

Diana Coulmas

13. Bundesrichtertagung des vhw zum Städtebaurecht in Bergisch Gladbach

Zu seiner 13. Bundesrichtertagung zum Städtebaurecht konnte der vhw am 26. November 2018 im großen Saal des Kardinal-Schulte-Hauses neben den vier Bundesrichtern wieder 160 Gäste willkommen heißen. Sie waren von nah und fern angereist, um sich in bewährter Weise aus erster Hand über die neuen höchstrichterlichen Entscheidungen zum Städtebaurecht zu unterrichten und diese mit den vier anwesenden Bundesrichtern des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts zu diskutieren. Den Teilnehmern wurden eine vielseitige Auswahl einschlägiger Leitentscheidungen zum Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht vorgestellt und Wege für eine rechtssichere Anwendung dieser immer komplexer werdenden Rechtsgebiete aufgezeigt. Fragen aus dem Kreis der Teilnehmer waren ausdrücklich erwünscht, und die Gäste haben die Gelegenheit hierzu gerne genutzt.

Die präsentierten Entscheidungen betrafen in diesem Jahr zum großen Teil die klassischen Terrains der **Bauleitplanung** und der **Zulässigkeit von Vorhaben** und damit gewissermaßen unerschöpfliche Themenkreise. Es wurden zahlreiche Entscheidungen insbesondere zu folgenden Schwerpunkten vorgestellt und diskutiert:

- Planung (Festsetzungsinhalte, Erforderlichkeit, Abwägung, Planungsträger),
- Zulässigkeit von Vorhaben (im Planbereich, im Innen- und im Außenbereich/u.a. Flüchtlingsunterkünfte, Windenergieanlagen, gewerbliche Tierhaltung),
- Besonderes Städtebaurecht.

Nur auf einige der vorgetragenen Entscheidungen kann in diesem Bericht eingegangen und ein kleiner Einblick in das Spektrum der diskutierten Fälle und Themenbereiche gegeben werden.

Einschränkung bei der Festsetzung von Emissionskontingenten

Günter Halama eröffnete den Rechtsprechungsbericht mit der Erläuterung eines spannenden und für die Planungspraxis äußerst bedeutsamen Urteils vom 7.12.2017, bei dem es um die Festsetzung von Emissionskontingenten in einem Gewerbegebiet ging (BVerwG, 4 CN 7.16). Gewerbegebiete sind qua natura mit Lärm verbunden, was bedeutet, dass jede Gemeinde, die ein solches Gebiet plant, mit Immissionskonflikten umgehen muss. In der Praxis hat dies dazu geführt, dass Gemeinden regelmäßig Lärmemissionskontingente festsetzen, insbesondere um programmierte Konflikte zwischen Gewerbenutzung und benachbarter Wohnbebauung zu entschärfen.



Abb. 1: Der große Saal des Kardinal-Schulte-Hauses in Bergisch Gladbach (Bensberg)

Der Entscheidung des 4. Senats lag ein Bebauungsplan zugrunde, der ein eingeschränktes Gewerbegebiet festsetzte. Der B-Plan sollte den Bau eines siebengeschossigen und geschossweise gestaffelten Gewerbezentrums ermöglichen. Für das gesamte Gewerbegebiet wurde ein einheitliches Emissionskontingent festgesetzt. Der VGH München erklärte den Bebauungsplan mit seinem Urteil vom 28.7.2016 (Az. 1 N 13.2678) für unwirksam, weil das Gebiet nicht anlagenbezogen gegliedert war. Das BVerwG hat die Unwirksamkeit des Bebauungsplans bestätigt, dabei aber zugleich der Auffassung des VGH München zu den Voraussetzungen der Zulässigkeit der Festsetzung von Emissionskontingenten in mehreren Punkten widersprochen: Mit den Lärmkontingenten werde das Immissionsgeschehen des Gewerbezentrums als Eigenschaft einer Anlage gelenkt, es fehle aber an der internen Gliederung des Baugebiets. Die **Festsetzung eines einheit-**

lichen Emissionskontingents für das gesamte Baugebiet sei von der Ermächtigungsgrundlage des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO nicht gedeckt. In einem intern gegliederten Baugebiet muss nach der Rechtsprechung des 4. Senats vielmehr ein Teilgebiet ohne Emissionsbeschränkung verbleiben. Dass mehrere Gewerbegebiete einer Gemeinde im Verhältnis zueinander gegliedert sind, ändere nichts daran, dass die interne Gliederung des Baugebiets fehle.

