliegenden Verfahrens; er enthält aber bereits die "Weichenstellung" für die Trassenführung über Dorfen. Gegen den Planfeststellungsbeschluss sind Klagen der Antragsteller des vorliegenden Normenkontrollverfahrens beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof anhängig. Die Antragsteller haben ferner eine Popularklage zum Bayerischen Verfassungsgerichtshof auf Feststellung der Verfassungswidrigkeit der hier streitigen Norm erhoben. Diese Klage wurde mit Urteil vom 15. Juli 2002 - Vf.10-VII-00 u.a. - (DÖV 2003, 78) abgewiesen.

Im vorliegenden Verfahren haben die Antragsteller beantragt, die Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern vom 25. Januar 1994, geändert durch § 2 Nr. 4 des Gesetzes zur Änderung des Bayerischen Landesplanungsgesetzes und Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern der vom 25. April 2000 (BayGVBl 2000, 280), insoweit für nichtig zu erklären, als im Teil B unter X 4.2 das Ziel enthalten ist, die Lücke im bestehenden Autobahnnetz "A 94 München-Simbach-Pocking auf der Trassenführung über Dorfen" wegen ihrer herausragenden Bedeutung zu schließen und Planung und Bau dieser Maßnahme zügig weiterzuführen.

Das Normenkontrollgericht hat die Normenkontrollanträge ohne mündliche Verhandlung als unzulässig abgelehnt (Beschluss vom 29. August 2000 - 8 N 00.1599 - BayVBl 2001, 83 - NJW 2001, 2905): Es liege eine verfassungsrechtliche Streitigkeit vor, für die der Rechtsweg zum Verwaltungsgerichtshof nicht gegeben sei. Zwar sei die Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern grundsätzlich eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift, die der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO unterliege. Dies gelte jedoch nicht für den hier angegriffenen Teil der Verordnung, weil er durch ein formelles Landesgesetz in die Verordnung eingefügt worden sei. Er verliere den Gesetzesrang auch nicht dadurch, dass § 3 des Änderungsgesetzes vom

25. April 2000 eine Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang vorsehe.

Mit der vom erkennenden Senat zugelassenen Revision wenden sich die Antragsteller gegen die Rechtsauffassung des Normenkontrollgerichts, dass Bestandteile einer Rechtsverordnung, die durch ein förmliches Gesetz in die Verordnung eingefügt worden sind und durch eine Rechtsverordnung wieder geändert werden dürfen, nicht Gegenstand einer verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle sein könnten. Sie begehren weiterhin, die Nichtigkeit der geänderten Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern hinsichtlich des Ziels B X 4.2 festzustellen, soweit es die A 94 München-Simbach-Pocking auf der Trassenführung über Dorfen betrifft.

Der Antragsgegner tritt der Revision entgegen. In Übereinstimmung mit der angefochtenen Entscheidung hält er insbesondere die Normenkontrolle für unzulässig.

II.

Die zulässige Revision der Antragsteller hat zum Teil Erfolg. Die Rechtsauffassung des Normenkontrollgerichts, dass eine Rechtsverordnung, wenn und soweit sie durch ein förmliches Gesetz geändert worden ist, von vornherein nicht Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sein könne, ist mit Bundesrecht nicht vereinbar. Gleichwohl erweist sich die Ablehnung der Normenkontrollanträge der Antragsteller zu 1 bis 7 als zutreffend, weil die privaten Grundeigentümer durch das von ihnen angegriffene raumordnungsrechtliche Ziel nicht in ihren Rechten verletzt sein können. Dagegen reichen die Feststellungen des Normenkontrollgerichts für eine abschließende Beurteilung der Anträge der Antragstellerinnen zu 8 bis 10 nicht aus; wegen der Normenkontrollanträge der Gemeinden ist die Sache deshalb zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an das Normenkontrollgericht zurückzuverweisen.

1. Das Normenkontrollgericht hält den Rechtsweg zum Verwaltungsgerichtshof für nicht gegeben, weil der angegriffene Teil der Verordnung über das Landesentwicklungsprogramm Bayern durch ein formelles Landesgesetz in die Verordnung eingefügt worden ist. Die streitige Regelung sei deshalb keine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift, die allein nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein könne.

a) Diese Rechtsauffassung des Normenkontrollgerichts unterliegt der revisionsgerichtlichen Prüfung.

