

Az.: 1 C 21/12

Ausfertigung



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Im Namen des Volkes

Normenkontroll-Urteil

In der Verwaltungsrechtssache

der Gemeinde
vertreten durch den Bürgermeister

- Antragstellerin -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Regionalen Planungsverband
Leipzig-Westsachsen
Stauffenbergstraße 4, 04552 Borna

- Antragsgegner -

prozessbevollmächtigt:

wegen

Unwirksamkeit der Teilfortschreibung des Regionalplans Westsachsen 2008
zum Straßenbauvorhaben B 87n
hier: Normenkontrolle

hat der 1. Senat des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden Richter am Oberverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Oberverwaltungsgericht Schmidt-Rottmann, den Richter am Oberverwaltungsgericht Heinlein, den Richter am Oberverwaltungsgericht Dr. Pastor und den Richter am Oberverwaltungsgericht Kober aufgrund der mündlichen Verhandlung

am 16. April 2014

für Recht erkannt:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Verfahrens.

Die Revision wird nicht zugelassen.

Tatbestand

- 1 Die Antragstellerin, eine im Landkreis Leipzig zwischen Leipzig und Machern gelegene Gemeinde mit den Ortsteilen Borsdorf, Cunnerdorf, Panitzsch und Zweenfurth, wendet sich gegen die Satzung des Antragsgegners vom 8. April 2011 über die Teilfortschreibung des Regionalplans Westsachsen 2008 zum „Straßenbauvorhaben B 87n Leipzig (A 14) - Landesgrenze Sachsen/Brandenburg“ (im Folgenden: B 87n), nach der die vorgesehene Bundesstraße innerhalb eines Korridors mit einer Länge von etwa 55 km und einer Breite zwischen 3 bis 18 km geführt werden soll. Die Breite von 18 km erreicht der Korridor bei Leipzig; hier umfasst er den Bereich der Bundesautobahn A 14 von der Anschlussstelle Leipzig-Mitte/B2 bis zum Autobahndreieck A 14/A38. Das Gemeindegebiet der Antragstellerin liegt innerhalb dieses Korridors.

- 2 Der als Verordnung erlassene Landesentwicklungsplan Sachsen 2003 (SächsGVBl. S. 915) enthielt das Ziel, Mitteldeutschland und Mittelpolen über Leipzig und die Lausitz durch eine leistungsfähige Fernstraße zu verbinden und sah dazu vor, den Lückenschluss zwischen Leipzig und Cottbus durch eine Bundesautobahn (A 16) umzusetzen (Z 10.12 LEP 2003).
- 3 Eine im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (BMVBS) und der Straßenbauverwaltung Brandenburg im Jahr 2003 erstellte „Verkehrsuntersuchung für eine Fernstraßenverbindung Leipzig-Lausitz (Leila)“ entwickelte zwölf Varianten der Verkehrsführung und empfahl, das Fernstraßennetz in den Ländern Brandenburg, Sachsen-Anhalt und Sachsen durch die Schaffung zweier leistungsfähiger Fernstraßenverbindungen von der Bundesautobahn A 14 (Leipzig) über Torgau bis zur Bundesautobahn A 13 (Duben) und von der Bundesautobahn A 9 (Bitterfeld) bis zur Bundesautobahn A 13 (Ruhland) zu verbessern. Aus Kapazitätsgründen sei die Schaffung einer zweibahnigen Verbindung zwischen Leipzig und Torgau erforderlich.
- 4 Auf dieser Grundlage erfolgte die Anmeldung entsprechender Vorhaben durch die Länder Brandenburg und Sachsen zur Aufnahme in den Bundesverkehrswegeplan 2003, der ein Vorhaben zum Bau der A 16 enthielt.
- 5 Mit dem 5. Fernstraßenausbauänderungsgesetz beschloss der Deutsche Bundestag den Bedarfsplan für die Bundesfernstraßen 2004, in dem das Vorhaben zum Bau der B 87n aufgeführt wird.
- 6 Am 23. Mai 2008 beschloss der Antragsgegner den Regionalplan Westsachsen 2008 als Satzung. Der Regionalplan enthält folgendes Ziel Z 10.4.2:

„Im Zuge der überregionalen Verbindungsachsen (Leipzig-Chemnitz und Leipzig-Cottbus) sind die

A 72 Chemnitz/A 4-Leipzig/A 38- AS Leipzig/Connewitz bzw.
B 87n Leipzig /A 14-Landesgrenze Sachsen/Brandenburg (4-streifig)

