



27.04.2018

Wichtige neue Entscheidung

Verwaltungsprozessrecht: Klagebefugnis anerkannter Umweltverbände gegen eine Baugenehmigung nach § 30 Abs. 1 und 2 BauGB

§ 30 Abs. 1 und 2 BauGB, § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG, Art. 9 Abs. 2 und 3 AK

Antragsbefugnis
Anerkannter Umweltverband
Verbandsklage
Einzelbaugenehmigung
Bebauungsplan
Inzidentanfechtung

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Beschluss vom 11.04.2018, Az. 2 CS 18.198

Orientierungssatz der LAB:

Eine nach § 30 Abs. 1 BauGB auf der Grundlage eines Bebauungsplans erteilte Baugenehmigung stellt mangels Anwendung umweltbezogener Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts keine Zulassungsentscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG dar. Die Verbandsklage eines anerkannten Umweltverbands ist daher mangels Klagebefugnis unzulässig.

Hinweis: Diese Entscheidung wird gleichzeitig auf unserer Internetseite sowie Twitter (@LA_Bayern) eingestellt.

www.landesanwaltschaft.bayern.de

Hinweis:

Im vorliegenden Eilverfahren war der Bayerischen Verwaltungsgerichtshof soweit ersichtlich erstmals mit der Frage befasst, wann eine Baugenehmigung unter den Begriff der für einen anerkannten Umweltverband rechtsbehelfsfähigen Entscheidung nach § 2 Abs. 1 i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 des Gesetzes über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG (Umwelt-Rechtsbehelfsgesetz - UmwRG - in der Fassung vom 23.08.2017, BGBl. I S. 3290) fällt.

In seinem Beschluss vom 11.04.2018 bestätigt er im Ergebnis die Rechtsauffassung des Bayerischen Verwaltungsgerichts Augsburg (Beschluss vom 04.01.2018, Az. Au 4 S 17.1798, juris), dass eine nach § 30 Abs. 1 BauGB, also auf der Grundlage eines Bebauungsplans, erteilte Baugenehmigung mangels Anwendung umweltbezogener Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts keine Zulassungsentscheidung im Sinne des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG ist und daher auch nicht dem Verbandsklagerecht anerkannter Umweltverbände unterliegt. Zwar erfüllt eine Baugenehmigung grundsätzlich den in § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG verwandten Begriff eines „anderen als in Nr. 1 bis 2b genannten Vorhabens“, allerdings kommen bei einer nach § 30 Abs. 1 BauGB ergangenen Zulassungsentscheidung gerade keine „umweltbezogenen Vorschriften“ in der Terminologie des Art. 9 Abs. 3 der Aarhus-Konvention (AK) unmittelbar zur Anwendung. § 30 Abs. 1 und 2 BauGB stellen allein auf die Festsetzungen des zugrundeliegenden Bebauungsplans und die gesicherte Erschließung ab.

Die Prüfung der umweltbezogenen Vorschriften findet vielmehr auf der Ebene der Bauleitplanung statt. Der Bebauungsplan selbst ist aber keine umweltbezogene Rechtsvorschrift, sondern setzt solche vielmehr um (Rn. 9).

Der Senat verneint auch eine Pflicht zur richtlinienkonformen Rechtsfortbildung, weil Art. 9 Abs. 3 AK im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 AK bislang nicht auf unionsrechtlicher Ebene umgesetzt worden ist (Rn. 10). Ebenso wenig erachtet er nach dem Willen des Gesetzgebers eine analoge Anwendung von § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG für möglich (Rn. 11).

Anerkannten Umweltverbänden steht daher kein Wahlrecht zwischen einem Vorgehen gegen einen Bebauungsplan im Wege der Prinzipalkontrolle durch einen Normenkon-

trollantrag nach § 47 VwGO und einer Inzidentkontrolle im Rahmen einer Klage gegen eine Einzelbaugenehmigung nach § 30 Abs. 1 BauGB zu. Effektiver Rechtsschutz ist ggf. im Wege eines Eilantrags nach § 47 Abs. 6 VwGO nachzusuchen.