Allerdings kann die Revision gemäß § 137 Abs. 1 VwGO regelmäßig nur auf die Verletzung von Bundesrecht gestützt werden. Zum revisiblen Recht gehört Art. 5 Satz 1 des bayerischen Gesetzes zur Ausführung der Verwaltungsgerichtsordnung (BayAGVwGO) nicht. Nur diese Vorschrift kommt hier aber als Rechtsgrundlage für ein verwaltungsgerichtliches Normenkontrollverfahren in Betracht. Gemäß Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO entscheidet nämlich der Verwaltungsgerichtshof im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von Rechtsvorschriften, die im Rang unter dem Landesgesetz stehen. Dagegen erfordert § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, nach dem grundsätzlich auch andere (als die in Nr. 1 genannten) Rechtsvorschriften im Rang unter dem Landesgesetz Gegenstand der Normenkontrolle sein können, dass das Landesrecht dies bestimmt. Die Vorschrift enthält also nur eine Ermächtigung an den Landesgesetzgeber; ohne eine landesrechtliche Ausführungsnorm ist sie nicht anwendbar.

Gleichwohl ist hier die revisionsgerichtliche Prüfungsbefugnis gemäß § 137 Abs. 1 VwGO gegeben. Nach ständiger Rechtsprechung wendet ein Instanzgericht nämlich revisibles Recht auch insoweit an, als es sich bei der Auslegung irrevisiblen Rechts durch revisibles Recht gebunden fühlt (BVerwG, Urteil vom 31. Oktober 1975 - BVerwG 4 C 8. bis 11.74 - BVerwGE 49, 301

<304>, m.w.N.). So ist es hier. Das Normenkontrollgericht geht erkennbar davon aus, dass der bayerische Landesgesetzgeber mit dem Erlass des Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO in vollem Umfang Gebrauch gemacht hat. Im Unterschied etwa zu der entsprechenden Regelung in Rheinland-Pfalz (§ 4 AGVwGO RP), die ausdrücklich bestimmt, dass Rechtsverordnungen, die Handlungen eines Verfassungsorgans im Sinne des Art. 130 der Landesverfassung sind, nicht dem Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO unterliegen (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 1. August 1990 - BVerwG 7 NB 2.90 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 48), stimmen die bayerische Ausführungsregelung und § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO wörtlich überein. Dem entsprechend prüft das Normenkontrollgericht die Zulässigkeit der Normenkontrolle am Maßstab des "§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 AGVwGO", ohne zwischen diesen Vorschriften zu differenzieren. Sein Verständnis des Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO beruht auf der Auslegung der bundesrechtlichen Vorschrift des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, der zum revisiblen Recht gehört.

b) In Übereinstimmung mit einer verbreiteten Auffassung nimmt das Normenkontrollgericht an, dass ein formelles Landesgesetz niemals eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sein könne. Dieser Ansicht folgt der Senat nicht. Vielmehr ergibt eine an Sinn und Zweck des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ausgerichtete Auslegung dieser Vorschrift, dass ausnahmsweise auch eine Rechtsvorschrift, die als formelles Landesgesetz erlassen worden ist, der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle unterliegen kann. Unter dem Vorbehalt landesrechtlicher Besonderheiten gilt dies insbesondere für den Fall der Änderung oder Ergänzung einer Rechtsverordnung durch ein formelles Gesetz, wenn dieses zugleich bestimmt, dass auch die (gesetzlichen) Einfügungen künftig durch Rechtsverordnung geändert werden können (sog. "Entsteinerungsklausel").

Zu einer Überprüfung der Auslegung des Begriffs der "im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften" im Sinne

von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO besteht Anlass, weil der Gesetzgeber im Bund und in den Ländern in den letzten Jahrzehnten immer häufiger dazu übergegangen ist, bei der Novellierung von Gesetzen zugleich "in einem Aufwaschen" die zu der betreffenden Gesetzesmaterie gehörenden Rechtsverordnungen zu überarbeiten und der geänderten Gesetzeslage anzupassen; durch sog. Artikelgesetze werden oft nicht nur Gesetze, sondern gleichzeitig auch Rechtsverordnungen geändert (vgl. Schneider, Gesetzgebung, 3. Aufl. 2002, Rn. 663; Sendler, NJW 2001, 2859; Külpmann, NJW 2002, 3436; kritisch hierzu Uhle, DÖV 2001, 241). Ersichtlich soll mit dieser Praxis eine Regelung "aus einem Guss" geschaffen werden; dabei können die Rechtsverordnungen nicht ausgeblendet werden (Sendler, a.a.O.).

