

F. Rechtsschutz gegen einen Bebauungsplan

I. Überblick

» Lesen Sie § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO! «

- 189 Die gerichtliche Überprüfung eines Bebauungsplans nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO bildet einen beliebten Gegenstand von Fallbearbeitungen im öffentlichen Baurecht. Daher sollten Sie diesen Abschnitt besonders aufmerksam durcharbeiten!

Hinweis

Wegen der Prüfungsrelevanz der Konstellation „Aufstellung eines Bebauungsplans“ beschränkt sich die folgende Darstellung auf diese Fallkonstellation. Für andere Konstellationen gilt die folgende Darstellung grundsätzlich aber entsprechend.

» Die Unterscheidung zwischen prinzipaler (abstrakter) und inzidenter (konkreter) Normenkontrolle ist auch im Verfassungsprozessrecht relevant (s. dazu das Skript „Staatsorganisationsrecht“)! «

- 190 Die prinzipale Überprüfung eines Bebauungsplans mittels Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO stellt indes nicht die einzige Möglichkeit dar, die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans einer (endgültigen) gerichtlichen Kontrolle zu unterziehen. Daneben besteht vor allem die Möglichkeit einer inzidenten verwaltungsgerichtlichen Kontrolle im Rahmen von Klagen, die Einzelmaßnahmen zum Gegenstand haben und bei denen die Frage der Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans eine Vorfrage für die eigentliche Entscheidung bildet. So kann es zu einer inzidenten Überprüfung eines Bebauungsplans kommen, wenn ein Bauherr auf Erteilung einer Baugenehmigung klagt, die ihm unter Hinweis darauf versagt wurde, dass der Erteilung der Baugenehmigung Festsetzungen des Bebauungsplans entgegenstehen. Die Rechtmäßigkeit des Bebauungsplans bildet hier eine Vorfrage für den streitgegenständlichen Anspruch auf Erteilung einer Baugenehmigung.¹³⁹
- 191 Wenn Festsetzungen eines Bebauungsplans unmittelbar den rechtlichen Status eines Grundstücks berühren, kommt auch eine Überprüfung des Bebauungsplans im Wege der Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG, §§ 13 Nr. 8a, 90, 92 ff. BVerfGG in Betracht.¹⁴⁰ Allerdings ist eine Verfassungsbeschwerde gemäß § 90 Abs. 2 S. 1 BVerfGG nur zulässig, wenn zuvor der Rechtsweg erschöpft wurde (s. Skript „Grundrechte“ Rn. 743 ff.). Dies ist im hier interessierenden Zusammenhang nur der Fall, wenn der Beschwerdeführer vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde erfolglos ein Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO durchgeführt hat.

Hinweis

Als Verfahren des vorläufigen Rechtsschutzes gegen einen Bebauungsplan kommen § 47 Abs. 6 VwGO und § 32 BVerfGG in Betracht.

- 192 Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO stellt sowohl ein **objektives Rechtsbeanstandungsverfahren** als auch ein **subjektives Rechtsschutzverfahren** dar.¹⁴¹ Ein objektives Rechtsbeanstandungsverfahren ist es insoweit, als über die Wirksamkeit einer Regelung mit

¹³⁹ Vgl. zur generellen Unterscheidung zwischen prinzipaler und inzidenter Normenkontrolle *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 1.

¹⁴⁰ Vgl. *BVerfGE* 79, 174.

¹⁴¹ Vgl. *BVerwG NVwZ* 2008, 899.

allgemein verbindlicher Wirkung entschieden wird (vgl. § 47 Abs. 5 S. 2 VwGO).¹⁴² Dem subjektiven Rechtsschutz des Einzelnen dient das Verfahren insoweit, als es auf Antrag durchgeführt wird und nur zulässig ist, wenn eine mögliche Rechtsverletzung geltend gemacht werden kann.¹⁴³

Die Normenkontrolle eines Bebauungsplans nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO prüfen Sie wie folgt: **193**

Normenkontrolle eines Bebauungsplans nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO

I. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

1. „Im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“
2. Statthafte Verfahrensart
 - ☞ Bebauungsplan i.S.d. § 33 BauGB **Rn. 200**
3. Antragsberechtigung
4. Antragsbefugnis
 - ☞ weites Verständnis der Antragsbefugnis **Rn. 210**
5. Richtiger Antragsgegner
6. Antragsfrist
7. Präklusion
8. Ordnungsgemäßer Antrag
9. Zuständiges Gericht
10. Rechtsschutzbedürfnis

II. Begründetheit des Normenkontrollantrags

- ☞ § 47 Abs. 3 VwGO als Zulässigkeits- oder Begründetheitsvoraussetzung **Rn. 222**
 - ☞ § 47 Abs. 3 VwGO: konkrete oder abstrakte Betrachtungsweise **Rn. 223**
 - ☞ Europäisches Gemeinschaftsrecht als Prüfungsmaßstab i.R.d. § 47 VwGO **Rn. 224**
- Zum Prüfungsschema „Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans“ s.o. Rn. 41 ff.

