

Az.: 1 D 162/99



## **SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT**

**Im Namen des Volkes**

### **Urteil**

In der Normenkontrollsache

1. der Gemeinde Rietschen  
vertreten durch den Bürgermeister  
Forsthausweg 2, 02956 Rietschen
2. der Gemeinde Hähnichen  
vertreten durch die Bürgermeisterin  
Am Schöps 1, 02923 Hähnichen
3. der Stadt Rothenburg  
vertreten durch den Bürgermeister  
Am Marktplatz 1, 02929 Rothenburg

- Antragstellerinnen -

prozessbevollmächtigt zu 1) bis 3):  
Rechtsanwälte

gegen

den Freistaat Sachsen  
vertreten durch das Regierungspräsidium Dresden  
Stauffenbergallee 2, 01099 Dresden

- Antragsgegner -



und 4 unter bestimmten Maßgaben die umweltgerechte landwirtschaftliche Nutzung, die Waldbewirtschaftung, die Jagd und die teichwirtschaftliche Nutzung in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang ausgenommen. Nach § 6 Nr. 5 gelten die Verbote des § 5 weiter nicht für die sonstige, bisher rechtmäßig ausgeübte Nutzung der Grundstücke, Gewässer, Straßen, Wege und der rechtmäßig bestehenden Einrichtungen in der bisherigen Art und im bisherigen Umfang sowie deren Unterhaltung und Erhaltung sowie gem. § 6 Nr. 11 nicht für solche Maßnahmen, die im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht erforderlich sind.

Teile des jetzigen Schutzgebietes waren bereits seit 1961 als Naturschutzgebiet unter Schutz gestellt. Etwa 1993 wurde vom Beklagten ein erster Verordnungsentwurf gefertigt. Die Träger öffentlicher Belange und die möglicherweise betroffenen Gemeinden wurden angehört. In der Folgezeit wurde der Verordnungsentwurf geändert, insbesondere wurden die ursprünglich vorgesehenen Verbote für die Landwirtschaft gelockert.

Im Anhörungsverfahren wies die Antragstellerin zu 1) nach der Änderung des Verordnungsentwurfes noch darauf hin, dass im Interesse der Bevölkerung das Sammeln von Pilzen und Wildfrüchten nicht eingeschränkt werden dürfe; Genehmigungspflichten müssten wegen der schnelleren Abwicklung in Anzeigepflichten umgewandelt werden; Rad- und Wanderwege müssten für die Bevölkerung und Gäste in gewohnter Form für Erholungszwecke erhalten bleiben. Auch eine Sanierung und Verbesserung der Rad- und Wanderwege nach dem Stand der Technik sowie den Forderungen der kommunalen Versicherungen müsse möglich sein.

Die Antragstellerin zu 2) erhob mit Schreiben vom 21.9.1995 zu dem ursprünglichen Verordnungsentwurf Einwände, da die Verordnung Einschränkungen für Land- und Forstwirtschaft und gewerblich genutzte Flächen und sogar eine Enteignung für Waldbesitzer bedeute. Betroffen seien auch die Rad- und Wanderwege, so dass der Aufbau eines sanften Tourismus nicht möglich sei. Nach der Änderung des Verordnungsentwurfes hat sich die Antragstellerin zu 2) nicht mehr geäußert.

Die Antragstellerin zu 3) war nach ihrem damaligen Gebietsstand von der Verordnung nicht betroffen und teilte dies durch Schreiben vom 17.11.1995 mit. Die Gemeinde Lodenau, deren Rechtsnachfolgerin die Antragstellerin zu 3) ist, lehnte die Verordnung in ihrer geänderten Fassung mit Schreiben vom 8.12.1997 ab, da das Naturschutzgebiet der Bevölkerung Flächen

entziehe, auf denen man sich noch frei bewegen könne. Nördlich an die Gemeinde angrenzend sei das Betreten des Waldes wegen des Truppenübungsplatzes untersagt, östlich grenze die Gemeinde an die . Weiter sei das Sammeln von Beeren untersagt, was von der einheimischen Bevölkerung seit Jahrhunderten praktiziert werde. Schließlich werde von der Gemeinde beabsichtigt, ein Ferienobjekt zu betreiben, was dann ebenfalls nicht mehr möglich sei. Es bestehe die Befürchtung, dass die zukünftige Entwicklung der Gemeinde durch die Ausweitung des Naturschutzes stark beeinträchtigt, wenn nicht sogar verhindert werde.