Im Schrifttum wird verschiedentlich angenommen, dass die geänderten Verordnungsteile, obwohl sie formell Bestandteile des Änderungsgesetzes seien, der (vollen) Gesetzeskraft entbehrten, weil sie hernach durch Rechtsverordnung wieder abgeändert werden dürften (Schneider, a.a.O.; Sendler, a.a.O.; vgl. auch Külpmann, a.a.O.). Ob dem generell zu folgen ist, kann offen bleiben. Gegenstand des vorliegenden Verfahrens ist ein Landesgesetz, dessen Interpretation nicht Aufgabe des Revisionsgerichts ist. Das Normenkontrollgericht legt dar, dass der geänderte Teil der Verordnung formelles Gesetz bleibe; daran ist der Senat gebunden (§ 137 Abs. 1, § 173 VwGO, § 560 ZPO). Daraus ergibt sich jedoch nicht, wie ein solches formelles Gesetz materiell zu beurteilen ist. Auch auf der Grundlage der Auslegung des Normenkontrollgerichts unterscheidet sich eine durch Gesetz geänderte Verordnungsnorm mit "Entsteinerungsklausel" in ihrer Qualität von dem Regelfall eines förmlichen Gesetzes; ihr kommt ein minderer Rang zu.

Vor diesem Hintergrund erscheint die Rechtsauffassung, dass ein Normenkontrollverfahren hinsichtlich eines durch formelles Landesgesetz geänderten Verordnungsteils nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ausnahmslos ausgeschlossen sei, als verfehlt. Sie macht

den betroffenen Bürger zwar nicht rechtsschutzlos - verfassungsrechtlich geboten ist die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle nicht -, nimmt ihm jedoch ein sonst gegenüber einer Rechtsverordnung gegebenes Rechtsmittel. Die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle soll, soweit sie nicht lediglich auf eine objektive Rechtskontrolle abzielt, den Rechtsschutz der Bürger verbessern; durch sie sollen mögliche Zweifel an der Gültigkeit einer untergesetzlichen Rechtsnorm einer frühzeitigen Klärung zugeführt werden; insoweit dient sie der Beschleunigung des Rechtsschutzes und der Rechtsklarheit (vgl. BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 1978 - BVerwG 7 N 1.78 - BVerwGE 56, 172 <178>; Urteil vom 3. November 1988 - BVerwG 7 C 115.86 - BVerwGE 80, 355 <363>). Die Rechtsauffassung des Normenkontrollgerichts führt in Ländern, die von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht haben, innerhalb einer durch ein formelles Gesetz geänderten Rechtsverordnung zu unterschiedlichem Rechtsschutz. Welches der richtige Rechtsschutzweg ist, kann zudem vom betroffenen Bürger nicht oder nur mit Mühe erkannt werden. Die Wahl des richtigen Rechtsschutzes wird unzumutbar erschwert (vgl. auch Lücke, in: Sachs, GG, 3. Aufl. 2003, Art. 80 Rn. 7). Beeinträchtigt ist - wie auch das Normenkontrollgericht zu Recht beklagt - zumindest die Klarheit des Rechtsschutzes. Dabei berücksichtigt die Vorinstanz nicht, dass die Aufnahme von neuem oder geändertem Verordnungsrecht in das (formelle) Gesetz jedenfalls dann nicht dessen Aufwertung zu materiellem Gesetzesrecht bezweckt, wenn die neuen Vorschriften sogleich der Änderungsbefugnis durch den Verordnungsgeber unterstellt werden. Vielmehr werden diese Rechtsvorschriften typischerweise allein aus Zweckmäßigkeitsgründen in der Gestalt eines formellen Gesetzes erlassen; materiell sollen sie nach dem Willen des Gesetzgebers nur den Rang einer Rechtsverordnung haben. Dem Gebot effektiven und gleichen Rechtsschutzes wird deshalb eine Auslegung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nicht gerecht, die die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle von vornherein am formellen Gesetzescharakter einer Rechtsvorschrift scheitern lässt. Auch spricht jedenfalls

für den Regelfall nichts dafür, dass der Gesetzgeber mit dieser Normierungstechnik eine vollständige Überprüfung der geänderten Verordnung im Verfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ausschließen will.

