



16.07.2015

Wichtige neue Entscheidung

Verwaltungsprozessrecht: Antragsfrist bei Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bei Funktionsloswerden einer Norm

§ 47 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 VwGO

Antragsfrist bei Normenkontrollverfahren
Rechtswidrigwerden einer Norm
Nachträgliches Funktionsloswerden von Bebauungsplänen

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 23.06.2015, Az. 15 N 13.1553

Leitsatz:

Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gilt auch für Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen Bebauungspläne, die nach ihrer Bekanntmachung infolge einer Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse rechtswidrig (funktionslos) geworden sind.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweise:

Die Normenkontrolle der Antragsteller richtet sich gegen einen Bebauungsplan, mit der Rüge, dieser sei nach seiner Bekanntmachung unwirksam (funktionslos) geworden, infolge der Änderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse. Ob in diesen Fällen (des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO) die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (ein Jahr nach Bekanntmachung der Norm) anwendbar ist, ist höchstrichterlich noch nicht geklärt (vgl. zum Meinungsstand die Darstellung bei BVerfG, Beschluss vom 15.09.2011, Az. 1 BvR 2232/10, BayVBl. 2012, 174, Abs.-Nr. 51, m.w.N., und zur Anwendbarkeit bei Normenkontrollanträgen nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO BVerwG, Beschluss vom 22.07.2013, Az. 7 BN 1/13 – NVwZ 2013, 1547).

Der Senat bejaht im vorliegenden Urteil (erneut) die Geltung der gesetzlichen Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO bei Geltendmachung der Funktionslosigkeit im Wege der Normenkontrolle (ebenso bereits im Urteil vom 18.08.2014, Az. 15 N 13.1875, BauR 2015, 101). Neben dem Wortlaut, der Entstehungsgeschichte sowie Sinn und Zweck der Antragsfrist, die Rechtssicherheit zu erhöhen, wurde dies damit begründet, dass in derartigen Fällen allein das Rechtswidrigwerden überprüft werden könne, nicht dagegen das Vorliegen anfänglicher Mängel, will man die gesetzliche Fristsetzung nicht vollends unterlaufen. Für eine solche Überprüfungsmöglichkeit bestehe aber kein praktisches Bedürfnis.

Die Revision wurde wegen grundsätzlicher Bedeutung zugelassen.

Dr. Käß
Oberlandesanwalt

15 N 13.1553

*Großes Staats-
wappen*

Verkündet am 23. Juni 2015

Prinz-Mansilla

als stellvertretende Urkundsbeam-
tin

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

Im Namen des Volkes

In der Normenkontrollsache

* *****
.

*****_*****_***. **, *****

* *****
.

* ****
.

** * ** * *****. ***** **, *****

_ ***** _

***** ** * ** *

***** ***** ** *****

***** * * *****

gegen

Stadt Regensburg,

vertreten durch den Oberbürgermeister,

Domplatz 3, 93047 Regensburg,

- Antragsgegnerin -

beigeladen:

***** *****

***** ** *****

beteiligt:

Landesanwaltschaft Bayern

als Vertreter des öffentlichen Interesses,

Ludwigstr. 23, 80539 München,

wegen

Gültigkeit des "Teilbebauungsplans" Nr. *** **

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 15. Senat,
durch die Vorsitzende Richterin am Verwaltungsgerichtshof Müller,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Gänslmayer,

den Richter am Verwaltungsgerichtshof Schweinoch

aufgrund mündlicher Verhandlung am **23. Juni 2015**

folgendes

Urteil:

- I. Der Normenkontrollantrag wird abgelehnt.

- II. Die Antragsteller tragen als Gesamtschuldner die Kosten des Verfahrens. Der Beigeladene trägt seine außergerichtlichen Kosten selbst.

2 Mit ihrem am 26. Juli 2013 eingegangenen Normenkontrollantrag machen die Antragsteller die Funktionslosigkeit des Bebauungsplans geltend. Die tatsächliche Entwicklung habe einen Stand erreicht, der die Verwirklichung des Bebauungsplans auf unabsehbare Zeit unmöglich mache. Insbesondere könne nicht davon ausgegangen werden, dass das festgesetzte Kerngebiet angesichts der verfestigten Wohnnutzung, wegen vorhandener Biotope und der Anforderungen an den Hochwasserschutz verwirklicht werde. Der Bebauungsplan sei eine Art Provisorium; er müsse sich entgegenhalten lassen, dass es einen „Teilbebauungsplan“ nicht gebe. Die ursprüngliche Planungskonzeption zugunsten eines Hotels werde nicht mehr umgesetzt. Spätestens seit der Verleihung des Titels „Weltkulturerbe“ an die Antragsgegnerin hätten sich die Bewertungsmaßstäbe in denkmalpflegerischer Sicht geändert und der Charakter des Plangebiets gewandelt. Der Normenkontrollantrag sei zulässig, insbesondere gelte die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 VwGO nicht, weil die Antragsteller die Funktionslosigkeit des Bebauungsplans rügten.

