

Az.: 1 B 454/18

beglaubigte
Abschrift



SÄCHSISCHES OBERVERWALTUNGSGERICHT

Beschluss

In der Normenkontrollsache

1. der

2. der

- Antragstellerinnen -

prozessbevollmächtigt:

gegen

den Freistaat Sachsen
vertreten durch das Sächsische Staatsministerium des Innern
Wilhelm-Buck-Straße 2, 01097 Dresden

- Antragsgegner -

wegen

Wirksamkeit des Anhangs 8 der Anlage zu Ziffer I Nummer 1 der
Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Einführung
Technischer Baubestimmungen (VwV TB) vom 15. Dezember 2017
hier: Antrag nach § 47 Abs. 6 VwGO

hat der 1. Senat des Sächsischen Obergerverwaltungsgerichts durch den Vorsitzenden
Richter am Obergerverwaltungsgericht Meng, die Richterin am Obergerverwaltungsgericht
Schmidt-Rottmann, den Richter am Verwaltungsgericht Artus sowie die Richter am
Obergerverwaltungsgericht Kober und Dr. Pastor

am 11. Februar 2019

beschlossen:

Der Antrag wird abgelehnt.

Die Antragstellerinnen tragen die Kosten des Verfahrens.

Der Streitwert wird auf 25.000 € festgesetzt.

Gründe

I.

- 1 Die Antragstellerinnen produzieren Spanplatten und OSB-Platten, die sie in Deutschland sowie in anderen Staaten der Europäischen Union für die Verwendung im Bauwesen vertreiben lassen.
- 2 Sie wenden sich gegen Regelungen des Anhangs 8 der im Sächsischen Amtsblatt vom 11. Januar 2018 (SächsABL. S. 52) bekanntgemachten, auf der Grundlage von § 88a SächsBO erlassenen „Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Einführung Technischer Baubestimmungen (VwV TB)“ vom 15. Dezember 2017, nach denen in Sachsen ab dem 1. Januar 2019 nur noch solche Spanplatten und OSB-Platten vertrieben werden dürfen, die nachweislich näher bezeichnete Grenzwerte für flüchtige organische Verbindungen (VOC - volatile organic compound) einhalten.

- 3 Die Einführung von VOC-Grenzwerten in Verwaltungsvorschriften der Länder, die sich an der Muster-Verwaltungsvorschrift Technische Baubestimmung (MVV TB), Ausgabe 2017/1, orientieren, geht zurück auf eine Beschlussfassung der Bauministerkonferenz im Oktober 2015 und erfolgte nach Anhörung u. a. von Unternehmen und Verbänden der Holzwirtschaft auf der Grundlage von Arbeiten des Ausschusses für die gesundheitliche Bewertung von Bauprodukten (AgBB), eines 1997 von der Länderarbeitsgruppe „Umweltbezogener Gesundheitsschutz“ der Arbeitsgemeinschaft der obersten Landesgesundheitsbehörden geschaffenen Gremiums, in dem neben den Ländergesundheitsbehörden u. a. das Umweltbundesamt, das Deutsche Institut für Bautechnik (DIBt), die Bauministerkonferenz, die Bundesanstalt für Materialforschung und -prüfung sowie das Bundesinstitut für Risikobewertung vertreten sind.
- 4 Der Entwurf der MVV TB wurde vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie im Auftrag der Länder bei der Europäischen Kommission notifiziert (Art. 5 der Richtlinie EU 2015/1535), nach Ablauf der verlängerten Stillhaltefrist (Art. 6 Abs. 2 der vorgenannten Richtlinie) in den Gremien der Bauministerkonferenz abgestimmt und im Mai 2017 auf der Homepage des DIBt veröffentlicht. Im Juli 2017 erfolgten redaktionelle Änderungen der MVV TB, die anschließend am 31. August 2017 in elektronischer Form vom DIBt bekannt gemacht wurde.
- 5 Die angefochtene Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern (nachfolgend: SMI) trat am 12. Januar 2018 in Kraft, wobei die Anforderungen an die Nachweispflicht für VOC-Emissionen bereits mit Erlass des SMI vom 10. Januar 2018 auf Anregung von Vertretern der Holzindustrie bis zum 31. Dezember 2018 verlängert worden war, um den Herstellern betroffener Produkte Zeit für Anpassungen der Herstellungsprozesse einzuräumen.
- 6 Die Antragstellerinnen stellten am 14. Dezember 2018 beim Oberverwaltungsgericht einen Normenkontrollantrag gegen die Verwaltungsvorschrift, der unter dem Aktenzeichen 1 C 26/18 geführt wird. Sie halten die näher bezeichneten VOC-Grenzwerte sowie die entsprechende Nachweispflicht der Verwaltungsvorschrift für rechtswidrig. Die entsprechenden Regelungen führten zu einem unionsrechtswidrigen Vermarktungsverbot für Spanplatten und OSB-Platten aus Kiefernholz, weil sich der

