

Rechtsanwalt und Notar Prof. Dr. Bernhard Stür, Richter am BGH-Anwaltssenat, Münster/
Osnabrück

Normenkontrolle von Bauleitplänen Der Flächennutzungsplan auf Wanderschaft zur Rechtsnorm

Durch eine analoge Anwendung des §47 Abs.1 Nr.1 VwGO hat das Bundesverwaltungsgericht die Normenkontrolle auch auf Darstellungen des Flächennutzungsplans mit den Rechtswirkungen des §35 Abs.3 Satz3 BauGB erweitert [1]. Es entspricht dem Sinn des Gesetzes, die Präklusionsregelungen des §47 Abs.2 a VwGO auch auf die Antragsbefugnis gegenüber den Darstellungen des Flächennutzungsplans zu erstrecken.

1. Grundlagen der Normenkontrolle

Nach §47 Abs.1 VwGO entscheidet das *Oberverwaltungsgericht* im Rahmen seiner Gerichtsbarkeit in der Normenkontrolle auf Antrag über die Gültigkeit (1) von Satzungen, die nach den Vorschriften des BauGB erlassen worden sind, sowie von Rechtsverordnungen auf Grund des §246 Abs.2 BauGB, (2) von anderen im Range unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschriften, sofern das Landesrecht dies bestimmt. Den Antrag kann nach §47 Abs.2 Satz1 VwGO jede natürliche oder juristische Person, die geltend macht, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden, sowie jede Behörde innerhalb von einem Jahr nach Inkrafttreten der Rechtsvorschrift stellen.

2. Gegenstand der Normenkontrolle (§47 Abs.1 VwGO)

Der Normenkontrolle unterliegen alle städtebaulichen Satzungen sowie Rechtsverordnungen auf der Grundlage des §246 Abs.2 BauGB. Hierzu zählen als zulassungsbegründende Satzungen der einfache und qualifizierte Bebauungsplan (§10 Abs.1 BauGB), der vorhabenbezogene Bebauungsplan (§12 BauGB) und der Bebauungsplan der Innenentwicklung (§13a BauGB), als plansichernde Satzungen die Vorkaufsrechtssatzung (§25 BauGB) und die Veränderungssperre (§§14, 16 BauGB), als Innenbereichssatzungen die Klarstellungssatzung (§34 Abs.4 Satz1 Nr.1 BauGB), die Entwicklungssatzung (§34 Abs.4 Satz1 Nr.2 BauGB), die Ergänzungs-

zungssatzung (§34 Abs.4 Satz1 Nr.3 BauGB), die Außenbereichssatzung (§35 Abs.6 BauGB), als maßnahmenbegleitende Satzungen die Erhaltungssatzung (§172 BauGB), die Sanierungssatzung (§142 BauGB) [2], die Entwicklungsbereichssatzung (§165 Abs.6 BauGB) und die Stadtumbaugebietssatzung (§§171d Abs.1 BauGB) sowie als weitere Satzungen die Fremdenverkehrssatzung (§22 Abs.2 BauGB) und die Erschließungsbeitragssatzung (§132 BauGB). Die Zulässigkeit der Normenkontrolle gegen sonstige untergesetzliche Rechtsvorschriften ist von einer entsprechenden Regelung abhängig [3]. Die Darstellungen des Flächennutzungsplans konnten demgegenüber bisher nicht der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle angegriffen werden [4].

Auch in einem Regionalplan enthaltene Ziele der Raumordnung können Rechtsvorschriften i. S. des §47 Abs.1 Nr.2 VwGO sein und vom Zieladressaten zum Gegenstand einer Normenkontrolle gemacht werden [5]. Dies gilt insbesondere für die Gemeinden, die ihre Planungen an die Ziele der Raumordnung anzupassen haben (§1 Abs.4 BauGB).

Erst im Stadium ihrer Entstehung befindliche Satzungen können demgegenüber nicht Gegenstand einer Normenkontrolle sein [6]. Auch Bebauungsplanentwürfe sind nicht normenkontrollfähig, auch wenn sie bereits eine

[1] BVerwG, Urteil v. 26.4.2007 – 4 CN 3.06 –, Teilplan Windenergienutzung.

[2] OVG Lüneburg, Urteil v. 19.9.1979 – VI C 12/79 –, ZfBR 1980, 97 – Sanierungsgebiet.

[3] BVerwG, Beschluss v. 1.8.1990 – 7 NB 2.90 –, DVBl. 1991, 172 = DOV 1991, 162 – Normenkontrolle Landesrecht.

[4] BVerwG, Beschluss v. 20.7.1990 – 4 N 3.88 –, BauR 1990, 685 = DVBl. 1990, 1352 – Normenkontrolle Flächennutzungsplan.

[5] BVerwG, Urteil v. 20.11.2003 – 4 CN 6.03 –, BVerwGE 119, 217 = BauR 2004, 807 = DVBl. 2004, 629 – Ziele der Regionalplanung.

[6] BVerwG, Beschluss v. 4.4.1963 – 1 CB 18.62 –, Buchholz 310 §40 VwGO Nr.22 = NJW 1963, 1122; Urteil v. 29.7.1977 – IV C 51.75 –, BVerwGE 54, 211 = BauR 1977, 394; BVerfG, Beschluss v. 30.7.1952 – 1 BvF 1/52 –, BVerfGE 1, 396; VGH Mannheim, Urteil v. 18.7.1962 – I 364/72 –, ESVGH 12, 114; VGH Kassel, Urteil v. 12.11.1981 – IV N 5/81 –, BauR 1982, 135 = DVBl. 1982, 903; VGH München, Urteil v. 5.7.1977 – 28 V 76 –, NJW 1978, 773 = BayVBl. 1978, 438 – Gebietsreform; VerfGH München für die Popularklage nach Art.98 S.4 BV, BayVBl. 1986, 491; Stür, DVBl. 1985, 470; VGH Kassel, Beschluss v. 12.11.1981 – VIII N 2/82 –, BauR 1982, 135 – Martinmarkt.

Planreife nach § 33 BauGB erlangt haben und damit als Grundlage für die Erteilung von Baugenehmigungen dienen [7]. Die Normenkontrolle kann sich auch gegen die Änderung eines Bebauungsplans richten [8]. Auch Satzungen über die Aufhebung von Bebauungsplänen können Gegenstand eines Normenkontrollverfahrens sein [9].

3. Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 VwGO)

Nach der früheren Fassung des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO reichte es für die Antragsbefugnis aus, dass die natürliche oder juristische Person einen Nachteil [10] erlitten oder in absehbarer Zeit zu erwarten hatte. Inzwischen setzt die Antragsbefugnis die mögliche eigene Rechtsverletzung voraus. In der Praxis hat sich durch diese Gesetzesänderung allerdings nichts geändert, da das Bundesverwaltungsgericht die Antragsbefugnis bereits für gegeben erachtet, wenn der Antragsteller einen eigenen Belang vorträgt, der bei der Abwägung zu berücksichtigen ist und der daher zum Abwägungsmaterial (§ 2 Abs. 3 BauGB) gehört [11]. Zugleich hat das Gericht auch in der Bauleitplanung wie bereits zuvor zur Fachplanung [12] ein Recht auf Abwägung anerkannt [13]. Das alles ist nicht „engherzig“ zu verstehen oder zu handhaben [14].

