

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Recht der Raumordnung

Rechtsquelle/n:

VwGO § 132 Abs. 2 Nr. 1, § 133 Abs. 3 Satz 3

ROG a.F. § 10 Abs. 1 Satz 3

ROG n.F. § 9 Abs. 2 Satz 3

BauGB § 3 Abs. 2 Satz 2

VwVfG §§ 9, 17 Abs. 1

Titelzeile:

Fehlerhafte Auslegungsbekanntmachung in der Regionalplanung

Stichworte:

Grundsätzliche Bedeutung; Darlegungsanforderungen; Regionalplan; Auslegungsbekanntmachung; Anregungen und Bedenken; Schriftlichkeit; unzulässige Beschränkung; Masseneingaben; formelle Anforderungen; Analogie; Mehrfachbegründung.

Leitsatz:

Der Hinweis in der Auslegungsbekanntmachung zu dem Entwurf eines Regionalplans, es könnten "schriftliche Hinweise, Anregungen und Bedenken" abgegeben werden, stellt ebenso eine unzulässige Einschränkung dar wie ein an § 17 VwVfG ausgerichteter Hinweis auf formelle Anforderungen an gleichförmige Einwendungen von mehr als 50 Personen.

Beschluss des 4. Senats vom 10. Juni 2020 - BVerwG 4 BN 55.19

I. OVG Berlin-Brandenburg vom 24. Mai 2019
Az: OVG 2 A 4.19





Bundesverwaltungsgericht

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 55.19
OVG 2 A 4.19

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 10. Juni 2020
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Decker und Dr. Hammer

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Oberverwaltungsgerichts Berlin-Brandenburg vom 24. Mai 2019 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 45 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung, die ihr die Antragsgegnerin beimisst.
- 2 Grundsätzlich bedeutsam ist eine Rechtssache, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zu Grunde liegenden Einzelfall hinausgehenden, klärungsbedürftigen und entscheidungserheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts (§ 137 Abs. 1 VwGO) zu erwarten ist. In der Beschwerdebegründung muss dargelegt (§ 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO), also näher ausgeführt werden, dass und inwieweit eine bestimmte Rechtsfrage des revisiblen Rechts im allgemeinen Interesse klärungsbedürftig und warum ihre Klärung in dem beabsichtigten Revisionsverfahren zu erwarten ist (stRspr, vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 2. Oktober 1961 - 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90 <91> und vom 4. August 2016 - 4 BN 12.16 - NVwZ 2016, 1646 Rn. 4).
- 3 Die Antragsgegnerin hält für grundsätzlich klärungsbedürftig,

ob der Hinweis in der Auslegungsbekanntmachung zum Regionalplanentwurf, dass "schriftliche Hinweise, Anregungen und Bedenken" abgegeben werden können, eine rechtlich unzulässige Einschränkung der Bekanntmachung zur Öffentlichkeitsbeteiligung nach § 10 Abs. 1 ROG a.F. bzw. § 9 Abs. 2 ROG n.F. darstellt

und

ob § 17 VwVfG auf gleichförmige Einwendungen von mehr als 50 Personen im Beteiligungsverfahren zur Aufstellung eines Regionalplans analog anwendbar ist, so dass entsprechende Hinweise auf formelle Anforderungen an gleichförmige Einwendungen in der Bekanntmachung zur Auslegung des Planentwurfs keine unzulässige Einschränkung darstellen.

- 4 Die Fragen führen nicht zur Zulassung der Revision, weil sich hierauf antworten lässt, ohne dass es der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedarf (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. März 2018 - 4 BN 13.17 - Buchholz 406.11 § 12 BauGB Nr. 28 Rn. 21 m.w.N.).
- 5 Nach § 10 Abs. 1 Satz 3 ROG in der Fassung vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986, "ROG a.F."; nun § 9 Abs. 2 Satz 3 ROG in der ab 29. November 2017 geltenden Fassung durch das Gesetz vom 23. Mai 2017, BGBl. I S. 1245, "ROG n.F.") sind Ort und Dauer der Auslegung mindestens eine Woche vor Beginn der Auslegung öffentlich bekannt zu machen; dabei ist unter Angabe einer angemessenen Frist, die zumindest der Auslegungsfrist entspricht, darauf hinzuweisen, dass Stellungnahmen abgegeben werden können. Gesetzlich bestehen keine Vorgaben, in welcher Form die Stellungnahme erfolgen darf oder erfolgen muss. Der Senat hat für die öffentliche Bekanntmachung der Auslegung des Planentwurfs nach § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB im Bauleitplanverfahren entschieden, dass die Formulierung, Anregungen und Bedenken können "schriftlich oder zur Niederschrift" vorgetragen werden, keinen Bedenken begegnet (vgl. BVerwG, Beschluss vom 28. Januar 1997 - 4 NB 39.96 - Buchholz 406.11 § 3 BauGB Nr. 6 = juris Rn. 9). Ferner ist geklärt, dass die öffentliche Bekanntmachung keine Zusätze oder Einschränkungen enthalten darf, die geeignet sein könnten, auch nur einzelne an der Bauleitplanung interessierte Bürger von der Erhebung von Stellungnahmen abzuhalten (BVerwG, Beschluss vom 27. Mai 2013 - 4 BN 28.13 - ZfBR 2013, 580 Rn. 7 m.w.N.). Diese Rechtssätze sind auf die insoweit inhaltlich vergleichbaren § 10 Abs. 1 Satz 3 ROG a.F./§ 9 Abs. 2 Satz 3 ROG n.F.

