

Diana Coulmas

Die traditionelle vhw-Bundesrichtertagung 2021

Erstmals live in Bergisch Gladbach und online

„Es ist angerichtet“ – die 16. vhw-Bundesrichtertagung am 19. November 2021 kann kommen und wieder in Bergisch Gladbach stattfinden, war der vhw überzeugt und bestens hierfür vorbereitet. Die Vorfreude auf wieder leichter möglichen spontanen kollegialen Austausch bei „Flurgesprächen“ oder in der Kaffeepause stellte sich ein. Doch auch Ende 2021, im zweiten Jahr der COVID-19-Pandemie, erwies sich die Welt des Fortbildungsveranstalters mitsamt seinen Dozenten und Kunden als eine mit fortdauernden Ungewissheiten, außer Kraft gesetzten Routinen, wieder stark ansteigenden Inzidenzen und den sich nahezu ständig ändernden Rahmenbedingungen.

Das Beste aus beiden Welten: Herzlich willkommen im Kardinal-Schulte-Haus und online im Büro landauf, landab

Zum ersten Mal als hybride Tagung ausgerichtet, lud der vhw zur Bundesrichtertagung ein – und das neue Format ermöglichte etwa 200 Gästen, darunter über 40 vor Ort, eine Teilnahme. Dank mehrerer Kameras, Mikrofone, einer Leinwand und einem hochprofessionellen Technikteam konnte der Austausch online und im großen Saal des Kardinal-Schulte-Hauses in Bergisch Gladbach ungehindert ineinandergreifen. So waren die Teilnehmenden jederzeit in das Veranstaltungsgeschehen eingebunden und konnten sich mit Sprech- und – bei digitaler Teilnahme – Chatbeiträgen beteiligen. Von letzterer Möglichkeit wurde so rege Gebrauch gemacht, dass der den Chat moderierende vhw-Kollege Philipp Sachsinger fortlaufend zu tun hatte, die Fragen nach Themenblöcken und vereinzelt auch nach Priorität zu strukturieren, zusammenzufassen und zu referieren.

Den Teilnehmern wurde wie stets eine vielseitige Auswahl einschlägiger Leitentscheidungen zum Städtebau-, Planungs- und Umweltrecht vorgestellt sowie Wege für eine rechtssichere Anwendung dieser komplexen Rechtsmaterie aufgezeigt. Auf einige ausgewählte Entscheidungen, die im abgelaufenen Jahr auf dem Tisch der Bundesrichter lagen, soll im Folgenden schlaglichtartig eingegangen und ein kleiner Einblick in das Spektrum der diskutierten Fälle und Themenbereiche gegeben werden.

Lärmemissionskontingente bei der Festsetzung von Industriegebieten und Gewerbegebieten

Prof. Dr. Christoph Külpmann eröffnete den Rechtsprechungsbericht mit zwei Urteilen, die sich mit einem Problem auseinanderzusetzen hatten, das für viele Bebauungspläne von ganz erheblicher Bedeutung ist und auch die Gerichte immer wieder beschäftigt. Rechtsfragen im Zusammenhang mit der sogenannten Lärmemissionskontingentierung waren bereits Gegenstand mehrerer zurückliegender

Bundesrichtertagungen.¹ Gemeinden setzen vielfach Lärmemissionskontingente fest, um die Nutzung von Gewerbe- und Industriegebieten zu steuern und programmierte Immissionskonflikte mit benachbarter Wohnbebauung zu entschärfen. Problem war und ist die hierfür passende Rechtsgrundlage. Denn die abschließende Aufzählung von zulässigen Festsetzungen im Bebauungsplan in § 9 BauGB ermächtigt die Kommune nicht, Geräuschkontingente festzusetzen. Höchstrichterlich geklärt ist: Lärmkontingente für Gewerbebetriebe können im Bebauungsplan als – interne – Gliederung eines Gewerbe- oder Industriegebietes nach § 1 Abs. 4 Nr. 2 BauNVO festgesetzt werden. Die weiteren Ausführungen von Professor Külpmann zeigten ein sehr deutliches Bewusstsein dafür, dass mit diesem Hilfskonstrukt nicht alle Schwierigkeiten in der planerischen Praxis beseitigt sind. Vielmehr sei die Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung solcher Kontingente „prekär“ und die von der Rechtsprechung festgelegten Anforderungen anspruchsvoll.

