

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Fachpresse: ja

Bau- und Bodenrecht

Rechtsquelle/n:

VwGO § 47 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1

UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1, § 2 Abs. 1 Satz 1, §§ 6, 8 Abs. 2 Nr. 1

UVPG § 2 Abs. 7, § 35 Abs. 1 Nr. 1

Titelzeile:

Begründungsfrist für einen Normenkontrollantrag

Stichworte:

Normenkontrolle; Antragsbefugnis; Darlegungspflicht; Klagebegründungsfrist; Immissionen; Geruch; kunststoffverarbeitender Betrieb.

Leitsatz:

§ 6 UmwRG gilt nicht für Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen Bebauungspläne. Das ergibt sich aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sowie aus Sinn und Zweck des § 6 UmwRG.

Urteil des 4. Senats vom 29. Oktober 2020 - BVerwG 4 CN 9.19

I. OVG Münster vom 22. März 2019
Az: OVG 7 D 39/17.NE





Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 9.19
OVG 7 D 39/17.NE

In der Normenkontrollsache

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
am 29. Oktober 2020
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Decker,
Prof. Dr. Külpmann und Dr. Hammer

ohne mündliche Verhandlung für Recht erkannt:

Die Revisionen der Antragsgegnerin und der Beigeladenen
gegen das Urteil des Oberverwaltungsgerichts für das
Land Nordrhein-Westfalen vom 22. März 2019 werden zu-
rückgewiesen.

Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen die Ge-
richtskosten des Revisionsverfahrens sowie die außerge-
richtlichen Kosten des Antragstellers jeweils zur Hälfte;
ihre eigenen außergerichtlichen Kosten tragen sie jeweils
selbst.

G r ü n d e :

I

- 1 Gegenstand des Verfahrens ist die 4. Änderung des Bebauungsplans Nr. 6 "Industriegebiet Iversheim" (im folgenden "Änderungsbebauungsplan").
- 2 Der Änderungsbebauungsplan überplant den östlichen Teil des Betriebsgeländes der Beigeladenen. Er gliedert den bisher als Industriegebiet ausgewiesenen Bereich in die Industriegebiete GI1 bis 3. Hierdurch sollen die Voraussetzungen für die Errichtung eines Logistikzentrums u.a. bestehend aus einem Hochregallager und einer Kommissionierung für die Lkw-Abfertigung durch die Beigeladene geschaffen werden. Der Änderungsbebauungsplan wurde am 10. Juni 2016 im Amtsblatt der Antragsgegnerin bekannt gemacht.
- 3 Der Antragsteller ist Eigentümer eines gewerblich genutzten Grundstücks, das im Geltungsbereich des Bebauungsplans Nr. 6, nicht aber in dem des Änderungsbebauungsplans liegt. Des Weiteren ist er Eigentümer eines Wohngrundstücks nordwestlich des Plangebietes.
- 4 Auf den Normenkontrollantrag hat das Oberverwaltungsgericht den Änderungsbebauungsplan für unwirksam erklärt. Der Antragsteller sei schon im Hinblick auf die Frage der Einhaltung der notwendigen Abstände nach dem Abstandserlass NRW 2007 antragsbefugt. Er habe sich zudem hinreichend substantiiert auf einen Abwägungsmangel wegen nicht berücksichtigter Auswirkungen der durch das geplante Hochregallager veränderten Geruchsfahnen berufen, die von dem südlich an das Betriebsgrundstück der Beigeladenen angrenzenden kunststoffverarbeitenden Betrieb ausgingen. Der Normenkontrollantrag sei begründet, denn der Plan leide an einem beachtlichen formalen Mangel. Er sei nicht rechtzeitig ausgefertigt worden.
- 5 Die Antragsgegnerin und die Beigeladene tragen zur Begründung ihrer Revisionen vor: Das Normenkontrollgericht habe zu Unrecht in der Sache entschieden. Es habe § 6 UmwRG übersehen. Erst nach Ablauf der auch im Normenkontrollverfahren geltenden Klagebegründungsfrist sei der Antrag begründet worden.

