

- **OVG Berlin-Brandenburg: Rechtsverordnung der Regierung des Landes Brandenburg über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg ist wegen Verletzung landesrechtlicher Vorschriften unwirksam**

1. Die Rechtsverordnung der Regierung des Landes Brandenburg über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg ist materiell rechtswidrig, weil sie gegen das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV Bbg als höherrangiges Recht verstößt.

2. Im Gewaltenteilungssystem der Landesverfassung Brandenburgs dient das Zitiergebot dem Zweck, die Delegation von Rechtssetzungskompetenzen des Landtages auf die Landesregierung in ihren gesetzlichen Grundlagen verständlich und kontrollierbar zu machen. Den Normadressaten und Gerichten wird es ermöglicht zu prüfen, ob sich der Verordnungsgeber bei Erlass der Norm im Rahmen der Ermächtigung gehalten hat.

3. Das Zitiergebot fordert insbesondere, dass eine Rechtsverordnung, welche die Rechtssetzungsbefugnis in Anspruch nimmt, den Inhalt eines Gesetzes zu ändern, zu ergänzen oder eine vom Gesetz abweichende Regelung zu erlassen, die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage hierfür in der Eingangsformel angibt.

4. Wird das Zitiergebot nicht beachtet, ist die Rechtsverordnung nichtig. Eine nicht angegebene Rechtsgrundlage kann nicht durch die Änderung oder Ergänzung der Eingangsformel nachgeholt werden. Die Rechtsverordnung muss vielmehr unter Beachtung des Zitiergebots neu erlassen werden.

5. Die gemeinsame Raumordnung und Landesplanung der Länder Berlin und Brandenburg ist im Bereich der gemeinsamen Landesentwicklungspläne dahingehend rechtlich ausgeformt, dass eine landesplanerisch abgestimmte, parallele Rechtssetzung erfolgt. Von der Regierung der Länder werden die Landesentwicklungspläne jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen. Die Befugnis zur Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung liegt dabei jeweils bei den Ländern Berlin und Brandenburg und nicht auf einer "dritten Ebene".

6. Bei der künftigen Ausgestaltung des Zentrale-Orte-Systems im Landesentwicklungsplan hat der Verordnungsgeber zu beachten, dass die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengleichheit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist; dies gilt auch in dünnbesiedelten Regionen. Die Grundversorgung muss nicht in jeder Gemeinde erbracht werden, sondern kann sich auf die unterste Ebene Zentraler Orte beschränken, wobei allerdings deren Erreichbarkeit auch in dünnbesiedelten Regionen durch ein hinreichend dichtes Netz gewährleistet sein muss (vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008). (Leitsätze des Gerichts)

Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg, Urteil des 10. Senats vom 16. Juni 2014 – OVG 10 A 8.10 – nicht rechtskräftig

Zum Sachverhalt:

Die Antragstellerinnen sind Gemeinden im Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg. Sie wenden sich mit ihren Normenkontrollanträgen gegen einen von der Landesregierung als Rechtsverordnung erlassenen Raumordnungsplan, den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B).

Die Antragstellerin zu 1. ist eine Gemeinde im Landkreis Märkisch-Oderland. Sie liegt im berlinnahen Raum östlich der Bundeshauptstadt und hat ca. 12.600 Einwohner. Die Bevölkerungsdichte beträgt 772 Einwohner je km². Die Antragstellerin zu 1. verfügt über ein Industrie- und Gewerbegebiet und den großflächigen Einzelhandelsstandort „(...)“ (mit ca. 34.121 m² Verkaufsfläche), u.a. mit einem Möbelmarkt, einem Baumarkt und Lebensmittelmärkten. Die Gemeinde war vor Inkrafttreten des LEP B-B als Selbstversorgerort in dem Teilregionalplan der Region Oderland-Spree festgelegt.

Die Antragstellerin zu 2. liegt im ländlichen, berlinfernen Raum der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg im Landkreis Teltow-Fläming. Die Gemeinde hat ca. 5.500 Einwohner, die in der Kernstadt und 13 Ortsteilen wohnen. Die Bevölkerungsdichte ist mit 32 Einwohnern je km² relativ gering. Die Gemeinde liegt von den nächsten größeren Städten, J(...) und H(...) ca. 30 bis 40 km entfernt. Sie verfügt über mehrere Kindertagesstätten, eine Grundschule und eine Oberschule. Vor Inkrafttreten des LEP B-B war die Altgemeinde Stadt D(...) im Regionalplan der Region Havelland-Fläming als Grundzentrum festgelegt. Der Regionalplan Havelland-Fläming wurde vom Oberverwaltungsgericht für das Land Brandenburg mit Urteil vom 9. Oktober 1997 wegen eines Bekanntmachungsfehlers für unwirksam erklärt.

Bis zum Inkrafttreten des LEP B-B wurde die Siedlungsstruktur im Land Brandenburg nach dem Prinzip der zentralörtlichen Gliederung mit drei Stufen zentraler Orte entwickelt. Es bestand die Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren. Dabei legte der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg LEP I - Zentralörtliche Gliederung vom 4. Juli 1995 (GVBl. II S. 474) für das Land Brandenburg die Zentralen Orte der

oberen und mittleren Stufe fest (Oberzentrum, Mittelzentrum mit Teilfunktionen eines Oberzentrums, Mittelzentrum, Mittelzentrum in Funktionsergänzung). Die Festlegung der Zentralen Orte der unteren Stufe (Zentrale Orte der Nahbereichsstufe: Grundzentren mit Teilfunktionen eines Mittelzentrums, Grundzentrum, Kleinzentrum) erfolgte in den Regionalplänen. Insgesamt waren im Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg 152 Zentrale Orte, davon 115 Grund- und Kleinzentren, festgelegt.

Mit dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007), dem der Landtag Brandenburg durch Gesetz zum Staatsvertrag vom 18. Dezember 2007 zugestimmt hat (GVBl. I S. 235), vereinbarten die Länder ein gemeinsames Landesentwicklungsprogramm. Diesem liegt das neue Leitbild „Stärken stärken“ zugrunde. Als Grundsatz der Raumordnung ist dort festgelegt, dass die Hauptstadtregion räumlich polyzentral entwickelt werden soll. Vorhandene Stärken sollen vorrangig genutzt und ausgebaut werden (vgl. § 1 Abs. 2 LEPro 2007). Nach dem Grundsatz § 3 LEPro 2007 soll die Hauptstadtregion nach den Prinzipien der zentralörtlichen Gliederung entwickelt werden. Zentrale Orte sollen als Siedlungsschwerpunkte und Verkehrsknoten für ihren Versorgungsbereich räumlich gebündelt Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen.

Bereits bei einem Treffen der Regierungschefs und weiterer Regierungsmitglieder der Länder Berlin und Brandenburg am 27. Juni 2005 hatten diese sich darauf verständigt, die gemeinsame Landesplanung dahingehend grundlegend zu überarbeiten, dass diese von einem Interessenausgleichsinstrument zu einer Grundlage für die Wachstumsförderung und Infrastrukturentwicklung für den gemeinsamen Raum umgestaltet wird. Daraufhin erstellte die Gemeinsame Landesplanungsabteilung einen Entwurf des LEP B-B, den der Senat von Berlin und die Landesregierung Brandenburg am 21. August 2007 zur Kenntnis nahmen. Die Gemeinsame Landesplanungsabteilung führte in der Zeit vom 15. Oktober 2007 bis zum 15. Januar 2008 ein Beteiligungsverfahren durch, an dem sich auch die Antragstellerinnen beteiligten. Danach erstellte sie einen Bericht über das Erarbeitungsverfahren zum LEP B-B, in dem u.a. eine zusammenfassende Darstellung der Abwägung der öffentlichen und privaten Belange auf der Grundlage der Prüfung der Anregungen und Bedenken und Abwägungsvoten auch zum Vorbringen der Antragstellerinnen enthalten ist.

Anschließend leitete die Landesregierung Brandenburg den überarbeiteten Planentwurf und den Bericht über das Erarbeitungsverfahren dem Landtagsausschuss für Infrastruktur und Raumordnung zur Unterrichtung mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zu. Dieser nahm ihn in seiner Sitzung vom 15. Januar 2009 zur Kenntnis. Ausweislich des Ausschussprotokolls stellte die Ausschussvorsitzende fest, dass Einigkeit herrsche, keine gemeinsame Stellungnahme des Ausschusses abzugeben. Auf ein Schreiben des Städte- und Gemeindebundes Brandenburg vom 17. Januar 2009, der im Beteiligungsverfahren den Entwurf des LEP B-B abgelehnt hatte, da der Verzicht auf Zentrale Orte unterhalb der Mittelzentren die übrigen Städte und Gemeinden sowie die ländlichen Räume ihrer Entwicklungsoptionen beraube und dazu führe, dass die Daseinsvorsorge außerhalb der Mittel- und Oberzentren nicht mehr gewährleistet werde, diskutierte der Ausschuss in seiner Sitzung vom 12. Februar 2009 die Verfahrensweise erneut. Im Anschluss daran teilte die Ausschussvorsitzende mit Schreiben vom 17. Februar 2009 mit, dass der Ausschuss den Entwurf des LEP B-B mit dem Bericht über das Erarbeitungsverfahren gemäß Art. 8 Abs. 5 Landesplanungsvertrag zur Kenntnis genommen habe.

Am 31. März 2009 erließen die Regierung des Landes Brandenburg und der Senat von Berlin jeweils die Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg. Der Text der von der Regierung des Landes Brandenburg erlassenen Verordnung, deren Bestandteil der LEP B-B ist, wurde von der Landesregierung durch den damaligen Ministerpräsidenten und den Minister für Infrastruktur und Raumordnung ausgefertigt. Die Verkündung der Verordnung erfolgte am 14. Mai 2009 in Berlin (GVBl. S. 182) und Brandenburg (GVBl. II S. 186). Die Verordnung über den Landesentwicklungsplan des Landes Brandenburg lautet auszugsweise:

Auf Grund des Artikels 8 Absatz 6 des Landesplanungsvertrages in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Februar 2008 (GVBl. I S. 42) in Verbindung mit Artikel 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm 2007 (LEPro 2007) und die Änderung des Landesplanungsvertrages vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 235) und § 4 des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2002 (GVBl. 2003 I S. 9) verordnet die Landesregierung im Benehmen mit dem Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung des Landtages:

§ 1

Der Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), der als Anlage zu dieser Verordnung veröffentlicht wird, ist Bestandteil dieser Verordnung. Er besteht aus textlichen und zeichnerischen Festlegungen (Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg (LEP B-B), Festlegungskarte 1 – Gesamtraum im Maßstab 1 : 250 000 und Festlegungskarte 2 – Städtische Kernbereiche gemäß Plansatz 4.8 (G) Absatz 3 im Maßstab 1 : 250000).

Der LEP B-B enthält insbesondere ein verändertes Zentrale-Orte-System, das neben der Metropole Berlin im Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg zwei Stufen Zentraler Orte kennt, nämlich das Oberzentrum und das Mittelzentrum bzw. Mittelzentrum in Funktionsteilung. Der LEP B-B regelt das Zentrale-Orte-System abschließend und ersetzt die Festlegung von Zentralen Orten in den Regionalplänen. Eine Festlegung Zentraler Orte der unteren Stufe (Grundzentren) erfolgte nicht. Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs soll nach dem Grundsatz 2.4 LEP B-B innerhalb der amtsfreien Gemeinden

und innerhalb der Ämter für die amtsangehörigen Gemeinden abgesichert werden. Hinsichtlich des Zentrale-Orte-Systems enthält der LEP B-B folgende Festlegungen:

2.1 (Z)

In der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg werden als Zentrale Orte die Metropole, Oberzentren und Mittelzentren, einschließlich der Mittelzentren in Funktionsteilung, abschließend festgelegt.

2.2 (G)

Mit dem System Zentraler Orte soll ein tragfähiges Netz technischer und sozialer Infrastruktureinrichtungen des gehobenen und spezialisierten höheren Bedarfes gesichert und entwickelt werden.

2.3 (G)

Zentralörtliche Funktionen sollen im Funktionsschwerpunkt der Mittelzentren räumlich konzentriert werden. In der Metropole Berlin und den Oberzentren sind die polyzentralen Strukturen in ihrer Funktion zu erhalten und weiter zu stärken.

2.4 (G)

Die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfes soll innerhalb der amtsfreien Gemeinden und innerhalb der Ämter für die amtsangehörigen Gemeinden abgesichert werden.

2.5 (Z)

Metropole ist die Bundeshauptstadt Berlin.

2.6 (G)

In der Metropole sollen über die oberzentralen Funktionen hinaus die Infrastruktur und die Standorte von metropolitanen Funktionen wie Entscheidungs- und Kontrollfunktionen, Innovations- und Wettbewerbsfunktionen, Zugänglichkeit und Symbolfunktionen gesichert und entwickelt werden. Die Metropole Berlin hat zentralörtliche Bedeutung im europäischen Maßstab und ist als Wirtschafts-, Wissenschafts-, Kultur-, Bildungs-, Sport-, Handels-, Messe- und politisches Zentrum zu stärken.

2.7 (Z)

Oberzentren sind die Landeshauptstadt Potsdam, Cottbus, Brandenburg an der Havel und Frankfurt (Oder).

2.8 (G)

Auf die Oberzentren sollen die hochwertigen Raumbfunktionen der Daseinsvorsorge mit überregionaler Bedeutung konzentriert werden. Dies sind insbesondere:

- Wirtschafts- und Siedlungsfunktionen,
- Einzelhandelsfunktionen,
- Kultur- und Freizeitfunktionen,
- Verwaltungsfunktionen,
- Bildungs-, Wissenschafts-, Gesundheits-, soziale Versorgungsfunktionen sowie
- großräumige Verkehrsknotenfunktionen.

Dazu sollen die in den Oberzentren vorhandenen vielfältigen Angebote an Gütern und Leistungen des spezialisierten höheren Bedarfes dem Nachfragepotenzial entsprechend gesichert, im Einzelfall qualifiziert werden.

2.9 (Z)

Mittelzentren sind Bad Freienwalde (Oder), Beeskow, Belzig, Bernau bei Berlin, Eberswalde, Eisenhüttenstadt, Erkner, Falkensee, Finsterwalde, Forst (Lausitz), Fürstenwalde/Spree, Guben, Hennigsdorf, Herzberg (Elster), Jüterbog, Königs Wusterhausen, Kyritz, Lübben (Spreewald), Lübbenau/Spreewald, Luckenwalde, Ludwigsfelde, Nauen, Neuenhagen bei Berlin, Neuruppin, Oranienburg, Prenzlau, Rathenow, Schwedt/Oder, Seelow, Spremberg, Strausberg, Teltow, Templin und Zossen.

Mittelzentren in Funktionsteilung sind Elsterwerda - Bad Liebenwerda, Lauchhammer - Schwarzheide, Perleberg - Wittenberge, Pritzwalk - Wittstock/Dosse, Schönefeld - Wildau, Senftenberg - Großräschen, Werder (Havel) - Beelitz und Zehdenick - Gransee.

2.10 (G)

In den Mittelzentren sollen für den jeweiligen Mittelbereich die gehobenen Funktionen der Daseinsvorsorge mit regionaler Bedeutung konzentriert werden. Dazu gehören insbesondere:

- Wirtschafts- und Siedlungsfunktionen,
- Einzelhandelsfunktionen,
- Kultur- und Freizeitfunktionen,
- Verwaltungsfunktionen,
- Bildungs-, Gesundheits-, soziale Versorgungsfunktionen sowie
- überregionale Verkehrsknotenfunktionen.

Dazu sollen die in den Mittelzentren vorhandenen Angebote an Gütern und Dienstleistungen des gehobenen Bedarfes dem Nachfragepotenzial entsprechend gesichert, teilweise auch qualifiziert werden.

2.11 (G)

Die jeweils als Mittelzentren in Funktionsteilung festgelegten Gemeinden sollen gemeinsam die Versorgungsfunktion für den gemeinsamen Mittelbereich übernehmen und dazu eine enge Abstimmung über die jeweilige mittelzentrale Funktionswahrnehmung durchführen. Verbindliche Kooperationsformen sollen dafür die Basis bilden.

2.12 (G)

Die Mittelzentren sollen gemeinsam mit den Gemeinden ihres Mittelbereiches Entwicklungskonzepte für den Mittelbereich entwickeln. Auf dieser Basis soll eine enge Zusammenarbeit zwischen dem Zentralen Ort und den Gemeinden seines Verflechtungsbereiches angestrebt werden.

Die Antragstellerinnen wurden im LEP B-B nicht als Zentrale Orte festgelegt. Die Antragstellerin zu 1. ist dem Mittelbereich des Mittelzentrums der Nachbargemeinde N(...) bei Berlin und die Antragstellerin zu 2. dem Mittelbereich des ca. 30 km entfernt liegenden Mittelzentrums J(...) zugehörig. Im Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg wurden im LEP B-B im Vergleich zu der Rechtslage nach dem LEP I die Anzahl der Zentralen Orte von 152 auf 54 reduziert.

Die Rechtsfolgen des Zentrale-Orte-Systems werden nach den im LEP B-B festgelegten Zielen der Raumordnung durch das Konzentrationsprinzip geprägt. Die Siedlungsentwicklung wird auf Zentrale Orte ausgerichtet. Nach dem Ziel 4.5 Abs. 1 LEP B-B ist die Entwicklung von Siedlungsflächen, in denen auch Wohnnutzungen zulässig sein sollen (Wohnsiedlungsflächen), möglich (1.) in Zentralen Orten ohne Gestaltungsraum Siedlung, (2.) im in der Festlegungskarte 1 festgelegten Gestaltungsraum Siedlung, (3.) in Nicht-Zentralen Orten durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption, (4.) innerhalb von Gemeinden mit dem festgelegten Gestaltungsraum Siedlung in Siedlungsbereichen außerhalb des Gestaltungsraums Siedlung durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption dieser Siedlungsbereiche. Auch der großflächige Einzelhandel wird hin zu Zentralen Orten gesteuert. Nach dem Ziel 4.7 Abs. 1 LEP B-B sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO vorbehaltlich des Abs. 6 nur in Zentralen Orten zulässig. Allerdings sieht der LEP B-B in Ziel 4.7 Abs. 5 und 6 besondere Regelungen für die Veränderung vorhandener oder genehmigter großflächiger Einzelhandelseinrichtungen vor und die Errichtung oder Erweiterung großflächiger Einzelhandelseinrichtungen wird abweichend von Abs. 1 unter bestimmten Voraussetzungen außerhalb Zentraler Orte ermöglicht. Wegen der näheren Einzelheiten wird auf die textlichen Festlegungen des LEP B-B (GVBl. II S. 192 ff.) Bezug genommen.

