

Diana Coulmas

12. Bundesrichtertagung des vhw zum Städtebaurecht in Bergisch Gladbach

Die vhw-Bundesrichtertagung zum Städtebaurecht hat Tradition. Und so versammelten sich am 4. Dezember 2017 im großen Saal des Kardinal-Schulte-Hauses rund 160 Gäste, um sich wieder aus erster Hand über die neuen höchstrichterlichen Entscheidungen zum Städtebaurecht zu unterrichten und diese mit den vier anwesenden Bundesrichtern zu diskutieren. Ausgewiesenen Baurechtsexperten ebenso wie Nichtjuristen wurde eine interessante Auswahl einschlägiger höchstrichterlicher Leitentscheidungen zum Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht vorgestellt und rechtssichere Wege für die Anwendung des immer komplexer werdenden Rechtsgebiets aufgezeigt. Fragen aus dem Kreis der Teilnehmer waren ausdrücklich willkommen, und die Gäste haben hiervon gerne Gebrauch gemacht.

Die Auswahl der von den vier Bundesrichtern präsentierten – teilweise noch nicht veröffentlichten – Entscheidungen bewegte sich in diesem Jahr insbesondere in den klassischen Terrains der Bauleitplanung und der Zulässigkeit von Vorhaben. Dabei stand neben allgemeinen und grundlegenden städtebaurechtlichen Fragen die Umsetzung der unionsrechtlichen Anforderungen an das städtebauliche Planungsgeschehen im Vordergrund. Es wurden zahlreiche Entscheidungen insbesondere zu folgenden Schwerpunkten vorgestellt und diskutiert:

- Planung (Aufstellungsverfahren, Festsetzungsinhalte, UVP-Recht),
- Zulässigkeit von Vorhaben (im Planbereich, im Innen- und im Außenbereich).

Über einige ausgewählte der vorgetragenen Entscheidungen soll im Folgenden berichtet und ein kleiner Einblick in das Spektrum der diskutierten Fälle und Themenbereiche gegeben werden.

Zulässigkeit von Planerhaltungsvorschriften bei UVP-pflichtigen Bebauungsplänen

Eingangs berichtete Prof. Dr. Christoph Külpmann zu einem Vorabentscheidungsersuchen, das das Bundesverwaltungsgericht an den Europäischen Gerichtshof gerichtet hat (Beschluss vom 14.03.2017, BVerwG, 4 CN 3.16). Die Entscheidung ist in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan ergangen, der die planungsrechtliche Voraussetzung für vier Windenergieanlagen schafft, die neben einem bereits bestehenden Windpark errichtet werden sollen. Der Plan war nach Auffassung des BVerwG nur in einem Punkt zu beanstanden: Die Gemeinde hatte zwar die Öffentlichkeit bei der Aufstellung des Plans beteiligt, die Bekanntmachung über die Auslegung des Planentwurfs genügte aber den gesetzlichen Anforder-

ungen nicht, weil hinreichende Angaben, welche umweltbezogenen Informationen bei der Gemeinde verfügbar waren, fehlten. Nach nationalem Recht wäre dieser Verfahrensfehler nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB unbeachtlich geworden, weil er trotz entsprechender Belehrung nicht innerhalb eines Jahres gegenüber der Gemeinde gerügt worden war. Damit wäre der Normenkontrollantrag abzulehnen gewesen.



Abb. 1: „Ausverkauft“: der große Saal des Kardinal-Schulte-Hauses in Bergisch Gladbach (Bensberg)

Das BVerwG sah jedoch Klärungsbedarf, ob § 215 Abs.1 Satz 1 Nr. 1 BauGB mit der Richtlinie 2011/92/EU (UVP-Richtlinie) vereinbar ist. Der in Frage stehende Bebauungsplan soll die Zulässigkeit eines Vorhabens begründen, das einer Pflicht zur Durchführung einer Vorprüfung zu einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) unterliegt. In einem solchen Fall wird die UVP als Umweltprüfung nach dem BauGB durchgeführt; eine Vorprüfung entfällt. Im damit eröffneten Anwendungsbereich der UVP-Richtlinie verlangt Art. 11 einen Zugang zu einem Gericht (oder einer anderen Stelle), um die materiell-rechtliche



Abb. 2: Auf dem Podium (v.l.n.r.): Prof. Dr. Christoph Külpmann, Dr. Diana Coulmas, Günter Halama, Helmut Petz, Dr. Andreas Decker

und verfahrensrechtliche Rechtmäßigkeit eines Hoheitsaktes anfechten zu können.