Der Vortrag des Antragstellers, insbesondere zur Antragsbefugnis, habe nicht mehr berücksichtigt werden dürfen. Unabhängig davon habe das Oberverwaltungsgericht auch die Anforderungen an die Darlegung der Antragsbefugnis bundesrechtswidrig zu niedrig angesetzt. Der Antragsteller habe nicht substantiiert dargelegt, dass die angefochtene Planung ihn möglicherweise in einem von § 1 Abs. 7 BauGB geschützten Belang verletze.

6 Der Antragsteller verteidigt das angefochtene Urteil.

II

7 Der Senat entscheidet über die Revisionen mit Einverständnis der Beteiligten nach § 101 Abs. 2 i.V.m. § 141 Satz 1, § 125 Abs. 1 Satz 1 VwGO ohne mündliche Verhandlung.

8 Die Revisionen sind unbegründet. Das angefochtene Urteil steht im Einklang mit revisiblem Recht (§ 137 Abs. 1 VwGO).

9 1. Die Rüge der Revisionsführer, der Normenkontrollantrag habe bereits deshalb als unzulässig abgelehnt werden müssen, weil der Antragsteller innerhalb der Klagebegründungsfrist des § 6 UmwRG nicht zur Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO vorgetragen habe, bleibt erfolglos.

10 a) Das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz ist in der Fassung des am 2. Juni 2017 in Kraft getretenen Gesetzes zur Anpassung des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes und anderer Vorschriften an europa- und völkerrechtliche Vorgaben vom 29. Mai 2017 (BGBl. I S. 1298) anzuwenden (§ 8 Abs. 2 Nr. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG, § 2 Abs. 7 Satz 1 Nr. 1, § 35 Abs. 1 Nr. 1 UVPG und Nr. 1.8 der Anlage 5 zum UVPG). Der Änderungsbebauungsplan hatte bei Einleitung des Normenkontrollverfahrens am 2. Juni 2017 noch keine Bestandskraft erlangt, weil die Antragsfrist zu diesem Zeitpunkt noch nicht abgelaufen war; § 8 Abs. 2 Nr. 1 UmwRG gilt auch für die Frist nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO (Beschlussempfehlung und Bericht vom 26. April 2017, BT-Drs. 18/12146 S. 16).

- 11 b) § 6 UmwRG gilt nicht für Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen Bebauungspläne. Das ergibt sich aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sowie aus Sinn und Zweck des § 6 UmwRG.
- 12 Gemäß § 6 Satz 1 UmwRG hat eine Person oder Vereinigung im Sinne des § 4 Abs. 3 Satz 1 UmwRG innerhalb einer Frist von zehn Wochen ab Klageerhebung die zur Begründung ihrer Klage gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG oder deren Unterlassen dienenden Tatsachen und Beweismittel anzugeben. Die Vorschrift stellt ausdrücklich auf "Klagen" ab und bedient sich damit eines gefestigten prozessrechtlichen Begriffs, dessen Inhalt durch die Bezugnahme auf die Verwaltungsgerichtsordnung bestimmt wird, auf deren Regelungen das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nach § 2 Abs. 1 Satz 1 UmwRG aufsetzt (vgl. etwa Fellenberg/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand Februar 2020, Vorbem. zum UmwRG Rn. 4 "sektorales Sonderverwaltungsprozessrecht"). Bei der Normenkontrolle nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO handelt es sich jedoch nicht um eine Klage im Sinne der Verwaltungsgerichtsordnung. Aufgrund ihrer Ausgestaltung nach Gegenstand und Prüfungsmaßstab als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 12. März 1982 - 4 N 1.80 - BVerwGE 65, 131 <136> und vom 20. August 1991 - 4 NB 3.91 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 59 = juris Rn. 25), die über das zugleich enthaltene Element des subjektiven Rechtsschutzes hinausgeht (BVerwG, Urteil vom 9. April 2008 - 4 CN 1.07 - BVerwGE 131, 100 Rn. 13; Beschluss vom 30. Juli 2014 - 4 BN 1.14 - BRS 82 Nr. 57 Rn. 12), nimmt die Normenkontrolle im System des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes vielmehr eine Sonderstellung als Antragsverfahren eigener Art ein (vgl. etwa Giesberts, in: Posser/Wolff, BeckOK VwGO, Stand 1. Oktober 2020, § 47 Rn. 8; Panzer, in: Schoch/Schneider/Bier, VwGO, Stand Januar 2020, § 47 Rn. 2; Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 15. Aufl. 2019, § 47 Rn. 4). Ein hiervon abweichendes Begriffsverständnis, das auch die Normenkontrolle umfasst, folgt nicht daraus, dass § 6 Satz 1 UmwRG eine Regelung für 'Klagen gegen eine Entscheidung im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1' trifft. Dem ist entgegen der Auffassung der Revisionsführer nicht zu entnehmen, dass jeglicher Rechtsbehelf gegen die in Bezug genommenen Entscheidungen, wozu nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4 UmwRG auch Bebauungspläne zählen, erfasst sein sollen. Vielmehr bezieht § 6 Satz 1 UmwRG nur