Der Verordnungsentwurf wurde in der Zeit vom 27.11.1997 bis zum 29.12.1997 öffentlich ausgelegt, anschließend fand die Abwägung der Einwendungen statt. Am 15.4.1998 wurde die Verordnung ausgefertigt und anschließend im Sächsischen Amtsblatt vom 14.5.1998 (S. 364) bekannt gemacht.

Die Antragstellerinnen haben am 16.3.1999 die vorliegenden Normenkontrollanträge gestellt und zur Begründung zunächst vorgetragen, dass wesentliche Flächen ihrer jeweiligen Gemeindegebiete in die Verordnung einbezogen worden seien. Die weitere wirtschaftliche und touristische Entwicklung werde durch die Nutzungs- und Betretungsverbote massiv gehemmt, wodurch die ohnehin strukturschwache Region mit weiterer Abwanderung von Unternehmen und Einwohnern bedroht sei. Die Verordnung sei willkürlich und verstoße gegen Art. 14 Abs. 2 GG, denn eine Einschränkung der Eigentumsrechte sei nicht erforderlich. Es sei nicht bewiesen, dass die bisherige landwirtschaftliche, forstwirtschaftliche, fischereiwirtschaftliche oder touristische Nutzung unvernünftig oder dem Naturschutz abträglich sei. Teilweise sei die Grenzziehung des Verordnungsgebietes willkürlich. Die Verordnung verstoße gegen das Übermaßverbot sowie gegen § 39 SächsNatSchG. Sie missachte das Entschädigungsgebot des § 34 Abs. 2 SächsNatSchG.

Die in der Verordnung festgelegten Nutzungseinschränkungen widersprächen dem von der Gemeinde beschlossenen Flächennutzungsplan. Die Verordnung bedeute einen Eingriff in die Garantie der kommunalen Selbstverwaltung. Entsprechendes gelte für die Eigentümerbelange der Antragstellerinnen als Eigentümer von im Naturschutzgebiet gelegenen Straßenflächen.

Durch gerichtliche Verfügung vom 14.2.2000 sind die Antragstellerinnen aufgefordert worden, klar zu stellen und ggf. näher darzulegen, ob sie den Normenkontrollantrag als Behörde,

als Selbstverwaltungskörperschaft oder als Eigentümerin betroffener Flächen stellen. Daraufhin haben die Antragstellerinnen mitgeteilt, dass sie jeweils in allen drei Eigenschaften klagen.

Was die Klage als Behörden angeht, haben die Antragstellerinnen auf die gerichtliche Aufforderung, mitzuteilen, inwieweit sie sich in ihrem behördlichen Aufgabenbereich betroffen fühlen, nicht reagiert.

Im Hinblick auf die Planungshoheit trägt die Antragstellerin zu 1) Folgendes vor:

Es würden spürbare Einschränkungen von touristischen Aktivitäten befürchtet. Das gelte vor allem für das Gebiet des sogenannten „ „. Dies würde, zumal bereits durch die Lage in einer Grenzregion und an einem Truppenübungsplatz Nachteile zu verkraften seien, zu einem Attraktivitätsverlust des Standortes und zu enormen wirtschaftlichen Einbußen der am ansässigen Unternehmen führen.

Durch die laut Verordnung planmäßig durchzuführende Wiedervernässung von Grünland, die Schließung von Abflussgräben und Maßnahmen zur Hebung der Wasserstände in den umliegenden Gewässern seien Überflutungen von Kellergewölben denkmalgeschützter Häuser zu befürchten. Die touristische Erschließung und Vermarktung der Region sei ein wesentlicher Wirtschaftsfaktor und eine Maßnahme zur Einkommenssicherung der Einwohner.

Große Open-Air Konzerte sowie die jährlich traditionell stattfindenden Countryfeste könnten nicht mehr stattfinden. Dadurch fehle der Gemeinde ein prägendes Kulturereignis und ein Besuchermagnet mit all seinen positiven wirtschaftlichen Auswirkungen.

Aus dem Entwurf des Flächennutzungsplanes ergebe sich, dass in starkem Maße landwirtschaftliche Nutzflächen von der Verordnung betroffen seien. Die landwirtschaftlichen Unternehmen, die in der Gemeinde ansässig seien, seien auf diese Flächen als Produktionsgrundlage zwingend angewiesen. Wenn diese Unternehmen in wirtschaftliche Schwierigkeiten gerieten, hätte die Gemeinde eine erhebliche Einbuße an Steuergeldern zu verkraften, wodurch wiederum weniger Mittel für Investitionen in die örtliche Infrastruktur zur Verfügung stünden.

