



BUNDESVERWALTUNGSGERICHT

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 8 CN 1.08
OVG 5 D 24/06

Verkündet
am 30. September 2009
Salli-Jarosch
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache

hat der 8. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 30. September 2009
durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Gödel,
den Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Pagenkopf und
die Richterinnen am Bundesverwaltungsgericht Dr. von Heimburg, Dr. Hauser
und Dr. Held-Daab

für Recht erkannt:

Das aufgrund mündlicher Verhandlung vom 20. August
2008 ergangene Urteil des Sächsischen Oberverwal-
tungsgerichts wird aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-
scheidung an das Sächsische Oberverwaltungsgericht zu-
rückverwiesen.

Die Entscheidung über die Kosten bleibt der Schlusent-
scheidung vorbehalten.

G r ü n d e :

I

- 1 Die Antragsteller wenden sich im Wege der Normenkontrolle gegen die Straßenreinigungssatzung der Antragsgegnerin, die ihnen die Straßenreinigungspflicht für einen beschränkt öffentlich gewidmeten Weg auferlegt.
- 2 Die Antragsteller sind Eigentümer des Grundstücks W...straße ... in Leipzig. Das Grundstück liegt zwischen der W...straße und der dazu parallel verlaufenden H...straße. Es grenzt im Norden teilweise an ein als beschränkt öffentlicher Weg gewidmetes Teilstück an, das im Bestandsverzeichnis der Stadt Leipzig vom 12. Februar 1996 mit der Straßennummer 4... und den Widmungseinschränkungen „Gehweg, Fußgängerzone zwischen H...straße und W...straße“ erfasst ist.
- 3 Nach der Neufassung der Satzung über die Straßenreinigung der Stadt Leipzig vom 11. Dezember 2002 sind die in geschlossener Ortslage gelegenen öffentli-

chen Straßen der Stadt Leipzig zu reinigen. Reinigungspflichtig ist die Stadt. Sie ist berechtigt, die Reinigungspflicht ganz oder teilweise den Eigentümern von Anlieger- bzw. Hinterliegergrundstücken zu übertragen. Davon hat die Stadt Gebrauch gemacht und den Eigentümern der Anliegergrundstücke an Straßen bestimmter Reinigungsklassen und an Straßen, die in der Anlage zur Satzung nicht aufgeführt sind, die Reinigungspflicht übertragen. In der Anlage zur Satzung war die H...straße ohne Einschränkung aufgeführt.

- 4 In der 2. Änderungssatzung der Stadt Leipzig vom 18. November 2004 ist in der Anlage zur Straßenreinigungssatzung die H...straße mit dem Zusatz „ohne beschränkt öffentliche Wege“ aufgeführt. Einer Vorlage des Dezernats Umwelt, Ordnung, Sport an die Gremien der Stadt vom 18. November 2004 zufolge war die Überarbeitung der Straßenreinigungssatzung erforderlich, weil das Straßenverzeichnis durch Neuaufnahme von Straßen, Neuwidmung, Veränderung von zu reinigenden Straßenabschnitten und Reinigungsklassen und eine neue Zuordnung durch das Tiefbauamt verändert worden sei.
- 5 Die späteren 3. bis 5. Satzungsänderungen enthalten in der Anlage keine Änderungen, die die H...straße betreffen.
- 6 Mit Schreiben vom 19. Juli 2006 wurden die Antragsteller durch das Ordnungsamt der Stadt Leipzig auf die Reinigungspflicht hinsichtlich des Verbindungsweges zwischen der H...straße und der W...straße auf der Grundlage der Satzung vom 18. November 2004 hingewiesen. Mit weiterem Schreiben vom 5. Oktober 2006 teilte die Stadtreinigung den Bevollmächtigten der Antragsteller mit, dass aufgrund der Straßenreinigungssatzung der Stadt vom 1. Januar 2006 die Reinigungspflicht der beschränkt öffentlichen Wege an der H...straße auf die Eigentümer der Anliegergrundstücke übertragen worden sei.
- 7 Mit Schriftsatz vom 7. Dezember 2006 haben die Antragsteller beim Oberverwaltungsgericht einen Normenkontrollantrag gestellt bezogen auf die 2. Änderungssatzung vom 18. November 2004. Diese sollte für unwirksam erklärt werden, soweit die Anlage zur Straßenreinigungssatzung dahin geändert wurde, dass die H...straße nicht mehr insgesamt, sondern nur noch ohne beschränkt

