

Diana Coulmas

14. Bundesrichtertagung des vhw zum Städtebaurecht in Bergisch Gladbach

Seine 14. Bundesrichtertagung zum Städtebaurecht konnte der vhw am 25. November 2019 wieder im ausgebuchten großen Saal des Kardinal-Schulte-Hauses mit den anwesenden Richtern und rund 160 Gästen begehen. Auch der Vorstand des vhw, Prof. Jürgen Aring, nahm teil, er wollte sich in diesem Jahr persönlich ein Bild von der Tagung machen. In bewährter Weise haben die Leipziger Richter aus erster Hand nahe Einblicke in ihre höchstrichterlichen Entscheidungen zum Städtebaurecht aus dem zu Ende gehenden Jahr berichtet und diese mit den Fachleuten im Publikum diskutiert. Den Teilnehmern wurde eine vielseitige Auswahl einschlägiger Leitentscheidungen zum Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht vorgestellt und Wege für eine rechts-sichere Anwendung dieser immer komplexer werdenden Rechtsgebiete aufgezeigt. Fragen aus dem Kreis der Teilnehmer waren wie immer ausdrücklich willkommen, was zu teilweise regen Diskussionen geführt hat.

Die präsentierten Entscheidungen betrafen in diesem Jahr zum großen Teil die Terrains der Bauleitplanung und der Zulässigkeit von Vorhaben und damit gewissermaßen unerschöpfliche Themenkreise. Auf einige ausgewählte Entscheidungen, die auf dem Tisch der Bundesrichter lagen, soll im Folgenden eingegangen und ein kleiner Einblick in das Spektrum der diskutierten Fälle und Themenbereiche gegeben werden.

Gliederung eines durch Bebauungsplan ausgewiesenen Industriegebiets in Teilgebiete mit verschiedenen hohen Emissionskontingenten

Mit der Erläuterung eines Beschlusses vom 17.3.2019 (4 BN 45.18) knüpfte Helmut Petz unmittelbar an ein – im Vorjahr berichtetes – für die Planungspraxis eminent wichtiges Urteil an, bei dem es um die Festsetzung von Emissionskontingenten in einem Gewerbegebiet ging (BVerwG, 4 CN 7.16). Der diesmal erläuterte Beschluss betraf ein Industriegebiet. In dem zugrundeliegenden Fall überplante die Stadt Stade mit Bebauungsplan einen Teil eines bestehenden Industriegebiets wiederum als Industriegebiet und setzte, um einen bestimmten Ortsteil vor Lärm zu schützen, für einzelne Teilgebiete Lärmemissionskontingente nach der DIN 45691 fest. Diese sollen die Zulassung von Betrieben ermöglichen, die wegen ihres Störungspotenzials in einem Gewerbegebiet nicht zulässig wären. Nach diesen Festsetzungen sind tagsüber höchstens 65 dB(A)/qm zulässig, nachts überwiegend nicht mehr als 55 dB(A)/qm und in Teilgebieten maximal 50 dB(A)/qm. Die Vorinstanz erklärte den Bebauungsplan für unwirksam. Die Nichtzulassungsbeschwerde der Stadt blieb ohne Erfolg, wie Helmut Petz nachvollziehbar erläuterte.

Die Festsetzung von sog. Lärmemissionskontingenten im Bebauungsplan – findet auch die Rechtsprechung – ist zur Bewältigung der immer häufiger auftretenden Lärmkonflikte sinnvoll. Allerdings bedarf sie wie jede andere Bebauungsplan-Festset-

zung einer Rechtsgrundlage. Hier hat die Rechtsprechung geholfen, indem sie an der Befugnis der Gemeinde, ein Baugebiet nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO zu gliedern, angesetzt hat. Danach können nach den §§ 4 bis 9 BauNVO im Bebauungsplan für das jeweilige Baugebiet Festsetzungen getroffen werden, die das Baugebiet nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gliedern. Zu diesen Eigenschaften gehört das Emissionsverhalten, das durch Emissionskontingente nach DIN 45691 erfasst werden kann.



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

Den rechtlichen Anforderungen genüge es allerdings nicht, für einzelne Teilflächen Emissionskontingente festzusetzen, welche die Zulassung von Betrieben ermöglichen, die wegen ihres Störungspotenzials in einem Gewerbegebiet nicht zulässig wären. Denn nach der allgemeinen Zweckbestimmung eines Industriegebiets nach § 9 Abs. 1 BauNVO diene dieses ausschließlich der Unterbringung von Gewerbebetrieben, die erheblich belästigen. Nach oben ist der zulässige Störgrad

nicht begrenzt. Dem müsse auch die Gliederung eines Industriegebiets nach Emissionskontingenten Rechnung tragen. Sie wahrt in diesem Sinne die allgemeine Zweckbestimmung des § 9 Abs. 1 BauNVO nicht und ist von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO nicht gedeckt, wenn mit den Emissionskontingenten Gewerbebetriebe ab einem gewissen Störgrad im gesamten Industriegebiet ausgeschlossen würden.