Die Zulassung der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gegen eine Rechtsvorschrift, die Bestandteil eines formellen Gesetzes ist, ist auch nicht stets und ausnahmslos mit dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts gemäß Art. 100 GG unvereinbar. Nach dem Grundgedanken des Art. 100 GG ist es Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts zu verhüten, dass jedes einzelne Gericht sich über den Willen des Bundes- oder Landesgesetzgebers hinwegsetzt, indem es von ihnen beschlossene Gesetze nicht anwendet, weil sie nach Auffassung des Gerichts mit höherrangigem Recht nicht vereinbar sind (BVerfGE 1, 184 <197>). Die Vorschrift soll die Autorität des konstitutionellen Gesetzgebers wahren (BVerfGE 97, 117 <122>). Allein aus diesem Grund - nämlich weil sie nicht vom Gesetzgeber erlassen werden - unterliegen Rechtsverordnungen nicht dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts. Die Autorität des parlamentarischen Gesetzgebers ist aber auch dann nicht betroffen, wenn andere Gerichte als das Bundesverfassungsgericht Normen für unwirksam erklären, die der Gesetzgeber im Zusammenhang der Änderung von (formellen und materiellen) Gesetzen ergänzend als materielles Verordnungsrecht erlassen und dabei durch die sog. "Entsteinigungsklausel" zugleich dessen Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang angeordnet hat. Denn hierdurch wird deutlich, dass die Gesetzesform nur das Mittel ist, um zügig eine einheitliche Änderung des gesamten materiellen Rechts vornehmen zu können. Dagegen sind keine Gründe erkennbar, die aus der Sicht des Gesetzgebers dagegen sprechen könnten, den durch Gesetz eingefügten Verordnungsteil - selbst wenn er bis zu seiner erneuten Änderung formelles Gesetz bleibt - im Hinblick auf den Rechtsschutz sogleich wie eine echte Rechtsverordnung zu behandeln.

In der von den Beteiligten kontrovers diskutierten Entscheidung zu den durch Gesetz festgestellten Hamburger Bebauungsplänen

(BVerfGE 70, 35) hat auch das Bundesverfassungsgericht in der Gesetzesform kein Hindernis für die Zulässigkeit eines verwaltungsgerichtlichen Normenkontrollverfahrens gesehen. Im Übrigen lässt sich zwar seine - zu einer Entscheidung zu § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ergangene - Begründung nicht auf den vorliegenden Fall übertragen. Dem Sinn und Zweck des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, die rechtlichen Voraussetzungen für eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle für untergesetzliche Rechtsvorschriften der Länder zu schaffen, wird jedoch auch hier eine Auslegung besser gerecht, die nicht den Begriff des formellen Landesgesetzes als einziges Unterscheidungskriterium wählt, sondern - im Rahmen des rechtlich Möglichen - auch auf die weiteren Umstände des Erlasses und auf den Inhalt der Vorschrift abstellt. Darüber hinaus erscheint es weder systemgerecht noch mit der Stellung und der Aufgabe des Bundesverfassungsgerichts vereinbar, dass einzelne Normen, die wegen ihrer geringeren Bedeutung typischerweise als Rechtsverordnung erlassen werden und deshalb generell der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle unterliegen, nur wegen ihres - unter dem Gesichtspunkt des Rechtsschutzes - zufälligen Erlasses durch ein förmliches Gesetz allein vom Bundesverfassungsgericht für nichtig erklärt werden können sollten.