In einem mit Emissionskontingenten zulässigen Gewerbegebiet muss hiernach also eine Teilfläche vorhanden sein, auf der es für die Ansiedlung von Betrieben keine Restriktionen über das Maß hinaus gibt, was im Gewerbegebiet an Anforderungen aus der TA-Lärm sowieso schon gilt. In diesem Sinne soll es nicht mehr möglich sein, ein Gewerbegebiet auszuweisen, in dem auf allen Teilflächen Restriktionen für die zulässigen Emissionskontingente gelten.

Wie Rückfragen aus dem Plenum bestätigten, werden dem Urteil weitreichende Konsequenzen für die Praxis beigegeben. Einigkeit scheint darüber zu bestehen, dass mit der Festsetzung von Emissionskontingenten positive städtebauliche Ziele und ein gewisses Maß an Rechtssicherheit erreicht werden können: Gewerbebetriebe haben eine eindeutige Vorgabe, wie viel Lärm sie emittieren dürfen, und die Nachbarschaft ist vor unzumutbaren Lärmimmissionen geschützt. Eine gewisse Verunsicherung blieb nach den sehr kundigen und gut nachvollziehbaren Ausführungen von Günter Halama dennoch zurück: Denn nach den Grundsätzen, die das BVerwG mit dem Urteil aufgestellt hat, dürften, so der Eindruck, so manche in der Vergangenheit aufgestellte Bebauungspläne mit festgesetzten Emissionskontingenten unwirksam sein.¹ Einen Ausweg bietet der Erlass eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans, da dieser nicht an die Baunutzungsverordnung und damit auch nicht an § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO gebunden ist, worauf Günter Halama die Teilnehmer (und der 4. Senat inzwischen in seinem Beschluss vom 6.3.20189 – 4 BN 15.17) eigens nochmal hingewiesen hat.

Planungsverband oder Zweckverband in der Bauleitplanung

Einen in mancher Hinsicht wenig alltäglichen Fall hat Professor **Dr. Christoph Külpmann** sehr strukturiert und abwechslungsreich erläutert (BVerwG, Urt. v. 17.5.2018, 4 CN 9.17). Zu entscheiden war über die Rechtmäßigkeit eines die Landes- und Gemeindegrenzen überschreitenden Bebauungsplans („RegioPort Weser I“). Dieser umfasst das Gebiet einer nordrhein-westfälischen und einer niedersächsischen Gemeinde und soll Planungsrecht für den Bau eines Containerhafens

und die Ansiedlung hafenauffinen Gewerbes schaffen. Erlassen hat den Plan ein Verband, dem die beiden Gemeinden sowie ein nordrhein-westfälischer Kreis und ein niedersächsischer Landkreis angehören. Auf die Normenkontrollanträge einer Nachbargemeinde und einer Plannachbarin erklärte das OVG Münster den Bebauungsplan für unwirksam, weil der erlassende Verband nicht wirksam gegründet sei (OVG Münster, Urt. v. 26.06.2017 – 2 D 70/16.NE sowie 2 D 59/16.NE). Das Bundesverwaltungsgericht hat sich der vorinstanzlichen Entscheidung angeschlossen und ebenfalls die Gründungssatzung des Planungsverbandes beanstandet.



Abb. 2: Fragen aus dem Kreis der Teilnehmer waren ausdrücklich erwünscht

Die unwirksame Gründung schlägt nach der Entscheidung des 4. Senats auf den hier in der Sache angegriffenen Bebauungsplan durch. Dies müsse zwar nicht in jedem Fall so sein, in dem sich ein Organ nicht wirksam konstituiert hat, erläuterte Prof. Külpmann. Vielmehr sei dies im Einzelfall im Wege einer Abwägung zwischen dem Nichtigkeitsprinzip als Ausfluss der Bindung der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung an Gesetz und Recht (Art. 20 Abs. 3 GG) und den ebenfalls in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Belangen der Rechtssicherheit und des Vertrauensschutzes zu entscheiden.

Interessant an der Entscheidung ist im Übrigen, dass die Richter die Gelegenheit zu einem obiter dictum genutzt und noch einmal zu den hier nicht entscheidungserheblichen, für die Praxis jedoch überaus bedeutsamen **Anforderungen**, die § 3 Abs. 2 Satz 2 BauGB an die **Auslegungsbekanntmachung** stellt, Stellung genommen haben. Das Gericht hat insoweit auf seine Rechtsprechung aus dem Jahr 2013 verwiesen (Urt. vom 18.07.2013, 4 CN 3.12), wonach aus der Beschränkung des Bekanntmachungserfordernisses auf die **Angabe der „Arten“ verfügbarer Umweltinformationen** geschlossen wurde, dass es nicht erforderlich ist, den Inhalt der Informationen im Detail wiederzugeben. Eine nach Themenblöcken zusammengefasste schlagwortartige Kurzcharakterisierung