übertragbar (vgl. Schubert, in: Kment, ROG, 1. Aufl. 2019, § 9 Rn. 60; Runkel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2. Aufl. 2018, § 9 Rn. 41).

- 6 Daran gemessen stellt der Hinweis, es könnten "schriftliche Hinweise, Anregungen und Bedenken" abgegeben werden, eine unzulässige Einschränkung dar. Er vermittelt den Eindruck, dass eine Beteiligung nur in dieser Form erfolgen kann. Das birgt die Gefahr, dass ein interessierter Bürger, der zur Abgabe einer schriftlichen Stellungnahme nicht in der Lage ist, andere Möglichkeiten der Beteiligung, etwa eine Stellungnahme zur Niederschrift bei der zuständigen Stelle, von vornherein nicht in Erwägung zieht.
- 7 Aus welchen Gründen die Auffassung der Vorinstanz, der Hinweis auf formelle Anforderungen an gleichförmige Einwendungen von mehr als 50 Personen in der Bekanntmachung könne nicht auf § 17 VwVfG gestützt werden, grundsätzlicher Klärung bedarf, zeigt die Beschwerde nicht auf. § 17 Abs. 1 Satz 1 VwVfG, der über § 1 Abs. 1 VwVfGBbg in Brandenburg Anwendung findet, stellt auf Verwaltungsverfahren (§ 9 VwVfG) ab und erfasst damit das auf Normerlass - der Regionalplan ergeht in Brandenburg als Satzung; vgl. § 2 Abs. 4 Satz 1 des Gesetzes zur Regionalplanung und zur Braunkohlen- und Sanierungsplanung (RegBkPlG) vom 8. Februar 2012 (GVBl. I Nr. 13) - ausgerichtete Verfahren der Regionalplanung nicht (vgl. zum normativen Handeln etwa Schmitz, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 9. Aufl. 2018, § 9 Rn. 2; Gerstner-Heck, in: Bader/Ronellenfitsch, BeckOK VwVfG, § 9 Rn. 2; Sennekamp, in: Mann/Sennekamp/Uechtritz, VwVfG, 2. Aufl. 2019, § 9 Rn. 11; Ramsauer, in: Kopp/Ramsauer, VwVfG, 20. Aufl. 2019, § 9 Rn. 4d, der im Ausnahmefall eine analoge Anwendung in Betracht zieht). Auch eine Norm des Bundes- oder Landesrechts, die § 17 VwVfG für das Verfahren der Regionalplanung für anwendbar erklärt, existiert nicht. Eine analoge Anwendung der Vorschrift scheidet aus, weil es hierfür bereits an einer planwidrigen Regelungslücke fehlt (zu den Voraussetzungen einer Analogie etwa BVerwG, Urteil vom 14. Dezember 2017 - 4 C 6.16 - BVerwGE 161, 99 Rn. 15 m.w.N.). Die Problematik sogenannter Massenverfahren ist dem Gesetzgeber hinlänglich bekannt. Er hat hierauf jedoch im Raumordnungsgesetz bisher nicht reagiert. Selbst mit der umfassenden Novelle des Raumordnungsgesetzes durch das Gesetz vom 23. Mai 2017 (BGBl. I S. 1245)

hat er keine Regelung zu Masseneinwendungen getroffen. Vor diesem Hintergrund kann davon ausgegangen werden, dass der Gesetzgeber bislang keinen Bedarf für eine entsprechende Regelung erkannt und davon bewusst abgesehen hat. Ein an § 17 VwVfG ausgerichteter Hinweis auf formelle Anforderungen an gleichförmige Einwendungen von mehr als 50 Personen ist daher eine unzulässige Beschränkung, weil er Personen davon abhalten kann, sich einer den entsprechenden Formerfordernissen nicht genügenden Einwendung anzuschließen.

- 8 Ist die vorinstanzliche Entscheidung - wie hier - auf mehrere selbständig tragende Begründungen gestützt, so kann die Revision nur zugelassen werden, wenn hinsichtlich jeder dieser Begründungen ein Revisionszulassungsgrund aufgezeigt wird und vorliegt (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 9. Dezember 1994 - 11 PKH 28.94 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 1 VwGO Nr. 4 S. 4). Denn ist nur bezüglich einer Begründung ein Zulassungsgrund gegeben, kann diese Begründung hinweggedacht werden, ohne dass sich der Ausgang des Verfahrens ändert (stRspr, vgl. etwa BVerwG, Beschluss vom 21. August 2018 - 4 BN 44.17 - Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 21 Rn. 3). Jedenfalls hinsichtlich der selbständig tragenden Annahmen des Oberverwaltungsgerichts, die Auslegungsbekanntmachungen seien fehlerhaft, weil sie unzulässige Beschränkungen enthielten, die geeignet seien, Personen von der Abgabe von Stellungnahmen abzuhalten, und diese Fehler führten jeweils für sich zur Unwirksamkeit des Regionalplans, ist kein Zulassungsgrund dargelegt. Es kann daher offenbleiben, ob hinsichtlich der (weiteren) Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Bekanntmachungen seien auch deshalb zu beanstanden, weil sie nicht geeignet waren, die mit der Auslegung bezweckte Anstoßfunktion auszulösen, eine Frage von grundsätzlicher Bedeutung dargelegt und gegeben ist.
- 9 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung auf § 47 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Schipper

Dr. Decker

Dr. Hammer