Eine Antragsbefugnis ist daher gegeben, wenn der Antragsteller in einem Recht auf Abwägung verletzt sein kann und damit durch die zu kontrollierende Rechtsvorschrift oder durch deren Anwendung negativ, d. h. verletzend, in einem Interesse betroffen werden kann, das bei der Entscheidung über den Erlass oder den Inhalt der Satzung als privates Interesse des Antragstellers (oder seines Rechtsvorgängers) berücksichtigt werden musste.

Die Antragsbefugnis ist daher regelmäßig gegeben, wenn sich ein Eigentümer eines im Plangebiet gelegenen Grundstücks gegen eine bauplanerische Festsetzung wendet, die unmittelbar sein Grundstück betrifft [15]. Es reicht der hinreichend substantiierte Tatsachenvortrag, dass der Antragsteller durch die Festsetzungen des Bebauungsplans in seinem Grundeigentum betroffen wird [16]. Der Antragsteller muss Tatsachen vortragen, die es als möglich erscheinen lassen, dass er durch den zur Prüfung gestellten Rechtssatz

in einem subjektiven Recht verletzt wird [17]. Denn wenn es einen solchen Belang gibt, besteht grundsätzlich auch die Möglichkeit, dass die Gemeinde ihn bei ihrer Abwägung nicht korrekt berücksichtigt hat [18]. Von dem Vortrag entsprechender Fehler des Plans hängt die Zulässigkeit des Antrags nicht ab.

Die als Abwägungsmaterial beachtlichen privaten Interessen beschränken sich bei der Bauleitplanung nicht auf subjektiv öffentliche Rechte oder auf das, was nach Art. 14 GG oder Art. 2 GG verfassungsrechtlich gegen entschädigungslose Enteignung geschützt ist. Auch Miet- oder Pachtverhältnisse sowie Erwerbsinteressen, allgemeine Lagevorteile oder Chancen [19] kommen vielmehr als ab-

[7] BVerwG, Beschluss v. 15.10.2001 – 4 BN 48.01 –, DVBl. 2002, 281 = UPR 2002, 110 = BauR 2002, 445; VGH München, Beschluss v. 30.7.1999 – 26 NE 99.2007 –, ZfBR 1999, 347. Zu vollzogenen Bebauungspläne als Gegenstand der Normenkontrolle BVerwG, Beschluss v. 30.9.1992 – 4 NB 22.92 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 70 – fertig gestellte Straße. Zum Anspruch auf Rückbau einer Straße oder auf entsprechende Schutzmaßnahmen zur Abwehr von Eingriffen in Rechte der benachbarten Grundstückseigentümer BVerwG, Urteil v. 26.8.1993 – 4 C 24.91 –, BVerwGE 94, 100 = DVBl. 1993, 1357 – Bargtheide.

[8] BVerwG, Urteil v. 16.12.1999 – 4 CN 7.98 –, BauR 2000, 684 = DVBl. 2000, 804.

[9] OVG Münster, Urteil v. 4.11.2002 – 7a D 141/00.NE –, teilweise Aufhebung von Festsetzungen. Zur Rückkehr zum einheitlichen Verordnungsrang Urteil v. 16.1.2003 – 4 CN 8.01 –, BVerwGE 117, 31 = NVwZ 2003, 730 = DVBl. 2003, 804 – Entsteinerungsklausel.

[10] BVerwG, Beschluss v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = BauR 1980, 36 – Normenkontrolle; Beschluss v. 13.12.1996 – 4 NB 26.96 –, NVwZ 1997, 682; Beschluss v. 26.2.1997 – 4 NB 5.97 –, NVwZ 1997, 683; Urteil v. 17.9.1998 – 4 CN 1.97 –, ZfBR 1999, 41 = BauR 1999, 137.

[11] BVerwG, Urteil v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 –, BVerwGE 107, 215 = NJW 1999, 592 = DVBl. 1999, 100 m. Anm. Schmidt-Preuß; Urteil v. 5.3.1999 – 4 CN 18.98 –, BauR 2000, 243 = ZfBR 1999, 344 – vorhabenbezogener Bebauungsplan; Stüer, BauR 1999, 1221.

[12] BVerwG, Urteil v. 14.2.1975 – IV C 21.74 –, BVerwGE 48, 56 = DVBl. 1975, 713 – B 42.

[13] BVerwG, Urteil v. 10.3.1998 – 4 CN 6.97 –, BauR 1998, 740 = NVwZ 1998, 732 = ZfBR 1998, 205; Urteil v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 –, BVerwGE 107, 215 = NJW 1999, 592 = DVBl. 1999, 100 m. Anm. Schmidt-Preuß; zur Kritik an der Entscheidung Stüer, BauR 1999, 1221.

[14] BVerwG, Beschluss v. 20.8.1992 – 4 NB 3.92 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 69; BVerwG, Urteil v. 5.3.1999 – 4 CN 18.98 –, NVwZ 1999, 987 = BauR 2000, 243 = ZfBR 1999, 344 – vorhabenbezogener Bebauungsplan.

[15] BVerwG, Beschluss v. 7.7.1997 – 4 BN 11.97 –, NVwZ-RR 1998, 416 = DVBl. 1998, 60; Urteil v. 10.3.1998 – 4 CN 6.97 –, BauR 1998, 740 = NVwZ 1998, 732 = ZfBR 1998, 205; Beschluss v. 25.3.1996 – 4 NB 2.96 –, BauR 1996, 517; ein Nacherbe ist vor Eintritt des Nacherfalls nicht antragsbefugt, Beschluss v. 27.10.1997 – 4 BN 20.97 –, BauR 1998, 289.

[16] BVerwG, Urteil v. 12.3.1998 – 4 CN 12.97 –, DVBl. 1998, 775 = UPR 1998, 270 = NVwZ 1998, 731.

[17] BVerwG, Urteil v. 24.9.1998 – 4 CN 2.98 –, BVerwGE 107, 215; Urteil v. 17.5.2000 – 6 CN 3.99 –, NVwZ 2000, 1296 = NuR 2000, 691 – Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 141 m. w. N.

[18] BVerwG, Beschluss v. 22.8.2000 – 4 BN 38.00 –, NVwZ 2000, 1423 = DVBl. 2001, 43 (LS).