öffentliche Wege von der Stadt gereinigt wird. Zur Begründung haben sie darauf hingewiesen, dass ihr Grundstück über die W...straße erschlossen werde. Der Verbindungsweg zwischen W...straße und H...straße sei stark frequentiert und diene der Erschließung der Naherholungsgebiete. Das streitbefangene Teilstück sei von der öffentlichen Hand zu reinigen. Bis März 2004 sei der streitbefangene Weg im Straßenverzeichnis der Stadt als Weg 4... geführt worden und erst mit der Änderung des Verzeichnisses Bestandteil der H...straße geworden. Diesem Umstand habe die Antragsgegnerin in der 2. Änderungssatzung Rechnung getragen und die öffentliche Straßenreinigung auf die H...straße ohne beschränkt öffentliche Wege reduziert. Außerdem habe die Stadt ihr Ermessen nicht ausgeübt. Die Reinigungspflicht werde nicht übertragen, wenn beschränkt öffentliche Wege eine überwiegende Erschließungsfunktion hätten.

- 8 Die Antragsgegnerin hat beantragt, den Antrag abzulehnen. Sie hat ausgeführt, die Straßen, die von der H...straße abzweigen, seien im Straßenverzeichnis der Stadt nicht der H...straße zugeordnet gewesen. Mit der Änderung des Straßenverzeichnisses 2004 seien die Anliegerstraßen der H...straße direkt zugeordnet worden. Dementsprechend sei eine Korrektur der Straßenreinigungssatzung vom 18. November 2004 erfolgt. Die in einigen Unterlagen als H...straße bezeichneten Wege, darunter der Weg mit der Straßenummer 4..., hätten vom Tiefbauamt den Namen H...straße lediglich als Lagebezeichnung erhalten.
- 9 In der mündlichen Verhandlung vor dem Oberverwaltungsgericht am 20. August 2008 beantragen die Antragsteller, die Satzung vom 14. November 2007 für unwirksam zu erklären, soweit im Straßenverzeichnis der Weg Nr. 4... (Flurstück Nr. 4...) nicht enthalten ist.
- 10 Das Oberverwaltungsgericht hat mit Urteil aufgrund mündlicher Verhandlung vom 20. August 2008 den Antrag abgelehnt. Die Änderung des Normenkontrollantrags hat es für sachdienlich erachtet. Die Antragsteller seien antragsbefugt. § 47 VwGO schließe auch Anträge nicht aus, mit denen ein Anspruch auf Normerlass oder Normergänzung geltend gemacht werde. Der Antrag sei jedoch verfristet. Bereits in der Stammsatzung vom 11. Dezember 2002 sei der

Weg Nummer 4... im Verzeichnis der von der Antragsgegnerin zu reinigenden Straßen nicht enthalten gewesen. Deshalb hätten die Antragsteller oder ihre Rechtsvorgänger bereits gegen diese Satzung vorgehen müssen.

11 Mit der vom Oberverwaltungsgericht zugelassenen Revision rügen die Antragsteller die Verletzung materiellen Rechts.

12 Sie beantragen,

das Urteil des Sächsischen Oberverwaltungsgerichts aufzuheben und die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Sächsische Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen.