Steiner
Oberlandesanwältin

2 CS 18.198
Au 4 S 17.1798

*Großes Staats-
wappen*

Bayerischer Verwaltungsgerichtshof

In der Verwaltungsstreitsache

********_***_*_*****_*****

- ***** -

*****_*_*****_*****_*_*_***

gegen

Freistaat Bayern,

vertreten durch:
Landesrechtsanwaltschaft Bayern,
Ludwigstr. 23, 80539 München,

- Antragsgegner -

****_*****
*****_*_*****_*****_*_*_***
*****_*****_*****_*****_*****

*****_*_*****_*****_*_*_***
*****_*_*****_*****_*_*_***

wegen

Baugenehmigung (Antrag nach § 80 Abs. 5 VwGO),
hier: Beschwerde des Antragstellers gegen den Beschluss des Bayerischen
Verwaltungsgerichts Augsburg vom 4. Januar 2018,

erlässt der Bayerische Verwaltungsgerichtshof, 2. Senat,
durch den Richter am Verwaltungsgerichtshof Dr. Bauer als Vorsitzenden,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Winkler,
die Richterin am Verwaltungsgerichtshof Dr. Volckens

ohne mündliche Verhandlung am **11. April 2018**
folgenden

Beschluss:

- I. Die Beschwerde wird zurückgewiesen.
- II. Der Antragsteller trägt die Kosten des Beschwerdeverfahrens einschließlich der außergerichtlichen Kosten des Beigeladenen.
- III. Der Streitwert des Beschwerdeverfahrens wird auf 7.500,-- Euro festgesetzt.

Gründe:

- 1 Die zulässige Beschwerde hat keinen Erfolg, weil die dargelegten Gründe keine Abänderung oder Aufhebung der angefochtenen Entscheidung nach § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 VwGO rechtfertigen (§ 146 Abs. 4 Sätze 3 und 6 VwGO).
- 2 Der Senat sieht nach einer einem Eilverfahren wie diesem angemessenen summarischen Prüfung (vgl. BVerfG, B.v. 24.2.2009 – 1 BvR 165/09 – NVwZ 2009, 581) im Rahmen der von ihm eigenständig zu treffenden Ermessensentscheidung keine Notwendigkeit für die Anordnung der aufschiebenden Wirkung der Anfechtungsklage des Antragstellers gemäß § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 Satz 1 VwGO. Die Klage des Antragstellers wird aller Voraussicht nach erfolglos bleiben, weil sie bereits infolge fehlender Antragsbefugnis (§ 42 Abs. 2 VwGO analog) unzulässig ist.
- 3 1. Die Beschwerde ist nicht bereits deshalb unzulässig, weil der konkrete Beschwer-

deantrag erst außerhalb der Begründungsfrist des § 146 Abs. 4 Sätze 1 und 3 VwGO gestellt worden ist (§ 146 Abs. 4 Satz 4 VwGO). Zwar muss die Beschwerde gemäß § 146 Abs. 4 Satz 3 VwGO einen bestimmten Antrag enthalten. Dieser braucht jedoch nicht ausdrücklich als solcher gestellt zu sein. Er kann sich auch aus den Beschwerdegründen ergeben. Jedenfalls muss aus dem innerhalb der Frist des § 146 Abs. 4 Satz 1 VwGO Vorgetragenen mit hinreichender Bestimmtheit zu ermitteln sein, in welchem Umfang und mit welchem Ziel die Entscheidung des Verwaltungsgerichts angefochten werden soll (vgl. BayVGH, B.v. 20.7.2017 – 1 CS 17.642 – juris; Happ in Eyermann, VwGO, 14. Aufl. 2014, § 146 Rn. 21).

4 Im vorliegenden Fall ist den inhaltlichen Ausführungen der fristgerecht beim Verwaltungsgerichtshof eingegangenen Beschwerdebeurteilung vom 31. Januar 2018 nach § 88 VwGO zu entnehmen, dass es dem Antragsteller in der Sache darum geht, der Senat möge unter Aufhebung des Beschlusses des Verwaltungsgerichts vom 4. Januar 2018 die aufschiebende Wirkung seiner Klage gegen die Baugenehmigung vom 9. November 2017 (Neubau einer Produktionshalle mit Kranbahnen sowie von zwei Spänesilos) anordnen. Die Beschwerdebeurteilung bezieht sich auf das erstinstanzliche Verfahren und macht neben den Ausführungen zur Antragsbefugnis auch Ausführungen zur Begründetheit des Ausgangsantrags. Es bestehen keine Zweifel hinsichtlich des Umfangs des weiterzuverfolgenden Ausgangsantrags. Hinsichtlich der Nennung von „§ 80 Abs. 3 VwGO“ ist von einem offensichtlichen Schreibfehler auszugehen. Gemeint war § 80a Abs. 3 VwGO. Auch der Hinweis in der Beschwerdebeurteilung auf eine aus Sicht des Antragstellers nötige rechtsaufsichtliche Beanstandung im Hinblick auf den Flächennutzungsplan oder der Vortrag des Antragstellers zur aus seiner Sicht vorliegenden Unwirksamkeit des Bebauungsplans im Hinblick auf die FFH-Verträglichkeitsprüfung dienen lediglich der Begründung seiner Antragsbefugnis und damit dem vorliegenden Verfahren. Dass das Erstgericht die beiden Verfahren gegen die Baugenehmigung vom 9. November 2017 und die Teilbaugenehmigung vom 29. November 2017 (Parallelverfahren 2 CS 18.199 – erstinstanzliches Aktenzeichen 4 S 17.1800) zur gemeinsamen Entscheidung verbunden hat, kann dem Antragsteller nicht im Hinblick auf eine mögliche Unklarheit des Umfangs seiner Beschwerde entgegengehalten werden. Bis zur erstinstanzlichen Entscheidung liefen beide Verfahren getrennt. Im Übrigen wäre eine Beschwerde gegen die Entscheidung über nur eine der beiden Genehmigungen für den Antragsteller nicht zielführend. Nur wenn die Klagen gegen beide in der ersten Instanz angegriffenen Bescheide wieder aufschiebende Wirkung entfalten, kann das Ziel des Antragstellers erreicht werden.

