

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquelle/n:

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1, Abs. 5 Satz 1
EMRK Art. 6 Abs. 1 Satz 1

Stichworte:

Normenkontrolle; Rechtsvorschrift; untergesetzliche Rechtsvorschrift;
Rechtsvorschrift des Landesrechts; nachträgliche Unwirksamkeit;
Funktionslosigkeit; Antragsfrist; Einführung der Antragsfrist; nachfolgende
Verkürzung der Antragsfrist; Jahresfrist; teleologische Reduktion; Zwecke des
Normenkontrollverfahrens; Verfahrensökonomie; Rechtsschutz; zeitliche
Begrenzung; Erlass der Rechtsvorschrift; enger zeitlicher Zusammenhang;
inzidente Normenkontrolle; inzidente Überprüfung; Verfahrensmangel;
Entscheidung ohne mündliche Verhandlung; unzulässige Normenkontrolle.

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, die Rechtsvorschrift - hier: im Sinne von § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO - sei erst nach ihrer Bekanntmachung wegen Funktionslosigkeit unwirksam geworden.

Beschluss des 4. Senats vom 29. Juni 2015 - BVerwG 4 BN 31.14

I. VGH München vom 26. August 2014
Az: VGH 14 N 14.104



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 31.14
VGH 14 N 14.104

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 29. Juni 2015
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Petz und Dr. Decker

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragstellerin gegen die Nichtzulassung der Revision in dem Beschluss des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 26. August 2014 wird zurückgewiesen.

Die Antragstellerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdeverfahren auf 7 500 € festgesetzt.

G r ü n d e :

- 1 Die auf die Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 Nr. 1 und 3 VwGO gestützte Beschwerde bleibt ohne Erfolg.
- 2 1. Die Rechtssache hat nicht die grundsätzliche Bedeutung (§ 132 Abs. 2 Nr. 1 VwGO), die ihr die Beschwerde beimisst.
- 3 Als klärungsbedürftig wirft die Beschwerde die Frage auf,

ob die Antragsfrist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO auch dann anwendbar ist, wenn die mittels Normenkontrollantrag angefochtene Rechtsvorschrift, eine gemeindliche Baumschutzverordnung im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, funktionslos geworden ist.

- 4 Die Frage rechtfertigt nicht die Zulassung der Revision. Sie lässt sich auf der Grundlage vorhandener Rechtsprechung mit Hilfe der üblichen Regeln sachgerechter Gesetzesinterpretation (vgl. hierzu BVerwG, Beschluss vom 28. Mai 1997 - 4 B 91.97 - Buchholz 407.4 § 5 FStrG Nr. 10 = juris Rn. 4) ohne weiteres im Sinne des Verwaltungsgerichtshofs beantworten.
- 5 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 Fristerfordernis 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.
- 6 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.

- 7 Einer Nichtanwendung des Fristfordernisses 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 Fristfordernisses 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 Fristfordernis auf Anträge, mit denen die nachträglich eingetretene Rechtswidrigkeit einer Rechtsnorm geltend gemacht wird, nicht anzuwenden, obwohl das Fristfordernis 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 zusammengekommen 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.

- 8 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 Rechtsschutzsuchende 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 prinzipialen 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).

- 9 2. Die Revision ist auch nicht nach § 132 Abs. 2 Nr. 3 VwGO zuzulassen. Ein Verfahrensmangel ist nicht in einer den Anforderungen des § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO entsprechenden Weise dargelegt.

- 10 Die Beschwerde macht geltend, der Verwaltungsgerichtshof hätte über den Normenkontrollantrag nicht ohne mündliche Verhandlung durch Beschluss entscheiden dürfen. Die Entscheidung durch Beschluss verstoße gegen § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO i.V.m. Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK. Aus diesen Vorschriften folge der Grundsatz, dass über einen Normenkontrollantrag, mit dem sich der Eigentümer eines Grundstücks gegen eine Rechtsnorm wende, die unmittelbar sein Grundstück betreffe, aufgrund einer mündlichen Verhandlung zu entscheiden sei. Die Antragstellerin habe auch nicht auf eine mündliche Verhandlung verzichtet oder sich mit einer Entscheidung durch Beschluss einverstanden erklärt. Der Verwaltungsgerichtshof stütze sich vielmehr darauf, dass allein wegen Versäumung der Antragsfrist der Normenkontrollantrag unzulässig sei. Damit entscheide der Verwaltungsgerichtshof als Vorfrage für die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags auch über die Frage der Funktionslosigkeit der Verord-

nung. Ein Verfahrensmangel ist mit diesem Vortrag nicht schlüssig dargelegt. Der Vortrag der Beschwerde verfehlt die einschlägigen rechtlichen Maßstäbe (siehe hierzu etwa BVerwG, Beschlüsse vom 10. November 1992 - 3 B 52.92 - Buchholz 303 § 314 ZPO Nr. 5 und vom 19. August 1997 - 7 B 261.97 - Buchholz 310 § 133 <n.F.> VwGO Nr. 26).

- 11 Die in § 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO vorgesehene Entscheidungsform des Beschlusses soll es dem Normenkontrollgericht ermöglichen, in dafür geeigneten Fällen in vereinfachter und beschleunigter Weise über die Gültigkeit der angegriffenen Rechtsvorschrift zu befinden (BVerwG, Beschluss vom 20. Dezember 1988 - 7 NB 3.88 - BVerwGE 81, 139 <142> m.w.N.). Ein Absehen von der Durchführung einer mündlichen Verhandlung ist insbesondere dann gerechtfertigt, wenn das Gericht das Rechtsschutzbegehren als offensichtlich unzulässig einstuft (BVerwG, Beschluss vom 6. Juni 2014 - 2 BN 1.13 - juris Rn. 6). Hier von ist der Verwaltungsgerichtshof vorliegend ausgegangen. Unter Zugrundelegung dieser für die Beurteilung von Verfahrensrügen generell maßgeblichen (vgl. hierzu etwa BVerwG, Urteil vom 27. Mai 1982 - 2 C 50.80 - Buchholz 310 § 40 VwGO Nr. 197) und - wie dargelegt - überdies zutreffenden Rechtsauffassung konnte der Verwaltungsgerichtshof ohne Verstoß gegen Art. 6 Abs. 1 Satz 1 EMRK durch Beschluss entscheiden.

- 12 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertfestsetzung stützt sich auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1 GKG.