Mittelbar hat das Zentrale-Orte-System auch fiskalische Folgen für die Gemeinden. Neben den allgemeinen Schlüsselzuweisungen (§§ 7 ff. Brandenburgisches Finanzausgleichsgesetz - BbgFAG) erhalten nach dem durch Gesetz vom 27. Oktober 2006 (GVBl. I S.118) eingefügten § 14a Abs. 1 Satz 1 BbgFAG die Gemeinden, die nach der Landesplanung als Mittelzentrum festgestellt worden sind oder Sitz der Verwaltung eines Landkreises sind, als Mehrbelastungsausgleich einen Ausgleichsbetrag in Höhe von 800.000 Euro. Die in § 8 Abs. 3 BbgFAG vom 29. Juni 2004 (GVBl. I S.262) enthaltene Regelung, die durch einen höheren Gemeindegrößenansatz zu einer höheren Schlüsselzuweisung für Gemeinden führte, die als Mittelzentrum, Grundzentrum und Kleinzentrum festgestellt worden sind, ist durch das Gesetz vom 27. Oktober 2006 mit Wirkung ab dem 2. November 2006 aufgehoben worden.

Mit dem LEP B-B werden ausweislich seiner Begründung (GVBl. II 2009, S. 187) verschiedene Regelungen „abgelöst“, insbesondere § 3 Abs. 1 Brandenburgisches Landesplanungsgesetz - BbgLPIG - und der Landesentwicklungsplan Brandenburg LEP I - Zentralörtliche Gliederung -. Der Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung - LEP FS - (vgl. Verordnung zur Änderung der Verordnung über den Landesentwicklungsplan Flughafenstandortentwicklung vom 30. Mai 2006, GVBl. II S. 154) hat hingegen als sachlicher und räumlicher Teilplan in vollem Umfang Bestand und überlagert insoweit die Festlegungen des LEP B-B. Das Ziel 6.6 Abs. 3 LEP B-B regelt, dass das Ziel der Raumordnung Z 1 LEP FS unberührt bleibt.

Die Antragstellerin zu 1. hat am 3. Mai 2010, die Antragstellerin zu 2. am 12. Mai 2010 einen Normenkontrollantrag gestellt. Zur Begründung tragen sie im Wesentlichen vor:

Die Normenkontrollanträge, mit denen begehrt werde, die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den LEP B-B für unwirksam zu erklären, seien zulässig.

Sie seien antragsbefugt, denn sie könnten geltend machen, durch die Festlegungen des LEP B-B in ihrer verfassungsrechtlich garantierten Planungshoheit verletzt zu sein.

Sie seien zur Wahrung ihrer Rechte nicht gehalten, auch die entsprechende Rechtsverordnung des Landes Berlin anzugreifen. Die gemeinsamen Landesentwicklungspläne würden von den Regierungen der Länder jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen. Als Gemeinden im Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg würden sie nur durch die Rechtsverordnung des Landes Brandenburg in ihrer Planungshoheit verletzt. Sie müssten ihren Antrag daher nicht gegen das Land Berlin richten.

Die Antragstellerin zu 1. ist der Ansicht, dass der LEP B-B nicht ordnungsgemäß zustande gekommen sei. Bei der Aufstellung des Plans sei der Landtag nicht gemäß Art. 8 Abs. 5 LPIV i.V.m. § 4 LPIG beteiligt worden, weil das Benehmen mit dem zuständigen Fachausschuss des Landtages nicht hergestellt worden sei. Dies bedeute, dass die Auffassung des Gremiums, mit dem das Benehmen herzustellen ist, bei der Entscheidungsfindung zu berücksichtigen sei, was eine entsprechende Stellungnahme des Ausschusses erfordere. Eine solche habe der Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung nicht abgegeben.

Der LEP B-B leide auch unter einem Fehler, da die Landesregierung ihrer Verpflichtung nach Art. 94 Abs. 1 LV Bbg, den Landtag über die Vorbereitung von Verordnungen und Grundsatzfragen der Raumordnung frühzeitig und vollständig zu unterrichten, nicht nachgekommen sei. Die Unterrichtung durch den Chef der Staatskanzlei vom 4. September 2007 sei unvollständig, weil der von der Landesregierung zur Kenntnis genommene Entwurf des LEP B-B dem Landtag nicht übergeben worden sei und die Parlamentarier so über den Wegfall der Zentralen Orte unterhalb der Mittelzentren im Unklaren gelassen worden seien.

Darüber hinaus fehle es an einer ordnungsgemäßen Ausfertigung des LEP B-B durch den Ministerpräsidenten. Dieser habe die textlichen und zeichnerischen Festlegungen des Landesentwicklungsplans sowie die lose beigefügten undatierten Festlegungskarten nicht unterzeichnet, so dass sich eine „gedankliche Schnur“ zu der Anlage nicht herstellen lasse.

Der LEP B-B sei auch materiell rechtswidrig, weil er gegen höherrangiges Recht verstoße.

Nach Auffassung der Antragstellerin zu 2. verfügt der LEP B-B über keine hinreichende Ermächtigungsgrundlage. Der Antragsgegner habe durch den Verzicht auf eine Ausweisung von Grund- und Kleinzentren im LEP B-B einen grundlegenden Systemwechsel in der Landesplanung vollzogen, der nach dem Parlamentsvorbehalt und der Wesentlichkeitstheorie einer Entscheidung durch das Landesparlament bedürft hätte.

Die Antragstellerinnen sind der Ansicht, dass das Zentrale-Orte-System aus Oberzentren und Mittelzentren unter Verzicht auf die Festlegung von Grundzentren gegen das Ziel der Raumordnung in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG verstoße. Diese Regelung verliere nicht aufgrund des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG ihre Geltung. Der LEP B-B sei kein Fall einer ausnahmsweise materiell verfassungsrechtlich zulässigen gesetzesändernden Rechtsverordnung.

Die Antragstellerin zu 2. rügt mit einem am 11. November 2010 bei Gericht eingegangenen Schriftsatz eine Verletzung des Zitiergebotes (Art. 80 S. 3 LV Bbg) durch die Rechtsverordnung. Dem hat sich die Antragstellerin zu 1. in der mündlichen Verhandlung angeschlossen. Auch § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG sei als Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Verordnung über den LEP B-B anzusehen. Diese Norm werde im Vorspruch der Verordnung nicht als Rechtsgrundlage zitiert, obwohl der Verordnungsgeber die Ermächtigungsgrundlage vollständig in der Verordnung anzugeben habe.

Die Antragstellerin zu 2. meint ferner, aus den in § 2 Abs. 2 Nr. 1 und 2 Raumordnungsgesetz 2008 - ROG 2008 - niedergelegten Grundsätzen der Raumordnung folge, dass das Land eine Pflicht zur Sicherung der Daseinsvorsorge, zur Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen mit den Mitteln der Raumordnung habe. Wie diese Sicherung im Einzelnen erfolgen solle, regule der LEP B-B nicht. Der Plangeber habe es einzig bei dem unverbindlichen Grundsatz 2.4 LEP B-B belassen. Dies widerspreche dem Konkretisierungsgebot des § 2 Abs. 1, Abs. 2 Nr. 3 Satz 1 ROG 2008. Zudem sei das Gebot der Konfliktbewältigung als Ausformung des Abwägungsgebotes verletzt, weil der Plangeber nicht geregelt habe, wie die mittelzentrale Verantwortungsgemeinschaft ausgeübt werden müsse.

Die Antragstellerinnen rügen zudem, dass der Wegfall der Zentralen Orte der Nahbereichsstufe und die bei ihnen unterbliebene Zuweisung einer zentralörtlichen Funktion sowie die daran anknüpfenden raumordnerischen Vorgaben sie in ihrer Planungshoheit (Art. 28 GG, Art. 97 LV Bbg) verletzen. Der Antragsgegner habe der Bedeutung der Planungshoheit nicht hinreichend Rechnung getragen.

Ferner vertreten die Antragstellerinnen die Auffassung, bei der Aufstellung des LEP B-B sei dem Abwägungsgebot (Art. 8 Abs. 4 i.V.m. Art. 7 Abs. 4 LPIV) nicht Genüge getan worden. Insbesondere liege hinsichtlich der Entscheidung, auf eine Festlegung der Zentralen Orte der unteren Stufe (Grundzentren, Nahversorgungszentren) zu verzichten, ein Abwägungsausfall vor, da eine echte Abwägung im Rahmen des Ordnungsverfahrens nicht stattgefunden habe. Vielmehr habe der Verzicht auf die Ausweisung von Grundzentren bereits vor Abschluss des Ordnungsverfahrens im Rahmen der Änderung des Brandenburgischen Finanzausgleichsgesetzes durch Gesetz vom 27. Oktober 2006 festgestanden. Diesem Gesetz habe bereits der Verzicht auf die Ausweisung von Zentren der Nahversorgung zugrunde gelegen. Etwas anderes habe im Abwägungsverfahren zum LEP B-B nicht ernsthaft zur Disposition gestanden.

Die Antragstellerinnen tragen zudem vor, dass sie ungeachtet ihrer fehlenden raumordnungsrechtlichen Ausweisung als Zentraler Ort zentralörtliche Funktionen wahrnehmen müssten. Dies führe bei der Antragstellerin zu 2. zu Einnahmeausfällen in Höhe von rund 2,3 Mio. Euro. Sie erhalte in Anwendung des geltenden Finanzausgleichsgesetzes nur gekürzte Schlüsselzuweisungen. Dies sei u.a. der Grund dafür, dass sie seit 2011 einen Haushaltsausgleich nicht mehr erreichen könne und auf der Grundlage eines

Haushaltsentwicklungskonzeptes zu arbeiten habe. Das Mittelzentrum J(...) könne Aufgaben für die ihm zugeordnete Antragstellerin zu 2. infolge räumlich großer Entfernung von etwa 30 km nicht wahrnehmen.

Die Antragstellerin zu 1. macht weiter geltend, dass der LEP B-B abwägungsfehlerhaft sei, weil er die Besonderheiten der Gemeinden im Berliner Umland nicht berücksichtige. Der sehr geringe Anteil der Zentralen Orte werde den raumordnungsrechtlichen Erfordernissen nicht gerecht. Die Zielfestlegung, dass großflächige Einzelhandelseinrichtungen nur in Zentralen Orten zulässig seien, stelle einen unzulässigen Eingriff in ihre Planungshoheit dar. Der in der Gemeinde bestehende Baumarkt solle insbesondere um einen „Baustoff-Drive-In“ erweitert werden. Sie habe daher einen Vorentwurf für einen Änderungsbebauungsplan zum Multicenter F(...) erarbeiten lassen.

Die Antragstellerinnen beantragen, die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009 (GVBl. II S. 186) einschließlich des darin zum Bestandteil der Verordnung erklärten Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg (LEP B-B) für unwirksam zu erklären.

Der Antragsgegner beantragt, die Normenkontrollanträge zurückzuweisen.

Er hält die Anträge für unzulässig, weil ihnen das Rechtsschutzinteresse bzw. Rechtsschutzbedürfnis fehle. Diese seien für jede Bestimmung der Rechtsverordnung gesondert zu prüfen. Normenkontrollanträgen, die sich gegen die Antragstellerinnen nicht betreffende Normen richteten, wie die Zielfestlegung des LEP B-B zum Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International oder die Festlegungen zu Nutzungen militärischer und ziviler Konversionsflächen, sei das Rechtsschutzbedürfnis abzusprechen.

Den Anträgen fehle auch deshalb das Rechtsschutzinteresse, weil die Antragstellerinnen die isolierte Aufhebung der von der Regierung des Landes Brandenburg erlassenen Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg beehrten. Die Länder Berlin und Brandenburg betrieben eine auf Dauer angelegte gemeinsame Raumordnung und Landesplanung. Die Gemeinsamkeit der Landesentwicklungsplanung sei Kern des Landesplanungsvertrages der Hauptstadtregion. Eine isolierte Aufhebung einer Rechtsverordnung scheitere an der Gemeinsamkeit der Landesplanung in Berlin und Brandenburg, wie sie insbesondere in Art. 8 Abs. 6 LPiV zum Ausdruck komme. Für eine isolierte Aufhebung der brandenburgischen Rechtsverordnung fehle das Rechtsschutzinteresse, weil sie in Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung aus Art. 8 Abs. 6 LPiV umgehend wieder in Kraft zu setzen wäre.

Die Anträge seien auch unbegründet.

Die Verordnung über den LEP B-B sei formell rechtmäßig zustande gekommen, jedenfalls sei eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften nach Art. 9 Abs. 1 LPiV unbeachtlich, da diese nicht innerhalb eines Jahres nach der öffentlichen Bekanntmachung der Verordnung geltend gemacht worden seien.

Bei der Aufstellung des LEP B-B sei der zuständige Fachausschuss des Landtages ordnungsgemäß beteiligt worden. Der Umstand, dass der Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung am 15. Januar 2009 keine Stellungnahme zum LEP B-B abgegeben, diesen aber zur Kenntnis genommen habe, führe nicht dazu, dass das Benehmen nicht hergestellt worden wäre.

Eine Verletzung der Unterrichtungspflicht nach Art. 94 LV Bbg sei weder festzustellen noch würde dies zu einem Erfolg der Normenkontrolle führen. Mit dem Schreiben des Chefs der Staatskanzlei vom 4. September 2007 sei das Parlament über die relevanten Planungsabsichten vor Durchführung und Abschluss des Beteiligungsverfahrens umfassend informiert worden. Insofern habe es innerhalb des politischen Beurteilungsspielraums der Regierung gelegen, die Unterrichtung auf die zu diesem Zeitpunkt mitteilungsreifen Planungsgegenstände zu beschränken. Im Übrigen sei die Unterrichtung kein Gültigkeitserfordernis für Rechtsverordnungen.

Auch ein Ausfertigungsmangel sei nicht erkennbar. Zwar seien die zum Landesentwicklungsplan gehörenden Festlegungskarten nicht eigens ausgefertigt worden, es sei jedoch durch eindeutige Angaben im Verordnungstext eine „gedankliche Schnur“ zwischen den Karten und der Verordnung hergestellt worden, da die Verordnung auf zwei bestimmte und genau bezeichnete Karten Bezug nehme.

Der LEP B-B sei auch materiell rechtmäßig. Er habe mit Art. 8 LPiV eine wirksame gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Dabei sei insbesondere die Ausgestaltung der zentralörtlichen Gliederung nach Art. 8 Abs. 2 Nr. 1 LPiV dem Inhalt des Landesentwicklungsplans vorbehalten worden, was unter dem Blickwinkel des Parlamentsvorbehalts unbedenklich sei. Der Gesetzesvorbehalt verpflichte dazu, in grundlegenden normativen Bereichen, zu denen vor allem die Grundrechtsverwirklichung zähle, alle wesentlichen Entscheidungen durch den Gesetzgeber zu treffen. Weder das Grundgesetz noch die Landesverfassung enthielten einen Totalvorbehalt, nach dem alle mehr oder weniger bedeutsamen Fragen vom Gesetzgeber zu entscheiden seien. Über den Inhalt und die konkrete Ausgestaltung der zentralörtlichen Gliederung müsse nicht durch Gesetz entschieden werden.

Ein Verstoß gegen § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG liege nicht vor. § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG regelt, dass die in Absatz 1 enthaltenen Ziele nur so lange fortgälten, bis sie durch Wirksamwerden entsprechender oder widersprechender Ziele in den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen ersetzt werden, was verfassungsrechtlich nicht zu kritisieren sei. Die Öffnungsklausel habe lediglich vorweggenommen, dass im Falle der Aufstellung eines Landesentwicklungsplans, der entgegenstehende Ziele der Raumordnung normiere, keine nochmalige Befassung des Parlaments notwendig werde. Der Gesetzgeber habe bereits vorab verfügt, dass eine Rechtsverordnung, die dem Maßstab des Art. 8 LPIV entspreche, entgegenstehende Ziele der Raumordnung regeln könne.

Auch gegen das in Art. 80 Satz 3 LV Bbg geregelte Zitiergebot werde nicht verstoßen. Die Antragstellerinnen verkennten den Unterschied zwischen der Ermächtigungsgrundlage einer Rechtsverordnung und der Norm, die die Rechtmäßigkeit des Inhalts der Rechtsverordnung begründe. Ermächtigungsgrundlage des LEP B-B sei Art. 8 Abs. 6 LPIV. § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG enthalte keine Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen, sondern habe nur klarstellende Natur. Geregelt würden, wie der Antragsgegner in der mündlichen Verhandlung ausgeführt hat, nur die Konsequenzen bei Aufstellung gemeinsamer Landesentwicklungspläne nach Art. 8 LPIV. Damit werde lediglich klarstellend der Grundsatz „lex posterior derogat legi priori“ zum Ausdruck gebracht. Es würden entgegenstehende Ziele der Raumordnung (hier: § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG) unwirksam, wenn sie durch spätere gemeinsame Landesentwicklungspläne ersetzt würden. § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG könne hinweggedacht und der LEP B-B gleichwohl rechtmäßig erlassen werden. Im Übrigen führe selbst ein Verstoß gegen das Zitiergebot nicht zur Unwirksamkeit der Verordnung. Der Einwand sei vielmehr nach Art. 9 Abs. 1 LPIV unbeachtlich, weil er nicht innerhalb der Jahresfrist vorgetragen worden sei.

Die Gewährleistung der Grundversorgung der Bevölkerung werde durch den LEP B-B nicht in Frage gestellt. Zum einen seien die von der Antragstellerin zu 2. angesprochenen Regelungen des Raumordnungsgesetzes 2008 zum Zeitpunkt der Verkündung des LEP B-B noch nicht in Kraft gewesen. Zum anderen nehme der LEP B-B mit dem Grundsatz 2.4 explizit darauf Bezug, dass die Versorgung der Bevölkerung mit Gütern und Dienstleistungen des Grundbedarfs innerhalb der amtsfreien Gemeinden und innerhalb der Ämter für die amtsangehörigen Gemeinden abgesichert werden solle, was bereits der Pflicht aus § 2 der Kommunalverfassung entspreche. Ein derartiger planerischer Ansatz liege innerhalb seiner Gestaltungsfreiheit.

Der Wegfall der Zentralen Orte der Nahbereichsstufe verletze nicht die kommunale Planungshoheit. Das Zentrale-Orte-Prinzip sei nicht Ausfluss des Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, da die Rechtsstellung den Gemeinden durch einen außergemeindlichen Planungsträger zugewiesen werde. Die Veränderung des zentralörtlichen Prinzips könne daher keinen Eingriff in die kommunale Selbstverwaltungsgarantie darstellen.

Bei der Aufstellung des LEP B-B seien auch keine Abwägungsfehler unterlaufen. Insbesondere habe die zum 1. Januar 2007 und damit ca. 2,5 Jahre vor Erlass des LEP B-B in Kraft getretene Änderung des Finanzausgleichsgesetzes nicht zu einem Abwägungsausfall des Plangebers geführt. Gegenstand des Rechtsstreits sei der LEP B-B. Die Rügen der Antragstellerinnen richteten sich hingegen gegen das Finanzausgleichssystem des Landes Brandenburg. § 14a BbgFAG sei eine landesgesetzliche Regelung, die Mittelzentren finanzielle Zuweisungen gewähre. Sie bedeute hingegen nicht, dass die Landesplanung gehindert wäre, Grundzentren festzulegen. Die Norm treffe keine landesplanerischen Vorentscheidungen. Auch im Hinblick auf die konkrete Situation der Antragstellerinnen zu 1. und 2. seien bei der Aufstellung des LEP B-B Abwägungsfehler nicht unterlaufen.

Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakten und die vom Antragsgegner vorgelegten Verwaltungsvorgänge (46 Leitzordner) Bezug genommen, die vorgelegen haben und - soweit erforderlich - zum Gegenstand der mündlichen Verhandlung gemacht worden sind.

Der Senat hat die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg vom 31. März 2009 (Gesetz- und Verordnungsblatt für das Land Brandenburg, Teil II vom 14. Mai 2009, S. 186) einschließlich des darin zum Bestandteil der Verordnung erklärten Landesentwicklungsplans Berlin-Brandenburg für unwirksam erklärt. Die Revision wurde nicht zugelassen.

Aus den Gründen:

Die Normenkontrollanträge sind zulässig (I.) und begründet (II.).

I. Die Anträge, die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den LEP B-B für unwirksam zu erklären, sind zulässig.

1. Die Normenkontrollen sind statthaft. Das Oberverwaltungsgericht entscheidet im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO auf Antrag über die Gültigkeit u.a. von „anderen“ im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt.

Die angegriffene Verordnung über den LEP B-B ist mit ihren Festlegungen eine im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift. Zu den Rechtsvorschriften gehören Rechtsverordnungen. Denen stehen Vorschriften gleich, die dadurch Rechtsnormqualität erlangt haben, dass sie unabhängig von ihrem materiellen Gehalt durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt worden sind (BVerwG, Urteil vom 20. November 2003 - BVerwG 4 CN

6/03 -, BVerwGE 119, 217, juris Rn. 25 m.w.N.). Der Landesentwicklungsplan LEP B-B wurde von den Regierungen der vertragsschließenden Länder gemäß Art. 8 Abs. 6 Satz 1 Landesplanungsvertrag - LPIV - in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 10. Februar 2008 (GVBl. I S. 42) als Rechtsverordnung erlassen. Der LEP B-B mit seinen textlichen und zeichnerischen landesplanerischen Festlegungen als Zielen und Grundsätzen der Raumordnung (§ 3 Nr. 2 und 3 ROG 1998/2008) ist damit eine der Normenkontrolle unterliegende Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. In der Rechtsprechung ist geklärt, dass in einem Raumordnungsplan enthaltene Ziele der Raumordnung Rechtsvorschriften im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sind (BVerwG, Beschluss vom 15. Juni 2009 - BVerwG 4 BN 10/09 -, NVwZ 2009, 1226, juris Rn. 6). Gleiches gilt, soweit der LEP B-B Grundsätze der Raumordnung festlegt, die nach § 3 Nr. 3 ROG vom 18. August 1997 - ROG 1998 - (BGBl. I S. 2081) als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu dienen bestimmt sind und die an und für sich einer anderen Normkategorie zuzuordnen wären. Da auch die Grundsätze der Raumordnung als Teil des LEP B-B förmlich als Rechtsverordnung erlassen und dabei unabhängig von ihrem materiellen Gehalt durch Rechtsverordnung für verbindlich erklärt worden sind, handelt es sich um der Normenkontrolle unterliegende Rechtsvorschriften (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 2003, a.a.O., juris Rn. 25; Beschluss vom 15. Juni 2009, a.a.O., juris Rn. 8; BayVGh, Urteil vom 22. Januar 2009 - 4 N 08.708 -, juris Rn. 20).

Das Landesrecht bestimmt, dass die im Rang unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsverordnungen über den LEP B-B der Normenkontrolle unterliegen. Die Rechtsverordnungen nach Art. 8 Abs. 6 LPIV, also die Landesentwicklungspläne, unterliegen nach Art. 3 Abs. 2 LPIV der Normenkontrolle nach § 47 VwGO durch das Oberverwaltungsgericht Berlin-Brandenburg (s.a. OVG Bbg, Urteil vom 10. Februar 2005 - 3 D 104/03.NE -, LKV 2005, 306; juris Rn. 56; Urteil vom 27. August 2003 - 3 D 5/99.NE -, LKV 2004, 319, juris Rn. 90).

2. Die am 3. bzw. 12. Mai 2010 eingegangenen Anträge sind gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO fristgerecht innerhalb eines Jahres nach der Verkündung der Verordnung über den LEP B-B am 14. Mai 2009 gestellt worden.

3. Die Antragstellerinnen sind hinsichtlich ihrer Anträge, die Rechtsverordnung über den LEP B-B insgesamt für unwirksam zu erklären, in vollem Umfang antragsbefugt im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Den Antrag kann danach jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Vorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde stellen.

a) Die antragstellenden Gemeinden sind als Gebietskörperschaften des öffentlichen Rechts juristische Personen (vgl. § 1 Abs. 1 BbgKVerf, BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 - BVerwG 4 NB 10/88 -, BVerwGE 81, 307, juris Rn. 13). Soweit sie die Normenkontrollanträge als juristische Personen stellen, sind sie antragsbefugt gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 1. Alt. VwGO. Die Anforderungen an die Geltendmachung einer Rechtsverletzung im Sinne der vorgenannten Norm dürfen nicht überspannt werden. Erforderlich, aber auch ausreichend für die Antragsbefugnis ist, dass die Antragstellerinnen hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch die Festsetzungen der Verordnung in einem subjektiven Recht verletzt sind. An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sind dabei keine höheren Anforderungen zu stellen als nach § 42 Abs. 2 VwGO. Demnach ist die Antragsbefugnis nur zu verneinen, wenn die Verletzung eines Rechtes offensichtlich nach keiner Betrachtungsweise möglich erscheint (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. November 2003 - BVerwG 4 CN 6/03 -, BVerwGE 119, 217, juris Rn. 39; Beschluss vom 17. Dezember 2012 - BVerwG 4 BN 19/12 -, BRS 79 Nr. 65, juris Rn. 3; OVG Bln-Bbg, Urteil vom 21. März 2013 - OVG 10 A 1.10 -, juris Rn. 32; Urteil vom 12. Mai 2006 - OVG 12 A 28.05 -, LKV 2007, 32, juris Rn. 46).

Die Antragstellerinnen machen geltend, durch die landesplanerischen Festlegungen der Verordnung über den LEP B-B in ihren Rechten, zumindest in ihrer Planungshoheit und damit in ihrem durch Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG, Art. 97 Abs. 1 der Verfassung des Landes Brandenburg (LV Bbg) gewährleisteten Selbstverwaltungsrecht verletzt zu sein. Sie tragen damit hinreichend substantiiert Tatsachen vor, die es zumindest als möglich erscheinen lassen, dass sie durch die Festlegungen des LEP B-B in ihren subjektiven Rechten verletzt werden. Die Planungshoheit der Gemeinden umfasst das ihnen als Selbstverwaltungskörperschaften zustehende Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung in ihrem Gebiet. Die Gemeinden können sich deshalb gegenüber überörtlichen Planungen auf das Selbstverwaltungsrecht berufen, wozu regelmäßig erforderlich ist, dass geltend gemacht werden kann, die angegriffene Planung durchkreuze bereits konkretisierte gemeindliche Planungsabsichten oder beeinträchtige diese nachhaltig. Eine eigene hinreichend bestimmte Planung muss noch nicht verbindlich sein (BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 - BVerwG 4 NB 10/88 -, BVerwGE 81, 307, juris Rn. 17; Urteil vom 15. Dezember 1989 - BVerwG 4 C 36/86 -, BVerwGE 84, 209, juris Rn. 31 m.w.N.; Hahn, LKV 2006, 193 [198]).

Eine Verletzung der Planungshoheit der Antragstellerinnen erscheint möglich. Bei den Festlegungen des LEP B-B handelt es sich um Eingriffe in ihre Planungshoheit. Adressaten des Landesentwicklungsplans sind u.a. die Gemeinden. Der Landesentwicklungsplan legt Grundsätze und Ziele der Raumordnung fest (vgl. Art. 8 Abs. 2 LPIV). Ziele der Raumordnung sind Festlegungen, die materiell geeignet sind, normative Bindungen zu erzeugen, da sie verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbar, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raumes aufweisen (vgl. § 3 Nr. 1 ROG 1998 und § 3 Abs. 1 Nr. 3 ROG 2008). Der LEP B-B legt mit seinen textlichen Zielen ein Zentrale-Orte-System

abschließend fest (vgl. Z 2.1, 2.5, 2.9), in dem die Antragstellerinnen nicht als Zentrale Orte festgelegt worden sind. Hieraus folgen für sie verbindliche Vorgaben, die sie in ihrem Recht auf Planung und Regelung der Bodennutzung im Gemeindegebiet beschränken. So hat das Ziel 4.5 für die Antragstellerin zu 2., die kein Zentraler Ort ist und bei der in der Festlegungskarte 1 kein Gestaltungsraum Siedlung festgelegt wurde, zur Folge, dass die Entwicklung von Siedlungsflächen, in denen auch Wohnnutzungen zulässig sein sollen, nur möglich ist durch Innenentwicklung sowie im Rahmen der zusätzlichen Entwicklungsoption. Planungen zur Siedlungsentwicklung im Gemeindegebiet werden daher nachhaltig eingeschränkt. Zudem wird ihre Siedlungsentwicklung durch das Ziel 5.2 gesteuert. Der in der Festlegungskarte 1 in ihrem Gemeindegebiet festgelegte Freiraumverbund ist danach zu sichern und in seiner Funktionsfähigkeit zu entwickeln. Raumbedeutsame Inanspruchnahmen und Neuzerschneidungen durch Infrastrukturtrassen, die die räumliche Entwicklung oder Funktion des Freiraumverbundes beeinträchtigen, sind im Freiraumverbund regelmäßig ausgeschlossen. Durch das Ziel 4.7 wird das Recht der Antragstellerin zu 1. als Nicht-Zentraler Ort auf Planung der Bodennutzung in ihrem Gebiet berührt. Danach sind großflächige Einzelhandelseinrichtungen im Sinne von § 11 Abs. 3 BauNVO vorbehaltlich des Abs. 6 nur in Zentralen Orten zulässig, also im Gebiet der Antragstellerin zu 1. grundsätzlich nicht (vgl. dazu OVG Bln-Bbg, Urteil vom 12. Mai 2006 - OVG 12 A 28.05 -, BRS 70 Nr. 4, juris, Rn. 78). Vorhaben oder genehmigte größere Einzelhandelseinrichtungen können nach Z 4.7. Abs. 5 nur verändert werden, wenn hierdurch die genehmigten Verkaufsflächen sowohl insgesamt als auch für zentrenrelevante Sortimente nicht erhöht werden. Die Antragstellerin zu 1. hat substantiiert dargelegt, dass hierdurch die Entwicklung der im Gemeindegebiet gelegenen Einzelhandelseinrichtung „M(...)“ u.a. mit einem Möbel- und einem Baumarkt sowie Lebensmittelmärkten beschränkt wird. Sie habe die Absicht, angesichts des vom Baumarkt geplanten Vorhabens eines „Baustoff-Drive-In“ den Bebauungsplan Nr. 7 „M(...)“ zu ändern. Im Falle der Wirksamkeit der im LEP B-B festgelegten Ziele hätten die Antragstellerinnen die sich daraus ergebenden Vorgaben bei ihrer Planung und allen sonstigen Maßnahmen, durch die Grund und Boden in Anspruch genommen oder räumliche Entwicklungen eines Gebietes beeinflusst werden, zu beachten, wie sich aus § 4 Abs. 1 ROG 1998 (ähnlich § 4 Abs. 1 ROG 2008) ergibt. Die Bauleitpläne der Antragstellerinnen wären nach Maßgabe des § 1 Abs. 4 BauGB den Zielen der Raumordnung und damit auch den Festlegungen in dem angegriffenen LEP B-B anzupassen. Abweichungen von den Zielen der Raumordnung und Landesplanung sind zwar rechtlich zulässig, gemäß Art. 10 LPIV jedoch nur in eingeschränktem Umfang. Die Antragstellerinnen haben auch mit ihrem Vorbringen, dass der LEP B-B mit seiner abschließenden zentralörtlichen Gliederung ohne die Stufe der Grundzentren wegen eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht, insbesondere das Zitiergebot (Art. 80 Satz 3 LV Bbg) und § 3 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BbgLPIG, unwirksam sei, hinreichend substantiiert eine mögliche Verletzung ihrer Planungshoheit dargelegt.

b) Darüber hinaus sind die Antragstellerinnen auch in ihrer Eigenschaft als Behörde (vgl. § 1 Abs. 1 VwVfG Bbg) unter den erleichterten Voraussetzungen des § 47 Abs. 2 Satz 1 2. Alt. VwGO antragsbefugt. Danach kann den Antrag jede Behörde stellen. Eine Gemeinde als Behörde kann daher die Prüfung der Gültigkeit einer von ihr zwar nicht erlassenen, aber in ihrem Gebiet geltenden Rechtsvorschrift im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO stets beantragen, wenn sie die Vorschrift als Behörde zu beachten hat. Ihre Antragsbefugnis ist damit nicht davon abhängig, dass die zu beachtende Rechtsvorschrift die Gemeinde in ihrem Recht auf Selbstverwaltung konkret beeinträchtigt (BVerwG, Beschluss vom 15. März 1989 - BVerwG 4 NB 10/88 -, BVerwGE 81, 307, juris Ls. 1 u. Rn. 13 f.). Die Antragsbefugnis der Antragstellerinnen liegt somit vor, weil die im LEP B-B festgelegten Ziele der Raumordnung auch in ihrem Hoheitsgebiet gelten und sie diese als örtliche Stellen beachten und ihre Bauleitpläne daran anpassen müssen (§ 4 Abs. 1 ROG, § 1 Abs. 4 BauGB; vgl. auch OVG Bbg, Urteile vom 27. August 2003 - 3 D 5/99.NE -, LKV 2004, 319, juris Rn. 96 und vom 10. Februar 2005 - 3 D 104/03.NE -, LKV 2005, 306, juris Rn. 64).

c) Die Antragstellerinnen sind hinsichtlich der gegen die Rechtsverordnung der Landesregierung des Landes Brandenburg über den LEP B-B insgesamt gerichteten Normenkontrollanträge auch in vollem Umfang antragsbefugt. Der Standpunkt des Antragsgegners, die Anträge auf vollständige Aufhebung des LEP B-B seien teilweise unzulässig, weil sie sich auch gegen die Antragstellerinnen nicht betreffende Normteile richteten und für jede Bestimmung der Rechtsverordnung die Antragsbefugnis gesondert zu prüfen sei, steht nicht im Einklang mit den Bestimmungen des Verwaltungsprozessrechts. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO verlangt lediglich die Darlegung, durch die angegriffene Rechtsvorschrift in einem bestimmten Aspekt rechtlich betroffen zu sein (BVerwG, Urteil vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 CN 6/04 -, NVwZ 2005, 695, juris Rn. 15). Kann ein Antragsteller geltend machen, durch Festsetzungen des (Raumordnungs-) Plans in eigenen Rechten verletzt zu sein, muss das Normenkontrollgericht die Wirksamkeit des Plans wegen der Funktion des Normenkontrollverfahrens als objektives Prüfungsverfahren grundsätzlich umfassend prüfen. Dem umfassenden Prüfungsrecht entspricht eine ebenso umfassende Antragsbefugnis (vgl. Gerhardt/Bier in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand: April 2013, § 47 Rn. 53). Der gegen den Plan insgesamt gerichtete Normenkontrollantrag darf daher grundsätzlich nicht deshalb als teilweise unzulässig verworfen werden, weil er möglicherweise nur für teilnichtig zu erklären ist. Er darf, wenn die Gemeinde nur von unwirksamen und abtrennbaren Teilbereichen der Festlegung betroffen ist, nicht mit der nachteiligen Kostenfolge als teilweise unbegründet zurückgewiesen werden. Anders als die Anfechtungsklage nach § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO setzt die Erklärung, dass eine Rechtsvorschrift unwirksam ist, nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO eine Verletzung eigener Rechte des Antragstellers nicht voraus. Das Verfahren der Normenkontrolle nach § 47 VwGO dient nicht nur dem subjektiven Rechtsschutz; es stellt zugleich ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle dar (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. April 2008 - BVerwG 4 CN 1/07 -, BVerwGE 131, 100, juris Rn. 13; Beschluss vom 16. März 2010 - BVerwG 4 BN 66/09 -, NVwZ 2010, 1246, juris Rn. 20; Urteil vom 17. Februar 2005 - BVerwG 7 CN 6/04 -, NVwZ 2005, 695, juris Rn. 15; Gerhardt/Bier in: Schoch/Schneider/Bier, a.a.O., § 47 Rn. 53; OVG Bbg, Urteil

vom 10. Februar 2005 - 3 D 104/03.NE -, LKV 2005, 306, juris Rn. 65; OVG Bln-Bbg, Urteil vom 27. Oktober 2011 - OVG 10 A 11.08 -, NVwZ-RR 2012, 152, juris Rn. 21).

Im Einzelfall kann bei Teilbarkeit des Plans dem Normenkontrollantrag, soweit er auch solche Teile des Plans erfasst, von denen der Antragsteller nicht betroffen wird, jedoch das erforderliche Rechtsschutzinteresse fehlen. Es ist allerdings nicht Aufgabe der Antragstellerinnen darzulegen, welche Auswirkungen der geltend gemachte Rechtsfehler auf den Plan insgesamt hat. Sie wären regelmäßig überfordert, müssten sie das einem Plan zugrunde liegende Gesamtkonzept nachvollziehen und daraus Erkenntnisse für die Abhängigkeit einzelner Festsetzungen voneinander bzw. über deren objektive Trennbarkeit und den für die Teilbarkeit ebenfalls erheblichen hypothetischen Willen des Plangebers gewinnen. Die Antragstellerinnen können mit ihrem Antrag lediglich dann trotz Darlegung einer Rechtsverletzung ausnahmsweise mit der Folge der (teilweisen) Unzulässigkeit zu weit greifen, wenn sie auch solche sie nicht berührende Teile des Plans mit einbeziehen, die sich schon aufgrund vorläufiger Prüfung offensichtlich und auch für die Antragstellerinnen erkennbar als abtrennbare und selbständig lebensfähige Teile einer unter dem Dach eines einheitlichen Plans zusammengefassten Gesamtregelung darstellen (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. April 2008 - BVerwG 4 CN 1/07 -, BVerwGE 131, 100, juris Rn. 13 m.w.N.; Gerhardt/Bier in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand April 2013, § 47 Rn. 53).

