

Sachgebiet:

BVerwGE: nein

Übersetzung: nein

Bau- und Bodenrecht

Rechtsquelle/n:

BauGB § 1 Abs. 7, § 12 Abs. 1 Satz 1, § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2, § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3

UmwRG § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1, § 7 Abs. 5 Satz 1

VwGO § 47 Abs. 5

Titelzeile:

Normenkontrolle eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans

Leitsatz:

§ 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG findet im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO keine Anwendung.

Urteil des 4. Senats vom 20. Juni 2023 - BVerwG 4 CN 11.21

I. OVG Magdeburg vom 20. Oktober 2021
Az: 2 K 52/18



Bundesverwaltungsgericht

IM NAMEN DES VOLKES

URTEIL

BVerwG 4 CN 11.21
2 K 52/18

Verkündet
am 20. Juni 2023

...
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2023:200623U4CN11.21.0

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts
auf die mündliche Verhandlung vom 20. Juni 2023
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper,
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Prof. Dr. Külpmann,
Dr. Hammer und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht Dr. Emmenegger

für Recht erkannt:

Die Revision der Beigeladenen gegen das aufgrund der
mündlichen Verhandlung vom 20. Oktober 2021 ergan-
gene Urteil des Oberverwaltungsgerichts des Landes Sach-
sen-Anhalt wird zurückgewiesen.

Die Beigeladene trägt die Kosten des Revisionsverfahrens.

G r ü n d e :

I

- 1 Der Antragsteller, eine anerkannte Umweltvereinigung, wendet sich gegen den vorhabenbezogenen Bebauungsplan der Antragsgegnerin Nr. 29 "Schweinehaltung Düben".
- 2 Gegenstand des vorhabenbezogenen Bebauungsplans und des Vorhaben- und Erschließungsplans ist die Erweiterung einer von der Beigeladenen betriebenen gewerblichen Anlage zum Halten und zur Aufzucht von Schweinen außerhalb der Ortslage von Düben. Die vorhandene Anlage umfasst 16 380 Tierplätze für Sauen, Ferkel, Mastschweine und Eber (entsprechend 1 582,28 Großvieheinheiten), darunter 10 560 Plätze für die Ferkelaufzucht sowie 2 304 Plätze für die Selektionsmast. Mit der geplanten Erweiterung soll die Zahl der Tierplätze auf 27 638 (entsprechend 2 808,10 Großvieheinheiten), davon 13 060 Ferkelaufzuchtplätze und 12 074 Selektionsmastplätze, steigen.
- 3 Der am 8. Dezember 2016 beschlossene Bebauungsplan setzt im Wesentlichen Teilflächen und Baufelder für die betrieblichen Anlagen der Beigeladenen – unter anderem die fünf vorhandenen und die geplanten fünf neuen Ställe – sowie betriebliche Verkehrsflächen fest; der Vorhaben- und Erschließungsplan regelt die Standorte für einzelne Elemente der Anlagen (z. B. Verladerampen, Trafos, Luftwäschanlagen, Solarmodule auf Dachflächen).
- 4 Der Normenkontrollantrag hatte in erster Instanz Erfolg. Nach Auffassung des Obergerverwaltungsgerichts genügt der Bebauungsplan nicht den Konkretisierungsanforderungen des § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Der Antragsgegnerin komme es wesentlich darauf an, dass sich die Geruchsimmissionen in der Umgebung der Anlage zumindest nicht verschlechterten. Dies setze voraus, dass die Tierplatzzahlen, von denen das der Planung zugrunde liegende Gutachten ausgehe, nicht erhöht würden, und die dort zugrunde gelegte Abluftreinigungstechnik eingesetzt werde. Diese Parameter hätten in dem Bebauungsplan oder im Vorhaben- und Erschließungsplan festgesetzt werden müssen. Wegen dieses Mangels hat das Obergerverwaltungsgericht den Bebauungsplan für unwirksam erklärt. Der Fehler könne in einem ergänzenden Verfahren nach § 214 Abs. 4 BauGB,

nicht ab nach § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG behoben werden. Daher sei es auch ausgeschlossen, den Plan lediglich für nicht vollziehbar zu erklären.