¹ So gibt es schon ein Urteil des OVG Nordrhein-Westfalen vom 30.01.2018 – 2 D 102/14.NE, in dem Bezug genommen und ausgeführt wird: „Ausgehend von diesen Grundsätzen ist die Festsetzung der Lärmemissionskontingente hier schon deshalb rechtswidrig, weil es innerhalb der im Plangebiet gelegenen Gewerbegebiete (...) keinen Bereich ohne Kontingent gibt und auch kein Kontingent, das jedes nach Maßgabe von § 8 BauNVO zulässige Gewerbe zuließe.“

der in den Informationen angesprochenen Umweltbelange sei vielmehr grundsätzlich ausreichend. Eine Auslegungsbekanntmachung, die als betroffene Umweltbelange die Schutzgüter Mensch und menschliche Gesundheit benennt und sie durch Lärm- und Lichtimmissionen betroffen sieht, genüge den Anforderungen des § 3 Abs. 2 Satz 2 HS. 1 BauGB.

In der nachfolgenden Diskussion wurde auch seitens der anwesenden Vertreter der kommunalen Spitzenverbände nochmals betont, die Entscheidung des BVerwG unterstreiche, dass die zugrundeliegende Verbandssatzung sicherstellen muss, dass die Letztverantwortung für die Bauleitplanung bei den beteiligten Städten und Gemeinden verbleibt. Insoweit stärke die Entscheidung auch die kommunale Selbstverwaltung.



Abb. 3: Prof. Dr. Christoph Külpmann und Günter Halama

Nachbarschützende Wirkung von Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung?

In dem von **Dr. Andreas Decker** vorgestellten Urteil vom 9.8.2018 (BVerwG 4 C 7.187) hatte das Gericht zu entscheiden, unter welchen Voraussetzungen die Festsetzungen eines Bebauungsplanes über das Maß der baulichen Nutzung nachbarschützende Wirkung entfalten. Zugrunde lag die Klage eines Nachbarn gegen die dem Bauherrn in Aussicht gestellten Befreiungen in einem Bauvorbescheid zur Errichtung eines Wohnhauses mit Gewerbeanteil und Tiefgarage am Großen Wannsee in Berlin. Die Grundstücke des Nachbarn und des Bauherrn liegen im Geltungsbereich eines übergeleiteten Bebauungsplans aus dem Jahr 1959 innerhalb einer Sonderzweckfläche für „Wassersport“. Für diese Sonderzweckfläche setzt der Bebauungsplan als Maß der baulichen Nutzung u.a. eine Baumasse von 1,0 cbm umbauten Raumes je m² Baugrundstück und als zulässige Geschoszahl zwei Vollgeschosse fest. Mit der Klage wandte sich der Nachbar gegen die in Aussicht gestellten Befreiungen für die Überschreitung der zulässigen Zahl der Vollgeschosse von zwei auf sechs und der zulässigen Baumassenzahl von 1,0 auf 4,3 cbm je m² Baugrundstück.

Wie Andreas Decker erläuterte, hat der 4. Senat die Gelegenheit genutzt, sich zu den „Grundzügen der Planung“ zu äußern, die nicht berührt sein dürfen, soll eine Befreiung nach § 31 Abs. 2 BauGB rechtmäßig erteilt werden. Entscheidend hierfür sei, ob die Abweichung dem planerischen Grundkonzept zuwiderlaufe. Die Gewährung einer Befreiung im konkreten Fall befand das Gericht als maßlos, durch die Größe der geplanten Anlage würde der Gebietscharakter verändert – „so etwas muss sich eine Baubehörde erstmal trauen“!



Abb. 4: Dr. Andreas Decker

Neben der Feststellung der objektiven Rechtswidrigkeit der Befreiung hatten die Richter noch über die schwierigere Frage zu entscheiden, ob **die Befreiung von den Maßvorschriften** den Nachbarn in seinen Rechten verletzt. Das Gericht erkannte den Festsetzungen über das Maß der baulichen Nutzung – was anders als bei Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung nicht kraft Bundesgesetz der Fall ist – **nachbarschützende Wirkung** zu. Eine Besonderheit der Entscheidung liegt im Übrigen darin, dass der Bebauungsplan aus einer Zeit stammt, in der die Rechtsfigur des bauplanungsrechtlichen Nachbarschutzes noch nicht entwickelt war. Hierin sahen die Richter keinen Grund für einen Ausschluss des Nachbarschutzes: die Anerkennung eines (nicht erwogenen) Drittschutzes im Wege der Auslegung lasse das planerische Konzept unberührt.

