

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht, einschließlich der immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen für Windkraftanlagen, sofern der Schwerpunkt der Sache im Bau- und Bodenrecht liegt

Rechtsquelle/n:

VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1

Titelzeile:

Antragsfrist für Normenkontrollverfahren gegen funktionslosen Bebauungsplan

Stichworte:

Normenkontrolle; städtebauliche Satzung; Bebauungsplan; nachträgliche Unwirksamkeit; Funktionslosigkeit; Antragsfrist.

Leitsatz:

Die Regelung in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wonach der Normenkontrollantrag nur innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift gestellt werden kann, gilt auch dann, wenn der Antragsteller geltend macht, eine städtebauliche Satzung im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO - hier: ein Bebauungsplan - sei nach ihrer Bekanntmachung wegen Funktionslosigkeit unwirksam geworden.

Urteil des 4. Senats vom 6. April 2016 - BVerwG 4 CN 3.15

I. VGH München vom 23. Juni 2015
Az: VGH 15 N 13.1553



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 3.15
VGH 15 N 13.1553

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 6. April 2016
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Dr. Külpmann

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision des Antragstellers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 23. Juni 2015 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Revisionsverfahrens. Außergerichtliche Kosten des Beigeladenen sind nicht erstattungsfähig.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des Normenkontrollverfahrens ist der am 21. November 1983 bekannt gemachte (Teil-)Bebauungsplan Nr. 185 I "Unterer Wöhrd, Teilbereich zwischen Wöhrdstraße, Proskestraße, Maiffeistraße und Donau-Nordarm" der Antragsgegnerin. Der Antragsteller ist Eigentümer eines außerhalb des Plangebiets liegenden Grundstücks. Er macht geltend, dass der Bebauungsplan funktionslos geworden sei.

- 2 Den Antrag vom 26. Juli 2013, den Bebauungsplan für unwirksam zu erklären, hat der Verwaltungsgerichtshof abgelehnt. Der Antrag sei unzulässig, weil er nicht innerhalb der zweijährigen Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in der Fassung des 6. VwGOÄnderungsG gestellt worden sei. Die Frist, die gemäß Art. 10 Abs. 4 des 6. VwGOÄnderungsG am 1. Januar 1997 begonnen und am 31. Dezember 1998 geendet habe, habe auch ein Antragsteller einhalten müssen, der geltend mache, der Bebauungsplan sei nach seiner Bekanntmachung durch eine Änderung der tatsächlichen Verhältnisse funktionslos geworden.
- 3 Mit seiner vom Verwaltungsgerichtshof wegen grundsätzlicher Bedeutung der Rechtssache zugelassenen Revision verfolgt der Antragsteller sein Begehren weiter. Die Antragsgegnerin und die Beteiligte verteidigen das Urteil. Der Beigeladene hat sich nicht zur Sache geäußert.

II

- 4 Die Revision, über die der Senat mit Einverständnis der Beteiligten ohne mündliche Verhandlung entscheidet (§ 101 Abs. 2 VwGO), ist unbegründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs steht mit Bundesrecht im Einklang.
- 5 Nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO entscheidet das Oberverwaltungsgericht im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit auf Antrag über die Gültigkeit von Satzungen, die nach den Vorschriften des Baugesetzbuchs erlassen worden sind. Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in der Fassung des Sechsten Gesetzes zur Änderung der Verwaltungsgerichtsordnung und anderer Gesetze vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626) - 6. VwGOÄnderungsG - musste der Antrag innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift gestellt werden (Art. 1 Nr. 2 Buchst. a 6. VwGOÄnderungsG). Für Rechtsvorschriften, die wie hier vor dem 1. Januar 1997 bekanntgemacht sind, begann die Zwei-Jahres-Frist gemäß Art. 10 Abs. 4 6. VwGOÄnderungsG mit dem Inkrafttreten des Gesetzes zum 1. Januar 1997 (Art. 11 6. VwGOÄnderungsG). Diese Frist hat der Antragsteller verstreichen lassen.