Ein Ausnahmefall, bei dem den gegen die Rechtsverordnung der Landesregierung über den LEP B-B gerichteten Normenkontrollanträgen das Rechtsschutzinteresse fehlen würde, liegt nach den vorgenannten Grundsätzen nicht vor. Der Antragsgegner hat schon nicht substantiiert dargetan, welche textlichen oder zeichnerischen Festlegungen die Antragstellerinnen offensichtlich und erkennbar nicht berühren würden. Vor dem Hintergrund, dass im Planungsverfahren die Teilunwirksamkeit im Verhältnis zur Gesamtunwirksamkeit eine von besonderen Umständen abhängige Ausnahme darstellt, hat der Antragsgegner auch nicht dargetan, dass schon aufgrund der vorläufigen Prüfung offensichtlich und auch für die Antragstellerinnen erkennbar Teile der Festlegung des LEP B-B abtrennbar sind und selbständig lebensfähige Teile darstellen. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Antragstellerinnen in ihren Normenkontrollanträgen im Kern das veränderte abschließende Zentrale-Orte-System angreifen, in dem sie nicht als Zentrale Orte festgelegt wurden. Dies hat zur Folge, dass sie einer Vielzahl ihre Planung einschränkenden verbindlichen Vorgaben, z.B. zur Entwicklung ihrer Siedlungsflächen und zur Zulässigkeit großflächiger Einzelhandelseinrichtungen, ausgesetzt sind. Angesichts dessen müssen sie bei vorläufiger Prüfung nicht ohne weiteres erkennen, dass hier möglicherweise eine Teilunwirksamkeit des LEP B-B in Betracht kommen könnte und sie daher sie nicht berührende Teile des Plans nicht in ihren Antrag einbeziehen dürfen.

4. Entgegen der Ansicht des Antragsgegners steht dem Rechtsschutzinteresse für die Normenkontrollanträge allein gegen die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den LEP B-B nicht entgegen, dass die Länder Berlin und Brandenburg eine auf Dauer angelegte, gemeinsam abgestimmte Raumordnung und Landesplanung betreiben und sich verpflichtet haben, die gemeinsamen Grundsätze und Ziele der Raumordnung für den gemeinsamen Planungsraum u.a. in gemeinsamen Landesentwicklungsplänen festzulegen (vgl. Art. 1 Abs. 1 und 2, Art. 8 LPIV). Der Antragsgegner stellt mit seiner Rechtsansicht, den Anträgen fehle das Rechtsschutzinteresse, weil er in Umsetzung der gesetzlichen Verpflichtung aus Art. 8 LPIV den Landesentwicklungsplan (inhaltsgleich) umgehend wieder in Kraft setzen müsste, zu hohe Anforderungen an das Rechtsschutzinteresse im Normenkontrollverfahren und berücksichtigt nicht hinreichend, dass es sich bei den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen um zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg abgestimmte parallele Rechtssetzungen handelt, die von den Regierungen der beiden Länder jeweils als selbständig angreifbare Rechtsverordnungen mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen werden.

Wie erwähnt, kommt es nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags maßgeblich darauf an, ob der Antragsteller geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in seinen Rechten verletzt zu sein oder verletzt zu werden. Wird diese Hürde genommen, so ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts regelmäßig auch das erforderliche Rechtsschutzinteresse gegeben. Mit dem Erfordernis eines allgemeinen Rechtsschutzinteresses neben der Antragsbefugnis soll nur vermieden werden, dass die Gerichte in eine Normprüfung eintreten müssen, deren Ergebnis für den Antragsteller wertlos ist. Zu fragen ist somit, ob der Antragsteller durch die von ihm angestrebte Unwirksamkeitserklärung der Norm seine Rechtsstellung verbessern kann. Es ist aber nicht erforderlich, dass die begehrte Unwirksamkeitserklärung unmittelbar zum eigentlichen Rechtsschutzziel führt. Sie muss also auch nicht per se zur Folge haben, dass die Antragstellerinnen zu Zentralen Orten werden. Für das Rechtsschutzinteresse reicht es aus, dass sich nicht ausschließen lässt, dass die gerichtliche Entscheidung für die Antragstellerinnen von Nutzen sein kann. Es genügt, wenn - im Sinne einer tatsächlichen Prognose - zu erwarten ist, dass die Regierung des Landes Brandenburg mit Geltung für ihr Hoheitsgebiet eine neue Verordnung über den Landesentwicklungsplan erlassen wird, die möglicherweise für die Antragstellerinnen günstigere Festlegungen enthält. Unnützlich wird das Normenkontrollgericht nur in Anspruch genommen, wenn die Antragstellerinnen unabhängig vom Ausgang des Normenkontrollverfahrens keine reale Chance haben, ihr eigentliches Ziel zu erreichen (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. April 2002 - BVerwG 4 CN 3/01 -, NVwZ 2002, 1126, juris Rn. 10 m.w.N.; OVG Bbg, Urteil vom 10. Februar 2005 - 3 D 104/03.NE -, LKV 2005, 306, juris Rn. 67; Gerhardt/Bier in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand April 2013, § 47 Rn. 77).

Gemessen an diesen Grundsätzen besteht für die Normenkontrollanträge der Antragstellerinnen ein Rechtsschutzinteresse, denn es lässt sich nicht ausschließen, dass die gerichtliche Entscheidung für sie von

Nutzen sein kann. Es ist nämlich möglich, dass im Fall der von den Antragstellerinnen angestrebten rechtskräftigen Unwirksamkeitserklärung des LEP B-B die Landesregierung Brandenburg zumindest mit Geltung für ihr Hoheitsgebiet eine neue Verordnung über den Landesentwicklungsplan erlassen wird, die möglicherweise hinsichtlich der Ausgestaltung der zentralörtlichen Gliederung ein verändertes, für die Antragstellerinnen günstigeres Konzept enthalten könnte. Im Fall einer neuen Beschlussfassung wäre für den Verordnungsgeber bei der Abwägung die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Raumordnungsplan maßgebend (vgl. § 12 Abs. 3 ROG 2008). Bei Fortgeltung des Grundsatzes, dass vorhandene Stärken vorrangig genutzt und ausgebaut werden sollen (§ 1 Abs. 2 Satz 2 LEPro 2007), hätte der Verordnungsgeber bei der Ausgestaltung des Zentralen-Orte- Konzeptes zu beachten, dass nach § 2 Abs. 2 Nr. 3 ROG 2008 die Versorgung mit Dienstleistungen und Infrastrukturen der Daseinsvorsorge, insbesondere die Erreichbarkeit von Einrichtungen und Angeboten der Grundversorgung für alle Bevölkerungsgruppen zur Sicherung von Chancengerechtigkeit in den Teilräumen in angemessener Weise zu gewährleisten ist; dies gilt nach der Norm ausdrücklich „auch in dünn besiedelten Regionen“. Für Einrichtungen und Angebote der Grundversorgung gilt also auch dort ein Mindeststandard. Die Grundversorgung muss nicht in jeder Gemeinde erbracht werden, sondern kann sich auf die unterste Ebene Zentraler Orte beschränken, wobei allerdings deren Erreichbarkeit auch in dünn besiedelten Regionen für alle Bevölkerungsgruppen durch ein hinreichend dichtes Netz gewährleistet sein muss (vgl. Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, Stand: II/2014 L § 2 Rn. 130 f.).

Entgegen der Ansicht des Antragsgegners führen insbesondere die Regelungen der Art. 8 und Art. 2 Abs. 1 LPiV nicht dazu, dass das Land Brandenburg verpflichtet wäre, erneut einen die Rechtsstellung der Antragstellerinnen zu 1. und 2. nicht verbessernden Landesentwicklungsplan zu erlassen, der inhaltlich den angegriffenen Festlegungen des LEP B-B vom 31. März 2009 entspricht. Zwar betreiben die Länder Berlin und Brandenburg, die nach der gescheiterten Volksabstimmung im Jahre 1996 bislang kein gemeinsames Land bilden, nach Art. 1 Abs. 1 LPiV eine auf Dauer angelegte gemeinsame Raumordnung und Landesplanung als Form der Zusammenarbeit und Kooperation zwischen den Ländern (vgl. dazu Senatskanzlei Berlin, Staatskanzlei Brandenburg, Fortschrittsbericht über die Zusammenarbeit zwischen den Ländern Brandenburg und Berlin sowie die weitere Zusammenarbeit von Behörden und Sonderbehörden vom 25. März 2014, <http://www.berlin-brandenburg.de>). Für den Bereich der Landesentwicklungspläne, die als landesweite Raumordnungspläne für das Landesgebiet aufzustellen sind (vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 1 ROG 2008), ist diese Zusammenarbeit rechtlich dahingehend ausgeformt, dass eine landesplanerisch abgestimmte, parallele Rechtssetzung des jeweiligen Landes mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet stattfinden soll (vgl. Rudolf, Kooperation im Bundesstaat, HStR VI, 2008, § 141, Rn. 12, 60). Die gemeinsamen Landesentwicklungspläne werden deshalb nach Art. 8 Abs. 6 Satz 1 LPiV von den Regierungen der vertragsschließenden Länder jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen. Schon die Verwendung des Begriffs „Landesentwicklungspläne“, zeigt, dass jeweils als getrennte Rechtsverordnungen zwei Landesentwicklungspläne erlassen werden, die nach Art. 3 Abs. 2 LPiV der Normenkontrolle durch das Oberverwaltungsgericht unterliegen. Die von der Regierung des Landes Brandenburg als Rechtsverordnung mit Geltung für ihr Hoheitsgebiet erlassene Verordnung über den LEP B-B ist daher im Verhältnis zu den hier rechtsschutzsuchenden Gemeinden als ein selbständig angreifbarer Rechtssetzungsakt anzusehen und der Landesregierung zuzuordnen.

Dieses Verständnis wird auch durch die verfassungsrechtliche Rechtslage auf dem Gebiet der Raumordnung bestätigt. Art. 30 GG und Art. 72 Abs. 1 GG weisen die Erfüllung der staatlichen Aufgaben dem Bund und den Ländern zu und meinen damit die einzelnen Länder (vgl. Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 19. Dezember 2006 - 45/06 -, juris Rn. 34). Die Ausübung der staatlichen Befugnisse ist nämlich nach der Kompetenzverteilungsregelung des Art. 30 GG, soweit das Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt, „Sache der Länder“. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz erstreckt sich nach Art. 74 Abs. 1 Nr. 31 GG auf das Gebiet der Raumordnung als überörtliche, zusammenfassende Planung im Bereich eines Landes (Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 74, Rn. 81; Verfassungsgericht des Landes Brandenburg, Urteil vom 18. Juni 1998 - 27/97 -, LKV 1998, 395, juris Rn. 73). In diesem Bereich haben nach Art. 72 Abs. 1 GG „die Länder“ die Befugnis zur Gesetzgebung, solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit nicht durch Gesetz Gebrauch gemacht hat. Die Befugnis zur Gesetzgebung insbesondere durch Erlass von Rechtsverordnungen auf dem Gebiet der Raumordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet liegt damit jeweils bei den Ländern Berlin und Brandenburg und nicht bei einer „dritten Ebene“ (etwa der Gemeinsamen Landesplanungsabteilung). Die im Grundgesetz festgelegte Kompetenzaufteilung zwischen Bund und Ländern schließt zwar Formen der Zusammenarbeit zwischen den Ländern durch Staatsverträge zur effektiven Erfüllung ihrer Aufgaben nicht aus, sie erlaubt aber, wie der Antragsgegner bei der Ausgestaltung des Landesplanungsvertrages zutreffend erkannt hat, nicht die Errichtung einer neuen staatlichen Ebene oder eines zwischenstaatlichen Hoheitsträgers zum Zwecke der Gesetzgebung auf dem Gebiet der Raumordnung (vgl. Pernice in: Dreier, GG, 2. Aufl. 2006, Art. 30, Rn. 23; Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 19. Dezember 2006 - 45/06 -, juris Rn. 34). Das Grundgesetz begründet die verfassungsunmittelbare Verantwortung der Länder für die Erfüllung der in ihrem Gebiet entstehenden staatlichen Aufgaben, wovon sie sich nicht freizeichnen können. Es muss stets eine konkrete Zurechenbarkeit der staatlichen Aufgabenwahrnehmung auf den Verfassungskreis des einzelnen Landes möglich sein (Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Beschluss vom 19. Dezember 2006 - 45/06 -, juris Rn. 34 m.w.N.), weshalb die Rechtssetzung betreffend die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den LEP B-B rechtlich allein dem Land Brandenburg zuzuordnen ist. Im Hinblick auf diese parallele Rechtssetzung zu den Landesentwicklungsplänen führen auch sonstige Regelungen nicht zu einer Verpflichtung der Landesregierung Brandenburg, die Verordnung über den LEP B-B in gleicher Ausgestaltung wie in der angegriffenen Fassung

erneut zu erlassen. Zwar folgt aus § 8 Abs. 1 Nr. 1 ROG 2008 die Pflicht des Landes Brandenburg, einen Raumordnungsplan für das Landesgebiet aufzustellen (vgl. Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG 2010, § 8 Rn. 14 ff.) und Art. 1 Abs. 2 Satz 2 LPIV verpflichtet das Land, die gemeinsamen Grundsätze und Ziele der Raumordnung für den gemeinsamen Planungsraum u.a. in gemeinsamen Landesentwicklungsplänen festzulegen. Das vertragsschließende Land Brandenburg ist hierdurch aber gegenüber dem Land Berlin nicht rechtlich verpflichtet, einen Landesentwicklungsplan mit einem bestimmten Inhalt für das eigene Hoheitsgebiet zu erlassen. Dies gilt erst recht dann, wenn sich eine Rechtsverordnung über einen Landesentwicklungsplan in einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO i.V. Art 3 Abs. 2 LPIV als rechtswidrig erweist. Vielmehr ist es grundsätzlich Aufgabe der Landesregierung Brandenburg, im Rahmen des höherrangigen Rechts politische Gestaltungskraft zu entwickeln und den Inhalt der Rechtsverordnung über den Landesentwicklungsplan mit seinen Grundsätzen und Zielen, der Raumstruktur und der zentralörtlichen Gliederung mit Geltungskraft für das eigene Hoheitsgebiet festzulegen. Etwas anderes folgt auch nicht aus den Verfahrensbestimmungen des Art. 1 Abs. 4 LPIV und den Regelungen zur gemeinsamen Landesplanungskonferenz (Art. 6 LPIV). Nach der erstgenannten Norm streben die vertragsschließenden Länder an, auf der Grundlage der gemeinsamen Raumordnung und Landesplanung in länderübergreifenden Gremien einvernehmlich abzustimmen. Hier wird ein politisches Abstimmungsziel intendiert, aber kein materieller Inhalt der Rechtsverordnung über den Landesentwicklungsplan festgelegt. Auch soweit die gemeinsame Landesplanungskonferenz die Aufgabe hat, die landesplanerische Abstimmung und Zusammenarbeit zur Vorbereitung der Regierungsentscheidungen zu koordinieren und auf einen Interessenausgleich hinzuwirken, und die Beschlüsse der Landesplanungskonferenz den Entscheidungen beider Landesregierungen als Empfehlung zugrunde zu legen sind, folgt daraus keine rechtliche Verpflichtung zum Erlass eines Landesentwicklungsplanes mit einem bestimmten Inhalt. Hinzu kommt, dass die im Landesplanungsvertrag auferlegten Kooperationsregelungen und Beschränkungen bei der Ausübung der Befugnisse der Länder Berlin und Brandenburg auf dem Gebiet der Raumordnung nicht endgültig sind (vgl. Isensee in: Isensee/Kirchhof, HStR IV 1990, S. 618), sondern als ultima ratio die Möglichkeit einer Kündigung vorsehen. Der Staatsvertrag kann gemäß Art. 24 Abs. 1 Satz 2 LPIV von jedem vertragsschließenden Land zum Ende des Kalenderjahres schriftlich mit einer Frist von drei Jahren gekündigt werden.

Dass das Rechtsschutzinteresse für die Normenkontrollanträge besteht, wird zusätzlich dadurch bestätigt, dass nach Art. 8 Abs. 6 Satz 1 LPIV die gemeinsamen Landesentwicklungspläne von den Regierungen der vertragschließenden Länder jeweils als Rechtsverordnung nur „mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet“ erlassen wurden. Dies hat zur Folge, dass die im Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg gelegenen Antragstellerinnen nicht über Art. 2 Abs. 5 LV Bbg an die für das Hoheitsgebiet des Landes Berlin geltende Verordnung des Senats von Berlin gebunden sind. Die Antragstellerinnen dürften daher für einen Normenkontrollantrag gegen eine auf ihrem Gebiet nicht geltende Rechtsverordnung, die sie auch nicht zu beachten haben und durch die sie auch nicht in ihren Rechten verletzt sein können, nicht antragsbefugt im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO sein, weshalb von ihnen nicht verlangt werden kann, gegen die Verordnung des Senats von Berlin über den LEP B-B Rechtsschutz zu suchen.

II. Die Normenkontrollanträge sind begründet. Die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Rechtsverordnung über den LEP B-B ist nach der maßgeblichen Rechtslage (1.) ordnungsgemäß zustande gekommen (2.). Sie verstößt aber gegen zwingende höherrangige Vorschriften, nämlich das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV Bbg und gegen § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG (3.). Die Rechtsverordnung über den LEP B-B ist daher gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären (4.).

1. Die Rechtmäßigkeit der Verordnung über den LEP B-B vom 31. März 2009 ist nach den Bestimmungen des Raumordnungsgesetzes vom 18. August 1997 - ROG 1998 - (BGBl. I S. 2081, zuletzt geändert durch Gesetz vom 9. Dezember 2006, BGBl. I S. 2833, 2852), dem Brandenburgischen Landesplanungsgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2002 - BbgLPIG 2002 - (GVBl. 2003 I S. 9, geändert durch Gesetz vom 28. Juni 2006, GVBl. I S. 96) und dem Vertrag über die Aufgaben und Trägerschaft sowie Grundlagen und Verfahren der gemeinsamen Landesplanung zwischen den Ländern Berlin und Brandenburg (Landesplanungsvertrag - LPIV -) in der Fassung der Bekanntmachung vom 10. Februar 2008 (GVBl. I S. 42) zu beurteilen. Nach § 28 Abs. 1 Satz 1 des Raumordnungsgesetzes des Bundes vom 22. Dezember 2008 (BGBl. I S. 2986) - ROG 2008 -, das für die Raumordnung in den Ländern am 30. Juni 2009 in Kraft getreten ist, werden nämlich Verfahren zur Aufstellung von Raumordnungsplänen in den Ländern, wozu Landesentwicklungspläne gehören (vgl. Art. 7 Abs. 4 LPIV), die vor dem 30. Juni 2009 förmlich eingeleitet wurden, nach den bis zum 29. Juni 2009 geltenden Raumordnungsgesetzen von Bund und Ländern abgeschlossen (vgl. HessVGH, Beschluss vom 5. Februar 2010 - 11 C 2691/07.N u.a. -, ESVGH 60, 253, juris Rn. 31). Von der Maßgeblichkeit des Landesplanungsgesetzes und des Landesplanungsvertrages in der o.g. Fassung als im Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg geltendes Landesraumordnungsrecht ist ausweislich der Eingangsformel der Verordnungsgeber des LEP B-B selbst ausgegangen. Insbesondere für die Frage, ob die Rechtsverordnung über den LEP B-B eine gültige gesetzliche Ermächtigungsgrundlage hat (Art. 80 Satz 1 LV Bbg) und ob die maßgeblichen Rechtsgrundlagen in der Eingangsformel der Verordnung angegeben sind (Art. 80 Satz 3 LV Bbg), kommt es auf die Rechtslage im Zeitpunkt ihrer Ausfertigung und Verkündung an (vgl. Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 15; BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 782; Nierhaus in: Kommentar zum Bonner GG, Stand: Mai 2014, Art. 80 Rn. 411; Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 80 Rn. 51 f. m.w.N.).

