

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Naturschutzrecht und Landschaftsschutzrecht

Rechtsquelle/n:

VwGO	§ 47 Abs. 1 Nr. 2, Abs. 2 Satz 1, § 137 Abs. 1
ZPO	§ 265 Abs. 2
BayAGVwGO	Art. 5 Satz 1
BayEGovG	Art. 4 Abs. 2

Titelzeile:

Elektronische Bekanntmachung einer Verordnung als fristauslösendes Ereignis i.S.v.
§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO

Stichworte:

Normenkontrolle; Antragsfrist; Bekanntmachung; elektronisches Medium; gesetzliche Grundlage; formeller Geltungsanspruch; Wissen und Wollen des Normgebers; öffentliche Datenbank; private Datenbank; Informationszwecke; Kenntnisnahmemöglichkeit; Rechtsstaatsprinzip; Mindestanforderungen; Frage der Begründetheit.

Leitsätze:

1. Ausreichend für die Bekanntgabe im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist eine Handlung des Normgebers, welche den potenziell Antragsbefugten die Möglichkeit eröffnet, dass sie sich vom Erlass und vom Inhalt der Rechtsnorm verlässlich Kenntnis verschaffen können, und dass diese Möglichkeit der Kenntnisnahme nicht in unzumutbarer Weise erschwert wird. Das gilt auch bei einer elektronischen Bekanntmachung.

2. Eine Veröffentlichung in einem elektronischen Medium muss der Verkündung dienen. Das Einstellen von Gesetzen und Verordnungen in öffentliche Datenbanken zu Informationszwecken oder in private Datenbanken genügt nicht.

Urteil des 4. Senats vom 10. Oktober 2019 - BVerwG 4 CN 6.18

I. VGH München vom 14. September 2018
Az: VGH 14 N 17.664





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES
URTEIL

BVerwG 4 CN 6.18
VGH 14 N 17.664

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 10. Oktober 2019
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel
und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und
Prof. Dr. Külpmann

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revision des Antragstellers gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgeschichtshofs vom 14. September 2018 wird zurückgewiesen.

Der Antragsteller trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller wendet sich gegen die Verordnung zur Änderung der Vogelschutzverordnung vom 19. Februar 2016 des Bayerischen Staatsministeriums für Umwelt und Verbraucherschutz (im Folgenden: Änderungsverordnung), die am 24. März 2016 im ausschließlich elektronisch geführten Allgemeinen Ministerialblatt der Bayerischen Staatsregierung, das unter anderem Amtsblatt für das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz ist, veröffentlicht worden ist.
- 2 Der Antragsteller war Eigentümer von Grundstücken, die im Gebiet der Änderungsverordnung liegen. Diese enthält Regelungen, die die Nutzung der Grundstücke einschränken. Im Verlauf des Normenkontrollverfahrens hat der Antragsteller die Grundstücke an einen Dritten übertragen.
- 3 Den vom Antragsteller erhobenen Normenkontrollantrag lehnte der Verwaltungsgeschichtshof mit Urteil vom 14. September 2018 ab. Der Antrag sei bereits unzulässig, weil er nicht innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung der Änderungsverordnung erhoben worden sei. Mit der elektronischen Bekanntmachung der Änderungsverordnung am 24. März 2016 im Allgemeinen Ministerialblatt sei die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in Gang gesetzt worden. Ob die Be-

kanntmachung wirksam, insbesondere im Hinblick auf Art. 4 Abs. 2 BayEGovG ordnungsgemäß erfolgt sei, sei für § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ohne Bedeutung. Die Antragsfrist sei damit am 24. März 2017 abgelaufen. Der am 29. März 2017 erhobene Normenkontrollantrag sei folglich verspätet. Eine Wiedereinsetzung in die versäumte Antragsfrist komme nicht in Betracht.

