

4. Teil: Das Normenkontrollverfahren (vornehmlich) über Bebauungspläne

Sven Kreuter

Übersicht

	Rn.		Rn.
Vorbemerkung	1	2. Antragsfrist	40
I. Verfahrensgegenstand der Normenkontrolle	3	3. Rechtsschutzbedürfnis.	46
II. Verfahren	6	IV. Begründetheit des Normenkontrollantrags	49
III. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags	11	V. Sachentscheidung des Normenkontrollgerichts	54
1. Antragsbefugnis.	16		

Schrifttum: *Bringewat*, Normenkontrolle von Darstellungen eines Flächennutzungsplans im Anwendungsbereich von § 35 III 3 BauGB; *Dürr*, Die Antragsbefugnis bei der Normenkontrolle von Bebauungsplänen, 1987; *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 Normverwerfungscompetenz einer Behörde, NVwZ 2000, 1258; *Frey*, Aktuelle Fragestellungen bei der Normenkontrolle gegen Windkraft-Flächennutzungspläne, NVwZ 2013, 1184; *Hildebrand/Hecker*, Beiladung in der baurechtlichen Normenkontrolle, NVwZ 2001, 1007; *Jäde*, Bauleitplanung, Fachplanung und Normenkontrolle, BayVBl 1988, 385; *Kohl, Kuhla/Hüttenbrink*, Der Verwaltungsprozess, 3. Auflage 2002; *Kopp/Schenke*, VwGO, 22. Auflage 2016; *Külpmann*, **Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren bei Beeinträchtigungen eines Denkmals, Anm. zu BVerwG, Beschl. v. 12.1.2016 – 4 BN 11/15 –, jurisPR-BVerwG 9/2016 Anm. 4**; *Lenz/Klose*, Der menschenrechtliche Anspruch auf mündliche Verhandlung über Normenkontrollanträge, NVwZ 2000, 1004; *Philipp*, Zum Normenkontrollantrag gegen Bebauungspläne von Nachbargemeinden unter besonderer Berücksichtigung von Einzelhandelsvorhaben, DVBl 2016, 821; *Pietzner/Ronellenfitsch*, Das Assessorexamen im Öffentlichen Recht, 13. Auflage 2014; *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; *ders.*, *Antragsbefristung einer Normenkontrolle gemäß § 47 II 1 VwGO* auch bei nachträglich eingetretener Rechtswidrigkeit der Norm, NVwZ 2014, 341; *Schmitz-Rode*, Das Normenkontrollverfahren (§ 47 VwGO) nach der 6. VwGO-Novelle, NJW 1998, 415; *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 5. Auflage 2015.

Vorbemerkung

Da der Bebauungsplan nach § 10 BauGB als Satzung erlassen wird, stellt er eine abstraktgenerelle Rechtsvorschrift dar. Das gilt auch in Hamburg, wo Bebauungspläne nach § 3 Abs. 1, 2 des Bauleitplanfeststellungsgesetzes als Rechtsverordnung des Senats oder Gesetz der Bürgerschaft erlassen werden können. In Berlin werden Bebauungspläne als Rechtsverordnung des Bezirksamtes nach § 6 III 1 AGBauGB erlassen. Anfechtungs- und Verpflichtungsklagen ermöglichen zwar eine Inzidentkontrolle von Bebauungsplänen und anderen Satzungen nach dem BauGB, wenn es auf deren Wirksamkeit streitentscheidend ankommt. Allerdings bindet ein hierzu ergangenes Urteil nur die Beteiligten des Rechtsstreits nach § 121 VwGO, eine allgemeingültige Aussage ist damit – rechtlich gesehen – nicht verbunden. Zudem können solche Verfahren nur anlassbezogen erfolgen, sie setzen nach § 42 Abs. 1 VwGO den Streit über einen (unterlassenen) Verwaltungsakt voraus. Die Normenkontrolle nach § 47 VwGO ist daher eine Ergänzung im Rechtsschutzsystem. 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. Grundrechtlich nach Art. 19 IV GG gefordert ist die Normenkontrolle freilich nicht (*BVerwG DÖV* 1965, 169). Die Möglichkeit der Normenkontrolle gegen Satzungen nach dem BauGB führt deshalb auch nicht dazu, dass die Wirksamkeit einer solchen Satzung

nicht mehr inzident im Wege einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage überprüft werden dürfte bzw. müsste (BVerwGE 58, 299, 301). Eine Einschränkung der sonstigen Rechtsschutzmöglichkeiten ergibt sich also nicht. 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).

- 2 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 Unwirksamkeitserklärung 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).