Bei dem zunächst berichteten Urteil (4 CN 5.19) ging es im Kern um die Frage, wie hoch im Falle eines nach unterschiedlich hohen Emissionskontingenten gegliederten Industriegebiets das Emissionskontingent sein muss, damit in einer der Teilflächen des Gebiets die Genehmigung aller gemäß § 9 BauNVO in einem Industriegebiet zulässigen Gewerbebetriebe gewährleistet ist. Im Ergebnis hat der 4. Senat in Fortführung seiner Rechtsprechung vom 07.03.2019 (4 BN 45/18) die Auffassung der Vorinstanz bestätigt, wonach bei der Festsetzung immissionsbezogener Schallleistungspegel zur Konfliktbewältigung in einem Plangebiet jedenfalls eine Teilfläche des Plangebiets unbelastet von solchen Begrenzungen die Ansiedlung aller im jeweiligen

¹ So die vielfach zitierte und besprochene Grundsatzentscheidung vom 07.12.2017, bei der es um die Festsetzung von Emissionskontingenten in einem Gewerbegebiet ging (BVerwG, 4 CN 7.16), und den hieran anknüpfenden Beschluss vom 17.3.2019 (BVerwG, 4 BN 45.18), wonach die für Gewerbegebiete entwickelten Grundsätze nach bestimmten Maßgaben auch für gegliederte Industriegebiete gelten.

Gebiet typischen Gewerbebetriebe ermöglichen muss. Die Lärmemissionskontingentierung eines Industriegebiets ist danach von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO nur gedeckt, wenn ein Teilgebiet von einer Emissionsbeschränkung ausgenommen wird. Diese Anforderungen erfüllte der dem Fall zugrundeliegende Bebauungsplan nicht, da er keine von Lärmemissionskontingenten freie Fläche festsetzte.

Der Fall macht deutlich, wie schwierig und fehleranfällig die Festsetzung von Geräuschemissionskontingenten auch in Industriegebieten ist, sollen sich dort doch die erheblich belästigenden Gewerbebetriebe ansiedeln, deren Störgrad nach oben nicht begrenzt ist. Denn die Zweckbestimmung eines Industriegebiets ist nicht gewahrt, wenn mit den Emissionskontingenten Gewerbebetriebe ab einem bestimmten Störgrad im gesamten Gebiet ausgeschlossen werden. Weil es einer von Lärmkontingenten freien Fläche bedarf, wird häufig das Ziel nicht erreicht werden können, Kontingente so zu verteilen, dass Windhundrennen von Investoren vermieden werden.

An den hiermit einhergehenden praktischen Schwierigkeiten einer gebietsinternen Gliederung sieht der 4. Senat nicht vorbei, betonte Professor Külpmann. Der Fall zeige, wie „gequält“ die Rechtsgrundlage im Einzelfall sei. Hier sei jedoch der Gesetz- bzw. Ordnungsgeber gefragt, eine andere Ermächtigungsgrundlage für die Festsetzung von Lärmemissionskontingenten zu schaffen, was im Rahmen der Novellierung durch das Baulandmobilisierungsgesetz indes noch nicht geschehen sei.



Abb. 1: Ob analog oder digital: Herzlich willkommen!

Hingewiesen wurde schließlich auf die Möglichkeit einer externen Gliederung: Nach § 1 Abs. 4 Satz 2 Halbsatz 2 BauNVO können Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 Satz 1 BauNVO auch für mehrere Industriegebiete im Verhältnis zueinander getroffen werden. Bei einer solchen gebietsübergreifenden Gliederung ist jedoch zu beachten: Es reicht nicht aus, wenn die Gemeinde zum maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses über (wenigstens) ein festgesetztes Industriegebiet verfügt, das mit keiner Geräuschkontingentierung belegt ist. Vielmehr muss die externe Gliederung auf einem hierauf gerichteten und in der

Planbegründung zum Ausdruck gebrachten planerischen Willen der Gemeinde beruhen. An diesem fehlte es in dem berichteten Fall.