Anknüpfend an das aufsehenerregende Urteil des EuGH vom 15.10.2015 – C-137/14 zum weitgehenden Fortfall der Einwendungspräklusion sahen die Richter des 4. Senats die Frage aufgeworfen, ob es die UVP-Richtlinie zulässt, einem Antragsteller bestimmte materiell-rechtliche oder verfahrensrechtliche Argumente aus der Hand zu schlagen, nur weil diese nicht innerhalb einer bestimmten Frist vorgetragen worden waren. Der Beschluss des BVerwG unterstreicht die Bedeutung der Verfahrens- und Formvorschriften des BauGB, die die Gemeinden unter Berücksichtigung der neusten höchstrichterlichen Entscheidungen genau beachten sollten.

Aus dem Plenum wurde kritisch nachgefragt, ob die Vorlage an den EuGH denn unabdingbar gewesen sei. Das Vorabentscheidungsersuchen führe zu erheblicher Verunsicherung in der Praxis, weil nun im Bereich der UVP-pflichtigen und -vorprüfungspflichtigen Bebauungspläne auf die Planerhaltung nach § 215 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BauGB praktisch kein Verlass mehr sei. Professor Külpmann äußerte für diesen Einwand ohne Umschweife Verständnis, wies zugleich aber darauf hin, dass nach Klärung durch den EuGH gerade Rechtssicherheit hergestellt würde.

Erneute Auslegung nach Änderung des Umweltberichts?

In dem von Helmut Petz vorgetragenen Urteil vom 8.3.2017 (BVerwG 4 CN 1.16) hatte sich das Gericht mit der – ebenfalls unionsrechtlich relevanten – Frage zu befassen, ob § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB die Gemeinde auch dann zur erneuten Auslegung verpflichtet, wenn nicht der Entwurf des Bebauungsplans selbst, sondern lediglich der Umweltbericht geändert wird. Das BVerwG hat mit dem Urteil, dem ein komplexer Sachverhalt zugrunde lag, diese – in Literatur und Rechtsprechung kontrovers diskutierte – Frage verneint, eingeschränkt allerdings nur für einen Teil der in der Praxis vorkommenden Fälle: Eine Verpflichtung zur erneuten Offenlage bestehe jedenfalls dann nicht, wenn der geänderte Umweltbericht lediglich eine Neubewertung zuvor bereits vorhandener Sachinformationen enthalte, nicht dagegen neue Informationen oder entscheidungserhebliche Umwelttatsachen, zu denen sich (auch) die Öffentlichkeit in der vorangegangenen Offenlage nicht äußern konnte.

Noch nicht festgelegt haben sich die Richter in dem Urteil dagegen hinsichtlich der weitergehenden, ebenfalls praxisrelevanten Frage, ob § 4a Abs. 3 Satz 1 BauGB auch dann mit Unionsrecht im Einklang steht, wenn sich während oder nach der Offenlage neue Informationen ergeben, die sodann

in den – entsprechend geänderten – Umweltbericht eingehen. Insoweit blieb es vorläufig bei dem Rat der Richter an die Gemeinden, in Zweifelsfällen bei substanziellen Änderungen des Umweltberichts eine erneute Offenlage nach § 4a Abs. 3 BauGB vorzunehmen. Gleiches wird bis zu einer Klärung der ebenfalls noch nicht höchstrichterlich entschiedenen Frage gelten müssen, wenn zweifelhaft ist, ob es im Einzelfall um eine Neubewertung vorhandener Informationen oder doch um in der Sache neue Informationen geht.

Vereinfachtes Verfahren: keine Umdeutung in beschleunigtes Verfahren!

Ein interessanter Beschluss betraf die Instrumente des vereinfachten und des beschleunigten Verfahrens (§ 13 BauGB und § 13a BauGB), die der Gesetzgeber den Gemeinden an die Hand gegeben hat, um sie von bestimmten Verfahrensschritten zu entlasten. Insbesondere ist den Kommunen bei beiden Verfahren der Umweltbericht erlassen. Bei der Wahl der Verfahrensarten ist allerdings Sorgfalt angebracht. Dann, wenn die Voraussetzungen des vereinfachten oder des beschleunigten Verfahrens zu Unrecht angenommen wurden, kann dies zur gerichtlichen Feststellung der Unwirksamkeit des Bebauungsplans führen.