[19] BGH, Urteil v. 5.12.1964 – III ZR 31/62 –, DÖV 1964, 778 = NJW 1964, 769 – Märchenfilm; Urteil v. 31.1.1966 – III ZR 110/64 –, BGHZ 45, 150 – Elbeleidamm Krabbenfischer; Urteil v. 31.1.1966 – III ZR 127/64 –, BGHZ 45, 83 – Schutzzoll Knäckebrot; Urteil v. 5.4.1968 – V ZR 228/64 –, BGHZ 50, 73; Urteil v. 8.2.1971 – III ZR 33/68 –, BGHZ 55, 261 – Soldatengaststätte; vgl. bereits RG, Urteil v. 3.4.1903 – VII 499/02 –, RGZ 54, 260.

wägungserhebliche Belange begründende Rechte in Betracht. Eine Begrenzung der betroffenen Belange ist jedoch in dreierlei Hinsicht geboten: Objektiv geringwertige, nicht schutzwürdige und nicht erkennbare Belange bleiben außer Betracht [20]. Nicht schutzwürdig sind Belange, bei denen damit gerechnet werden muss, dass sie keinen Bestand haben und so etwas geschieht, oder auch solche, die von der Rechtsordnung als Makel behaftete Belange nicht anerkannt werden [21]. Nicht schutzwürdig sind auch Interessen, denen gegenüber sich die Rechtsordnung, jedenfalls was die Bedeutung der Belange für die Normenkontrolle betrifft, bewusst neutral verhalten will, wie z. B. gegenüber den Wettbewerbsinteressen von Einzelhandelsunternehmen im Sinne von Konkurrenzschutzinteressen [22], obwohl sie in tatsächlicher Hinsicht nicht als geringfügig anzusehen sind [23].

Für die Erkennbarkeit der Belange in der Bauleitplanung spielt die Öffentlichkeitsbeteiligung eine wichtige Rolle: Hat es der Betroffene unterlassen, seine Belange im Beteiligungsverfahren geltend zu machen, so sind die Interessenbetroffenheiten nur dann abwägungsbeachtlich, wenn sie sich der planenden Stelle aufdrängen, sie also sozusagen offen auf der Hand liegen. Daraus leiteten sich bereits unter Geltung der früheren Gesetzeslage entsprechende Mitwirkungslasten der Planbetroffenen ab [24].

Antragsbefugt ist etwa der Eigentümer im Plangebiet [25], der sich gegen ihn betreffende Festsetzungen zur Wehr setzt, auch der spätere Grundstückserwerber [26] oder ein Landwirt, der sich gegen eine Wohngebietsausweisung bei einer erkennbaren Beeinträchtigung seiner Erweiterungsmöglichkeiten wendet [27], ebenso ein durch eine Landschaftsschutzverordnung in seinen Belangen Betroffener [28], nicht jedoch der Kaufinteressent, der noch keine gesicherte schuldrechtliche oder dingliche Rechtsposition erworben hat [29]. Auch außerhalb des Plangebietes Betroffene sind danach zur Antragstellung gegen einen Bebauungsplan befugt, wenn ihre Interessen in die Planabwägung einzustellen sind [30]. Das Interesse, mit einem bisher nicht bebaubaren Grundstück in den Geltungsbereich eines Bebauungsplans einbezogen zu wer-

den, ist für sich genommen demgegenüber kein abwägungserheblicher Belang [31]. Etwas anderes kann wohl nur gelten, wenn ein Grundstück willkürlich nicht in die Planung einbezogen worden ist [32].

Das Interesse von Anwohnern an der Vermeidung einer Verkehrszunahme kann auch dann zum notwendigen Abwägungsmaterial gehören, wenn die damit verbundene Lärmzunahme – bezogen auf einen rechnerisch ermittelten Dauerschallpegel – für das menschliche Ohr kaum wahrnehmbar ist [33].

Der Kreis der abwägungsbeachtlichen Belange ist nicht auf die der Grundstückseigentümer beschränkt. Auch Mieter [34], Pächter

[20] BVerwG, Beschluss v. 16.8.1989 – 4 NB 27.88 –, Buchholz 310 §47 VwGO Nr. 42 – Nachteilsbegriff.

[21] BVerwG, Beschluss v. 2.8.1993 – 4 NB 25.93 –, Wertminderung; Beschluss v. 18.3.1994 – 4 NB 24.93 –, Verkehrsbelastung.

[22] BVerwG, Beschluss v. 16.1.1990 – 4 NB 1.90 –, DÖV 1990, 479 = NVwZ 1990, 555 – Konkurrenz Einzelhandel.

[23] BVerwG, Beschluss v. 16.1.1990 – 4 NB 1.90 –, Buchholz 310 §47 VwGO Nr. 45 = NVwZ 1990, 555.

[24] BVerwG, Urteil v. 23.8.1996 – 4 A 30.95 –, Buchholz 407.4 §17 FStRG Nr.122 – Berliner Autobahnring.

[25] BVerwG, Beschluss v. 20.9.2005 – 4 BN 46.05 –, ZfBR 2006, 49 = BauR 2006, 352.

[26] BVerwG, Beschluss v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = NJW 1980, 1061 = BauR 1980, 36 – Normenkontrolle; OVG Saarlouis, Beschluss v. 6.7.1984 – 2 N 1/82 –, UPR 1985, 142 – Spielplatzausweisung.

[27] OVG Lüneburg, Urteil v. 4.1.1983 – 1 C 2/81 –, ZfBR 1983, 281 – Landwirt.

[28] BVerwG, Beschluss v. 18.12.1987 – 4 NB 1.87 –, BRS 48 (1988), Nr.32 (S.85) = StT 1989, 51 – Landschaftsschutz. Der Umfang der Bindungswirkung ist dem jeweiligen Landesrecht zu entnehmen, OVG Münster, Urteil v. 11.1.1999 – 7 A 2377/96 –, NuR 1999, 704 = BauR 2000, 62 – Landschaftsplan.

[29] Bei diesen Belangen fehlt es an der Erkennbarkeit und Schutzwürdigkeit. Das OVG Lüneburg, Urteil v. 4.1.1983 – 1 C 2/81 –, ZfBR 1983, 281 – Landwirt, will bereits konkrete Kaufverhandlungen über ein Grundstück ausreichen lassen.

[30] BVerwG, Beschluss v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = NJW 1980, 1061 = BauR 1980, 36 – Normenkontrolle; VGH München, Urteil v. 9.2.1998 – 15 N 973241 – (unveröffentlicht), für einen landwirtschaftlichen Betrieb und eine heranrückende Wohnbebauung. Zur Antragsbefugnis eines Eigentümers außerhalb des Planbereichs wegen Auswirkungen des Plans, die ebenfalls außerhalb des Planbereichs entstehen: BVerwG, Beschluss v. 12.3.1999 – 4 BN 6.99 –, BauR 1999, 878 = ZfBR 1999, 225 – Baulogistikzentrum Potsdamer Platz.