solche Entscheidungen im Sinne von § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG in seinen Anwendungsbereich ein, für die gerade die Klage die statthafte Rechtsschutzform ist. Nichts Abweichendes ergibt sich aus der Feststellung des Bundesverwaltungsgerichts, dass der Gesetzgeber mit der Einfügung des § 6 UmwRG eine einheitliche und abschließende Regelung für alle Rechtsbehelfe im Geltungsbereich dieses Gesetzes beabsichtigt habe (Urteil vom 27. November 2018 - 9 A 8.17 - BVerwGE 163, 380 Rn. 14); denn diese Aussage bezieht sich nur auf das Verhältnis zu Klagebegründungsfristen in den Fachplanungsgesetzen.

- 13 Auch der Regelungszusammenhang und die Systematik des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sprechen gegen eine Erstreckung des Anwendungsbereichs des § 6 UmwRG auf die Normenkontrolle. Das Gesetz unterscheidet streng zwischen Klagen einerseits (vgl. § 2 Abs. 3 Satz 1 und 2, § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG) und Rechtsbehelfen (etwa § 1 Abs. 1 Satz 1, Abs. 3, § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2, Abs. 2 und 4, § 4 Abs. 3, 4 und 5, §§ 5, 8 Abs. 1 und 2 UmwRG) als dem umfassenderen Begriff andererseits. Besonders deutlich wird der Anschluss an die vorgegebene verwaltungsprozessuale Begriffsbildung in § 7 Abs. 2 Satz 2 UmwRG, der die Gestaltungs- oder Leistungsklage dem Antrag nach § 47 Abs. 1 VwGO gegenüberstellt.
- 14 Sinn und Zweck des § 6 UmwRG bestätigen diesen Befund. Der Gesetzgeber hält die Einführung einer Klagebegründungsfrist für erforderlich, weil sie zur Straffung der Gerichtsverfahren beitrage. Zugleich werde der Prozessstoff zu einem frühen Zeitpunkt handhabbar gemacht (Beschlussempfehlung und Bericht vom 26. April 2017, BT-Drs. 18/12146 S. 16), womit für das Gericht und die übrigen Beteiligten klar und unverwechselbar feststehe, unter welchen tatsächlichen Gesichtspunkten eine behördliche Entscheidung angegriffen werde (BVerwG, Urteil vom 27. November 2018 - 9 A 8.17 - BVerwGE 163, 380 Rn. 14). Diese Zielsetzung steht bei der Normenkontrolle im Widerspruch zu deren Ausgestaltung als objektives Rechtsbeanstandungsverfahren. Danach ist das Normenkontrollgericht verpflichtet, auch ohne entsprechende Rüge, den angegriffenen Bebauungsplan unter jedem denkbaren Gesichtspunkt auf seine Wirksamkeit hin zu überprüfen (vgl. BVerwG, Beschluss vom 20. Juni 2001 - 4 BN 21.01 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 148 <juris Rn. 13 f.>); es gibt vor dem Hintergrund des § 86 VwGO kein Verbot, ungefragt auf Fehlersuche zu gehen (BVerwG, Beschluss

vom 27. September 2012 - 4 BN 20.12 - ZfBR 2013, 51 <53>). Es ist zwar nicht ausgeschlossen, dass der Gesetzgeber unter Ausnutzung des ihm zustehenden weiten Gestaltungsspielraums auch die Normenkontrolle prozessrechtlichen Restriktionen unterwirft und den objektiven Prüfungsmaßstab zurücknimmt. Ein solcher Eingriff in das System der Normenkontrolle setzt jedoch einen eindeutigen gesetzgeberischen Willen voraus, der im Zusammenhang mit § 6 UmwRG nicht zu erkennen ist.

