



# **BUNDESVERWALTUNGSGERICHT**

## **BESCHLUSS**

BVerwG 4 B 31.14  
OVG 4 Bf 234/12

In der Verwaltungsstreitsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
am 4. September 2014  
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel  
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz und Dr. Decker

beschlossen:

Die Beschwerde der Klägerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Hamburgischen Obergerichtes vom 31. März 2014 wird zurückgewiesen.

Die Klägerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 27 606 € festgesetzt.

#### G r ü n d e :

- 1 Die auf sämtliche Zulassungsgründe gestützte Beschwerde bleibt ohne Erfolg.
- 2 1. Das Beschwerdevorbringen ergibt nicht, dass die Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zuzulassen wäre.
- 3 Grundsätzlich bedeutsam im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO ist eine Rechtssache dann, wenn in dem angestrebten Revisionsverfahren die Klärung einer bisher höchstrichterlich ungeklärten, in ihrer Bedeutung über den der Beschwerde zugrunde 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), d.h. näher ausgeführt werden, dass und inwieweit eine bestimmte Rechtsfrage des Bundesrechts im allgemeinen Interesse klärungsbedürftig und warum ihre Klärung in dem beabsichtigten Revisionsverfahren zu erwarten ist (stRspr; so bereits Beschluss vom 2. Oktober 1961 - BVerwG 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90 <91>; siehe auch Beschluss vom 1. Februar 2011 - BVerwG 7 B 45.10 - juris Rn. 15). Daran fehlt es hier.

4 Die Klägerin hält folgende Fragen für grundsätzlich klärungsbedürftig:

Gehört es zum Mindeststandard/Kernbestand des bundesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebots, die (unter dem Gesichtspunkt der Ausfertigung von Normen erforderliche) „Beurkundung“ der nach außen erkennbaren Durchführung des Prüfungsvorgangs hinsichtlich der Identität zwischen beschlossener und zu verkündender Fassung der Norm begrifflich dergestalt zu verstehen, dass hierbei eine Originalurkunde, d.h. eine von einem zuständigen Organ mit eigenhändiger Unterschrift und Datum versehene Urkunde im Rechtssinne, hergestellt wird?

Kann unter demselben rechtlichen Gesichtspunkt allein die Unterschrift unter einen Entwurf des den Normsetzungsbeschluss betreffenden Protokollauszugs bereits als Ausfertigung und somit als Nachweis der Durchführung der zuvor genannten Identitätsprüfung anerkannt werden?

Kann unter demselben rechtlichen Gesichtspunkt lediglich die Unterschrift unter ein nicht spezifisch als Ausfertigung bezeichnetes oder nach außen aus dem Kontext als solches erkennbares Dokument als Ausfertigung und somit als Nachweis der Durchführung der zuvor genannten Identitätsprüfung anerkannt werden oder bedarf es hierfür weiterer nach außen erkennbarer Anhaltspunkte für eine entsprechende Gewährübernahme?

Welche Anforderungen bestehen unter dem Gesichtspunkt des Mindeststandards/Kernbestandes des bundesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebots im Rahmen der Ausfertigung einer Norm (hier: Verordnung des hamburgischen Landesrechts) an die zweifelsfreie Erkennbarkeit des Umstandes, dass der Normgeber selbst, d.h. eine für diesen Vorgang zuständige Urkundsperson, die Ausfertigung der Norm und die dabei notwendige Beurkundung der nach außen erkennbaren Prüfung der Identität zwischen beschlossener und zu verkündender Fassung der Norm zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgenommen hat?

Kann ein maschinenschriftlicher Aufdruck, welchem der Ersteller dieses Aufdrucks, der Zeitpunkt und auch die Art sowie der Umfang der seinerseits durchgeführten Prüfung nicht entnommen werden kann, diesen Anforderungen genügen? Oder bedarf es (unabhängig vom Erfordernis einer Originalurkunde) demgegenüber zumindest einer spezifisch der Ausfertigung zurechenbaren Datumsangabe und weiterer individualisierender Zusätze, wie etwa einer handschriftlichen und konkreten Person zuzurech-

nenden Unterschrift oder zumindest eines einer konkreten Person zuzurechnenden Handzeichens?