13 Die Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen.

14 Sie tritt dem Revisionsvorbringen entgegen und verteidigt das angegriffene Urteil.

II

15 Die zulässige Revision der Antragsteller hat Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat zum einen gegen § 91 Abs. 1 VwGO verstoßen. Es hätte die Antragsänderung nicht als sachdienlich zulassen dürfen (1.). Zum anderen verstößt die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, dass der Normenkontrollantrag verfristet sei, gegen § 47 Abs. 2 Satz 1, § 195 Abs. 7 VwGO (2.). Das Urteil war daher aufzuheben und die Sache an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (3.).

- 16 1. Das Oberverwaltungsgericht hat die Zulässigkeit der Antragsänderung verfahrensfehlerhaft bejaht. Eine Klageänderung ist ohne Einwilligung der übrigen Beteiligten zulässig, wenn sie sachdienlich ist (§ 91 Abs. 1 VwGO). Es unterliegt der revisionsgerichtlichen Nachprüfung, ob das Tatsachengericht den weitgehend von Erwägungen der Prozessökonomie beherrschten Rechtsbegriff der Sachdienlichkeit verkannt hat (Urteile vom 15. März 1984 - BVerwG 2 C 24.83 - Buchholz 310 § 88 VwGO Nr. 15, vom 11. Dezember 1990 - BVerwG 6 C 33.88 - Buchholz 264 LUmzugskostenR Nr. 3, vom 22. Juli 1999 - BVerwG 2 C 14.98 - Buchholz 237.2 § 12 BlnLBG Nr. 3). Das ist hier der Fall. Die Annahme des Oberverwaltungsgerichts, die Einbeziehung der 5. Änderungssatzung in das anhängige Normenkontrollverfahren sei sachdienlich, weil der Streitstoff im Wesentlichen derselbe bleibe und die Einbeziehung der Satzungsänderung einen zusätzlichen Normenkontrollantrag der Antragsteller gegen die Straßenreinigungssatzung in der Fassung der 5. Änderungssatzung vermeide, ist unrichtig. Durch den geänderten Antrag ist weder der Streitstoff identisch geblieben noch lässt sich aus Gründen der Prozessökonomie ein weiteres Verfahren vermeiden.
- 17 Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts richtet sich der Normenkontrollantrag nunmehr gegen das Unterlassen der Antragsgegnerin, den Weg Nr. 4... in das Straßenverzeichnis als Anlage der 5. Änderungssatzung aufzunehmen.
- 18 Entgegen der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts ist ein Antrag auf Normerlass im Normenkontrollverfahren gemäß § 47 VwGO nicht statthaft. Ein derartiges Begehren kann nur im Wege einer Feststellungsklage gemäß § 43 VwGO vor dem Verwaltungsgericht verfolgt werden (Urteile vom 4. Juli 2002 - BVerwG 2 C 13.01 - Buchholz 240 § 49 BBesG Nr. 2 S. 2, vom 3. November 1988 - BVerwG 7 C 115.86 - BVerwGE 80, 355 <358 f., 363> und vom 7. September 1989 - BVerwG 7 C 4.89 - Buchholz 415.1 AllgKommR Nr. 93 S. 55).
- 19 Nichts anderes folgt aus der vom Oberverwaltungsgericht im Zusammenhang mit der Statthaftigkeit eines Normenkontrollantrags in Bezug genommenen Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 21. Januar 2004 (BVerwG

8 CN 1.02 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 163), die keinen Antrag auf Normerlass zum Gegenstand hatte, sondern die Erklärung der Nichtigkeit einer Satzungsbestimmung.