5 2. Die Beschwerde ist jedoch unbegründet. Der Senat folgt der Rechtsauffassung

des Erstgerichts, dass dem Antragsteller im vorliegenden Verfahren die Antragsbefugnis analog § 42 Abs. 2 VwGO fehlt.

- 6 Der Antragsteller ist nicht gemäß § 2 Abs. 1 UmwRG i.V.m. § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG antragsbefugt. Das Umweltrechtsbehelfsgesetz (UmwRG) dient ausweislich seiner amtlichen Bezeichnung (Gesetz über ergänzende Vorschriften zu Rechtsbehelfen in Umweltangelegenheiten nach der EG-Richtlinie 2003/35/EG) der Umsetzung der zwingenden Vorgaben der genannten Richtlinie. Diese dient unter anderem der Umsetzung von Art. 9 Abs. 2 und Abs. 4 der Aarhus-Konvention (AK). Dem Umweltrechtsbehelfsgesetz liegt das Prinzip eines enumerativ abschließenden Katalogs von rechtsbehelfsfähigen Entscheidungen zu Grunde (vgl. zur alten Fassung BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 312). Fällt die streitgegenständliche Entscheidung nicht unter den normierten Katalog, so ist das Umweltrechtsbehelfsgesetz in aller Regel auch nicht analog anwendbar.
- 7 a) Die Voraussetzungen der hier einzig in Betracht kommenden rechtsbehelfsfähigen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG liegen nicht vor.
- 8 Die Anwendbarkeit des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG setzt einen Verwaltungsakt oder einen öffentlich-rechtlichen Vertrag, durch den ein anderes als in Nr. 1 bis 2b genanntes Vorhaben unter Anwendung umweltbezogener Rechtsvorschriften zugelassen wird, voraus. Insoweit bedient sich der Gesetzgeber hier des aus dem Planungsrecht entnommenen Vorhabensbegriffs. Im Hinblick auf eine Baugenehmigung oder Teilbaugenehmigung lässt sich der Vorhabensbegriff nicht grundsätzlich verneinen. Maßgeblich für die Abgrenzung ist jeweils allein, ob für die Zulassungsentscheidung umweltbezogene Vorschriften des Bundes- oder Landesrechts anzuwenden sind (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs 18/9526, S. 36). Der Begriff der „umweltbezogenen Vorschrift“ in der Terminologie des Art. 9 Abs. 3 AK wird im neuen § 1 Abs. 4 UmwRG konkretisiert. Danach handelt es sich bei umweltbezogenen Rechtsvorschriften um Bestimmungen, die sich zum Schutz von Mensch und Umwelt auf den Zustand von Umweltbestandteilen im Sinn von § 2 Abs. 3 Nr. 1 UIG (§ 1 Abs. 4 Nr. 1 UmwRG) oder Faktoren im Sinn von § 2 Abs. 3 Nr. 2 UIG (§ 1 Abs. 4 Nr. 2 UmwRG) beziehen. Diese Konkretisierung erfolgte nach Maßgabe der zwingend zu beachtenden Vorgabe von Art. 2 Abs. 2 AK und der nationalen Ausprägung in § 2 Abs. 3 Nr. 1 und 2 UIG (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs 18/9526, S. 38). Für weitergehende Prüfungen kann die Spruchpraxis des Compliance Committees der Aarhus-Konvention herangezogen werden (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs. 18/9526, S. 36). Umweltbezogene innerstaatliche Rechtsvorschriften beschränken sich nach der Spruchpraxis des Compliance Committees nicht auf Rechtsvorschrif-