als leistungsfähige Verkehrsverbindungen vorrangig zu realisieren“

- 7 In der Begründung zu diesem Ziel wird ausgeführt, der Antragsgegner unterstütze „ausdrücklich eine raumverträgliche Trassenführung für die B 87n als ein für die Region überragend wichtiges Verkehrsvorhaben“. Zum Vorhaben bestehe „Konkretisierungsbedarf im Hinblick auf Erfordernisse des Freiraums“. Daher solle „unmittelbar nach dem Inkrafttreten der Gesamtfortschreibung des Regionalplans Westsachsen eine Teilfortschreibung ‚B 87n, Leipzig (A 14) - Landesgrenze Sachsen/Brandenburg‘ erfolgen, mit dem Ziel, die Festlegung einer raumverträglichen Trasse im dazu stattfindenden Raumordnungsverfahren zu unterstützen.“
- 8 Unter dem 23. Mai 2008 erging ein Beschluss der Verbandsversammlung des Antragsgegners zur Teilfortschreibung des Regionalplans Westsachsen 2008 zum Vorhaben B 87n. Am 11. Juli 2008 beschloss die Verbandsversammlung die Einleitung des Beteiligungsverfahrens zu dem bis Juni 2008 erstellten Planentwurf.
- 9 Nachdem die Antragstellerin mit Schreiben vom 6. Oktober 2008 umweltrechtliche Bedenken geäußert hatte, führte der Antragsgegner eine Umweltprüfung durch. Im Rahmen des im August/September 2009 durchgeführten Anhörungs- und Beteiligungsverfahrens (§ 6 Abs. 2 SächsLPlG a. F.) machte die Antragstellerin Einwendungen geltend. Die Teilfortschreibung sei rechtswidrig. Sie verstoße gegen den LEP 2003, da ein verkehrlicher Bedarf für die B 87n nicht bestehe. Die Planungen zur B 87n hätten in die Gesamtfortschreibung des Regionalplans Westsachsen 2008 integriert werden müssen; Raumordnungsverfahren und Fortschreibung müssten parallel betrieben werden. Das Abwägungsgebot sei verletzt. Eine zweite Bundesstraße neben der bereits vorhandenen B 6, die auf der Ost-Westachse durch das Gemeindegebiet verlaufe, sei unzumutbar. Überdies sei die Planung mit umweltrechtlichen Belangen unvereinbar. Im Bereich Parthenaue sei das betroffene Gebiet als Vorranggebiet für Natur und Landschaft und teilweise auch als Vorbehaltsgebiet für Natur, Landschaft und Landwirtschaft ausgewiesen. Es handele sich um ein FFH-Gebiet, das nicht gequert werden dürfe. Die durchgeführte FFH-Verträglichkeitsprüfung sei fehlerhaft. Zwischen Taucha und Borsdorf sowie Borsdorf und Beucha liege ein Teil des regionalen Grünzugs „Grüner Ring“, dessen Schutzzweck beeinträchtigt würde. Das FFH-Gebiet Parthenaue, ein Landschaftsschutzgebiet von großer Bedeutung, eine Endmoränenlandschaft sowie ein hochwertiges Wohngebiet dürften nicht zerstört werden. Die Bestimmung der Rangfolge der möglichen Trassenverläufe im Umweltbericht des

Entwurfs der Teilfortschreibung sei fehlerhaft. Die Bedeutung des einzig unzerschnittenen störungsarmen Abschnitts sei verkannt worden. Hochwertige Wohngrundstücke im Gemeindegebiet würden an Wert verlieren.

- 10 Die Verbandsversammlung bezog das Vorbringen der Antragstellerin in ihre Abwägung vom 23. April 2010 ein und beschloss, dass die B 87n möglichst nördlich der bestehenden B 87 verlaufen solle.
- 11 Gegen den in der Folgezeit überarbeiteten Planentwurf machte die Antragstellerin weitere Einwendungen hinsichtlich des in Aussicht genommenen Korridors geltend. Eine bundes- oder landesgesetzlich zwingende Vorgabe für die B 87n gebe es nicht. Die strategische Umweltverträglichkeitsprüfung leide an rechtlichen Fehlern; insbesondere entspreche die Wahl des Untersuchungsraums nicht den rechtlichen Anforderungen.
- 12 Nachdem ein Abwägungsbeschluss der Verbandsversammlung ergangen war, wurde die überarbeitete Teilfortschreibung am 8. April 2011 als Satzung beschlossen. Nach ihrer Präambel soll die Teilfortschreibung die regionalplanerischen Festlegungen innerhalb des Korridors für die B 87n mit den Erfordernissen dieses überregionalen Straßenbauvorhabens in Einklang bringen. Beurteilungen von Linienvarianten und Festlegungen zur Trassenführung der B 87n seien dem Raumordnungsverfahren vorbehalten und nachfolgenden Verwaltungsverfahren überlassen. Es sei „nicht Aufgabe der Teilfortschreibung ... Trassenvarianten abzuwägen, sondern die Trassenfindung zu unterstützen.“
- 13 Die Teilfortschreibung enthält u. a. folgende Bestimmungen:

„Z 10.4.2 (Satz 2): Das Straßenbauvorhaben B 87n ... soll innerhalb des ‚Korridors für den Neubau der Bundesstraße B 87 zwischen Leipzig und der Landesgrenze Sachsen-Brandenburg (B 87 n)‘ realisiert werden.“

„Z 10.4.2 (Satz 3): Im Korridorabschnitt zwischen der Autobahn A 14 und der Bundesstraße B 107 bei Eilenburg soll das Straßenbauvorhaben B 87 bevorzugt nördlich der bestehenden Bundesstraße B 87 realisiert werden.“
- 14 Unter der Überschrift „Begründung“ wird dazu u. a. ausgeführt:

„Definition der atypischen Fälle zu Satz 2: Das ‚Straßenbauvorhaben B 87n, Leipzig (A 14) - Landesgrenze Sachsen/Brandenburg‘ kann im Abschnitt A 14 bis südlich Eilenburg ausnahmsweise außerhalb des Korridors für den Neubau der Bundesstraße B 87n realisiert werden, sofern dem keine regionalpolitischen Festlegungen entgegenstehen. Dies bezieht sich insbesondere auf eine mögliche Trasse unter Einbeziehung der S 4 zwischen Eilenburg und Krostitz.“

...

