

Die Antragsbefugnis bei der Normenkontrolle von Bebauungsplänen nach dem 6. VwGOÄndG

Zugleich ein Beitrag zur Diskussion
um ein subjektives öffentliches Recht
auf gerechte Abwägung

Von

Peter Schütz



Duncker & Humblot · Berlin

Inhaltsverzeichnis

	Einleitung	19
§ 1	Problemaufriß	19
	1. § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F.: Kontinuität oder Veränderung?	21
	2. Das Recht auf gerechte Abwägung – Kunstgriff oder zutreffende subjektivrechtliche Konturierung des Abwägungsgebots?	26
	3. Vom Recht auf gerechte Abwägung zum abzuwägenden Recht	28
§ 2	Thematische Begrenzung und Gang der Darstellung	32
	1. Der Gegenstand der Untersuchung	32
	a) Die Normenkontrolle von Bebauungsplänen als Referenzgebiet ...	33
	b) Die Begrenzung auf die Antragsbefugnis natürlicher und juristischer Personen (ohne Gemeinden)	35
	2. Der Gang der Darstellung	38
	Erster Teil	
	Die Neufassung des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO im Widerstreit der Meinungen	42
	<i>1. Abschnitt</i>	
	Die Dogmatik zum Nachteilsbegriff des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO a.F. als Ausgangspunkt	42
	1. Unterabschnitt	
	Die Entwicklung bis zum 6. VwGOÄndG	42
§ 3	Die Leitentscheidung des BVerwG – BVerwGE 59, 87	43
§ 4	Kritik und Fortentwicklung	48
	1. Die Kritik im Schrifttum	48
	2. Der Beschluß des BVerwG vom 11.11.1988	50
§ 5	Fallgruppen zum Nachteilsbegriff	52
	1. Nachteil kraft „Rechtsbeeinträchtigung“ (Fallgruppe 1)	52
	2. Nachteil aufgrund der Beeinträchtigung abwägungsrelevanter Belange gemäß BVerwGE 59, 87 (Fallgruppe 2)	60

a) Nachteil aufgrund der Beeinträchtigung normativ erfaßter Interessen	62
b) Nachteil aufgrund der Beeinträchtigung sonstiger abwägungsrelevanter Interessen	65
2. Unterabschnitt	
„Nachteil“ als offenes Kriterium zur Steuerung der Initiativberechtigung	
	70
§ 6 Das Regelungsmodell	70
§ 7 Die Orientierung der herrschenden Meinung am materiellen Recht	72
§ 8 Zusammenfassung	76
2. Abschnitt	
Das Meinungsbild zum Veränderungspotential des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F. im Bereich der Antragsbefugnis	
	78
1. Unterabschnitt	
Die Neuregelung der Antragsbefugnis durch das 6. VwGOÄndG	
	78
§ 9 Die Regelungsintention des Gesetzgebers	78
§ 10 Die Diskussion im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens	83
§ 11 Reaktionen der Fachöffentlichkeit	86
2. Unterabschnitt	
Die Annäherung von Rechtsprechung und Literatur an die Neuregelung der Antragsbefugnis	
	89
§ 12 Allgemeine Stellungnahmen	89
§ 13 Stellungnahmen zu Konstellationen, in denen die Antragsbefugnis bislang verneint wurde	93
§ 14 Stellungnahmen zu Konstellationen, in denen die Antragsbefugnis bislang bejaht wurde	95
1. Veränderungspotential in Fallgruppe 1 (Nachteil kraft „Rechtsbeeinträchtigung“)	95
a) Eigentümer im Plangebiet	95
aa) Die Literatur	95
bb) Das Bundesverwaltungsgericht	97
b) Der Beurteilungszeitpunkt für die Rechtsverletzung	102
c) Nichteigentümer im Plangebiet, insbesondere obligatorisch Berechtigte	103
2. Veränderungspotential in Fallgruppe 2 (Nachteil aufgrund der Beeinträchtigung abwägungserheblicher Belange)	105

3. Unterabschnitt

**Die Prämissen der verschiedenen Auffassungen:
Versuch einer Systematisierung** 109

§ 15 Die Kontinuitätstheorie 109

- 1. Die These vom Nachvollzug der früheren Rechtsprechung durch den Gesetzgeber 110
- 2. Die These vom subjektiven öffentlichen Recht auf gerechte Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB 111
- 3. Die These von der Geltung der „Möglichkeitstheorie“ im Rahmen des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F. 114
- 4. Zusammenfassung 118

