

4. Teil: Das Normenkontrollverfahren (vornehmlich) über Bebauungspläne

Anne-Kathrin Fricke

Übersicht

	Rdn.		Rdn.
Vorbemerkung	1	2. Antragsfrist	37
I. Verfahrensgegenstand und Bedeutung	2	3. Rechtsschutzbedürfnis	43
II. Verfahren	9	IV. Begründetheit des Normenkontrollantrags	45
III. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	13	V. Sachentscheidung des Normenkontroll-	
1. Antragsbefugnis	13	gerichts	48

Schrifttum: *Beckmann*, Die gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsvorschriften im Wege der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle, DVBl 1987, 611; *Dürr*, Die Antragsbefugnis bei der Normenkontrolle von Bebauungsplänen, 1987; *ders.*, Anm. zu BVerwG, Beschluss vom 11.11.1988 – 4 NB 5.88, DVBl 1989, 360; *ders.*, Der Begriff des Nachteils bei der Normenkontrolle von Bebauungsplänen, DÖV 1990, 136; *ders.*, Die Entwicklung der Rechtsprechung zur Antragsbefugnis bei der Normenkontrolle von Bebauungsplänen, NVwZ 1996, 105; *Engel*, Zur Normverwerfungskompetenz einer Behörde, NVwZ 2000, 1258; *Hildebrand/Hecker*, Beiladung in der baurechtlichen Normenkontrolle, NVwZ 2001, 1007; *Jäde*, Bauleitplanung, Fachplanung und Normenkontrolle, BayVBl 1988, 385; *Kohl*, Normenkontrolle von Bebauungsplänen nach dem Baugesetzbuch, VBIBW 1988, 351; *Kuhla/Hüttenbrink*, Der Verwaltungsprozess, 3. Auflage 2002; *Kopp/Schenke*, VwGO, 14. Auflage 2005; *Lenz/Klose*, Der menschenrechtliche Anspruch auf mündliche Verhandlung über Normenkontrollanträge, NVwZ 2000, 1004; *Paetow*, Erfahrungen mit der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle – Eine Zwischenbilanz, NVwZ 1985, 309; *Pietzner/Ronellenfitsch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 10. Auflage 2000; *Redeker*, 50 Jahre – Rückblicke und Ausblicke aus der Verwaltungsgerichtsbarkeit, NJW 1997, 373; *Renck*, Anm. zu BVerwG, Beschluss vom 9. 2. 1989 – 4 NB 1.89, BayVBl 1990, 285; *Scharmer*, Bebauungspläne in der Normenkontrolle, 1988; *Schenke*, Die Antragsbefugnis natürlicher und juristischer Personen im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1, 1. Alt. n. F. VwGO, VerwArch Band 90 (1999), 301; *Schmitz-Rode*, Das Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) nach der 6. VwGO-Novelle, NJW 1998, 415; *Stuer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 3. Auflage 2005; *Uechritz*, Der Vorhaben- und Erschließungsplan nach dem Investitionsvorangesetz, DVBl 1993, 181 [187 ff.].

Vorbemerkung

Da der Bebauungsplan nach § 10 BauGB als Satzung erlassen wird oder – wie in Hamburg – in Gesetzesform bzw. – wie in Berlin – als Rechtsverordnung ergeht, stellt er eine abstrakt-generelle Rechtsvorschrift dar. Das hat zur Konsequenz, dass der Betroffene in keiner der verwaltungsgerichtlichen Klagearten Rechtsschutz gegen einen fehlerhaften Plan findet. Lediglich über die Inzidentkontrolle, z. B. im Rahmen einer Verpflichtungsklage auf Erlass einer Baugenehmigung, kann der Richter den Plan oder einzelne Festsetzungen für ungültig halten und als unwirksam behandeln. Seine Erkenntnis gewinnt jedoch über den Streitfall hinaus keine Allgemeingültigkeit. So gesehen bedeutet es eine Ergänzung des Rechtsschutzes, dass nach § 47 VwGO die (abstrakte) Normenkontrolle von Rechtsvorschriften zulässig ist. Normenkontrolle und Klage sind nebeneinander zulässig, da sie unterschiedliche Streitgegenstände haben. Während im Normenkontrollverfahren über die Gültigkeit einer Norm entschieden wird, geht es im Klageverfahren um die Rechtmäßigkeit einer Einzelentscheidung. Hängt das Ergebnis eines Klageverfahrens von der Gültigkeit einer Rechtsvorschrift ab, die Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens

ist, kommt in entsprechender Anwendung des § 94 S 1 VwGO eine Aussetzung des Klageverfahrens in Betracht (*BVerwG NVwZ-RR* 2001, 483).

I. Verfahrensgegenstand und Bedeutung

2 Die Normenkontrolle im Bereich des öffentlichen Baurechts erfasst gem. § 47 I Nr. 1 VwGO vor allem die im **BauGB** vorgesehenen **Satzungen**, also

- Bebauungspläne (§ 10 I BauGB) einschließlich vorhabenbezogener Bebauungspläne (§ 12 I BauGB) und Aufhebungssatzungen
- Veränderungssperren (§ 16 I BauGB),
- Satzungen zur Sicherung von Gebieten mit Fremdenverkehrsfunktionen (§ 22 I BauGB),
- Satzungen über die Begründung besonderer Vorkaufsrechte (§ 25 I BauGB),
- Innenbereichssatzungen (§ 34 IV BauGB),
- Außenbereichssatzungen (§ 35 VI BauGB),
- Erschließungsbeitragssatzungen (§ 132 BauGB),
- Sanierungssatzungen (§§ 142 I, 162 II, 170 BauGB),
- Entwicklungssatzungen (§ 165 VI BauGB) und
- Erhaltungssatzungen (§ 172 I BauGB).

Nach § 47 I Nr. 2 VwGO unterliegen auch andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften der Normenkontrolle. Hierzu zählen die **Ziele der Raumordnung**, auch wenn der Landesgesetzgeber für den Raumordnungsplan, in dem sie enthalten sind, keine bestimmte Rechtsform zur Verfügung stellt (*BVerwG NVwZ* 2004, 614).

Das Normenkontrollverfahren ist nicht auf die Prüfung beschränkt, ob eine dieser Rechtsvorschriften formell und materiell rechtmäßig zustande gekommen ist (Rechtmäßigkeitskontrolle). Zweck des Verfahrens ist auch die Klärung, ob die Vorschrift noch geltender Bestandteil der Rechtsordnung ist (Rechtswirksamkeitskontrolle). Deshalb kann auch die Frage eines **Außerkrafttretens wegen Funktionslosigkeit** Gegenstand des Verfahrens sein (*BVerwGE* 108, 71).

3 Nicht der Normenkontrolle unterworfen sind vor allem

- Beschlüsse der Gemeindevertretung, die lediglich die Nichtigkeit eines Bebauungsplanes feststellen, ohne ihn förmlich aufzuheben (*VGH Kassel DÖV* 1987, 450),
- Flächennutzungspläne (§ 5 BauGB),
- Umlegungsbeschlüsse (§ 47 BauGB) und
- Umlegungspläne (§ 66 BauGB).