Weiter befänden sich ihre öffentlich gewidmeten Straßen- und Wegeflächen, die laut Verordnung nicht verändert werden dürften, zum größten Teil in einem schlechten Zustand. Dieser schlechte Fahrbahnzustand müsse, um im Schadensfall die Gemeinde nicht in Haftung treten zu lassen, beseitigt werden. Dies sei durch die Lage der Flurstücke im Naturschutzgebiet nicht mehr in ausreichendem Maße zulässig.

Die Antragstellerin zu 2) trägt vor, dass sie Eigentümerin einer Anzahl von Grundstücken im Verordnungsgebiet ist (vgl. die Aufstellung auf Bl. 95 f der Gerichtsakte). Es handele sich dabei überwiegend um nicht befestigte Waldwege, Wasserflächen und etwas Gartenland. Auch wenn derzeit keine Planung bestehe, diese Wege auszubauen, sei eine Minderung der Eigentumsrechte bezüglich der Verkehrssicherungspflicht und der potenziellen Nutzbarkeit gegeben.

Beschränkungen würden sich weiter im Entwicklungspotenzial der Gemeinde ergeben, weil das Naturschutzgebiet für Freizeitbeschäftigungen nur eingeschränkt zur Verfügung stehe. So sei das Suchen von Pilzen und Beeren eingeschränkt. Aus § 5 der Verordnung ergebe sich, dass die Wege im Naturschutzgebiet jederzeit geschlossen werden könnten. Der Entwicklungsplan der Gemeinde sei durch die Naturschutzverordnung eingeschränkt. Gewerbliche Alternativen im Bereich des Tourismus seien gefährdet.

Die Antragstellerin zu 3) trägt vor, sie sei im Hinblick auf Straßenflächen und sonstige Grundstücksflächen betroffen. Sie sei Eigentümerin eines öffentlichen Weges sowie eines weiteren Grundstücks, auf dem sich ein Vereinsheim befindet. Ihre Gemeindeentwicklung im Hinblick auf die touristische Entwicklung werde beeinträchtigt. Entsprechendes gelte für die landwirtschaftliche Nutzung, die von der Verordnung betroffen sei.

Die Antragstellerinnen beantragen,

die Verordnung des Regierungspräsidiums Dresden zur Festsetzung des Naturschutzgebietes „  
“ vom 15.4.1998 für nichtig zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt,

die Anträge zurückzuweisen.

Er tritt dem Vorbringen der Antragstellerinnen entgegen.

Dem Senat haben die Verwaltungsvorgänge des Regierungspräsidiums Dresden (vier Leit-  
zordner und das Original der Verordnung mit Karten) vorgelegen. Auf deren Inhalt und den  
Inhalt der Gerichtsakten wird wegen der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstandes  
ergänzend Bezug genommen.

### **Entscheidungsgründe**

Das Gericht kann gemäß § 101 Abs. 2 VwGO ohne mündliche Verhandlung entscheiden, weil  
sich alle Beteiligten damit einverstanden erklärt haben. Dem steht die neuere Rechtsprechung  
des Bundesverwaltungsgerichts (Urt. v. 16.12.1999, NVwZ 2000, 810 = Baurecht 2000, 679 =  
DVBl. 2000, 801) zu Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK nicht entgegen, worauf das Bundesverwal-  
tungsgericht am Ende dieser Entscheidung selbst hingewiesen hat.

Die Normenkontrollanträge der Antragstellerinnen zu 1) bis 3) sind unzulässig.

Die Antragstellerinnen sind sämtlich weder in ihrer Eigenschaft als zivilrechtliche Eigentümer  
von betroffenen Flächen (dazu unter 1.) noch in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungskör-  
perschaft (dazu unter 2.) antragsbefugt. Soweit sie den Normenkontrollantrag als Behörde  
stellen, fehlt es ihnen am Rechtsschutzinteresse (dazu unter 3.).