Gehört es zum Mindeststandard des bundesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebots, die unter dem Gesichtspunkt der Ausfertigung von Normen erforderliche „Beurkundung“ der nach außen erkennbaren Durchführung des Prüfungsvorgangs hinsichtlich der Identität zwischen beschlossener und zu verkündender Fassung der Norm auf eine erkennbar diesem spezifischen Zweck dienende und zweifelsfrei als solche identifizierbare Handlung der Gewährsübernahme zurückführen zu können?

- 5 Diese Fragen führen nicht zur Zulassung der Revision. Soweit sie überhaupt einer Klärung in einem Revisionsverfahren zugänglich sind, können sie auf der Grundlage der vorhandenen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ohne Weiteres beantwortet werden. Die Anforderungen an die Ausfertigung von Landesrecht ergeben sich bei Fehlen einfachgesetzlicher Vorschriften des Bundesrechts für den jeweiligen Rechtsbereich in erster Linie aus landesrechtlichen und damit irrevisiblen Vorschriften. Das hat das Bundesverwaltungsgericht in Bezug auf Bebauungspläne entschieden und gilt auch für sonstiges Landesrecht (vgl. Beschluss vom 16. Mai 1991 - BVerwG 4 NB 26.90 - BVerwGE 88, 204 <208> = Buchholz 406.11 § 12 BBauG/BauGB Nr. 18). Dass Art. 82 Abs. 1 GG dabei keinen allgemein gültigen Maßstab für Normausfertigungen enthält, ist ebenfalls geklärt (vgl. Urteil vom 26. September 2001 - BVerwG 6 C 5.01, 1 C 19.00 - juris Rn. 17). Allerdings muss nach Art. 28 Abs. 1 Satz 1 GG die verfassungsmäßige Ordnung in den Ländern den Grundsätzen des Rechtsstaats im Sinne des Grundgesetzes entsprechen. Das danach in Verbindung mit Art. 20 Abs. 3 GG für die Länder geltende Rechtsstaatsprinzip enthält zwar keine in allen Einzelheiten bestimmten Gebote und Verbote. Es bedarf der Konkretisierung durch die verfassungsrechtlich zuständigen Organe. Dabei müssen aber fundamentale Elemente des Rechtsstaats und die Rechtsstaatlichkeit im Ganzen gewahrt bleiben. Das Rechtsstaatsgebot verlangt die Identität der anzuwendenden Norm und ihres Inhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen (sog. „Identitätsfunktion“, „Beurkundungs- und Gewährleistungsfunktion“, vgl. Urteile vom 1. Juli 2010 - BVerwG 4 C 4.08 - BVerwGE 137, 247 Rn. 13 = Buchholz 406.11 § 35 BauGB Nr. 381 und vom 5. Februar 2009 - BVerwG 7 CN 1.08 - Buchholz 406.400 § 23 BNatSchG 2002 Nr. 1 Rn. 23, Beschlüsse vom

