



**03.04.2023**

## Wichtige neue Entscheidung

### Bauplanungsrecht: Rechtsschutzbedürfnis eines Umweltverbandes für einen Normenkontrollantrag gegen einen bereits umgesetzten Bebauungsplan

§ 47 Abs. 1 Nr. 1, Abs. 2 Satz 1 VwGO, § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4, § 2 Abs. 1 UmwRG

Normenkontrollantrag  
Rechtsschutzbedürfnis  
Vollständig umgesetzter Bebauungsplan  
Umweltverband

*Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24.01.2023, Az. 4 CN 8.21*

### Leitsatz:

Das Rechtsschutzbedürfnis für einen Normenkontrollantrag nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO eines nach § 2 Abs. 1 UmwRG antragsbefugten Umweltverbandes entfällt nicht deshalb, weil der angegriffene Bebauungsplan bereits vollständig umgesetzt ist.

### Hinweise:

1. Der Antragsteller, eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, wendet sich gegen einen vorhabenbezogenen Bebauungsplan der Antragsgegnerin. Die gegen die Baugenehmigung des Vorhabens eingeleiteten Eil- und Klageverfahren blieben erfolglos. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof (BayVGh) lehnte den

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

Normenkontrollantrag mit Beschluss vom 10.12.2020 (Az. 2 N 18.632, juris) als unzulässig ab, weil die Baugenehmigung bestandskräftig und das Vorhaben nahezu abgeschlossen sei. Dem Antragsteller fehle aus diesem Grund das notwendige Rechtsschutzbedürfnis, da nicht erkennbar sei, inwiefern sich seine Rechtsstellung verbessern könne, wenn die gewünschte Entscheidung, den Bebauungsplan für unwirksam, zu erklären, ergehen würde. Die Revision wurde nicht zugelassen.

Auf die vom Antragsteller eingelegte erhobene Nichtzulassungsbeschwerde ließ das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG) die Revision zunächst zu, hob anschließend die Entscheidung des BayVGH vom 10.12.2020 auf und verwies die Sache zur anderweitigen Verhandlung und Entscheidung zurück an den BayVGH.

Das BVerwG stellt zunächst klar, dass das Erfordernis des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses bei Normenkontrollanträgen gleichermaßen für natürliche und juristische Personen wie Behörden gelte. Für anerkannte Umweltverbände gelte nichts Anderes, da diese nach § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 UmwRG nur „Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung“ einlegen könnten. Das Erfordernis eines allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses auch für Rechtsbehelfe von Umweltverbänden sei mit Unions- und Völkerrecht, insbesondere Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13.12.2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung vereinbar.

Allerdings seien an das Rechtsschutzbedürfnis für Normenkontrollanträge von Umweltverbänden keine hohen Anforderungen zu stellen. Es liege mit der nach § 2 Abs. 1 UmwRG bestehenden Antragsbefugnis grundsätzlich vor. Anders als bei natürlichen und juristischen Personen bedarf es keiner Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO. Der Umweltverband werde nicht im eigenen Namen, sondern altruistisch zur Förderung der Ziele des Umweltschutzes tätig. Aus diesem Grund kann im Rahmen des Rechtsschutzbedürfnisses nicht maßgeblich darauf abgestellt werden, dass der Umweltverband im Normenkontrollverfahren „seine Rechtsstellung verbessert“.

In der Folge kommt das BVerwG zu dem Schluss, dass die Rechtsprechung zum Entfall des Rechtsschutzbedürfnisses bei Normenkontrollverfahren, bei denen der angegriffene Bebauungsplan vollständig verwirklicht ist (vgl. BVerwG, Urteil vom 25.06.2020, Az. 4 CN 5.18, juris Rn. 19 m.w.N.), nur für Plannachbarn entwickelt wurde und auf den Normenkontrollantrag eines Umweltverbandes aus den genannten Gründen nicht übertragbar sei (Rn.12). Für diesen gehe es nicht um seine „Rechtsstellung“, die er durch einen Normenkontrollantrag verbessern möchte, sondern darum, ob der Umweltverband noch Verbesserungen zum Schutz der Umwelt erreichen könne. Das sei nach Auffassung des BVerwG auch dann grundsätzlich zu bejahen, wenn der angefochtene Bebauungsplan bereits vollständig umgesetzt wurde, denn im Falle eines erfolgreichen Normenkontrollantrags bestehe die Möglichkeit einer erneuten Bauleitplanung, auf die ein Umweltverband bei UVP- oder SUP-pflichtigen Bebauungsplänen hinwirken könne. Eine solche Neuplanung könne zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beitragen, weil nicht ausgeschlossen sei, dass sich der Plangeber bei Unwirksamkeit des Bebauungsplans für eine für die Umwelt günstigere Planung entscheide. In die Neuplanung könnten zudem die Erkenntnisse aus dem Normenkontrollverfahren einfließen.