I. Verfahrensgegenstand der Normenkontrolle

- 3 Die Normenkontrolle dient der unmittelbaren Überprüfung der in § 47 Abs. 1 Nr. 1 und 2 VwGO aufgeführten Rechtsvorschriften im Gegensatz zur inzidenten Überprüfung von Rechtsnormen im Rahmen eines anderen verwaltungsgerichtlichen Verfahrens. Im Bereich des öffentlichen Baurechts erfasst die Normenkontrolle 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),
 - Erschließungsbeitragsatzungen (§ 132 BauGB),
 - Sanierungssatzungen (§§ 142 III, 162 II, 170 BauGB),
 - Entwicklungssatzungen (§ 165 VI BauGB)
 - Stadumbausatzungen (§ 171 d BauGB),
 - Erhaltungssatzungen (§ 172 I BauGB) und
 - Satzungen von Planungsverbänden (§ 205 BauGB).
- 4 Darstellungen in einem **Flächennutzungsplan** (§ 5 BauGB) besitzen aus sich heraus idR keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber privaten Dritten und können damit grundsätzlich nicht Gegenstand einer Normenkontrolle sein. Dies gilt aber nicht für Darstellungen, die Konzentrationsflächen für die nach § 35 I Nr. 2 bis 6 BauGB privilegierten Außenbereichsvorhaben festlegen. Denn § 35 III 3 BauGB verleiht derartigen Darstellungen rechtliche Außenwirkung gegenüber Bauantragstellern und Vorhabenträgern mit der Folge, dass Vorhaben an Standorten außerhalb der Konzentrationsflächen idR unzulässig sind. Hierdurch ist nachträglich eine planwidrige Regelungslücke entstanden, die

im Wege der Analogie zu schließen ist. **Darstellungen mit den Wirkungen des § 35 III 3 BauGB** unterliegen daher in entsprechender Anwendung des § 47 I Nr. 1 VwGO der Normenkontrolle (*BVerwGE* 128, 382).

Nach § 47 I Nr. 2 VwGO unterliegen auch andere im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften der Normenkontrolle. Hierzu zählen die **Ziele der Raumordnung**, weil auch diese für die Zulässigkeit von Vorhaben unmittelbar ausschlaggebend sein können, wie sich aus § 35 III S. 2 BauGB ergibt. Die Normenkontrolle ist dann möglich, auch wenn der Landesgesetzgeber für den Raumordnungsplan, in dem Ziele der Raumordnung enthalten sind, keine bestimmte Rechtsform zur Verfügung stellt (*BVerwG NVwZ* 2004, 614). Demgegenüber unterliegen städtebauliche Entwicklungskonzepte, die vor allem zur Steuerung des Einzelhandels eingesetzt werden, nicht der Normenkontrolle, da sie keine die Zulässigkeit eines Vorhabens begründenden oder verneinenden Festsetzungen enthalten (*BVerwG NVwZ* 2009, 781).

Allerdings führt nicht jeder Rechtsverstoß zur Unwirksamkeit der Satzung (vgl. hierzu 5 auch B 4):

- Heilungsvorschriften in § 214 BauGB blenden bestimmte Fehler aus
- oder bewirken nach § 215 BauGB den Planerhalt dadurch, dass nach Ablauf eines Jahres ein Rückverlust eintritt.

Die Diskussion um die verwaltungsgerichtliche Normenkontrolle entzündet sich vornehmlich am **Bebauungsplan**. Die nachstehenden Ausführungen betreffen daher in erster Linie die Normenkontrolle gegen Bebauungspläne.

II. Verfahren

Das Normenkontrollverfahren wird durch **Antrag** eingeleitet, welcher ausschließlich 6 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, die ihn beschlossen hat.

Nach § 47 II 4 VwGO sind die Regelungen über die einfache **Beiladung** im Normenkontrollverfahren anzuwenden. Diese Konkretisierung ist zurückzuführen auf eine Entscheidung des *BVerfG* (*NVwZ* 2000, 1283), das den generellen und unbedingten Ausschluss der Beiladung planunterworfenen Grundstückseigentümer in Normenkontrollverfahren 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 für den Vorhabenträger geboten sein (*OVG Saarlouis BRS* 81, Nr. 42, Rn. 27). 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). Durch die Beteiligung Planbegünstigter wird die subjektive Rechtsschutzfunktion des Normenkontrollverfahrens weiter gestärkt (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.