1. Eine Antragsbefugnis ergibt sich zunächst nicht daraus, dass die Antragstellerinnen jeweils  
Eigentümerinnen von Grundstücken sind, die im Geltungsbereich der streitigen Verordnung  
liegen. Zwar können sich Gemeinden ebenso wie private Eigentümer auf das einfach rechtli-  
che Eigentum gemäß § 903 BGB berufen, obgleich sie den zusätzlichen Schutz aus Art. 14  
GG nicht genießen (SächsOVG, Urt. v. 8.7.1999, SächsVBl. 2000, 86 [88] m.w.N.). Weiter

ist eine Antragsbefugnis nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Normenkontrolle gegen Bebauungspläne regelmäßig zu bejahen, wenn sich der Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks gegen Festsetzungen wendet, die unmittelbar sein Grundstück betreffen (Beschl. v. 7.7.1997, NuR 1998, 197; Urt. v. 10.3.1998, NVwZ 1998, 732). Nichts anderes gilt, wenn sich Eigentümer gegen naturschutzrechtliche Verordnungen wenden, in deren Geltungsbereich ihr Grundstück liegt. Denn in beiden Fällen stellt die angegriffene untergesetzliche Norm eine Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums dar, dessen Rechtswidrigkeit der Eigentümer mit der Normenkontrollklage abwehren kann.

§ 47 Abs. 2 VwGO verlangt aber - ebenso wie § 42 Abs. 2 VwGO -, dass der Antragsteller seine Antragsbefugnis geltend macht. Er muss daher hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass er durch die angegriffene Vorschrift in seinem Grundeigentum verletzt ist (BVerwG, Urt. v. 10.3.1998, NVwZ 1998, 732).

Das gilt im vorliegenden Fall umso mehr, als eine Gemeinde den Schutz des Art. 14 GG nicht genießt. Sie kann lediglich geltend machen, ihr Interesse - namentlich ihr Nutzungsinteresse - als Eigentümerin von Grundstücken sei nicht oder nicht mit dem ihm gebührenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden. Dagegen kann sie als Hoheitsträger die Verordnung im Hinblick auf deren eigentumsbeschränkende Wirkung nicht mit der Begründung angreifen, öffentliche, sie nicht in ihrer Planungshoheit schützende Belange seien nicht oder nicht mit dem ihnen zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden. Ein solcher umfassender Schutz kommt einer Gemeinde nicht zu, da sie - wie dargelegt - kein Grundrechtsträger ist. Andernfalls könnten die Gemeinden sich über die Anrufung der Verwaltungsgerichte zum Kontrolleur anderer staatlicher Behörden in Bezug auf die Wahrung des objektiven öffentlichen Rechts aufschwingen, wenn sie mehr oder minder zufällig als Grundstückseigentümer von hoheitlichen Akten betroffen sind (BVerwG, Urt. v. 21.3.1996, BVerwGE 100, 388 = NVwZ 1997, 169 zum Planfeststellungsbeschluss mit enteignender Wirkung). Überdies ist anerkannt, dass das Gewicht der Interessen einer Gemeinde, die sich auf ihre einfach rechtliche Position als Eigentümerin betroffener Grundstück oder als Trägerin kommunaler Einrichtungen beruft, eher als gering einzustufen ist (VGH Bad.-Württ., Urt. v. 5.8.1998, NVwZ 1999, 1249).

An einer hinreichend substantiierten Darlegung von Tatsachen, die eine Verletzung der Antragstellerinnen in ihrem Grundeigentum für möglich erscheinen lassen, fehlt es hier hinsichtlich aller Antragstellerinnen.

Die Antragstellerin zu 1) beruft sich auf ihr Eigentum an öffentlichen Straßen und Wegeflächen. Deren schlechter Zustand müsse zur Vermeidung von Haftungsrisiken beseitigt werden, was aufgrund der Lage im Naturschutzgebiet nicht mehr in ausreichendem Maße möglich sei. Dieser Vortrag ist bei jeder denkbaren rechtlichen Betrachtungsweise nicht geeignet, eine Rechtsverletzung der Antragstellerin zu 1) möglich erscheinen zu lassen. Denn nach § 6 Nr. 5 und Nr. 11 der Verordnung ist die Unterhaltung und Erhaltung für bisher rechtmäßig genutzte Straßen und Wege von den Verboten der Verordnung ausgenommen. In § 6 Nr. 11 der Verordnung sind - in teilweiser Überschneidung zu Nr. 5 - solche Maßnahmen allgemein erlaubt, die im Rahmen der Verkehrssicherungspflicht erforderlich sind.