§ 16 Die Theorie von der prozeßrechtlichen Einschränkung der Antragsbefugnis (prozeßrechtliche Theorie) 118

§ 17 Die Theorie von der materiellrechtlichen Einschränkung der Antragsbefugnis (materiellrechtliche Theorie) 121

§ 18 Die Wesensänderungstheorie 125

Zweiter Teil

**Dogmatische Hauptprobleme der Antragsbefugnis
bei der Normenkontrolle von Bebauungsplänen
nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F.** 128

1. Abschnitt

**Grundlagen: Rechtscharakter und Funktion der
prinzipalen Normenkontrolle nach dem 6. VwGOÄndG** 128

1. Unterabschnitt

**Der Streit um Rechtscharakter und Funktion des
Normenkontrollverfahrens nach altem Recht** 130

§ 19 Die herrschende Auffassung von der Doppelfunktion des Normenkontrollverfahrens 130

§ 20 Subjektiver Rechtsschutz und objektive Rechtskontrolle 133

§ 21 Die Zuordnung der prinzipalen Normenkontrolle alten Rechts 139

- 1. Funktionen der prinzipalen Normenkontrolle alten Rechts 139
 - a) Objektive Funktion 139
 - b) Rechtsschutzfunktion 141
- 2. Individualschutz als Strukturprinzip des Normenkontrollverfahrens? .. 146
- 3. Ergebnis 149

2. Unterabschnitt

**Der Einfluß des 6. VwGOÄndG auf Rechtscharakter
und Funktion der prinzipalen Normenkontrolle** 150

- § 22 Der Rechtscharakter der prinzipalen Normenkontrolle nach dem 6. VwGOÄndG 150
1. Subjektivierung des Kontrollzugriffs? 151
2. Die prinzipale Normenkontrolle als objektives Beanstandungsverfahren mit subjektivrechtlicher Zulässigkeitschürde 153
- § 23 Die Funktionen der prinzipalen Normenkontrolle nach dem 6. VwGOÄndG 156

2. Abschnitt

Die subjektivrechtliche Dimensionierung des Abwägungsgebots 162

1. Unterabschnitt

Horizonte eines Rechts auf gerechte Abwägung 162

- § 24 Die subjektivrechtliche Re-Formulierung der Nachteilsjudikatur auf der Grundlage eines Rechts auf gerechte Abwägung 163
- § 25 Die Anerkennung eines Rechts auf gerechte Abwägung im Fachplanungsrecht 170
1. Das „B 42“-Urteil als Ursprung des Konzepts eines Rechts auf gerechte Abwägung 170
2. Das dreistufige Rechtsschutzmodell der herrschenden Meinung bei fachplanerischen Abwägungsentscheidungen 172
- a) Abwägungsrelevante Belange des Plannachbarn unterhalb der Ebene subjektiver Rechte 172
- b) Subjektive Rechte des Plannachbarn 176
- c) Das Grundeigentum als Enteignungsobjekt 179
- § 26 Die Entwicklung der baurechtlichen Rechtsprechung zum Recht auf gerechte Abwägung 179
1. Das Urteil des BVerwG vom 29.07.1977 180
2. Der Beschluß des BVerwG vom 16.12.1992 181
3. Der Beschluß des BVerwG vom 28.07.1994 182
4. Das Urteil des BVerwG vom 24.09.1998 185
- § 27 Zusammenfassung 186

2. Unterabschnitt

**Argumente pro und contra ein Recht auf
gerechte Abwägung gemäß § 1 Abs. 6 BauGB** 191

- § 28 Die Parallele zum Fachplanungsrecht 191

§ 29 Sonstige Parallelen	195
1. Rechtsschutz gegen straßenverkehrsrechtliche Anordnungen nach § 45 StVO	195
2. Amtshaftungsrecht	199
§ 30 Die Argumentation aus § 1 Abs. 6 BauGB	203
1. Argumente für ein Recht auf gerechte Abwägung	203
a) Der schutznormtheoretische Ansatz	203
b) Der abwägungsdogmatische Ansatz	204
c) Der teleologisch-prozessuale Ansatz	206
2. Argumente gegen ein Recht auf gerechte Abwägung	209
a) Die Abgrenzbarkeit des Personenkreises	209
b) § 2 Abs. 3 BauGB	209
c) Das Bedarfsargument	213
d) § 214 Abs. 3 S. 2 BauGB	214
e) Der prozessuale Ansatz	215
3. Zusammenfassung	218