- 5 Mit ihrer Revision macht die Beigeladene geltend, das Urteil verletze § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB. Der Bebauungsplan sei – jedenfalls, wenn man die Begründung einbeziehe – hinreichend konkret. Zudem habe das Oberverwaltungsgericht § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG zu Unrecht nicht angewendet.
- 6 Die Antragsgegnerin unterstützt die Argumentation der Beigeladenen. Der Antragsteller verteidigt das angefochtene Urteil.

II

- 7 Die Revision ist unbegründet. Das angegriffene Urteil steht zwar nicht mit dem nach § 137 Abs. 1 VwGO revisiblen Recht in Einklang (1.). Es erweist sich aber aus anderen Gründen als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO) (2.).
- 8 1. Entgegen der Auffassung der Vorinstanz ist das durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan geplante Vorhaben hinreichend bestimmt.
- 9 Gemäß § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann die Gemeinde durch einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vorhaben bestimmen, wenn der Vorhabenträger auf der Grundlage eines mit der Gemeinde abgestimmten Plans zur Durchführung der Vorhaben und der Erschließungsmaßnahmen (Vorhaben- und Erschließungsplan) bereit und in der Lage ist und er sich zur Durchführung innerhalb einer bestimmten Frist und zur Tragung der Planungs- und Erschließungskosten ganz oder teilweise vor dem Beschluss nach § 10 Abs. 1 BauGB verpflichtet (Durchführungsvertrag). Durch den vorhabenbezogenen Bebauungsplan wird nicht allgemein die Bebauung des Plangebiets geregelt, sondern die Zulässigkeit einzelner Vorhaben bestimmt, was nicht ausschließt, dass das festgelegte Vorhaben von vornherein eine gewisse Bandbreite an Nutzungsmöglichkeiten umfasst (vgl. BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 - 4 CN 3.02 - BVerwGE 119, 45 <52>). Zu konkretisieren ist nicht nur die Art der baulichen Nutzung, sondern, ebenfalls mit (begrenzten) Spielräumen, das Maß der baulichen Nutzung. Die Kubatur eines Vorhabens muss jedenfalls im Wesentlichen

festgelegt werden (BVerwG, Beschluss vom 2. Mai 2018 - 4 BN 7.18 - NVwZ 2018, 1235 Rn. 7). Es gilt zu vermeiden, dass der vorhabenbezogene Bebauungsplan ein anderes Vorhaben ("aliud") zulässt, als es im Durchführungsvertrag in Verbindung mit dem Vorhaben- und Erschließungsplan vereinbart worden ist (BVerwG, Urteil vom 18. September 2003 - 4 CN 3.02 - a. a. O. S. 52 und Beschlüsse vom 2. Mai 2018 - 4 BN 7.18 - a. a. O. Rn. 7 sowie vom 5. März 2019 - 4 BN 18.18 - ZfBR 2019, 480 Rn. 9). Das Vorhaben muss als solches identifizierbar und die Errichtung eines "aliud" ausgeschlossen sein.

- 10 Von diesen Maßstäben ist das Oberverwaltungsgericht zunächst zutreffend ausgegangen und hat eine hinreichende Bestimmung des Vorhabens nach Nutzungsart und Nutzungsmaß einschließlich der Kubatur angenommen. Insbesondere sei die Identität des Vorhabens auch gewahrt, wenn die möglichen Gebäudehöhen nicht ausgenutzt würden (UA S. 41 f.). Die Vorinstanz hat aber – fehlerhaft – einen Verstoß gegen die Konkretisierungsanforderungen des § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB bejaht, weil weder im Bebauungsplan noch im Vorhaben- und Erschließungsplan die Zahl der Tierplätze oder der Großvieheinheiten, die in der Anlage höchstens untergebracht werden dürfen, und die von dem Geruchsgutachten vom 10. September 2015 zugrunde gelegte Abluftreinigungstechnik festgesetzt würden. Die Festsetzung dieser Parameter sei erforderlich, weil es der Antragsgegnerin wesentlich darauf ankomme, dass sich die Geruchsimmissionen in der Umgebung der Anlage trotz ihrer Erweiterung zumindest nicht verschlechterten (UA S. 42 f.). Damit hat das Oberverwaltungsgericht aus dem Planungswillen der Gemeinde Anforderungen an die Konkretisierung des Vorhabens abgeleitet, die in § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB keine Grundlage finden. Gemessen an § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB ist das Vorhaben hinreichend bestimmt. Denn durch eine Änderung der genannten Parameter (Tierplatzzahlen und Abluftreinigungstechnik) würde es nicht zu einem "aliud" im Sinne des § 12 Abs. 1 Satz 1 BauGB.
- 11 2. Das Urteil ist aber im Ergebnis richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Der Bebauungsplan leidet an einem beachtlichen Mangel im Abwägungsvorgang, der zu seiner Unwirksamkeit führt.