[31] BVerwG, Urteil v. 30.4.2004 – 4 CN 1.03 –, ZfBR 2004, 567 = DVBl. 2004, 1044 = NVwZ 2004, 1120 – Herrengestell, mit Hinweis auf Urteil v. 17.9.2003 – 4 C 14.01 –, BVerwGE 119, 25 = DVBl. 2004, 239 = NVwZ 2004, 220 – Mühlheim-Kärlich; Beschluss v. 5.8.2002 – 4 BN 32.02 –, NVwZ-RR 2003, 7; Urteil v. 7.6.2001 – 4 CN 1.01 –, BVerwGE 114, 301 = DVBl. 2001, 1845 – Naturschutzverordnung.

[32] BVerwG, Beschluss v. 15.6.2004 – 4 BN 14.04 –, NordÖR 2004, 284; Dürr, DÖV 1990, 136.

[33] BVerwG, Urteil v. 20.10.1989 – 4 C 12.87 –, BVerwGE 84, 31 – Eichenwäldchen; BVerwG, Beschluss v. 8.6.2004 – 4 BN 19.04 –, BauR 2005, 829 – Erfurt Binderslebener Straße; Urteil v. 23.11.2005 –, BVerwGE 124, 334 = BauR 2006, 575 = DVBl. 2006, 442.

[34] BVerwG, Beschluss v. 11.11.1988 – 4 NB 5.88 –, Buchholz 310 §47 VwGO Nr.30; Urteil v. 5.11.1999 – 4 CN 3.99 –, NVwZ 2000, 334.

[35] und andere obligatorisch Nutzungsrechte können antragsbefugt sein, insbesondere, wenn in ihren eingerichteten und ausgeübten Gewerbebetrieb oder in ihren schützenswerten Außenkontakt eingegriffen wird [36]. So kann bei der Ausweisung eines Naturschutzgebietes neben dem Grundstückseigentümer auch der langfristig Pachtberechtigte wegen der mit den Festsetzungen verbundenen Beschränkungen in der Nutzungsmöglichkeit antragsberechtigt sein [37]. Einen Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit eines Bebauungsplans kann auch ein Mieter stellen, der erst nach dem In-Kraft-Treten des Bebauungsplans Räume im Plangebiet mietet und dem im Hinblick auf die Festsetzungen des Bebauungsplans untersagt werden kann, eine Nutzung aufzunehmen, die dort zuvor nicht ausgeübt worden ist [38]. Auch der Käufer eines Grundstücks, für den eine Auflassungsvormerkung eingetragen ist, kann nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO antragsbefugt sein [39]. Das bedeutet aber nicht, dass ein solcher „verfassungsrechtlicher Eigentümer“ auch tatsächlich stets geltend machen kann, in eigenen Rechten i. S. des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO verletzt zu sein. Ob die Gemeinde seine Belange als Teil des Abwägungsmaterials berücksichtigen musste (§ 2 Abs. 3 BauGB), hängt von den konkreten Gegebenheiten ab. Die Gemeinde muss sich bei der Aufstellung eines Bebauungsplans für einen bestimmten Bereich allerdings nicht mit den Interessen sämtlicher „verfassungsrechtlichen Eigentümer“ [40] auseinandersetzen, denen irgendwo im Gemeindegebiet Rechte an einem Grundstück zustehen [41]. Abwägungserheblich sind alle Nachteile, die sich auf Grund eines vorgesehenen Eingriffs in Besitzrechte des Mieters oder Pächters ergeben [42].

Auch nach § 214 BauGB unbeachtliche Abwägungsmängel können eine Antragsbefugnis begründen [43]. Natürlich können auch Festsetzungen für das Nachbargrundstück subjektive Rechtsverletzungen darstellen, wenn sich diese Festsetzungen auf das eigene Grundstück auswirken können [44]. Eine Betroffenheit kann sich auch über die Gemeindegrenzen hinweg ergeben [45].

Allerdings kann eine Gemeinde, die einen Bebauungsplan aufgestellt hat, den sie inzwi-

schen für ungültig hält, den Weg einer Normenkontrolle nicht beschreiten, weil es sich dabei um einen unzulässigen In-Sich-Prozess handeln würde. Ihr bleibt vielmehr die Möglichkeit, den Plan in einem förmlichen Planverfahren wieder aufzuheben [46].

4. Präklusion (§ 47 Abs. 2 a VwGO)

Durch § 47 Abs. 2 a VwGO ist mit der BauGB-Novelle 2007 [47] eine formelle Präklusion eingeführt worden. Der Normenkontrollantrag gegen einen Bebauungsplan oder Innenbereichs- sowie Außenbereichssatzungen ist nur im Hinblick auf die Einwendungen zulässig, die der Antragsteller bereits im Rahmen der förmlichen Beteiligung nach §§ 3 Abs. 2, 13 und 13 a BauGB geltend gemacht hat. Die Regelung hat bedeutsame Folgen: Wer sich im Rahmen der förmlichen Öffentlichkeitsbeteiligung nicht gemeldet hat, ist im Normenkontrollverfahren nicht antragsbefugt, selbst wenn der Bebauungsplan aus der Sicht des Gerichts offensichtliche formelle materielle Fehler aufweist.

Bestanden bereits bisher Mitwirkungslasten für die Planbetroffenen, ihre ansonsten nicht erkennbaren Belange in das Planverfahren

[35] BVerwG, Urteil v. 1.9.1997 – 4 A 36.96 –, DVBl. 1998, 44.

[36] BVerwG, Beschluss v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233 = NJW 1980, 1061 = BauR 1980, 36 – Abwägungsmaterial. Die Frage, ob ein Grundstück der Naturschutzverordnung unterliegt, kann ggf. auch durch eine Feststellungsklage gerichtlich geklärt werden, so OVG Hamburg, Urteil v. 26.2.1998 – Bf II 52/94 –, NordÖR 1998, 443, dort auch zum Schutz von Randbereichen und Einwirkungsbereichen.

[37] VGH Kassel, Beschluss v. 13.6.1980 – IV N 2/76 –, DVBl. 1981, 653 – Naturschutzgebiet.

[38] BVerwG, Beschluss v. 11.11.1988 – 4 NB 5.88 –, BauR 1989, 304 = DVBl. 1989, 359 m. Anm. Dürr = NVwZ 1989, 553 – Normenkontrolle Mieter; OVG Münster, Urteil v. 25.11.1997 – 10a D 131/97.NE – (unveröffentlicht), – Veränderungssperre.

[39] Für den mit dem Eigentümer nicht identischen Bauherrn: BVerwG, Beschluss v. 18.5.1994 – 4 NB 27.93 –, Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 90.

[40] BVerfG, Beschluss v. 26.5.1993 – 1 BvR 208/93 –, BVerfGE 89, 1; BVerwG, Urteil v. 1.9.1997 – 4 A 36.96 –, BVerwGE 105, 198 = DVBl. 1998, 44.

[41] BVerwG, Urteil v. 7.4.1995 – 4 NB 10.95 –, NVwZ-RR 1996, 8.

[42] VGH Mannheim, Urteil v. 9.2.1998 – 8 S 2770/97 –, VBIBW 1998, 310.

[43] BVerwG, Beschluss v. 14.2.2002 – 4 BN 5.02 –, ZfBR 2003, 49 = BauR 2002, 1829 – Dorfgebiet neben Gärtnerei.