3. Unterabschnitt

Stellungnahme und eigener Ansatz

219

§ 31 Das subjektive Recht in der Abwägung	219
1. Der verfassungsrechtliche Hintergrund des Abwägungsgebots	219
2. Der Schutzgehalt des Abwägungsgebots zugunsten subjektiver Rechte	224
§ 32 Subjektive Rechte aufgrund der Abwägung?	227
1. Die relevanten Konstellationen	228
2. Die publizistische Funktion des Abwägungsgebots	231
a) Der situative Ansatz	231
b) Der präventive Ansatz	233
c) Zusammenfassung	238
3. Die Problematik der schutznormtheoretischen Fragestellung	238
4. Subjektivierung des Abwägungsgebots zugunsten der betroffenen Privatbelange?	243
a) Die Struktur planerischer Abwägung als Ausgangspunkt	244
b) Materielle Schutzwirkung des Abwägungsgebots gegen planerische Mißgriffe?	251
5. Zusammenfassung	258

3. Abschnitt

Die Darlegungslast des Antragstellers

260

§ 33 Das Steuerungspotential der Darlegungslast im Normenkontrollverfahren ..	260
§ 34 Das Anforderungsprofil	264

1. Die verschiedenen Meinungen	264
2. Stellungnahme	268

Dritter Teil

Einzelfragen zur Antragsbefugnis bei der Normenkontrolle von Bebauungsplänen nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F.	278
---	------------

1. Abschnitt

Fallgruppenübergreifende Fragen	278
--	------------

§ 35 Die Konzeption der Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F. .	278
1. Die subjektivrechtliche Ausrichtung der Norm	278
2. Zeitliche Aspekte der Rechtsverletzung	281
3. Das Verhältnis der Antragsbefugnis zum allgemeinen Rechtsschutzbe- dürfnis	283
§ 36 Die Normbezogenheit der Rechtsverletzung	287
1. Das Sachproblem	287
2. Dazwischentretende Einzelakte	288
a) Unmittelbarer Normvollzug (Baugenehmigung)	289
b) Eigenständige Rechtsakte	292
aa) Immissionsschutzrechtliche Genehmigungen	292
bb) Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen	293
§ 37 Antragsbefugnis und Teilnichtigkeit des Bebauungsplans	295
1. Die Rechtsprechung zu § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO a.F.	295
2. Beurteilung nach § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F.	298

2. Abschnitt

Exemplarische Fallgruppen	304
----------------------------------	------------

§ 38 Unmittelbar Planbetroffene	304
1. Eigentümer und eigentümerähnlich Berechtigte	304
2. Obligatorisch Berechtigte und vom Eigentümer verschiedene Bauan- tragsteller	311
3. Der Beurteilungszeitpunkt für die Rechtsverletzung	317
§ 39 Mittelbar Planbetroffene	321
1. Nachbarliche Verschonungsinteressen	321
a) Eigentümer und eigentümerähnlich Berechtigte	321
aa) Grundrechtlicher Mindestschutz	322
bb) Einfachrechtliche Schutznormen	324
cc) Abgelöste Nachbarrechte	326
dd) Rücksichtnahmeberechtigung	328

b) Obligatorisch Berechtigte	339
2. Wirtschaftliche Interessen	344
a) Konkurrenzinteressen	344
b) Sonstige wirtschaftliche Interessen	346

Schluß	348
---------------	-----



§ 40 Die Normenkontrolle zwischen objektiver Rechtskontrolle und subjektivem Rechtsschutzprinzip – ein Ausblick	348
1. Das konzeptionelle Defizit des § 47 Abs. 2 S. 1 VwGO n.F.	348
2. Entwicklungsalternativen der prinzipialen Normenkontrolle	351
a) Die Subjektivierung der Normenkontrolle nach dem Modell der Verletztenklage	352
b) Die Re-Objektivierung der Normenkontrolle	354
3. Stellungnahme	355
Literaturverzeichnis	358
Sachverzeichnis	379

Die in dieser Arbeit verwendeten Abkürzungen entsprechen dem Abkürzungsverzeichnis des von *Friedrich Schoch*, *Eberhard Schmidt-Aßmann* und *Rainer Pietzner* herausgegebenen VwGO-Kommentars.

Soweit Gerichtsentscheidungen ohne Angabe einer Fundstelle zitiert werden, sind zumindest die Leitsätze über die Datenbank JURIS verfügbar.