Bei dem im selben Kontext erläuterten Urteil 4 CN 8.19 vom 29.06.2021 ging es um ein intern durch Lärmemissionskontingente gegliedertes Gewerbegebiet. Hier entstünden die meisten Zweifelsfragen, stellte Professor Külpmann sogleich klar, weil dieses in Hinblick auf den zulässigen Störgrad von vornherein „gedeckt“ sei. Das Urteil führt die Rechtsprechung des 4. Senats vom 07.12.2017 (4 CN 7/16) fort. In dem vorgetragenen Fall ging es um einen Bebauungsplan, der Lärmemissionen im Gewerbegebiet beschränkt, mit der Folge, dass nach ihrer Art an sich zulässige Betriebe ausgeschlossen werden, weil sie zu laut sind. Rechtlich ist dies nach der Rechtsprechung des 4. Senats nur möglich, wenn zumindest in einem Teilgebiet jeder im Gewerbegebiet zulässige Betrieb seinen Platz finden kann, er dort also ausreichende Emissionskontingente vorfindet. Was aber reicht aus bzw. welche Lärmrechte muss die Gemeinde in einem solchen Teilgebiet einräumen? Anders gesagt: In einem nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO durch Lärmemissionskontingente gegliederten Gewerbegebiet muss es ein Teilgebiet ohne Emissionsbeschränkung oder mit solchen Emissionskontingenten geben, die bei typisierender Betrachtung ausreichend hoch sind, um die nach § 8 Abs. 2 BauNVO zulässigen Nutzungen zu verwirklichen. Da „freie“ Gebiete regelmäßig fehlen, muss die Gemeinde nach den Anforderungen der höchststrichterlichen Rechtsprechung also so planen, dass es ein Teilgebiet gibt, dessen Emissionskontingent jeden nach § 8 BauNVO zulässigen Betrieb ermöglicht. Wie also muss ein Emissionskontingent aussehen, das die Genehmigung aller gemäß § 8 BauNVO zulässiger Gewerbebetriebe ermöglicht?

Das OVG Greifswald hatte sich auf Bestimmungen der DIN 18005-1 gestützt, Kontingente i. H. v. 60 dB(A)/qm gleichermaßen tags und nachts verlangt und den Bebauungsplan damit jedenfalls an unzureichenden Nachtwerten scheitern lassen. Im Ergebnis hat der 4. Senat die Entscheidung des Tatsachengerichts, das eine Worst-Case-Betrachtung vorgenommen hatte, aus näher ausgeführten Gründen wegen Verstoßes gegen Bundesrecht beanstandet.

Professor Külpmann äußerte ausdrücklich Verständnis für den Wunsch der planerischen Praxis nach konkreten (einheitlichen) Werten, zumal die Frage offensichtlich für eine Vielzahl von Bebauungsplänen Bedeutung habe und die Oberverwaltungsgerichte bisher nicht zu einer einheitlichen Linie gefunden haben. Entsprechende Werte im Wege einer typisierenden Betrachtung festzulegen, sei Aufgabe einer Fachkonvention, an der es jedoch fehle. So misslich dies für die planerische Praxis sei, als Revisionsgericht könne der Senat Zahlen und Werte nicht nennen.

In zwei rechtlichen Punkten schaffe das Urteil dagegen Klarheit: Es bestimmt das Verhältnis der Lärmemissionskontingente nach § 1 Abs. 4 BauNVO zum Ausschluss von Nutzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO. Sind Nutzungen nach § 1 Abs. 5 BauNVO ausgeschlossen, erübrigt sich die Festsetzung von Lärmemissionskontingenten für diese Nutzungen. Eine Gliederung nach Lärmemissionskontingenten genüge den Anforderungen des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO demgemäß auch dann, wenn sämtliche Arten von Nutzungen oberhalb eines bestimmten Störgrades nach § 1 Abs. 5 BauNVO wirksam ausgeschlossen worden seien und die verbleibenden zulässigen Arten von Nutzungen bei typisierender Betrachtungsweise jedenfalls in einem Teilgebiet verwirklicht werden könnten.² Überdies dürften bei der Würdigung einer internen Gliederung Richtungssektoren (im Sinne einer richtungsgebundenen Kontingentierung) berücksichtigt werden. Insoweit sei zu prüfen, ob ein durch einen Richtungssektor eröffnetes Emissionskontingent bei typisierender Betrachtung zur Ansiedlung der nach § 8 Abs. 2 BauNVO zulässigen Nutzungen ausreicht.