Die Antragstellerin zu 2) ist Eigentümerin von Waldwegen, Wasserflächen und „etwas Gartenland“. Hinsichtlich der Waldwege trägt sie vor, diese könnten im Hinblick auf § 5 der Verordnung jederzeit geschlossen werden. Dieser Vortrag ist nicht geeignet, auch nur die Möglichkeit einer Rechtsverletzung darzutun. Denn bei jeder denkbaren Betrachtungsweise lässt sich § 5 ein entsprechender Inhalt nicht beilegen. Vielmehr greift auch hinsichtlich der Waldwege der Antragstellerin zu 2) § 6 Nr. 5 ein, wonach für die Benutzung bestehender Wege Bestandsschutz besteht. Was die Wasserflächen und das Gartenland angeht, hat die Antragstellerin zu 2) überhaupt nichts zu der Frage vorgetragen, inwieweit sie sich durch die Verordnung in ihrer Eigentümerstellung beeinträchtigt fühlt. Zu der konkreten Nutzung dieser Grundstücke oder konkreten Nutzungsabsichten hat die Antragstellerin zu 2) nichts vorgetragen. Soweit es um die Fortführung der bisherigen Nutzung geht, ist eine Beeinträchtigung in ihrer Stellung als Grundeigentümerin ebenfalls durch § 6 Nr. 5 der Verordnung ausgeschlossen. Eine substantiierte Darlegung von Tatsachen, aus denen sich eine Rechtsverletzung ergeben könnte, ist umso mehr erforderlich, als sich die Antragstellerin zu 2) im Anhörungsverfahren auf ihre Stellung als private Grundstückseigentümerin mit keinem Wort berufen hat.

Die Antragstellerin zu 3) ist Eigentümerin eines Weges sowie eines Grundstücks, auf dem sich ein Vereinsheim befindet. Auch sie hat hinsichtlich beider Nutzungsarten kein Wort dazu

vorgetragen, wodurch sich eine Beeinträchtigung ihres Grundeigentums ergeben soll. Entsprechende Umstände sind auch von der Gemeinde Lodenau als Rechtsvorgängerin der Antragstellerin zu 3) im Anhörungsverfahren nicht dargelegt worden.

2. Die Antragstellerinnen können sich auch nicht auf eine Verletzung ihrer Selbstverwaltungsgarantie aus Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 82 Abs. 2 SächsVerf berufen. Denn eine Gemeinde kann sich gegenüber Fachplanungen, zu denen auch naturschutzrechtliche Verordnungen gehören, darauf nur dann berufen, wenn entweder wesentliche Teile ihres Gemeindegebietes durch die angegriffene Norm einer durchsetzbaren gemeindlichen Planung entzogen werden oder wenn durch die Verordnung eine eigene hinreichend konkrete und verfestigte Planung der Gemeinde nachhaltig gestört wird, die Verordnung also unmittelbare Auswirkungen gewichtiger Art auf die gemeindliche Planung hat. Dabei reicht für die Klagebefugnis die Möglichkeit eines derartigen gemeindlichen Abwehrrechts aus (BVerwG, Urt. v. 20.5.1998, NVwZ 1999, 67 m.w.N., ständige Rechtsprechung).

Diese Voraussetzungen liegen hier hinsichtlich aller Antragstellerinnen nicht vor.

Hinsichtlich der Antragstellerin zu 1) erhellt zunächst aus den vom Regierungspräsidium Dresden vorgelegten Plänen ohne weiteres, dass sie nur mit einem geringen Teil ihres Gemeindegebietes, der sich zudem außerhalb der bebauten Ortslagen befindet, von der Verordnung betroffen ist. Auch hat die Antragstellerin zu 1) nichts für eine bereits bestehende, hinreichend konkrete gemeindliche Planung vorgetragen, die durch die angegriffene Verordnung erschwert werden könnte. Soweit sie meint, es seien Überflutungen von Kellergewölben denkmalgeschützter Häuser zu befürchten, macht sie damit zum einen das öffentliche Interesse an der Erhaltung denkmalgeschützter Objekte und zum anderen das private Nutzungsinteresse der Eigentümer bzw. Bewohner dieser Häuser geltend. Beide Aspekte fallen indes nicht in den Schutzbereich der kommunalen Selbstverwaltung. Denn die Gemeinde ist weder befugt, als Sachwalterin allgemeiner öffentlicher Interessen wie denen des Denkmalschutzes aufzutreten, noch kann sie sich im Rahmen von Art. 28 Abs. 2 GG, Art. 82 Abs. 2 SächsVerf darauf berufen, dass der Allgemeinheit oder einzelnen Privatpersonen ein Schaden droht (BVerwG, Urt. v. 12.12.1996, NVwZ 1997, 904; Urt. v. 15.12.1989, BVerwGE 84, 209).

