



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 7 BN 1.14
VGH 3 S 193/13

In der Normenkontrollsache

hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 19. August 2014
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Nolte
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Krauß und Brandt

beschlossen:

Die Beschwerde des Antragstellers gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Urteil des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 29. November 2013 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 15 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller ist Fahrten- und Regattasegler auf dem Bodensee. Er wendet sich gegen eine gemeinsam vom Ministerium für Verkehr und Infrastruktur und vom Landratsamt erlassene Rechtsverordnung, mit der zum Schutz einer Wasserentnahmeanlage des Zweckverbands Bodensee-Wasserversorgung im Bereich des Überlinger Sees eine Verbotzone eingerichtet worden ist, die u.a. von Wasserfahrzeugen nicht befahren werden darf. Der Verwaltungsgerichtshof hat den hiergegen gerichteten Normenkontrollantrag abgewiesen und die Revision gegen sein Urteil nicht zugelassen.

II

- 2 Die auf die Zulassungsgründe nach § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO gestützte Beschwerde hat keinen Erfolg.

- 3 1. Ein Verfahrensmangel (§ 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO) ist nur dann im Sinne von § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO ausreichend bezeichnet, wenn er sowohl in den ihn (vermeintlich) begründenden Tatsachen als auch in seiner rechtlichen Würdigung substantiiert dargetan wird. Dem genügt die Beschwerde weder in Bezug auf die Gehörsrüge noch auf den der Sache nach behaupteten Verstoß gegen die gerichtliche Aufklärungspflicht.
- 4 a) Die sowohl im Verwaltungsverfahren als auch im nachfolgenden Gerichtsverfahren bis zum Erlass des angefochtenen Urteils unterbliebene Akteneinsicht rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision wegen der Verletzung des Anspruchs des Antragstellers auf rechtliches Gehör (Art. 103 Abs. 1 GG, § 108 Abs. 2 VwGO).
- 5 Von vornherein unbeachtlich ist das Vorbringen, dass die im Rechtsetzungsverfahren mit Schriftsatz vom 5. Mai 2011 jedenfalls gegenüber dem (damaligen) Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr beantragte Akteneinsicht nicht gewährt worden ist. Denn ein Verfahrensmangel im Sinne von § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO erfasst nur Verstöße des - vorinstanzlichen - Tatsachengerichts gegen Vorschriften des gerichtlichen Verfahrensrechts, also Fehler, die das Gericht bei der Handhabung seines Verfahrens begeht und die folglich den Weg zur abschließenden Sachentscheidung und die Art und Weise ihres Erlasses, nicht aber deren Inhalt betreffen (vgl. Beschlüsse vom 2. November 1995 - BVerwG 9 B 710.94 - Buchholz 310 § 108 VwGO Nr. 266 und vom 18. Juni 2007 - BVerwG 2 B 36.07 - juris Rn. 5). Der vom Antragsteller gerügte Mangel des vorausgegangenen Verwaltungsverfahrens ist Gegenstand der materiellrechtlichen Beurteilung des Gerichts. Er bleibt demnach insoweit grundsätzlich außer Betracht (vgl. schon Urteil vom 4. Dezember 1959 - BVerwG 6 C 455.56 - BVerwGE 10, 37 <43> = Buchholz 234 § 62 G 131 Nr. 11 [insoweit nicht abgedruckt] sowie Beschluss vom 8. Januar 2009 - BVerwG 7 B 42.08 - Buchholz 11 Art. 140 GG Nr. 77). Nur ausnahmsweise kann ein solcher Fehler als rügefähiger gerichtlicher Verfahrensmangel angesehen werden, wenn er sich unmittelbar auf das gerichtliche Verfahren und auf die verfahrensrechtliche Stellung und Behandlung des Beteiligten in diesem Verfahren auswirkt (vgl. Beschlüsse vom 7. Dezember 1983 - BVerwG 7 B 159.83 - Buchholz 451.171 AtG Nr. 13 und

vom 1. Juni 1995 - BVerwG 5 B 30.95 - Buchholz 310 § 132 Abs. 2 Ziff. 3 VwGO Nr. 7). Solche Besonderheiten liegen hier angesichts der Vorschriften der §§ 99 f. VwGO über die Aktenvorlage an das und die Akteneinsicht bei Gericht ersichtlich nicht vor.

- 6 Mit der Rüge, der Verwaltungsgerichtshof habe gegen die der Verwirklichung des Anspruchs auf rechtliches Gehör dienende Bestimmung des § 100 Abs. 1 VwGO verstoßen, dringt der Antragsteller ebenso wenig durch.