4 Die Normenkontrolle kann sich nur auf eine Rechtsnorm beziehen, die bereits erlassen, also **verkündet** ist (*BVerwG NVwZ* 1992, 1088). Ein als Satzung beschlossener, aber noch nicht bekannt gemachter Bebauungsplan kann mithin auch dann nicht Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein, wenn der Planentwurf Grundlage für Genehmigungen nach § 33 BauGB sein kann. Etwas anderes kommt allenfalls in Betracht, wenn der Antragsteller über die Nachbarklage keinen hinreichenden Rechtsschutz erlangen kann (*BVerwG NVwZ-RR* 2002, 256). Ein Inkrafttreten des Bebauungsplans nach Einleitung des Normenkontrollverfahrens führt zu keiner Heilung der mangelnden Beschwerde (*OVG Bautzen BauR* 1998, 513). Unterliegt der Antrag der Abweisung, weil die Gemeinde den Vorgang der Verkündung ihres Bebauungsplanes (noch) nicht beendet hat, so kann es je nach den Umständen des Einzelfalles geboten sein, der Gemeinde die Kosten des Verfahrens ganz oder teilweise aufzuerlegen (*VGH Kassel UPR* 1989, 200). Ein Normenkontrollantrag kann auch gegen eine bereits **aufgehobene** Rechtsnorm zulässig sein, wenn in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach ihr zu entscheiden sind oder wenn während des Normenkontrollverfahrens eine auf kurzfristige Geltung angelegte Norm wegen Zeitablaufs außer Kraft getreten ist (*BVerwG NVwZ-RR* 2002, 152). Läuft beispielsweise während des Verfahrens über eine Veränderungssperre deren Geltungsdauer ab, so kann der

Antragsteller die Feststellung begehren, dass die Veränderungssperre ungültig war (*BVerwG BRS 40 Nr. 99 S. 239*). Der Antragsteller muss allerdings ein berechtigtes Interesse an dieser Feststellung haben. In Betracht kommt vor allem das Interesse an der präjudiziellen Wirkung der Feststellung für eine nachfolgende Entschädigungs- oder Amtshaftungsklage, es sei denn die Feststellung dient der Vorbereitung einer Klage, die offensichtlich aussichtslos ist (*BVerwG, BauR 2005, 1761*). **Behebt** die Gemeinde während des laufenden Normenkontrollverfahrens erkannte Mängel eines Bebauungsplans, ist Gegenstand des Normenkontrollverfahrens der – inhaltlich unveränderte – Bebauungsplan, wie er nach Behebung des Mangels wirksam in Kraft gesetzt worden ist (*BVerwG ZfBR 2001, 287*).

Die Besonderheit des Normenkontrollverfahrens liegt in der **Reichweite** der Entscheidung begründet. Gelangt das Gericht zu der Überzeugung, dass die Satzung ungültig ist, so erklärt es sie für **unwirksam**. Das bedeutet, dass z. B. der Bebauungsplan keine Rechtswirkung als gemeindliche Satzung entfalten kann. Die Erklärung wirkt *ex tunc* (also auf den Erlass der Satzung zurück) und ist über den Kreis der Verfahrensbeteiligten hinaus allen gegenüber verbindlich. Die Rechtsfolge tritt mit der Rechtskraft des Urteils ein (*OVG Münster BauR 2001, 1399*). Die Entscheidungsformel ist vom Antragsgegner ebenso zu veröffentlichen, wie die Satzung bekannt zu machen wäre (§ 47 V 2 VwGO). Dies dient der Unterrichtung der Allgemeinheit über die neue Rechtslage. Damit wird deutlich, dass das Normenkontrollverfahren nicht nur Schutz für das private Interesse des Antragstellers bietet, sondern auch dem öffentlichen Interesse an einer abschließenden Klärung der Rechtslage zur Vermeidung einer Vielzahl von Einzelprozessen zugute kommt. Kraft dieser Doppelfunktion ist das Normenkontrollverfahren sowohl Rechtsschutz- als auch objektives Beanstandungsverfahren. Die rechtskräftige Unwirksamkeits-Erklärung des Gerichts verbietet eine inhaltsgleiche Neuregelung bei unveränderter Sach- und Rechtslage (*BVerwG NVwZ 2000, 813*). Behebt die Gemeinde den oder die festgestellten Fehler, steht die Bindungswirkung der Normenkontrollentscheidung einer erneuten Inkraftsetzung des Bebauungsplans nicht im Wege (*BVerwG NVwZ 1994, 273*). Weist das Gericht den Normenkontrollantrag zurück, weil es die Norm für gültig hält, bindet diese Entscheidung die Beteiligten – bei unveränderter Sach- und Rechtslage – in allen anderen von ihnen betriebenen Verfahren (*BVerwG DÖV 1990, 979*).