[44] BVerwG, Urteil v. 25.11.1999 – 4 CN 17.98 –, DVBl. 2000, 800.

[45] OVG Koblenz, Urteil v. 6.3.2002 – 8 C 11470/01 –, NuR 2002, 422 = BauR 2002, 1205 – Sondergebiet Windenergie.

[46] Welche Verfahren dazu zur Verfügung stehen und welche Anforderungen dabei zu beachten sind, wird unterschiedlich beurteilt, vgl. Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, § 13 Rdnr. 2; Gerschlaue, DÖV 1984, 493. Eine Verwerfungskompetenz – ohne Einhaltung eines förmlichen Verfahrens – kommt den Gemeinden nicht zu.

[47] Hierzu Krautzberger/Stüer, DVBl. 2007, 160.

einzubringen [48], so sind diese Obliegenheiten zu strikten formellen Präklusionsregelungen erstarkt. Wer sich im förmlichen Verfahren nicht beteiligt, kann nach Verabschiedung des Plans keine Normenkontrolle mehr erheben. Das gilt auch, wenn die im förmlichen Verfahren abgegebenen Stellungnahmen zur Begründung einer Antragsbefugnis nicht ausreichend sind.

Mehr als bisher sind die Planbetroffenen daher gehalten, ihre Belange im förmlichen Planverfahren geltend zu machen, weil sie ansonsten mit ihren Einwendungen im Normenkontrollverfahren ausgeschlossen sind. Verfassungsrechtlich ist dies unbedenklich, weil die Rechtsschutzgarantie des Art. 19 Abs. 4 GG nicht zugleich auch einen gerichtlichen Rechtsschutz gegen städtebauliche Satzungen durch Normenkontrolle gebietet. Ist der Antrag nach diesen Maßgaben zulässig, erfolgt in der Prüfung der Begründetheit der Normenkontrolle nach wie vor eine umfassende Planprüfung des Gerichts. Von einem entsprechenden Vortrag zur Begründetheit der Normenkontrolle hängt daher die Reichweite der gerichtlichen Prüfung auch weiterhin nicht ab.

Die formelle Präklusionsregelung des § 47 Abs. 2 a VwGO geht allerdings nicht so weit wie die materiellen Präklusionsregelungen im Fachplanungsrecht. Während dort die nicht rechtzeitig geltend gemachten Belange für den Rechtsschutz gegen Zulassungsentscheidungen insgesamt untergehen und daher für die Anfechtung der Zulassungsentscheidung auch materiell präkludiert sind (§ 73 Abs. 4 VwVfG) [49], bleiben die in der Bauleitplanung nicht geltend gemachten Belange bestehen und können daher auch weiterhin der Wirksamkeit der städtebaulichen Satzung entgegenstehen [50]. Allerdings kann die Satzung bei fehlendem oder unzureichendem Vortrag zur Antragsbefugnis nicht mit der Normenkontrolle angefochten werden. Die Möglichkeit, sich etwa in einem Nachbarklageverfahren auf die Unwirksamkeit der städtebaulichen Satzung zu berufen, wird hierdurch auf den ersten Blick nicht eingeschränkt. Ohne eine flankierende Normenkontrolle ist eine solche Rechtsschutzmöglichkeit jedoch vielfach ein stumpfes Schwert. Die Einschränkung der Antragsbefugnis nach

dem Wortlaut des § 47 Abs. 2 a VwGO gilt für Bebauungspläne und Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen, also städtebauliche Satzungen, die in einem förmlichen Verfahren aufgestellt werden. Andere Satzungen fallen nicht unter die Präklusionsregelung. Das gilt vor allem auch für andere, im Range unter einem förmlichen Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften, gegen die nach Maßgabe des Landesrechts eine Normenkontrolle eröffnet ist (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO).

5. Einjahresfrist

Der Normenkontrollantrag kann nur innerhalb eines Jahres seit In-Kraft-Treten der angefochtenen Rechtsvorschrift gestellt werden (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwVfG). Die durch das 6. VwGO-ÄndG zunächst eingeführte Zweijahresfrist und durch die BauGB-Novelle 2007 auf ein Jahr verkürzte Frist soll die Normenkontrollanträge auf eine zeitnahe Anfechtung der Rechtsvorschriften begrenzen und zugleich einer ungefragten Fehlersuche vorbeugen [51]. Für Rechtsvorschriften, die vor dem 1.1.2007 bekannt gemacht worden sind, gilt noch die vormals bestehende Zweijahresfrist. Die Verkürzung der Antragsfrist bezieht sich im Gegensatz zu der Präklusionsregelung in § 47 Abs. 2 a VwGO auf alle Rechtsvorschriften, die Gegenstand der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 VwGO sind, also auch auf Normen außerhalb städtebaulicher Satzungen.

Ist eine Normenkontrolle wegen Fristablaufs nicht mehr möglich, so tritt dadurch allerdings keine Bestandskraft der Rechtsnorm ein. Vor allem sind die Verwaltungsgerichte nicht daran gehindert, derartige Normen im Rahmen einer Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage inzidenter zu prüfen und wegen eines Rechtsfehlers nicht anzuwenden. Diese Nichtanwendung in einem verwaltungsgerichtlichen Verfahren hat jedoch keine allge-

[48] BVerwG, Urteil v. 12.12.1969 – IV C 105.66 –, BVerwGE 34, 301 = DVBl. 1970, 414; Beschluss v. 9.11.1979 – 4 N 1.78 –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233.

[49] Rieder, Fachplanung und materielle Präklusion, in: Stüer (Hrsg.), Planungsrecht, Bd. 9, Osnabrück 2004; Stüer/Rieder, DöV 2003, 473; dies., EurUP 2004, 139.

[50] Zur Inzidentkontrolle BVerwG, Beschluss v. 8.4.2003 – 4 B 23.03 –.

[51] Davor warnt das BVerwG ohnehin mit dem Charme einer begründenswerten Handlungsanweisung für die Praxis jenseits einer dogmatischen Begründung, Urteil v. 7.9.1979 – IV C 7.77 –, BauR 1980, 40 = DVBl. 1980, 230 – Fehlersuche.

mein gültige Wirkung. Auch werden Behörden und Gerichte durch die Nichtanwendung einer Rechtsnorm seitens eines Verwaltungsgerichts nicht daran gehindert, eine andere Auffassung zu vertreten und nach wie vor von der Gültigkeit der Rechtsnorm auszugehen. Die Jahresfrist gilt auch für die neuen Bundesländer bei Bebauungsplänen, die neu erlassen werden. Die früher bestehende Befristung der Normenkontrollanträge auf drei Monate ist bereits durch die Neufassung des RechtsmittelBG durch das 6. VwGO-ÄndG aufgehoben worden. Die Verkürzung der Antragsfrist auf ein Jahr ist verfassungsrechtlich nicht problematisch. Bereits die Dreimonatsfrist [52] für die Normenkontrolle gegen Bebauungspläne in den neuen Ländern nach dem RechtsmittelBG hatte das Bundesverwaltungsgericht verfassungsrechtlich abgesegnet [53].