Aufgekommen ist nach den sehr kenntnisreichen und prononcierten Ausführungen die Frage, ob mit dem Urteil Nachbarn in weiterem Umfang als bisher Rechtsschutz eröffnet werde und Bauvorhaben, die per Befreiung von Maßfestsetzungen realisiert werden sollen, nunmehr mit größerer Rechtsunsicherheit behaftet seien. Diesem Einwand hielten die Richter entgegen, die Rechtsunsicherheit setze gegebenenfalls nicht der Nachbar, sondern die Behörde, wenn sie gegen objektives Recht verstößt.

Wer sanieren will, muss auch das Geld hierfür haben...

So etwa könnte man eine der Folgerungen aus dem Urteil, das **Helmut Petz** kenntnisreich und humorvoll erläutert hat, umschreiben (BVerwG, 4 CN 2.17, 3.17, 4.17 und 5.17 vom 10.04.2018). Dem Verfahren lag eine Auseinandersetzung um ein Sanierungsgebiet im südlichen Innenstadtbereich von Köln zugrunde. Die Satzung legt ein ca. 100 ha großes Gebiet als Sanierungsgebiet fest; dort sollte unter anderem der innere Grüngürtel der Stadt bis an den Rhein fortgeführt werden. „Jeder Kaufmann, jeder kleine Bauherr müsse eine Kalkulation für sein Vorhaben haben“, stellte Helmut Petz zur Einstimmung fest. Dies müsse angesichts der Eingriffe in das Eigentumsgrundrecht ohne jeden Zweifel und erst recht für jede Stadt gelten, die eine städtebauliche Sanierung plane. Der Gesetzgeber verlange die zügige Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen. Als nicht oder nicht zügig durchführbar können sich städtebauliche Sanierungsmaßnahmen auch aus finanziellen Gründen erweisen. Eine ausreichende Finanzierung ist deshalb bodenrechtliche Voraussetzung für die Anwendung des Sanierungsrechts, unterstreichen die Leipziger Richter nochmal in ihrem Urteil. Wenn eine Gemeinde eine städtebauliche Sanierungsmaßnahme plant, muss sie beim Beschluss der Satzung also auch Klarheit darüber schaffen, dass sie dieses Vorhaben in absehbarer Zeit finanzieren kann. Hieran fehlte es im Kölner Fall.



Abb. 5: Helmut Petz und Dr. Diana Coulmas

Nach § 149 Abs. 1 Satz 1 BauGB hat die Gemeinde nach dem Stand der Planung eine Kosten- und Finanzierungsübersicht aufzustellen. Muss diese Übersicht bereits erstellt sein, wenn die Gemeinde ihre Sanierungssatzung erlässt? Nein, sagt das BVerwG und widerspricht damit der Vorinstanz. Eine solche Kosten- und Finanzierungsübersicht sei zwar ein denkbare und auch naheliegenderes Mittel, um die Finanzierbarkeit der Sanierungsmaßnahme zu klären. Eine zwingende Voraussetzung für einen abwägungsfehlerfreien Satzungsbeschluss sei

sie aber nicht. Dass eine Kosten- und Finanzierungsübersicht im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nicht erforderlich war, nutzte der Stadt Köln im entschiedenen Fall allerdings nichts. Denn sie hatte auch keine überschlüssigen Ermittlungen durchgeführt, auf deren Grundlage sich die finanzielle Durchführbarkeit der Sanierungsmaßnahme im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses nachvollziehbar hätte prognostizieren lassen.

Die Entscheidung mahnt die Gemeinden – was sich eigentlich von selbst verstehen sollte –, sich vor dem Beschluss über eine Sanierungsmaßnahme über deren Finanzierung klar zu werden. Ausreichend sollen hierfür – wie das Bundesverwaltungsgericht nun anders als die Vorinstanz geurteilt hat – überschlüssige Ermittlungen sein, sofern diese eine nachvollziehbare Prognose gewährleisten. Der Verzicht auf eine Kosten- und Finanzierungsübersicht bei Satzungsbeschluss kann Planungen von Gemeinden, die städtebauliche Sanierungen vornehmen wollen, im Einzelfall erleichtern. Die vier Bundesrichter wurden mit großem Dank und viel Applaus verabschiedet. Sie kehren wieder zur 14. Bundesrichtertagung am 25. November 2019 ins Kardinal-Schulte-Haus nach Bensberg zurück – ein Termin, den alle Interessierten am besten frühzeitig in ihrem Kalender festhalten.

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