

BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

BESCHLUSS

BVerwG 4 BN 50.05
VGH 2 N 01.2705

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 14. November 2005

durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. P a e t o w ,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. J a n n a s c h und die Richterin am
Bundesverwaltungsgericht Dr. P h i l i p p

beschlossen:

Die Beschwerde der Antragsgegnerin gegen die Nichtzulassung
der Revision in dem Beschluss des Bayerischen
Verwaltungsgerichtshofs vom 18. Juli 2005 wird zurückgewie-
sen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Beschwerdeverfah-
rens.

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Beschwerdever-
fahren auf 50 000 € festgesetzt.

G r ü n d e :

<rd nr="1"/>Die auf sämtliche Zulassungsgründe des § 132 Abs. 2 VwGO gestützte
Beschwerde hat keinen Erfolg.

<rd nr="2"/>1. Die zur Zulässigkeit des Normenkontrollantrags erhobenen Rügen
greifen nicht durch.

<rd nr="3"/>1.1. Die Beschwerde möchte in einem Revisionsverfahren rechtsgrund-
sätzlich geklärt wissen,

- ob einem Antragsteller gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO eine Antragsbefugnis
gegen eine gemeindliche Satzung zur Änderung eines Bebauungsplans auch
dann zukommt, wenn die in seinem Eigentum stehenden Grundstücke
außerhalb des Geltungsbereichs dieser Änderungssatzung liegen und die in
dieser Satzung festgesetzten Änderungen keine rechtlichen und tatsächlichen
Auswirkungen auf seine Grundstücke haben, nur weil diese Änderung für seine
Grundstücke nicht Baurecht, das ihm durch eine später für nichtig erklärte vor-
hergehende Änderung des Bebauungsplans entzogen worden war, ganz oder
teilweise wieder gewährt und

- ob ein Eigentümer eines außerhalb des räumlichen Geltungsbereichs einer Bebauungsplanänderung liegenden Grundstücks einen gemäß § 1 Abs. 7 BauGB n.F. zu berücksichtigenden abwägungserheblichen Belang dergestalt hat, dass die Gemeinde mit abwägt, ob sie das Satzungsgebiet auch auf sein Grundstück erstreckt und für dieses Festsetzungen trifft, ohne dass die beabsichtigten Änderungen irgendwelche rechtlichen oder tatsächlichen Auswirkungen auf das Grundstück des Eigentümers haben.

<rd nr="4"/> Diese Fragen würden sich in dem erstrebten Revisionsverfahren nicht stellen. Der Verwaltungsgerichtshof hat die Antragsbefugnis der Antragsteller nicht - wie von der Beschwerde vorausgesetzt - bejaht, weil die Antragsgegnerin es unterlassen hat, die Grundstücke der Antragsteller in den Geltungsbereich der 3. Änderungssatzung einzubeziehen und für diese Grundstücke ein bestimmtes Baurecht zu gewähren, sondern weil sie durch die 3. Änderung für die Grundstücke der Antragsteller die das Maß der baulichen Nutzung beschränkenden Festsetzungen der 2. Änderung des Bebauungsplans "fortgeschrieben" habe. Die darin liegende Perpetuierung der Eigentumsbeschränkung sowie das insoweit geltend gemachte Abwägungsdefizit vermittelten den Antragstellern die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (vgl. BA S. 7). Der Verwaltungsgerichtshof hat mithin im Hinblick auf die Besonderheiten des vorliegenden Einzelfalls angenommen, dass die Antragsgegnerin die Festsetzungen der 3. Änderungssatzung - ungeachtet ihres Erlasses als selbständige Satzung - nicht isoliert, sondern nur in Verbindung mit den Festsetzungen der 2. Änderungssatzung hat treffen wollen. In Bezug auf diesen in erster Linie aus der planerischen Konzeption der Antragsgegnerin hergeleiteten Zusammenhang zwischen den beiden Änderungssatzungen und die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Antragsbefugnis zeigt die Beschwerde einen rechtsgrundsätzlichen Klärungsbedarf nicht auf.