3 Die Antragsteller beantragen,

4 den „Teilbebauungsplan“ Nr. *** * **** *** ***** ***** *****
***** ***** *** ***** vom 21. November 1983 für
unwirksam zu erklären.

5 Die Antragsgegnerin beantragt,

6 den Normenkontrollantrag abzuweisen.

7 Es stelle sich die Frage, ob der Normenkontrollantrag in Ansehung des Fristenfordernisses des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zulässig sei. Der Antrag sei jedenfalls unbegründet. Die Festsetzungen des Bebauungsplans seien nicht funktionslos geworden, weil keine dauerhafte Veränderung der faktischen Umstände in Widerspruch zu den Planfestsetzungen stünde. Überdies solle die nach der ursprünglichen planerischen Konzeption wesentliche Festsetzung eines Kerngebiets noch umgesetzt werden. Geplant seien ein Jugendhotel und ein Parkhaus. Rechtliche Hindernisse wegen vorhandener Biotope oder des Hochwasserschutzes bestünden nicht. Auch der Denkmalschutz löse keine Funktionslosigkeit des Bebauungsplans aus.

- 8 Der Beigeladene ist Eigentümer eines Grundstücks im Plangebiet. Er hat sich zur Sache geäußert, aber keinen Antrag gestellt.
- 9 Die Landesadvokatur Bayern stellt keinen Antrag, regt aber als Vertreter des öffentlichen Interesses die Zulassung der Revision an.
- 10 Die Antragsteller wurden mit Schreiben vom 13. Oktober 2014 unter Bezugnahme auf die Entscheidung des Senats vom 18. August 2014 (15 N 13.1875) darauf hingewiesen, dass die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach Auffassung des Senats auch dann anzuwenden sei, wenn geltend gemacht werde, der angegriffene Bebauungsplan sei erst nach seiner Bekanntmachung infolge einer Änderung der tatsächlichen und rechtlichen Verhältnisse rechtswidrig geworden.
- 11 Hinsichtlich des weiteren Sach- und Streitstands wird auf den Inhalt der Gerichtsakte und der beigezogenen Planaufstellungsunterlagen der Antragsgegnerin verwiesen.

Entscheidungsgründe:

- 12 Der Normenkontrollantrag ist verfristet.
- 13 1. Nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag u.a. über die Gültigkeit von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind (prinzipale Normenkontrolle). Mit dem Sechsten Gesetz zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1. November 1996 (6. VwGOÄndG, BGBl I S. 1626) wurde § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO neu gefasst und anstelle des ursprünglich nicht fristgebundenen Normenkontrollantrags eine zweijährige Antragsfrist eingeführt (Art. 1 Nr. 2 Buchst. a) 6. VwGOÄndG). Für Rechtsvorschriften im Sinn des § 47 VwGO, also auch für Bebauungspläne, die – wie hier – vor dem 1. Januar 1997 bekanntgemacht wurden, begann die Zwei-Jahres-Frist mit Inkrafttreten des 6. VwGOÄndG am 1. Januar 1997 zu laufen (vgl. Art. 10 Abs. 4, Art. 11

6. VwGOÄndG). Die Frist für die Stellung eines Normenkontrollantrags gegen den Bebauungsplan der Antragsgegnerin lief demnach am 31. Dezember 1998 ab (vgl. § 57 VwGO, § 222 Abs. 1 ZPO, § 188 Abs. 2 Alt. 2 BGB; andernfalls mit Ablauf des 4.1.1999, § 188 Abs. 2 Alt. 1 BGB, § 222 Abs. 2 ZPO), soweit die Befugnis, einen Normenkontrollantrag zu stellen, ohnehin nicht bereits verwirkt war. Die Verkürzung der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auf ein Jahr durch Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl I S. 3316) wirkte sich nicht mehr auf die bereits abgelaufene Antragsfrist aus (vgl. § 195 Abs. 7 VwGO).