Insgesamt blieb die auch in den Beiträgen der Teilnehmer zum Ausdruck gebrachte Erkenntnis, dass interne Gliederungen von Gewerbegebieten durch Lärmemissionskontingente fehleranfällig bleiben.

So blieb neben – und im Zusammenhang mit – dem Befund fehlender Werte notwendigerweise auch die Frage nach dem quantitativen Verhältnis von freigehaltenen Flächen zu mit Lärmemissionskontingenten belegten Flächen offen. Dagegen war die Frage, ob die Gemeinde im Falle eines vorhabenbezogenen Bebauungsplans freier in der Festlegung sei, positiv zu beantworten, da dieser nicht an die Baunutzungsverordnung und damit auch nicht an § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO gebunden ist. Abschließend resümierte Professor Külpmann, die vorgetragene Rechtsprechung markiere nur einen Zwischenstand. Es bleibe abzuwarten, ob sich der Gesetzgeber in der neuen Legislatur der Frage annimmt.

Erhebung von Einwendungen „schriftlich oder zur Niederschrift“ – zulässiger Zusatz bei der Auslegungsbe- kanntmachung? Stellungnahmen per E-Mail

Ständige Praxis vieler Gemeinden ist es, die Bekanntmachung der öffentlichen Auslegung der Entwürfe der Bauleitpläne gemäß § 3 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 BauGB mit dem Hinweis zu versehen, Stellungnahmen könnten „schriftlich oder zur Niederschrift“ abgegeben werden. Gegenstand einer von **Dr. Andreas Hammer** erläuterten Nichtzulassungsbeschwerde gegen ein Urteil des OVG Koblenz (4 BN 50.20 vom 7.6.2021) war die Frage, ob von diesem Hinweis – und der dort enthaltenen Beschränkung auf schriftliche Stellungnahmen – auch Stellungnahmen per E-Mail und

in anderer elektronischer Form umfasst sind. Der 4. Senat hatte selbst bereits in seinem Beschluss vom 28.01.1997 entschieden, der Zusatz, Stellungnahmen könnten „schriftlich oder mündlich zur Niederschrift“ vorgebracht werden, widerspreche dem Gesetz nicht.

Zu Verunsicherung hat indes die Rechtsprechung des OVG Münster geführt, wonach diese „ältere Rechtsprechung“ des BVerwG nur die Abgrenzung zu lediglich mündlich vorgetragenen Argumenten im Blick gehabt habe und „angesichts der inzwischen weit verbreiteten elektronischen Übertragungswege“ überholt erscheine (u. a. bzw. zuletzt Urteil vom 26.10.2020 – 10 D 66/18.NE). In seinem Beschluss vom 07.06.2021 hat der 4. Senat der Auffassung des OVG Münster widersprochen und seine bisherige Rechtsprechung nochmals bestätigt. Hiernach ist der Zusatz, dass Stellungnahmen „schriftlich oder mündlich zur Niederschrift“ vorgebracht werden können, unschädlich. Dies sei auch durch die technische Entwicklung und den Bedeutungszuwachs der elektronischen Kommunikationsmöglichkeiten, insbesondere durch den E-Mail-Verkehr, nicht überholt. Maßgeblich sei, dass die Stellungnahme textlich festgehalten sein und insoweit in eine Form gebracht werden muss, durch die sie dauerhaft dokumentiert wird und mit der auf sie als aktenkundig im Laufe des Verfahrens ohne Schwierigkeiten zurückgegriffen werden kann. In welcher Weise die Stellungnahme „verschriftlicht“ und anschließend dem Empfänger übermittelt werde – ob als Brief, als Telefax oder als E-Mail –, sei damit nicht einschränkend festgelegt. Mit dem Beschluss hat der 4. Senat die durch die Rechtsprechung des OVG Münster hervorgerufene Rechtsunsicherheit wieder beseitigt.