- 20 2. Zu Unrecht hat das Oberverwaltungsgericht den Normenkontrollantrag als verfristet angesehen. Das gilt gleichermaßen für den von den Antragstellern ursprünglich gestellten Antrag. Das Oberverwaltungsgericht ist der Auffassung, dass die Antragsteller ihr Begehren, den Weg mit der Straßenummer 4... in das Straßenverzeichnis der von der Antragsgegnerin zu reinigenden Straßen aufzunehmen, spätestens innerhalb der damals geltenden zweijährigen Frist nach Bekanntmachung der Neufassung der Satzung über die Straßenreinigung in der Stadt Leipzig vom 11. Dezember 2002 hätten verfolgen müssen. Bereits in dieser Stammsatzung sei der Weg mit der Straßenummer 4... im Verzeichnis der von der Antragsgegnerin zu reinigenden Straßen nicht enthalten gewesen.
- 21 Für die Wahrung der Antragsfrist kommt es auf den Hilfsantrag der Antragsteller an, weil die Antragsänderung unzulässig war. Die Auslegung des schriftsätzlichen Vorbringens der Antragsteller ergibt, dass diese ihren schriftsätzlich angekündigten Antrag als Hilfsantrag weiterverfolgt haben. Ihre erkennbare Absicht, dieses Begehren jedenfalls hilfsweise aufrechtzuerhalten, hat ihre Erklärung in der mündlichen Verhandlung am 30. September 2009 nochmals bestätigt. Mit dem Hilfsantrag wollen die Antragsteller erreichen, dass die 2. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungssatzung der Stadt Leipzig vom 18. November 2004 für unwirksam erklärt wird, soweit die Anlage zur Straßenreinigungssatzung - Straßenverzeichnis - dahingehend geändert wurde, dass die H...straße nicht mehr insgesamt, sondern nur noch ohne beschränkt öffentliche Wege als von der Stadt Leipzig zu reinigende öffentliche Straße deklariert wird. Wie dieser Antrag, die Ausführungen in dem Antragsschriftsatz vom 7. Dezember 2006 und auch ihr weiterer Vortrag im Normenkontrollverfahren ergeben, war das Ziel der Antragsteller, den Zusatz „ohne beschränkt öffentliche Wege“ zur H...straße insoweit in Wegfall zu bringen, als er den Weg Nummer 4... betraf; ihr Begehren war nicht auf den Erlass einer unterbliebenen Regelung, sondern auf die Feststellung der Teilunwirksamkeit einer ausdrücklich in der Ände-

reinigungssatzung vom 18. November 2004 getroffenen und weiterhin geltenden Regelung gerichtet.

- 22 Gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO ist der Antrag innerhalb eines Jahres nach Bekanntmachung der Rechtsvorschrift zu stellen. Für Rechtsvorschriften im Sinne des § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO, die vor dem 1. Januar 2007 bekannt gemacht worden sind, gilt aber nach der Übergangsregelung des § 195 Abs. 7 VwGO die Frist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO in der bis zum Ablauf des 31. Dezember 2006 geltenden Fassung, also eine Zwei-Jahres-Frist (Gesetz zur Erleichterung von Planungsvorhaben für die Innenentwicklung der Städte vom 21. Dezember 2006, Art. 3 Änderung der VwGO, BGBl I S. 3316).
- 23 Die Antragsteller haben die Zwei-Jahres-Frist eingehalten. Die 2. Änderungssatzung der Antragsgegnerin ist nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts im Amtsblatt Nr. 25 der Antragsgegnerin vom 11. Dezember 2004 bekannt gemacht worden. Die Antragsteller haben mit Schriftsatz vom 7. Dezember 2006, der am 8. Dezember 2006 beim Oberverwaltungsgericht eingegangen ist, den Normenkontrollantrag rechtzeitig gestellt.
- 24 Die 2. Satzung zur Änderung der Straßenreinigungssatzung der Stadt Leipzig vom 18. November 2004 löst, soweit es die Aufnahme des Zusatzes „ohne beschränkt öffentliche Wege“ und damit die Ausnahme des Weges Nummer 4... von der öffentlichen Straßenreinigung betrifft, die Antragsfrist neu aus. Daran würde sich auch nichts ändern, wenn der Auffassung des Oberverwaltungsgerichts gefolgt würde, dass bereits die Stammsatzung vom 11. Dezember 2002 eine öffentliche Straßenreinigung für die H...straße ohne den Weg Nummer 4... bestimmt hätte. Auch klarstellende Änderungen einer Vorschrift, die eine Rechtslage eindeutiger zum Ausdruck bringen und damit präzisieren, können die Antragsfrist neu beginnen lassen (vgl. zu § 93 BVerfGG, BVerfG, Beschlüsse vom 2. Dezember 1986 - 1 BvR 1509/83 - BVerfGE 74, 69 <73> und vom 29. November 2000 - 1 BvR 630/93 - NJW 2001, 3402). Eine solche Änderung liegt vor. Die Stadt Leipzig hat mit der Satzung vom 18. November 2004 eine bestehende Rechtsunsicherheit behoben, die jedenfalls durch eine Änderung des Straßenverzeichnisses im März 2004 bewirkt wurde. Nach einer Mitteilung