<rd nr="5"/> 1.2. Mit seiner Aussage, dass durch die 3. Änderung des Bebauungsplans für die Grundstücke der Antragsteller die das Maß der baulichen Nutzung beschränkenden Festsetzungen der 2. Änderung fortgeschrieben würden und dass die darin liegende Perpetuierung der Eigentumsbeeinträchtigung sowie das insoweit geltend gemachte Abwägungsdefizit den Antragstellern die Antragsbefugnis vermittelten, ist der Verwaltungsgerichtshof nicht - wie die Beschwerde meint - von dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 24. September 1998 - BVerwG 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 - abgewichen. Einen Rechtssatz zu den Voraussetzungen, unter

denen der Eigentümer eines innerhalb des ursprünglichen Plangebiets, aber außerhalb des Gebiets einer Änderungssatzung liegenden Grundstücks für einen Normenkontrollantrag gegen die Änderungssatzung antragsbefugt ist, hat der Senat in der genannten Entscheidung nicht aufgestellt. Im damaligen Fall richtete sich der Normenkontrollantrag gegen den erstmaligen Erlass eines Bebauungsplans.

<rd nr="6"/>2. Die zum Themenkomplex "Rechtswidrigkeitszusammenhang" geltend gemachten Revisionszulassungsgründe liegen ebenfalls nicht vor.

<rd nr="7"/>2.1. Die als rechtsgrundsätzlich bezeichneten Fragen,

- ob es einen - quasi automatischen - Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen einer Änderungssatzung eines Bebauungsplans und der nächstfolgenden und/oder allen nachfolgenden Änderungen dieses Bebauungsplans unabhängig davon gibt, was in den folgenden Änderungen konkret zeichnerisch und textlich festgesetzt worden ist und

- ob eine Änderungssatzung eines Bebauungsplans unabhängig von ihren konkreten Festsetzungen automatisch und zur Gänze rechtswidrig ist, nur weil sie auf einigen außerhalb ihres Satzungsgebiets liegenden Grundstücken Festsetzungen einer früheren, später nachträglich für nichtig erklärten Änderungssatzung nicht ändert,

würden sich in dem erstrebten Revisionsverfahren nicht stellen. Der Verwaltungsgerichtshof ist weder davon ausgegangen, dass es unabhängig von den konkreten Festsetzungen einen quasi automatischen Rechtswidrigkeitszusammenhang zwischen einer Änderungssatzung und den nachfolgenden Änderungen dieses Bebauungsplans gibt, noch hat er allein darauf abgestellt, dass die 3. Änderung für die außerhalb ihres räumlichen Geltungsgebiets liegenden Grundstücke die Festsetzungen der für nichtig erklärten 2. Änderung nicht geändert hat. Maßgebend für die Annahme, dass die rechtskräftig für die 2. Änderungssatzung festgestellten Nichtigkeitsgründe in gleicher Weise der 3. Änderungssatzung anhaften, war vielmehr, dass die 3. Änderung die mit der 2. Änderung eingeleitete Planungskonzeption fortschreibe und es für die Grundstücke der Antragsteller bei den Baurechtsbeschränkungen belasse, die zur Nichtigkeit der 2. Änderung geführt hätten (BA S. 8). Die mit der 2. Änderung eingeleitete Planungskonzeption habe darin bestanden, durch die Reduzierung und Festschreibung des Baurechts auf den vorgefundenen Baubestand Anreize für bauwillige Gewerbetreibende zu schaffen, städtebauliche Verträge zur

Mitfinanzierung der geplanten Erschließungsmaßnahmen abzuschließen; denjenigen Grundstückseigentümern, die sich darauf einlassen würden, hätte sodann in weiteren Planungsschritten wieder ein größeres Maß der baulichen Nutzung eingeräumt werden sollen. Das ist in der 3. Änderung des Bebauungsplans nach den Feststellungen des Verwaltungsgerichtshofs auch tatsächlich geschehen (vgl. BA S. 3 f., 8). Die auf dieser Grundkonzeption beruhende 2. Änderung des Bebauungsplans hat der Verwaltungsgerichtshof in einem früheren Normenkontrollverfahren rechtskräftig für nichtig erklärt, weil die vollständige Beseitigung der nicht ausgenutzten Baurechte städtebaulich nicht erforderlich im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB gewesen sei und unabhängig davon hierin ein nicht behebbarer Abwägungsmangel im Sinne von § 1 Abs. 6 BauGB gelegen habe. Dass der 3. Änderungssatzung bei deren Erlass neben der Fortschreibung dieser Planungskonzeption eine von der Wirksamkeit der 2. Änderungssatzung unabhängige, die Erforderlichkeit im Sinne von § 1 Abs. 3 BauGB selbständig tragende städtebauliche Konzeption zugrunde gelegen habe, hat der Verwaltungsgerichtshof nicht festgestellt. Dass dies auf einer Verletzung der Aufklärungspflicht beruhe, macht die Beschwerde nicht geltend. Inwiefern die im Wesentlichen auf die Fortschreibung der planerischen Grundkonzeption abstellende Begründung für den Zusammenhang zwischen der 2. und 3. Änderung des Bebauungsplans Rechtsfragen von grundsätzlicher Bedeutung aufwerfen sollte, zeigt die Beschwerde nicht auf.