2. Nachdem das BVerwG ausdrücklich auf die Unterschiedlichkeit der Interessen von natürlichen und juristischen Personen sowie Behörden einerseits und denen eines anerkannten Umweltverbands andererseits im Normenkontrollverfahren hingewiesen und seine Entscheidung gerade hierauf gestützt hat, dürfte es nach Auffassung der Landesrechtsanwaltschaft Bayern im Übrigen beim Entfall des allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses im Rahmen eines Normenkontrollverfahrens bleiben, wenn der angegriffene Bebauungsplan derart verwirklicht wurde, dass sich die Rechtsstellung des Antragstellers mit Erlass der gewünschten gerichtlichen Entscheidung nicht mehr verbessern würde. Für Normenkontrollverfahren anerkannter Umweltverbände ist die Entscheidung jedoch von sehr hoher praktischer Relevanz.



Bundesverwaltungsgericht

**IM NAMEN DES VOLKES**

**URTEIL**

BVerwG 4 CN 8.21  
2 N 18.632

Verkündet  
am 24. Januar 2023

...

Justizhauptsekretärin  
als Urkundsbeamtin der Geschäftsstelle

In der Normenkontrollsache



ECLI:DE:BVerwG:2023:240123U4CN8.21.0

hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts  
auf die mündliche Verhandlung vom 24. Januar 2023  
durch die Vorsitzende Richterin am Bundesverwaltungsgericht Schipper und  
die Richter am Bundesverwaltungsgericht Brandt, Dr. Decker und  
Prof. Dr. Külpmann und die Richterin am Bundesverwaltungsgericht  
Dr. Emmenegger

für Recht erkannt:

Auf die Revision des Antragstellers wird der Beschluss des  
Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 10. Dezember  
2020 aufgehoben.

Die Sache wird zur anderweitigen Verhandlung und Ent-  
scheidung an den Bayerischen Verwaltungsgerichtshof zu-  
rückverwiesen.

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

## G r ü n d e :

### I

- 1 Der Antragsteller, eine nach § 3 UmwRG anerkannte Vereinigung, wendet sich gegen den vorhabenbezogenen Bebauungsplan Nr. 110 "Therme und Freizeitbad, Eissporthalle" der Antragsgegnerin.
- 2 Der am 13. Dezember 2017 als Satzung beschlossene und am 24. Februar 2018 bekannt gemachte Bebauungsplan überplant ein ca. 8,3 ha großes, östlich der Insel L. zwischen der Bahnlinie L.-B. und dem Bo. gelegenes Gebiet. Er ermöglicht den Bau einer Therme mit Saunalandschaft (inklusive weitläufig gestaltetem Außenbereich), Hallen- und Freibad, drei Restaurantbetrieben und Fitnessbereich und schreibt eine Eissporthalle fest. Festgesetzt wird ein Sondergebiet.
- 3 Mit Bescheid vom 23. Februar 2018 erteilte die Antragsgegnerin der T. GmbH die Baugenehmigung für das Vorhaben "Neubau eines Hallen- und Freibades mit Rutschenanlage, Außensauna, Freibadgebäude und Parkplatz". Die hiergegen vom Antragsteller eingeleiteten Eil- und Klageverfahren blieben erfolglos.
- 4 Der Verwaltungsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag abgelehnt. Er sei nachträglich unzulässig geworden. Dem Antragsteller fehle das erforderliche Rechtsschutzbedürfnis. Mit der bestandskräftigen Baugenehmigung sei der angegriffene vorhabenbezogene Bebauungsplan vollständig ausgefüllt. Eine weitere Genehmigung könne nicht erteilt werden. Das Bauvorhaben sei zwar noch nicht vollständig verwirklicht. Die Fertigstellung befinde sich jedoch in der Endphase. Es sei nicht vorgetragen oder ersichtlich, inwiefern sich die Rechtsstellung des Antragstellers verbessern könne, wenn der Bebauungsplan für unwirksam erklärt werde.
- 5 Mit seiner Revision rügt der Antragsteller, dass der angefochtene Beschluss das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis zu Unrecht verneine und das Gebot des effektiven Rechtsschutzes gemäß Art. 19 Abs. 4 Satz 1 GG i. V. m. Unions- und Völkerrecht verletze. Ferner habe der Verwaltungsgerichtshof nicht ohne mündliche Verhandlung entscheiden dürfen.