- 6 Der Senat hat im Beschluss vom 29. Juni 2015 - 4 BN 31.14 - (NVwZ 2015, 1542) auf eine entsprechende Grundsatzrüge entschieden, dass die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, die durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) auf ein Jahr verkürzt worden ist, auch dann gilt und durch die Bekanntmachung ausgelöst wird, wenn der Antragsteller feststellen lassen will, dass eine Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO nach ihrer Bekanntmachung wegen Funktionslosigkeit unwirksam geworden sei. In dem Beschluss heißt es (Rn. 5 - 8):

"Der Verwaltungsgerichtshof hat sich zur Begründung seiner Auffassung, dass die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auf den Normenkontrollantrag der Antragstellerin anwendbar und bereits seit Jahren verstrichen sei, auf den Beschluss des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. Juli 2013 - 7 BN 1.13 - (Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 187) gestützt. In diesem Beschluss (a.a.O. Rn. 9 ff.) hat sich der 7. Senat dahingehend festgelegt, dass die Regelung in § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wonach der Normenkontrollantrag innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift gestellt werden kann, jedenfalls für Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO auch dann gelte, wenn der Antragsteller geltend macht, die Rechtsvorschrift sei erst nach ihrer Bekanntmachung infolge einer Änderung der tatsächlichen oder rechtlichen Verhältnisse rechtswidrig geworden. Die in der obergerichtlichen Rechtsprechung und im Schrifttum umstrittene, in der Rechtsprechung des 4. Senats (BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1998 - 4 CN 3.97 - BVerwGE 108, 71 <75>) bisher offen gelassene Frage, welche Bedeutung dem Fristenfordernis im Fall von Normenkontrollanträgen nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO zukommt, wenn die Feststellung der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans beantragt wird, hat er demgegenüber ausdrücklich unentschieden gelassen.

Um eine Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO geht es auch im vorliegenden Fall, weil die Baumschutzverordnung, gegen die sich die Antragstellerin wendet, eine andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschrift im Sinne dieser Regelung ist. Anders als in der Entscheidung des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts (a.a.O.) beruft sich die Antragstellerin vorliegend allerdings auf die nachträgliche Funktionslosigkeit der von ihr angegriffenen Baumschutzverordnung. Der Verwaltungsgerichtshof hat jedoch angenommen, die

Rechtsprechung des 7. Senats des Bundesverwaltungsgerichts beanspruche auch insofern Geltung; der Fall der Funktionslosigkeit einer Rechtsvorschrift im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO sei mit demjenigen der nachträglichen Rechtswidrigkeit 'insoweit vergleichbar'. Dass diese Annahme zutrifft, liegt auf der Hand und bedarf nicht der Bestätigung in einem Revisionsverfahren.

Einer Nichtanwendung des Fristerfordernisses für nachträglich rechtswidrig gewordene Rechtsvorschriften hat der 7. Senat (a.a.O. Rn. 10) bereits mit Blick auf den Wortlaut des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO eine Absage erteilt und hierbei hervorgehoben, dass dies unabhängig davon gelte, welche Gründe für die Unwirksamkeit der Rechtsnorm der Antragsteller geltend macht. Das weitere Argument (a.a.O. Rn. 11), auch den Gesetzgebungsmaterialien könnten keine Anhaltspunkte für eine einschränkende Auslegung des Fristerfordernisses entnommen werden, im Gegenteil sei die Einführung der Antragsfrist und ihre nachfolgende Verkürzung als Beleg für die Vorstellung des Gesetzgebers anzusehen, dass die prinzipale Normenkontrolle nur in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Erlass der Rechtsvorschrift zulässig sein soll, greift ebenfalls unabhängig von der Art der geltend gemachten nachträglichen Unwirksamkeitsgründe. Auf funktionslos gewordene Rechtsnormen übertragbar ist ferner die Überlegung (a.a.O. Rn. 12), auch Sinn und Zweck der Normenkontrolle rechtfertigten es nicht, das Fristerfordernis auf Anträge, mit denen die nachträglich eingetretene Rechtswidrigkeit einer Rechtsnorm geltend gemacht wird, nicht anzuwenden, obwohl das Fristerfordernis dazu führe, dass ein nachträgliches Rechtswidrigwerden mit einem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO in aller Regel nicht geltend gemacht werden könne. Gleiches gilt für die Erwägung (a.a.O. Rn. 13), den Anforderungen des effektiven Rechtsschutzes (Art. 19 Abs. 4 GG) sei genügt, weil die Gerichte im Rahmen der bestehenden Klagemöglichkeiten die Wirksamkeit einer Rechtsvorschrift, soweit entscheidungserheblich, auch nach Ablauf der Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO inzident prüfen müssten. Die Begründung (a.a.O. Rn. 14) schließlich, die durch die Nichtanwendung einer Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO entstehende Lücke könne im Wege der Rechtsfortbildung nicht ohne weiteres geschlossen werden, weil insbesondere im Falle einer Änderung der tatsächlichen Verhältnisse unklar sei, durch welches Ereignis die Frist (erneut) in Lauf gesetzt werden sollte, und auch der Prüfungsmaßstab zu modifizieren wäre, ist gerade für funktionslos gewordene Rechtsnormen paradigmatisch. Alles zusammengenommen hat der Verwaltungsgerichtshof deshalb zu Recht angenommen, dass auf der Grundlage