Beschleunigtes Verfahren nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB – hohe Anforderungen an „Bebauungsplan der Innenentwicklung“

Die Erläuterung des Revisionsurteils 4 CN 6.19 vom 29.06.2021 nutzte **Dr. Andreas Decker** unter Verweis auf die im Vorjahr vorgestellten Entscheidungen (4 CN 5.18 & 4 CN 4.19), um nochmals die Anwendungsvoraussetzungen für den bei vielen Gemeinden beliebten „Bebauungsplan der Innenentwicklung“ und das beschleunigte Verfahren nach § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB klar zu skizzieren. Wichtig für die Auslegung seien die Entstehungsgeschichte der Norm und die europarechtliche Vereinbarkeit mit der SUP-Richtlinie, erinnerte er die Teilnehmerinnen und Teilnehmer.

Bei dem präsentierten Fall ging es im Kern um die Frage, ob ein Bebauungsplan im Siedlungsbereich auch dann für „andere Maßnahmen“ i. S. v. § 13a Abs. 1 Satz 1 BauGB aufgestellt wird, wenn mit dem Plan eine Verbesserung des Ortsbilds und eine Emissionsreduzierung in der Umgebung erreicht werden soll, um dort – nicht aber im Planbereich selbst – der Innenentwicklung zu dienen. Dies hat der 4. Senat, der hierin keine „andere Maßnahme“ der Innenent-

² Siehe Külpmann, jurisPR-BVerwG 24/2021 Anm. 3

wicklung hat erkennen können, im Ergebnis verneint. Die Anwendungsvoraussetzungen des beschleunigten Verfahrens seien eng zu verstehen. Eine nur mittelbare positive Wirkung eines Bebauungsplans reiche hierfür nicht aus. Für diese enge Auslegung spreche auch das Europarecht, das mit der SUP-Richtlinie (2001/42/EG) Vorgaben mache, die im nationalen Recht mit § 2 Abs. 4 BauGB umgesetzt worden seien.

Danach ist grundsätzlich für jeden Bebauungsplan eine Umweltprüfung erforderlich. Soweit mit dem beschleunigten Verfahren hiervon eine Ausnahme gemacht werde, erfordere dies eine enge Auslegung der Vorschrift. Bei großzügiger Auslegung des Merkmals der „anderen Maßnahmen der Innenentwicklung“ drohe das beschleunigte Verfahren, zum Regelverfahren im Siedlungsbereich zu werden, was mit den Vorgaben nicht vereinbar sei, betonte Andreas Decker. Gemeinden sind daher gut beraten, jeweils vorab an den strengen Maßstäben der Rechtsprechung zu prüfen, ob sie ein beschleunigtes Verfahren nach § 13a BauGB durchführen wollen. Fehler an dieser Stelle führen schnell zur Unwirksamkeit des Plans.

Im Chat wurde die Frage gestellt, wie im beschleunigten Verfahren bei Flächen zu verfahren sei, die zwar dem Außenbereich zuzurechnen, aber allseits von Innenbereichsflächen (sogenannte Außenbereichsinsel) umschlossen sind? Dürfte eine solche Fläche durch einen Bebauungsplan der Innenentwicklung überplant werden? Diese Frage käme in diesem Zusammenhang immer wieder auf, schmunzelten die Leipziger Richter und verwiesen auf das anhängige Verfahren 4 CN 5/21, bei dem dies voraussichtlich judiziert werde.

Klagebegründungsfrist nach § 6 Satz 1 UmwRG – auch im Normenkontrollverfahren?