6 Die Antragsgegnerin verteidigt die angefochtene Entscheidung. Das Vorhaben sei inzwischen vollständig umgesetzt und in Betrieb.

## II

7 Die zulässige Revision ist begründet. Der angefochtene Beschluss verstößt gegen Bundesrecht (§ 137 Abs. 1 VwGO). Der Verwaltungsgerichtshof hat den Normenkontrollantrag zu Unrecht als unzulässig abgelehnt. Da bisher keine Feststellungen zur Begründetheit getroffen worden sind, ist die Sache zur erneuten Verhandlung und Entscheidung an den Verwaltungsgerichtshof zurückzuverweisen (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

8 1. Das Rechtsschutzbedürfnis liegt vor.

9 Das Erfordernis eines allgemeinen Rechtsschutzbedürfnisses soll verhindern, dass ein Gericht mit einem nutzlosen Anliegen befasst wird. Das lässt sich aus dem auch im Prozessrecht geltenden Gebot von Treu und Glauben, dem Verbot des Missbrauchs prozessualer Rechte und dem gleichfalls für die Gerichte geltenden Grundsatz der Effizienz staatlichen Handelns ableiten (vgl. BVerfG, Beschluss vom 5. Dezember 2001 - 2 BvR 527/99 u. a. - BVerfGE 104, 220 <232>). Insoweit ist das allgemeine Rechtsschutzbedürfnis eine für alle der Verwaltungsgerichtsordnung unterliegenden Verfahren einheitliche, ungeschriebene Zulässigkeitsvoraussetzung (statt vieler: Sodan, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 42 Rn. 335; Ziekow, ebenda, § 47 Rn. 128). Bei Normenkontrollanträgen gilt es gleichermaßen für natürliche und juristische Personen wie für Behörden (Hoppe, in: Eyermann, VwGO, 16. Aufl. 2022, § 47 VwGO Rn. 55) und auch für einen anerkannten Umweltverband. Das folgt bereits aus § 2 Abs. 1 Satz 1 Halbs. 1 UmwRG, wonach eine Umweltvereinigung (nur) "Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung" einlegen kann.

- 10 Aus Unions- oder Völkervertragsrecht ergibt sich nichts Gegenteiliges. Soweit Art. 11 Abs. 1 der Richtlinie 2011/92/EU des Europäischen Parlaments und des Rates vom 13. Dezember 2011 über die Umweltverträglichkeitsprüfung bei bestimmten öffentlichen und privaten Projekten (ABl. 2012 L 26 S. 1) - UVP-Richtlinie - und Art. 9 Abs. 2 und 3 des Übereinkommens über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten vom 25. Juni 1998 (Aarhus-Konvention - AK, BGBl. 2006 II S. 1251) Rechtsschutzmöglichkeiten für Umweltverbände einfordern, ist dieser Verpflichtung durch § 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 und 4 UmwRG in Bezug auf Bebauungspläne, die nach der UVP-Richtlinie einer Umweltverträglichkeitsprüfung oder nach der Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme (ABl. L 197 S. 30) - SUP-Richtlinie - einer Strategischen Umweltprüfung bedürfen, Genüge getan. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs bleibt es nach dem Grundsatz der Verfahrensautonomie der Mitgliedstaaten diesen überlassen, im Rahmen der Ausgestaltung ihres Prozessrechts die Verfahrensmodalitäten für derartige Rechtsbehelfe zu normieren. Begrenzt wird die mitgliedstaatliche Befugnis bei der Regelung von Zulässigkeitsvoraussetzungen allerdings durch den Äquivalenzgrundsatz und den Effektivitätsgrundsatz (EuGH, Urteile vom 8. März 2011 - C-240/09 [ECLI:EU:C:2011:125], Zoskupenie - Rn. 48, vom 12. Mai 2011 - C-115/09 [ECLI:EU:C:2011:289], BUND - Rn. 43 und vom 29. Juli 2019 - C-411/17 [ECLI:EU:C:2019:622], Inter-Environnement Wallonie - Rn. 171).
- 11 Diese Grenzen sind hier nicht überschritten. Ein Konflikt mit dem Grundsatz der Äquivalenz als dem Gebot, unionsrechtliche Sachverhalte nicht ungünstiger als gleichartige Sachverhalte innerstaatlicher Art zu regeln, ist bei verfahrensartübergreifenden allgemeinen Zulässigkeitsanforderungen ausgeschlossen. Der Grundsatz der Effektivität verlangt, dass die Anwendung mitgliedstaatlicher Rechtsvorschriften die Ausübung der durch die Unionsrechtsverordnung verliehenen Rechte nicht praktisch unmöglich macht oder übermäßig erschwert. Das steht hier nicht zu befürchten, wenn die Nutzlosigkeit der Inanspruchnahme gerichtlichen Rechtsschutzes an der Funktion der Umweltverbandsklage gemessen wird.