4 Der Antragsteller hat die vom Verwaltungsgerichtshof zugelassene Revision eingelegt. Er hält die Annahme der Vorinstanz, der Normenkontrollantrag sei verfristet, für bundesrechtswidrig. Die Änderungsverordnung sei nicht i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO bekannt gemacht worden, denn die bisher zum Begriff der Bekanntmachung ergangene Rechtsprechung könne unter Berücksichtigung des Rechtsstaatsprinzips nicht vollumfänglich auf den vorliegenden Fall angewendet werden. Es bedürfe einer Fortentwicklung, weil ein elektronisches Dokument nicht in gleicher Weise gegen Veränderungen geschützt sei wie ein gedrucktes Werk. Beim elektronischen Dokument seien die Authentizität und die Integrität des Normtextes nicht schon aus der Existenz des Mediums offensichtlich, weshalb Gewissheit über die amtliche Quelle der Norm bestehen und sichergestellt sein müsse, dass der Normtext nicht nachträglich verändert werden könne. Erst hierdurch werde sichergestellt, dass die Norm mit formalem Geltungsanspruch vom richtigen Normgeber veröffentlicht worden sei. Dem entsprechend genüge die elektronische Bekanntmachung der Änderungsverordnung nicht den Anforderungen durch das Rechtsstaatsprinzip. Weder bestehe die Gewissheit über die amtliche Quelle der Norm noch sei sichergestellt, dass der Normtext nicht nachträglich verändert werden könne. Damit liege keine Bekanntmachung i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO vor. Gegen die Zulässigkeit des Normenkontrollantrags im Übrigen bestünden keine Bedenken.

5 Der Antragsteller beantragt,

das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 14. September 2018 aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen,

hilfsweise, die Verordnung zur Änderung der Vogelschutzverordnung vom 19. Februar 2016 für unwirksam zu erklären.

6 Der Antragsgegner verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 7 Der Senat entscheidet über die Revision mit Einverständnis der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 i.V.m. § 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung.
- 8 1. Die Revision ist zulässig. Ihr steht nicht entgegen, dass der Antragsteller im Verlauf des Normenkontrollverfahrens das Eigentum an den von der Änderungsverordnung betroffenen Grundstücken an einen Dritten übertragen hat. Für derartige Fälle bestimmt § 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 265 Abs. 2 Satz 1 ZPO, dass die Veräußerung des Grundstücks auf den Prozess grundsätzlich keinen Einfluss hat. Jedenfalls in einem Fall wie dem vorliegenden, im welchem der Rechtsnachfolger die Fortführung des Prozesses nicht erklärt, bleibt es bei der Prozessführungsbefugnis des früheren Eigentümers (BVerwG, Beschluss vom 1. August 2001 - 4 BN 43.01 - Buchholz 303 § 265 ZPO Nr. 6).
- 9 2. Die Revision ist unbegründet. Das angefochtene Urteil steht mit revisiblem Recht im Einklang (§ 137 Abs. 1 VwGO).
- 10 a) Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO können Normenkontrollanträge gegen im Rang unter dem Landesgesetz stehende Rechtsvorschriften (hier gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. Art. 5 Satz 1 BayAGVwGO) nur innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift gestellt werden. Dabei überlässt es § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO dem (Bundes- oder Landes-)Recht, die Modalitäten der Bekanntmachung zu regeln, setzt aber voraus, dass es eine solche Regelung gibt. Damit kann die Bekanntmachung einer unter dem Landesgesetz stehenden Rechtsvorschrift in einem ausschließlich elektronisch geführten Medium dann eine Bekanntmachung i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO darstellen, wenn sie im einschlägigen Recht vorgesehen ist. Das ist hier der Fall.
- 11 Der Verwaltungsgerichtshof hat ausgeführt (UA Rn. 25), mit Art. 4 Abs. 2 BayEGovG habe der bayerische Gesetzgeber zum Ausdruck gebracht, dass er die Bekanntmachung in elektronischer Form als eine zulässige Möglichkeit ansehe, wie die Exekutive den Geltungsanspruch einer unter dem Landesgesetz stehenden Norm nach außen kundtun und dem potentiell betroffenen Personenkreis