- 15 Schließlich ist entgegen der Auffassung der Revisionsführer die Anwendung des § 6 UmwRG auf die Normenkontrolle nicht unionsrechtlich geboten. Der sog. Äquivalenzgrundsatz (z.B. EuGH, Urteil vom 12. Februar 2015 - C-567/13 [ECLI:EU:C:2015:88] - NJW 2015, 1291 <1292 Rn. 43> m.w.N.), nach dem die Verfahrensmodalitäten für Klagen, die den Schutz der den einzelnen aus dem Unionsrecht erwachsenden Rechte gewährleisten sollen, nicht weniger günstig ausgestaltet sein dürfen als für die entsprechenden auf innerstaatliches Recht bezogenen Klagen, ist schon deswegen nicht verletzt, weil er keinesfalls die Einschränkung prozessualer Befugnisse verlangt.
- 16 2. Das Oberverwaltungsgericht hat die Anforderungen an die Darlegung der Antragsbefugnis (§ 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO) nicht verkannt, insbesondere hat es keinen zu großzügigen Maßstab angelegt.
- 17 Das Normenkontrollgericht hat die Antragsbefugnis unter zwei Gesichtspunkten bejaht. Der Antragsteller könne sich zum einen auf einen abwägungserheblichen Belang berufen, als er sinngemäß geltend gemacht habe, der Änderungsbauplan diene der Erweiterung des Industriebetriebs der Beigeladenen und sein Wohngrundstück liege deutlich innerhalb des nach dem Abstandserlass NRW 2007 von dem Betrieb einzuhaltenen Abstands von 500 m. Zum anderen habe sich der Antragsteller hinreichend substantiiert auf einen Abwägungsmangel wegen nicht ausreichend berücksichtigter Auswirkungen der durch das Hochregallager veränderten Geruchsfahnen, die durch den zum Betrieb der Beigeladenen benachbarten kunststoffverarbeitenden Betrieb verursacht würden, berufen. Die von den Revisionsführern hieran geübte Kritik ist nur zum Teil begründet und führt nicht dazu, dass die Antragsbefugnis zu verneinen ist.

- 18 Nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO kann einen Normenkontrollantrag jede natürliche oder juristische Person stellen, die geltend macht, durch die angegriffene Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder verletzt zu werden. Ist ein Bebauungsplan Gegenstand der Normenkontrolle und der Betroffene nicht Eigentümer von Grundstücken im Plangebiet, so kann die Antragsbefugnis aus dem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung der eigenen Belange aus § 1 Abs. 7 BauGB folgen (stRspr, BVerwG, Urteil vom 24. September 1998 - 4 CN 2.98 - BVerwGE 107, 215 <220 ff.>). Abwägungserheblich sind dabei aber nur private Belange, die in der konkreten Planungssituation einen städtebaulich relevanten Bezug haben und schutzwürdig sind. An Letzterem fehlt es bei geringwertigen oder mit einem Makel behafteten Interessen sowie bei solchen, auf deren Fortbestand kein schutzwürdiges Vertrauen besteht, oder solchen, die für die Gemeinde bei der Entscheidung über den Plan nicht erkennbar waren (stRspr, BVerwG, Urteil vom 29. Juni 2015 - 4 CN 5.14 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 200 Rn. 14 m.w.N.; Beschluss vom 21. Dezember 2017 - 4 BN 12.17 - BauR 2018, 667 <668>). Darlegungspflichtig ist der Antragsteller. Er muss hinreichend substantiiert Tatsachen vortragen, die nach diesen Maßstäben die Verletzung in eigenen Rechten als möglich erscheinen lassen. Die bloße verbale Behauptung einer theoretischen Rechtsverletzung genügt nicht zur Geltendmachung einer Rechtsverletzung im Sinne von § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO, wenn diese Behauptung nur vorgeschoben erscheint, das tatsächliche Vorliegen einer Rechtsverletzung aber offensichtlich ausscheidet (BVerwG, Beschluss vom 17. Dezember 2012 - 4 BN 19.12 - BauR 2013, 753 <754>). Das Normenkontrollgericht ist nicht befugt, für die Entscheidung über die Antragsbefugnis den Sachverhalt von sich aus weiter aufzuklären. Es ist allerdings verpflichtet, Tatsachenvortrag auf seine Schlüssigkeit und voraussichtliche Belastbarkeit hin zu prüfen (stRspr, BVerwG, Beschlüsse vom 12. Januar 2015 - 4 BN 19.14 - juris Rn. 13 und vom 12. Dezember 2018 - 4 BN 22.18 - ZfBR 2019, 272 <273 Rn. 11>).
- 19 Danach kann allein aus der Unterschreitung des nach dem Abstandserlass NRW 2007 maßgeblichen Abstands die Antragsbefugnis nicht hergeleitet werden. Denn hierbei handelt es sich um keinen städtebaulichen Belang, der im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen wäre. Solche Belange