- 7 Die Gerichte gewähren Einsicht in die Gerichtsakten und die ihnen vorgelegten Behördenakten nicht von Amts wegen. Die Beteiligten müssen dieses Recht jeweils geltend machen. Einen entsprechenden Antrag hat der Antragsteller beim Verwaltungsgerichtshof im Laufe des Verfahrens jedenfalls nicht mit der gebotenen Eindeutigkeit gestellt. Denn der Hinweis auf Seite 4 des Schriftsatzes vom 11. November 2013 bezieht sich auf die seitens der Behörden nicht gewährte Akteneinsicht. Ob der Verwaltungsgerichtshof diesen Ausführungen gleichwohl einen Antrag auf Einsicht in die Behördenakten im nun anhängigen Gerichtsverfahren hätte entnehmen müssen, kann dahinstehen. Die ausbleibende Reaktion des Verwaltungsgerichtshofs auf ein vermeintlich an diesen gerichtetes Akteneinsichtsgesuch durfte der Antragsteller zur Wahrung seines Rechts auf Gehör nämlich nicht auf sich beruhen lassen. Denn Voraussetzung einer begründeten Rüge der Versagung rechtlichen Gehörs ist die erfolglose vorherige Ausschöpfung sämtlicher verfahrensrechtlich eröffneten und nach Lage der Dinge tauglichen Möglichkeiten, sich rechtliches Gehör zu verschaffen (stRspr, vgl. etwa Urteile vom 31. August 1964 - BVerwG 8 C 350.63 - BVerwGE 19, 231 <237> und vom 3. Juli 1992 - BVerwG 8 C 58.90 - Buchholz 310 § 108 VwGO Nr. 248; Beschlüsse vom 30. Dezember 1997 - BVerwG 11 B 3.97 - Buchholz 451.171 § 6 AtG Nr. 1 und vom 4. August 2008 - BVerwG 1 B 3.08 - Buchholz 310 § 138 Ziff. 3 VwGO Nr. 70 Rn. 9; BVerfG, Beschluss vom 10. Februar 1987 - 2 BvR 314/86 - BVerfGE 74, 220 <225>). Spätestens in der mündlichen Verhandlung hatte der Antragsteller Anlass, nunmehr zur Wahrung seines Rechts auf Gehör ausdrücklich Akteneinsicht zu beantragen. Ein solcher Antrag hätte sich auf alle dem Gericht vorliegenden Verwaltungsvorgänge und damit auch auf das vom Ministerium für Verkehr und Infrastruktur zusammen

mit der Antragserwiderung vorgelegte Aktenkonvolut bezogen. Vor diesem Hintergrund ist unbeachtlich, dass der Antragsteller über dessen Vorlage nach dessen Eingang bei Gericht verfahrensfehlerhaft nicht in Kenntnis gesetzt worden ist (Urteil vom 7. November 1973 - BVerwG 6 C 5.73 - Buchholz 448.0 § 25 WPflG Nr. 60 S. 112; Beschluss vom 5. Februar 1998 - BVerwG 7 B 24.98 - juris Rn. 2); denn der Schriftsatz des Ministeriums vom 27. März 2013 enthält - anders als der Schriftsatz des Landratsamts vom 11. April 2013 und entgegen einer verbreiteten, angesichts des § 100 Abs. 1 VwGO naheliegenden Übung - keinen Hinweis auf als Anlage beigefügte Verwaltungsvorgänge, und auch im gerichtlichen Übersendungsschreiben (§ 86 Abs. 4 Satz 3 VwGO) war die Vorlage dieser Akten - soweit ersichtlich - nicht vermerkt worden.

- 8 b) Auch soweit der Antragsteller des Weiteren vorträgt, dass wesentliches Vorbringen nicht hinreichend berücksichtigt wurde, vermag dies einen Gehörverstoß nicht zu begründen. Der Anspruch auf rechtliches Gehör verpflichtet das Gericht, die Ausführungen der Beteiligten zur Kenntnis zu nehmen und in Erwägung zu ziehen, soweit sie entscheidungserheblich sind. Eine Verletzung dieses Anspruchs ist allerdings nur dann dargetan, wenn sich im Einzelfall klar ergibt, dass das Gericht dieser Pflicht nicht nachgekommen ist. Denn grundsätzlich ist davon auszugehen, dass die Gerichte das Beteiligtenvorbringen zur Kenntnis genommen und in Erwägung gezogen haben. Dazu muss das Gericht nicht auf sämtliches Tatsachenvorbringen und alle Rechtsauffassungen eingehen. Nur der wesentliche Kern des Tatsachenvorbringens eines Beteiligten, der nach der materiell-rechtlichen Auffassung des Gerichts von zentraler Bedeutung für den Ausgang des Verfahrens ist, muss in den Gründen der Entscheidung behandelt werden, sofern er nicht offensichtlich unsubstantiiert ist oder aus prozessrechtlichen Gründen unberücksichtigt bleiben kann. Ein Verstoß gegen Art. 103 Abs. 1 GG ist nur dann gegeben, wenn auf den Einzelfall bezogene Umstände deutlich ergeben, dass das Vorbringen eines Beteiligten entweder überhaupt nicht zur Kenntnis genommen oder doch bei der Entscheidung ersichtlich nicht erwogen worden ist (stRspr, vgl. etwa Beschlüsse vom 13. Dezember 2010 - BVerwG 7 B 64.10 - juris Rn. 24 = Buchholz 11 Art. 31 GG Nr. 2 [insoweit nicht abgedruckt] und vom 8. August 2012 - BVerwG 7 B

1.12 - juris Rn. 5, jeweils m.w.N.). Hiernach lässt das Beschwerdevorbringen einen Gehörsverstoß nicht erkennen.