- 12 a) Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Die Belange, die für die Abwägung von Bedeutung sind (Abwägungsmaterial), sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne nach § 2 Abs. 3 BauGB zu ermitteln und zu bewerten. Zu ermitteln, zu bewerten und gegeneinander sowie untereinander gerecht abzuwägen sind alle Belange, die in der konkreten Planungssituation nach Lage der Dinge in die Abwägungsentscheidung eingestellt werden müssen (stRspr, vgl. BVerwG, Urteile vom 12. Dezember 1969 - 4 C 105.66 - BVerwGE 34, 301 <309>, vom 9. April 2008 - 4 CN 1.07 - BVerwGE 131, 100 Rn. 18 und vom 5. Mai 2015 - 4 CN 4.14 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 136 Rn. 14). Ein Fehler des Abwägungsvorgangs liegt auch vor, wenn der Inhalt des Bebauungsplans nicht von einer darauf gerichteten Abwägungsentscheidung getragen ist (BVerwG, Urteile vom 5. Juli 1974 - 4 C 50.72 - BVerwGE 45, 309 <315>, vom 18. März 2004 - 4 CN 4.03 - BVerwGE 120, 239 <245> und vom 22. September 2010 - 4 CN 2.10 - BVerwGE 138, 12 Rn. 22). So liegt es hier.
- 13 Es besteht eine Divergenz zwischen dem Inhalt des Bebauungsplans und den städtebaulichen Zielen der Antragsgegnerin, wie sie sich aus der Planbegründung ergeben. Nach den Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts wollte die Antragsgegnerin nicht lediglich eine Tierhaltungsanlage zulassen, die den immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsanforderungen des § 6 BImSchG genügt. Vielmehr bezog sich der planerische Wille auf bestimmte – teilweise niedrigere – Immissionswerte (S. 19, Tab. 7 des Geruchsgutachtens <"PLAN-Zustand">) (UA S. 43). Um deren Einhaltung zu gewährleisten, hätten der Tierbestand auf die im Geruchsgutachten zugrunde gelegten Tierplatzzahlen bzw. Großvieheinheiten sowie – kumulativ – die Verwendung der vom Gutachten zugrunde gelegten Abluftreinigungstechnik auf Basis des DLG-Prüfrahmens festgesetzt werden müssen (UA S. 43). Daran fehlt es, so dass die Antragsgegnerin einen von dem Plan geschaffenen Immissionskonflikt nicht so gelöst hat, wie sie ihn lösen wollte. Ob sie zu einem Konflikttransfer in das Genehmigungsverfahren berechtigt gewesen wäre, spielt dabei keine Rolle.
- 14 Soweit die Revision einwendet, bereits die Festlegung der Abluftreinigungsanlagen – deren Standorte im Vorhaben- und Erschließungsplan geregelt seien –

stelle sicher, dass sich die Immissionswerte nicht verschlechterten, steht dem die Bindung des Senats an die tatsächlichen Feststellungen des Oberverwaltungsgerichts entgegen (§ 137 Abs. 2 VwGO). Danach kommt es nicht nur auf die Abluftreinigung, sondern auch auf die Zahl der Tiere an (UA S. 43). Der weitere Einwand, der Bebauungsplan könne so ausgelegt werden, dass er die Tierplatzzahlen und die Abluftreinigungstechnik festsetze, führt ebenfalls nicht zum Erfolg. Das Oberverwaltungsgericht hat eine solche Auslegung ausgeschlossen (UA S. 38). Der Senat ist gemäß § 173 Satz 1 VwGO i. V. m. § 560 ZPO an die Auslegung des nicht revisiblen Ortsrechts durch das Oberverwaltungsgericht gebunden. Gründe, die diese Bindung entfallen ließen, sind nicht vorgetragen oder ersichtlich. Insbesondere hat das Oberverwaltungsgericht zu Recht angenommen, dass die Begründung des Bebauungsplans die fehlenden Festsetzungen nicht ersetzen kann (BVerwG, Urteil vom 18. März 2004 - 4 CN 4.03 - BVerwGE 120, 239 <244>).