die Möglichkeit verschaffen könne, vom Geltungsanspruch der Norm Kenntnis zu nehmen. Der bayerische Gesetzgeber gehe davon aus, dass sich jeder potentiell Betroffene über eine im Internet auf der Verkündungsplattform Bayern veröffentlichte Norm informieren könne und zwar unabhängig davon, ob der Einzelne über einen Internetzugang verfüge oder aufgrund seiner Kenntnisse in der Lage sei, das Internet zu benutzen. Seit der Einführung von Art. 4 Abs. 2 BayEGovG müsse der Bürger in Bayern damit rechnen, dass Rechtsverordnungen oder Satzungen, die ihn potentiell betreffen könnten, in elektronischer Form bekanntgemacht und damit ausschließlich über das Internet abgerufen werden könnten. Das Normenkontrollgericht sieht somit in Art. 4 Abs. 2 BayEGovG eine ausreichende Rechtsgrundlage für die Bekanntmachung der Änderungsverordnung in einem ausschließlich elektronisch geführten Amtsblatt. Die Revision nimmt das hin. Hieran ist der Senat gebunden (§ 173 Satz 1 VwGO i.V.m. § 560 ZPO).

- 12 b) Die elektronische Bekanntmachung der Änderungsverordnung entspricht den Anforderungen an eine Bekanntmachung i.S.v. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.
- 13 § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO stellt für den Beginn der Antragsfrist maßgeblich auf die Bekanntmachung ab und knüpft sie an den Zeitpunkt, zu dem die unterlandesgesetzliche Norm mit formellem Geltungsanspruch veröffentlicht wird (BVerwG, Urteil vom 18. August 2015 - 4 CN 10.14 - BVerwGE 152, 379 Rn. 7; ferner Ziekow, in: Sodan/Ziekow, 5. Aufl. 2018, VwGO, § 47 Rn. 289). Ob die Bekanntmachung im Übrigen ordnungsgemäß ist, ist ohne Belang. Ebenso wenig spielt es eine Rolle, ob die Veröffentlichung eine wirksame Norm zum Entstehen gebracht hat, denn mit dem Normenkontrollantrag verlangt der Antragsteller gerade die deklaratorische Feststellung, dass eine Norm wegen Verstoßes gegen höherrangiges Recht zu keinem Zeitpunkt wirksam geworden ist (BVerwG, Beschluss vom 6. Mai 1993 - 4 N 2.92 - BVerwGE 92, 266 <270>). Die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO soll aber ersichtlich auch für Anträge gelten, die in der Sache begründet sind. Ausreichend für die Bekanntgabe im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist damit eine Handlung des Normgebers, welche den potenziell Antragsbefugten die Möglichkeit eröffnet, dass sie sich vom Erlass und vom Inhalt der Rechtsnorm verlässlich Kenntnis verschaffen können und dass diese Möglichkeit der Kenntnisnahme nicht in unzumutbarer

Weise erschwert wird (vgl. BVerfG, Beschlüsse vom 2. April 1963 - 2 BvL 22/60 - BVerfGE 16, 6 <17> und vom 22. November 1983 - 2 BvL 25/81 - BVerfGE 65, 283 <291>; ferner BVerwG, Urteile vom 18. August 2015 - 4 CN 10.14 - BVerwGE 152, 379 Rn. 7 und vom 19. Februar 2004 - 7 CN 1.03 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 164 = juris Rn. 16; Beschlüsse vom 25. Februar 1997 - 4 NB 40.96 - Buchholz 406.11 § 215 BauGB Nr. 9 S. 18 und vom 19. Oktober 2006 - 9 B 7.06 - juris Rn. 5; Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 289).