JURIQ-Klausurtyp

Auch hier gilt wieder: Prüfungsschemata sollen Ihnen lediglich eine Orientierung für Ihre Fallbearbeitung geben. Wenden Sie das Schema keinesfalls starr an. Erörtern Sie insbesondere nur die nach dem Sachverhalt wirklich problematischen Punkte. Unproblematische Punkte sind kurz – dann auch ruhig im Urteilsstil – abzuhandeln.

Den richtigen Einstieg in die Fallbearbeitung schaffen Sie mit Hilfe eines möglichst präzise formulierten **Obersatzes**. Wie bei allen verwaltungsrechtlichen Fallbearbeitungen gilt prinzipiell auch bei der Normenkontrolle nach § 47 VwGO, dass diese Erfolg hat, wenn und soweit sie zulässig und begründet ist. Generell formuliert, könnte der Obersatz wie folgt lauten: „Die abstrakte Normenkontrolle des/der ... (hier Antragsteller nennen) nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO hat Erfolg, wenn und soweit sie zulässig und begründet ist.“ **194**

¹⁴² Vgl. BVerwGE 65, 131.

¹⁴³ Vgl. BVerwGE 110, 203.

JURIQ-Klausurtipp

Achten Sie auf die richtige Formulierung: Ein zulässiger und begründeter Rechtsbehelf hat Erfolg (nicht nur Aussicht auf Erfolg)!

II. Zulässigkeit des Normenkontrollantrags

- 195 Die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags prüfen Sie in zehn Schritten:

1. „Im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“

- 196 Ihre Untersuchung beginnen Sie mit der Frage, ob die Gerichtsbarkeit des zur Entscheidung berufenen Oberverwaltungsgerichts gegeben ist. **Der Sache nach** prüfen Sie, ob der **Verwaltungsrechtsweg nach § 40 Abs. 1 VwGO eröffnet** ist (s. dazu näher Skript „Verwaltungsprozessrecht“).¹⁴⁴

JURIQ-Klausurtipp

Auch wenn in der Sache kein Unterschied besteht, sollten Sie sich in der Fallbearbeitung am Wortlaut des § 47 Abs. 1 VwGO orientieren, der „im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit“ lautet. Dadurch zeigen Sie, dass Sie den kleinen Unterschied zur üblichen Vorgehensweise über § 40 Abs. 1 VwGO erkannt haben.

- 197 Die Gerichtsbarkeit des Oberverwaltungsgerichts ist bei der Überprüfung eines Bebauungsplans ohne Weiteres gegeben. Denn mit einem **Bebauungsplan** wird eine **Rechtsvorschrift** zur Überprüfung gestellt, **zu dessen Vollzug im Verwaltungsrechtsweg anfechtbare oder mit der Verpflichtungsklage erzwingbare Verwaltungsakte ergehen können**.¹⁴⁵

JURIQ-Klausurtipp

Merken Sie sich diese Formulierung für Ihre Fallbearbeitung!

2. Statthafte Verfahrensart

» Wiederholen Sie an dieser Stelle kurz den Streitgegenstandsbegriff im Skript „Verwaltungsprozessrecht“! «

- 198 Der Normenkontrollantrag ist gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO statthaft, wenn die Gültigkeit u.a. von Satzungen, die nach den Vorschriften des BauGB erlassen worden sind, Streitgegenstand des Verfahrens ist. Dazu gehört der **als Satzung nach § 10 BauGB beschlossene Bebauungsplan**.¹⁴⁶

¹⁴⁴ Vgl. *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 17.

¹⁴⁵ Vgl. in Anlehnung an die allgemeine Formulierung bei *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 17.

¹⁴⁶ Vgl. *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 21.