- 8 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 über rein privatrechtliche Streitigkeiten hinaus eine mündliche Verhandlung in allen Verfahren stattzufinden, deren Ergebnis unmittelbare Auswirkungen auf zivilrechtliche Rechte und Pflichten haben kann. Dies ist der Fall, wenn der Bebauungsplan unmittelbar eine Rechtsposition des Grundeigentümers (Art. 14 GG) betrifft, etwa 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 oder ob Beeinträchtigungen durch Vorhaben anderer Grundeigentümer trotz einer für sie günstigen Festsetzung letztlich erst in einem nachfolgenden Baugenehmigungsverfahren zu beurteilen sind, etwa im Rahmen der allgemeinen Prüfung der Gebietsverträglichkeit oder gemäß § 15 BauGB (*BVerwG DVBl* 2001, 1872). Damit dürfte bei einer Normenkontrolle gegen einen Bebauungsplan in den meisten Fällen aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden sein, es sei denn der Normenkontrollantrag ist offensichtlich unzulässig (krit. *Lenz/Klose*, NVwZ 2000, 1004) oder der Antragsteller hat auf mündliche Verhandlung verzichtet (*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). Entscheidet das Gericht entgegen Art. 6 I 1 EMRK ohne mündliche Verhandlung, stellt dies einen absoluten Revisionsgrund dar (§ 138 Nr. 3 VwGO).
- 9 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).
- 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 erfolversprechend sein kann, oder die Gemeinde reagiert mit einem Aufstellungsbeschluss für einen neuen Bebauungsplan und erlässt dazu eine Veränderungssperre.
- 10 Allerdings führt nicht jeder Rechtsverstoß zur Unwirksamkeit der Satzung (vgl. hierzu auch B 4):
- Heilungsvorschriften in § 214 BauGB blenden bestimmte Fehler aus
 - oder bewirken nach § 215 BauGB den Planerhalt dadurch, dass nach Ablauf eines Jahres ein Rückgefall eintritt.

III. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

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

1. Statthaftigkeit des Antrages

Das Normenkontrollverfahren umfasst die Prüfung, ob Rechtsvorschriften formell und materiell rechtmäßig zustande gekommen sind (Rechtmäßigkeitskontrolle). Für die Rechtslage vor Inkrafttreten der Befristung von Normenkontrollanträgen durch das 6. Änderungsgesetz zur VwGO vom 1. November 1996 hat das Bundesverwaltungsgericht angenommen, dass Gegenstand der Normenkontrolle auch die Klärung der Frage sein könne, ob die Vorschrift *noch* geltender Bestandteil der Rechtsordnung ist oder ob sie **wegen Funktionslosigkeit außer Kraft getreten ist** (BVerwGE 108, 71). Mit Blick auf die nunmehr geltende Antragsfrist von nur noch einem Jahr wird man dies so nicht mehr annehmen können. Wenn sich speziell bei einem Bebauungsplan innerhalb der einjährigen Antragsfrist Umstände zeigen, die auf eine Funktionslosigkeit deuten würden, liegt eher eine anfängliche Rechtswidrigkeit des Bebauungsplans, insbesondere in Form der Abwägungsfehlerhaftigkeit oder der fehlenden städtebaulichen Erforderlichkeit im Sinne von § 1 III BauGB vor. Davon zu trennen ist die Frage, ob nach Ablauf der Antragsfrist im Wege der Normenkontrolle noch die Funktionslosigkeit des Plans geltend gemacht werden kann (siehe Rn. 37).

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 Beschwer (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). Hingegen kommt es für die Zulässigkeit eines Normenkontrollantrages nicht darauf an, dass die den Gegenstand des Verfahrens bildende Norm auch wirksam bekannt gemacht wurde. Vielmehr genügt jede Handlung des Plangebers, aus der erkennbar wird, dass möglichen Antragstellern eine zukünftigen Normenkontrollverfahrens die Möglichkeit der Kenntnisnahme vom Geltungsanspruch des jeweiligen Bebauungsplanes eingeräumt werden soll (BVerwGE 152, 379,).

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).

Nach der bis zum 1. Juni 2017 geltenden Regelung in § 47 II a VwGO war ein Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan oder eine Satzung nach § 34 IV 1 Nr. 2 und 3 oder § 36 VI BauGB unzulässig, wenn der Antragsteller nur Einwendungen geltend machte, die er im Rahmen der öffentlichen Auslegung (§ 3 II BauGB) oder im Rahmen der Beteiligung der betroffenen Öffentlichkeit (§ 13 II Nr. 2, § 13 a II Nr. 1 BauGB) nicht oder verspätet geltend gemacht hat, aber hätte geltend machen können und wenn auf diese Rechtslage im Rahmen der Beteiligung hingewiesen worden ist (**prozessuale Prä-**