

Erledigungen durch:		Nichtannahme	
<i>a) Senatsentscheidungen</i>		Erster Senat	1354
Erster Senat	29 (darunter 20 Vbn., 9 Vorl.)	Zweiter Senat	1388
Zweiter Senat	17 (darunter 6 Vbn., 7 Vorl.)	<i>AR-Sachen</i>	
<i>b) Kammerentscheidungen</i>		(§ 60 GOBVerfG)	4775 (4743)
Stattgabe		davon wurden als Verfas- sungsbeschwerden einge- tragen (§ 61 Abs. 2 und 3 GOBVerfG):	
Erster Senat	27	zum Ersten Senat	522
Zweiter Senat	39	zum Zweiten Senat	347
		insgesamt:	869 887
			(= 18,20 %) (18,70 %)

Erste Verwaltungsrechtliche Jahresarbeitstagung in Berlin

– Bericht über eine Veranstaltung des Deutschen Anwaltsinstituts e. V., Fachinstitut für Verwaltungsrecht, Sitz Bochum,
vom 25. bis 26. Januar 1990 –

Von Rechtsanwalt und Notar Dr. Bernhard *Stüer*, Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Münster

Die durch die Fachgebietsbezeichnungen unterstützte zunehmende Spezialisierung der Anwaltschaft hat seit einigen Jahren auch das Verwaltungs- und Verfassungsrecht erfaßt, das auch in der anwaltlichen Tagesarbeit für eine steigende Zahl von Anwälten eine immer größere Rolle spielt. Um dem zugleich wachsenden Informationsbedarf nach vertieften öffentlich-rechtlichen Kenntnissen gerecht zu werden, hat das Deutsche Anwaltsinstitut ein Fachinstitut für Verwaltungsrecht eingerichtet, das auf den Erwerb der Fachgebietsbezeichnung »Fachanwalt für Verwaltungsrecht« vorbereitet und nunmehr auch eine verwaltungsrechtliche Jahresarbeitstagung anbietet, die sich aktuellen öffentlich-rechtlichen Themenstellungen widmet. Auf der ersten Jahresarbeitstagung dieser Art, die am 25. und 26. 1. 1990 in Berlin stattfand und zu der etwa 300 verwaltungsrechtlich interessierte Teilnehmer erschienen waren, wurden mit der neuen BauNVO 1990, den Differenzierungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO, dem Ausländer- und Asylrecht, dem Konkurrentenschutz bei Stellenbesetzungen im öffentlichen Dienst und dem Verhältnis von Umweltrecht und Sportlärm fünf Generalthemen angeboten, die für jeden öffentlich-rechtlich tätigen Anwalt in der täglichen Gerichts- und Beratungspraxis von Bedeutung sind. Hier soll über die bauplanungs- und umweltrechtlichen Themenstellungen berichtet werden.

Die neue Baunutzungsverordnung

Das erste Generalthema war der neuen BauNVO gewidmet, die zeitgleich mit der Tagung am 27. 1. 1990 in Kraft trat (BGBl. I 127, 132). Rechtsanwalt Wolfgang *Lenz* (Köln) berichtete in seinem Eingangsreferat über die Neuregelungen, die vor allem der Standortsicherung der gewerblichen Wirtschaft, dem Schutz landwirtschaftlicher Betriebe, der Steuerung der Zulässigkeit von Sportanlagen und Vergnügungsstätten sowie der Integration des Umweltschutzes gelten. Mit der Vierten Verordnung zur BauNVO (BauNVO 1990) liegen nunmehr fünf Fassungen der BauNVO aus den Jahren 1962, 1968, 1977, 1987 und 1990 vor, die je nach Entstehungszeitpunkt des Bebauungsplans nebeneinander anzuwenden sind. Von besonderer Bedeutung ist dabei die Rückwirkungsregelung in § 25 c Abs. 2 BauNVO, wonach die neuen Vorschriften über die Nichtanrechnung von Aufenthaltsräumen in anderen als Vollgeschossen auf die zulässige Geschosfläche oder Geschosflächenzahl auch bei Bebauungsplänen aus der Zeit vor dem neuen § 20 BauNVO angewendet werden kann. Noch eindeutiger ist die Rückwirkungsregelung in § 25 c Abs. 3 BauNVO, wonach auch für früher verabschiedete Bebauungspläne die Neuregelungen zu den Vergnügungsstätten gelten. *Lenz* sah hier verfassungsrechtliche Bedenken, weil die Ermächtigung des Verordnungsgebers in § 2 Abs. 5 BauGB, die Regelungen des Ortsgesetzgebers inhaltlich zu erläutern, durch Rückwirkungsregelungen überschritten und unzulässig in die Planungshoheit der Gemein-