Mit dem Beschluss überträgt der 4. Senat seine zu Gewerbegebieten entwickelte Rechtsprechung auf Industriegebiete. In der anschließenden sehr lebhaften Diskussion ging es etwa um die Frage, wie oft externe Gebiete zum Ausgleich bei der Gliederung von Baugebieten mit Lärmemissionskontingenten herangezogen werden dürften, oder wie hinsichtlich der erforderlichen Reparatur von in der Vergangenheit aufgestellten Bebauungsplänen mit festgesetzten Emissionskontingenten zu verfahren sei, die ohne Berücksichtigung der von der Rechtsprechung entwickelten Maßgaben in Kraft getreten seien. 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.

Bestimmung „harter Tabuzonen“ für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan

In dem von Herrn Dr. Samuel Thomann, derzeit wissenschaftlicher Mitarbeiter im 4. Senat, vorgestellten Normenkontrollurteil vom 13.12.2018 (BVerwG 4 CN 3.18) hatte das Gericht sich wieder mit der Planung von Konzentrationsflächen für Windenergieanlagen im Flächennutzungsplan, insbesondere mit den Anforderungen an harte bzw. weiche Tabuzonen, zu befassen. In ihrem bisherigen Flächennutzungsplan hatte eine Stadt in Nordrhein-Westfalen nur wenige Konzentrationszonen für Windenergieanlagen dargestellt. Mit der 117. Änderung des Plans wollte sie weitere Flächen für die Windenergie ausweisen und zugleich die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB im Übrigen erreichen. Schutzzonen von 500 m zu Einzelhöfen und Ansiedlungen im Außenbereich behandelte sie aus Gründen des Lärmschutzes als harte Tabuzonen, um mindestens drei Anlagen in jeder Konzentrationszone zu ermöglichen.

Damit lag sie falsch, wie Dr. Samuel Thomann kurzweilig und anschaulich erläuterte. Die Vorinstanz hatte die Unwirksamkeit der Änderung des Flächennutzungsplans bereits festgestellt. Das BVerwG bestätigte dieses Ergebnis im Wesentlichen, wich in seiner Begründung jedoch teilweise ab und korrigierte den Tenor des Urteils. Dabei machte der 4. Senat die Begründetheit des Normenkontrollantrags vor allem am Wortlaut des § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB fest, welcher die von der Planaufstellerin beabsichtigte Ausschlusswirkung regelt: „§ 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB verlangt für die Ausschlusswirkung nicht, dass ausschließlich Flächen für jedenfalls drei Windenergieanlagen dargestellt werden. Flächen, die weniger Anlagen aufnehmen können, sind daher nicht stets als harte Tabuzonen bei der gesamträumlichen Planung auszuscheiden.“

Welche Flächen „harte“ Tabuzonen für die Windenergie sind, wirft in der Praxis immer wieder Fragen auf. Die Entscheidung schafft hier Klarheit: Harte Tabuzonen sind nur solche Flächen, die keine Windenergieanlagen aufnehmen können. Kann auch nur eine einzelne Windenergieanlage Platz finden, handelt es sich nicht um eine harte Tabuzone.

Verwaltungsprozessual ist mit der Entscheidung klargestellt: tauglicher Gegenstand der statthaften Normenkontrolle war allein, die Ausschlusswirkung des § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB an Standorten außerhalb der ausgewiesenen Flächen eintreten zu lassen. Über diesen Gegenstand dürfe der Tenor einer stattgebenden Normenkontrollentscheidung nicht hinausgehen. Die Aufhebung der Ausschlusswirkung von § 35 Abs. 3 S. 3 BauGB im Tenor eines stattgebenden Normenkontrollverfahrens bedeute nicht, dass der gesamte Flächennutzungsplan unwirksam sei.

Gegenstand der nachfolgenden Diskussion war u.a. die Überlegung, ob im Zweifelsfall „weiche“ Tabuzonen festzulegen seien – eine nicht erforderliche Abwägung habe noch nie geschadet; ferner die Frage, ob die falsche Einordnung als „weich“ anstelle von „hart“ ein beachtlicher Planungsfehler sei; dies wurde bejaht mit dem Hinweis, dass dies in Rechtsprechung und Schrifttum noch strittig sei.



Abb. 2: Dr. Andreas Decker

Nähere Umgebung eines großflächigen Einzelhandels – Zulässigkeit eines Lebensmittelmarktes in einem faktischen Mischgebiet

Dr. Andreas Decker hatte eine Entscheidung mit vielgestaltigen Facetten mitgebracht (BVerwG 4. Senat, Beschluss vom 14.10.2019 – 4 B 27/19). Zentral war dabei die mit der Nichtzulassungsbeschwerde aufgeworfene Frage, ob ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb in einem faktischen Mischgebiet planungsrechtlich zulässig sei. Wie weit also reicht die nähere Umgebung eines Baugrundstücks, das im unbeplanten Innenbereich ein Baugrundstück prägt, und umgekehrt von diesem geprägt wird? Alle Versuche, die Grenzen der näheren Umgebung standardisiert festzulegen, blieben bisher ohne Ergebnis.