der Entscheidung des 7. Senats (a.a.O.) auch im vorliegenden Fall von der Unzulässigkeit des Normenkontrollantrags wegen Verfristung auszugehen ist.

Gründe, die eine erneute Befassung des Bundesverwaltungsgerichts mit den aufgeworfenen Fragen erforderlich machen könnten (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 27. August 1997 - 1 B 145.97 - Buchholz 310 § 58 VwGO Nr. 67), namentlich neue Gesichtspunkte, die in der Entscheidung des 7. Senats nicht angesprochen sind, legt die Beschwerde nicht dar. Soweit sich die Antragstellerin darauf beruft, der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts habe in seinem Urteil vom 3. Dezember 1998 - 4 CN 3.97 - (BVerwGE 108, 71 <75 f.>) angenommen, dass Erfordernisse der Prozessökonomie nicht gegen, sondern für die Prüfung der Funktionslosigkeit im Normenkontrollverfahren sprechen würden, trifft dies für sich genommen zwar zu. Welche Bedeutung die mit dem 6. VwGO-Änderungsgesetz vom 1. November 1996 (BGBl. I S. 1626) eingeführte zweijährige Antragsfrist für die Entscheidung über einen Antrag auf Feststellung der Funktionslosigkeit hat, hatte der 4. Senat jedoch ausdrücklich unentschieden gelassen (a.a.O. S. 75); von der durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006 (BGBl. I S. 3316) geregelten Verkürzung der Antragsfrist auf ein Jahr hatte er im Entscheidungszeitpunkt noch keine Kenntnis. Gerade in der Einführung einer Antragsfrist einschließlich ihrer nachfolgenden Verkürzung hat der 7. Senat des Bundesverwaltungsgerichts indes - wie dargestellt - einen entscheidenden Anhaltspunkt für die Vorstellung des Gesetzgebers gesehen, dass die prinzipale Normenkontrolle nur in engem zeitlichen Zusammenhang mit dem Erlass der Rechtsvorschrift zulässig sein soll. Dieser auf Herstellung von Rechtssicherheit (BT-Drs. 13/3993 S. 10 und 16/2496 S. 17 f.) gerichtete aktualisierte gesetzgeberische Wille, mag er auch rechtspolitisch umstritten sein, darf bei der Bestimmung des Zwecks der prinzipalen Normenkontrolle nicht ausgeblendet werden. Es geht dem Gesetzgeber eben nicht mehr allein darum, die Verfahrensökonomie und den Rechtsschutz des Einzelnen zu verbessern (so noch BT-Drs. 3/1094 S. 6), sondern auch darum, das Instrument der Normenkontrolle generell zeitlich zu beschränken (BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2013 - 7 BN 1.13 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 187 Rn. 14). Schon von daher verbietet sich eine teleologische Reduktion des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Das nimmt die im Schrifttum (namentlich von Schenke, NVwZ 2014, 341 <342>) geübte Kritik an der Entscheidung des 7. Senats nicht hinreichend zur Kenntnis. Nach Ablauf der Jahresfrist sind Rechts-