den eingegriffen worden sei (vgl. auch Jost *Pietzker*, Änderung bestehender Bebauungspläne durch Änderung der BauNVO, NVwZ 1989, 601). Daß die Baugebietebezeichnungen beibehalten worden seien, wurde vom Referenten positiv vermerkt. Durch den neuen § 1 Abs. 10 BauNVO werde nicht nur im nichtbeplanten Innenbereich (§ 34 Abs. 3 BauGB), sondern auch im beplanten Gebiet die planerische Möglichkeit geschaffen, in überwiegend bebauten Gebieten Erweiterungen, Änderungen, Nutzungsänderungen und Erneuerungen von vorhandenen Anlagen allgemein oder ausnahmsweise zuzulassen, wenn die Zweckbestimmung des Gebietes nicht verändert werde, und damit eine Art besonderes Gewerbegebiet ermöglicht. Das Aufeinandertreffen unterschiedlicher Nutzungen werde vor allem durch das Gebot der Abwägung und der wechselseitigen Rücksichtnahme geprägt, was die Planung nach dem Gebot der Konfliktbewältigung vor hohe Anforderungen stelle. Das Dorfgebiet sieht *Lenz* mehr als bisher durch die Umstrukturierung der Landwirtschaft vor neue Herausforderungen gestellt, auf die der Verordnungsgeber durch eine stärkere Öffnung des Dorfgebietes auch gegenüber störenden landwirtschaftlichen Nutzungen reagiert habe (Streichung der nicht störenden gewerblichen Nutzung in § 5 Abs. 2 Ziff. 7 BauNVO). Hinsichtlich der Vergnügungsstätten bringt die BauNVO eine klare Trennung zwischen den kerngebietsstypischen Vergnügungsstätten, die in den Kerngebieten allgemein und in den Gewerbegebieten ausnahmsweise zulässig sind, und den nicht störenden Vergnügungsstätten (§ 4 a Abs. 3 Nr. 2 BauNVO), die in Mischgebieten mit überwiegend gewerblicher Struktur (§ 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO) allgemein sowie in den besonderen Wohngebieten, den Dorfgebieten (§ 5 Abs. 3 BauNVO) und den Mischgebieten (§ 6 Abs. 3 BauNVO) ausnahmsweise zugelassen werden können. In Kleinsiedlungsgebieten und in reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie in Industriegebieten sind Vergnügungsstätten nicht zulässig. Kerngebietsstypisch sind dabei Vergnügungsstätten, die als zentrale Dienstleistungsbetriebe einen größeren Einzugsbereich haben und für ein größeres und allgemeines Publikum erreichbar sein sollen. Dazu gehören die nach der SpielVO größtmöglichen Spielhallen mit 10 Geräten auf 150 und mehr qm Nutzfläche. Sie gehören – wie der Referent darlegte – typischerweise in ein Kerngebiet. Dem Träger der Planungshoheit bleibt allerdings unbenommen, nach Maßgabe des § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO durch Gliederung oder Ausschluß weitergehende Beschränkungen der Nutzung als Vergnügungsstätte festzusetzen. Diese Möglichkeiten bestehen auch im Kerngebiet etwa mit dem Ziel, Vergnügungsstätten oder auch großflächige Einzelhandelsnutzungen zu beschränken oder insgesamt auszuschließen. *Lenz* begrüßte die Neufassung in § 15 Abs. 3 BauNVO, wonach die Zulässigkeit der Anlagen im Baugebiet nicht nach den verfahrensrechtlichen Einordnungen des BImSchG, sondern nach dem tatsächlichen konkreten Störungsgrad zu beurteilen sei. Auch die

Einschränkung der Wohnnutzung für Betriebsinhaber und Betriebsleiter in Gewerbe- und Industriegebieten (§ 8 Abs. 3 Nr. 1 und § 9 Abs. 3 Nr. 1 BauNVO) sei zu begrüßen. Die Praxis habe für vorhandene Gemengelagen das vorbelastete Gebiet entwickelt, das in besonderer Weise dem Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme unterliege. Die BauNVO habe hier durch die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 10 BauNVO und die Erweiterung in § 15 Abs. 3 BauNVO zusätzliche Möglichkeiten der Feinststeuerung eröffnet.