2. Die Rechtsverordnung der Landesregierung Brandenburg über den Landesentwicklungsplan LEP B-B ist entgegen der Ansicht der Antragstellerin zu 1. unter Beteiligung des zuständigen Landtagsausschusses formell rechtmäßig zustande gekommen.

a) Bei der Aufstellung des Landesentwicklungsplans ist der zuständige Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung des Landtages Brandenburg gemäß Art. 8 Abs. 5 LPIV und § 4 BbgLPIG 2002 ordnungsgemäß beteiligt worden.

Nach Abschluss der Beteiligung gemäß Art. 7 Abs. 2 LPIV leiten nach Art. 8 Abs. 5 LPIV die Landesregierungen den gegebenenfalls überarbeiteten Planentwurf mit einem gemeinsamen Bericht über das Erarbeitungsverfahren den für die Landesplanung zuständigen Ausschüssen des Abgeordnetenhauses von Berlin und des Landtages von Brandenburg zur Unterrichtung mit Gelegenheit zur Stellungnahme zu. Zudem bestimmt § 4 BbgLPIG 2002, dass bei der Aufstellung der Landesentwicklungspläne gemäß Art. 8 LPIV die Landesregierung das „Benehmen“ mit dem zuständigen Fachausschuss des Landtages herstellt.

Die Mitwirkung legislativer Organe bei dem Erlass von Rechtsverordnungen kennt verschiedene Beteiligungsformen, die von der bloßen Kenntnissgabe mit Gelegenheit zur Stellungnahme, der Herstellung des Benehmens bis zum Einvernehmen bzw. der Zustimmung des Landtags oder seiner Ausschüsse reichen können. Sie dienen dem legitimen Interesse der Legislative, einerseits die Rechtsetzung auf die Exekutive zu delegieren, sich aber andererseits je nach Ausgestaltung der Mitwirkungsregelung mehr oder weniger großen Einfluss auf den Erlass und den Inhalt der Rechtsverordnung vorzubehalten. Durch eine solche Mitwirkung gewinnt die Rechtsverordnung je nach Ausgestaltung an demokratischer Legitimation (vgl. dazu Ossenbühl in: HStR V, § 103 Rn. 46, 58 ff; BVerfG, Beschluss vom 12. November 1958 - 2 BvL 4/56 u.a., BVerfGE 8, 274, juris Rn. 184; BVerwG, Urteil vom 19. November 1965 - BVerwG IV C 184.65 -, BVerfGE 22, 342, juris Rn. 23). Im Unterschied zum Raumordnungsrecht eines Teils der anderen (Flächen-) Länder, in denen der Landesentwicklungsplan von der Landesregierung mit Zustimmung bzw. im Einvernehmen des Landtages als Rechtsverordnung beschlossen wird (vgl. § 17 Abs. 2 Gesetz zur Neufassung des Landesplanungsgesetzes NRW vom 3. Mai 2005, GV. NRW. S. 430; § 5 Abs. 4 Landesplanungsgesetz des Landes Sachsen-Anhalt vom 28. April 1998, GVBl. LSA 1998, 255; § 4 Abs. 5 Hessisches Landesplanungsgesetz vom 12. Dezember 2012, GVBl. 2012, 590), ist die Beteiligung des Landtages Brandenburg mit der Beteiligung des Fachausschusses relativ gering ausgeprägt. Art. 8 Abs. 5 LPIV fordert lediglich eine Unterrichtung des zuständigen Ausschusses mit der Gelegenheit zur Stellungnahme mit der Folge, dass dieser angehört werden muss, aber rechtlich keinen entscheidenden Einfluss auf den Inhalt der Verordnung nehmen kann. Auch § 4 BbgLPIG 2002, wonach bei Erlass der Verordnung über den LEP das „Benehmen“ mit dem zuständigen Fachausschuss des Landtages hergestellt werden muss, führt nicht zu einem durchgreifenden entscheidenden Einfluss der Legislative auf den Inhalt der Rechtsverordnung. Das Benehmen wird hergestellt, indem die Landesregierung dem Ausschuss unter Beifügung des Planentwurfs Gelegenheit zur Stellungnahme gibt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. Februar 2005 - BVerwG 9 VR 15/04 -, juris Rn. 11 zu § 18 AEG; VGH BW, Urteil vom 10. November 2011 - 5 S 2436/10 -, DVBl. 2012, 186, juris Rn. 29; BSG, Urteil vom 7. Februar 1996 - 6 RKA 83/95 -, juris Rn. 16 zu § 85 Abs. 4 Satz 2 SGB V).

Den Anforderungen des Art. 8 Abs. 5 LPIV und § 4 BbgLPIG 2002 wurde hier Genüge getan. Die Landesregierung hat den Planentwurf mit dem Bericht über das Erarbeitungsverfahren dem Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung des Landtages Brandenburg zur Unterrichtung mit der Gelegenheit zur Stellungnahme zugeleitet. Aus dem Ausschussprotokoll vom 15. Januar 2009 (Landtag Brandenburg, 4/779 S. 5 ff.), wie auch aus dem Schreiben der Ausschussvorsitzenden an das zuständige Mitglied der Landesregierung vom 17. Februar 2009, ergibt sich, dass der Ausschuss den Planentwurf zur Kenntnis genommen und sich mit ihm befasst, aber keine Stellungnahme abgegeben hat. Damit wurde im rechtlichen Sinne hinreichende Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Entgegen der Ansicht der Antragstellerin zu 1. ist damit das Benehmen mit dem Fachausschuss gemäß § 4 BbgLPIG hergestellt, denn der Umstand, dass der Ausschuss für Infrastruktur und Raumordnung nach Befassung mit dem Entwurf des LEP B-B sein Mitwirkungsrecht im Rahmen seines politischen Handlungsspielraums der Sache nach dahingehend ausgeübt hat, dass er keine Stellungnahme abgibt und er es somit unterlassen hat, Einwände oder Bedenken vorzubringen, die die Landesregierung bei der Abwägung zur Kenntnis hätte nehmen bzw. gegebenenfalls berücksichtigen müssen, führt nicht zu einer fehlerhaften Beteiligung des zuständigen Fachausschusses des Landtages.

b) Auch der Einwand der Antragstellerin zu 1., die Unterrichtung des Landtages durch den Chef der Staatskanzlei vom 4. September 2007 zum Entwurf des LEP B-B sei keine vollständige Unterrichtung i.S.v. Art. 94 Abs. 1 LV Bbg, weil nur über den Entwurf des Landesentwicklungsplans und das Beteiligungsverfahren informiert, der Entwurf des Planes selber aber dem Landtag nicht übergeben worden sei, führt nicht zur Unwirksamkeit der angegriffenen Rechtsverordnung. Die Landesregierung ist nach Art. 94 Satz 1 LV Bbg verpflichtet, den Landtag und seine Ausschüsse über die Vorbereitung von Gesetzen und Verordnungen, über Grundsatzfragen der Raumordnung, der Standortplanung und Durchführung von Großvorhaben frühzeitig und vollständig zu unterrichten (vgl. dazu Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 94, Anm. 1 ff.). Diese Unterrichtungspflicht im Verhältnis zwischen der Regierung und dem Landtag bzw. seinen Ausschüssen ist nach dem eindeutigen Wortlaut der Norm ausschließlich ein Recht des Parlaments, das ihm übertragen worden ist, um die Wahrnehmung seiner Befugnisse zu gewährleisten. Sie ist deshalb kompetenz- und statusrechtlicher Natur und kann daher vom Landtag und seinen Ausschüssen in Organstreitverfahren geltend gemacht werden (vgl. StGH Bremen, Urteil vom 5. März 2010 - St 1.09 -, NVwZ-RR 2010, 547, juris Ls. 1 und Rn. 41). Der

Antragsgegner folgert daraus zu Recht, selbst wenn die Landesregierung der Unterrichtungspflicht hier nicht vollständig nachgekommen wäre, würde die Rechtsverordnung über den LEP B-B dadurch nicht formell rechtswidrig. Die Beachtung der Unterrichtungspflicht nach Art. 94 Satz 1 LV Bbg ist kein Gültigkeitserfordernis im Verfahren über die Verordnungsgebung, was ihre systematische Stellung im 3. Abschnitt (Landesregierung) und nicht im 2. Abschnitt (Gesetzgebung) der Landesverfassung Brandenburg zeigt. Verletzungen der Unterrichtungspflicht können Gegenstand verfassungsrechtlicher Auseinandersetzungen zwischen der Regierung und dem Landtag und seinen Ausschüssen sein, führen jedoch nicht dazu, dass sie im Außenverhältnis im Verfahren nach § 47 VwGO zur Unwirksamkeit der Rechtsverordnung über den LEP B-B führten.

c) Die Rechtsverordnung über den LEP B-B leidet auch nicht an einem Ausfertigungsmangel.

Rechtsverordnungen sind nach Art. 81 Abs. 2 LV Bbg von der Stelle, die sie erlässt, auszufertigen. Zur Rechtsstaatlichkeit gehört, dass Rechtsnormen nicht mit einem anderen als dem vom Normgeber gewollten Inhalt erlassen werden. Sie verlangt die Identität der anzuwendenden Norm und ihres Inhalts mit dem vom Normgeber Beschlossenen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 16. Mai 1991 - BVerwG 4 NB 26/90 -, BVerwGE 88, 204, juris Rn. 19). Das Rechtsstaatsgebot erfordert somit eine Ausfertigung, die sicherstellt, dass der Inhalt des als Rechtsverordnung erlassenen Landesentwicklungsplans mit dem Willen der Landesregierung im Zeitpunkt der Beschlussfassung übereinstimmt. Besteht die Rechtsverordnung aus mehreren Bestandteilen, wie textlichen und zeichnerischen Festlegungen und hiervon getrennten Festlegungskarten, ist es nicht geboten, alle Teile gesondert auszufertigen. Vielmehr wird den genannten rechtsstaatlichen Anforderungen grundsätzlich Genüge getan, wenn die Verordnung ordnungsgemäß ausgefertigt ist und in dieser in einer Weise auf die übrigen Bestandteile der Norm Bezug genommen wird, die jeden Zweifel an der Identität der Karten (oder sonstiger Bestandteile) und ihrer Zugehörigkeit zur Rechtsverordnung ausschließt und damit eine Art „gedankliche Schnur“ herstellt (vgl. OVG Bln-Bbg, Urteil vom 25. Oktober 2007 - OVG 10 A 4.06 -, juris Rn. 25 m.w.N.).

Entgegen der Rüge der Antragstellerin zu 1. fehlt es, gemessen an diesen Anforderungen, nicht an einer ordnungsgemäßen Ausfertigung des LEP B-B seitens der Landesregierung durch den damaligen Ministerpräsidenten und den Minister für Infrastruktur und Raumordnung. Zwar haben diese allein die Verordnung über den LEP B-B ausgefertigt und nicht den Landesentwicklungsplan Berlin-Brandenburg einschließlich seiner zeichnerischen Festsetzungen in den Festlegungskarten, die nach § 1 Bestandteil der Verordnung sind. Dies war nach Art. 81 Abs. 2 LV Bbg auch nicht geboten, weil in der Rechtsverordnung in einer Weise auf die übrigen Bestandteile des LEP B-B Bezug genommen wird, die jeden Zweifel an ihrer Identität und Zugehörigkeit zur Verordnung ausschließen. Insbesondere werden die zeichnerischen Festlegungen des LEP B-B - Festlegungskarte 1 - Gesamttraum im Maßstab 1: 250 000 und Festlegungskarte 2 - Städtische Kernbereiche im Maßstab 1: 250 000 - durch ihre Überschriften so eindeutig bezeichnet, dass ihre Identifizierung ohne Weiteres möglich ist. Hinzu kommt, dass der Antragsgegner zu Recht darauf hingewiesen hat, dass die im Landeshauptarchiv des Landes Brandenburg hinterlegte Fassung der unterzeichneten Verordnung und die beiden Festlegungskarten in einer mit einem Band zugeschnürten Mappe enthalten sind, so dass die geforderte „gedankliche Schnur“ auch so hergestellt wird.

3. a) Die Rechtsverordnung der Regierung des Landes Brandenburg über den LEP B-B ist jedoch materiell rechtswidrig, weil sie gegen das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV Bbg als höherrangiges Recht verstößt. Die Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung kann nach Art. 80 Satz 1 LV Bbg nur durch Gesetz erteilt werden. Die Rechtsgrundlage ist nach Art. 80 Satz 3 LV Bbg in der Verordnung anzugeben.

aa) Die Frage, ob die Rechtsverordnung über den LEP B-B wegen eines Verstoßes gegen das Zitiergebot unwirksam ist, unterfällt nicht dem Verwerfungsmonopol des Bundesverfassungsgerichts oder des Verfassungsgerichts des Landes Brandenburg, sondern ist von den Fachgerichten zu entscheiden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Juli 2001 - 1 BvR 529/01 u.a. -, juris Rn. 5; BVerwG, Urteil vom 20. März 2003 - BVerwG 3 C 10.02 -, BVerwGE 118, 70, juris Rn. 15). Gegenstand der richterlichen Vorlagepflicht nach Art. 100 Abs. 1 Satz 1 GG, Art. 113 Nr. 3 LV Bbg sind nur formelle Gesetze und nicht Rechtsverordnungen (BVerwG, Urteil vom 20. November 1990 - BVerwG 1 C 30.89 -, BVerwGE 87, 133, juris Rn. 22; BVerfG, Beschluss vom 1. März 1978 - 1 BvL 20/77 -, BVerfGE 48, 40, juris Rn. 16). Der LEP B-B ist gemäß Art. 8 Abs. 6 Satz 1 LPiv als Rechtsverordnung ergangen.

bb) Nach der Regelung des Art. 80 Satz 3 LV Bbg, die für landesrechtliche Verordnungen gilt, ist in einer Rechtsverordnung deren Rechtsgrundlage anzugeben. Im Gewaltenteilungssystem der Landesverfassung Brandenburg dient das Zitiergebot dem Zweck, die Delegation von Rechtssetzungskompetenzen auf die Landesregierung als Exekutive in ihren gesetzlichen Grundlagen verständlich und kontrollierbar zu machen. Die Vorschrift soll dazu beitragen, dass die aus dem Prinzip der Gewaltenteilung folgenden engen Grenzen exekutiver Rechtssetzungsmacht nicht zu Lasten der parlamentarischen Legislative verschoben werden. Der Erlass von Verordnungen stellt eine Durchbrechung des ansonsten geltenden Normsetzungsmonopols des Parlaments dar. Die Landesverfassung verlangt hierfür eine besondere Ermächtigung „durch Gesetz“ (Art. 80 Satz 1 LV Bbg). Nur wenn und soweit sich der Gesetzgeber ausdrücklich seiner Rechtssetzungsmacht begeben hat, darf die Exekutive ihn insoweit vertreten. Durch Angabe der hierfür in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage hat der Ordnungsgeber nachzuweisen, dass er die Prerogative des parlamentarischen Gesetzgebers gewahrt hat (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. März 2003 - BVerwG 3 C 10.02 -, BVerwGE 118, 70, juris Rn. 18). Das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV Bbg soll allerdings nicht nur die gesetzliche

Ermächtigungsgrundlage kenntlich und damit auffindbar machen. Es soll auch die Feststellung ermöglichen, ob der Verordnungsgeber beim Erlass der Regelungen von einer gesetzlichen Ermächtigung Gebrauch machen wollte. Die Exekutive muss durch Angabe ihrer Ermächtigungsgrundlage sich selbst des ihr aufgegebenen Normsetzungsprogramms vergewissern und hat sich auf dieses zu beschränken. Es kommt daher nicht nur darauf an, ob sie sich im Rahmen der delegierten Rechtssetzungsgewalt bewegt, vielmehr muss sich die in Anspruch genommene Rechtssetzungsbefugnis gerade aus den von ihr selbst angeführten Vorschriften ergeben. Außerdem dient Art. 80 Satz 3 LV Bbg der Offenlegung des Ermächtigungsrahmens gegenüber dem Adressaten der Verordnung. Den Normadressaten und Gerichten wird ermöglicht zu prüfen, ob der Verordnungsgeber bei Erlass der Norm von einer gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage Gebrauch machen wollte und ob die getroffene Regelung sich im Rahmen der Ermächtigung gehalten hat (BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 -, BVerfGE 101, 1, Rn. 153 ff., Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 -, juris Rn. 99; vgl. Bauer in: Dreier, GG Band II, 2006, Art. 80 Rn. 43).