natürliche VOC-Gehalt von Kiefernholz selbst durch Umstellungen von Produktionsprozessen nicht in dem erforderlichen Maß reduzieren lasse. Wie nahezu alle organischen Materialien emittierten auch unbehandelte Hölzer VOC in unterschiedlichen Konzentrationen. Kiefernholz weise wegen seines hohen Harzanteils deutliche höhere Konzentrationen auf als etwa Fichte, Buche oder Espe. Den Mitgliedstaaten der Union (einschließlich der Bundesländer) sei es im Anwendungsbereich der harmonisierten Vorschriften über Bauprodukte (hier: DIN EN 13986 - Holzwerkstoffe für die Verwendung im Bauwesen) von vornherein verwehrt, zusätzliche Produkteigenschaften vorzugeben. Die Verwaltungsvorschrift sei als unzulässige nationale „Nachregulierung“ anzusehen. Der gegen sie gerichtete Normenkontrollantrag sei statthaft, weil eine normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift vorliege.

- 7 Durch Erlass vom 18. Dezember 2018 verfügte das SMI u. a., dass die Nachweispflicht hinsichtlich der Anforderungen an VOC-Emissionen für OSB-Platten und kunstharzgebundene Spanplatten über den 31. Dezember 2018 hinaus bis zum 30. September 2019 ausgesetzt wird.
- 8 Die Antragstellerinnen haben am 21. Dezember 2018 den vorliegenden Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gestellt. Der Erlass einer einstweiligen Anordnung sei schon wegen der zu erwartenden Dauer des Hauptsacheverfahrens dringend geboten. Der Normenkontrollantrag sei mit Blick auf den Eingriff in die Berufsfreiheit und den allgemeinen Gleichheitssatz offensichtlich zulässig und begründet. Dazu vertiefen die Antragstellerinnen ihr Vorbringen aus dem Hauptsacheverfahren 1 C 26/18. Die Grenzwerte für VOC-Emissionen seien rechtswidrig. Nach derzeitigem Stand von Wissenschaft und Forschung gebe es keine gesicherten Erkenntnisse zu den Auswirkungen von VOC-Emissionen auf die menschliche Gesundheit. Soweit gesundheitsschädliche Wirkungen überhaupt in Betracht kämen, träten diese „nur im Fall exorbitant hoher Konzentrationen“ auf. Hierzu bedürfe es anerkanntermaßen „weiterer Tier- und Humanversuche“ sowie statistisch gesicherter Langzeitstudien. Für übliche VOC-Konzentrationen sei eine nachhaltige Gefährdung der menschlichen Gesundheit nicht belegt; wissenschaftlich gesicherte Grundlagen für die festgesetzten VOC-Grenzwerte lägen nicht vor. In anderen Mitgliedstaaten der Union gebe es keine VOC-Grenzwerte. Von den

angegriffenen Regelungen betroffen seien nicht nur Bauherren, sondern auch die Hersteller von Spanplatten, deren Produkte ohne die erforderlichen Nachweise über die Einhaltung der VOC-Grenzwerte nicht mehr verkehrsfähig seien. Eine rechtssichere Nachweisführung über VOC-Emissionen sei derzeit nicht möglich, weil die „Randbedingungen“ der Prüfungen noch nicht abschließend feststünden. Zudem nehme die Prüfung jeder Charge mindestens drei Monate in Anspruch, wobei mit schwankenden Prüfergebnissen zu rechnen sei. Prüfungen beim DIBt könnten nicht vor Ende 2019 abgeschlossen werden. Wegen des Ausschlusses von Kiefernholz vom deutschen Markt bedürfe es einer massiven Veränderung der Lagerlogistik sowie der Umstellung der Rezepturen von Span- und OSB-Platten. Der damit verbundene Aufwand sowie der Umsatzausfall ließen sich derzeit nicht seriös abschätzen. Den Antragstellerinnen, die jeweils rund 61 % ihres Gesamtumsatzes mit dem Vertrieb von Spanplatten in Deutschland machten, gehe eine gesamte Gruppe von preisgünstigen Rohstoffen verloren. Kiefernholz sei in der Anschaffung um etwa 20% günstiger als andere Holzsorten.