Für die großflächigen Handelsbetriebe sei eine Anpassung der BauNVO an die Rechtsprechung des BVerwG zu den Nachbarschaftsläden empfehlenswert, wonach Einzelhandelsbetriebe mit einer Verkaufsfläche von weniger als ca. 700 qm nicht zu den großflächigen Betrieben zählen. Regelungsbedürftig ist noch die Frage der Summierung verschiedener Einzelhandelsbetriebe zu einem Einkaufszentrum, wobei eindeutige Lösungen noch nicht in Sicht sind. Die Gliederungs- und Ausschlussmöglichkeiten sind in der BauNVO beibehalten worden. Hier bieten § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO nach der Rechtsprechung des BVerwG verschiedene Möglichkeiten der Differenzierung nach Anlagentypen und Nutzungsunterarten. *Lenz* warnte vor einer Überspannung des Rücksichtnahmegebotes, das in der Praxis der Instanzgerichte nicht selten auch bei einer nur geringfügigen Verminderung der Besonnung, Durchlüftung oder einer erdrückenden Wirkung trotz Einhaltung der Abstandsflächen zur Stilllegung von Vorhaben geführt habe. Aus dieser Sicht sei die präzisere Fassung des Rücksichtnahmegebotes in § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO zu begrüßen. Kritisch befaßte sich der Referent mit der durch § 25 c Abs. 3 Satz 2 BauNVO eröffneten Möglichkeit, in nichtbeplanten Innenbereichen durch einen einfachen Bebauungsplan die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten zu verhindern. Eine solche Negativplanung widerspreche der Aufgabenstellung der Bebauungsplanung, die städtebauliche Ordnung insgesamt und umfassend zu ordnen und eine sozialgerechte Bodennutzung zu gewährleisten.

Lenz berichtete über die neugefaßten Maßvorschriften: Das zulässige Maß der baulichen Nutzung wird durch unterschiedliche Faktoren bestimmt, deren Anwendung im planerischen Ermessen der Gemeinde steht. Auf die Festsetzung des Faktors der Geschoßflächenzahl oder der Grundflächenzahl darf nicht mehr verzichtet werden. Bei dem planerischen Ermessen sind die neugefaßten Obergrenzen des § 17 BauNVO zu beachten, die hinsichtlich der Geschoßflächenzahl und der Baumassenzahl deutlich angehoben worden sind. Für die Praxis werden sich vor allem die neugefaßten Vorschriften für die Berechnung der Geschoßflächenzahlen auswirken, wonach die Gemeinde in die Lage versetzt wird, die Geschoßfläche in anderen als Vollgeschossen aus der Berechnung auszunehmen oder einzubeziehen (§ 20 Abs. 3 BauNVO). Neu ist auch die Berücksichtigung der Garagen und Stellplätze mit ihren Zufahrten, Nebenanlagen und unterirdischen Bauwerken bei der Berechnung der Grundflächenzahl (Versiegelungsklausel) sowie die Anrechnungs- und Kappungsgrenze (§ 19 Abs. 4 BauNVO).

In den folgenden Referaten standen Einzelfragen zur Neuregelung der BauNVO im Mittelpunkt. *Wolfram Schuricht*, Regiergungsdirektor in der Senatsverwaltung für Bau- und Wohnungswesen (Berlin), berichtete über die bei den Beratungen zum BauGB und zur Änderung der BauNVO insbesondere von kommunaler Seite wiederholt erhobene Forderung, städtebaulichen Fehlentwicklungen durch das Instrumentarium eines Ausschlussbebauungsplans entgegenzuwirken. Ein solcher Negativplan sollte die Möglichkeit geben, einzelne Nutzungen wie etwa Spielhallen oder großflächige Einzelhandelsbetriebe auszuschließen, ohne jedoch zugleich auch eine Gesamtplanung des Gebietes hinsichtlich der Zulässigkeit der übrigen Nutzungen vornehmen zu müssen. Diese Bestrebungen haben sich allerdings weder im BauGB noch im Rahmen der 4. Novelle zur BauNVO durchgesetzt. Nach wie vor besteht allerdings die Möglichkeit, Baugebiete nach § 1 Abs. 4 BauNVO zu gliedern oder in ihnen bestimmte Arten von Nutzungen (§ 1 Abs. 5 BauNVO) oder Anlagen (§ 1 Abs. 9 BauNVO) auszuschließen. »Immer muß es sich dabei aber um städtebauliche Gründe handeln. Eine gemeindliche Spielhallenpolitik oder Gesichtspunkte des Jugendschutzes reichen als Rechtfertigungsgründe solcher Einschränkungen nicht aus«,

erklärte *Schuricht* mit Blick auf die Spielhallenproblematik. Die Überleitungsregelung des § 25 Abs. 3 BauNVO, die hinsichtlich der Vergnügungsstätten eine unmittelbare Umstellung auch der »alten« Bebauungspläne auf die Neufassung der BauNVO enthält, blieb auch hier nicht ohne Kritik. Die Regelung sei unklar und in der Praxis schwer anwendbar. Einem Ausschlussbebauungsplan mit Abwägungsregeln gab der Referent demgegenüber den Vorzug.