Wenn § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO demgemäß grundsätzlich gestattet, dass das Landesrecht auch als formelles Gesetzesrecht erlassene Teile landesrechtlicher Rechtsverordnungen, wenn sie mit einer "Entsteinerungsklausel" versehen sind, der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle unterwirft, so bedeutet dies jedoch nicht, dass diese Verordnungsteile stets der Normenkontrolle unterliegen müssen, wenn ein Land von der Ermächtigung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO Gebrauch gemacht hat. Zum einen hat das jeweilige Bundesland nicht nur die Wahl, das Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zuzulassen oder nicht; es kann vielmehr von der Ermächtigung dieser Vorschrift auch nur teilweise Gebrauch machen (vgl. den bereits erwähnten § 4 AGVwGO RP). Zum andern erscheint es dem Senat aber auch als

rechtlich nicht ausgeschlossen, dass Normänderungen oder -ergänzungen, die durch ein Landesgesetz in eine Rechtsverordnung eingefügt worden sind, wegen landesrechtlicher Besonderheiten nicht als untergesetzliches Recht im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO klassifiziert werden können. Der Antragsgegner macht dies hier unter Hinweis auf Art. 14 Abs. 3 des Bayerischen Landesplanungsgesetzes geltend, nach dem die im Landesentwicklungsprogramm enthaltenen Ziele der Landesplanung und Raumordnung (nur) mit Zustimmung des Landtags von der Staatsregierung als Rechtsverordnung beschlossen werden können (vgl. hierzu aber auch BayVGh, Urteil vom 7. Juli 1983 - Nr. 22 N 82 A 772 - DVBl. 1983, 1157). Dem ist hier nicht weiter nachzugehen. Für die Auslegung von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ist allein wesentlich, dass er nach der Rechtsauffassung des Senats gestattet, im Ausnahmefall auch formelles Gesetzesrecht der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle zu unterstellen, mag diese Möglichkeit auch durch landesrechtliche Besonderheiten wiederum einschränkbar sein.

c) Das Normenkontrollgericht hat seiner Entscheidung ein abweichendes Verständnis des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zugrunde gelegt; damit hat es Bundesrecht verletzt. Eine abschließende Entscheidung über die Statthaftigkeit der vorliegenden Normenkontrollen ist dem Senat jedoch gegenwärtig nicht möglich, weil dies eine erneute Prüfung durch das für die Auslegung des Landesrechts in erster Linie berufene Normenkontrollgericht erfordert. Zwar ist dieses davon ausgegangen, dass § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO und Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO denselben Inhalt haben. Bei seiner Auslegung von Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO war ihm jedoch die abweichende Auslegung des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO durch den Senat nicht bekannt. Ihm ist deshalb Gelegenheit zu geben, in Kenntnis der Rechtsauffassung des Senats seine Auslegung der landesrechtlichen Ausführungsvorschrift zu überprüfen und gegebenenfalls zu korrigieren. Zugleich kann das Normenkontrollgericht prüfen, ob landesrechtliche Besonderheiten im vorliegenden Fall die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle ausschließen.

2. Dagegen ist die Normenkontrollentscheidung entgegen der Auffassung der Revision nicht aufzuheben, weil das Normenkontrollgericht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entschieden hat. § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO lässt eine Entscheidung ohne mündliche Verhandlung grundsätzlich zu. Die geltend gemachte Verletzung von Art. 6 Abs. 1 EMRK liegt nicht vor.

Nach Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK hat jedermann einen Anspruch darauf, "dass seine Sache in billiger Weise öffentlich und innerhalb einer angemessenen Frist gehört wird, und zwar von einem unabhängigen und unparteiischen ... Gericht, das über zivilrechtliche Ansprüche und Verpflichtungen ... zu entscheiden hat". Wie der Senat in seinem Urteil vom 16. Dezember 1999 - BVerwG 4 CN 9.98 - (BVerwGE 110, 203) näher ausgeführt hat, folgt aus dem Zusammenwirken von § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO und dieser Vorschrift der Grundsatz, dass auch über einen bei einem Verwaltungsgericht gestellten Normenkontrollantrag, mit dem sich der Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks gegen eine Festsetzung in einem Bebauungsplan wendet, die unmittelbar sein Grundstück betrifft, aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden ist (vgl. auch den Senatsbeschluss vom 30. Juli 2001 - BVerwG 4 BN 41.01 - Buchholz 140 Art. 6 EMRK Nr. 8). Ob sich diese Rechtsprechung generell auf einen Normenkontrollantrag gegen ein Ziel der Raumordnung übertragen lässt, ist zweifelhaft. Zumindest im Regelfall wird das Ziel nicht hinreichend konkret sein, um die Annahme zu begründen, dass sich die Entscheidung über seine Wirksamkeit unmittelbar auf das Grundeigentum des Antragstellers auswirken wird. Die Frage kann hier jedoch offen bleiben. Denn das Normenkontrollgericht hat die Anträge als unzulässig abgelehnt. Dabei hat es sinngemäß ausgeführt, dass den Antragstellern zwar im Rahmen des Normenkontrollverfahrens (noch) kein Rechtsschutz gewährt werden könne, dass ihnen jedoch später - durch Anfechtung der Planfeststellungsentscheidung - voller Rechtsschutz zur Verfügung stehe. Eine solche Entscheidung ist generell nicht geeignet, auf die Rechtsstellung eines Antragstellers im Hinblick auf sein Grundeigentum einzuwirken. In diesem Sinne hat der Se-