Soweit die Antragstellerin zu 1) sich auf die Einschränkung touristischer Aktivitäten, die touristische Erschließung und Vermarktung der Region und die Beschränkung von Open-Air Konzerten beruft, ist damit eine Beeinträchtigung der Planungshoheit ebenfalls nicht dargetan. Soweit sie auch in dieser Hinsicht als Sachwalter ihrer Einwohner (Unternehmer und Veranstalter) auftritt, gilt das oben bereits Ausgeführte. Im Übrigen reicht es gerade nicht aus, sich auf die allgemeinen Auswirkungen einer Fachplanung auf die gemeindliche Wirtschaftsstruktur zu berufen, wenn diese Wirtschaftsstruktur keinen Niederschlag in einer hinreichend konkreten und verfestigten Planung gefunden hat (BVerwG, Urt. v. 12.12.1996, NVwZ 1997, 906).

Soweit die Antragstellerin zu 1) Beschränkungen für die Landwirtschaft abwenden will, kann sie nach den dargelegten Grundsätzen die Interessen der Inhaber landwirtschaftlicher Betriebe ebenso wenig geltend machen wie den befürchteten Steuerausfall. Schließlich kann sich die Antragstellerin zu 1) auch nicht darauf berufen, die Verordnung habe negative Auswirkungen auf die durch ihren Flächennutzungsplan konkretisierten Planungen. Denn die fraglichen Flächen sind nach ihrem eigenen Vortrag im Entwurf des Flächennutzungsplans als Flächen für die Landwirtschaft ausgewiesen. Die hier streitige Naturschutzverordnung widerspricht indes einer solchen Festsetzung bei keiner denkbaren Betrachtungsweise, weil die Weiterführung der landwirtschaftlichen Nutzung - wenn auch unter bestimmten Maßgaben - nach § 6 Nr. 1 der Verordnung gerade ermöglicht wird. Es bedarf daher keiner weiteren Ausführungen zu der Frage, ob und inwieweit es sich bei der Festsetzung „Fläche für die Land- und Forstwirtschaft“ überhaupt um eine eigenständige, positive planerische Vorstellung handeln kann (vgl. dazu BVerwG, Beschl. v. 21.1.1993, NVwZ 1993, 884).

Auch die Antragstellerin zu 2) hat eine Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit nicht dargetan. Sie ist ausweislich der vorgelegten Übersichtskarten ebenfalls nicht mit einem wesentlichen Teil ihres Gemeindegebietes betroffen. Vielmehr betrifft die Verordnung nur einen vergleichsweise kleinen, am nördlichen Rand gelegenen Teil des Gemeindegebietes außerhalb der bebauten Ortslagen. Die Antragstellerin zu 2) macht weiter keine konkrete, entgegenstehende Planung geltend, die durch die angegriffene Verordnung beeinträchtigt werden könnte. Vielmehr beruft sie sich nur ganz allgemein auf die Beschränkung ihres Entwicklungspotenzials und auf die Einschränkungen für die Tourismusbranche. Was das Suchen von Pilzen und

Beeren angeht, macht auch sie Belange ihrer Einwohner und nicht eine Beeinträchtigung ihrer Planungshoheit geltend.

Schließlich ist auch hinsichtlich der Antragstellerin zu 3) eine Beeinträchtigung aus der Planungshoheit ausgeschlossen. Auch sie ist ausweislich der Übersichtskarten nicht mit einem wesentlichen Teil ihres Gemeindegebietes betroffen. Im Übrigen hat sie nur ganz allgemein geltend gemacht, ihre Gemeindeentwicklung werde im Hinblick auf die touristische Entwicklung beeinträchtigt, Entsprechendes gelte für die landwirtschaftliche Nutzung. Damit ist die Möglichkeit der Beeinträchtigung von hinreichend konkreten, verfestigten Planungen nicht dargelegt.

3. Die Anträge der Antragstellerinnen zu 1) bis 3) sind schließlich auch nicht als Anträge von Behörden i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 2. HS VwGO zulässig. Zwar bedürfen Behörden anders als natürliche und juristische Personen keiner Antragsbefugnis. Indes setzt auch die Zulässigkeit des behördlichen Normenkontrollantrages voraus, dass die Behörde ein aus ihrer Aufgabenstellung resultierendes Interesse an der Überprüfung der objektiven Rechtslage hat. Dabei handelt es sich um einen Unterfall des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses, das für alle Verfahrensarten und für jeden Rechtsschutzsuchenden gilt (allgemeine Meinung, vgl. jüngst HessVGH, Beschl. v. 22.7.1999, ESVGH 49, 307 = VkB1. 2000, 184 m.w.N.).

Daran fehlt es hier.