Abb. 3: Fragen aus dem Teilnehmerkreis der Tagung

In dem von Helmut Petz berichteten Beschluss (BVerwG v. 21.12.2016, 4 BN 14.16) hat das Gericht der Möglichkeit einer „Umdeutung“ des – im zugrundeliegenden Fall zu Unrecht angenommenen – vereinfachten Verfahrens in ein beschleunigtes Verfahren eine Absage erteilt. Deutlich wurde bei den Erläuterungen hierzu nicht zuletzt, dass die Gemeinden sich im konkreten Fall immer Rechenschaft darüber ablegen sollten, ob die Wahl eines vereinfachten oder beschleunigten Verfahrens nicht mit einer verbleibenden Rechtsunsicherheit behaftet und damit zu teuer erkaufte ist.

Ehemaliges Kasernengelände kein unbeplanter Innenbereich nach § 34 BauGB

Günter Halama erläuterte einen Fall, bei dem es um die Nachnutzung eines ehemaligen Kasernengeländes ging (Urteil vom 23.11.2016 – 4 CN 2.16). Nach endgültiger Aufgabe der militärischen Nutzung solcher Areale sehen sich betroffene Gemeinden vor die bauplanungsrechtliche Frage gestellt, ob die entsprechenden Flächen dem unbeplanten Innenbereich gemäß § 34 BauGB oder dem Außenbereich gemäß § 35 BauGB zuzuordnen sind. Wie der dem Urteil zugrundeliegende Fall zeigt, ist dies nicht zuletzt für die Bauleitplanung der Standortgemeinde von Bedeutung. So hatte das BVerwG über die Frage zu entscheiden, ob der für die Fläche eines ehemaligen Kasernengeländes aufgestellte Bebauungsplan unwirksam ist, weil die Gemeinde – wie die Antragstellerin meinte: abwägungsfehlerhaft – das Plangebiet als Außenbereich und nicht als unbeplanten Innenbereich beurteilt und dadurch die Belange eines (privaten) Grundstückseigentümers fehlgegewichtet hat.



Abb. 4: „Großes Kino“ auf der vhw-Bundesrichtertagung

Das BVerwG hat die Gemeinde, die die überplanten Flächen als Außenbereich nach § 35 BauGB angesehen und als solche in ihre Abwägung eingestellt hat, hierin bestätigt. Der Forderung, sie habe die Eigentümerbelange als Eigentum an einem unbeplanten Innenbereichsgrundstück in die Abwägung einzustellen, hat es eine Absage erteilt. Zur Begründung hat der 4. Senat darauf hingewiesen, das Kasernengelände habe im maßgebenden Zeitpunkt keinen Ortsteil i.S.d. § 34 Abs. 1 BauGB mehr gebildet. Angesprochen war damit die Frage, unter welchen Voraussetzungen die prägende Wirkung von aufgegebenen Nutzungen fortbestehen kann. Im Rahmen des § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB kann die Frage nach der prägenden Wirkung einer aufgegebenen Nutzung nicht nur relevant für das Einfügen eines Vorhabens in die nähere Umgebung sein, sondern auch für die Beurteilung der organischen Siedlungsstruktur eines Ortsteils. Nach der Rechtsprechung hat eine

aufgegebene Nutzung nur dann noch eine prägende Wirkung für die Art und das Maß der baulichen Nutzung, wenn die Verkehrsauffassung mit der Wiederaufnahme einer gleichartigen Nutzung rechnet. Hierfür sprach nach Auffassung des Senats in dem zu beurteilenden Fall nichts. In seiner Entscheidung stellt es klar, dass ein endgültig aufgegebenes Kasernengelände selbst dann, wenn es noch über relevanten und gut erhaltenen Gebäudebestand verfügt, keine für einen Ortsteil i.S.d. § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB erforderliche Siedlungsstruktur vermitteln kann und daher als Außenbereichsfläche nach § 35 BauGB zu qualifizieren ist.

Ob Fälle anders zu bewerten sind, in denen eine militärische Nutzung einer zivilen Nutzung städteplanerisch jedenfalls sehr ähnlich ist oder sogar entspricht, wie dies für „housing areas“ erwogen wird, hat das BVerwG ausdrücklich offengelassen. Konversionsfälle haben in der Praxis nach wie vor Bedeutung. Im Ergebnis hat der Senat mit der Entscheidung die Planungshoheit der Gemeinden über die künftige Nutzung ehemaliger Kasernenflächen gestärkt.