16. Mai 1991 a.a.O., vom 9. Mai 1996 - BVerwG 4 B 60.96 - Buchholz 406.11 § 12 BauGB Nr. 21 = juris Rn. 3 und vom 27. Januar 1998 - BVerwG 4 NB 3.97 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 24 = juris Rn. 16), nicht jedoch die Bestätigung der Legalität des Normsetzungsverfahrens („Legalitätsfunktion“; vgl. Beschlüsse vom 16. Mai 1991 a.a.O. S. 208 f., vom 27. Januar 1998 a.a.O. S. 16 und vom 25. Juli 2000 - BVerwG 6 B 38.00 - Buchholz 421.0 Prüfungswesen Nr. 399 = juris Rn. 3; Urteil vom 16. Dezember 1993 - BVerwG 4 C 22.92 - Buchholz 406.11 § 29 BauGB Nr. 52 S. 20 f. = juris Rn. 18). Aus dieser Beurkundungs- und Gewährleistungsfunktion folgt, dass geprüft werden muss, ob die zu verkündende Fassung der Rechtsnorm mit der vom Normgeber beschlossenen Fassung der Norm übereinstimmt; es muss erkennbar sein, dass der Normgeber die ihm obliegende Prüfung vorgenommen hat (Urteil vom 1. Juli 2010 a.a.O. Rn. 15). Die Identität des Normtextes mit dem vom Normgeber Beschlossenen wird dabei durch seine Ausfertigung bestätigt (Beschlüsse vom 16. Mai 1991 a.a.O., vom 27. Januar 1998 a.a.O., vom 25. Juli 2000 a.a.O. und vom 21. Dezember 2011 - BVerwG 8 B 72.11 - Buchholz 430.3 Kammerbeiträge Nr. 33 Rn. 6). Folglich genügt etwa das bloße Herstellen einer gedruckten Fassung einer Rechtsnorm als Ausfertigung nicht (Urteil vom 1. Juli 2010 a.a.O. Rn. 15). Weiteres, insbesondere zu Art und Weise der Prüfung und ihrer Beurkundung, also - so ist zu ergänzen - des (geeigneten) Nachweises, dass diese Identitätsprüfung stattgefunden hat, gibt das Bundesrecht, insbesondere das Bundesverfassungsrecht, indessen nicht vor (Urteile vom 1. Juli 2010 a.a.O. Rn. 15 und vom 16. Dezember 1993 a.a.O.; Beschlüsse vom 16. Mai 1991 a.a.O. S. 209, vom 9. Mai 1996 a.a.O. und vom 27. Januar 1998 a.a.O.). So verlangt es z.B. nicht, dass ausdrücklich der Begriff „ausgefertigt“ oder „Ausfertigung“ verwendet wird (Beschluss vom 27. Oktober 1998 - BVerwG 4 BN 46.98 - Buchholz 406.11 § 10 BauGB Nr. 40 = juris Rn. 5). Es lässt - auch hinsichtlich des jeweiligen Normtypus - zudem Unterschiede zu, denn die Regeln über Art, Inhalt und Umfang der Ausfertigung gehören grundsätzlich dem (irrevisiblen) Landesrecht an (s.o. sowie Urteil vom 16. Dezember 1993 a.a.O., Beschluss vom 16. Mai 1991 a.a.O.). Bundesrecht „wacht“ lediglich darüber, ob das Landesrecht überhaupt eine angemessene Kontrolle der Authentizität ermöglicht. Näheres entscheidet aber abschließend der Landesgesetzgeber (Beschluss vom 8. Mai 1995 - BVerwG 4 NB 16.95 - NVwZ 1996,

372, insoweit nicht veröffentlicht in Buchholz 406.11 § 244 BauGB Nr. 1 = juris Rn. 6). Das gilt auch für die Frage, ob vom Normgeber eine Urschrift hergestellt und auf dieser durch Unterschrift bestätigt werden muss, dass der Inhalt der Urkunde so vom Normgeber beschlossen worden ist. Insofern hat der Senat bereits betont, dass es jedenfalls vor dem Hintergrund des bundesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebots auch ausreichend sein kann, dass der Satzungsbeschluss schriftlich fixiert und vom Bürgermeister unterschrieben ist, also gerade keine einheitliche (Original-)Urkunde hergestellt wird (Beschlüsse vom 16. Mai 1991 a.a.O. S. 209 und vom 27. Oktober 1998 a.a.O.). Einen darüber hinausgehenden Klärungsbedarf legt die Beschwerde nicht dar.

- 6 2. Die Revision ist nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO zuzulassen. Die Klägerin legt nicht dar, dass das angefochtene Urteil vom Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Dezember 2011 (a.a.O.) abweicht.
- 7 Zur Darlegung des Zulassungsgrundes der Divergenz ist gemäß § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO erforderlich, dass die Beschwerde einen inhaltlich bestimmten, die angefochtene Entscheidung tragenden abstrakten Rechtssatz benennt, mit dem die Vorinstanz einem in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, des Gemeinsamen Senats der obersten Gerichtshöfe des Bundes oder des Bundesverfassungsgerichts tragenden Rechtssatz in Anwendung derselben Rechtsvorschrift widersprochen hat (Beschlüsse vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 = NJW 1997, 3328 und vom 13. Juli 1999 - BVerwG 8 B 166.99 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 2 VwGO Nr. 9). Diese Voraussetzungen sind nicht erfüllt.
- 8 Die Klägerin entnimmt dem Beschluss vom 21. Dezember 2011 (a.a.O.) den Rechtssatz, es gehöre zum Mindeststandard/Kernbestand des bundesverfassungsrechtlichen Rechtsstaatsgebots, die (unter dem Gesichtspunkt der Ausfertigung von Normen erforderliche) „Beurkundung“ der Durchführung des Prüfungsvorgangs hinsichtlich der Identität zwischen beschlossener und zu verkündender Fassung der Norm begrifflich dergestalt zu verstehen, dass hierbei eine Originalurkunde, d.h. eine von einem zuständigen Organ mit eigenhändiger Unterschrift versehene Urkunde im Rechtssinne, hergestellt wird. Wie oben unter 1. ausgeführt, hat das Bundesverwaltungsgericht einen solchen Rechtssatz in dieser Entscheidung (und auch im Beschluss vom 16. Mai 1991 a.a.O.)