Allerdings führt nicht jeder Rechtsverstoß zur Unwirksamkeit der Satzung (vgl. hierzu 6 auch B 4):

- Heilungsvorschriften in § 214 BauGB blenden bestimmte Fehler aus
- oder bewirken nach § 215 BauGB den Planerhalt dadurch, dass nach Ablauf von 2 Jahren ein Rügeverlust eintritt.

Durch das Europarechtsanpassungsgesetz Bau (EAG Bau) weggefallen ist seit dem 1. 7. 2004 die Möglichkeit, die Rechtsfolgen dergestalt zu begrenzen, dass nur eine schwebende Unanwendbarkeit der Satzung vorliegt (§ 215 a BauGB 1998; § 47 V 2 VwGO a.F.). Dies gilt auch bei Bebauungsplänen, die auf der Grundlage der alten Fassung des BauGB in Kraft getreten sind. Nach den Grundsätzen des intertemporalen Rechts gilt neues Verfahrens-(Prozess-)Recht i.Zw. auch für anhängige Verfahren. Außerdem ergibt sich aus der allgemeinen Überleitungsvorschrift des § 233 II 1 BauGB, dass die Vorschriften zur Planerhaltung (§§ 214–216 BauGB) auch auf Satzungen entsprechend anzuwenden sind, die auf der Grundlage bisheriger Fassungen des BauGB in Kraft getreten sind (*VGH München BayVwBl 2005, 465*). Die Gemeinde hat aber die Möglichkeit, durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern den Bebauungsplan **rückwirkend** in Kraft zu setzen (§ 214 IV BauGB).

Hinweis: Die **Folgen** einer Unwirksamkeits-Erklärung müssen für den Bürger, der obsiegt, **nicht immer günstig** sein. Bestand sein Ziel etwa darin, Festsetzungen zu beseitigen, die seinem Bauvorhaben entgegenstanden, so wird sein Bauanspruch nunmehr nach §§ 34 oder 35 BauGB zu beurteilen sein, was noch weniger erfolgversprechend sein kann, oder die Gemeinde reagiert mit einem Aufstel-

lungsbeschluss für einen neuen Bebauungsplan und erlässt dazu eine Veränderungssperre. Ähnlich kann es demjenigen ergehen, der mit seinem Normenkontrollantrag ein Vorhaben auf dem Nachbargrundstück verhindern will. So hatte beispielsweise ein Antragsteller das Nachsehen, der zwar den Bau einer geplanten Straße abwenden konnte, der dafür aber sein Grundstück infolge eines neuen Bebauungsplans für eine geänderte Streckenführung hingeben musste (Bsp. aus *Scharmer*, S. 140).

Die Diskussion um die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle entzündet sich vornehmlich am **Bebauungsplan**. Er soll daher Anknüpfungspunkt der folgenden Darlegungen sein.