Prozessuale Befugnisse können im Übrigen auch verwirkt werden [54]. Das gilt auch für die Antragsbefugnis nach §47 Abs.2 VwGO [55]. Hierfür kommen solche Fälle in Betracht, in denen der Antragsteller dadurch, dass er zur Durchsetzung eines geltend gemachten Rechts das Gericht anruft, sich zu seinem eigenen früheren Verhalten in einen mit Treu und Glauben unvereinbaren Widerspruch setzt [56].

6. Prüfungsmaßstäbe

Die Rechtsvorschrift unterliegt im Normenkontrollverfahren der gerichtlichen Prüfung, ob sie einer gesetzlichen Ermächtigung entspricht, die ihrerseits gültig sein muss. In diesem Zusammenhang kann auch eine verfassungsrechtliche Kontrolle eine Rolle spielen. Prüfungsmaßstab sind daher alle einfachen Landes- und Bundesgesetze, höherrangige Verordnungen und Verfassungsrecht des Bundes. Dazu zählen insbesondere auch allgemeine Verfassungsgrundsätze wie das Rechtsstaatsprinzip, das Sozialstaatsprinzip, das Übermaßverbot, das Willkürverbot, die Systemgerechtigkeit [57] und insbesondere für das Planungsrecht das Abwägungsgebot [58]. Im Normenkontrollverfahren kann auch die Nichtigkeit der Ermächtigungsgrundlage wegen eines Verstoßes gegen höherrangiges Recht in Betracht kommen [59].

Bei der Prüfung der Gültigkeit der Norm ist das Normenkontrollgericht nicht auf die vom Antragsteller geltend gemachten Mängel beschränkt. Es kann die Norm auch aus Gründen für unwirksam erklären, die die privaten Belange des Antragstellers nicht berühren [60]. Denn das Verfahren der Normenkontrolle nach §47 VwGO dient nicht nur dem subjektiven Rechtsschutz, sondern stellt zugleich ein Verfahren der objektiven Rechtskontrolle dar [61]. Ist der Antrag erst einmal zulässig, steht die Norm i. d. R. insgesamt und hinsichtlich aller beachtlicher Fehler auf dem Prüfstand.

7. Unbeachtlichkeitsregelungen

Für die Wirksamkeit des Bauleitplans sind nur bestimmte Form- und Verfahrensanforderungen beachtlich. Es handelt sich vor allem um die förmliche Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (§§3 Abs.2, 4 Abs.2 BauGB) einschließlich der Umweltprüfung im Bereich ihrer Anwendung, den Satzungsbeschluss bzw. Feststellungsbeschluss, ggf. das Genehmigungsverfahren sowie die Bekanntmachung (§214 Abs.1 BauGB). Zudem ist beim Verhältnis zwischen Flächennutzungsplan und Bebauungsplan die geordnete städtebauliche Entwicklung zu beachten (§214 Abs.2 BauGB).

Durch die BauGB-Novelle 2007 sind Regelungen zum Bebauungsplan der Innenent-

[52] Die Dreimonatsfrist begann auch bei einem fehlerhaften Hinweis in der Bekanntmachung zu laufen, so BVerwG, Beschluss v. 10.4.1996 – 4 NB 8.96 –, DÖV 1996, 341 = UPR 1994, 349 – Frist Normenkontrollverfahren.

[53] BVerwG, Beschluss v. 11.10.1996 – 4 NB 14.96 –, BRS 58 (1996) Nr.48 – Normenkontrolle. Die gegen diese Entscheidung eingelegte Verfassungsbeschwerde hat das BVerfG mit Beschluss v. 10.2.1997 – 1 BvR 2383/96 – (unveröffentlicht), nicht zur Entscheidung angenommen.

[54] BVerwG, Beschluss v. 9.11.1990 – 4 NB 35.90 –, Antragsbefugnis.

[55] BVerwG, Beschluss v. 9.2.1989 – 4 NB 1.89 –, Buchholz 310 §47 VwGO Nr.37; Beschluss v. 18.12.1989 – 4 NB 14.89 –, Buchholz 310 §47 VwGO Nr.44; zur Verwirkung von Nachbarrechten auch BVerwG, Beschluss v. 13.8.1996 – 4 B 135.96 –, BauR 1997, 281 – Verwirkung.

[56] BVerwG, Beschluss v. 18.12.1989 – 4 NB 14.89 –, ZfBR 1990, 106 = UPR 1990, 219 – Verwirkung – Normenkontrollantrag.

[57] VGH München, Urteil v. 26.7.1978 – 315 XI 77 –, DVBl. 1978, 965 – Rettungsdienstverbände.

[58] VGH München, Urteil v. 21.6.1982 – 7 N 81 A.62 –, BayVBl. 1982, 562.

[59] VGH München, Urteil v. 26.7.1978 – 315 XI 77 –, DVBl. 1978, 965 – Rettungsdienstverbände.

[60] BVerwG, Beschluss v. 6.12.2000 – 4 BN 59.00 –, DVBl. 2001, 669 = NVwZ 2001, 431 – Verletzung des Gebots einer ordnungsgemäßen Erschließung des Plangebiets.

[61] BVerwG, Beschluss v. 28.10.2004 – 4 BN 44.04 –.

wicklung in die Unbeachtlichkeitsregelungen eingearbeitet worden [62]. §214 Abs.1 Satz 1 Nr.2 BauGB ist sprachlich angepasst und die Vorschrift um einen §214 Abs.2 a BauGB ergänzt worden. Beim Bebauungsplan der Innenentwicklung ist dadurch mit dem Verfahren der vereinfachten Änderung von Plänen nach §13 BauGB gleichgezogen worden. So ist die fehlerhafte Beurteilung der Voraussetzungen für den Bebauungsplan der Innenentwicklung bei der Öffentlichkeits- oder Behördenbeteiligung (§214 Abs.1 Satz1 Nr.2 BauGB) und beim Entwicklungsgebot (§214 Abs.2 a Nr.1 BauGB) ebenso unbeachtlich wie ein unterbliebener Hinweis nach §13 a Abs.3 BauGB (§214 Abs.2 a Nr.2 BauGB).

Bei einer fehlerhaften Beurteilung des Erfordernisses einer Umweltprüfung ist der Gesetzgeber zur Wahrung der europarechtlichen Anforderungen etwas vorsichtiger zu Werke gegangen. Gelangt der Plangeber bei der Vorprüfung des Einzelfalls oder bei der Prüfung der Ausschlussgründe für ein vereinfachtes Verfahren wegen der Beeinträchtigung von UVP-Belangen zu einem fehlerhaften Ergebnis, so ist dies unbeachtlich, wenn die Annahmen zwar falsch, aber nachvollziehbar sind. Der Sache nach soll hier die gerichtliche Überprüfung auf eine Plausibilitätskontrolle zurückgenommen werden. Hat der Plangeber keine Prüfung durchgeführt oder sind seine Überlegungen nicht wirklich nachvollziehbar, so führt der Fehler einer unzutreffenden Vorprüfung oder einer nicht beachteten UVP-Pflicht zu einem erheblichen Mangel (vgl. auch §3a 4 UVPG 2006).