Hinweis

Im Gegensatz zu einem Bebauungsplan stellt der Flächennutzungsplan nach h.M. keine Satzung dar, so dass § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO nicht einschlägig ist. Seine Festsetzungen enthalten grundsätzlich auch keine Rechtsvorschriften i.S.d. § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO. Daher kann ein Flächennutzungsplan grundsätzlich nicht tauglicher Gegenstand einer Normenkontrolle nach § 47 VwGO sein.¹⁴⁷

Wie sich aus dem Wortlaut des § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO ergibt, ist der Antrag auf Normenkontrolle statthaft, wenn der Bebauungsplan **erlassen**, d.h. verkündet, worden ist (zu den diesbzgl. Anforderungen oben Rn. 88). In diesem Zeitpunkt steht der Inhalt des Bebauungsplans endgültig fest. **Ob** die Verkündung **rechtmäßig** erfolgt ist, ist für die Frage der Statthaftigkeit des Antrags auf Normenkontrolle **unerheblich**.¹⁴⁸ **Nicht notwendig** ist, dass der Bebauungsplan **bereits in Kraft getreten** ist.¹⁴⁹

199

Fraglich ist, ob Bebauungspläne i.S.d. § 33 BauGB Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sein können. Für deren Überprüfbarkeit in einem Normenkontrollverfahren könnte zwar sprechen, dass diese Bebauungspläne bereits „planreif“ sind; aber sie sind eben noch nicht beschlossen, wie es § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO verlangt. Hinzu kommt, dass es nicht ausgeschlossen ist, dass auch ein „planreifer“ Bebauungsplan im laufenden Planungsverfahren noch geändert wird. Daher kann ein „**planreifer**“ **Bebauungsplanentwürfe i.S.d. § 33 BauGB nicht tauglicher Gegenstand eines Antrags auf Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO sein**.¹⁵⁰

200



Schließlich setzt ein statthafter Antrag auf Normenkontrolle ungeschrieben **grundsätzlich** voraus, dass der zur Überprüfung gestellte Bebauungsplan **noch in Kraft** sein muss. Sofern der Bebauungsplan im Zeitpunkt der Antragstellung auf Normenkontrolle bereits außer Kraft getreten ist, ist ein Normenkontrollverfahren nur **ausnahmsweise** statthaft, und zwar dann, wenn der Bebauungsplan **trotz seines Außer-Kraft-Tretens noch fortwirkt**. Dies ist z.B. der Fall, wenn in der Vergangenheit liegende Sachverhalte noch nach dem Bebauungsplan zu entscheiden sind.¹⁵¹

201

Beispiel Eine Veränderungssperre, die im Zeitpunkt der Stellung des Antrags auf Normenkontrolle bereits nach § 17 Abs. 1 und Abs. 2 BauGB außer Kraft getreten ist, wirkt nicht mehr fort. Sie hat für Entscheidungen über die Zulässigkeit oder die Unzulässigkeit baulicher Vorhaben keine Bedeutung mehr. Selbst wenn die Gemeinde gemäß § 17 Abs. 3 BauGB eine außer Kraft getretene Veränderungssperre ganz oder teilweise neu beschließt, bildet allein die neu beschlossene Veränderungssperre die Grundlage für Entscheidungen über die Zulässigkeit von baulichen Vorhaben.¹⁵² ■

147 Vgl. dazu näher *Hellermann* in: Dietlein/Burgi/Hellermann Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen § 4 Rn. 109f.

148 Vgl. *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 15 Fn. 44.

149 Vgl. *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 15.

150 Vgl. dazu *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 22 m.w.N.

151 Vgl. *Kopp/Schenke* VwGO § 47 Rn. 90.

152 Vgl. *BVerwGE* 68, 12.

JURIQ-Klausurtipp

Merken Sie sich daher: Um tauglicher Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens zu sein, braucht der Bebauungsplan einerseits noch nicht *in Kraft* getreten zu sein; er darf aber andererseits grundsätzlich noch nicht *außer Kraft* getreten sein.

- 202 Sofern der Bebauungsplan erst **nach Erhebung des Normenkontrollantrags außer Kraft** tritt, **bleibt** das Normenkontrollverfahren **statthaft** (vgl. Wortlaut des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO „durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung ... verletzt zu sein ...“).

3. Antragsberechtigung

» Lesen Sie § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO! «

- 203 Gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO können **natürliche Personen, juristische Personen und jede Behörde i.S.d. § 1 Abs. 2 VwVfG NRW** den Antrag auf Normenkontrolle stellen.

JURIQ-Klausurtipp

Achten Sie auf die korrekte Terminologie: Im Verfahren nach § 47 VwGO gibt es Antragsteller (nicht Kläger)!