nat auch bereits in seinem Urteil vom 16. Dezember 1999 - BVerwG 4 CN 9.98 - (a.a.O. <209 und 215>) ausgeführt, dass (nur) ein zulässiger Normenkontrollantrag gegen Festsetzungen eines Bebauungsplans, die sein im Plangebiet gelegenes Grundstück unmittelbar betreffen, die Voraussetzungen des Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK erfüllt und dass von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung abgesehen werden könne, wenn der Antrag offensichtlich unzulässig sei. Fehlt es an der Offensichtlichkeit, so wird ein Normenkontrollgericht zwar gut beraten sein, vorsorglich eine mündliche Verhandlung durchzuführen. Lehnt es den Antrag dann jedoch ab, weil er unzulässig sei, so lässt diese Entscheidung das Grundeigentum des Antragstellers unberührt.

Über die Normenkontrollanträge der Gemeinden (Antragstellerinnen zu 8 bis 10) durfte das Normenkontrollgericht schon deshalb ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil diese nicht eine Eigentumsverletzung, sondern eine Verletzung ihrer Planungshoheit geltend machen; diese gehört nicht zu den "civil rights" im Sinne von Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK. Ob sich Gemeinden überhaupt auf Art. 6 EMRK berufen können, kann offen bleiben.

3. Einer Zurückverweisung der Sache bedarf es allerdings nicht, soweit es um die Normenkontrollanträge der beteiligten Grundeigentümer (Antragsteller zu 1 bis 7) geht. Die Ablehnung der Normenkontrollanträge dieser Antragsteller ist nämlich aus anderen Gründen richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Ihnen fehlt die Antragsbefugnis für das vorliegende Verfahren, weil sie durch das streitige Ziel der Raumordnung und Landesplanung nicht in ihren Rechten verletzt sein können (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO). Dem Ziel, die Bundesautobahn A 94 auf der Trasse über Dorfen zu führen, kommt nämlich weder eine enteignende Vorwirkung noch eine sonstige unmittelbare Rechtswirkung auf das Eigentum der Antragsteller zu.

Bereits in tatsächlicher Hinsicht ist zweifelhaft, ob die Antragsteller durch die Trassenwahl betroffen sind. Zwar mag es

sein, dass sich aus den Plänen (Planentwürfen) des Planfeststellungsverfahrens für den Neubau der Autobahn ergibt, dass die Trasse über Grundflächen der Antragsteller geführt werden soll. Darauf kommt es im vorliegenden Verfahren jedoch nicht an. Denn nicht die Planfeststellung, sondern die Festlegung eines raumordnerischen Ziels ist Gegenstand dieses Verfahrens. Durch das raumordnerische Ziel der Trassenführung über Dorfen wird jedoch die genaue Lage der geplanten Autobahn nicht (parzellenscharf) festgelegt. Schon hierin unterscheidet sich der vorliegende Fall von dem des Beschlusses des Bundesverwaltungsgerichts vom 20. Dezember 1988 - BVerwG 7 NB 2.88 - (BVerwGE 81, 128), dem ein Streit über einen Abfallbeseitigungsplan zugrunde lag, der den Standort einer Abfallbeseitigungsanlage konkret festlegte.