Abb. 5: „Nach der Bundesrichtertagung ist vor der Bundesrichtertagung“ – Hinweis auf die 13. Bundesrichtertagung am 26. November 2018 durch Diana Coulmas

Zulässigkeit eines Ferkelaufzuchtstalls bei erheblicher Geruchsvorbelastung

Vorhaben im Außenbereich scheitern in der Praxis immer wieder daran, dass sie schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen, weil sie lärmern oder stinken. Wie ist es aber um die Genehmigungsfähigkeit solcher Vorhaben bestellt, wenn schon die Situation im Bestand den rechtlichen Anforderungen nicht genügt, weil benachbarte Wohnbebauung übermäßig belastet wird? Sind nur noch Vorhaben genehmigungsfähig, die insgesamt zumutbare Verhältnisse schaffen, oder reicht es vielmehr aus, wenn das Vorhaben die gegebene Lage jedenfalls leicht verbessert? Mit einer solchen Konstellation hatte sich das BVerwG in seinem Urteil vom 27.06.2017 (BVerwG, 4 C 3.16) zu befassen, das Dr. Andreas Decker den Teilnehmern gegen Ende der Tagung vorgestellt hat.

Gegenstand war die einem Landwirt erteilte Baugenehmigung für einen Neubau eines in Ortsrandlage des Dorfgebiets geplanten Ferkelaufzuchtstalles. Gegen die Genehmigung wandte sich eine Anliegerin mit dem Vorbringen, aufgrund der bereits vor Ort bestehenden Überschreitung der Grenzwerte aus der Geruchsimmissions-Richtlinie (GIRL) hätte die Baugenehmigung nicht erteilt werden dürfen. Demgegenüber hat das BVerwG entschieden, § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB stehe der Errichtung eines Ferkelaufzuchtstalles jedenfalls dann nicht entgegen, wenn durch das Vorhaben die vorhandene Immissionssituation zumindest nicht verschlechtert werde, sofern die Vorbelastung die Grenze zur Gesundheitsgefahr noch nicht überschritten habe und das – hier immissionschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftige – Vorhaben den Anforderungen des § 22 Abs. 1 BImSchG genüge.

Andreas Decker erläuterte hierzu, die Zumutbarkeit bestimme sich anhand der Schutzwürdigkeit des Baugebiets. Vorbelastungen wirkten sich schutzmindernd aus, sodass bei einem Standort, der bereits durch emittierende Nutzungen vorgeprägt sei, weitere Anlagen bei Vorliegen der weiteren oben genannten Voraussetzungen errichtet werden könnten. Die Entscheidung ist für das öffentliche Baurecht und für das Immissionsschutzrecht interessant, da es bislang für den Umgang mit Vorbelastungen keine einheitliche Linie gab, wenn ein Vorhaben oberhalb der zulässigen Grenzwerte errichtet werden sollte. Vorhaben können hiernach im Rahmen der bestehenden Vorbelastung zugelassen werden, wenn sie zumindest Verbesserungen erreichen, auch wenn die Werte der GIRL weiterhin überschritten werden. Gebiete, bei denen vollständig zumutbare Immissionssituationen „auf einen Schlag“ nicht oder nur schwer zu erreichen sind, können sich somit gleichwohl baulich verändern. Aus praktischer Sicht wird die Entscheidung auf Zustimmung stoßen, weil sie eine klare Aussage zum Umgang mit Vorbelastungen trifft und damit zur Rechtssicherheit beiträgt. Gleichzeitig macht sie es Betroffenen schwerer, gegen Vorhaben vorzugehen, wenn am Standort bereits erhebliche Vorbelastungen vorhanden sind.

Die zwölfte vhw-Bundesrichtertagung hat den Teilnehmern in bewährter Weise einen nahen Einblick in die Entscheidungen des 4. Senats gewährt. Die anschaulichen und bisweilen mitreißenden Erläuterungen der Richter zu ihrer Rechtsprechung des vergangenen Jahres haben zu interessanten Diskussionen und Gesprächen mit den Teilnehmern geführt. Die Bundesrichter wurden mit Dank und großem Applaus verabschiedet. Sie kehren wieder zur 13. Bundesrichtertagung am 26. November 2018 ins Kardinal-Schulte-Haus nach Bergisch Gladbach (Bensberg) zurück – ein Termin, den alle Interessierten am besten frühzeitig in ihrem Kalender festhalten.

Ass. jur. Dr. Ing. Diana Coulmas,
vhw e.V., Berlin