Hiervon ausgehend bedeutet Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 80 Satz 3 LV Bbg, die in der Verordnung anzugeben ist, die die Rechtsverordnung deckenden Rechtsgrundlagen (vgl. Nierhaus in: Kommentar zum Bonner GG, Art. 80, Stand: Mai 2014, Art. 80, Rn. 322), nicht aber Normen, die die Ermächtigungsgrundlage inhaltlich ausfüllen (vgl. BSG, Urteil vom 27. Mai 2003 - B 7 AL 104/02 R -, BSGE 91, 94, juris Rn. 31; Jarras/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 16). Anzugeben ist nicht nur das Gesetzeswerk, in dem sich die Ermächtigungsgrundlage findet, sondern es ist erforderlich, dass die ermächtigende gesetzliche Einzelvorschrift in der Verordnung genannt wird (BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 -, juris Rn. 99). Wegen der rechtsstaatlich gebotenen Publizität sind die Rechtsgrundlagen grundsätzlich am Beginn der Verordnung in der Eingangsformel anzugeben (vgl. BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 763 u. 780; Rubel in: Umbach, Mitarbeiter-Kommentar zum GG, 2002, Art. 80 Rn. 32; Nierhaus in: Kommentar zum Bonner GG, Stand: Mai 2014, Art. 80 Rn. 323; Sannwald in: Schmidt-Bleibtreu/Klein, GG, 11. Aufl. 2008, Art. 80 Rn. 82; BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3.90 - BVerfGE 101, 1, juris Rn. 162 zur Nennung nur in der amtlichen Begründung der Verordnung; BVerfG, Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 -, juris Rn. 100 „am Beginn der Verordnung“). Eine Zitierung der Ermächtigung nur in der Begründung erfüllt das Gebot der Publizität nicht (Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 80 Anm. 7). In die Eingangsformel gehören wegen der Maßgeblichkeit der Rechtslage bei Erlass der Rechtsverordnung (vgl. II. 1.) alle Ermächtigungen, die zum Zeitpunkt der Ausfertigung der Verordnung maßgebend, also schon und noch in Kraft sind (BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 782). Eine Verordnung, die auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruht, muss diese vollständig zitieren und bei inhaltlichen Überschneidungen mehrerer Ermächtigungsgrundlagen diese gemeinsam angeben (BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3.90 -, BVerfGE 101, 1, Ls. 1 und Rn. 157; Beschluss vom 1. April 2014 - 2 BvF 1/12, 2 BvF 3/12 -, juris Rn. 100; Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 80 Anm. 7). Eine von der Landesregierung erlassene Rechtsverordnung kann insbesondere dann auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruhen, wenn sie auch die Rechtssetzungsbefugnis in Anspruch nimmt, durch Rechtsverordnung den Inhalt eines Gesetzes zu ändern oder zu ergänzen. Solche gesetzesändernden oder gesetzesergänzenden Rechtsverordnungen zeigen sich in Ermächtigungen, die der Exekutive die Rechtssetzungsbefugnis geben, formelle Gesetze zu ändern oder gesetzesabweichende Neuregelungen zu erlassen (Ossenbühl in: HStR V, § 103 Rn. 27). Bei einer solchen gesetzesändernden, gesetzesergänzenden oder gesetzesabweichenden Rechtsverordnung bedarf es nicht nur einer Rechtsgrundlage, die zum Erlass einer Rechtsverordnung ermächtigt (Verordnungsgebungskompetenz), sondern auch einer Ermächtigung des Gesetzgebers, durch Rechtsverordnung den Inhalt des Gesetzes zu ändern, zu ergänzen oder eine vom Gesetz abweichende Regelung zu erlassen (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1997 - 2 BvR 509/96, 2 BvR 511/96 -, NJW 1998, 669, juris Rn. 16; Hömig, GG, 10. Aufl. 2013, Art. 80 Rn. 2; Ossenbühl in: HStR V, § 103, Rn. 27 m.w.N.). Das Zitiergebot des Art. 80 Satz 3 LV Bbg fordert daher, dass eine Verordnung, welche die Rechtssetzungsbefugnis in Anspruch nimmt, durch Rechtsverordnung den Inhalt des Gesetzes zu ändern, zu ergänzen oder eine vom Gesetz abweichende Neuregelung zu erlassen, die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für die das Parlamentsgesetz ändernde Rechtssetzungsmacht in der Verordnung angibt. Durch die Angabe der insoweit in Anspruch genommenen Ermächtigungsgrundlage hat der Verordnungsgeber nachzuweisen, dass er, obwohl er den Inhalt eines Gesetzes ändert, die Prerogative des parlamentarischen Gesetzgebers gewahrt hat. Die Offenlegung der Ermächtigung für die Gesetzesänderung oder -abweichung durch Rechtsverordnung soll zudem dem Adressaten der Verordnung die Kontrolle ermöglichen, ob die Verordnung die Direktiven und den Rahmen der gesetzlichen Ermächtigung eingehalten hat, also mit dem höherrangigen Gesetz übereinstimmt (Kontrollfunktion). Letzteres ist für den Rechtsschutz wesentlich, weil die Adressaten einer Rechtsverordnung anderenfalls zur sachgemäßen Wahrnehmung und ggf. Verteidigung ihrer Rechte bei der Überprüfung der Rechtmäßigkeit der Verordnung darauf verwiesen wären, die Rechtsordnung auf potentielle Ermächtigungsgrundlagen für die Änderung des Inhalts des Gesetzes oder die Abweichung von ihm durch Rechtsverordnung durchforsten zu müssen (Rechtsschutzfunktion, vgl. Bauer in: Dreier, GG, Band II, Art. 80, Rn. 43).

cc) Den vorgenannten Anforderungen des Zitiergebotes des Art. 80 Satz 3 LV Bbg wird die Verordnung der Landesregierung über den LEP B-B nicht gerecht. Die Rechtsverordnung beruht auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen, die in der Eingangsformel nicht vollständig zitiert werden. Die Eingangsformel der Verordnung gibt zwar zutreffend Art. 8 Abs. 6 LPiv an, wonach die gemeinsamen Landesentwicklungspläne von den Regierungen der vertragschließenden Länder jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassen werden. Neben dieser Regelung zur Verordnungsgebungskompetenz werden Art. 1 des Gesetzes zu dem Staatsvertrag der Länder Berlin und Brandenburg über das Landesentwicklungsprogramm

2007 (LEPro 2007) und die Änderung des Landesplanungsvertrages vom 18. Dezember 2007 (GVBl. I S. 235) und § 4 des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes in der Fassung der Bekanntmachung vom 12. Dezember 2002 (GVBl. 2003 I S. 9) zur Beteiligung des Landtages zitiert. In der Eingangsformel der Verordnung wird hingegen nicht § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 als maßgebliche Rechtsgrundlage angeführt, obwohl dies nach den genannten Anforderungen bei Gesetzesändernden oder Gesetzesabweichenden Rechtsverordnungen von Verfassungen wegen geboten ist. Die Rechtsansicht des Antragsgegners, dass nicht auch § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG, sondern nur Art. 8 Abs. 6 LPIV die Ermächtigungsgrundlage für den Erlass der Rechtsverordnung über den LEP B-BB sei, vermag nicht zu überzeugen. Die Rechtsverordnung über den LEP B-B beruht nämlich auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen, denn neben Art. 8 Abs. 6 LPIV ist § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 die Ermächtigungsgrundlage zum Erlass der Verordnung über den LEP B-B als Gesetzesändernde oder Gesetzesabweichende Rechtsverordnung (1) und die Landesregierung hat mit der Verordnung über den LEP B-B von der durch diese Ermächtigungsgrundlage erteilten Rechtssetzungsbefugnis, durch Rechtsverordnung vom Gesetz abzuweichen und den Inhalt der höherrangigen gesetzlichen Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG 2002 zu ersetzen, Gebrauch gemacht (2).

(1) Nach der Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 gelten die in § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 enthaltenen Ziele nur so lange fort, bis sie durch Wirksamwerden entsprechender oder widersprechender Ziele in den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen nach Artikel 8 des Landesplanungsvertrages ersetzt werden. Die Norm enthält nicht, wie der Antragsgegner meint, lediglich eine Konsequenz oder Folgeregelung für den Fall, dass von den Regierungen der Länder Berlin und Brandenburg gemeinsame Landesentwicklungspläne als Rechtsverordnung nach Art. 8 LPIV aufgestellt werden. § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 stellt vielmehr eine zu zitierende Rechtsgrundlage im Sinne von Art. 80 Satz 3 LV Bbg dar, da durch diese Norm die den Landesentwicklungsplan mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassende Regierung des Landes Brandenburg ermächtigt wird, unter anderem das in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG 2002 festgelegte Ziel der Raumordnung, wonach die Siedlungsstruktur nach dem Prinzip der zentralörtlichen Gliederung zu entwickeln und von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen ist, durch widersprechende Ziele in den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen zu ersetzen und damit durch Rechtsverordnung der Sache nach den Inhalt des höherrangigen formellen Gesetzes zu ändern, also eine von dem Ziel des § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG 2002 abweichende Neuregelung durch Rechtsverordnung zu erlassen. Das Vorbringen des Antragsgegners, § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 sei keine Ermächtigung zum Erlass einer Rechtsverordnung, sondern bringe lediglich klarstellend den allgemeinen Rechtsgrundsatz „lex posterior derogat legi priori“ zum Ausdruck, ist unzutreffend. Der ungeschriebene, aber gewohnheitsrechtlich anerkannte Rechtssatz „lex posterior derogat legi priori“, wonach einem späteren Gesetz Vorrang vor einem früheren Gesetz derselben Rangordnung zukommt, gilt nur im Verhältnis einer Regelung zu einer zweiten Regelung gleicher Normqualität (vgl. BVerwG, Urteil vom 14. April 2011 - BVerwG 3 C 24.10 -, juris Rn. 26; Urteil vom 18. Mai 2000 - BVerwG 5 C 29.98 -, BVerwGE 111, 200, juris Rn. 25; HessVGH, Urteil vom 17. Dezember 2013 - 5 A 1343/11 -, juris Rn. 43). § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 erschöpft sich auch nicht in der Normierung der zeitlichen Reihenfolge der Geltung von Regelungen zu Zielen der Raumordnung, sondern enthält auch die Rechtssetzungsbefugnis, dass der als Rechtsverordnung der Landesregierung zu erlassende Landesentwicklungsplan den höherrangigen gesetzlichen Rechtssatz des Landesparlaments zu einer dreistufigen zentralörtlichen Gliederung des Landes mit Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren „ersetzen“, also der Sache nach ändern oder jedenfalls vom ihm abweichen kann. Es handelt sich also um eine gesetzliche Ermächtigung zu einer Gesetzesändernden bzw. vom Gesetz abweichenden Verordnung und nicht bloß um eine deklaratorisch-klarstellende Wiederholung des Grundsatzes „lex posterior derogat legi priori“. Die Auslegung des Antragsgegners, wonach § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 lediglich eine Folgeregelung für den Fall enthält, dass gemeinsame Landesentwicklungspläne nach Art. 8 LPIV erlassen werden, erklärt nicht, woraus sich dann die Delegation der Rechtssetzungskompetenz ergeben soll, durch Rechtsverordnung der Landesregierung im Landesentwicklungsplan von dem höherrangigen gesetzlichen Rechtssatz des Landesparlaments in § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 abzuweichen, ihn also zu ersetzen und damit der Sache nach zu ändern. § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 ist daher entgegen der Ansicht des Antragsgegners auch keine Regelung, die die Ermächtigungsgrundlage des Art. 8 Abs. 6 LPIV bloß inhaltlich ausfüllt.

(2) Mit der Verordnung über den LEP B-B hat die Landesregierung von der ihr durch § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 erteilten Rechtssetzungsbefugnis Gebrauch gemacht, durch Rechtsverordnung vom Gesetz abzuweichen und den Inhalt der höherrangigen gesetzlichen Regelung zu den Zielen der Raumordnung in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG 2002 zu ändern, weshalb entgegen der in der mündlichen Verhandlung geäußerten Auffassung des Antragsgegners § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 für einen rechtmäßigen Erlass der Verordnung über den LEP B-B nicht „hinweggedacht“ werden kann.

Raumordnung ist auf die Ordnung und Entwicklung des größeren Raumes angelegt. Der Gesetzgeber hat der Raumordnung daher die Kompetenz zur überfachlichen und überörtlichen, zusammenfassenden (integrierenden) Gesamtplanung verliehen und dies mit einem Koordinierungs-, Ordnungs- und Entwicklungsauftrag verbunden (vgl. § 1 Abs. 1 Satz 2 ROG 1998; BVerwG, Urteil vom 16. März 2006 - BVerwG 4 A 1075/04 -, BVerwGE 125, 116, juris Rn. 64). Die Raumordnungspläne sollen dazu Festlegungen zur Raumstruktur enthalten, insbesondere zu der anzustrebenden Siedlungsstruktur; hierzu gehören Zentrale Orte und besondere Gemeindefunktionen, wie Entwicklungsschwerpunkte (vgl. § 7 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 Buchst. b und c ROG 1998). In den Landesentwicklungsplänen sind dementsprechend Grundsätze und Ziele der Raumordnung insbesondere zur Raumstruktur und zentralörtlichen Gliederung festzulegen (vgl. Art. 8 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 LPIV). Dementsprechend regelt § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 1 BbgLPIG 2002, dass die Siedlungsstruktur nach den Prinzipien

der zentralörtlichen Gliederung zu entwickeln ist. Eine weitergehende Vorgabe macht der Parlamentsgesetzgeber in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002. Danach ist bei der zentralörtlichen Gliederung von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen. Hierdurch wird gesetzlich vorgeschrieben, dass das zentralörtliche System drei Gliederungsebenen aufweisen muss, die als Siedlungsschwerpunkte für ihren Versorgungsbereich räumlich gebündelte Wirtschafts-, Einzelhandels-, Kultur-, Freizeit-, Bildungs-, Gesundheits- und soziale Versorgungsfunktionen erfüllen (vgl. § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 5 BbgLPIG i.V.m. § 3 LEPro 2007). Das in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002 niedergelegte gesetzliche Ziel der dreistufigen zentralörtlichen Gliederung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren soll durch die Rechtsverordnung über den Landesentwicklungsplan ersetzt und der Inhalt des Parlamentsgesetzes damit der Sache nach verändert werden. Der Landesentwicklungsplan sieht nämlich als Ziel der Raumordnung ein anderes Zentrale-Orte-System vor. Nach dem dort genannten Ziel 2.1 werden in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg als zentrale Orte die Metropole, Oberzentren und Mittelzentren einschließlich der Mittelzentren in Funktionsteilung abschließend festgelegt. Die gemäß Art. 8 Abs. 6 Satz 1 LPIV von der Regierung des Landes Brandenburg mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet erlassene Rechtsverordnung über den Landesentwicklungsplan bestimmt damit für den Bereich des Landes eine Siedlungsstruktur mit zentralörtlicher Gliederung in zwei Stufen, nämlich in Oberzentren und Mittelzentren (einschließlich Mittelzentren in Funktionsteilung). Die Stufe des Grundzentrums als Zentrum der Nahbereichsebene gibt es nicht mehr, denn der Landesentwicklungsplan regelt das zentralörtliche System ausdrücklich abschließend und lässt daher auch nicht mehr die Möglichkeit der Festsetzung von Zentralen Orten auf der Ebene der Grundzentren in den Regionalplänen zu. Auch der Umstand, dass der Landesentwicklungsplan die Metropole als weitere Kategorie eines Zentralen Ortes nennt und die Bundeshauptstadt Berlin als solche festlegt (Ziel 2.1., 2.5), ändert nichts an der Bewertung, dass das gesetzliche Ziel des § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002 durch die angegriffene Rechtsverordnung der Regierung des Landes Brandenburg mit Geltung für ihr eigenes Hoheitsgebiet geändert oder von ihm abgewichen wird, weil die Nahbereichsebene der Grundzentren als Zentrale Orte entfällt und im Land Brandenburg damit von einer zwei- statt dreistufigen zentralörtlichen Gliederung ausgegangen wird.

Dass das in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002 enthaltene Ziel der Raumordnung durch die Ziele 2.1, 2.7 und 2.9 des Landesentwicklungsplans geändert und ersetzt werden sollte, wird auch durch die Begründung zur Verordnung über den Landesentwicklungsplan sowie die Begründung der Landesregierung zum Gesetz zu dem Fünften Staatsvertrag vom 16. Februar 2011 über die Änderung des Landesplanungsvertrages und zur Änderung weiterer planungsrechtlicher Vorschriften vom 21. September 2011 bestätigt. In der Begründung zur Verordnung über den Landesentwicklungsplan (GVBl. II, S. 185 [187]) wird ausgeführt, dass mit diesem § 3 Abs. 1 des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes „abgelöst“ wird. Danach sollen mit Wirksamwerden der neuen Ziele in der Verordnung über den LEP B-B die in § 3 Abs. 1 BbgLPIG bis dahin für das Land Brandenburg geltenden Ziele ihre Geltung verlieren. Es wird also mit den neuen Zielen von der Landesregierung delegierte Rechtssetzungsmacht in Anspruch genommen, durch Rechtsverordnung vom Gesetz abweichende Ziele zu bestimmen. Auch in der späteren Regierungsbegründung (Landtag Brandenburg, Drs. 5/2886, S. 7) zu Art. 4 des Gesetzes zu dem Fünften Staatsvertrag vom 16. Februar 2011 über die Änderung des Landesplanungsvertrages und zur Änderung weiterer planungsrechtlicher Vorschriften (vom 21. September 2011, GVBl. I Nr. 21, S. 1) wird das Außerkrafttreten des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes mit Wirkung vom 22. September 2011 damit begründet, dass die brandenburgischen Ziele der Raumordnung in § 3 Abs. 1 BbgLPIG inzwischen durch die gemeinsame Landesentwicklungsplanung, zuletzt durch den LEP B-B, ersetzt worden seien, was verdeutlicht, dass die Exekutive mit Erlass der Rechtsverordnung vom 31. März 2009 von der Rechtssetzungsbefugnis des § 3 Abs. 2 BbgLPIG 2002 Gebrauch gemacht hat.

Der Umstand, dass durch eine Entscheidung des Landtages, also der Staatsgewalt, die die Gesetzgebung originär ausgeübt (Art. 2 Abs. 4 Satz 1, Art. 75 ff. LV Bbg) das Brandenburgische Landesplanungsgesetz mit Wirkung vom 22. September 2011 außer Kraft getreten ist (vgl. Art. 4 Abs. 1 des Gesetzes vom 21. September 2011, GVBl. I Nr. 21, S. 7) und damit auch das in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002 enthaltene Ziel der Stufung der zentralörtlichen Gliederung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren aufgehoben wurde, ändert nichts daran, dass die Landesregierung zum Zeitpunkt des Erlasses der Verordnung über den LEP B-B im Jahr 2009 von der durch die Ermächtigungsgrundlage des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 erteilten Rechtssetzungsbefugnis Gebrauch gemacht hat, durch Rechtsverordnung den Inhalt der damals noch geltenden höherrangigen gesetzlichen Regelung zu den Zielen der Raumordnung in § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgLPIG 2002 der Sache nach zu ändern oder jedenfalls von ihnen abzuweichen. Wie gezeigt (II. 3. a. bb.) kommt es für die Bewertung, ob die maßgeblichen Rechtsgrundlagen in der Verordnung angegeben sind (Art. 80 Satz 3 LV Bbg), auf die Rechtslage im Zeitpunkt der Ausfertigung und Verkündung an. In der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist geklärt, dass der nachträgliche Wegfall der Ermächtigungsgrundlage für den Bestand ordnungsgemäß erlassener Rechtsverordnungen ohne Einfluss ist (vgl. BVerfG, Beschluss vom 10. Mai 1988 - 1 BvR 482/84 u.a. -, BVerfGE 78, 179, juris Rn. 55; Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 15 m.w.N.). Umgekehrt ist es für die Frage der Wirksamkeit einer gesetzesändernden Rechtsverordnung, bei deren Erlass die maßgeblichen Rechtsgrundlagen in der Eingangsformel der Verordnung nicht angegeben sind, ohne Belang, dass das durch die Rechtsverordnung geänderte oder ersetzte Gesetz, hier das Brandenburgische Landesplanungsgesetz mit seiner Zielregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 1, in Folge einer Rechtsänderung nach Erlass der Verordnung außer Kraft getreten ist. Denn die Wirksamkeit einer Rechtsverordnung darf nicht von Umständen abhängen, die zum Zeitpunkt der Ausfertigung und Verkündung der Verordnung weder aus ihr selbst noch aus der ihr zugrunde liegenden gesetzlichen Ermächtigung ersichtlich sind. Dies entspricht auch der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach Rechtsnormen, die unter Verletzung höherrangigen Rechts zustande gekommen sind, von Anfang an (ex tunc) und ohne weiteres (ipso iure)

unwirksam sind; sie bleiben es auch, soweit nicht aufgrund gesetzlicher Sonderregelungen ausnahmsweise etwas anderes gilt (BVerwG, Urteil vom 27. März 2014 - BVerwG 4 CN 3/13 -, juris Rn. 33 zur Normenkontrolle gegen Bebauungspläne), weshalb eine Rechtsnorm nicht aufgrund einer späteren Rechtsänderung wieder "zum Leben erweckt" werden kann.