- 14 2. Entgegen der in Teilen von Rechtsprechung und Literatur vertretenen Ansicht gilt die Antragsfrist für Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO auch dann, wenn wie hier geltend gemacht wird, die Rechtsvorschrift sei erst nach ihrer Bekanntmachung infolge einer Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse rechtswidrig geworden (zu § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO ebs. BVerwG, B.v. 22.7.2013 – 7 BN 1/13, NVwZ 2013, 1547 = juris Rn. 9; zu § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO vgl. BayVGH, U.v. 18.8.2014 – 15 N 13.1875 – BauR 2015, 101; zur gegenteiligen Ansicht Schenke, „Antragsbefristung einer Normenkontrolle gem. § 47 II 1 VwGO auch bei nachträglich eingetretener Rechtswidrigkeit der Norm“, NVwZ 2014, 341; vgl. auch Troidl, „Der funktionslose Bebauungsplan in der Normenkontrolle“, BauR 2010, 1511 jeweils m.w.N.).
- 15 Weder aus dem Wortlaut noch mit Hilfe der anerkannten Auslegungsmethoden ergibt sich, dass die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO keine Anwendung finden soll, wenn mit dem Normenkontrollantrag geltend gemacht wird, dass die Rechtsvorschrift erst nach Ablauf der Antragsfrist unwirksam geworden ist.
- 16 a) Der Wortlaut des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eindeutig und lässt Zweifel an der Anwendbarkeit der Antragsfrist auch für den Fall des nachträglichen Rechtswidrigwerdens einer Rechtsvorschrift nicht aufkommen (a.A. Troidl, a.a.O., S. 1518 f.). Danach kann den Normenkontrollantrag „jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb eines Jahres (bzw. „von zwei Jahren“, § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO 1996) nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift stellen“. Dass die Antragsfrist nicht nur für Behörden, sondern auch für natürliche und juristische Personen gilt, ist allgemein anerkannt (vgl. Schmidt in Eyermann, VwGO, 14. Auflage 2014, § 47 Rn. 74; Ziekow

in Sodan/Ziekow, VwGO, 4. Auflage 2014, § 47 Rn. 288; Giesberts in BeckOK, VwGO, Stand April 2015, § 47 Rn. 52).

- 17 b) Aus den Gesetzgebungsmaterialien zu der mit dem 6. VwGOÄndG vom 1. November 1996 (BGBl I S. 1626) eingeführten zweijährigen und der mit dem Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl I S. 3316) auf ein Jahr verkürzten Antragsfrist in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (vgl. BVerwG, B.v. 22.7.2013 a.a.O. = juris Rn. 11) sowie aus Sinn und Zweck der Antragsfrist lassen sich keine Gründe für eine einschränkende Auslegung des Fristerfordernisses herleiten.
- 18 aa) Der Zweck der prinzipalen Normenkontrolle gegen untergesetzliche Rechtsvorschriften i.S.d. § 47 Abs. 1 VwGO liegt nach der ursprünglichen gesetzgeberischen Intention darin, „durch eine einzige Entscheidung eine Reihe von Einzelklagen zu vermeiden und dadurch die Verwaltungsgerichte zu entlasten“ (BT-Drs. 3/55 S. 33 zu § 46); sie dient der „Rechtsklarheit und der ökonomischen Gestaltung des Prozessrechts, da sie zahlreichen Einzelklagen vorbeugt“ (BT-Drs. 3/1094 S. 6 zu § 46). Die prinzipale Normenkontrolle ist darüber hinaus „geeignet, den Rechtsschutz der Bürger ... zu verbessern“, weil der Betroffene andernfalls gezwungen ist, „eine Entscheidung über die Gültigkeit der Rechtsnorm inzident herbeizuführen“ (BT-Drs. 7/4324 S. 6). Eine Antragsfrist wurde dementsprechend bewusst nicht vorgesehen, weil das Bedürfnis, durch das Normenkontrollverfahren viele Einzelverfahren zu ersparen, unabhängig von einer Frist bestehe (BT-Drs. 7/4324 S. 11). Von dieser Überlegung ist der Gesetzgeber mit der Einführung einer Antragsfrist im Jahr 1996 aber abgerückt. Die zunächst zweijährige Antragsfrist wurde aus der Erwägung heraus eingeführt und später auf ein Jahr verkürzt, die im Fall der unbefristeten prinzipalen Normenkontrolle besorgte „erhebliche Beeinträchtigung der Rechtssicherheit“ im Interesse der Verwaltung, Investoren, Bürger und sonstigen Betroffenen zu vermeiden. Insbesondere im Bereich des Bauplanungsrechts hat der Gesetzgeber eine erhebliche Beeinträchtigung der Rechtssicherheit angenommen, wenn Bebauungspläne auch noch Jahre nach ihrem Inkrafttreten für nichtig erklärt werden können (BT-Drs. 13/3993 S. 10, BT-Drs. 16/2496 S. 17 f.). Der Gesetzgeber hat deshalb die Antragsfrist in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO eingeführt, um der Gemeinde und den übrigen an der Bestandskraft eines Bebauungsplans Interessierten Gewissheit darüber zu verschaffen, dass eine abstrakte Normenkontrolle nach Ablauf der Frist ausscheidet (vgl. BVerwG, B.v. 22.5.2006 – 4 BN 10/06 – BauR 2006, 2032 = juris Rn. 6); es ging ihm allein darum, die Rechtsvorschrift alsbald vor allgemein verbindlicher Verwerfung