zu benennen ist ausschließlich Sache des Bundesgesetzgebers (Art. 74 Abs. 1 Nr. 18, Art. 72 Abs. 1 GG).

- 20 Der Vortrag des Antragstellers, es sei nicht hinreichend untersucht worden, welche Auswirkungen die nach dem Änderungsbebauungsplan zulässigen baulichen Anlagen auf die Immissionen hätten, die von dem benachbarten kunststoffverarbeitenden Betrieb ausgingen und auf sein Wohngrundstück einwirkten, das in Hauptwindrichtung liege, genügt aber um die Antragsbefugnis zu bejahen. Denn aus dem im Bebauungsplanverfahren eingeholten Geruchsgutachten der d. GmbH ergibt sich, dass detaillierte Aussagen zu den möglichen Auswirkungen des Hochregallagers auf die Ausbreitung der von dem kunststoffverarbeitenden Betrieb emittierenden Geruchsstoffe nach dem derzeitigen Kenntnisstand nicht möglich (Gutachten S. 10; Bebauungsplanakte 4. Änderung, Ordner 2, Anlage 2) und dass bei Vorliegen detaillierter Emissionsdaten die möglichen Auswirkungen ggf. in Verbindung mit zusätzlichen Minderungsmaßnahmen im Einzelfall zu prüfen seien (Gutachten S. 22; a.a.O.). Damit lässt sich aber nicht völlig ausschließen, dass bei Verwirklichung der angefochtenen Planung das Wohngrundstück des Antragstellers einer höheren Geruchsbelastung ausgesetzt ist und dass dieser städtebaulich relevante Belang in der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB unzureichend berücksichtigt worden ist. Das hat das Oberverwaltungsgericht richtig gesehen.
- 21 3. Die Ausführungen zur Begründetheit des Normenkontrollantrags wegen der fehlerhaften Bekanntmachung des Änderungsbebauungsplans sind bundesrechtlich nicht zu beanstanden; die Revisionsführer haben insoweit auch keine Rügen erhoben. Das Oberverwaltungsgericht ist zutreffend davon ausgegangen, dass ein Bebauungsplan vor seiner Bekanntmachung, d.h. vor dem Bekanntmachungsakt, ausgefertigt werden muss (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. Mai 1996 - 4 B 60.96 - Buchholz 406.11 § 12 BauGB Nr. 21 <juris Rn. 4> und vom 27. Januar 1999 - 4 B 129.98 - Buchholz 406.11 § 9 BauGB Nr. 94). Die Anforderungen an den Bekanntmachungsakt richten sich ebenso wie die an die Ausfertigung nach dem nicht revisiblen Landesrecht (BVerwG, Beschluss vom 18. Juli 2003 - 4 BN 37.03 - Buchholz 406.11 § 1a BauGB Nr. 4 <juris Rn. 12>).

22 Die Kostenentscheidung folgt aus § 154 Abs. 2 und 3, § 159 Satz 1, § 162 Abs. 3 VwGO, § 100 Abs. 1 ZPO.

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Hammer

B e s c h l u s s

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

Schipper

Brandt

Dr. Decker