» Wiederholen Sie ggf. das Rechtsträger- und Behördenprinzip im Rahmen des § 61 VwGO im Skript „Verwaltungsprozessrecht“! «

- 204 Indem § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO ausdrücklich von „Behörde“ spricht, hat der Gesetzgeber für das Verfahren der Normenkontrolle nach § 47 VwGO generell das sog. **Behördenprinzip** festgelegt, das – als Gegenstück zum sog. Rechtsträgerprinzip – ansonsten nur gilt, wenn ein Land von der Ermächtigung des § 61 Nr. 3 VwGO Gebrauch gemacht hat. Damit verdrängt § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO als speziellere Norm § 61 VwGO.¹⁵³

4. Antragsbefugnis

- 205 Eng verbunden mit der Frage des richtigen Antragstellers ist die Frage der Antragsbefugnis in einem Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO. Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO stellt ein objektives Verfahren dar, das auch dem Schutz subjektiver Rechte dient (s.o. Rn. 192). Für die Begründetheit des Antrags auf Normenkontrolle kommt es jedoch nicht darauf an, dass der Antragsteller durch die Unwirksamkeit des Bebauungsplans in seinen Rechten verletzt ist.

Hinweis

Dadurch unterscheidet sich die Normenkontrolle nach § 47 VwGO z.B. von der Anfechtungsklage nach § 42 Abs. 1 Alt. 1 VwGO, die nur begründet ist, wenn der Kläger durch die Rechtswidrigkeit des angegriffenen Verwaltungsakts in seinen Rechten verletzt ist (vgl. § 113 Abs. 1 S. 1 VwGO).

- 206 § 47 VwGO enthält folgende **geschriebene und ungeschriebene Regelungen für die Antragsbefugnis**, die insbesondere zwecks Vermeidung von Populärträgen den Kreis der Antragsberechtigten einschränken:

¹⁵³ Vgl. dazu Kopp/Schenke VwGO § 47 Rn. 38.

In gewisser Anlehnung an § 42 Abs. 2 VwGO müssen **natürliche oder juristische Personen** 207 gemäß § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO die **Möglichkeit einer Verletzung in subjektiv-öffentlichen Rechten geltend machen** (vgl. Wortlaut „in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden“). Zu diesen Rechten gehört zunächst das Grundrecht aus Art. 14 GG. Nutzungsmöglichkeiten des Grundstücks, die von Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet werden, dürfen nur durch einen wirksamen Bebauungsplan eingeschränkt werden. Neben Art. 14 GG ist als subjektiv-öffentliches Recht das sog. **Recht auf gerechte Abwägung aus § 1 Abs. 7 BauGB** anerkannt.¹⁵⁴ Dieses beinhaltet ein Recht auf fehlerfreie Abwägung eines eigenen privaten Belangs, das in der konkreten Planungssituation städtebaulich relevant ist.¹⁵⁵ Daher ist antragsbefugt, wer hinreichend substantiiert die Möglichkeit darlegt, dass ein entsprechender Belang fehlerhaft abgewogen wurde.¹⁵⁶

Unstreitig antragsbefugt ist immer ein **Grundstückseigentümer**, wenn und soweit er sich 208 gegen Festsetzungen des Bebauungsplans wendet, die unmittelbar sein im Geltungsbereich des Bebauungsplans gelegenes Grundstück betreffen,¹⁵⁷ wie z.B. Änderungen des Gebietscharakters oder Änderungen der Art und des Maßes der baulichen Nutzung des Grundstücks. Er kann eine mögliche Verletzung seines Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG oder die Beeinträchtigung privater Belange bei der Abwägungsentscheidung geltend machen.

Mieter oder Pächter, also (nur) **obligatorisch Berechtigte eines Grundstücks**, können bei 209 einer möglichen Verletzung des Gebots gerechter Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB **antragsbefugt** sein. Dies ist z.B. der Fall, wenn der Mieter oder der Pächter durch den Vollzug des Bebauungsplans in seinem durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb¹⁵⁸ oder durch eine erhebliche Zunahme von Verkehrslärm in seiner Gesundheit (Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG) beeinträchtigt wird.¹⁵⁹

Durch die Anerkennung des Rechts auf gerechte Abwägung ist der Kreis der Antragsbefugten innerhalb der natürlichen und juristischen Personen doch wieder recht **weit**. Dies steht 210 **im Widerspruch zum Willen des Gesetzgebers**, der mit der Einführung des Erfordernisses einer möglichen Verletzung in subjektiv-öffentlichen Rechten (§ 47 Abs. 2 S. 1 VwGO) mit Wirkung zum 1.1.1997 die Anforderungen an die Antragsbefugnis von natürlichen oder juristischen Personen erhöhen wollte. **Bis zu dieser Änderung** setzte die Antragsbefugnis lediglich voraus, dass der Antragssteller einen **möglichen Nachteil** erleidet. Die **beabsichtigte Verschärfung der Anforderungen** an die Antragsbefugnis privater oder juristischer Personen ist damit **weitestgehend ausgeblieben**.¹⁶⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat das Problem zwar erkannt, aber zugleich beiseite geschoben.¹⁶¹