zu schützen und ihr damit faktisch erhöhten Bestandsschutz zu verschaffen (vgl. Gerhardt/Bier in Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Mai 2015 – § 47 Rn. 35).

- 19 bb) Anhaltspunkte dafür, dass die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nach der gesetzgeberischen Wertung keine Anwendung finden soll, wenn die Rechtswidrigkeit der Rechtsvorschrift erst nach Ablauf der Antragsfrist eingetreten ist, bestehen nicht.
- 20 (1) Zwar lassen sich in den Gesetzgebungsmaterialien keine Nachweise dafür finden, dass der Gesetzgeber bei der Befristung der Normenkontrolle die Fallgestaltung des nachträglichen Rechtswidrigwerdens einer Norm ins Auge gefasst hat. Bekannt war diese Fallgestaltung aber bereits im Zeitpunkt der Einführung der Antragsfrist durch Gesetz vom 1. November 1996 (BGBl I S. 1626; vgl. schon BVerwG, U.v. 29.4.1977 – 4 C 39/75 – BVerwGE 54, 5), ebenso die Rechtsauffassung, dass im Normenkontrollverfahren auch die Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen Gegenstand der materiellen Überprüfung ist (vgl. BVerwG, B.v. 16.7.1990 – 4 NB 20/90 – NVwZ-RR 1991, 54 = juris Rn. 3; BVerwG, B.v. 3.11.1993 – 4 NB 33/93 – NVwZ-RR 1994, 236 = juris Rn. 3). Jedenfalls war die Frage des Zeitpunkts der Erkennbarkeit von Mängeln der Rechtsvorschrift aber ausweislich der Gesetzgebungsmaterialien Gegenstand der gesetzgeberischen Entscheidung. So wurde bei der Einführung der Antragsfrist erwogen, „dass die Normenkontrollmöglichkeit weitgehend leerläuft, weil in den entscheidungserheblichen Sachverhalten (z.B. Anfechtung eines Bebauungsplans, Kommunalabgabensatzungen) in aller Regel innerhalb so kurzer Zeit (Anm.: innerhalb eines Jahres) die Auswirkungen der Norm von den Betroffenen nicht übersehen werden können“ und „dadurch die Bündelungswirkung einer allgemein verbindlichen Entscheidung des Oberverwaltungsgerichts“ entfällt (BT-Drs. 13/3993 Anlage 2 S. 16 f.). Gleichwohl wurde der Beginn der Antragsfrist nicht auf den Zeitpunkt der Erkennbarkeit eines Mangels, sondern auf den Zeitpunkt der Bekanntmachung der Rechtsvorschrift festgelegt. Dass Rechtsvorschriften i.S.d. § 47 Abs. 1 VwGO im Übrigen auch nach Ablauf der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO mit zu ihrer Aufhebung führenden Mängeln behaftet sein können, hat der Gesetzgeber ebenfalls erwogen. In den Gesetzgebungsmaterialien wird ausdrücklich hervorgehoben, dass die Einführung der Antragsfrist „die Befugnis der Verwaltungsgerichte, Normen inzident auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen, nicht berührt“ (BT-Drs. 13/3993 S. 10; vgl. BVerwG, B.v. 8.4.2003 – 4 B 23/03 – juris Rn. 4, wonach sich die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht im Rahmen der inzidenten Normenkontrolle auswirkt). Die Gesetzgebungsmaterialien zur Einführung und zur Verkürzung der Antragsfrist lassen deshalb erkennen, dass dem Gesetzgeber die Konsequenzen einer Antragsfrist für das prinzipale Normenkontrollverfahren bewusst waren und dass die Antragsfrist ungeachtet der Art von Rechtsfehlern, dem Zeitpunkt des Erkennens ihrer Auswirkungen oder ihrer Entstehung anzuwenden sein soll (vgl.

auch BVerwG, B.v. 22.7.2013 – 7 BN 1/13 – NVwZ 2013, 1547 = juris Rn. 11). Dem Interesse an der Herstellung einer (relativen) Rechtssicherheit wurde bewusst Vorrang eingeräumt vor der in erster Linie der ökonomischen Gestaltung des Prozessrechts, aber auch der einem verbesserten Rechtsschutz dienenden unbefristeten Normenkontrolle.