„Definition der atypischen Fälle zu Satz 3: Ein atypischer Fall liegt vor, wenn ein Verlauf südlich der bestehenden B 87 zur Gewährleistung übergeordneter verkehrsplanerischer und wirtschaftlicher Zielsetzungen unumgänglich ist. Sofern von dieser Ausnahme Gebrauch gemacht wird, ist das Straßenbauvorhaben B 87n ohne eine erneute Zerschneidung der Parthenaue zu realisieren.“

- 15 Das Sächsische Staatsministerium des Inneren (SMI) genehmigte die Satzung zur Teilfortschreibung durch Bescheid vom 13. September 2011 mit folgendem „Hinweis“:

Die Definition der atypischen Fälle zum Soll-Ziel Z 10.4.2 (Satz 3) verbietet bei einem Verlauf südlich der bestehenden B 87 nicht jede neue Querung der Parthenaue schlechthin, sondern nur solche mit neuer Zerschneidungswirkung. Eine (neue) Querung der Parthenaue, bei der eine Zerschneidungswirkung (Trennung gewachsener ökologischer Zusammenhänge) vermieden oder minimiert wird, könnte zielkonform sein.

- 16 Der Verbandsvorsitzende fertigte die Satzung über die Teilfortschreibung des Regionalplans am 16. Dezember 2011 unter Einarbeitung dieses „Hinweises“ aus dem Genehmigungsbescheid aus, nachdem die Verbandsversammlung am 13. Oktober 2011 u. a. beschlossen hatte, den „Hinweis“ des SMI zur Kenntnis zu nehmen, von der Möglichkeit, gegen den Genehmigungsbescheid Klage zu erheben, nicht Gebrauch zu machen, und die Ausfertigung durch den Verbandsvorsitzenden unter Umsetzung des „Hinweises“ vorzubereiten. Am 26. Januar 2012 wurde die Genehmigung im Sächsischen Amtsblatt bekannt gemacht.

- 17 Zur Begründung ihres am 30. Juli 2012 gestellten Normenkontrollantrags macht die Antragstellerin geltend, entgegen der Auffassung des Antragsgegners sei ihr Antrag zulässig. Insbesondere liege die Antragsbefugnis der Antragstellerin als Gebietskörperschaft und als Behörde vor. Die Antragstellerin müsse die Festlegungen der Teilfortschreibung beachten bzw. vollziehen. Sie werde in ihrer Planungshoheit eingeschränkt, da der festgelegte Korridor das Gemeindegebiet erfasse. Das Vorhaben ent-

ziehe wegen seiner Großräumigkeit wesentliche Teile des Gemeindegebiets einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung. Die bestehenden und in Aussicht genommenen Planungen der Antragstellerin liefen den Festlegungen der Satzung zuwider. Die Teilfortschreibung sei unwirksam, weil das SMI diese mit seiner Genehmigung geändert habe. Nunmehr sei die Zerschneidung der Parthenaue möglich, was die am 8. April 2011 beschlossene und zur Genehmigung vorgelegte Teilfortschreibung gerade habe ausschließen wollen. Im Hinblick darauf hätten die Träger öffentlicher Belange und die Bürger nochmals beteiligt werden müssen. Eine Rechtsgrundlage für den festgelegten Korridor sei nicht vorhanden. Die Zielbestimmung im Regionalplan Westsachsen 2008 zum Vorhaben B 87n sei rechtswidrig. Die Aufnahme der Straße in den Bedarfsplan des Bundes 2004 sei ebenfalls rechtswidrig, weil es für die B 87n keinen Bedarf gebe. Auch die erforderliche Planrechtfertigung fehle. Die zeitliche Verschränkung des Verfahrens zur Teilfortschreibung mit dem noch nicht abgeschlossenen Raumordnungsverfahren sei unzulässig. Die Untersuchungen im Rahmen des bereits begonnenen Raumordnungsverfahrens hätten Einfluss auf die Festlegungen in der Teilfortschreibung gehabt. Das Verfahren zur Teilfortschreibung sei nicht ergebnisoffen geführt worden. Die im Umweltbericht dargestellten Varianten seien vom Autobahnamt Sachsen im Raumordnungsverfahren festgelegt worden. Die Planung der B 87n wäre auch im Rahmen der Gesamtfortschreibung des Regionalplans Westsachsen möglich gewesen. Der Antragsgegner habe gegen das Abwägungsgebot verstoßen. Die Abwägung zwischen den in Betracht kommenden Trassen sei fehlerhaft. Eine hinreichende Variantenprüfung unter Einschluss der Abwägung zwischen der A 16 und der B 87n habe nicht stattgefunden. Relativ konfliktarme Trassen seien durch die Festlegung des Korridors ausgeschlossen worden, der auch im Hinblick auf den Bedarfsplan des Bundes nicht notwendig sei. Im Korridor bestehe ein hohes Konfliktpotential. Die Umweltverträglichkeitsprüfung in Bezug auf das FFH-Gebiet Parthenaue sei fehlerhaft. Die Natura-Verträglichkeitsabschätzung entspreche nicht den gesetzlichen Vorgaben.