2.2. Die geltend gemachte Abweichung vom Beschluss des Bundesverwaltungsgerichts vom 30. September 1992 - BVerwG 4 NB 23.92 - (Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 70) liegt schon deshalb nicht vor, weil der Verwaltungsgerichtshof - wie bereits dargelegt - den Rechtssatz, dass aus der Nichtigkeit einer vorangegangenen Änderung eines Bebauungsplans zwingend die Rechtswidrigkeit der nachfolgenden teilweisen Änderung desselben Bebauungsplans folge, ohne dass es auf den konkreten Inhalt der Festsetzungen dieser weiteren Änderung in irgendeiner Weise ankomme, weder ausdrücklich noch sinngemäß aufgestellt hat.

2.3. Aus den vorstehenden Ausführungen ergibt sich schließlich, dass der Beschluss des Verwaltungsgerichtshofs, auch soweit es um die Bejahung des Rechtswidrigkeitszusammenhangs geht, - wie von § 117 Abs. 2 VwGO gefordert - entsprechend mit Entscheidungsgründen versehen ist.

<rd nr="10"/>3. Die Rügen gegen die unterbliebene Beiladung der Eigentümer der im Plangebiet der 3. Änderungssatzung gelegenen Grundstücke greifen nicht durch.

<rd nr="11"/>3.1. Soweit die Beschwerde die unterbliebene Beiladung als Verfahrensmangel rügt, legt sie nicht - wie dies erforderlich wäre (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juni 2002 - BVerwG 4 CN 4.01 - BVerwGE 116, 296 <306>) - dar, dass die Antragsgegnerin hierdurch beschwert ist. Die Möglichkeit, die Eigentümer planunterworfenen Grundstücke, denen die Unwirksamkeitserklärung des Plans zum Nachteil erreichen würde, im Normenkontrollverfahren beizuladen, wurde geschaffen, um deren grundrechtlichen Anspruch auf effektiven Rechtsschutz Rechnung zu tragen (vgl. BTDrucks 14/6393, S. 9 im Anschluss an BVerfG, Beschluss vom 19. Juli 2000 - 1 BvR 1053/93 - NVwZ 2000, 1283). Die Beiladung ist nach ihrem Sinn und Zweck ein verfahrensrechtliches Instrument zum Schutze dieser Grundeigentümer und nicht etwa des Plangebers selbst. In aller Regel wird die plangebende Gemeinde durch das Unterlassen der Beiladung der Eigentümer planunterworfenen Grundstücke nicht in ihren Rechten berührt. Eine unter Rechtsschutzgesichtspunkten etwaige wechselseitige Stärkung der Verfahrenspositionen des Plangebers und beizuladender Dritter, die gemeinsam die Nichtigkeitserklärung des Plans abzuwehren suchen, ist mit dem Rechtsinstitut der Beiladung nicht bezweckt (vgl. BVerwG, Urteil vom 6. Juni 2002, a.a.O. und Beschluss vom 4. April 2000 - BVerwG 7 B 190.99 - VIZ 2000, 661 <662>). Für eine atypische Fallkonstellation, in der etwas anderes gelten könnte, ist hier nichts dargetan oder sonst ersichtlich.

<rd nr="12"/>3.2. Die von der Beschwerde als rechtsgrundsätzlich bezeichnete Frage,

ob es ermessengerecht ist, in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan Grundstückseigentümer nicht nach § 47 Abs. 2 Satz 4 VwGO i.V.m. § 65 Abs. 1 VwGO beizuladen, denen die Gefahr droht, dass für sie günstige Festsetzungen für unwirksam erklärt werden,

wäre in dem erstrebten Revisionsverfahren nicht entscheidungserheblich. Selbst wenn der Verwaltungsgerichtshof die Eigentümer der im Gebiet der 3. Änderungssatzung gelegenen Grundstücke hätte beiladen müssen, würde der im Unterlassen

der Beiladung liegende Verfahrensfehler - wie bereits dargelegt - mangels Beschwer der Antragsgegnerin nicht zur Aufhebung des angefochtenen Beschlusses führen.