ten, in denen der Begriff „Umwelt“ im Titel oder der Überschrift vorkommt. Entscheidender Faktor ist allein, ob sich die betreffende Rechtsvorschrift in irgendeiner Weise auf die Umwelt bezieht (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs 18/9526, S. 32). Zweifels- ohne können auch Vorschriften des Baugesetzbuchs zu den umweltbezogenen Rechtsvorschriften in diesem Sinn zählen. Dies kann jedoch nur für diejenigen Vor- schriften des Baugesetzbuchs gelten, die tatsächlich sich in irgendeiner Weise auf die Umwelt beziehen. So sind sicherlich Vorschriften des Baugesetzbuchs zum Er- schließungsbeitrag, zu Sanierungssatzungen oder zur Städtebauförderung nicht auf die Umwelt bezogen. Es ist daher im Einzelfall zu prüfen, ob eine umweltbezogene Rechtsvorschrift im Sinn des § 1 Abs. 4 UmwRG vorliegt.

- 9 Bei einer Baugenehmigung oder einer Teilbaugenehmigung nach § 30 BauGB kommen bei der Zulassungsentscheidung gerade keine umweltbezogenen Rechtsvor- schriften im obigen Sinn zur Anwendung. § 30 BauGB selbst stellt in seinen Voraus- setzungen allein auf die Festsetzungen des Bebauungsplans und die gesicherte Er- schließung ab (§ 30 Abs. 1 bzw. Abs. 2 BauGB). Im Gegensatz dazu verweist § 35 Abs. 3 Nr. 5 BauGB ausdrücklich auf die Belange des Naturschutzes als öffentlichen Belang. Dafür, dass im Rahmen des § 30 BauGB keine umweltbezogenen Rechts- vorschriften unmittelbar zur Anwendung kommen, spricht auch die Regelung des § 34 Abs. 8 BNatSchG, der ausdrücklich feststellt, dass § 34 Abs. 1 bis Abs. 7 BauGB nicht für Vorhaben im Sinn des § 29 BauGB in Gebieten mit Bebauungsplä- nen nach § 30 BauGB gilt. Vielmehr ist § 34 BNatSchG bereits im Rahmen des Bau- leitplanverfahrens zu prüfen. Unzweifelhaft sind im Aufstellungsverfahren eines Bau- leitplans umweltbezogene Rechtsvorschriften zu prüfen. Dies ergibt sich aus den Regelungen der §§ 1a, 2 Abs. 4 und § 2a BauGB. Die Prüfung der umweltbezogenen Rechtsvorschriften findet jedoch auf der Ebene der Bauleitplanung und nicht auf der Ebene der Zulassungsentscheidung eines einzelnen Vorhabens statt. Ein Bebau- ungsplan hat als Satzung nach § 10 Abs. 4 BauGB zwar Rechtsnormcharakter. Im Ergebnis stellt sich dieser jedoch als kommunale Rechtsvorschrift dar und nicht als Rechtsvorschrift des Bundes- oder Landesrechts. Entsprechend ist ein Bebauungs- plan keine umweltbezogene Rechtsvorschrift im Sinn des § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5; Abs. 4 UmwRG, sondern setzt solche vielmehr um. Zudem kann der Antragsteller gegen den Bebauungsplan selbst vorgehen. Insoweit ist seine Antragsbefugnis nach § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG unbestritten. § 34 Abs. 8 BNatSchG zeigt gerade, dass eine Doppelprüfung einerseits im Bebauungsplan und andererseits in der kon- kreten, auf dem Bebauungsplan fußenden Baugenehmigung vermieden werden soll- te.

- 10 b) Auch eine Pflicht zur richtlinienkonformen Rechtsfortbildung besteht insoweit nicht.

Denn eine solche setzt eine hinreichend bestimmte, klare, genaue und unbedingte, im Grundsatz unmittelbar anwendbare unionsrechtliche Vorschrift voraus (vgl. BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 213; OVG SH, B.v. 21.6.2016 – 12 LA 74/15 – ZUR 2017, 39). Art. 9 Abs. 3 AK stellt jedoch keine solche unionsrechtliche Vorschrift dar. Im Gegensatz zu Art. 9 Abs. 2 AK ist Absatz 3 bislang nicht auf unionsrechtlicher Ebene umgesetzt worden (vgl. BVerwG, U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 213 zum alten Recht, wonach der Gesetzgeber ausweislich der Denkschrift zur Ratifizierung der Aarhus-Konvention hinsichtlich der Verpflichtungen aus Art. 9 Abs. 3 AK keinen Änderungsbedarf im innerstaatlichen Recht gesehen hat, BT-Drs. 16/2497, S. 42/46; Epiney/Diezig/Pirkner/Reitemeyer, Aarhus-Konvention, 1. Aufl. 2018, Art. 9 Rn. 39). Daran hat sich auch durch die Änderung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes im Jahr 2017 nichts geändert. Der Gesetzgeber versteht das Umweltrechtsbehelfsgesetz weiterhin als abschließende Regelung, die lediglich im Hinblick auf die Völkerrechtswidrigkeit in zwei Punkten zu ergänzen war (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs 18/9526, S. 1).