- 9 Soweit der Antragsteller rügt, dass sein Vorbringen zur fehlenden Beteiligung internationaler Kommissionen am Rechtsetzungsverfahren übergangen worden sei, so ist bereits zweifelhaft, ob in dieser Hinsicht von einem zentralen Vorbringen des Antragstellers gesprochen werden kann. Denn internationale Bezüge der Rechtsverordnung werden auf Seite 2 des Schriftsatzes vom 11. November 2013 lediglich im Zusammenhang mit der vom Antragsteller als rechtlich geboten und angesichts „praxisrelevanter Hintergründe“ als sinnvoll erachteten Zuständigkeit des Innenministeriums für das Gebiet der Schifffahrt erwähnt, während inhaltliche Fragen in diesem Zusammenhang nicht aufgeworfen werden. Da den Akten des Ministeriums des Weiteren zu entnehmen ist, dass Einwendungen gegen die beabsichtigte Regelung seitens der übrigen Anrainerstaaten des Bodensees nicht vorgebracht worden sind (siehe zum einen Hinweis auf die Bestimmung des Art. 5 Abs. 5 <Regelung besonderer örtlicher Verhältnisse> im Übereinkommen über die Schifffahrt auf dem Bodensee, BGBl II 1975, 1406 und auf die Unterrichtung der Internationalen Schifffahrtskommission für den Bodensee im Vermerk für Herrn Minister vom 24. Oktober 2011, zum anderen Mitteilung des Vorsitzenden der Internationalen Bevollmächtigtenkonferenz für die Bodenseefischerei vom 30. Juni 2011), erscheint die Einschätzung, dass ausdrückliche Ausführungen hierzu im Urteil entbehrlich sind, ohne Weiteres vertretbar. Das Fehlen solcher Erwägungen lässt dann Rückschlüsse auf einen Gehörsverstoß nicht zu.
- 10 In Bezug auf das in den vorgelegten Akten nicht enthaltene Gutachten der Ingenieurgesellschaft Prof. Kobus und Partner GmbH, auf dessen Grundlage nach der Darstellung des Antragsgegners die Verbotzone räumlich abgegrenzt worden ist, hat der Verwaltungsgerichtshof sich allein auf den Vortrag des Ministeriums gestützt und ersichtlich keinen Anlass gesehen, an dessen Verlässlichkeit zu zweifeln. Einer Auseinandersetzung mit den im Schriftsatz vom 11. November 2013 vorgebrachten - hinsichtlich der wiedergegebenen Strömungsuntersuchungen mangels Kenntnis des Gutachtens notwendiger Weise - pauschalen Einwendungen des Antragstellers bedurfte es nicht. Der Antragstel-

ler hatte darin sowohl die Existenz eines Strömungsmodells als auch die Behauptung bestritten, dass die Verbotszone einem Strömungsmodell entspricht. Dieser Vortrag war indes aufgrund der Einlassungen des Antragstellers in der mündlichen Verhandlung überholt, wie sich aus den Ausführungen auf Seite 17 des angefochtenen Urteils ergibt. Dort heißt es nämlich nach Schilderung der Ermittlungen der Gutachter und des daran anschließenden Vorgehens der Behörden, dass „der Antragsteller ... nicht geltend (macht), dass dem Antragsgegner dabei ein Fehler unterlaufen ist“. An diese Darstellung im angefochtenen Urteil ist der Senat gebunden. Denn der Urteilstatbestand liefert - vorbehaltlich der fristgebundenen Möglichkeit einer Berichtigung gemäß § 119 Abs. 1 VwGO - nach § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 314 Satz 1 ZPO Beweis für das mündliche Beteiligtenvorbringen. Das gilt auch für Passagen in den Entscheidungsgründen mit Tatbestandsfunktion (vgl. Beschlüsse vom 1. September 2010 - BVerwG 9 B 80.09 - Buchholz 310 § 88 VwGO Nr. 41 und vom 9. Dezember 2010 - BVerwG 4 B 49.10 - juris Rn. 6).