18 Die Antragstellerin beantragt,

die am 26. Januar 2012 bekanntgemachte Satzung des Antragsgegners zur Teilfortschreibung des Regionalplans Westsachsen 2008 zum Straßenbauvorhaben B 87n Landesgrenze Sachsen/Brandenburg für unwirksam zu erklären.

19 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

20 Der Antrag sei unzulässig. Die Antragstellerin könne sich als Gemeinde nicht mit Aussicht auf Erfolg auf die Verletzung ihrer Planungshoheit berufen. Nach den Festlegungen solle die Trasse der B 87n vorzugsweise im Norden des Korridors verlaufen. Ohne diese Zielsetzung stünde die Antragstellerin schlechter, weil die Festlegungen der Gesamtfortschreibung zur B 87n eine vergleichbare Zielsetzung nicht enthalte. Auch als Behörde berufe sich die Antragstellerin ohne Erfolg auf die Zulässigkeit des Antrags. Im Übrigen sei der Antrag nicht begründet. Form- und Verfahrensfehler seien nicht erkennbar. Auch in materiell-rechtlicher Hinsicht sei die Fortschreibung nicht zu beanstanden. Die Ziele der Teilfortschreibung entsprächen dem Ziel Z 10.12 des LEP 2003. Dieses Ziel greife den Bedarfsplan des Bundes und den insoweit nicht mehr anfechtbaren Regionalplan Westsachsen 2008 auf. Die zeitliche Verknüpfung der Teilfortschreibung mit dem Raumordnungsverfahren sei rechtlich unproblematisch. Die Festlegung des Korridors sei abwägungsfehlerfrei ergangen. Die beachtlichen Umweltbelange seien mit dem ihnen zukommenden Gewicht eingestellt worden. Eine Abwägung zwischen der A 16 und der B 87n sei nicht in Betracht gekommen, weil sich der Bedarfsplan 2004 für die B 87n entschieden habe. Der verkehrliche Bedarf für die B 87n sei im Bedarfsplan verbindlich festgestellt; hierbei habe der Bundesgesetzgeber sein Ermessen nicht überschritten. Es gebe keinen Korridor, der mit geringeren Umweltbelastungen verbunden sei als der mit der Teilfortschreibung festgelegte Korridor. Durch die Ergänzung von Satz 3 in Z 10.4.2, wonach die Trasse bevorzugt nördlich verlaufen solle, habe der Antragsgegner den umwelt- und naturschutzrechtlichen Belangen hinreichend Rechnung getragen. Die Parthenaue und andere durch nationales oder europäisches Umweltrecht geschützten Gebiete hätten hierdurch geschützt werden sollen. Die FFH-Verträglichkeitsprüfung werde von der Antragstellerin nicht substantiiert in Frage gestellt. Der Genehmigungsbescheid des SMI habe die Teilfortschreibung nicht geändert. Im Übrigen sei die Verbandsversammlung dem klarstellenden Hinweis des SMI beigetreten.

21 Eine Klage der Antragstellerin gegen den Bescheid des SMI vom 13. September 2011 zur Genehmigung der Teilfortschreibung hat das Verwaltungsgericht Leipzig durch

rechtskräftiges Urteil vom 11. September 2013 - 1 K 819/12 - abgewiesen; der Antragstellerin fehle die Klagebefugnis und das Rechtsschutzbedürfnis.

- 22 Wegen des Sachverhalts im Übrigen wird auf die Gerichtsakte und die dem Gericht vom Antragsgegner übersandten Unterlagen (31 Ordner und zwei Regionalpläne), die Gegenstand der mündlichen Verhandlung waren, Bezug genommen.