- 15 Der Mangel im Abwägungsvorgang ist im Sinne von § 214 Abs. 3 Satz 2 Halbs. 2 BauGB erheblich. Er ist offensichtlich, weil er aus einem Vergleich der Festsetzungen des Plans und dessen Begründung unmittelbar hervorgeht. Es besteht auch die konkrete Möglichkeit, dass die Antragsgegnerin ohne den Mangel Festsetzungen zur Gewährleistung der gewollten Immissionswerte in den Bebauungsplan aufgenommen hätte.

- 16 Der Antragsteller hat den Mangel innerhalb eines Jahres seit Bekanntmachung des Beschlusses des Bebauungsplans am 24. Mai 2017 geltend gemacht, so dass dieser nicht nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 BauGB unbeachtlich geworden ist. Er hat den Normenkontrollantrag am 24. Mai 2018 gestellt und ihn am selben Tag der Antragsgegnerin übersandt (vgl. UA S. 9). In der Antragsbegründung (S. 39) hat er beanstandet, die Begründung des Bebauungsplans sowie die Gutachten legten detaillierte Tierplatzzahlen zugrunde, die der Bebauungsplan nicht festsetze. Darin liegt eine hinreichend substantiierte und konkrete Rüge des Abwägungsmangels (vgl. BVerwG, Beschluss vom 7. Mai 2020 - 4 BN 13.20 - juris Rn. 9 m. w. N.).

- 17 b) Wegen des beachtlichen Abwägungsmangels war der Bebauungsplan für unwirksam zu erklären. Die bloße Feststellung seiner Rechtswidrigkeit scheidet aus.
- 18 Nach § 47 Abs. 5 Satz 2 Halbs. 1 VwGO erklärt das Oberverwaltungsgericht im Normenkontrollverfahren die (verfahrensgegenständliche) Rechtsvorschrift für unwirksam, wenn es zu der Überzeugung kommt, dass sie unwirksam ist. Das Gesetz in der Fassung des EAG Bau vom 24. Juni 2004 (BGBl. I S. 1359) eröffnet keinen Raum, den Tenor über die Feststellung der Unwirksamkeit hinaus zu ergänzen (BVerwG, Urteile vom 9. Juni 2010 - 9 CN 1.09 - BVerwGE 137, 123 Rn. 29 und vom 16. April 2015 - 4 CN 2.14 - BVerwGE 152, 55 Rn. 7). Für die Feststellung genügt die Benennung eines Fehlers, der zur Unwirksamkeit der Rechtsvorschrift führt. Das Normenkontrollgericht muss sich weder dazu verhalten, ob der Fehler in einem ergänzenden Verfahren geheilt werden kann, noch ist es von Rechts wegen verpflichtet, die Rechtsvorschrift auf weitere Rechtsmängel hin zu überprüfen (BVerwG, Beschluss vom 14. Juli 2011 - 4 BN 8.11 - BauR 2011, 1790 Rn. 6).
- 19 § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG lässt diese Grundsätze unberührt. Sie sind auch in Normenkontrollentscheidungen zugrunde zu legen, die Bebauungspläne zum Gegenstand haben, durch welche die Zulässigkeit von bestimmten Vorhaben im Sinne der Anlage 1 zum UVPG begründet werden soll und deren Beschluss daher eine Zulassungsentscheidung im Sinne des § 2 Abs. 6 Nr. 3 UVPG ist (im Folgenden: UVP-pflichtige Bebauungspläne). Denn § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG findet im Normenkontrollverfahren nach § 47 VwGO keine Anwendung. Das sieht das Oberverwaltungsgericht richtig (UA S. 20 ff.).
- 20 Nach § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG führt eine Verletzung materieller Rechtsvorschriften nur dann zur Aufhebung der Entscheidung nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 bis 2b oder 5 UmwRG, wenn sie nicht durch Entscheidungsergänzung oder ein ergänzendes Verfahren behoben werden kann. Damit scheint sich der Anwendungsbereich der Norm auf Bebauungspläne zu erstrecken, die – wie der verfahrensgegenständliche (vgl. Nr. 7.8 und 7.9 der Anlage 1 zum UVPG, UA S. 17 ff.) – UVP-pflichtig sind, so dass auf gegen sie gerichtete Rechtsbehelfe das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 UmwRG anzuwenden