- 11 c) Auch der insoweit der Sache nach geltend gemachte Mangel der gerichtlichen Sachaufklärung (§ 86 Abs. 1 VwGO) führt nicht zur Zulassung der Revision. Ein Verstoß gegen den Amtsermittlungsgrundsatz wird nicht ordnungsgemäß dargelegt.
- 12 Angesichts des Vortrags des Antragstellers musste sich dem Verwaltungsgerichtshof eine weitere Sachverhaltsaufklärung durch Beiziehung des Gutachtens nicht aufdrängen. Vielmehr wäre es Sache des Antragstellers gewesen, schon im Verfahren vor dem Verwaltungsgerichtshof auf die nun vermisste konkrete Prüfung und Würdigung des Gutachtens hinzuwirken (vgl. Beschluss vom 28. Mai 2013 - BVerwG 7 B 46.12 - juris Rn. 4 m.w.N.); denn die Verfahrensrüge ist auch insoweit kein Mittel, um Versäumnisse eines Verfahrensbeteiligten in der Tatsacheninstanz zu kompensieren (stRspr, siehe etwa Beschluss vom 20. Dezember 2011 - BVerwG 7 B 43.11 - Buchholz 445.4 § 58 WHG Nr. 1 Rn. 26 m.w.N.). Der Antragsteller hat es indessen entgegen seinen prozessualen Obliegenheiten unterlassen, nach Einsicht in die Akten die Beiziehung des Gutachtens zu beantragen und im Falle der Vorlageverweigerung durch den

Antragsgegner gegebenenfalls das Verfahren nach § 99 Abs. 2 VwGO einzuleiten.

- 13 2. Die Zulassung der Revision wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) setzt die Formulierung einer bestimmten, höchstrichterlich noch ungeklärten und sowohl für das Berufungsurteil als auch für die angestrebte Revisionsentscheidung entscheidungserheblichen Rechtsfrage des revisiblen Rechts voraus und verlangt außerdem die Angabe, worin die allgemeine, über den Einzelfall hinausgehende Bedeutung bestehen soll (stRspr, vgl. Beschlüsse vom 2. Oktober 1961 - BVerwG 8 B 78.61 - BVerwGE 13, 90 <91> = Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 18 S. 22 und vom 19. August 1997 - BVerwG 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26 S. 14). Diese Voraussetzungen müssen dargelegt, d.h. - gegebenenfalls unter Auseinandersetzung mit der einschlägigen Rechtsprechung - näher erläutert werden. Daran fehlt es hier.
- 14 Zu den unbestimmt erwähnten „ungeklärten Rechtsfragen des Bodensees“ wird ebenso wenig wie „zur Frage der Rechtsetzungsbefugnis im Verhältnis zu übergeordnetem Recht“ in Gestalt von internationalen Abkommen ein Klärungsbedarf substantiiert aufgezeigt.
- 15 Entsprechendes gilt für die als rechtsgrundsätzlich klärungsbedürftig aufgeworfene Frage der „Zuständigkeit des Verordnungsgebers zumindest im Rahmen des § 30 WG“. Da es sich hierbei um nicht revisibles Landesrecht handelt, käme die Zulassung wegen rechtsgrundsätzlicher Bedeutung insoweit nur in Betracht, wenn die Auslegung einer gegenüber dem Landesrecht als korrigierender Maßstab angeführten bundes(verfassungs-)rechtlichen Norm ihrerseits ungeklärte Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwirft (s. etwa Beschlüsse vom 15. Dezember 1989 - BVerwG 7 B 177.89 - Buchholz 310 § 132 VwGO Nr. 277 und vom 27. Mai 2013 - BVerwG 7 B 30.12 - ZUM-RD 2013, 560 Rn. 6). Hierzu ist der Beschwerde indessen nichts zu entnehmen.
- 16 Schließlich rechtfertigen auch die Fragen,

„ob die Einschätzungsprärogative des Ordnungsgebers so weit geht, dass er ausschließlich aus politischen Gründen Einschränkungen höherrangiger Rechte, des Allgemeingebrauchs, der Schifffahrt (BVerwG Urt. vom 04.07.1969 (VII C 26.65)), und des Grundrechts aus Art. 2 GG vornehmen darf, ohne dass dies seitens der dritten Gewalt im Staat überprüft bzw. beanstandet werden dürfte“

und

„Fällt der Erlass einer Rechtsverordnung, die nach eigenen Bekunden fachlich unzulänglich und ausschließlich politisch motiviert ist, in das ‚Wohl der Allgemeinheit‘?“,

- 17 nicht die Zulassung der Revision. Sie sind als solche ohne Weiteres im verneinenden Sinne zu beantworten, ohne dass es der Durchführung eines Revisionsverfahrens bedürfte. Sie gehen allerdings von Voraussetzungen aus, die der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt hat.
- 18 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Streitwertfestsetzung folgt aus § 47 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 3 i.V.m. § 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Nolte

Krauß

Brandt