- 21 (2) Nicht zu folgen ist der Auffassung, dass bei der Verkürzung der Antragsfrist auf ein Jahr durch Gesetz vom 21. Dezember 2006 (BGBl I S. 3316) „wegen der bereits damals ganz überwiegend abgelehnten Anwendung des § 47 II 1 VwGO auf die Fälle der erst nachträglich eingetretenen Rechtswidrigkeit einer Norm“ (vgl. Schenke, a.a.O., Fn. 7 m.w.N.) kein Regelungsbedarf mehr für die Fälle des nachträglichen Rechtswidrigwerdens einer Norm bestanden habe. Denn bereits die vom Bundesverwaltungsgericht ausdrücklich offen gelassene Frage der Geltung der Antragsfrist im Falle eines Normenkontrollantrags zur Feststellung der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans (U.v. 3.12.1998 – 4 CN 3/97 – BVerwGE 108, 71 = juris Rn. 19) zeigt, dass die Rechtsfrage keineswegs als geklärt erscheinen konnte (vgl. für die Geltung der Antragsfrist auch im Fall nachträglich eingetretener Funktionslosigkeit NdsOVG, U.v. 16.10.2004 – 9 KN 249/03 – BauR 2005, 523 = juris Rn. 14 ff.; VGH BW, U.v. 17.10.2002 – 1 S 2114/99 – juris Rn. 53; OVG NW, U.v. 30.7.1999 – 10a D 53/97.NE – juris Rn. 37 f.).
- 22 (3) Eine einschränkende Auslegung des Fristerfordernisses für den Fall einer nach Bekanntmachung eingetretenen Funktionslosigkeit von Bebauungsplänen kann den Gesetzgebungsmaterialien schließlich nicht entnommen werden, soweit darin auf das Vertrauen in die Rechtsgültigkeit von Bebauungsplänen abgestellt wird. Danach können zwar „nach derzeit geltenden Recht“ (Anm.: vor Einführung der Antragsfrist) „Normen (z.B. Bebauungspläne), die bereits seit langem praktiziert worden sind und auf deren Rechtsgültigkeit sowohl die Behörden als auch die berührten Bürger vertraut haben“, auch noch Jahre nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift „auf Antrag eines Betroffenen für nichtig erklärt werden“, was zu „einer erheblichen Beeinträchtigung der Rechtssicherheit“ führe (BT-Drs. 13/3993 S. 10). Demgegenüber tritt eine bauplanerische Festsetzung wegen Funktionslosigkeit erst außer Kraft, wenn und soweit die Verhältnisse, auf die sie sich bezieht, in der tatsächlichen Entwicklung einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzung auf unabsehbare Zeit ausschließt und die Erkennbarkeit dieser Tatsache einen Grad erreicht hat, der einem etwa dennoch in die Fortgeltung der Festsetzung gesetzten Vertrauen die Schutzwürdigkeit nimmt (BVerwG, U.v. 29.4.1977 – 4 C39/75 – BVerwGE 54, 5). Aus

den Ausführungen in den Gesetzgebungsmaterialien kann aber nicht der Schluss gezogen werden, die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO beanspruche nur für solche Rechtsvorschriften Gültigkeit, auf deren Rechtsgültigkeit zumindest in der Vergangenheit vertraut werden konnte. Denn der Gesetzgeber war sich, wie bereits ausgeführt wurde, darüber im Klaren, dass die Einführung einer Antragsfrist für das Normenkontrollverfahren eine etwaige Ungültigkeit der Rechtsvorschrift nicht zu beseitigen vermag. Insoweit hat er die weiterhin bestehende Befugnis der Verwaltungsgerichte, Normen inzident auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu prüfen, ausdrücklich erwähnt. Dem Gesetzgeber ging es allein darum, das Antragsrecht für das verwaltungsgerichtliche Normenkontrollverfahren zeitlich zu beschränken, um der Gemeinde und den übrigen an der Bestandskraft eines Bebauungsplans Interessierten Gewissheit darüber zu verschaffen, dass eine abstrakte Normenkontrolle nach Ablauf der Frist ausscheidet (vgl. BVerwG, B.v. 22.5.2006 – 4 BN 10/06 – BauR 2006, 2032 = juris Rn. 6).