- 14 aa) Die Änderungsverordnung ist mit formellem Geltungsanspruch durch den Normgeber veröffentlicht worden.
- 15 Hiervon ist auszugehen, wenn die Norm mit Wissen und Wollen des Normgebers (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. August 2015 - 4 CN 10.14 - BVerwGE 152, 379 Rn. 7) in dem hierfür vorgesehenen Publikationsorgan - nach bisheriger Praxis ist das ein Printmedium - ohne sein weiteres Zutun nach außen dringt. Der Zeitpunkt, in dem die Äußerung des Verkündungswillens unwiderruflich wird, ist der Zeitpunkt des "Ausgebens" dieses Printmediums. Es ist genau der Zeitpunkt, in dem in Übereinstimmung mit dem Willen und Wollen des Normgebers das erste Stück des Printmediums "in Verkehr gebracht" wird (BVerfG, Beschluss vom 2. April 1963 - 2 BvL 22.60 - BVerfGE 16, 6 = juris Rn. 37 zur Verkündung von formellen Gesetzen).
- 16 Bei einer elektronischen Bekanntmachung fehlt es an einer Verkörperung der Norm durch ein amtlich verantwortetes und gedrucktes Exemplar, sodass sich der genaue Zeitpunkt der Bekanntgabe durch ein "in Verkehr bringen" nach bisherigen Maßstäben nicht ohne weiteres bestimmen lässt. Infolgedessen hat der Normgeber darzulegen und im Bestreitensfalle nachzuweisen, dass die Norm auf einer von ihm zu verantwortenden Seite mit dem Willen, sie amtlich bekannt zu machen, ins Internet eingestellt wurde und wann dies geschehen ist (Tag der Bekanntgabe). Denn nur dann lässt sich bestimmen, ob und wann die Norm mit formellen Geltungsanspruch veröffentlicht worden ist, nur so lässt sich letztlich auch die Jahresfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO berechnen. Bekanntgabetag ist dabei der Tag, der im Rahmen der Internetveröffentlichung als solcher bezeichnet wird, wie z.B. durch eine entsprechende Datumsangabe auf

dem elektronischen Dokument (siehe auch BVerfG, Beschluss vom 2. April 1963 - 2 BvL 22.60 - BVerfGE 16, 6 = juris Rn. 37 zur Verkündung von formellen Gesetzen).

- 17 Der Verwaltungsgerichtshof ist davon ausgegangen (UA Rn. 22), dass die Änderungsverordnung im elektronisch geführten Allgemeinen Ministerialblatt mit Wissen und Wollen des Normgebers am 24. März 2016 veröffentlicht (online-gestellt) worden ist. Das wird von der Revision nicht in Frage gestellt; der Senat hat keinen Anlass, hieran zu zweifeln. In diesem Zusammenhang ist allerdings zu beachten, dass auch eine Veröffentlichung in einem elektronischen Medium der Verkündung dienen muss (vgl. etwa Walker, JurPC Web-Dok. 155/2005 Abs. 50). Das Einstellen von Gesetzen oder Verordnungen in öffentliche Datenbanken zu Informationszwecken - wie z.B. Bayern.Recht (<https://www.gesetze-bayern.de>) - oder private Datenbanken genügt nicht. Soll folglich eine Internetseite als amtliche Verkündungsplattform dienen, muss dies hinreichend deutlich aus ihr hervorgehen (abermals Walker, JurPC Web-Dok. 155/2005 Abs. 50).
- 18 Dem genügt die vom Antragsgegner eingerichtete Verkündungsplattform "<https://www.verkuendung-bayern.de>" in Bezug auf das Allgemeine Ministerialblatt. Aus dem Impressum zu der Webseite wird deutlich, dass sie von der Bayerischen Staatskanzlei verantwortet wird. Anders als für das Bayerische Ministerialblatt fehlt es auf der Verkündungsplattform zwar an einem ausdrücklichen Hinweis darauf, dass auf dieser Seite (auch) das Allgemeine Ministerialblatt amtlich in elektronischer Form veröffentlicht wird. Das ist indessen hier unschädlich, weil sich auf der jeweils letzten Seite des auf "<https://www.verkuendung-bayern.de>" eingestellten Allgemeinen Ministerialblatts - so auch bei dem, das die Änderungsverordnung enthält - unter der Überschrift "Erscheinungshinweise/Bezugsbedingungen" der Hinweis findet, dass das Allgemeine Ministerialblatt auf dieser Internetseite veröffentlicht wird und das dort eingestellte elektronische PDF/A-Dokument die amtlich verkündete Fassung ist.
- 19 bb) Durch die Veröffentlichung im elektronischen Allgemeinen Ministerialblatt erhalten die potenziell Antragsbefugten auch die Möglichkeit, sich vom Erlass und vom Inhalt der Änderungsverordnung verlässlich Kenntnis zu verschaffen,

und wird die Möglichkeit der Kenntnisnahme nicht in unzumutbarer Weise erschwert.