II. Verfahren

- 9 Das Normenkontrollverfahren wird durch **Antrag** eingeleitet, welcher ausschließlich beim Oberverwaltungsgericht/Verwaltungsgerichtshof zu stellen ist (Antragsmuster im Anhang zu diesem Kapitel). Der Antrag geht dahin, den näher zu bezeichnenden Bebauungsplan für unwirksam zu erklären. Fähig, den Antrag zu stellen, sind gem. § 47 II 1 VwGO alle natürlichen und juristischen Personen sowie Behörden. Es besteht **Vertretungszwang** gem. § 67 I VwGO. Das Gericht hat unter Umständen auf die Bestellung eines Bevollmächtigten hinzuweisen (§ 86 III VwGO; *BVerwG NVwZ-RR* 1998, 783). Antragsgegner ist der Rechtsträger, der die angegriffene Rechtsvorschrift erlassen hat, beim Bebauungsplan also die Gemeinde.
- 10 Durch das am 1. 1. 2002 in Kraft getretene Gesetz zur Bereinigung des Rechtsmittelsrechts im Verwaltungsprozess (RmBereinVPG) wurden in § 47 II 4 VwGO die Regelungen über die einfache **Beiladung** auch für das Normenkontrollverfahren für anwendbar erklärt. Diese Konkretisierung ist zurückzuführen auf eine Entscheidung des *BVerfG* (NVwZ 2000, 1283), das den generellen und unbedingten Ausschluss der Beiladung planunterwerfener Grundstückseigentümer in Normenkontrollverfahren (so die bis dahin h. M., vgl. *BVerwGE* 65, 131) im Hinblick auf den sich unmittelbar aus dem materiellen Grundrecht des Art. 14 I 1 GG ergebenden Anspruch auf effektiven Rechtsschutz für bedenklich erachtet hat. Eine entsprechende Anwendung der Vorschriften über die notwendige Beiladung hielt der Gesetzgeber in Übereinstimmung mit der Rspr. des *BVerwG* und des *BVerfG* weder für geboten noch für sachgerecht, da eine normverwerfende Entscheidung keine gestaltende, sondern nur eine feststellende Wirkung hat (vgl. § 47 V 2 VwGO). Das schließt allerdings nicht aus, dass sich das Ermessen des Gerichts im Hinblick auf die grundrechtlich geschützten Rechtspositionen einer Person so verdichten kann, dass eine Beiladung zwingend wird (vgl. BT-Drucks. 14/6393 S. 9). Eine Beiladung wird insbesondere bei vorhabenbezogenen Bebauungsplänen (§ 12 BauGB) oder bei sonstigen objekt- oder projektbezogenen Bebauungsplänen in Betracht kommen. Soweit die gerichtliche Feststellung der Unwirksamkeit eine Vielzahl von Grundstückseigentümern unmittelbar betreffen würde, hat das Gericht im Einzelfall abzuwägen, ob deren Verfahrensbeteiligung die Durchführung eines rechtsstaatlichen Grundsätzen entsprechenden Verfahrens derart behindern würde, dass auch bei Ausschöpfung aller prozessrechtlicher Möglichkeiten der Ausschluss der Beiladung gerechtfertigt erscheint (vgl. *BVerfG NVwZ* 2000, 1283). Die Möglichkeit der Beiladung Dritter könnte sich in Zukunft auf den Charakter der Normenkontrolle auswirken. Denn durch die Beteiligung Planbegünstigter wird die subjektive Rechtsschutzfunktion des Normenkontrollverfahrens weiter gestärkt und könnte die Normenkontrolle de facto immer mehr kontradiktorische Rechtszüge bekommen (vgl. *Hildebrandt/Hecker*, NVwZ 2001, 1007).

Hinweis: Die Möglichkeit der Beiladung Planbegünstigter bringt für den Antragsteller im Hinblick auf § 162 III VwGO ein nicht unerhebliches **Kostenrisiko** mit sich.

- 11 Die Oberverwaltungsgerichte/Verwaltungsgerichtshöfe entscheiden durch Urteil oder, wenn sie eine **mündliche Verhandlung** nicht für erforderlich halten, durch Beschluss (§ 47 V 1 VwGO). Damit ist eine Entscheidung durch Beschluss nicht vom Einverständnis

der Beteiligten abhängig, sondern steht dem Normenkontrollgericht – vorbehaltlich des Art. 6 I 1 EMRK – im Grundsatz ein an keine gesetzlich normierten Voraussetzungen geknüpftes Ermessen zu (*BVerwG ZfBR* 2001, 418). Nach Art. 6 I EMRK hat eine mündliche Verhandlung stattzufinden, wenn der Bebauungsplan unmittelbar eine Rechtsposition des Grundeigentümers (Art. 14 GG) betrifft. Dies ist grundsätzlich der Fall, wenn sich der Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks gegen eine Festsetzung wendet, die unmittelbar sein Grundstück betrifft (*BVerwGE* 110, 203). Ob die Betroffenheit eines Grundeigentümers außerhalb des Plangebiets eine mündliche Verhandlung erfordert, hängt davon ab, ob die angegriffene planerische Festsetzung auf sein Grundeigentum unmittelbar einwirkt und welche konkreten Beeinträchtigungen beispielsweise erst in einem nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren zu beurteilen sind (*BVerwG DVBl* 2001, 1872). Damit dürfte bei einer Normenkontrolle gegen einen Bebauungsplan in den meisten Fällen aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden sein. Sie ist allerdings nicht erforderlich, wenn der Normenkontrollantrag offensichtlich unzulässig ist (krit. *Lenz/Klose, NVwZ* 2000, 1004) oder der Antragsteller auf sie verzichtet hat (*BVerwGE* 110, 203). Auf die Absicht, durch Beschluss zu entscheiden, brauchen die Beteiligten nicht hingewiesen zu werden (*BVerwG DÖV* 1989, 39). Hat eine mündliche Verhandlung stattgefunden, darf das Gericht nicht mehr in das Beschlussverfahren übergehen (*BVerwG DÖV* 1989, 588).

Den Beteiligten steht sowohl gegen ein Urteil als auch gegen einen Beschluss gemäß § 132 I VwGO die **Revision** an das *BVerwG* zu, die der Zulassung bedarf (vgl. hierzu K 6). 12

III. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

Bei der Zulässigkeit von Normenkontrollanträgen spielen in der Praxis vor allem die nachfolgenden Punkte eine Rolle:

1. Antragsbefugnis

Die Antragsbefugnis ist die besondere Sachentscheidungs voraussetzung für **natürliche und juristische Personen**. Sie müssen behaupten können, dass sie durch die beanstandete Norm oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt sind oder es sein werden (§ 47 II 1 VwGO). Mit dieser seit dem 1. 1. 1997 geltenden Vorschrift hat der Gesetzgeber den zuvor die Antragsbefugnis umschreibenden Begriff des „Nachteils“ aufgegeben und statt des „nachteilig Betroffenseins“ eine Gleichsetzung mit der Klagebefugnis i. S. von § 42 II VwGO vorgenommen (zur Klagebefugnis vgl. K 3. Teil, IV 4. a). Damit wird – wie bei der Anfechtungsklage – für alle Normenkontrollanträge eine (absehbare) Rechtsverletzung gefordert. Hierdurch soll der Gewährleistung des Individualrechtsschutzes ein stärkeres Gewicht verliehen werden, indem fürderhin eine über die Rechtsverletzungsbehauptung hinausgehende Antragsbefugnis ausgeschlossen ist (BT-Drucks. 13/3993 S. 10; dass damit allerdings die notwendig werdende Harmonisierung mit dem EU-Recht einen Rückschlag erlitten hat, machen u. a. *Redeker, NJW* 1997, 373 und *Schmitz-Rode, NJW* 1998, 415 deutlich). 13

Mit einer **Rechtsverletzung** sind Beeinträchtigungen durch direkten Zugriff auf eigene Rechte gemeint. Es genügt die Erwartung, dass die Rechtsverletzung durch die Festsetzungen oder deren Anwendungen in absehbarer Zeit, also in naher Zukunft, denkbar ist. Der Antragsteller muss konkret die Möglichkeit darlegen können, dass er in seinen Rechten verletzt ist oder zumindest alsbald verletzt wird (*BVerwG NVwZ* 1997, 682). An die Geltendmachung einer Rechtsverletzung sind keine höheren Anforderungen zu stellen, als sie für die Klagebefugnis nach § 42 II VwGO gelten. Es ist erforderlich, aber auch ausreichend, dass der Antragsteller hinreichend substantiiert Tatsachen vorträgt, die den Schluss auf eine eigene Rechtsbetroffenheit zulassen. Ob er wirklich in seinen Rechten 14