Entscheidungsgründe

- 23 Der statthafte (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i. V. m. § 24 Abs. 1 SächsJG) Normenkontrollantrag der Antragstellerin gegen die als Satzung erlassene Teilfortschreibung des Regionalplans Westsachsen 2008 zum Straßenbauvorhaben B 87n ist unzulässig.
- 24 Der Antragstellerin fehlt in ihrer Eigenschaft als juristische Person (Selbstverwaltungskörperschaft) die Antragsbefugnis (1.) und in ihrer Eigenschaft als Behörde im Sinne des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO das Rechtsschutzbedürfnis (2.).
- 25 1. Den Antrag kann nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden. Die für die Antragsbefugnis danach erforderliche Möglichkeit der Verletzung von eigenen Rechten setzt einen hinreichend substantiierten Tatsachenvortrag voraus, der es zumindest möglich erscheinen lässt, dass die Antragstellerin durch die Teilfortschreibung oder durch deren Anwendung in eigenen Rechten verletzt ist. Daran fehlt es hier.
- 26 Eine Rechtsverletzung der Antragstellerin durch das Ziel 10.4.2 (Satz 2 und 3) der angegriffenen Teilfortschreibung, die das Straßenbauvorhaben B 87n betreffen, oder durch die Anwendung dieses Ziels ist nicht möglich. Das Ziel hat zwar den Charakter einer Rechtsvorschrift im materiellen Sinne (1.1). Es ist jedoch unmöglich, dass wehrfähige subjektive Rechte der Antragstellerin (namentlich aus Art. 28 Abs. 2 GG und Art. 82 Abs. 2 SächsVerf) durch das vorgenannte Ziel oder dessen Anwendung verletzt werden könnten (1.2).
- 27 1.1 Ziele der Raumordnung sind gem. § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der

Landes- oder Regionalplanung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums. Ob eine raumordnerische Vorgabe die Qualität eines Ziels hat, hängt nicht von ihrer Bezeichnung ab, sondern richtet sich nach dem materiellen Gehalt der Planaussage. Erfüllt eine planerische Regelung die begrifflichen Voraussetzungen, die in § 3 Abs. 1 Nr. 2 ROG umschrieben sind, so entsteht kraft der materiellen Aussage ein Ziel der Raumordnung unabhängig davon, ob dies dem Willen des Planungsträgers entspricht oder nicht (vgl. BVerwG, Beschl. v. 15. April 2003 - 4 BN 25.03 -, juris Rn. 4). Ziele müssen die Beachtenspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG auslösen. Löst die Vorgabe eines Raumordnungsplans keine Beachtenspflicht öffentlicher Stellen (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG) aus, so handelt es sich nicht um ein Ziel (vgl. hierzu Runkel, in: Spannowski/Runkel/Goppel, ROG, 1. Aufl. 2010, § 3 Rn. 24, und Goppel, ebenda, § 4 Rn. 35).

- 28 Daran gemessen handelt es sich bei dem Ziel 10.4.2 (Satz 2 und 3) um eine Rechtsvorschrift. Ungeachtet seiner Bezeichnung als Ziel erfüllt es auch die materiellen Anforderungen, die an raumordnerische Ziele zu stellen sind. Insbesondere ist es hinreichend bestimmt und löst für die an der Planung der B 87n beteiligten öffentlichen Stellen (i. S. v. § 3 Abs. 1 Nr. 5 ROG) die Beachtenspflicht nach § 4 Abs. 1 ROG aus. Dass es sich bei den Sätzen 2 und 3 des Ziels 10.4.2 um Soll-Vorschriften handelt, steht der Einordnung als Ziel nicht entgegen, zumal die Teilfortschreibung die Definition atypischer Fälle nicht auf eine andere Stelle verlagert. Bei dieser Beurteilung geht der Senat mit dem Bundesverwaltungsgericht (Urt. v. 16. Dezember 2010 - 4 C 8.10 -, juris Rn. 9) und dem 4. Senat des erkennenden Gerichts (Urt. v. 20. Januar 2014 - 4 A 622/10 -, juris Rn. 53) davon aus, dass landesplanerische Aussagen in Gestalt einer Soll-Vorschrift ebenfalls die Merkmale eines Ziels der Raumordnung erfüllen können. In ihrer Grundstruktur unterscheiden sich Soll-Vorschriften mit der in der Normstruktur angelegten Abweichungsmöglichkeit in atypischen Fällen nicht von landesplanerischen Aussagen, die dem Regel-Ausnahme-Muster folgen. Sie stellen keine eigenständige Zielkategorie des Raumordnungsrechts dar. Ihre Zielqualität hängt davon ab, dass die Voraussetzungen, bei deren Vorliegen die Vorschrift auch ohne förmliches Zielabweichungsverfahren eine Ausnahme von der Zielbindung zulässt, im Wege der Auslegung auf der Grundlage des Plans hinreichend bestimmt oder zumindest bestimmbar sind. Hingegen entfalten Soll-Vorschriften, die dem nachgeordneten Planungsträger

bei der Einschätzung, ob ein atypischer Fall vorliegt, einen eigenen Abwägungsspielraum einräumen, keinen Verbindlichkeitsanspruch. Mit dem Merkmal der Atypizität allein sind die Fallgestaltungen, bei denen die Regelvorgaben der Vorschrift nicht gelten sollen, nicht hinreichend bestimmt oder bestimmbar beschrieben. Der Plangeber muss vielmehr selbst Anhaltspunkte für die Reichweite atypischer Fälle liefern (BVerwG, Urt. vom 16. Dezember 2010 a. a. O., juris Rn. 10). Unter dieser Voraussetzung ist es ihm unbenommen, selbst zu bestimmen, wie weit die Steuerungswirkung reichen soll, mit der von ihm geschaffene Ziele Beachtung beanspruchen, sofern nicht die abschließende Abwägung auf eine andere Stelle verlagert wird (SächsOVG, Urt. v. 20. Januar 2014 a. a. O.).