Wie Dr. Andreas Decker sehr strukturiert und einprägsam ausführte, ist die nähere Umgebung eines Vorhabens für die in § 34 Abs. 1 S. 1 BauGB bezeichneten Kriterien – Art und Maß der baulichen Nutzung, überbaubare Grundstücksflächen und Bauweise – jeweils gesondert abzugrenzen. Die nähere Umgebung ist also u.a. für die Art der baulichen Nutzung zu bestimmen. Maßstabsbildend sei die Umgebung, soweit sich die Ausführung eines Vorhabens auf sie auswirken kann und insoweit, als die Umgebung ihrerseits den bodenrechtlichen Charakter des Baugrundstücks prägt oder doch beeinflusst. Für die Frage, ob eine bestimmte Umgebung ein faktisches Baugebiet ist, gilt nichts Anderes. D. h. bei Anwendung des § 34 Abs. 2 BauGB ist für die nähere Umgebung derselbe Umgriff zu wählen, der auch hinsichtlich der Art der baulichen Nutzung nach § 34 Abs. 1 Satz 1 BauGB maßgeblich ist.

Mit der Beschwerde aufgeworfen war die Frage, ob nicht für Einzelhandelbetriebe ein abweichender Rahmen gelten müsse. Wenn, insbesondere im Anwendungsbereich des § 11 Abs. 3 BauNVO, bestimmte Fernwirkungen eines Betriebes für die planungsrechtliche Beurteilung maßgeblich seien, dann müsse für die nähere Umgebung doch maßgebend sein, ob hinsichtlich dieser Auswirkungen Wechselwirkungen zu einem anderen „Vorbild“ bestünden. Ist ein Nahversorger beantragt, wäre folglich zu erwägen, dass sich die nähere Umgebung nach dessen Versorgungsbereich richtet, denn jedenfalls dort würde er ja städtebauliche Auswirkungen entfalten.

Nein, sagt das Bundesverwaltungsgericht und fasst hierzu einen Leitsatz. Ein Lebensmittelmarkt gehört nicht allein deshalb und gleichsam automatisch zu der für die Art der baulichen Nutzung maßgeblichen näheren Umgebung eines anderen Lebensmittelmarktes i.S.v. § 34 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BauGB, weil sich betriebswirtschaftlich die für die Nahversorgung maßgeblichen Kundenkreise überschneiden.

Diskutiert wurde, ob die Einordnung der näheren Umgebung als faktisches Mischgebiet nicht ausgeschlossen war, weil sich in der Umgebung ein weiterer großflächiger Einzelhandelsbetrieb befand? Wiederum: Nein. Im Mischgebiet sind nach § 6 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO Einzelhandelsbetriebe allgemein zulässig. Dies umfasst bereits nach dem Wortlaut grundsätzlich auch großflächige Einzelhandelsbetriebe, also solche, deren Verkaufsfläche 800 qm oder mehr beträgt. Befindet sich ein großflächiger Einzelhandelsbetrieb in der näheren Umgebung, kann deren Eigenart dennoch einem Mischgebiet i.S.v. § 6 BauNVO entsprechen, wenn dieser Betrieb nicht nach § 11 Abs. 3 Satz 1 BauNVO nur in einem Kerngebiet oder einem festgesetzten Sondergebiet zulässig wäre. Bei Überschreitung des Schwellenwerts von 800 qm Verkaufsfläche ist bekanntlich zu prüfen, ob die in § 11 Abs. 3 Satz 2 BauNVO umschriebenen Auswirkungen vorliegen.



Abb. 3: Dr. Diana Coulmas lädt ein zur 15. Bundesrichtertagung am 30. November 2020

Klarheit ist hiermit nicht unbedingt erreicht. Vielmehr wird der Streit dahin verlagert, welche Flächen Teil der Verkaufsflächen sind. Bereits eingangs hatte Herr Dr. Decker bei der Präsentation des Falls auf den Einfallsreichtum mancher Lebensmittel-discounter verwiesen, wenn es darum ginge, aus einem Einzelhandelsbetrieb einen großflächigen Einzelhandel zu machen und umgekehrt. So würde ein Betreiber bei der Errichtung eines Marktes Interesse haben, unterhalb des Schwellenwertes zu bleiben, während er bei einer Erweiterung für die Einbeziehung von bestimmten Flächen in die Verkaufsfläche streiten mag, um bereits den Bestand als großflächigen Einzelhandel erscheinen zu lassen. Dies hat an dieser Stelle zu einer kleinteiligen Rechtsprechung geführt.

Der Beschluss bestätigt die überkommene Dogmatik des § 34 Abs. 1 und 2 BauGB: Wie die nähere Umgebung abzugrenzen ist, ist nach städtebaulichen Kriterien zu entscheiden. Dies gilt auch für Einzelhandelsbetriebe; für sie bestehen keine Ausnahmen, etwa durch Betrachtung der Kundenströme und damit betriebswirtschaftliche Kriterien. Die Leipziger Richter wurden mit großem Dank und viel Applaus verabschiedet. Sie kehren wieder zur 15. Bundesrichtertagung am 30. November 2020 ins Kardinal-Schulte-Haus nach Bensberg zurück – ein Termin, den alle Interessierten in ihrem Kalender festhalten sollten.

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