Das Rechtsschutzinteresse von Behörden ist zunächst unstreitig immer dann gegeben, wenn diese für den Vollzug der angegriffenen untergesetzlichen Norm zuständig sind (vgl. z.B. BVerwG, Beschl. v. 11.8.1989, NuR 1991, 68; BayVGH, Urt. v. 16.11.1992, BayVBl. 1993, 626). Zum Vollzug der Naturschutzverordnung sind indes die Naturschutzbehörden und im Hinblick auf §§ 10, 53 Abs. 3 SächsNatSchG wohl auch die unteren Bauaufsichtsbehörden und möglicherweise auch die Wasserbehörden berufen. Über dementsprechende Zuständigkeiten verfügen die Antragstellerinnen als kreisangehörige Gemeinden indes nicht.

Darüber hinaus wird ein Rechtsschutzinteresse von Behörden dann bejaht, wenn sie ein aus ihrer Aufgabenstellung resultierendes Interesse an der Überprüfung der objektiven Rechtslage haben. Ein solches Klarstellungsinteresse ist zu bejahen, wenn die Behörde in Rechtsstreitig-

keiten verwickelt werden kann, in denen es auf die Gültigkeit der Rechtsvorschrift ankommt. Das ist nicht nur beim Vollzug der Vorschrift im engeren Sinne möglich, sondern auch immer dann, wenn die Behörde die Vorschrift bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben unmittelbar zu beachten hat (vgl. HessVGH aaO). Diese Voraussetzungen liegen im vorliegenden Fall ebenfalls nicht vor.

Allerdings wird die Auffassung vertreten, Gemeinden seien durch ihr Gebiet erfassende, flächendeckende Naturschutzverordnungen stets als Behörden antragsbefugt, weil die Gemeinde aufgrund ihrer allumfassenden örtlichen Zuständigkeit durch solche, zahlreiche Gebote und Verbote enthaltene Verordnungen grundsätzlich in ihren eigenen Angelegenheiten berührt, nämlich in ihrem Aufgabenkreis gesetzlich eingeschränkt werde (so vor allem VGH Bad.-Württ., NK-Urt. v. 12.6.1984, VBIBW 1985, 25; NK-Urt. v. 5.8.1998, NVwZ 1999, 1249 - Gewässerschutz -; ebenso BVerwG, Beschl. v. 15.3.1989, BVerwGE 81, 307; HessVGH, Beschl. v. 21.1.1986, BRS 46 Nr. 211; OVG Lüneburg, Urt. v. 24.7.1995, NuR 1997, 203).

Dem vermag der Senat in dieser Allgemeinheit nicht zu folgen. Denn die Bindung der Gemeinde für zukünftige Planungen (auf die das BVerwG, der HessVGH und das OVG Lüneburg in den zitierten Entscheidungen abstellen) ist für ihre Betroffenheit als Behörden im Rahmen von § 47 Abs. 2 VwGO grundsätzlich unerheblich. Das ergibt sich im Einzelnen aus folgenden Erwägungen: Soweit die Gemeinden eine naturschutzrechtliche Verordnung bei der Aufstellung zukünftiger Flächennutzungs- oder Bebauungspläne (einschließlich zukünftiger Straßenplanung) zu beachten haben, sind sie an die Verordnung in ihrer Eigenschaft als Selbstverwaltungsträger und als Träger der Planungshoheit gebunden, nicht aber in ihrer Eigenschaft als Behörden. Denn die Planung obliegt den Gemeinden als juristischen Personen und nicht als Behörden. Ließe man die Bindung für zukünftige Planungen der Gemeinde im Rahmen ihres Rechtsschutzbedürfnisses als Behörde genügen, würden die oben näher dargelegten Voraussetzungen, die die Rechtsprechung in Bezug auf die Planungshoheit aufgestellt hat, vollkommen unterlaufen. Die Gemeinde könnte sich dann über den Umweg des behördlichen Normenkontrollantrages gegenüber naturschutzrechtlichen Verordnungen und ähnlichen untergesetzlichen Vorschriften nicht nur dann auf die Planungshoheit berufen, wenn wesentliche Teile des Gemeindegebietes betroffen sind oder wenn eine bereits hinreichend konkrete gemeindliche Planung vorliegt. Vielmehr könnte die Gemeinde entsprechende Verordnungen ganz allgemein letztlich mit der Behauptung angreifen, in unabsehbarer Zukunft bei derzeit