- 11 c) Weiterhin ergibt sich auch keine Antragsbefugnis aus einer analogen Anwendung von § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 5 UmwRG. Eine Analogie erfordert eine vergleichbare Interessenlage und eine planwidrige Regelungslücke. Planwidrig ist eine Regelungslücke nur dann, wenn die in Rede stehende Interessenlage vom Gesetzgeber nicht gesehen wurde oder wegen späterer Veränderung der Umstände nicht gesehen werden konnte. Sofern der Gesetzgeber jedoch einen Sachverhalt grundsätzlich erkannt hat, aber in Bezug darauf keinen Regelungsbedarf gesehen hat, sind die geregelten Sachverhalte als abschließend zu betrachten und die Regelungslücke nicht als planwidrig einzuordnen. Bezüglich der alten Fassung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes war nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (vgl. U.v. 5.9.2013 – 7 C 21.12 – BVerwGE 147, 213; U.v. 19.12.2013 – 4 CN 14.12 – BVerwGE 149, 17) eine analoge Anwendung des umweltrechtlichen Verbandsklagerechts ausgeschlossen, da der Gesetzgeber den Anwendungsbereich des Gesetzes zum Zeitpunkt seiner Verabschiedung als abschließend verstanden, sich an diesem Verständnis auch nach der Novellierung nichts geändert und es daher an einer planwidrigen Regelungslücke gefehlt hat. Auch nach der Novellierung des Umweltrechtsbehelfsgesetzes im Jahr 2017 fehlt es an einer planwidrigen Regelungslücke für Sachverhalte außerhalb des in § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG normierten Katalogs von rechtsbehelfsfähigen Entscheidungen. Dies ergibt sich aus der Gesetzesbegründung sowie aus deren Hintergrund und den begleitenden Umständen der letzten Gesetzesänderung (vgl. Gesetzesbegründung, BT-Drs 18/9526, S. 1).

- 12 d) Es ist für den Senat nicht erkennbar, warum das Erstgericht inzident den Bebau-

ungsplan hätte überprüfen und verwerfen sollen. Im Hinblick auf den Bebauungsplan steht dem Antragsteller unbestritten eine Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO i.V.m. § 2 Abs. 1, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 UmwRG zu. § 47 Abs. 6 VwGO enthält die Möglichkeit eines Eilrechtsschutzes. Der Antragsteller ist insoweit nicht rechtsschutzlos gestellt. Hinsichtlich der Effektivität des Eilrechtsschutzes ist darauf hinzuweisen, dass bei einem unmittelbar nach Inkrafttreten des Bebauungsplans am 18. Oktober 2017 gestellten Eilantrag durchaus noch die Möglichkeit bestanden hätte, die am 9. November 2017 ergangene Baugenehmigung oder die am 29. November 2017 ergangene Teilbaugenehmigung zu verhindern und sei es nur vorläufig durch Erlass eines sogenannten „Schiebebeschlusses“.

- 13 Auch die Tatsache, dass ein Eilrechtsbehelf nach § 47 Abs. 6 VwGO andere Anforderungen hat als ein Eilrechtsbehelf nach § 80a Abs. 3, § 80 Abs. 5 VwGO, führt nicht zu einer Antragsbefugnis des Antragstellers im vorliegenden Verfahren. Es wird nochmals darauf hingewiesen, dass der Gesetzgeber bewusst die Rechtsbehelfsmöglichkeiten im Rahmen einer Verbandsklage eingeschränkt gefasst und an unterschiedliche Voraussetzungen geknüpft hat. Es ist nicht erkennbar, dass die Möglichkeit des § 47 Abs. 6 VwGO den Antragsteller faktisch schutzlos stellt und damit einen effektiven Zugang zu den Gerichten unterbindet.
- 14 3. Die Kostenentscheidung ergibt sich aus § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.
- 15 Die Streitwertfestsetzung beruht auf §§ 47, 53 Abs. 2 Nr. 2, 52 Abs. 1 GKG.

Dr. Bauer

Winkler

Dr. Volckens