nicht aufgestellt. Die Beschwerde missversteht die in den Entscheidungen vom 21. Dezember 2011 (a.a.O.) und vom 16. Mai 1991 (a.a.O.) verwendete Formulierung, wonach Weiteres das Bundes(verfassungs)recht nicht vorgebe. Hiermit wird lediglich zum Ausdruck gebracht, dass die vom Tatsachengericht an die Ausfertigung nach Landesrecht gestellten Anforderungen im konkreten Fall nicht hinter denen, die sich aus dem bundesrechtlichen Rechtsstaatsprinzip ergeben, zurückbleiben, nicht aber, dass es sich hierbei um einen bundesrechtlich verordneten Mindeststandard handelt.

- 9 Auch im Übrigen kann nicht festgestellt werden, dass das Oberverwaltungsgericht dem genannten Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts die Gefolgschaft verweigert hätte (vgl. UA S. 11 ff.). Das Berufungsgericht hat ausgeführt, durch das zur Anwendung gelangte Normsetzungsverfahren, das der ständigen Praxis des Senats der Beklagten beim Erlass von Rechtsverordnungen entspreche, sei hinreichend gewährleistet worden, dass der in der Ausgabe des Hamburgischen Gesetz- und Verordnungsblatts vom 19. April 1982 (S. 69) veröffentlichte Normtext dem Normsetzungsbeschluss des Senats der Beklagten vom 6. April 1982 entsprochen habe (UA S. 14 unten). Dabei sei das Normsetzungsverfahren in seiner Gesamtheit - von der Vorbereitung der Beschlussfassung über die Beschlussfassung durch den Senat der Beklagten, die Protokollierung dieser Beschlussfassung, das anschließende Herstellen einer konsolidierten Textfassung bis hin zu dem Anbringen des Vermerks „Gegeben in der Versammlung des Senats ( ... )“ - in den Blick zu nehmen. Denn dass der verfassungsrechtlich gebotene „Ausfertigungsmindeststandard“ gewährleistet sei, erschließe sich gerade aufgrund einer Gesamtschau des Normsetzungsverfahrens (UA S. 15).
- 10 Soweit die Beschwerde dem Oberverwaltungsgericht (sinngemäß) eine fehlerhafte Subsumtion des Beschlusses vom 21. Dezember 2011 (a.a.O.) vorhält, ist dies für die Beurteilung der Divergenzrüge ohne Belang, denn der Tatbestand des § 132 Abs. 2 Nr. 2 VwGO ist nicht erfüllt, wenn die Vorinstanz einen Rechtssatz des Bundesverwaltungsgerichts im Einzelfall rechtsfehlerhaft anwendet oder daraus nicht die rechtlichen Folgerungen zieht, die etwa für die

Sachverhalts- und Beweiswürdigung geboten sind (stRspr; vgl. Beschluss vom 19. August 1997 a.a.O.).

- 11 3. Die Revision ist auch nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Die Klägerin rügt als Verfahrensmangel, dass das Oberverwaltungsgericht durch die Nichtzulassung der Revision den Zugang zur Revisionsinstanz unnötig erschwert habe. Ihre Rüge muss bereits deshalb erfolglos bleiben, weil die Entscheidung des Berufungsgerichts, die Revision nicht zuzulassen, dem Anwendungsbereich des § 132 Abs. 2 VwGO nicht unterliegt. Die Vorschrift dient allein dazu, die Behebung von Verfahrensmängeln zu ermöglichen, die der Entscheidung des Berufungsgerichts zur Sache anhaften (Beschluss vom 12. Juni 1989 - BVerwG 7 B 123.88 - NVwZ 1989, 975 <976>).
- 12 4. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Festsetzung des Streitwerts folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3, § 52 Abs. 1 GKG.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Dr. Decker