noch nicht konkret absehbaren Planungen von der naturschutzrechtlichen Verordnung betroffen zu sein. Das widerspricht dem allgemeinen, insbesondere im Fachplanungsrecht anerkannten Grundsatz, dass eine Gemeinde planerische Erschwernisse und zukünftigen planerischen Anpassungsbedarf hinnehmen muss, wenn sie mit ihrer Planung auf eine bereits vorher konkretisierte und verfestigte Fachplanung trifft (vgl. z.B. BVerwG, Urt. v. 21.3.1996, BVerwGE 100, 388 = NVwZ 1997, 169). Ein - gewissermaßen vorbeugendes - Freihalteinteresse verleiht einer Gemeinde die Antragsbefugnis im Hinblick auf die Planungshoheit regelmäßig gerade nicht. Diese, letztlich aus dem Grundsatz der Priorität folgende Einschränkung der Antragsbefugnis von Gemeinden würde sinnlos, bejahte man im Hinblick auf die Bindung bei zukünftigen Planungen ein Rechtsschutzbedürfnis für die Gemeinde in ihrer Eigenschaft als Behörde.

Im Übrigen wird ein Klarstellungsinteresse daraus hergeleitet, dass eine Behörde befürchten muss, zukünftig in Rechtsstreitigkeiten mit Dritten verwickelt zu werden, bei denen die Wirksamkeit der angegriffenen Norm inzident zu prüfen ist (HessVGH, Beschl. v. 22.7.1999 aaO). An einer solchen Möglichkeit fehlt es im Hinblick auf zukünftige Planungen der Gemeinden ebenfalls. Berücksichtigen die Antragstellerinnen die angegriffene Verordnung in Zukunft - namentlich bei ihrer Bauleitplanung - so ist nur schwerlich vorstellbar, dass sie deswegen in Rechtsstreitigkeiten mit Dritten verwickelt werden kann.

Sonstige Umstände, die ein Klarstellungsinteresse der Antragstellerinnen begründen könnten, liegen ebenfalls nicht vor. Die Antragstellerinnen selbst haben sich stets nur auf eine Beeinträchtigung ihre planerischen Möglichkeiten und ihrer wirtschaftlichen Entwicklung berufen. Der Aufforderung des Senats, näher darzulegen, inwieweit sie sich in ihrer Eigenschaft als Behörden betroffen fühlen, sind sie nicht nachgekommen. Auch von Amts wegen ist nichts dafür ersichtlich, dass eine konkrete Möglichkeit besteht, die Antragstellerinnen könnten die angegriffene Verordnung bei ihrer Tätigkeit als Behörden zu beachten haben und infolgedessen in Rechtsstreitigkeiten mit Dritten verwickelt werden. Eine solche konkrete Möglichkeit folgt aus der örtlichen Allzuständigkeit der Antragstellerinnen gerade noch nicht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO i.V.m. § 100 Abs. 1 ZPO.

Die Zulassung der Revision beruht auf § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO.

### **Rechtsmittelbelehrung**

Gegen das Urteil steht den Beteiligten die Revision an das Bundesverwaltungsgericht zu.

Die Revision ist beim Sächsischen Obergerverwaltungsgericht, Dr.-Peter-Jordan-Straße 19, 02625 Bautzen, innerhalb eines Monats nach Zustellung dieses Urteils einzulegen. Die Revisionsfrist ist auch gewahrt, wenn die Revision innerhalb der Frist beim Bundesverwaltungsgericht, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, eingelegt wird. Die Revision muss das angefochtene Urteil bezeichnen.

Die Revision ist innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieses Urteils zu begründen. Die Begründung ist bei dem Bundesverwaltungsgericht, Hardenbergstraße 31, 10623 Berlin, einzureichen.

Die Begründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.

Für das Revisionsverfahren besteht Vertretungszwang; dies gilt auch für die Einlegung der Revision und für die Revisionsbegründung. Danach muss sich jeder Beteiligte durch einen Rechtsanwalt oder einen Rechtslehrer an einer deutschen Hochschule als Bevollmächtigten vertreten lassen. Juristische Personen des öffentlichen Rechts und Behörden können sich auch durch Beamte oder Angestellte mit Befähigung zum Richteramt sowie Diplomjuristen im höheren Dienst vertreten lassen.

gez.:  
Dr. Sattler

Dahlke-Piel

Meng

gez.:  
Künzler

Kober

### **Beschluss**

Der Streitwert wird gemäß § 13 Abs. 1 Satz 1 GKG i.V.m. § 5 ZPO auf 150.000,00 DM festgesetzt. Der Senat schätzt das Interesse der Antragstellerinnen auf je 50.000,00 DM.

Dieser Beschluss ist unanfechtbar.

gez.:  
Dr. Sattler

Dahlke-Piel

Meng

gez.:  
Künzler

Kober