- 20 Die für die elektronische Wiedergabe des Allgemeinen Ministerialblatts genutzte Verkündungsplattform (<https://www.verkuendung-bayern.de>) ist frei zugänglich (keine Registrierung oder dergleichen erforderlich, keine Gebühren). Mit Blick darauf, dass der Prozentsatz der Internetnutzer in Deutschland seit Jahren kontinuierlich ansteigt (vgl. Strohmeier/Gamisch, DÖV 2019, 478 <481>, die von einem Nutzerkreis knapp unter 90 % ausgehen), dürfte eine Internetveröffentlichung die Kenntnisnahme im Vergleich zu einer Printveröffentlichung zudem eher erleichtern als erschweren. Im Vergleich zur konventionellen Bekanntmachung wird durch die elektronische Bekanntmachung dementsprechend auch nicht der Rechtsschutz (Art. 19 Abs. 4 GG) in unzumutbarer Weise (vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschluss vom 6. Juni 2018 - 2 BvR 350/18 - juris Rn. 15) erschwert.
- 21 c) Anders als die Revision insbesondere mit Blick auf das Rechtsstaatsprinzip meint, bedarf es für Fälle der elektronischen Bekanntmachung über vorstehende Rechtssätze hinaus keiner Korrektur oder Fortschreibung.
- 22 Die Frage, welche Mindestanforderungen aus dem verfassungsrechtlich verbürgten Rechtsstaatsprinzip an die Bekanntmachung von Rechtsnormen zu stellen sind (vgl. hierzu etwa BVerfG, Beschlüsse vom 2. April 1963 - 2 BvL 22/60 - BVerfGE 16, 6 und vom 22. November 1983 - 2 BvL 25/81 - BVerfGE 65, 283; BVerwG, Urteile vom 11. Februar 1972 - 7 C 37.69 - Buchholz 11 Art. 20 GG Nr. 16 S. 18, vom 5. Dezember 1986 - 4 C 31.85 - BVerwGE 75, 262 = Buchholz 406.11 § 155a BBauG Nr. 5, vom 5. Dezember 1986 - 4 C 29.86 - BVerwGE 75, 271 = Buchholz 406.11 § 12 BBauG Nr. 15 und vom 11. Oktober 2006 - 10 CN 2.05 - BVerwGE 126, 388 = juris Rn. 17; ferner Deiseroth, jurisPR-BVerwG 10/2013 Anm. 4, C II.), ob mithin der Vorgang der Inkraftsetzung der angegriffenen Norm den einschlägigen Rechtsvorschriften entspricht, ist eine solche der Begründetheit des Normenkontrollantrages (BVerwG, Beschluss vom 10. April 1996 - 4 NB 8.96 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 114; Urteil vom 21. Januar 2004 - 8 CN 1.02 - BVerwGE 120, 82 = juris Rn. 29). Ob und in welcher Form bei einer elektronischen Bekanntgabe die Authentizität und die Integrität der

veröffentlichen Norm gewahrt werden müssen, spielt folglich im Zusammenhang mit der von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO geforderten (prozessualen) Bekanntmachung keine Rolle. Denn die Möglichkeit der Kenntnisaufnahme von einer Vorschrift kann auch durch eine fehlerhafte Bekanntmachung eröffnet werden (BVerwG, Urteil vom 19. Februar 2004 - 7 CN 1.03 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 164 = juris Rn. 18). Zu Recht prüft der Verwaltungsgerichtshof daher nicht, ob die Voraussetzungen nach Art. 4 Abs. 2 BayEGovG, die u.a. die Integrität des Normtextes sicherstellen sollen, vorliegen und ob die Bekanntmachung auch ansonsten ordnungsgemäß erfolgte, insbesondere den Anforderungen der Bekanntmachung der Bayerischen Staatsregierung über die Amtliche Veröffentlichung von Rechts- und Verwaltungsvorschriften (Veröffentlichungsbekanntmachung - VeröffBek) vom 15. Dezember 2015 (AllMBl. S. 541) entsprach.

23 d) Dem Antragsteller ist keine Wiedereinsetzung nach § 60 Abs. 1 VwGO zu gewähren. Dies ergibt sich aus den von der Vorinstanz dargelegten Gründen. Revisionsrechtlich beachtliche Einwände sind insoweit nicht erhoben und auch sonst nicht ersichtlich.

24 3. Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 VwGO.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10 000 € festgesetzt.

Prof. Dr. Rubel

Dr. Gatz

Petz

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann