



Urteil vom 07.12.2017 - BVerwG 4 CN 7.16

ECLI:DE:BVerwG:2017:071217U4CN7.16.0

Festsetzung von Emissionskontingenten für ein Gewerbegebiet

Leitsätze:

1. Werden für ein Baugebiet nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO Emissionskontingente festgesetzt, wird das Gebiet nur dann im Sinne der Vorschrift gegliedert, wenn es in einzelne Teilgebiete mit verschiedenen hohen Emissionskontingenten zerlegt wird.
2. Die Wirksamkeit einer gebietsübergreifenden Gliederung von Gewerbegebieten nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO ist davon abhängig, dass ihr ein darauf gerichteter planerischer Wille der Gemeinde zugrunde liegt, der in geeigneter Weise im Bebauungsplan selbst oder seiner Begründung dokumentiert worden ist.

Rechtsquellen

BauGB	§ 9 Abs. 1 Nr. 24
BauNVO	§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2, Satz 2, Abs. 5, Abs. 7

Stichworte

Bebauungsplan; Emissionskontingent; Emissionsverhalten; Ergänzungsgebiet; Gewerbecenter; Gewerbegebiet; Schalleistungspegel; Zaunwert; Zaunwert als Summenpegel; eingeschränktes Gewerbegebiet; gebietsübergreifende Gliederung; geschossweise Gliederung; horizontale Gliederung des Baugebiets; immissionswirksamer flächenbezogener Schalleistungspegel; interne Gliederung; vertikale Gliederung;

Zitiervorschlag



BVerwG, Urteil vom 07.12.2017 – 4 CN 7.16

[ECLI:DE:BVerwG:2017:071217U4CN7.16.0]

URTEIL

BVerwG 4 CN 7.16

VGH München – 28.07.2016 – AZ: VGH 1 N 13.2678

In der Normenkontrollsache hat der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts auf die mündliche Verhandlung vom 7. Dezember 2017 durch den Vorsitzenden Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Rubel und die Richter am Bundesverwaltungsgericht Dr. Gatz, Petz, Dr. Decker und Prof. Dr. Külpmann für Recht erkannt:

Die Revision der Antragsgegnerin gegen das Urteil des Bayerischen Verwaltungsgerichtshofs vom 28. Juli 2016 wird zurückgewiesen.

Die Antragsgegnerin trägt die Kosten des Revisionsverfahrens mit Ausnahme der außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen, die diese selbst trägt.

Gründe

I

Die Beteiligten streiten um die Wirksamkeit des Bebauungsplans IG 20.2 der Antragsgegnerin.

Der Bebauungsplan, der als Art der baulichen Nutzung ein eingeschränktes Gewerbegebiet festsetzt, soll die Errichtung eines siebengeschossigen und geschossweise gestaffelten Gebäudes mit der Funktion eines Gewerbecenters für Einzelhandelsbetriebe, Betriebe des Dienstleistungsgewerbes, Büros und Gaststätten ermöglichen. Nach der Nr. 5.1.1 der textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans sind Betriebe und Anlagen unzulässig, deren je Quadratmeter Grundstücksfläche abgestrahlte Schalleistung die mit 58 dB(A) tags und 43 dB(A) nachts angegebenen Emissionskontingente LEK nach DIN 45691 überschreitet. Die emittierende Fläche ist mit 4 604 m² angegeben. Für acht Immissionsorte gelten Zusatzkontingente LEK, Zus, um welche die Emissionskontingente LEK erhöht werden können.

Der Antragstellerin gehören zwei im Westen an das Plangebiet angrenzende Grundstücke, die mit einem Reihenhaus und einem Mehrfamilienhaus bebaut sind.