schutzsuchende generell auf die Möglichkeit einer inzidenten verwaltungsgerichtlichen Überprüfung entscheidungserheblicher untergesetzlicher Rechtsnormen i.S.v. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO zu verweisen. Soweit dies in den 'äußerst seltenen Fällen' funktionslos gewordener Rechtsnormen dazu führen wird, dass die Feststellung der Unwirksamkeit infolge Funktionslosigkeit im Rahmen der prinzipalen verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle 'in aller Regel' nicht möglich sein wird (BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1998 - 4 CN 3.97 - BVerwGE 108, 71 <75 f.>), ist dies als Folge der gesetzgeberischen Entscheidung hinzunehmen. Verfassungsrechtliche Bedenken bestehen insoweit nicht (BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2013 - 7 BN 1.13 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 187 Rn. 13)."

- 7 Diese Erwägungen sind auf städtebauliche Satzungen nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO und damit auf Bebauungspläne übertragbar. Ob dem Verwaltungsgerichtshof darin zu folgen ist, dass ein funktionsloser Bebauungsplan rechtswidrig geworden ist (UA Rn. 14 und 16), kann offen bleiben. Selbst wenn ein funktionsloser Bebauungsplan nicht im engeren Sinne rechtswidrig sein mag, sondern als ein bis zuletzt rechtmäßiger Plan lediglich als Folge veränderter Umstände außer Kraft tritt, so ist er doch jedenfalls unwirksam oder ungültig (BVerwG, Urteil vom 3. Dezember 1998 - 4 CN 3.97 - BVerwGE 108, 71 <74>). Der Antrag auf Feststellung der Unwirksamkeit einer Rechtsvorschrift kann aber unabhängig davon, welche Gründe für die Unwirksamkeit der Antragsteller vorbringt, nur innerhalb der Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO gestellt werden (BVerwG, Beschluss vom 22. Juli 2013 - 7 BN 1.13 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 187).
- 8 Das Fristerfordernis führt dazu, dass der Eintritt der Funktionslosigkeit eines Bebauungsplans mit einem Normenkontrollantrag nach § 47 VwGO in aller Regel nicht geltend gemacht werden kann. Diese Konsequenz darf jedoch nicht im Interesse der "prozessual sachgerechten Ausstattung" der Rechtsfigur dadurch überspielt werden, dass die Gerichte die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO nicht anwenden (a.A. Steiner, NVwZ 2015, 1543 <1544>). Der Gesetzgeber hat trotz des Urteils des Senats vom 29. April 1977 - 4 C 39.75 - (BVerwGE 54, 5 <11>), in dem die Voraussetzungen für das Außerkrafttreten eines Bebauungsplans wegen Funktionslosigkeit definiert worden sind, den Be-

ginn der durch das 6. VwGO-Änderungsgesetz eingeführten und durch das Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte verkürzten Antragsfrist an den Zeitpunkt der Bekanntmachung des Bebauungsplans geknüpft. Diese bewusste gesetzgeberische Entscheidung ist zu respektieren.

- 9 Der Wortlaut des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO und der Wille des Gesetzgebers verbieten es auch, die Antragsfrist mit dem Eintritt der Funktionslosigkeit der untergesetzlichen Rechtsvorschrift beginnen zu lassen (so aber Brohm, Öffentliches Baurecht, 3. Aufl. 2002, § 16 Rn. 4). Hinzu kommt, dass sich der Zeitpunkt, zu dem die tatsächlichen Verhältnisse einen Zustand erreicht haben, der eine Verwirklichung der Festsetzungen eines Bebauungsplans auf unabsehbare Zeit ausschließt, regelmäßig nicht mit der notwendigen Genauigkeit fixieren lässt.
- 10 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

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

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Dr. Külpmann