- 23 (4) Mit der Überlegung, eine Gemeinde sei gehalten, einen als unwirksam erkannten Bebauungsplan aufzuheben (vgl. Troidl, a.a.O. S. 1519 m.w.N.; BVerwG, U.v. 12.11.1986 – 4 C 22/83 – BVerwGE 75, 142 = juris Rn. 12), lässt sich eine Ausnahme von der Antragsfrist bei nachträglich funktionslos gewordenen Bebauungsplänen ebenso wenig begründen. Das Bedürfnis, einen Bebauungsplan, der an einem zur Unwirksamkeit führenden Fehler leidet, aufzuheben, besteht nicht nur im Fall seiner nachträglichen Funktionslosigkeit, sondern – vorbehaltlich der Fehlerbehebung im ergänzenden Verfahren – ebenso für anfängliche Mängel. Davon abgesehen begründet das Baugesetzbuch keinen Anspruch auf Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung eines Bebauungsplans (§ 1 Abs. 3 Satz 2, Abs. 8 BauGB; vgl. BVerwG, B.v. 2.9.2009 – 4 BN 16/09 – juris Rn. 14).
- 24 (5) Aus Vorstehendem ergibt sich, dass der Sinn und Zweck der Fristenregelung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht darin liegt, dass derjenige, der annimmt, durch die Norm in seinen Rechten verletzt zu sein und deshalb eine prinzipale Normenkontrolle anstrebt, gezwungen sein soll, diese innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zu beantragen (so aber Schenke, a.a.O., Nr. 2; ebs. Troidl, a.a.O., S. 1519 f.). Diese zum Sinn und Zweck der Antragsfrist vertretene Ansicht beschreibt lediglich die Auswirkung der Antragsfrist aus Sicht der Normbetroffenen und findet weder in den Gesetzgebungsmaterialien zur Einführung und Verkürzung der Antragsfrist eine Stütze noch lässt sie sich sonst mit Sinn und Zweck der Antragsfrist begründen. Der Sinn und Zweck der Antragsfrist liegt schlicht darin, das Antragsrecht für die prinzipa-

le Normenkontrolle auf einen konkret bestimmbareren Zeitraum zu beschränken, der mit der Bekanntmachung der Rechtsvorschrift beginnt und dessen Ende nach Ablauf eines Jahres einen äußersten Zeitpunkt festlegt (vgl. Giesberts in BeckOK, VwGO, Stand April 2015, § 47 Rn. 54; zu Fällen, in denen vor Ablauf der Frist ein Antrag auf Bewilligung von Prozesskostenhilfe gestellt, hierüber jedoch erst nach Ablauf der Frist entschieden wird BVerwG, B.v. 18.2.2013 – 6 BN 1/12 – NVwZ-RR 2013, 387). Denn der Normenkontrollantrag soll im Gegensatz zur früheren Rechtslage nicht „auch noch Jahre nach dem Inkrafttreten einer Rechtsvorschrift“ gestellt werden können (vgl. BT-Drs. 13/3993 S. 10). Dieser Zweck der Antragsfrist würde verfehlt, wenn die allgemeinverbindliche Unwirksamkeitserklärung einer Rechtsvorschrift im Normenkontrollverfahren bei nachträglichem Rechtswidrigwerden der Rechtsvorschrift auf unbegrenzte Zeit nach dem Inkrafttreten z.B. eines Bebauungsplans herbeigeführt werden könnte. Eine Auslegung, wonach die Antragsfrist in Fällen des nachträglichen Rechtswidrigwerdens keine Anwendung finden soll, unterläuft die vom Gesetzgeber verfolgte Absicht, ein gewisses Maß an Rechtssicherheit durch die zeitliche Beschränkung des Antragsrechts herbeizuführen und setzt sich damit über die Entscheidung des Gesetzgebers hinweg. Eine derartige Interpretation, die als richterliche Rechtsfortbildung den klaren Wortlaut des Gesetzes hintanstellt, keinen Widerhall im Gesetz findet und vom Gesetzgeber nicht ausdrücklich oder – bei Vorliegen einer erkennbar planwidrigen Gesetzeslücke – stillschweigend gebilligt wird, greift unzulässig in die Kompetenzen des demokratisch legitimierten Gesetzgebers ein (vgl. BVerfG, B.v. 17.9.2013 – 1 BvR 1928/12 – NJW-RR 2014, 105 = juris Rn. 33 m.w.N.).