ist. § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG regelt indes nur solche gerichtliche Verfahren, die zur "Aufhebung" einer Entscheidung führen können. Diesen Begriff ordnet § 113 Abs. 1 Satz 1 VwGO für den Tenor eines – rechtsgestaltenden – Urteils an, das auf eine Anfechtungsklage ergeht. Eine stattgebende Normenkontrollentscheidung hebt eine Rechtsvorschrift indes nicht auf, sondern stellt deren Unwirksamkeit fest (§ 47 Abs. 5 Satz 2 VwGO). Dieser Unterschied ist maßgeblich, weil sich das Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz insoweit gefestigter prozessrechtlicher Begriffe bedient (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2020 - 4 CN 9.19 - Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 36 Rn. 12). Hiermit übereinstimmend nennt die Gesetzesbegründung zu § 7 Abs. 5 Satz 1 UmwRG zwar einige von der Norm erfasste Entscheidungen, nicht aber UVP-pflichtige Bebauungspläne (vgl. BT-Drs. 18/9526 S. 44).

- 21 Schließlich griffe die Anwendung der Norm erheblich in das System der Normenkontrolle ein. Das Normenkontrollgericht müsste zwischen behebbaren und nicht behebbaren Mängeln unterscheiden und sich bei behebbaren Mängeln darauf beschränken, die Rechtsvorschrift für rechtswidrig und nicht vollziehbar zu erklären. Diese Feststellung setzte voraus, dass die Rechtsfehler auf der Grundlage einer umfassenden rechtlichen Prüfung abschließend benannt werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 19. Dezember 2019 - 7 C 28.18 - BVerwGE 167, 250 Rn. 29 m. w. N.). Denn mit Rechtskraft eines feststellenden Urteils oder Beschlusses stände zwischen den Beteiligten zugleich bindend fest, dass die Rechtsvorschrift über die Beanstandung des Gerichts hinaus nicht an weiteren Fehlern leidet (vgl. zu Planfeststellungsbeschlüssen BVerwG, Urteile vom 8. Januar 2014 - 9 A 4.13 - BVerwGE 149, 31 Rn. 8 und vom 24. Mai 2018 - 4 C 4.17 - BVerwGE 162, 114 Rn. 45). Eine solche, tiefgreifende Änderung des gerichtlichen Prüfungsmaßstabs setzte einen eindeutigen gesetzgeberischen Willen voraus (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 2020 - 4 CN 9.19 - Buchholz 406.254 UmwRG Nr. 36 Rn. 14). Daran fehlt es.
- 22 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO. Die Kostenerstattungspflicht umfasst auch die außergerichtlichen Kosten der Antragsgegnerin, die keine Revision eingelegt hat (BVerwG, Urteil vom 11. November 1993 - 3 C 45.91 - Buchholz 418.04 Heilpraktiker Nr. 19 S. 24 und Beschluss vom 31. Juli 2017 - 4 B 12.17 - juris Rn. 13; Wöckel, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl.

23 2022, § 154 Rn. 6). An seiner gegenteiligen Auffassung im Urteil vom 26. März 2015 - 4 C 1.14 - (juris Rn. 18) hält der Senat nicht fest.

Schipper

Brandt

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Hammer

Dr. Emmenegger

B e s c h l u s s

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren gemäß § 47 Abs. 1 Satz 1, § 52 Abs. 1 GKG auf 20 000 € festgesetzt.

Schipper

Brandt

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Hammer

Dr. Emmenegger