Der Verwaltungsgerichtshof hat den Bebauungsplan antragsgemäß für unwirksam erklärt. Die Festlegung von Emissionskontingenten einschließlich von Zusatzkontingenten sei rechtswidrig, weil sie sich nicht auf eine Rechtsgrundlage stützen lasse. § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, der eine Gliederung nach dem Lärmverhalten der im jeweiligen Baugebiet zulässigen Betriebe und Anlagen erlaube, scheide als Rechtsgrundlage aus, da der Bebauungsplan keine Regelungen enthalte, wie das Emissionskontingent den Betrieben und Anlagen zugeordnet werde, die in den einzelnen Geschossen des Gewerbecenters zulässig seien. Der auf die Grundstücksfläche bezogene Schalleistungspegel reiche nicht aus, weil er als Zaunwert nicht bestimme, welche Emissionen von einer einzelnen Anlage oder einem einzelnen Betrieb ausgehen dürften. Ob die Voraussetzungen gemäß § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO vorlägen, wonach auch mehrere Gewerbegebiete einer Gemeinde im Verhältnis zueinander nach dem Lärmverhalten der Betriebe gegliedert werden könnten, brauche nicht entschieden zu werden. Da es bereits an einer betriebsbezogenen Festsetzung im Bebauungsplan fehle, bestehe das Problem der Zurechenbarkeit des Zaunwertes unverändert fort. § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO käme daher als Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Emissionskontingenten vorliegend auch dann nicht in Betracht, wenn die Antragsgegnerin über weitere Gewerbegebiete ohne Geräuschkontingentierung verfügte. Schließlich versage § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB als Rechtsgrundlage, weil Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen

nur bauliche oder technische Maßnahmen sein könnten. Die Unwirksamkeit der Festsetzung von Emissionskontingenten führe zur Unwirksamkeit des gesamten Bebauungsplans; denn die Festsetzung betreffe erkennbar eine zentrale Frage der Gesamtplanung.

Mit ihrer vom Verwaltungsgerichtshof zugelassenen Revision erstrebt die Antragsgegnerin die Abweisung des Normenkontrollantrags. Unterstützt wird sie von der Beigeladenen. Die Antragstellerin verteidigt das vorinstanzliche Urteil.

II

Die Revision ist nicht begründet. Das Urteil des Verwaltungsgerichtshofs beruht zwar auf einer Verletzung von Bundesrecht. Es stellt sich aber aus anderen Gründen als richtig dar. Die Revision ist deshalb gemäß § 144 Abs. 4 VwGO zurückzuweisen.

1. Nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO in der hier maßgeblichen Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), zuletzt geändert durch Art. 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548), können für die in den §§ 4 bis 9 BauNVO bezeichneten Baugebiete im Bebauungsplan für das jeweilige Baugebiet Festsetzungen getroffen werden, die das Baugebiet nach der Art der Betriebe und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gliedern.

a) Der Verwaltungsgerichtshof stellt nicht in Abrede, dass Emissionskontingente nach DIN 45691 geeignet sind, das Emissionsverhalten als "Eigenschaft" von Betrieben und Anlagen im Sinne des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO zu kennzeichnen. Das ist auch richtig, weil Emissionskontingente der Sache nach mit den immissionswirksamen flächenbezogenen Schalleistungspegeln identisch sind, die nach der Rechtsprechung des Senats (vgl. Urteil vom 16. Dezember 1999 - 4 CN 7.98 - BVerwGE 110, 193 sowie Beschlüsse vom 27. Januar 1998 - 4 NB 3.97 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 24, vom 2. Oktober 2013 - 4 BN 10.13 (/021013B4BN10.13.0)- BauR 2014, 59 und vom 9. März 2015 - 4 BN 26.14 (/090315B4BN26.14.0)- BauR 2015, 943) das Emissionsverhalten von Betrieben und

Anlagen als deren Eigenschaft erfassen. In Nr. 3.7 der DIN 45691 ist festgehalten, dass für das Emissionskontingent bisher die Bezeichnung "Immissionswirksamer flächenbezogener Schalleistungspegel - IFSP" gebräuchlich war.