Aber selbst wenn sich aus den örtlichen Gegebenheiten ergeben sollte, dass Grundflächen eines einzelnen Antragstellers zwangsläufig in Anspruch genommen werden müssten, würde es an seiner rechtlichen Betroffenheit fehlen. Denn Ziele der Raumordnung haben gegenüber privaten Grundeigentümern keine unmittelbaren Rechtswirkungen. Ziele der Raumordnung sind von öffentlichen Stellen bei ihren Planungen, insbesondere auch bei Planfeststellungen, zu beachten (§ 4 Abs. 1 Satz 1 und 2 Nr. 1 ROG); der private Eigentümer wird durch sie aber unmittelbar weder verpflichtet noch berechtigt. Wie der Bayerische Verfassungsgerichtshof in seiner Entscheidung vom 15. Juli 2002 - Vf.10-VII-00 u.a. - (DÖV 2003, 78) zutreffend ausgeführt hat, kann die Zielfestsetzung innerhalb der Planfeststellung nicht bewirken, dass eine aus anderen Gründen sich aufdrängende Trassenalternative aus der Abwägung nach § 17 Abs. 1 Satz 2 FStrG auszuscheiden wäre. Eine andere Rechtsauffassung könnte mit Art. 14 GG allenfalls dann vereinbar sein, wenn die privaten Belange der Grundeigentümer im Bereich der Trasse bereits bei der Zielfestlegung ausreichend berücksichtigt worden wären (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Juli 2001 - BVerwG 4 C 4.00 - BVerwGE 115, 17 <28>); das nimmt hier aber auch der Antragsgegner nicht an. Bleiben also auch nach der Rechtsauffassung des

Antragsgegners die privaten Rechte der Antragsteller von der raumordnerischen Trassenfestlegung unberührt, so können den Antragstellern zu 1 bis 7 insoweit keine rechtlichen Nachteile bei der Anfechtung des oder der Planfeststellungsbeschlüsse für den Autobahnbau drohen. Ihre Normenkontrollanträge sind daher im Ergebnis zu Recht abgelehnt worden.

Dagegen sind die Antragstellerinnen zu 8 bis 10 antragsbefugt. Sie können geltend machen, durch das raumordnerische Ziel der Trassenführung über Dorfen in ihrem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht nach Art. 28 Abs. 2 GG verletzt zu sein. Darüber hinaus sind sie auch als Behörden im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsberechtigt (BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 - BVerwG 4 NB 10.88 - BVerwGE 81, 307; vgl. auch BVerwG, Urteil vom 7. Juni 2001 - BVerwG 4 CN 1.01 - BVerwGE 114, 301).

4. Eine abschließende Entscheidung des Senats zugunsten der Antragstellerinnen zu 8 bis 10, weil der Erlass des streitigen raumordnungsrechtlichen Ziels durch den Antragsgegner mit der Kompetenzordnung des Grundgesetzes unvereinbar sei, wie die Revision meint, ist schon deshalb ausgeschlossen, weil gegenwärtig noch offen ist, ob eine verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle des hier streitigen Ziels überhaupt zulässig ist. Zur Klärung dieser Frage bedarf es, wie bereits ausgeführt worden ist, einer erneuten Prüfung durch das Normenkontrollgericht. Eine materiellrechtliche Entscheidung würde zudem eine nähere Auslegung des Ziels B X 4.2 voraussetzen, die das Normenkontrollgericht in der angefochtenen Entscheidung noch nicht vorgenommen hat. Wie sich aus den Ausführungen des Bayerischen Verfassungsgerichtshofs in seiner Entscheidung vom 15. Juli 2002 (UA S. 30) ergibt, beruhen nämlich die kompetenzrechtlichen Zweifel - zumindest auch - auf der Unsicherheit, wie die angegriffene Regelung auszulegen ist. Damit fehlt es zurzeit an einer hinreichenden Grundlage für rechtliche Überlegungen hierzu durch den erkennenden Senat.

5. Die Kostenentscheidung bezüglich der Antragsteller zu 1 bis 7 beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Soweit die Sache zurückverwiesen wird, also bezüglich der Antragstellerinnen zu 8 bis 10, bleibt die Entscheidung über die Kosten der Schlussscheidung vorbehalten.

Lemmel

Halama

Rojahn

Gatz

Jannasch

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf insgesamt 180 000 € festgesetzt. Davon entfallen auf den Antragsteller zu 1 10 000 €, auf die Antragsteller zu 2 bis 5 je 2 500 €, auf die Antragsteller zu 6 und 7 je 5 000 € und auf die Antragsteller zu 8 bis 10 je 50 000 €.

Lemmel

Halama

Rojahn

Gatz

Jannasch