der Antragsgegnerin vom 23. Juni 2008 gegenüber dem Oberverwaltungsgericht, die auf eine Hausmitteilung der Stadt Leipzig vom 9. Juni 2008 Bezug nimmt, wurde mit einer Änderung des Straßenverzeichnisses der Stadt Leipzig im März 2004 (Gesamtliste der Straßenabschnitte der Stadt Leipzig vom 18. März 2004, Gerichtsakten Bl. 197/199) u.a. der Weg Nummer 4... der H...straße direkt zugeordnet. Die Satzungsänderung vom 18. November 2004 mit der Aufnahme des Zusatzes „ohne beschränkt öffentliche Wege“ bei der H...straße in der Anlage stellte mithin eine Regelung dar, die aufgrund der Änderung des Straßenverzeichnisses erforderlich war und bei der es sich nicht nur um eine redaktionelle Anpassung oder definitorische Klarstellung handelte. Mit Blick auf die zwischenzeitlich eingetretene Änderung der Sachlage durch die Zuordnung u.a. des Weges Nummer 4... zur H...straße im Straßenverzeichnis vom März 2004 kann in der Satzungsänderung vom 18. November 2004 auch eine neue Beschwer der Antragsteller gesehen werden.

- 25 3. Da die Antragsteller auch nach der Klageänderung ihren ursprünglichen Antrag hilfsweise aufrechterhalten haben, war die Revision im Hauptantrag nicht zurückzuweisen, sondern die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung an das Oberverwaltungsgericht zurückzuverweisen (vgl. Urteil vom 7. Oktober 1980 - BVerwG 6 C 39.80 - BVerwGE 61, 45 <51>; BGH, Urteil vom 24. September 1987 - VII ZR 187/86 - NJW 1988, 128 f.). Denn das Oberverwaltungsgericht hat hinsichtlich des ursprünglichen Antrags keine Feststellungen getroffen, die eine abschließende revisionsgerichtliche Entscheidung ermöglichen (§ 144 Abs. 3 Nr. 2 VwGO).

Gödel

Dr. Pagenkopf

Dr. von Heimburg

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 5 000 € festgesetzt.

Gödel

Dr. Pagenkopf

Dr. von Heimburg

Dr. Hauser

Dr. Held-Daab

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Kommunalrecht

Fachpresse: ja

Rechtsquellen:

VwGO §§ 43, 47, 91

Stichworte:

Normenkontrolle; Normerlassklage; Normänderung; Frist; Klarstellung; Änderung; inhaltlich; Feststellungsklage; Klageänderung; sachdienlich.

Leitsatz:

Auch klarstellende Änderungen einer Vorschrift, die deren Anwendungsbereich eindeutiger zum Ausdruck bringen und damit präzisieren, können die Antragsfrist des § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (neu) beginnen lassen.

Urteil des 8. Senats vom 30. September 2009 - BVerwG 8 CN 1.08

I. OVG Bautzen vom 20.08.2008 - Az.: OVG 5 D 24/06 -