9 Die Antragstellerinnen beantragen,

durch den Erlass einer einstweiligen Anordnung die Anforderungen an bauliche Anlagen bezüglich des Gesundheitsschutzes in Anhang 8 der Anlage zu Ziffer I Nr. 1 der Verwaltungsvorschrift des Sächsischen Staatsministeriums des Innern zur Einführung technischer Baubestimmungen (VwV TB) vom 15. Dezember 2017 bis zur Entscheidung über den Normenkontrollantrag der Antragstellerinnen auszusetzen.

10 Der Antragsgegner beantragt,

den Antrag abzulehnen.

11 Er hält den Antrag für unbegründet. Ein Anordnungsanspruch sei nicht glaubhaft gemacht. Art. 8 Abs. 4 der Verordnung (EU) 305/2011 (Bauproduktenverordnung - BauPVO) hindere die Mitgliedstaaten nicht daran, weitergehende Anforderungen an Bauprodukte hinsichtlich VOC-Emissionen zu stellen. Die Harmonisierung im Bereich von Holzwerkstoffen zum Einsatz in Aufenthaltsräumen sei nicht abschließend. Die sich daraus ergebenden Konsequenzen für die Regelungsbefugnis der Mitgliedstaaten der Union sei Gegenstand eines Verfahrens vor dem Europäischen Gerichtshof (Rs. T-229/17). Schon mit Blick auf den Erlass des SMI vom 18.

Dezember 2018 sei der Erlass einer einstweiligen Anordnung weder zur Abwehr schwerer Nachteile noch aus anderem wichtigen Grund dringend geboten. Die Rechtslage in Sachsen unterscheide sich entgegen dem Antragsvorbringen nicht von der in Bayern oder Hessen. Auch für die Antragstellerinnen sei es bereits mit den ersten Anhörungen zur MusterVerwaltungsvorschrift im Jahr 2016 absehbar gewesen, dass künftig Anforderungen an VOC-Emissionen bei der Verwendung von Bauprodukten für Aufenthaltsräume gestellt werden.

- 12 Hinsichtlich der weiteren Einzelheiten des Sach- und Streitstands wird auf die Gerichtsakte, den vom SMI vorgelegten Verwaltungsvorgang (eine Heftung) sowie die Gerichtsakte des Hauptsacheverfahrens 1 C 26/18 Bezug genommen.

II.

- 13 Der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung ist abzulehnen, weil die Voraussetzungen des § 47 Abs. 6 VwGO im Zeitpunkt der Senatsentscheidung nicht vorliegen.
- 14 Die beantragte Aussetzung von näher bezeichneten Teilen der angegriffenen Verwaltungsvorschrift ist nicht zur Abwehr schwerer Nachteile oder aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten. Mit diesen Voraussetzungen stellt § 47 Abs. 6 VwGO an die Aussetzung des Vollzugs einer untergesetzlichen Norm erheblich strengere Anforderungen als § 123 VwGO sie an den Erlass einer einstweiligen Anordnung beim Vorliegen eines Anordnungsanspruchs und Anordnungsgrunds stellt (BVerwG, Beschl. v. 18. Mai 1998 - 4 VR 2.98 -, juris Rn. 3). Dringend geboten i. S. v. § 47 Abs. 6 VwGO ist der Erlass einer einstweiligen Anordnung bei offenen Erfolgsaussichten der Hauptsache, von denen im Zeitpunkt Entscheidung des Senats hinsichtlich des Normenkontrollverfahrens 1 C 26/18 auszugehen ist, nach der Rechtsprechung des für Baurecht zuständigen 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts, der sich der Normenkontrollsenat anschließt, nur, wenn die Folgen, die eintreten würden, wenn eine einstweilige Anordnung nicht erginge, der Normenkontrollantrag aber Erfolg hätte, die Nachteile, die entstünden, wenn die begehrte einstweilige Anordnung erlassen würde, der Normenkontrollantrag aber erfolglos bliebe, deutlich überwiegen (so BVerwG, Beschl. v. 25. Februar 2015 - 4 VR

5.14 (4 CN 4.14) -, juris Rn. 12; zum uneinheitlichen Prüfungsmaßstab bei § 47 Abs. 6 VwGO vgl. Nachweise bei Ziekow, in: Sodan/Ziekow, VwGO, 5. Aufl. 2018, § 47 Rn. 396 ff.).