4.1. Die zum Themenkomplex "Umfang der Rechtskraft" als rechtsgrundsätzlich bezeichnete Frage,

ob und unter welchen Voraussetzungen eine Gemeinde im Falle einer stattgebenden Normenkontrollentscheidung gehindert ist, einen inhaltsgleichen Bebauungsplan neu zu erlassen,

würde sich in dieser Allgemeinheit in dem erstrebten Revisionsverfahren nicht stellen. Das gilt auch für die weiteren zu diesem Thema formulierten Fragen. Der Verwaltungsgerichtshof hat aus der stattgebenden Normenkontrollentscheidung vom 23. August 2002 kein generelles Verbot, einen inhaltsgleichen Bebauungsplan neu zu erlassen, hergeleitet, sondern lediglich das Verbot, einen solchen Bebauungsplan *rückwirkend* in Kraft zu setzen (vgl. BA S. 8). Zudem ist die stattgebende Normenkontrollentscheidung, deren Rechtskraftwirkung in Rede steht, noch auf der Grundlage des § 47 VwGO in der Fassung des Gesetzes zur Änderung des Baugesetzbuchs und zur Neuregelung des Rechts der Raumordnung (Bau- und Raumordnungsgesetzes 1998 - BauROG) vom 18. August 1997 (BGBl I S. 2081) ergangen. Das BauROG hatte die - durch das Gesetz zur Anpassung des Baugesetzbuchs an EU-Richtlinien (Europarechtsanpassungsgesetz Bau - EAG Bau) vom 24. Juni 2004 (BGBl I S. 1359) nicht aufrechterhaltene - Unterscheidung zwischen der Erklärung einer Satzung für nichtig und für nicht wirksam eingeführt. Entscheidungserheblich wäre mithin nur, ob eine Gemeinde, wenn die ursprüngliche Satzung zur Änderung eines Bebauungsplans unter Geltung des § 47 VwGO i.d.F. des BauROG rechtskräftig nicht nur für nicht wirksam, sondern - wie hier - für nichtig erklärt wurde, einen inhaltsgleichen Bebauungsplan rückwirkend in Kraft setzen darf. Diese Frage bedarf nicht der Klärung in einem Revisionsverfahren. Dass sie zu verneinen ist, ergibt sich unmittelbar aus dem Gesetz und der bisherigen Rechtsprechung des Senats.

Gemäß § 214 Abs. 4 BauGB können der Flächennutzungsplan oder die Satzung durch ein ergänzendes Verfahren zur Behebung von Fehlern auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden. Außerhalb des Anwendungsbereichs dieser Vorschrift darf die Gemeinde einen Bebauungsplan nicht rückwirkend in Kraft setzen. Das hat

der Senat für § 215 Abs. 3 BauGB 1987 und § 215 a Abs. 2 BauGB 1998 bereits entschieden (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. April 1996 - BVerwG 4 C 22.94 - BVerwGE 101, 58; Beschlüsse vom 7. November 1997 - BVerwG 4 NB 48.96 - Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 12 = BRS 59 Nr. 32 und vom 6. März 2000 - BVerwG 4 BN 31.99 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 140 = BRS 63 Nr. 55). § 10 Abs. 3 Satz 4 BauGB regelt abschließend, dass der Bebauungsplan mit der Bekanntmachung in Kraft tritt; eine Abweichung hiervon lässt allein § 214 Abs. 4 BauGB zu. Insoweit sind mit der Neuregelung in § 214 Abs. 4 BauGB keine grundsätzlichen inhaltlichen Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung in § 215 a BauGB 1998 verbunden (vgl. BTDrucks 15/2250, S. 65; Berkemann, in: Berkemann/Halama, Erstkommentierungen zum BauGB 2004, § 214 BauGB Rn. 148). Die Gemeinde kann einen Bebauungsplan rückwirkend mithin nur in Kraft setzen, wenn der Fehler, an dem der ursprünglich beschlossene Bebauungsplan litt, durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Nach § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB 1998 führten Mängel der Satzung, die nicht unbeachtlich waren und die durch ein ergänzendes Verfahren behoben werden könnten, nicht zur Nichtigkeit; bei Vorliegen eines im ergänzenden Verfahren behebbaren Mangels war die Satzung gemäß § 47 Abs. 5 Satz 4 VwGO i.d.F. des BauROG lediglich für nicht wirksam zu erklären (vgl. BVerwG, Urteile vom 8. Oktober 1998 - BVerwG 4 CN 7.97 - Buchholz 406.11 § 215 a BauGB Nr. 1 und vom 25. November 1999 - BVerwG 4 CN 12.98 - BVerwGE 110, 118). Die Fehlerbehebung im ergänzenden Verfahren war - anders als die Möglichkeit des rückwirkenden In-Kraft-Setzens gemäß § 215 a Abs. 2 BauGB 1998 - nicht auf bestimmte Arten von Fehlern beschränkt. Im Wege des ergänzenden Verfahrens behebbar waren grundsätzlich alle beachtlichen Satzungsmängel (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 - BVerwG 4 CN 20.02 - Buchholz 406.11 § 1 BGB Nr. 118). Anhaltspunkte dafür, dass der Gesetzgeber, als er bei Erlass des EAG Bau in § 214 Abs. 4 BauGB die Möglichkeit, den Flächennutzungsplan oder die Satzung rückwirkend in Kraft zu setzen, auf alle Fehler erstreckte, die in einem ergänzenden Verfahren behoben werden können, den Begriff des ergänzenden Verfahrens anders als in § 215 a Abs. 1 Satz 1 BauGB 1998 verstanden haben könnte, sind nicht ersichtlich. Auch insoweit waren mit der Neuregelung keine grundsätzlichen inhaltlichen Änderungen gegenüber der bisherigen Regelung beabsichtigt (vgl. BTDrucks 15/2250, S. 65).