- 25 (6) Berechtigen demnach selbst gewichtige rechtspolitische Überlegungen die Gerichte nicht dazu, sich über abweichende Wertentscheidungen des Gesetzgebers hinwegzusetzen, die sich aus Wortlaut, systematischem Zusammenhang sowie Sinn und Zweck der einschlägigen Vorschriften unter Berücksichtigung der Entstehungsgeschichte erschließen lassen (vgl. BVerfG, B.v. 14.9.1992 – 2 BvR 488/376 - BVerfGE 52, 42 = juris Rn. 42 m.w.N.), so bestehen aber auch keine überzeugenden rechtspolitischen Gründe für die Auffassung, dass die prinzipale Normenkontrolle (nur) in den Fällen des nachträglichen Rechtswidrigwerdens einer Rechtsvorschrift nach Ablauf der Antragsfrist zulässig sein soll, während die Antragsfrist im Übrigen Geltung beansprucht. Wäre die prinzipale Normenkontrolle nach Ablauf der Jahresfrist in den Fällen nachträglich eingetretener Rechtswidrigkeit der Norm zulässig, so beschränkte sich der Umfang der oberverwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle lediglich auf die Prüfung, ob die Norm nachträglich rechtswidrig geworden ist; anfängliche Mängel könnten nicht überprüft werden. Andernfalls würde die gesetzliche

Antragsfrist vollends unterlaufen (vgl. Schenke, a.a.O., Nr. 7). Ein praktisches Bedürfnis nach Überprüfung der Wirksamkeit einer Rechtsvorschrift besteht aber nicht nur für nachträglich eingetretene, sondern eben auch für anfängliche, noch beachtliche Mängel. Stellt ein Normbetroffener nach Ablauf der Antragsfrist zunächst einen Normenkontrollantrag zur Feststellung der nachträglich eingetretenen Unwirksamkeit der Rechtsvorschrift, so wäre er im Fall des Unterliegens gezwungen, neben der prinzipalen Normenkontrolle stets auch eine inzidente Prüfung der Rechtsvorschrift beim Verwaltungsgericht anzustreben, um eine umfassende Überprüfung der Wirksamkeit der Rechtsvorschrift herbeizuführen. Dies widerspricht aber gerade der Bündelungsfunktion der prinzipalen Normenkontrolle. Wenn im Weg der prinzipalen Normenkontrolle nach Ablauf der Antragsfrist geltend gemacht werden kann, Festsetzungen eines Bebauungsplans seien aufgrund tatsächlicher Entwicklungen funktionslos geworden, stellte sich zudem die Abgrenzungsfrage, ob eine solche Entwicklung nicht bereits von Anfang an absehbar war, die planerische Festsetzung also von vornherein nicht erforderlich oder zumindest mit einem beachtlichen Abwägungsmangel behaftet war. Soweit zur Begründung der Gegenansicht auch eine spürbare Entlastung des Bundesverfassungsgerichts erwogen wird, wäre zunächst der Frage nachzugehen, ob bei Geltung der Antragsfrist auch für Fälle des nachträglichen Rechtswidrigwerdens der Rechtsvorschrift eine zusätzliche Belastung des Bundesverfassungsgerichts zu erwarten ist. Das ist wohl zu verneinen. Denn die gegen untergesetzliche Rechtsvorschriften mögliche Verfassungsbeschwerde unterliegt – wie der Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO auch – einer Jahresfrist (vgl. § 93 Abs. 3 BVerfGG). Im Übrigen ist die Verfassungsbeschwerde nicht als Primärrechtsschutz für den Bereich der untergesetzlichen Rechtsetzung anzuerkennen. Dies gilt selbst dann, wenn die untergesetzliche Norm einer unmittelbaren verwaltungsgerichtlichen Kontrolle nicht zugänglich ist (BVerfG, B.v. 17.1.2006 – 1 BvR 541/02 u.a. – BVerfGE 115, 81 = juris Rn. 39 ff.).