- 15 Daran fehlt es hier. Die Übergangsfrist für die angegriffene Nachweispflicht hinsichtlich der VOC-Emissionen von OSB-Platten wurde durch den Erlass des SMI vom 18. Dezember 2018 bis zum 30. September 2019 verlängert. Damit unterscheidet sich die Rechtslage in Sachsen nicht von derjenigen in jenen im Schriftsatz vom 21. Dezember 2018 bezeichneten Bundesländern, in denen die Nachweispflicht zur Einhaltung der VOC-Grenzwerte wegen - so das Antragsvorbringen - ungeklärter „fachlicher Fragen“ bei den erforderlichen Produktprüfungen ebenfalls ausgesetzt wurde. Ergeht für den Zeitraum ab dem 30. September 2019 eine einstweilige Anordnung, bleibt der Normenkontrollantrag aber letztlich erfolglos, geht dies zu Lasten des vorbeugenden Gesundheitsschutzes für Personen in Aufenthaltsräumen, die VOC-Belastungen ausgesetzt sind, mögen die Auswirkungen von VOC auf die menschliche Gesundheit im Einzelnen auch noch nicht abschließend wissenschaftlich geklärt sein. Selbst die Antragstellerinnen, die auf ein laufendes mehrjähriges Forschungsprojekt des Bundesministeriums für Ernährung und Landwirtschaft („GesundHOLZ“) verweisen, räumen ein, dass gesundheitsschädliche Wirkungen in Betracht kommen können, wenn VOC-Emissionen mit „exorbitant hohen Konzentrationen“ auftreten (Schriftsatz v. 21. Dezember 2018, S. 4). Wird die einstweilige Anordnung abgelehnt und erweist sich der Normenkontrollantrag im Hauptsacheverfahren als zulässig und begründet, unterliegt die Vermarktung von OSB-Platten und Spanplatten aus Kiefernholz in Sachsen Einschränkungen, die die Antragstellerinnen nach eigenen Angaben schon im Vorfeld des Wirksamwerdens der Nachweispflicht zu einer Umstellung ihrer Produktion durch den Verzicht auf die Verarbeitung von Kiefernholz veranlassen wird. Weder der damit verbundene Aufwand für die Antragstellerinnen (und andere Produzenten) noch die Beschränkung der Produktauswahl im Bereich des Bauwesens überwiegen jedoch die Belange des vorbeugenden Gesundheitsschutzes. Dies gilt unabhängig davon, dass die Antragstellerinnen ausweislich der Antragsschrift nur einen Teil ihrer OSB- und Spanplattenproduktion für das Bauwesen in Sachsen vermarkten.

- 16 Mit Blick auf das anhängige Hauptsacheverfahren ist anzumerken, dass der Normenkontrollsenat einen Beschluss nach § 47 Abs. 6 VwGO jederzeit in analoger Anwendung von § 80 Abs. 7 Satz 1 VwGO ändern kann (so BVerwG, Beschl. v. 16. September 2015 - 4 VR 2.15 -, juris Rn. 4).
- 17 Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 1, § 159 Satz 1 VwGO.
- 18 Die Streitwertfestsetzung beruht auf § 53 Abs. 2 Nr. 2 i. V. m. § 52 Abs. 1 GKG; er entspricht der Hälfte des im Hauptsacheverfahren vorläufig festgesetzten Streitwerts.
- 19 Dieser Beschluss ist unanfechtbar (§ 152 Abs. 1 VwGO, § 68 Abs. 1 Satz 5 i. V. m. § 66 Abs. 3 Satz 3 GKG).

gez.:

Meng

Schmidt-Rottmann

Artus

gez.:

Kober

Pastor