(3) Der Bewertung, dass die Eingangsformel der Verordnung über den Landesentwicklungsplan dem Zitiergebot nach Art. 80 Satz 3 LV Bbg nicht entspricht, steht auch nicht entgegen, dass - wie dargestellt - im erläuternden und begründenden Teil I der Anlage zur Verordnung über den LEP B-B ausgeführt wird, dass mit dem Landesentwicklungsplan § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 abgelöst und in einer Fußnote dazu mitgeteilt wird, dass mit den Festlegungen des Plans auf der Grundlage von § 3 Abs. 2 BbgLPIG 2002 die entsprechenden oder widersprechenden Ziele in § 3 Abs. 1 BbgLPIG ersetzt würden. Die Rechtsgrundlage muss - wie ausgeführt (II. 3. a. bb.) - gemäß Art. 80 Satz 3 LV Bbg in der Eingangsformel der Verordnung angegeben werden. Es reicht nicht aus, dass sie in einer Fußnote in der amtlichen Erläuterung bzw. Begründung zur Verordnung versteckt wird, weil dies die rechtsstaatlich gebotene Publizität der Angabe der Rechtsgrundlage verfehlt (vgl. BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3.90 - BVerfGE 101, 1, juris Rn. 162; Bauer in: Dreier, GG, Bd. II 2006, Art. 80, Rn. 44; Lieber/lwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 80 Anm. 7).

b) Unabhängig von der Verletzung des Zitiergebots gemäß Art. 80 Satz 3 LV Bbg verstößt die Verordnung über den LEP B-B mit ihrem zweistufigen System der Zentralen Orte ohne Festlegung von Grundzentren gegen die zum maßgeblichen Zeitpunkt ihrer Ausfertigung und Verkündung noch geltende höherrangige Regelung des § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002. Wie ausgeführt, hat der Parlamentsgesetzgeber in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002 für die zentralörtliche Gliederung das verbindliche Ziel der Raumordnung festgelegt, dass von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen ist. Diese Vorgabe hält das Zentrale-Orte-System des LEP B-B nicht ein, weil es in dem Ziel 2.1 regelt, dass in der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg als Zentrale Orte die Metropole, Oberzentren und Mittelzentren abschließend festgelegt werden. Für das Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg beinhaltet dies die Festlegung einer zweistufigen zentralörtlichen Gliederung ohne die Stufe des Grundzentrums.

Entgegen der Ansicht des Antragsgegners ist das in § 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002 geregelte Ziel nicht auf der Grundlage der Öffnungsklausel des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 vom Ordnungsgeber wirksam geändert oder ersetzt worden. Die vorgenannte Regelung ist - wie ausgeführt - als Ermächtigung zu qualifizieren, durch Rechtsverordnung eine vom Gesetz abweichende Regelung zu treffen und damit den Inhalt des Gesetzes zu ersetzen, also der Sache nach zu ändern (vgl. II. 3. a. cc. [1]). Ungeachtet des sich aus Art. 100 Abs. 1 GG ergebenden Verwerfungsmonopoles der Verfassungsgerichte für förmliche Gesetze steht den Fachgerichten das Prüfungsrecht für die Frage zu, ob eine für einen konkreten Rechtsstreit einschlägige Regelung gültig ist (vgl. Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 100 Rn. 2). Danach genügt die gesetzliche Ermächtigung zum Erlass einer gesetzesabweichenden oder ändernden Rechtsverordnung in § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 nicht dem Bestimmtheitsgebot des Art. 80 Satz 2 LV Bbg.

Ermächtigungen, durch Rechtsverordnung den Inhalt eines Gesetzes zu ändern oder zu ergänzen oder vom Gesetz abweichende Regelungen zu erlassen, sind zwar grundsätzlich zulässig (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1997 - 2 BvR 509/96, 2 BvR 511.96 -, NJW 1998, S. 669, juris Rn. 16; BSG, Urteil vom 2. Juni 2004 - B 7 AL 102/03 R -, SozR 4-4300 § 422 Nr. 1, juris Rn. 21; Ossenbühl in: HStR Band V, § 103, Rn. 27; Nierhaus in: Kommentar zum Bonner GG, Stand Mai 2014, Art. 80 Rn. 230; Sachs, GG, 6. Aufl. 2011, Art. 80 Rn. 11; Hömig, GG, 10. Aufl. 2013, Art. 80 Rn. 2; Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 14; Reimer in: Hoffmann-Riem/Schmidt-Aßmann/Voßkuhle, Grundlagen des Verwaltungsrechts, Band I 2012, S. 649 m.w.N.). In der Staatspraxis hat sich ein Bedürfnis herauskristallisiert, den Gesetzgeber durch Regelungen zu entlasten, welche die Exekutive ermächtigen, durch Rechtsverordnung gesetzliche Vorschriften zu ändern (vgl. z.B. § 1 Abs. 2, 3 und 4 BtMG, § 10 Abs. 1 LadSchIG, § 79 AMG, § 1 Abs. 2 KrWaffKontrG). Der Vorrang des formellen Gesetzes steht solchen gesetzesändernden, gesetzesergänzenden oder gesetzesabweichenden Rechtsverordnungen nicht entgegen, wenn die gesetzesverdrängende Wirkung auf einem ausdrücklich zugunsten der Rechtsverordnung reduzierten - subsidiären - Geltungsanspruch des Gesetzes beruht, die Rechtsverordnung also nur eine ihr aufgrund der gesetzlichen Ermächtigung gestattete Möglichkeit zur Gesetzesausführung nutzt und wenn dafür sachliche Gründe bestehen.

Bei der Übertragung von Rechtsetzungsbefugnissen auf die Exekutive hat der Brandenburger Landesgesetzgeber allerdings Art. 80 Satz 2 LV Bbg zu beachten. Das Gesetz muss danach Inhalt, Zweck und Ausmaß der erteilten Ermächtigung bestimmen. An die Konkretisierung solcher Ermächtigungen für gesetzesändernde oder gesetzesergänzende Rechtsverordnungen sind dabei nach Art. 80 Satz 2 LV Bbg besonders strenge Anforderungen zu stellen (vgl. Hömig, GG, 10. Aufl. 2013, Art. 80 Rn. 2). Das Parlament soll sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft nicht dadurch entäußern können, dass es einen Teil der Gesetzgebungsmacht der Exekutive überträgt, ohne die Grenzen dieser Kompetenzen bedacht und diese nach Tendenz und Programm genau umrissen zu haben (BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 - 1 BvR 640/80 -, BVerfGE 58, 257, juris Rn. 62 m.w.N.). Der Gesetzgeber muss im formellen Gesetz selbst die Entscheidung darüber treffen, welche Fragen durch die Rechtsverordnung geregelt werden sollen; er muss die Grenzen einer solchen Regelung festsetzen und angeben, welchem Ziel die Regelung dienen soll. Es muss sich aus dem Gesetz ermitteln lassen, welches vom Gesetzgeber gesetzte Programm durch die Rechtsverordnung erreicht werden soll, so dass der Normadressat schon aus dieser Rechtsnorm ersehen kann, in welchen Fällen und mit welcher Tendenz von der Ermächtigung Gebrauch gemacht werden wird und welchen Inhalt die aufgrund

der Ermächtigung erlassene Rechtsverordnung haben kann (vgl. BVerfG, Beschluss vom 4. Mai 1997 - 2 BvR 509/96, 2 BvR 511/96 -, NJW 1998, 669, juris Rn. 17; BSG, Urteil vom 2. Juni 2004 - B 7 AL 102/03 R -, SozR 4-4300 § 422 Nr. 1, juris Rn. 21). Bei der Ermittlung, ob die Ermächtigungsnorm die geforderte Bestimmtheit aufweist, sind die allgemeinen Auslegungsmethoden anzuwenden (vgl. BVerfG, Beschluss vom 20. Oktober 1981 - 1 BvR 640/80 -, BVerfGE 58, 257, juris Rn. 62; BVerwG, Urteil vom 19. September 2001 - BVerwG 6 C 13/00 -, BVerwGE 115, 125, juris Rn. 16; Rubel in: Umbach, Mitarbeiter-Kommentar zum GG, 2002, Art. 80 Rn. 20; Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 80 Rn. 11 m.w.N).

Hiernach erweist sich die Ermächtigung des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 nach ihrem Ausmaß als nicht hinreichend bestimmt. Nach dieser Vorschrift gelten die in § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 enthaltenen Ziele nur so lange fort, bis sie durch Wirksamwerden entsprechender oder widersprechender Ziele in den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen nach Art. 8 LPIV ersetzt werden. Auch wenn die Norm von „ersetzt“ spricht, wird dadurch die Regierung des Landes Brandenburg der Sache nach ermächtigt, in dem nach Art. 8 LPIV als Rechtsverordnung erlassenen Landesentwicklungsplan den Inhalt der gesetzlichen Regelung in § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 abzuändern oder jedenfalls von ihr abzuweichen.

Legt der Landesgesetzgeber selbst für die Landesplanung - wie in § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 geschehen - kraft Gesetzes wesentliche Entscheidungen und verbindliche Vorgaben in Form von räumlichen und sachlichen Zielen der Raumordnung fest, insbesondere das Ziel, dass bei der zentralörtlichen Gliederung von einer Stufung in Oberzentren, Mittelzentren und Grundzentren auszugehen ist (§ 3 Abs. 1 Nr. 1 Satz 2 BbgLPIG 2002), so muss er in der Ermächtigung, durch Rechtsverordnung den Inhalt des Gesetzes zu ändern oder von diesem abzuweichen, auch hinreichend bestimmt das Ausmaß dieser Änderungs- und Abweichungsbefugnis regeln. Wenn die Legislative Gesetzgebungsmacht zur Änderung des Gesetzes auf die Exekutive überträgt, muss sie das Ziel der Regelung, die Tendenz und das Programm der Änderung oder Abweichung zumindest konkretisierend umreißen. Sinn der Regelung des Art. 80 Satz 2 LV Bbg ist es nämlich, das Parlament daran zu hindern, sich seiner Verantwortung als gesetzgebende Körperschaft zu entäußern. Es soll nicht einen Teil seiner Gesetzgebungsmacht der Exekutive übertragen, ohne die Grenzen dieser Befugnis bedacht und diese nach Tendenz und Programm so genau wie möglich umrissen zu haben (vgl. BVerfG, Beschluss vom 8. Juni 1988 - 2 BvL 9.85, 2 BvL 3.86 - BVerfGE 78, 249, juris Rn. 58). § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 überlässt es hingegen - entgegen dem Sinn der Regelung des Art. 80 Satz 2 LV Bbg - der Landesregierung, in welchem Ausmaß und mit welchen Zielen § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 ersetzt wird und legt nicht die Grenzen fest, die sie dabei einzuhalten hat. Der Wortlaut des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG, wonach die in Absatz 1 enthaltenen Ziele nur so lange fortgelten, bis sie durch Wirksamwerden entsprechender oder widersprechender Ziele in den gemeinsamen Landesentwicklungsplänen nach Art. 8 LPIV ersetzt werden, grenzt das Ausmaß der Ermächtigung nicht ein. Zwar lässt sich aus der Regelung durch eine systematische Interpretation folgern, dass die Ermächtigung, durch Rechtsverordnung den Inhalt des Gesetzes zu ändern, den Zweck hat, im Sinne einer Öffnungsklausel zu ermöglichen, dass das Land Brandenburg mit dem Land Berlin im Interesse einer auf Dauer angelegten gemeinsamen Raumordnung und Landesplanung gemeinsame Grundsätze und Ziele der Raumordnung für den gemeinsamen Planungsraum in gemeinsamen Landesentwicklungsplänen festlegen kann (vgl. Art. 1 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 Satz 2 LPIV). Gleichwohl bestimmt die Ermächtigung nicht die Grenzen dieser Kompetenz zur Änderung eines Parlamentsgesetzes durch exekutive Rechtsetzung. Die Antragstellerinnen - wie auch andere Gemeinden - können nicht erkennen und voraussehen, mit welcher Tendenz und mit welchem inhaltlichen raumordnerischen Ziel die Landesregierung § 3 Abs. 1 BbgLPIG 2002 ändern kann. Dies lässt sich auch nicht mit Hilfe der Entstehungsgeschichte der Ermächtigungsnorm hinreichend bestimmen. Die bei Erlass des LEP B-B geltende Fassung des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 wurde durch das Gesetz zu dem Zweiten Staatsvertrag über die Änderung des Landesplanungsvertrages und zur Änderung des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes sowie des Gesetzes zur Einführung der Regionalplanung und der Braunkohlen- und Sanierungsplanung im Land Brandenburg vom 15. März 2001 (GVBl. I S. 47) in das Brandenburgische Landesplanungsgesetz aufgenommen. Aus den Gesetzesmaterialien, insbesondere der Begründung der Landesregierung zu Art. 2 Nr. 6 des Gesetzentwurfs (Landtag Brandenburg, Drs. 3/2217, S. 27) lassen sich die Motive des Landesgesetzgebers für diese Regelung nicht entnehmen, so dass auch eine historische Auslegung keinen Hinweis auf eine das Ausmaß der Ermächtigung einschränkende Interpretation bietet.

Das Ausmaß der Ermächtigung wird auch nicht dadurch begrenzt, dass nach Art. 8 Abs. 5 LPIV und § 4 BbgLPIG 2002 der für die Landesplanung zuständige Ausschuss des Landtages vor Erlass der Verordnung zu beteiligen ist. Die Beteiligung des Landtages in Brandenburg ist - wie ausgeführt (II 2. a.) - relativ gering ausgeprägt und führt nicht zu einem entscheidenden Einfluss der Legislative auf den Inhalt der Rechtsverordnung, weshalb schon von daher keine geringeren Anforderungen an die Bestimmtheit der Ermächtigung zu stellen sind. Im Übrigen müsste nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts selbst bei einer Ermächtigung zum Erlass einer "Zustimmungsverordnung" den Anforderungen von Art 80 Satz 2 LV Bbg Genüge getan werden. Die Bestimmtheit der Ermächtigung muss sich aus dem Gesetz und damit unabhängig von den Voraussetzungen ergeben, unter denen die Verordnung der Zustimmung des Landtages bedürfte (vgl. BVerfG, Beschluss vom 12. November 1958 - 2 BvL 4/56 u.a. -, BVerfGE 8, 274, juris Ls. 6 b u. Rn. 176 ff.).

§ 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 lässt sich auch nicht verfassungskonform einschränkend auslegen. Die verfassungskonforme Auslegung einer Norm ist geboten, wenn unter Berücksichtigung von Wortlaut, Entstehungsgeschichte, Gesamtzusammenhang und Zweck mehrere Deutungen möglich sind, von denen jedenfalls eine zu einem verfassungsmäßigen Ergebnis führt. Grenzen werden der verfassungskonformen

Auslegung durch den Wortlaut und den Gesetzeszweck gezogen. Ein Normverständnis, welches mit dem Gesetzeswortlaut nicht mehr in Einklang zu bringen ist, kann durch verfassungskonforme Auslegung ebenso wenig gewonnen werden wie ein solches, das in Widerspruch zu dem klar erkennbaren Willen des Gesetzgebers treten würde (BVerfG, Beschluss vom 10. Juni 2009 - 1 BvR 825/08, 1 BvR 831/08 -, BVerfGE 124, 25, juris Rn. 47; Jarass/Pieroth, GG, 13. Aufl. 2014, Art. 20 Rn. 34 a m.w.N.). Weder aus dem Wortlaut des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 noch aus seiner Entstehungsgeschichte, dem Gesamtzusammenhang und dem Zweck der Norm lässt sich eine verfassungskonforme Auslegung herleiten.

Die Frage, ob die landesgesetzliche Ermächtigung des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG mit Art. 80 Satz 2 LV Bbg vereinbar ist, war nicht dem Verfassungsgericht des Landes Brandenburg zur Entscheidung vorzulegen. Die Zulässigkeit einer Vorlage im Verfahren der konkreten Normenkontrolle richtet sich nach Art. 100 Abs. 1 GG i. V. m. Art. 113 Nr. 3 LV Bbg und §§ 12 Nr. 3, 42 ff. VerfGG Bbg. Sie setzt voraus, dass die fachgerichtliche Entscheidung von der Gültigkeit des Gesetzes abhängt, die Normgültigkeit also entscheidungserheblich für den Ausgang des Rechtsstreites ist (vgl. LVerfG Bbg, Beschluss vom 17. Juni 2011 - 62/10 -, juris Rn. 48; Umbach/Clemens/Dollinger, BVerfGG, 2. Aufl. 2005, § 80 Rn. 57). Dies ist hier nicht der Fall. Die Gültigkeit des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 ist nicht entscheidungserheblich, weil der LEP B-B schon wegen des Verstoßes gegen Art. 80 Satz 3 LV Bbg keinen Bestand haben kann.