Eine weitere von Dr. Andreas Decker vorgetragene Entscheidung (4 CN 9.19 vom 29.10.2020) war prozessrechtlicher Natur. Zu entscheiden war darüber, ob die zehnwöchige Klagebegründungsfrist im Anwendungsbereich des Umweltrechtsbehelfsgesetzes (§ 6 UmwRG) auch für die Begründung von Normenkontrollanträgen gegen Bebauungspläne gilt. Keinen Hehl machte er daraus, dass die Regelung des UmwRG nicht für gesetzgeberische Brillanz stehe. Die Entscheidung indes zeigt in aller Klarheit auf: § 6 Satz 1 UmwRG gilt nicht in Normenkontrollverfahren. Dies ergebe sich aus dem Wortlaut der Norm, der Systematik des Umwelt-Rechtsbehelfsgesetzes sowie aus Sinn und Zweck des § 6 UmwRG.

Im Urteil hat der 4. Senat im Übrigen nochmal seine Rechtsprechung zur Antragsbefugnis gemäß § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO zusammengefasst. Hiernach kann die Antragsbefugnis auch aus dem subjektiven Recht auf gerechte Abwägung der (eigenen) Belange nach § 1 Abs. 7 BauGB folgen. Dabei müssen diese Belange in der konkreten Planungssituation

einen städtebaulich relevanten Bezug aufweisen, für den der Antragsteller darlegungspflichtig ist. Die Entscheidung über die Antragsbefugnis darf das Normenkontrollgericht zwar nicht treffen; dagegen ist es verpflichtet, den Sachenvortrag des Antragstellers auf seine Schlüssigkeit und voraussichtliche Belastbarkeit zu prüfen.

Ergänzend ging Andreas Decker auf den Beschluss 4 BN 69.20 vom 29.04.2021, einem weiteren Fall zu § 6 Satz 1 UmwRG, ein. Hier ging es um die Frage, ob die in § 6 Satz 1 UmwRG geregelte Klagebegründungsfrist auch auf Normenkontrollanträge nach § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO, die sich gegen die von einem Flächennutzungsplan herbeigeführte Ausschlusswirkung nach § 35 Abs. 3 Satz 3 BauGB richten, anzuwenden ist. Dies verneinte der 4. Senat ebenso. Wenn der Gesetzgeber eine Frist wolle, müsse er sie eindeutig regeln.

Bundesrichtertagung 2.0 = 2022 – Ausblick auf zugelassene Revisionen

Dr. Andreas Hammer erlaubte den Teilnehmenden zum Schluss der 16. Bundesrichtertagung erstmals einen Ausblick auf zugelassene Revisionen. Hierzu zählen etwa die Verfahren 4 C 2.20 (Zulässigkeit eines Zwischenlagers für radioaktive Abfälle im Gewerbegebiet?), 4 C 6.20 (Ermessensausübung bei der Zulassung von Ausnahmen, § 31 Abs. 1 BauGB), 4 CN 5.21 (§13a BauGB: Außenbereich im Innenbereich), 4 CN 6.21 (§ 249 Abs. 1 Satz 1 BauGB) sowie 4 CN 8.21 (Rechtsschutzbedürfnis bei Normenkontrollanträgen von Umweltverbänden).

Es ist also in Teilen bereits angerichtet für die **17. Bundesrichtertagung**, die nach dem gelungenen Experiment wieder vor Ort und virtuell stattfinden soll: am **21. November 2022**. Mit vielfachem Dank der Teilnehmenden und des Veranstalters sowie begeistertem analogen und virtuellen Applaus wurden die Bundesrichter verabschiedet.

Auch bei dieser Tagung erging die Bitte an die Teilnehmenden, sich an der Umfrage zur Evaluation zu beteiligen. Diese hat ein sehr positives Feedback zur Online-vhw-Bundesrichtertagung ergeben. Die 15. vhw-Bundesrichtertagung 2020 war zwar anders: ausschließlich digital, kein hörbarer Applaus, mit neuen Wegen der Interaktion. Zugleich war sie auch 2020 genau das, was sie immer ist: Die Leipziger Richter haben aus erster Hand nahe Einblicke in ihre höchst-richterlichen Entscheidungen zum Städtebaurecht gewährt und diese mit den teilnehmenden Gästen und Fachleuten diskutiert.



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