- 29 1.2 Die für die Antragsbefugnis erforderliche Möglichkeit der Verletzung von eigenen Rechten scheidet aus, weil es auch auf der Grundlage des antragstellerischen Tatsachenvortrags nicht als zumindest möglich erscheint, dass die Antragstellerin durch das Ziel 10.4.2 (Satz 2 und 3) der Teilfortschreibung oder durch dessen Anwendung in eigenen Rechten verletzt wird.
- 30 Soweit die Antragstellerin als Selbstverwaltungskörperschaft die Verletzung von Umweltbelangen und von Belangen ihrer Bürger rügt, vermag dies eine Antragsbefugnis von vornherein nicht begründen. Als Gemeinde kann die Antragstellerin Belange der Allgemeinheit, die nicht speziell dem gemeindlichen Selbstverwaltungsrecht zugeordnet sind, nicht geltend machen. Insbesondere ist es ihr verwehrt, sich gegenüber einem anderen Planungsträger zum gesamtverantwortlichen „Wächter des Umweltschutzes“ zu machen (vgl. BVerwG, Urt. v. 21. März 1996, BVerwGE 100, 388, 395). „Wehrfähige“ Rechte kommen einer Gemeinde auch nicht schon dann zu, wenn aus ihrer Sicht einzelnen Privatpersonen Schaden droht (BVerwG, Beschl. v. 5. November 2002 - 9 VR 14.02 -, juris Rn.17).
- 31 Eine mögliche Verletzung der vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht umfassten gemeindlichen Planungshoheit (vgl. BVerwG, Urt. v. 9. Dezember 2008 - 9 A 19.08 -, juris Rn. 28; Senatsbeschl. v. 4. April 2012 - 1 B 170/11 -, juris Rn. 15 m. w. N.) oder des gemeindlichen Selbstgestaltungsrechts (vgl. BVerwG, Beschl. v. 5. Dezember 1996 - 11 VR 8.96 -, juris Rn. 22) scheiden aus, weil von der angegriffenen Teilfortschreibung keine unmittelbaren Auswirkungen gewichtiger Art auf die Antragstellerin

ausgehen. Ein „handgreiflich-praktischer Zusammenhang“ (BVerwG, Beschl. v. 18. Dezember 1987 - 4 NB 1.87 -, juris Rn. 24), wie er bei der gebotenen wertenden Betrachtung zwischen dem angegriffenen Ziel und dem als verletzt gerügten wehrfähigen Recht erforderlich ist, fehlt, weil im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung nicht absehbar ist, ob - und wenn ja, wie - die Trasse der B 87n tatsächlich über das Gemeindegebiet der Antragstellerin geführt wird. Soweit im Vorfeld bereits Varianten der Trassenführung untersucht wurden, die das Gemeindegebiet der Antragstellerin berühren, ändert dies an der Beurteilung nichts. Eine hinreichend konkrete Vorabentscheidung zulasten der Antragstellerin wurde mit der angegriffenen Teilfortschreibung noch nicht getroffen.

- 32 Die Teilfortschreibung des Regionalplans zum Vorhaben B 87n ist ein früher Schritt in der Planung des Straßenbauvorhabens, mit der noch keine konkrete Trasse, sondern erst ein Korridor festgelegt wird, innerhalb dessen die Trasse aus regionalplanerischer Sicht verlaufen soll. Dies ergibt sich nicht nur aus der Präambel der Teilfortschreibung, sondern folgt aus dem mehrstufigen bundesrechtlichen Genehmigungsregime (Durner, DVBl. 2013, 1564, 1565) für Fernstraßen:
- 33 Zur Realisierung des Vorhabens muss zunächst das bereits eingeleitete Raumordnungsverfahren (§ 15 ROG/§ 15 SächsLPlG) abgeschlossen werden, dessen Ergebnis nur im Rahmen eines Rechtsbehelfsverfahrens gegen die nachfolgende Zulassungsentscheidung überprüft werden kann (§ 16 Abs. 3 UVPG). Das Ergebnis des Raumordnungsverfahren ist lediglich eine gutachterliche Äußerung, die keine unmittelbare Rechtswirkung nach außen entfaltet (BVerwG, Beschl. v. 4. Juni 2008 - 4 BN 12.08 -, juris Rn. 2; Goppel, in: Spannowsky/Runkel/Goppel a. a. O., § 15 Rn. 83). Es gibt keinerlei Aufschlüsse darüber, ob das Vorhaben, auf das sich die Prüfung bezieht, zulassungsfähig ist oder nicht. Alle Maßnahmen, die unmittelbaren Regelungscharakter haben, bleiben der Phase der Durchführung des Projekts vorbehalten. Das Raumordnungsverfahren ersetzt nicht die Genehmigungen, Planfeststellungen oder sonstigen behördlichen Entscheidungen, derer es nach anderen Rechtsvorschriften ggf. bedarf. Ob das Vorhaben verwirklicht werden kann, beurteilt sich ausschließlich danach, ob es den Anforderungen des einschlägigen Fachgesetzes entspricht (BVerwG, Beschl. v. 30. August 1995 - 4 B 86.95 -, juris Rn. 7).

- 34 Als weitere Planungsschritte zur Realisierung der B 87n bedarf es einer Linienbestimmung (§ 16 Abs. 1 FStrG) sowie eines Planfeststellungsverfahrens (§ 17 FStrG).
- 35 Auch die Linienbestimmung führt noch nicht zur Bestimmung einer Trasse. Die Linienbestimmung ist ein behördeninterner Vorgang, mit dem das zuständige Bundesministerium planerischen Einfluss auf die Wahrnehmung der den Ländern in Auftragsverwaltung obliegenden Aufgabe der bundesgesetzlichen Ausbauplanung nimmt. Sie geht als „vorbereitende Grundentscheidung“ (so BVerwG, Urt. v. 6. November 2013 - 9 A 14.12 -, Leitsatz 2, juris) inhaltlich in die nachfolgende Planfeststellung ein und unterliegt nur mit ihr der verwaltungsgerichtlichen Kontrolle (BVerwG, Beschl. v. 29. Januar 2001 - 4 B 87.00 -, juris Rn. 4 m. w. N.), für die hier das Bundesverwaltungsgericht erstinstanzlich zuständig ist (§ 17e Abs. 1 FStrG i. V. m. Nr. 45 der Anlage). Die Linienführung einer Straße wird durch eine Entscheidung nach § 16 Abs. 1 FStrG nur im Allgemeinen bestimmt, nämlich in ihrem grundsätzlichen Verlauf zwischen den vorgesehenen Anfangs- und Endpunkten und daher auch nur in ihrer ungefähren Lage zu berührten und benachbarten Ortschaften und Grundstücken. Der Planfeststellungsbehörde bleibt damit ein Spielraum für die konkrete Trassenführung und die Festlegung der Ausbaumerkmale (BVerwG, Beschl. v. 29. Januar 2001 a. a. O.). Dabei ist die Planfeststellungsbehörde trotz der verbindlichen Feststellung des Verkehrsbedarfs durch § 1 Abs. 2 FStrAbG verpflichtet zu prüfen, ob dem Vorhaben womöglich wegen der erst auf späteren Planungsstufen gewonnenen Erkenntnisse unüberwindliche Belange entgegenstehen, die dazu nötigen, letztlich doch von der Planung Abstand zu nehmen (BVerwG, Urt. v. 3. Mai 2013 - 9 A 16.12 -, juris). Sofern die Planfeststellungsbehörde keine sogenannte „Nullvariante“ wählt, setzt erst sie die Trasse mit verbindlicher Außenwirkung parzellenscharf fest.
- 36 Angesichts der rechtlichen und tatsächlichen Unwägbarkeiten dieses mehrstufigen Genehmigungsregimes ist durch die angegriffene Teilfortschreibung noch keine hinreichend konkrete Vorabentscheidung über das Ob und Wie der von der Antragstellerin befürchtete Trassenführung über ihr Gemeindegebiet getroffen worden, wie es im Rahmen der hier gebotenen wertenden Betrachtung für eine Antragsbefugnis erforderlich ist. Gegen die Möglichkeit einer Rechtsverletzung durch die Teilfortschreibung oder deren Anwendung spricht auch, dass das Ergebnis des Raumordnungsverfahrens und die Linienbestimmung erst im Zusammenhang mit einem etwaigen straßenrechtli-

chen Planfeststellungsbeschluss überprüft werden können, obwohl diese Planungsschritte deutlich konkreter sind als die Korridorbildung der hier angegriffenen Zielbestimmung Z 10.4.2 (Satz 2 und 3).