Der Verwaltungsgerichtshof sieht in den Emissionskontingenten, die der Bebauungsplan in Nr. 5.1.1 der textlichen Festsetzungen vergibt, aber verkappte Zaunwerte (präzise: Zaunwerte als Summenpegel). Solche Zaunwerte sind nach der Rechtsprechung des Senats, der sich der Verwaltungsgerichtshof angeschlossen hat, unzulässig (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. Dezember 1999 - 4 CN 7.98 - BVerwGE 110, 193 <200> sowie Beschluss vom 2. Oktober 2013 - 4 BN 10.13 (/021013B4BN10.13.0)-BauR 2014, 59 S. 60). Mit einem Summenpegel wird nämlich keine Nutzungsart, insbesondere nicht das Emissionsverhalten als Eigenschaft bestimmter Anlagen und Betriebe im Sinne von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO festgesetzt, sondern nur ein Immissionsgeschehen gekennzeichnet, das von einer Vielzahl unterschiedlicher Betriebe und Anlagen gemeinsam bestimmt wird und für das Emissionsverhalten der jeweiligen Anlage für sich genommen letztlich unbeachtlich ist. Ein Zaunwert als Summenpegel ist ungeeignet, umgesetzt zu werden, weil er im Gegensatz zu einem immissionswirksamen flächenbezogenen Schalleistungspegel nicht bestimmt, welche Emissionen von einer einzelnen Anlage oder einem einzelnen Betrieb ausgehen dürfen.

Ob der Verwaltungsgerichtshof Recht damit hat, dass mit den Emissionskontingenten Zaunwerte als Summenpegel festgesetzt worden sind, unterliegt der revisionsgerichtlichen Kontrolle. Zwar handelt es sich bei Bebauungsplänen um irrevisibles Ortsrecht. Festsetzungen, die auf der Baunutzungsverordnung und damit auf revisiblem Recht beruhen, darf das Bundesverwaltungsgericht aber selbst inhaltlich prüfen (vgl. BVerwG, Urteil vom 16. September 1993 - 4 C 28.91 - BVerwGE 94, 151 <154 f.>).

Der Würdigung des Verwaltungsgerichtshofs, die prinzipiell zulässigen Emissionskontingente seien in Wahrheit unzulässige Zaunwerte als Summenpegel, liegt eine verkürzte Sicht auf § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO zugrunde. Die Vorinstanz hat ihren Blick unzulässig auf die einzelnen Betriebe verengt, die im Gewerbecenter Aufnahme finden sollen - geplant sind Einzelhandelsbetriebe im Erdgeschoss, Büros vom ersten bis fünften Obergeschoss und ein Restaurant im Dachgeschoss - ,

und deshalb übersehen, dass mit den festgesetzten Emissionskontingenten das Emissionsgeschehen des Gewerbecenters als Eigenschaft einer Anlage gelenkt wird. Der Senat hat sich bereits darauf festgelegt, dass die Baunutzungsverordnung keinen eigenen Anlagenbegriff enthält, sondern der planungsrechtliche Begriff der baulichen Anlage (§ 29 Abs. 1 BauGB) gilt (BVerwG, Urteil vom 12. Dezember 1996 - 4 C 17.95 - BVerwGE 102, 351 <353>). Unter den planungsrechtlichen Begriff der baulichen Anlage fallen alle Anlagen, die in einer auf Dauer gedachten Weise künstlich mit dem Erdboden verbunden werden und die in § 1 Abs. 5 und 6 BauGB genannten Belange in einer Weise berühren können, die geeignet ist, das Bedürfnis nach einer ihre Zulässigkeit regelnden verbindlichen Bauleitplanung hervorzurufen (BVerwG, Urteil vom 31. August 1973 - 4 C 33.71 - BVerwGE 44, 59 <62>). Dass hieran gemessen das Gewerbezentrum eine bauliche Anlage ist, unterliegt keinen Zweifeln. Der Umstand, dass die Anlage mehrere Betriebe aufnehmen soll, steht der Anwendung des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO nicht entgegen. Die Bestimmung erlaubt es, eine Anlage anstelle oder neben Betrieben als Bezugspunkt zu wählen (Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2017, § 1 BauNVO Rn. 57).