Fehler in der Beurteilung der Voraussetzungen für einen Bebauungsplan der Innenentwicklung (§212 Abs.2 a Nr.1, §13a Abs.1 Satz1 BauGB) sind daher im Allgemeinen unbeachtlich, wenn sie nicht UVP-pflichtige oder vorprüfungspflichtige Vorhaben ausweisen sollen. Fehlerhafte Beurteilungen der Gemeinden in diesem UVP-Bereich – so der Gesetzgeber – müssen jedenfalls nachvollziehbar sein. So hat die nicht nur aus Erörterungsterminen bekannte neudeutsche Formulierung – jeder beharrt auf seinem Standpunkt, kann aber die Position des anderen durchaus nachvollziehen – auch Einzug in die Sprache des Gesetzgebers gehalten. Der Gesetzgeber gibt dabei den Hinweis an die

Gemeinden, ihre Prüfung zu dokumentieren. Denn nur so ist ein Gericht in der Lage zu beurteilen, ob die gegebenen Begründungen nachvollziehbar sind. Wo nichts dokumentiert ist, kann auch nichts nachvollzogen werden.

8. Flächennutzungsplan „Quo vadis“?

Die Funktionen des Flächennutzungsplans haben sich grundlegend verändert. Für den Außenbereich ist seine Funktion gestärkt. Im Geltungsbereich eines Bebauungsplans oder im nicht beplanten Innenbereich verliert der Flächennutzungsplan in der Tendenz an Bedeutung. Traditionell ist der Flächennutzungsplan das Steuerungsinstrument auf der Ebene des gesamten Gemeindegebietes durch für den Bürger nicht verbindliche Darstellungen, während der Bebauungsplan sich auf einen Teilbereich des Gemeindegebietes beschränkt und konkrete, für den Bürger rechtsverbindliche Festsetzungen enthält. Der Flächennutzungsplan hat dabei traditionell Rahmen setzende, lediglich als Verwaltungsprogramm die Gemeinde selbst bindende Funktion. Durch das Entwicklungsgebot ist sichergestellt, dass die im Flächennutzungsplan angelegte Grundkonzeption im Bebauungsplan umgesetzt und nicht verlassen wird (§8 Abs.2 Satz1 BauGB). Dieses Grundverständnis gerät ins Wanken.

Im Außenbereich wurde der Flächennutzungsplan seit der Windenergienovelle 1996 [63] mehr und mehr zu einem wie ein Bebauungsplan wirkenden Instrument ausgestaltet [64]: Nach §15 Abs.3 BauGB 2004 können Vorhaben zurückgestellt werden, um bei bestimmten privilegierten Vorhaben planerisch gegensteuern zu können. Daraus hat das Bundesverwaltungsgericht über den Flächennutzungsplan weit reichende Steuerungsmöglichkeiten der Außenbereichsentwicklung abgeleitet [65]. Im beschleunigten Verfahren steht dagegen bei Einhaltung der geordneten städtebaulichen Entwicklung die „Berichtigung“ des Flächennutzungsplans an. Das mindert in keiner Weise die rechtliche Steuerungsqualität des Flächennutzungs-

[62] Krautzberger/Stüer, DVBl. 2007, 160.

[63] Gesetz v. 30.7.1996 (BGBl. I, S.1189).

[64] BVerwG, Urteil v. 22.5.1987 – 4 C 57.84 –, BVerwGE 77, 300 = DVBl. 1987, 1008 – Kölner Abgrabungskonzentration.

[65] BVerwG, Urteil v. 19.9.2002 – 4 C 10.01 –, BVerwGE 117, 44 = DVBl. 2003, 201 – Wangerland.

plans, aber seine prägende Bedeutung liegt doch offenbar immer mehr im Außenbereich.

Die Regelungen über den Bebauungsplan der Innenentwicklung (§ 13a BauGB) ermöglichen nunmehr, einen von den Darstellungen des Flächennutzungsplans abweichenden Bebauungsplan aufzustellen. Der Flächennutzungsplan ist dann nur noch zu berichtigen. Dies soll nach dem Mustereinführungserlass 2007 sogar ohne vorheriges Genehmigungsverfahren durch die höhere Verwaltungsbehörde zulässig sein. Das materielle Entscheidungsprogramm, wie es sich aus den Vorgaben des Flächennutzungsplans ergibt, ist zwar weiterhin verbindlich. Dazu gehören die Ziele der Raumordnung (§ 1 Abs. 4 BauGB) ebenso wie eine geordnete städtebauliche Entwicklung. Eine formale Bindung im Sinne der Einhaltung des Entwicklungsgebotes mit entsprechenden Genehmigungserfordernissen bei einer Änderung des Flächennutzungsplans besteht bei Aufstellung eines Bebauungsplans der Innenentwicklung nicht mehr. Hierdurch wird die Steuerungsfunktion des Flächennutzungsplans mit den sich daraus ergebenden formalen Prüfungskriterien in der Tendenz zurückgeführt.

Im Gegenzug steigt die Bedeutung des Flächennutzungsplans für Außenbereichsvorhaben. Hier entwickelt er geradezu steuernde, ja inzwischen sogar bereits regelnde Wirkungen [66]. Wegen dieser den Bürger unmittelbar betreffenden Wirkungen hat das Bundesverwaltungsgericht [67] inzwischen die Normenkontrolle auch gegen den Flächennutzungsplan dann eröffnet, wenn der Plan etwa für die Steuerung von Windkraftanlagen oder anderen an sich privilegierten Außenbereichsvorhaben die Grundstücksnutzung durch das Darstellungsprivileg in § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB unmittelbar regelt [68]. Die Betroffenen sollen dann nicht auf den Weg lediglich einer Inzidentkontrolle in einem verwaltungsgerichtlichen Anfechtungs- oder Verpflichtungsklageverfahren angewiesen sein.

Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO über seinen Wortlaut, der sich nur auf BauGB-Satzungen sowie auf Rechtsverordnungen auf Grund des § 246 Abs. 2 BauGB bezieht, auch auf Flächennut-

zungspläne mit entsprechenden Regelungswirkungen nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB erweitert [69]. Antragsbefugt ist danach etwa ein Betreiber von Windenergieanlagen, der durch die Ausschlusswirkung des Darstellungsprivilegs an der Errichtung derartiger Vorhaben gehindert wird. Nicht antragsbefugt dürfte weiterhin ein Nachbar von im Flächennutzungsplan ausgewiesenen Windfeldern sein, der sich gegen solche privilegierten Vorhaben wendet. Denn diese Ausweisung belässt es bei der Privilegierung derartiger Anlagen, wie sie sich ohnehin aus § 35 Abs. 1 BauGB ergibt. Für Festlegungen in Regionalplänen gelten vergleichbare Grundsätze. Gemeinden, die durch Ziele der Raumordnung unmittelbar in ihrer Bauleitplanung gebunden sind (§ 1 Abs. 4 BauGB), können nach Maßgabe der Zulassung durch Landesrecht gegen die Regionalpläne nach § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO eine Normenkontrolle erheben [70]. Für betroffene Bürger ist die Normenkontrolle nur zulässig, wenn sie durch eine Zielbindung in vergleichbarer Weise unmittelbar in ihren Rechten betroffen sein können [71]. Nachbarn, die sich gegen eine Ausweisung von Eignungs- oder Vorranggebieten wenden, gehen daher in einem Normenkontrollverfahren mangels eigener unmittelbarer Betroffenheit durch die Ziele des Regionalplans im Normenkontrollverfahren auch weiterhin leer aus. Es verbleibt daher bei der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach Festlegungen in Regionalplänen ebenso wie Regelungen in Zulassungsentscheidungen für einen eingeschränkten Adressatenkreis regelnde Wirkungen haben, während andere von diesen Regelungen nicht betroffen werden [72].

Noch nicht abschließend geklärt ist, ob damit für den Flächennutzungsplan auch die neuen Präklusionsregelungen des § 47 Abs. 2 a

[66] BVerwG, Urteil v. 19.8.2005 – 4 C 13.04 –, BVerwGE 124, 132 – Wangerland.

[67] BVerwG, Urteil v. 26.4.2007 – 4 CN 3.06 –, Teilplan Windenergienutzung.

[68] Stürer/Stürer, NuR 2004, 341.

[69] BVerwG, Urteil v. 26.4.2007 – 4 CN 3.06 –, Teilplan Windenergienutzung.

[70] BVerwG, Urteil v. 20.11.2003 – 4 CN 6.03 –, BVerwGE 119, 217 = BauR 2004, 807.

[71] BVerwG, Beschluss v. 13.11.2006 – 4 BN 16.06 –, BauR 2007, 859 = NVwZ 2007, 229.

[72] BVerwG, Urteil v. 7.7.1978 – IV C 79.76 –, BVerwGE 56, 110 – Frankfurter Flughafen.

VwGO entsprechend gelten, die sich nach dem Wortlaut der Vorschrift nur auf Bebauungspläne sowie Innenbereichs- und Außenbereichssatzungen beziehen. Eine analoge Anwendung wäre allerdings im Sinne der gesetzlichen Absicht, die Rechtsschutzmöglichkeiten durch eine Einengung der Antragsbefugnis zu begrenzen, folgerichtig. Denn die Absicht des Gesetzgebers, die Antragsbefugnis dort einzuschränken, wo der Betroffene die eigenen Belange nicht ordnungsgemäß vorgetragen hat, muss wohl zugleich mitgenommen werden, wenn man schon im Wege der Analogie die Normenkontrolle auf einen nicht vom Gesetzgeber bedachten Anwendungsbereich ausdehnt. Die Gemeinden müssten dann bei der Bekanntmachung zur förmlichen Offenlage nach § 3 Abs. 2 BauGB einen entsprechenden Hinweis wie beim Bebauungsplan oder der städtebaulichen Satzung aufnehmen.

So weitgehend wie beim Bebauungsplan, der in der Normenkontrolle zumeist insgesamt auf dem Prüfstand steht, geht die Überprüfung des Flächennutzungsplans allerdings nicht. Nur Regelungen im Bereich des Darstellungsprivilegs nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB sind unmittelbarer Gegenstand der Prüfung. Dabei kann allerdings der Flächennutzungsplan insgesamt auf den Prüfstand geraten, wenn sich hierzu untrennbare Zusammenhänge ergeben. Sind die Darstellungen Gegenstand eines sachlichen Teilflächennutzungsplans (§ 5 Abs. 2 b BauGB), beschränkt sich der gerichtliche Ausspruch auf diesen Teilplan. Dasselbe gilt bei Änderungen des Flächennutzungsplans, die den Gegenstand der Normenkontrolle bilden. Richtet sich die Normenkontrolle gegen die Neuaufstellung eines Flächennutzungsplans, ver-

bleibt es grundsätzlich bei den Teilen, die sich auf das Darstellungsprivileg beziehen. Dies mag dem Gedanken der Teilbarkeit entnommen werden, wie er sich aus § 5 Abs. 2 b BauGB nach der Vorstellung des Gesetzgebers ergibt. Erfasst der vom Normenkontrollgericht erkannte Fehler allerdings den gesamten Flächennutzungsplan, so würde man wohl von der Unwirksamkeit des Flächennutzungsplans auszugehen haben, auch wenn sich der Tenor der Gerichtsentscheidung auf die Darstellungen mit den Rechtswirkungen des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB beschränkt.

Nun hat die Reise des Flächennutzungsplans zur Rechtsnorm ja schon vor fast genau 20 Jahren mit dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichts [73] zu den Abgrabungskonzentrationszonen im Flächennutzungsplan der Stadt Köln begonnen, sodass die heutige Entwicklung nicht ganz überraschend daherkommt. Gleichwohl mag der Beitrag mit einem kleinen Kompliment enden. Wenn es noch eines Beleges bedurfte, dass die Rechtsprechung nicht nur die Aufgabe eines Statisten oder eines „Subsumptionsautomaten“ hat [74], dann haben die Leipziger Richter hierzu durch ihr Urteil zu den gewandelten Funktionen des Flächennutzungsplans einen durchaus vorzeigbaren Beitrag geleistet. Der Flächennutzungsplan ist auf Reisen. Ob er auf dem jetzigen Unterwegsbahnhof einer immerhin teilweise eröffneten Normenkontrolle aussteigt oder seine Fahrt mithilfe des Gesetzgebers bis zur endgültigen Gleichstellung mit dem Bebauungsplan fortsetzt, darüber kann man wohl nur spekulieren.

[73] BVerwG, Urteil v. 22.5.1987 – 4 C 57.84 –, BVerwGE 77, 300.

[74] Hiervor hat auch BVerfG-Vizepräsident Winfried Hassemer auf dem 11. Verwaltungsrichtertag in Weimar gewarnt, Stürer, DVBl. 2007, Heft 14 (Tagungsbericht).

Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Dr. Frank Schidlowski und Rechtsanwalt Dr. Jan Duikers, Aachen [*]

Mobilfunk und Gesundheitsschutz – zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Mobilfunksendeanlagen

I. Einleitung

Der fortschreitende Ausbau und die damit einhergehende Verdichtung der Mobilfunknetze verschärfen die Konfliktsituation, in der

sich das Interesse der Bevölkerung sowie der Mobilfunknetzbetreiber am Ausbau der flä-

[*] Frank Schidlowski ist Lehrbeauftragter an der Fachhochschule Aachen.