4. Die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den LEP B-B ist gemäß § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären.

a) Die festgestellte Verletzung des Zitiergebots des Art. 80 Satz 3 LV Bbg führt zur Nichtigkeit der von der Regierung des Landes Brandenburg erlassenen Verordnung über den LEP B-B mit der Folge, dass sie nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO für unwirksam zu erklären ist. Eine Missachtung des Zitiergebots verletzt nämlich nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ein „unerlässliches Element des demokratischen Rechtsstaates“. Ein solcher Mangel führt als Rechtsfolge zur Nichtigkeit der Verordnung (BVerfG, Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3/90 -, BVerfGE 101, 1, juris Ls. 1 b und Rn. 159; vgl. auch OVG Bln-Bbg, Urteil vom 24. März 2010 - OVG 1 A 1.09 -, OVG 31, 5, juris Rn. 30; Rubel in: Umbach, Mitarbeiter-Kommentar zum GG, 2002, Art. 80 Rn. 32; Bryde in: Münch/Kunig, GG, Art. 80 Rn. 24; Ossenbühl in: Isensee/Kirchhof, HStR V, § 103 Rn. 71; Lieber/Iwers/Ernst, Verfassung des Landes Brandenburg, 2012, Art. 80 Anm. 7). Auch der Einwand des Antragsgegners, eine Verletzung des Zitiergebots sei von der Antragstellerin zu 2. erst mit einem am 11. November 2010 bei Gericht eingegangenen Schriftsatz geltend gemacht worden und daher nach der Planerhaltungsvorschrift des Art. 9 Abs. 1 LPiV unbeachtlich, ändert nichts an der Nichtigkeit der Verordnung. Das in Art. 80 Satz 3 der Landesverfassung verankerte Zitiergebot gehört nämlich nicht zu den für Raumordnungspläne geltenden Verfahrens- und Formvorschriften im Sinne des Art. 9 Abs. 1 LPiV. Es handelt sich vielmehr um eine verfassungsrechtliche Anforderung, die nicht durch einfach-gesetzliche Bestimmungen für unbeachtlich erklärt werden kann (vgl. OVG Bln-Bbg, Urteil vom 24. März 2010 - OVG 1 A 1.09 -, OVG 31, 5, juris Rn. 21). Aus demselben Grund greift auch die Planerhaltungsvorschrift des § 12 Abs. 1 i.V.m. § 28 Abs. 2 Satz 1 ROG 2008 nicht. Zudem handelt es sich bei der Verletzung des Zitiergebots in Art. 80 Satz 3 LV Bbg nicht um eine Verletzung von Verfahrens- und Formvorschriften „dieses Gesetzes“ (§ 12 Abs. 1 ROG 2008), also der im Raumordnungsgesetz geregelten. Denn diese Norm erfasst nicht anderweitige gesetzliche Regelungen, insbesondere solche über rechtstaatliche Mindeststandards (vgl. dazu Spannowsky/Runkel/Goppel, ROG, 2010, § 12 Rn. 34; Bielenberg/Runkel/Spannowsky, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Band 2, Stand II/2014, L § 12 Rn. 132).

Hat der Ordnungsgeber das Zitiergebot nicht beachtet, kann die Ergänzung der Eingangsformel um § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG auch nicht nachgeholt werden. Ein Nachschieben von Ermächtigungsgrundlagen ist aus Gründen der von Art. 80 Satz 3 LV Bbg intendierten Rechtsklarheit unzulässig. Eine Verordnung, für die die Ermächtigungsgrundlagen nicht oder nicht vollständig angegeben wurden, muss vielmehr neu erlassen werden (vgl. BMJ, Handbuch der Rechtsförmlichkeit, 3. Aufl. 2008, Rn. 762), wobei dann hier für die Abwägung (§ 7 Abs. 2 ROG 2008, Art. 8 Abs. 4 i.V.m. Art. 7 Abs. 4 Satz 1 LPiV) die Sach- und Rechtslage im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den (neuen) Raumordnungsplan maßgebend ist (§ 12 Abs. 3 Satz 1 ROG 2008).

b) Die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den LEP B-B ist gesamtunwirksam.

Grundsätzlich umfasst die stattgebende Entscheidung im Normenkontrollverfahren die gesamte Norm. Im Planungsverfahren stellt die Teilunwirksamkeit zur Gesamtnichtigkeit eine von besonderen Umständen abhängende Ausnahme dar (BVerwG, Beschluss vom 24. April 2013 - BVerwG 4 BN 22/13 -, juris Orientierungssatz und Rn. 3). Die Unwirksamkeit einzelner Festlegungen einer Norm führen - nach den allgemeinen Grundsätzen über die teilweise Nichtigkeit von Gesetzen und anderen Rechtsvorschriften (vgl. auch § 139 BGB) - ausnahmsweise dann nicht zur Gesamtnichtigkeit eines Plans, wenn dieser objektiv teilbar ist, also ein isolierbarer Fehler vorliegt. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Bebauungsplan ist geklärt, dass Mängel, die einzelnen Festsetzungen eines Bebauungsplans anhaften, dann nicht zu dessen Gesamtnichtigkeit führen, wenn die übrigen Regelungen, Maßnahmen oder Festsetzungen für sich betrachtet noch eine sinnvolle städtebauliche Ordnung im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB bewirken können und wenn die Gemeinde nach ihrem im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommenen Willen im Zweifel auch einen Plan dieses eingeschränkten Inhalts beschlossen hätte. Umgekehrt ist eine Gesamtnichtigkeit festzustellen, wenn eine einzelne nichtige Festsetzung mit dem gesamten Bebauungsplan in einem untrennbaren Zusammenhang

steht (BVerwG, Beschluss vom 6. November 2007 - BVerwG 4 BN 44/07 -, juris Rn 3; Urteil vom 19. September 2002 - BVerwG 4 CN 1/02 -, BVerwGE 117, 58, juris Rn. 12; OVG Bln-Bbg, Urteil vom 21. März 2013 - OVG 10 A 1.10 -, juris Rn. 55). Es ist letztlich eine Frage des jeweiligen Einzelfalls, ob eine fehlerhafte Festsetzung zur Gesamt- oder zur Teilnichtigkeit des Planes führt (vgl. BVerwG, Beschluss vom 17. September 2013 - BVerwG 4 BN 40/13 -, juris Rn. 6; Beschluss vom 6. November 2007 - BVerwG 4 BN 44/07 -, juris Rn. 3).

Überträgt man diese Rechtsprechung auf einen Raumordnungsplan, ist auf ihrer Grundlage bei der Verordnung über den LEP B-B keine Ausnahme von der Gesamtunwirksamkeit zu machen. Es liegt kein auf einen Teil der Rechtsverordnung beschränkbarer Fehler vor. Bei dem Verstoß gegen Art. 80 Satz 3 LV Bbg handelt es sich nicht um einen sachlich isolierbaren, sondern der gesamten Verordnung über den LEP B-B anhaftenden Fehler, bei dem die Normadressaten aus der Eingangsformel nicht vollständig erkennen können, welche Rechtsgrundlagen die Landesregierung in Anspruch genommen hat. Im Übrigen betrifft die auf der Grundlage von § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 erlassene abschließende Regelung über ein zweistufiges Zentrale-Orte-System ohne die Stufe der Grundzentren (vgl. Z 2.1 ff. LEP B-B) eine zentrale Frage des landesweiten Raumordnungsplans, der mit dem sonstigen Normgefüge des LEP B-B, insbesondere den daran anknüpfenden Rechtsfolgen (z. B. Z 4.5, 4.7, 6.2) in einem derart untrennbaren Verflechtungszusammenhang steht, dass hier eine Gesamtunwirksamkeit zu erklären ist.

Von der Gesamtunwirksamkeit des LEP B-B können auch die in Ziffer 6 LEB B-B geregelten Ziele zur Verkehrs- und Infrastrukturentwicklung schon deshalb nicht ausgenommen werden, weil der Verstoß gegen Art. 80 Satz 3 LV Bbg der gesamten Verordnung und damit auch Ziffer 6 LEB B-B anhaftet. Unerheblich ist deshalb das Vorbringen des Antragsgegners zu dem Ziel 6.6 zur Konzentration des Linienflugverkehrs und Pauschalflugreiseverkehrs. Unabhängig davon hat er mit der Argumentation, dass die dortigen Festlegungen sich mit einem Thema beschäftigten, zu dem die Antragstellerinnen nichts vorgetragen hätten, sowie dass diese Festlegungen isoliert bestehen könnten, auch nicht hinreichend dargetan, dass insoweit besondere Umstände vorliegen, die eine Ausnahme von der Gesamtunwirksamkeit durch eine Fortgeltung des Ziels 6.6 Abs. 1 und damit eine Teilunwirksamkeit des LEP B-B rechtfertigen würden. Da - wie ausgeführt - das Verfahren der Normenkontrolle auch ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle ist, setzt die Unwirksamkeitserklärung einer Rechtsvorschrift nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO keine Verletzung eigener Rechte oder eine Betroffenheit der Antragstellerinnen voraus (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. April 2008 - BVerwG 4 CN 1/07 -, BVerwGE 131, 100, juris Rn 13), weshalb es für die Frage der Teil- oder Gesamtunwirksamkeit unerheblich ist, dass die Antragstellerinnen nichts zu dem Ziel 6.6 vorgetragen haben. Hinzu kommt, dass die fehlerhaften Festsetzungen des LEP B-B über das Zentrale-Orte-System mit den daran anknüpfenden Rechtsfolgen in einem untrennbaren Verflechtungszusammenhang mit den in Ziffer 6 geregelten Zielen stehen. Für den auf die Nutzung von Straßen angewiesenen Verkehr wird dies besonders deutlich aus dem Ziel 6.2, wonach auch im Hinblick auf ihre Erreichbarkeit zwischen den Zentralen Orten großräumige und überregionale Verkehrsverbindungen vorrangig zu sichern sind. Die Sicherstellung der Funktionswahrnehmung der Zentralen Orte, insbesondere der Brandenburger Mittelzentren als „Ankerstädte im Raum“, steht damit mit den Festlegungen zum Verkehr in einem engen Zusammenhang. Auch das Ziel des 6.6 zum Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr, die danach in Berlin und Brandenburg grundsätzlich nur auf dem Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg International zulässig sind („Single-Airport-Konzept“), steht in einem engen Verflechtungszusammenhang mit den übrigen Festlegungen des LEP B-B. Der LEP B-B ist als Raumordnungsplan für das Landesgebiet Brandenburg auf die Ordnung und Entwicklung des Gesamttraumes angelegt. Er ist eine zusammenfassende, integrierende Gesamtplanung, die konkurrierende Ansprüche an die Raumnutzung ausgleichen soll. In dieser Gesamtplanung steht - angesichts von Nutzungskonflikten - die Entwicklung eines raumverträglichen Flugverkehrs in einem engen Zusammenhang mit der an das Zentrale-Orte-System anknüpfenden Steuerung der Entwicklung von Siedlungsflächen insbesondere zu Wohnnutzungen im Hinblick auf den in der Festlegungskarte 1 des LEP B-B festgelegten Gestaltungsraum Siedlung. Hinzu kommt, dass ein mit dem sonstigen Normgefüge des LEP B-B nicht verbundenes, isoliert fortgeltendes Ziel 6.6 Abs. 1 zum Linienflugverkehr und Pauschalflugreiseverkehr kein selbständig „lebensfähiger Teil“ des Plans wäre (vgl. dazu BVerwG, Urteil vom 9. April 2008 - BVerwG 4 CN 1/07 -, BVerwGE 131, 100, juris Rn. 13). Es bliebe ein „Planungstorso“, der den gesetzlichen Regelungsauftrag verfehlen würde, landesweit die Raumordnung für das Landesgebiet Brandenburg zu planen. Es gäbe keine überörtliche Gesamtplanung mehr, weil insbesondere die Raumstruktur, die zentralörtliche Gliederung, der potentielle Siedlungsraum und der zu erhaltende Freiraum nicht geregelt sind. Darüber hinaus kann vernünftigerweise nicht ausgeschlossen werden, dass ohne die Verletzung des Zitiergebots (Art. 80 Satz 3 LV Bbg) auch im Hinblick auf das Ziel 6.6 Abs. 1 der LEP BB in seinen übrigen Teilen einen anderen Inhalt bekommen hätte. Eine bloße Vermutung, dass die Landesregierung den LEP B-B im Zweifel auch mit dem isolierten Inhalt zur Konzentration des Linienflugverkehrs und Pauschalflugreiseverkehrs beschlossen hätte, wenn sie gewusst hätte, dass die Regelungen über das Zentrale-Orte-System und den Gestaltungsraum Siedlung unwirksam sind, reicht als Grundlage einer Teilunwirksamkeit nicht aus. Ein dahingehender, im Planungsverfahren zum Ausdruck gekommener Wille der Landesregierung ist aus der Planbegründung nicht ersichtlich und auch sonst nicht vom Antragsgegner dargetan worden. Zu Vermeidung von Missverständnissen wird darauf hingewiesen, dass die Unwirksamkeit des Ziels 6.6 Abs. 1 LEP B-B als solches nicht dazu führt, dass nach geltender Rechtslage der künftige Luftverkehrsbedarf der Länder Berlin und Brandenburg nicht mehr auf einen Flughafenstandort zu konzentrieren wäre. § 19 Abs. 11 Satz 2 LEPro 2003 ist nämlich weiterhin gültig. Danach soll „der nationale und internationale Luftverkehrsanschluss für Berlin und Brandenburg möglichst auf einen Flughafen konzentriert werden“, was die Möglichkeiten der Errichtung eines Flughafensystems auf mehrere Flughäfen beschränkt.

Von der Unwirksamkeitserklärung sind auch nicht die Teile der textlichen und zeichnerischen Festsetzungen der von der Regierung des Landes Brandenburg erlassenen Rechtsverordnung über den LEP B-B auszunehmen, die allein das Hoheitsgebiet des Landes Berlin betreffen, insbesondere die Regelungen über die Bundeshauptstadt Berlin als Metropole (Z 2.5, G 2.6). Davon kann abgesehen werden, weil diesen Festlegungen in der von der Regierung des Landes Brandenburg erlassenen Verordnung über den LEP B-B ohnehin nur deklaratorische Bedeutung zukommt. Der Landesentwicklungsplan wird nach Art. 8 Abs. 6 Satz 1 LPiV von den Regierungen der vertragschließenden Länder jeweils als Rechtsverordnung nur „mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet“ erlassen, weshalb die von der Landesregierung Brandenburg erlassenen Festlegungen des LEP B-B zum Hoheitsgebiet des Landes Berlin dort ohnehin nicht gelten.

Der Senat musste auch nicht über den Antrag, die von der Regierung des Landes Brandenburg erlassene Verordnung über den LEP B-B für unwirksam zu erklären, hinausgehen und zusätzlich die vom Senat von Berlin erlassene Verordnung über den LEP B-B vom 31. März 2009 (GVBl. S. 182) für unwirksam erklären. Das Oberverwaltungsgericht hat als Normenkontrollgericht den gestellten Antrag der Antragstellerinnen grundsätzlich zum Ausgangspunkt seiner gerichtlichen Entscheidung zu nehmen. Auch für das Normenkontrollverfahren gilt die Dispositionsmaxime (§ 88 VwGO), d.h. der Antragsteller bestimmt mit seinem Antrag grundsätzlich den Umfang der möglichen Nichtigkeitsklärung von Rechtsvorschriften (vgl. BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 1989 - BVerwG 4 NB 3/87 -, BVerwGE 82, 225, juris Rn. 26). Es besteht hier auch aus Gründen des materiellen Rechts kein Anlass, davon abzuweichen. Aus Art. 8 Abs. 6 Satz 1 LPiV folgt, dass die vom Senat von Berlin erlassenen Festlegungen des LEP B-B auf dem Hoheitsgebiet des Landes Brandenburg nicht gelten. Der Antragsgegner hat auch trotz des Umstandes, dass die Bundeshauptstadt im Zentrum der Hauptstadtregion Berlin-Brandenburg liegt, weder dargetan noch ist ersichtlich, dass die für sein Hoheitsgebiet erlassenen Festlegungen des Senats von Berlin in einem untrennbaren Zusammenhang mit der von der Regierung des Landes Brandenburg für ihr Hoheitsgebiet erlassenen Festlegungen stehen, so dass sie zusätzlich für unwirksam zu erklären wären (vgl. dazu BVerwG, Beschluss vom 20. August 1991 - BVerwG 4 BN 63.91 -, NVwZ 1992, 567, juris Ls. 1 u. Rn. 21 ff.). Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 8 Abs. 6 Satz 2 LPiV. Die Norm, die ein Inkraftsetzen der Rechtsverordnungen in beiden Ländern am selben Tag vorsieht, regelt nur den Normalfall, in dem wirksame gemeinsame Landesentwicklungspläne von den Regierungen der vertragschließenden Länder jeweils als Rechtsverordnung mit Geltung für das eigene Hoheitsgebiet parallel erlassen werden. In dem besonderen Fall, in dem die Rechtsverordnung über den LEP B-B eines Landes für unwirksam erklärt wird, bleibt ein späteres Inkraftsetzen der Rechtsverordnung des betroffenen Landes möglich. Im Übrigen wird die vom Senat von Berlin erlassene Verordnung über den LEP B-B den Anforderungen des Art. 64 Abs. 1 Satz 3 der Verfassung von Berlin gerecht, weil sie Art. 8 Abs. 6 LPiV als Rechtsgrundlage angibt. Da das Brandenburgische Landesplanungsgesetz für den Erlass einer Rechtsverordnung im Land Berlin nicht gilt, war eine Ermächtigung für eine gesetzesändernde Rechtsverordnung nicht erforderlich.

c) Trotz der weitreichenden Folgen, die die Unwirksamkeit des LEP B-B für die Raumordnungsplanung im Land Brandenburg, insbesondere im Hinblick auf die Raumstruktur sowie die Steuerung der Siedlungs- und Freiraumentwicklung hat, kommt es nicht in Betracht, von der Unwirksamkeitserklärung nach § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO abzusehen und entsprechend der auf §§ 31 Abs. 2, 79 Abs. 1 BVerfGG beruhenden Praxis des Bundesverfassungsgerichts bei der Behandlung verfassungswidriger Gesetze lediglich die Unvereinbarkeit der Norm mit höherrangigem Recht festzustellen. Hierfür besteht keine gesetzliche Grundlage. Die Verwaltungsgerichtsordnung enthält keine Vorschrift, auf die ein solcher Ausspruch im Normenkontrollverfahren gestützt werden könnte. § 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO sieht bei Ungültigkeit einer Rechtsvorschrift nur die Unwirksamkeitserklärung vor (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Juni 2010 - BVerwG 9 CN 1/09 -, BVerwGE 137, 123, juris Rn. 29 m.w.N.).

III. (...)

Die Revision ist nicht zuzulassen, weil keiner der in § 132 Abs. 2 VwGO genannten Gründe vorliegt. Die Rechtssache hat keine grundsätzliche Bedeutung. Insbesondere die Frage, welche Anforderungen das Zitiergebot an Rechtsverordnungen stellt, die auf mehreren Ermächtigungsgrundlagen beruhen, ist in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts bereits hinreichend geklärt (vgl. Urteil vom 6. Juli 1999 - 2 BvF 3.90 -, BVerfGE 101, 1, juris). Die mit der Auslegung und Qualifikation der landesgesetzlichen Regelung des § 3 Abs. 2 Satz 1 BbgLPIG 2002 als weitere Rechtsgrundlage der Verordnung über den LEP B-B verbundenen Fragen haben schon deshalb keine grundsätzliche Bedeutung, da sie wegen des Außerkrafttretens des Brandenburgischen Landesplanungsgesetzes durch Art. 4 des Gesetzes vom 21. September 2011 (GVBl. I Nr. 21 S. 1) ausgelaufenes Recht zum Gegenstand haben und im Übrigen, ebenso wie die Auslegung der Verordnung über den LEP B-B, nicht reversibles Landesrecht betreffen.

Anmerkung der Redaktion: Das Land Brandenburg hat zwischenzeitlich gegen die Nichtzulassung der Revision Beschwerde eingelegt.