Dass der Bebauungsplan die Emissionskontingente Anlagen und Betrieben zuteilt, nötigt nicht zu dem Verdikt seiner Unwirksamkeit. Da anzunehmen ist, dass die Antragsgegnerin keine unwirksamen Emissionskontingente festsetzen wollte, hätte der Verwaltungsgerichtshof den Bebauungsplan geltungserhaltend auslegen müssen.

Mit der Behandlung des Gewerbecenters als einer Anlage ist das Problem der Zurechenbarkeit der Emissionskontingente gelöst. Der Verwaltungsgerichtshof geht zu Recht davon aus, dass sich die Frage der Zuordnung von "Lärmrechten" nicht stellt, wenn der Bebauungsplan nur ein einziges Vorhaben zulässt. Wie die Lärmrechte unter mehreren Nutzern des Vorhabens verteilt werden, ist nicht mehr Sache der Antragsgegnerin, sondern diejenige des Vorhabenträgers.

b) Im Ergebnis trifft aber die Annahme des Verwaltungsgerichtshofs zu, dass § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO als Rechtsgrundlage für die Festsetzung der Emissionskontingente ausscheidet; denn es fehlt an der von der Vorschrift vorausgesetzten internen "Gliederung" des Baugebiets.

Dem Tatbestandsmerkmal des Gliederns wird nur Rechnung getragen, wenn das Baugebiet in einzelne Teilgebiete mit verschiedenen hohen Emissionskontingenten zerlegt wird (vgl. BVerwG, Beschluss vom 9. März 2015 - 4 BN 26.14 (/090315B4BN26.14.0)- BauR 2015, 943 <944>). Die Festsetzung eines einheitlichen Emissionskontingents für das gesamte Baugebiet ist von der Ermächtigungsgrundlage des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO nicht gedeckt (so auch OVG Koblenz, Urteil vom 2. Mai 2011 - 8 C 11261/10 - NVwZ-RR 2011, 858 <859>; Fischer/Tegeeder, BauR 2007, 323 <326>). Der Bestimmung des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO wird es nicht gerecht, wenn die gedankliche Unterteilung des Plangebiets in 1 m² große Teilflächen gleicher Geräuschemission als Gliederung verstanden wird (a.A. Steger/Numberger/Hunecke, Lärmbekämpfung 2017, 27 <32>). Die Vorschrift ermöglicht eine räumliche Zuteilung von Emissionsrechten, nicht aber deren das gesamte Baugebiet erfassende Beschränkung. Die Voraussetzung für eine baugebietsübergreifende Gliederung gemäß § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO, dass neben dem emissionskontingentierten Gewerbegebiet noch (mindestens) ein Gewerbegebiet als Ergänzungsgebiet vorhanden ist, in welchem keine Emissionsbeschränkungen gelten (BVerwG, Beschlüsse vom 18. Dezember 1990 - 4 N 6.88 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 50 S. 28 und vom 9. März 2015 - 4 BN 26.14 (/090315B4BN26.14.0)- BauR 2015, 943 <944>), gilt entsprechend für die interne Gliederung nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO. Macht eine Gemeinde nur von dieser Norm Gebrauch und verzichtet auf eine baugebietsübergreifende Gliederung, muss gewährleistet bleiben, dass vom Typ her nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe aller Art im Gewerbegebiet ihren Standort finden können (vgl. Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand August 2017, § 1 BauNVO Rn. 63). Das bedeutet, dass es in einem nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO intern gegliederten Baugebiet ein Teilgebiet ohne Emissionsbeschränkung oder, was auf dasselbe hinausläuft, ein Teilgebiet geben muss, das mit Emissionskontingenten belegt ist, die jeden nach § 8 BauNVO zulässigen Betrieb ermöglichen. Geschuldet ist dies dem Umstand, dass auch bei Anwendung des § 1 Abs. 4 BauNVO die allgemeine Zweckbestimmung der Baugebiete zu wahren ist (vgl. BVerwG, Beschluss vom 6. Mai 1996 - 4 NB 16.96 - Buchholz 406.12 § 1 BauNVO Nr. 22 S. 7). Will eine Gemeinde eine oder mehrere Arten von

Nutzungen aus dem gesamten Baugebiet ausschließen, steht ihr nur der Weg über § 1 Abs. 5 BauNVO zur Verfügung (Fickert/Fieseler, BauNVO, 12. Aufl. 2014, § 1 Rn. 83).