- 26 c) Auch das Grundrecht auf einen effektiven Rechtsschutz gegen Akte der öffentlichen Gewalt (Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) gebietet keine einschränkende Auslegung der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.
- 27 Zwar ist die Rechtssetzung der Exekutive in der Form von Rechtsverordnungen und Satzungen Ausübung öffentlicher Gewalt (i.S.v. Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG) und daher in die Rechtsschutzgarantie einzubeziehen (BVerfG, B.v. 17.1.2006 – 1 BvR 541/02 u.a. – BVerfGE 115, 81 = juris Rn. 41). Auch haben Festsetzungen in Bebauungsplänen i.d.R. direkte Auswirkungen auf die Rechtsstellung des Eigentümers (BVerfG, B.v. 14.5.1985 – 2 BvR 397 u.a. – BVerfGE 70, 35 = juris Rn. 44 ff., 56, 70). Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG gebietet aber keine prinzipale Normenkontrolle als Rechtsschutzmöglichkeit gegen untergesetzliche Rechtsnormen, weil Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG dem Bürger lediglich garantiert, dass ihn beeinträchtigende Maßnahmen in irgendeinem gerichtlichen Verfahren überprüft werden können und dieser Rechtsschutz in der Regel durch die inzidente Überprüfung der Rechtmäßigkeit der untergesetzlichen Rechtssätze im Rahmen von Verfahren gegen deren Anwendung im Einzelfall erfolgt (vgl. BVerfG, E.v. 27.7.1971 – 2 BvR 443/70 – BVerfGE 31, 364 = juris Rn. 8, 12; vgl. BVerfG v. 17.1.2006 a.a.O. Rn. 42). Ist die inzidente Normenkontrolle im Rahmen von Verfahren gegen deren Anwendung im Einzelfall nicht möglich oder führt sie nicht zur Beseitigung der Grundrechtsverletzung, kommt außerhalb des Anwendungsbereichs von § 47 VwGO insbesondere die Feststellungsklage als Rechtsschutzmittel in Betracht (BVerfG, B.v. 17.1.2006, a.a.O., = juris Rn. 42, 50 ff.; BVerwG, U.v. 23.8.2007 – 7 C 2/07 – BVerwGE 129, 199 = juris Rn. 20 ff.). Da Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG den Gesetzgeber nicht verpflichtet, das Rechtsschutzmittel der prinzipalen Normenkontrolle vorzuhalten, begegnet demnach auch die zeitliche Beschränkung des Antragsrechts im Normenkontrollverfahren keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.
- 28 3. Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 2, § 162 Abs. 3 VwGO. Der Ausspruch über die vorläufige Vollstreckbarkeit der Kostenentscheidung folgt aus § 167 VwGO i.V.m. §§ 708 ff. ZPO.
- 29 4. Die Revision wird wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO) zugelassen. Die Frage nach der Geltung der Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO für Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ist für den Fall umstritten und in der höchstrichterlichen Rechtsprechung ungeklärt,

dass mit dem Normenkontrollantrag geltend gemacht wird, die Rechtsvorschrift sei nach Ablauf der Jahresfrist unwirksam geworden.

Rechtsmittelbelehrung

- 30 Nach § 139 VwGO kann die Revision innerhalb eines Monats nach Zustellung dieser Entscheidung beim Bayerischen Verwaltungsgerichtshof (in München Hausanschrift: Ludwigstraße 23, 80539 München; Postfachanschrift: Postfach 34 01 48, 80098 München; in Ansbach: Montgelasplatz 1, 91522 Ansbach) eingelegt werden. Die Revision muss die angefochtene Entscheidung bezeichnen. Sie ist spätestens innerhalb von zwei Monaten nach Zustellung dieser Entscheidung zu begründen. Die Begründung ist beim Bundesverwaltungsgericht, Simsonplatz 1, 04107 Leipzig (Postfachanschrift: Postfach 10 08 54, 04008 Leipzig), einzureichen. Die Revisionsbegründung muss einen bestimmten Antrag enthalten, die verletzte Rechtsnorm und, soweit Verfahrensmängel gerügt werden, die Tatsachen angeben, die den Mangel ergeben.
- 31 Vor dem Bundesverwaltungsgericht müssen sich die Beteiligten, außer in Prozesskostenhilfverfahren, durch Prozessbevollmächtigte vertreten lassen. Dies gilt auch für Prozesshandlungen, durch die ein Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht eingeleitet wird. Als Prozessbevollmächtigte zugelassen sind neben Rechtsanwälten und Rechtslehrern an den in § 67 Abs. 2 Satz 1 VwGO genannten Hochschulen mit Befähigung zum Richteramt nur die in § 67 Abs. 4 Satz 4 VwGO und in §§ 3, 5 RDGEG bezeichneten Personen. Für die in § 67 Abs. 4 Satz 5 VwGO genannten Angelegenheiten (u.a. Verfahren mit Bezügen zu Dienst- und Arbeitsverhältnissen) sind auch die dort bezeichneten Organisationen und juristischen Personen als Bevollmächtigte zugelassen. Sie müssen in Verfahren vor dem Bundesverwaltungsgericht durch Personen mit der Befähigung zum Richteramt handeln.

33

Beschluss:

34

Der Streitwert wird auf 15.000 Euro festgesetzt.

35

Gründe:

36

Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 52 Abs. 1 und 8 GKG. Sie orientiert sich an Nr. 9.8.1 des Streitwertkatalogs für die Verwaltungsgerichtsbarkeit 2013 (Beilage 2/2013 zu NVwZ Heft 23/2013, S. 57-68).

37

Müller

Gänslmayer

Schweinoch