Im Gegensatz zur Antragsbefugnis natürlicher oder juristischer Personen sieht § 47 Abs. 2 S. 1 211 VwGO für antragstellende Behörden keine entsprechende ausdrückliche Einschränkung vor. Als **ungeschriebene Einschränkung** verlangt die h.M. jedoch, dass die antragstellende Behörde den zur Überprüfung gestellten Bebauungsplan bei der Wahrnehmung ihrer Aufga-

154 Vgl. BVerwGE 107, 215; hierzu auch OVG NRW NWVBl. 2016, 245.

155 Vgl. Kopp/Schenke VwGO § 47 Rn. 71 ff.

156 Vgl. BVerwGE 107, 215.

157 Vgl. BVerwGE 116, 144.

158 Vgl. BVerwGE 110, 36.

159 Vgl. BVerwG NVwZ 2000, 807.

160 Vgl. Hellermann in: Dietlein/Burgi/Hellermann Öffentliches Recht in Nordrhein-Westfalen § 4 Rn. 112.

161 Vgl. BVerwGE 107, 215.

ben zu beachten hat (sog. **objektives Kontrollinteresse**). Dies ist z.B. dann der Fall, wenn die Behörde mit dem Vollzug des Bebauungsplans befasst ist oder bei der Erfüllung ihrer Aufgaben durch den Bebauungsplan betroffen wird.¹⁶²

5. Richtiger Antragsgegner

» Lesen Sie § 47 Abs. 2 S. 2 VwGO! «

- 212 Der Antrag auf Normenkontrolle ist gegen die Gemeinde zu richten, die den Bebauungsplan beschlossen hat (vgl. § 47 Abs. 2 S. 2 VwGO).

6. Antragsfrist

- 213 Der Antrag auf Normenkontrolle ist nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung des Bebauungsplans zu stellen. Bei dieser Frist handelt es sich um eine echte **Ausschlussfrist** mit der Folge, dass eine Wiedereinsetzung in den vorigen Stand nach § 60 VwGO ausgeschlossen ist.¹⁶³

Hinweis

Die in § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO normierte Jahresfrist hat keinen Einfluss auf die Möglichkeit einer inzidenten gerichtlichen Überprüfung des Bebauungsplans. Deshalb wird die Jahresfrist verschiedentlich für verfassungswidrig gehalten.¹⁶⁴

7. Präklusion

» Lesen Sie § 47 Abs. 2a VwGO! «

- 214 Sofern ein entsprechender Hinweis gemäß § 47 Abs. 2a VwGO erfolgt ist, ist der Antrag einer natürlichen oder juristischen Person auf Normenkontrolle unzulässig, wenn der Antragsteller Einwendungen geltend macht, die er im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung z.B. nach § 3 Abs. 2 BauGB hätte geltend machen können, dort aber nicht oder nur verspätet geltend gemacht hat.

8. Ordnungsgemäßer Antrag

- 215 Das Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO setzt voraus, dass es durch einen ordnungsgemäßen Antrag eingeleitet wird. Der Antrag muss **den für die Klageerhebung geltenden Vorschriften der §§ 81, 82 VwGO** entsprechen (s. zu den §§ 81, 82 VwGO näher das Skript „Verwaltungsprozessrecht“).¹⁶⁵

9. Zuständiges Gericht

- 216 Zur Entscheidung über einen Normenkontrollantrag ist gemäß § 47 Abs. 1 VwGO das Oberverwaltungsgericht (bzw. der Verwaltungsgerichtshof) eines Landes berufen, in Nordrhein-Westfalen demnach das **Oberverwaltungsgericht für das Land NRW** (vgl. § 16 JustG NRW¹⁶⁶).

¹⁶² Vgl. zum Ganzen Kopp/Schenke VwGO § 47 Rn. 82 und Rn. 94.

¹⁶³ Vgl. Kopp/Schenke VwGO § 47 Rn. 83.

¹⁶⁴ Vgl. z.B. Kopp/Schenke VwGO § 47 Rn. 84.

¹⁶⁵ Vgl. Kopp/Schenke VwGO § 47 Rn. 36 f.

¹⁶⁶ Justizgesetz Nordrhein-Westfalen (v. Hippel/Rehborn Nr. 252).