<rd nr="15"/>Ist ein Bebauungsplan oder eine Satzung zur Änderung eines Bebauungsplans unter Geltung des § 47 VwGO i.d.F. des BauROG rechtskräftig nicht nur für nicht wirksam, sondern für nichtig erklärt worden, weil die Satzung an einem Mangel leidet, der nicht in einem ergänzenden Verfahren behoben werden kann, steht die fehlende Behebbarkeit des Mangels in einem ergänzenden Verfahren zwischen den Beteiligten des Normenkontrollverfahrens fest. Denn gebunden ist die Gemeinde nicht nur an den Tenor, sondern auch an die tragenden Gründe der Normenkontrollentscheidung (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Mai 1993 - BVerwG 4 N 2.92 - BVerwGE 92, 266 <270>). Da § 214 Abs. 4 BauGB die Behebbarkeit des Mangels in einem ergänzenden Verfahren voraussetzt, folgt aus der rechtskräftigen Normenkontrollentscheidung zugleich, dass die Gemeinde eine inhaltsgleiche Satzung nicht rückwirkend in Kraft setzen darf.

<rd nr="16"/>4.2. Da ein rückwirkendes In-Kraft-Setzen der 2. Änderung des Bebauungsplans schon aus diesem Grund nicht möglich war, würden sich die weiteren von der Beschwerde als rechtsgrundsätzlich bezeichneten Fragen zur Auslegung des § 214 Abs. 4 BauGB in dem erstrebten Revisionsverfahren nicht stellen.

<rd nr="17"/>4.3. Die in diesem Zusammenhang geltend gemachte Divergenz liegt nicht vor. Der Senat hat in dem Beschluss vom 6. März 2000 - BVerwG 4 BN 31.99 - (Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 140) zwar den Rechtssatz aufgestellt, dass die Feststellung der Nichtigkeit eines Bebauungsplans im Normenkontrollverfahren die Gemeinde nicht daran hindert, einen neuen Bebauungsplan gleichen Inhalts aufzustellen mit dem Ziel, in dem "wiederaufgenommenen" Planaufstellungsverfahren den Rechtsmangel zu beheben, der nach den Gründen der Normenkontrollentscheidung die Nichtigkeit zur Folge hat; dass ein solcher Bebauungsplan entgegen der Rechtsauffassung des Verwaltungsgerichtshofs auch rückwirkend in Kraft gesetzt werden kann, hat er jedoch nicht entschieden. Einen solchen Rechtssatz enthält auch der Beschluss vom 6. Mai 1993 - BVerwG 4 N 2.92 - (BVerwGE 92, 266) nicht.

<rd nr="18"/>Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO, die Streitwertentscheidung auf § 47 Abs. 1 und 3, § 52 Abs. 1, § 72 Nr. 1 GKG.

Dr. Paetow

Dr. Jannasch

Dr. Philipp