- 37 2. Entgegen den Ausführungen der Antragstellerin ist ihr Normenkontrollantrag auch nicht als Antrag einer Behörde zulässig. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist jede Behörde antragsbefugt, die geltend machen kann, dass sie die beanstandete Norm anzuwenden hat oder durch den Vollzug in ihrem Tätigkeitsbereich „betroffen“ wird, d. h. die Norm bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben zu beachten hat (BVerwG, Urt. v. 22. Juni 2011 - 4 CN 4.10 -, juris Rn. 17; SächsOVG, NK-Urt. v. 24. Januar 2007 - 1 D 10/05 -, juris). Eine solche Beachtungspflicht der Antragstellerin als Behörde folgt nicht schon daraus, dass die angegriffene Satzungsregelung Z 10.4.2 (Satz 2 und 3) als Ziel der Raumordnung begriffsnotwendig eine Beachtungspflicht öffentlicher Stellen nach § 4 Abs. 1 Satz 1 ROG auslöst. Angesichts des breiten Korridors für eine Trassenführung, die nach dem Ziel Z 10.4.2 (Satz 2 und 3) nicht notwendigerweise im Bereich des Gemeindegebiets verläuft, ist für den Normenkontrollsenat schon nicht erkennbar, inwieweit die Antragstellerin als Behörde die angefochtene Teilfortschreibung bei der ihr gebotenen Anwendung von Rechtsvorschriften in ihrem Aufgabenbereich (§ 2 SächsGemO) unmittelbar zu beachten, anzuwenden oder zu vollziehen hat. Dies gilt insbesondere im Hinblick auf die in der mündlichen Verhandlung erörterte Anpassungspflicht für Bauleitpläne nach § 1 Abs. 4 BauGB. Der Antragsgegner hat dazu auf entsprechende Nachfrage des Senats bekräftigt, dass - wie bereits in der Präambel zur Teilfortschreibung hervorgehoben - die Beurteilung von Linienvarianten und Festlegungen zur Trassenführung nicht Gegenstand des Ziels Z 10.4.2 (Satz 2 und 3) seien und dass mit der Teilfortschreibung, die lediglich der regionalplanerischen Unterstützung einer späteren Trassenfindung durch die dafür zuständigen Stellen diene, auch keine regionalplanerische „Veränderungssperre“ für Planungen von Gemeinden innerhalb des Korridors einhergehe. Soweit die Antragstellerin demgegenüber sinngemäß auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur sog. Durchgriffswirkung von regionalplanerischen Konzentrationsflächenplanungen verweist, rechtfertigt dies schon deshalb keine abweichende Beurteilung, weil es für eine Durchgriffswirkung der hier in Rede stehenden Zielbestimmung keine dem Regelungsgehalt des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB auch nur annähernd vergleichbare Rechtsgrundlage gibt.

- 38 Unabhängig davon ist ein Rechtsschutzbedürfnis für den Normenkontrollantrag auch deshalb zu verneinen, weil mit Blick auf die bereits dargestellten Unwägbarkeiten des mehrstufigen straßenrechtlichen Genehmigungsregimes bis zum Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung des Normenkontrollsenats weiterhin offen ist, ob - und wenn ja, wie - die Trassenführung einer in Zukunft etwaig planfestgestellten B 87n das Gemeindegebiet der Antragstellerin betrifft.
- 39 Im Übrigen ist es nicht Aufgabe des Normenkontrollgerichts, gleichsam ein Gutachten zu der von der Antragstellerin als entscheidungserheblich angesehenen Frage zu erstellen, ob einzelne Bereiche eines Korridors mit einer Länge von etwa 55 km und einer Breite zwischen drei bis 18 km objektiv-rechtlich für ein bislang allenfalls in sehr groben Grundzügen umschriebenes Straßenbauvorhaben ausscheiden.
- 40 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1 VwGO.
- 41 Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt.

Rechtsmittelbelehrung

Die Nichtzulassung der Revision kann durch Beschwerde angefochten werden.

Die Beschwerde ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Ortenburg 9, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der Verordnung des Sächsischen Staatsministeriums der Justiz und für Europa über den elektronischen Rechtsverkehr, die elektronische Aktenführung, die elektronischen Register und das maschinelle Grundbuch in Sachsen (Sächsische E-Justizverordnung - SächsEJustizVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. April 2014 (SächsGVBl. S. 291) in der jeweils geltenden Fassung einzureichen. Die Beschwerde muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Beschwerde ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem oben genannten Gericht schriftlich oder in elektronischer Form nach Maßgabe der SächsEJustizVO einzureichen.

In der Begründung der Beschwerde muss die grundsätzliche Bedeutung der Rechtssache dargelegt oder die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsa-

men Senats der Obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts, von der das Urteil abweicht, oder der Verfahrensmangel bezeichnet werden.

Für das Beschwerdeverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Beschwerde und für die Begründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer staatlichen oder staatlich anerkannten Hochschule eines Mitgliedstaates der Europäischen Union, eines anderen Vertragsstaates des Abkommens über den Europäischen Wirtschaftsraum oder der Schweiz, der die Befähigung zum Richteramt besitzt, als Bevollmächtigten vertreten lassen.

Behörden und juristische Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse können sich durch eigene Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt oder durch Beschäftigte mit Befähigung zum Richteramt anderer Behörden oder juristischer Personen des öffentlichen Rechts einschließlich der von ihnen zur Erfüllung ihrer öffentlichen Aufgaben gebildeten Zusammenschlüsse vertreten lassen.

Ein Beteiligter, der zur Vertretung berechtigt ist, kann sich selbst vertreten.

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Heinlein

Dr. Pastor

Richter am OVG

Kober

ist wegen Elternzeit

an der Unterschrift gehindert

Meng

Beschluss

Der Streitwert für das Normenkontrollverfahren wird auf 20.000,00 € festgesetzt.

Gründe

- 1 Die Höhe des Streitwerts folgt aus § 52 Abs. 1 GKG.
- 2 Der Beschluss ist unanfechtbar (§ 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Heinlein

Dr. Pastor

Richter am OVG
Kober
ist wegen Elternzeit
an der Unterschrift gehindert

Meng

Ausgefertigt:

Bautzen, den

Sächsisches Obergerverwaltungsgericht

Schika

Justizobersekretärin