Die vom Verwaltungsgerichtshof auf der Grundlage des § 1 Abs. 7 BauNVO i.V.m. § 1 Abs. 4 und 5 BauNVO für denkbar gehaltene Zuweisung von Emissionskontingenten für jedes Geschoss ist rechtlich nicht möglich. § 1 Abs. 7 BauNVO, der Festsetzungen zu verschiedenen Nutzungskombinationen in bestimmten Geschossen, Ebenen und Teilen baulicher Anlagen erlaubt, ermächtigt nicht zu einer vertikalen Gliederung nach den Eigenschaften von Betrieben und Anlagen. Auch § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO kann insoweit nicht als Rechtsgrundlage dienen. Da die Regelung zur Gliederung von "Baugebieten" berechtigt und ein Baugebiet aus den für die Bebauung vorgesehenen "Flächen" besteht (vgl. § 1 Abs. 2 BauNVO), lässt sie nur eine horizontale Gliederung zu (Menke, NuR 1985, 137 <140>).

2. ber die fehlende interne Gliederung des Baugebiets kann § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO, wonach die Festsetzungen nach Satz 1 auch für mehrere Gewerbegebiete einer Gemeinde im Verhältnis zueinander getroffen werden können, vorliegend nicht hinweghelfen. Zwar mag es sein, dass die Antragsgegnerin zum maßgeblichen Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses über wenigstens ein festgesetztes Gewerbegebiet verfügte, das mit keiner Geräuschkontingentierung oder einer Geräuschkontingentierung belegt ist, die jeden nach § 8 BauNVO zulässigen Betrieb ermöglicht. Das reicht jedoch nicht aus (möglicherweise a.A. BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1990 - 4 N 6.88 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 50 S. 28). Vielmehr hängt die Wirksamkeit einer gebietsübergreifenden Gliederung zusätzlich davon ab, dass ihr auch ein darauf gerichteter planerischer Wille der Gemeinde zugrunde liegt (so auch OVG Koblenz, Urteile vom 2. Mai 2011 - 8 C 11261/10 - NVwZ-RR 2011, 858 <859> und vom 8. Juni 2011 - 1 C 11199/10 - BRS 78 Nr. 36). Es gehört zu einer geordneten Städtebaupolitik, dass sich die Gemeinde darüber klar wird, ob und welche geeigneten Baugebiete nicht nur im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses, sondern auch zukünftig die Funktion von Ergänzungsgebieten übernehmen sollen.

Festsetzungen für das Ergänzungsgebiet kann der Ausgangsbebauungsplan nicht treffen, weil Festsetzungen nur für das eigene Plangebiet zulässig sind. Der Plangeber muss aber in geeigneter Weise im Bebauungsplan selbst oder seiner Begründung dokumentieren, dass und wie er von der Ermächtigung in § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO Gebrauch gemacht hat. Daran fehlt es hier.

3. Schließlich lässt sich die Festsetzung der Emissionskontingente nicht auf § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB stützen. Emissionskontingente sind keine baulichen oder technischen Vorkehrungen im Sinne der Vorschrift, weil sie nicht für sich geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen abzuwehren, wie dies beispielsweise bei einer Lärmschutzwand oder Schallschutzfenstern der Fall ist. Vielmehr legen sie nur das Ziel des Immissionsschutzes fest (BVerwG, Beschluss vom 18. Dezember 1990 - 4 N 6.88 - Buchholz 406.11 § 1 BauGB Nr. 50 S. 27).

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2, § 162 Abs. 3 VwGO.