- 12 An das Rechtsschutzbedürfnis für Normenkontrollanträge von Umweltverbänden sind keine hohen Anforderungen zu stellen. Es ist bei einer nach § 2 Abs. 1 UmwRG bestehenden Antragsbefugnis grundsätzlich gegeben. Anders als bei einem Antrag eines Antragstellers nach § 47 Abs. 2 Satz 1 Alt. 1 VwGO, der eine Rechtsverletzung geltend machen muss, entfällt es nicht ausnahmsweise dann, wenn der angegriffene Bebauungsplan bereits vollständig vollzogen ist und die Rechtsstellung des Antragstellers durch einen erfolgreichen Angriff auf den Bebauungsplan nicht mehr aktuell verbessert werden kann. Diese in der Rechtsprechung zu Plannachbarn entwickelte Fallgruppe (vgl. BVerwG, Urteil vom 25. Juni 2020 - 4 CN 5.18 - BVerwGE 169, 29 Rn. 19 m. w. N.) ist auf den Normenkontrollantrag eines Umweltverbandes nicht übertragbar. Das folgt aus der besonderen Rolle, die Umweltverbänden im deutschen Prozessrecht – in Umsetzung unionsrechtlicher Vorgaben – eingeräumt wird. Sie können, auch ohne eine Verletzung in eigenen Rechten geltend machen zu müssen, Rechtsbehelfe nach Maßgabe der Verwaltungsgerichtsordnung gegen Entscheidungen nach § 1 Abs. 1 Satz 1 UmwRG einlegen, wenn die in § 2 Abs. 1 Satz 1 und 2 UmwRG genannten Voraussetzungen erfüllt sind. Damit bedarf es für die Einleitung eines Normenkontrollverfahrens nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO gegen einen Bebauungsplan – anders als bei natürlichen oder juristischen Personen – keiner Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO. Daran anknüpfend ist es nicht gerechtfertigt, für das Rechtsschutzbedürfnis eines Umweltverbandes maßgeblich darauf abzustellen, ob sich durch den Erfolg im Normenkontrollverfahren "seine Rechtsstellung verbessert". Denn der Umweltverband wird nicht im eigenen Interesse, sondern altruistisch zur Förderung der Ziele des Umweltschutzes tätig. Es geht mithin nicht um seine "Rechtsstellung", die er durch einen Normenkontrollantrag verbessern möchte, sondern darum, ob der Umweltverband noch Verbesserungen zum Schutz der Umwelt erreichen kann.
- 13 Das ist auch dann grundsätzlich zu bejahen, wenn der angefochtene Bebauungsplan bereits vollständig umgesetzt wurde. Denn sollte der Normenkontrollantrag erfolgreich sein, besteht die Möglichkeit einer erneuten Bauleitplanung. Auf eine solche Neuplanung kann ein Umweltverband bei UVP- oder SUP-pflichtigen Bebauungsplänen hinwirken. Eine Neuplanung kann zu einer Verbesserung des Umweltschutzes beitragen, weil nicht ausgeschlossen ist, dass

sich der Plangeber bei Unwirksamkeit des Bebauungsplans für eine für die Umwelt günstigere Planung entscheidet (vgl. auch BVerwG, Urteile vom 23. April 2002 - 4 CN 3.01 - Buchholz 310 § 47 VwGO Nr. 156 S. 88 und vom 13. Dezember 2018 - 4 CN 3.18 - BVerwGE 164, 74 Rn. 15) und etwa zusätzliche Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen aufgrund der Eingriffsregelung nach dem Bundesnaturschutzgesetz (§ 1a Abs. 3 Satz 2, § 9 Abs. 1a, § 200a BauGB) festsetzt. In die Neuplanung können zudem die Erkenntnisse aus dem Normenkontrollverfahren einfließen.

- 14 2. Das angefochtene Urteil erweist sich nicht aus anderen Gründen im Ergebnis als richtig (§ 144 Abs. 4 VwGO). Da der Verwaltungsgerichtshof bisher nicht zur Begründetheit des Normenkontrollantrages verhandelt und folglich hierzu auch keine Feststellungen getroffen hat, zwingt dies zur Zurückverweisung (§ 144 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 VwGO).

Schipper

Brandt

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

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

Dr. Decker

Prof. Dr. Külpmann

Dr. Emmenegger