Richter am Oberverwaltungsgericht *Gustav-Adolf Stange* (Münster) befaßte sich mit der weiterhin aktuellen Vergnügungsstätten- und Spielhallenproblematik, die vielen Gemeinden auch heute noch Sorgen bereitet. Der Referent begrüßte die klare Trennung der kerngebietstypischen und der mischgebietstypischen Vergnügungsstätte in der neuen BauNVO und die Begrenzung der Vergnügungsstätten auf jene Baugebiete, in denen die BauNVO die Zulässigkeit ausdrücklich vorsehe (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 25. 11. 1983 – 4 C 64.79 –, DVBl. 1984, 340 = BVerwGE 68, 207). Zudem verwies er auf die Einschränkungsmöglichkeiten nach § 1 Abs. 5 und 9 BauNVO, die eine ausreichende planerische Handhabe böten, städtebaulichen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 N 4.86 –, DVBl. 1987, 1001 = BVerwGE 77, 308 [Nummerndogma]; Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 C 19.85 –, BauR 1987, 528 [Nachbarschaftsladen]; Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 C 77.84 –, DVBl. 1987, 1004 = BVerwGE 77, 317 [Verbrauchermarkt]; Urteil vom 22. 5. 1987 – 4 C 30.86 –, DVBl. 1987, 1006). Es sei nunmehr wichtig, die neuen Regelungsmöglichkeiten der BauNVO in die Praxis umzusetzen und das bereitgestellte städtebauliche Instrumentarium zu nutzen.

Prof. Dr. *Walter Bielenberg*, Ministerialdirigent im Bundesministerium für Raumordnung, Bauwesen und Städtebau (Bonn), gab einen eindrucksvollen Hintergrundbericht über die Entstehungsgeschichte der BauNVO 1990. Zahlreiche gegenläufige Zielvorstellungen hätten in die Reformüberlegungen einbezogen werden müssen. »Jede politisch bedeutsame Interessengruppe will sich mit ihren wichtigen Anliegen in einer solchen Novelle wiederfinden«, erklärte *Bielenberg* mit leicht sarkastischem Unterton. Dies führe dazu, daß die Regelungen immer komplizierter und ausdifferenzierter würden und am Ende Kompromisse enthielten, deren Auslegung der Rechtsprechung und der Praxis nicht selten Rätsel aufgeben. »Anders ist das aber wohl nicht zu machen, wenn nicht das gesamte Vorhaben am Ende scheitern soll«, verteidigte *Bielenberg* die geleistete Arbeit. Am Beispiel der reinen Wohngebiete, in denen nunmehr auch »Anlagen für soziale Zwecke sowie den Bedürfnissen der Bewohner des Gebietes dienenden Anlagen für kirchliche, kulturelle, gesundheitliche und sportliche Zwecke« zugelassen werden können (§ 1 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO), verdeutlichte der Referent aber auch die Gefahren eines solchen Vorgehens. Durch die Erweiterung der Nutzungen lasse sich das reine Wohngebiet kaum noch von einem allgemeinen Wohngebiet unterscheiden mit der Folge, daß die Abgrenzung zwischen diesen Baugebietstypen der BauNVO mehr und mehr verwischt werden könnte. »Hätte man dann die Unterscheidung zwischen den reinen und allgemeinen Wohngebieten nicht besser ganz aufgeben sollen?«, fragte *Bielenberg* kritisch. Auch die Neuregelungen für Vergnügungsstätten seien die Ergebnisse eines politischen Kompromisses, wie sich etwa an der Zulässigkeitsregelung der Vergnügungsstätten in Mischgebieten zeige (§ 6 Abs. 2 Nr. 8 BauNVO: »Gebiete, die überwiegend durch gewerbliche Nutzungen geprägt sind«). Für den Bereich der großflächigen Einzelhandelsbetriebe habe es in der Novelle zur BauNVO keine Änderungen gegeben, weil § 11 Abs. 3 BauNVO soeben bereits vorweg novelliert worden sei, die Vorschläge zur Lösung des sog. Agglomerationsproblems nicht geeignet gewesen seien und gerade zu dieser Problematik bei den beteiligten Verbänden naturgemäß sehr unterschiedliche Vorstellungen beständen. Hier bestehe also noch ein erheblicher Gestaltungsraum für Rechtsprechung und Praxis vor allem auch im Bereich der Einkaufszentren. Durchaus kritisch bewertete *Bielenberg* auch die neue Versiegelungsregelung bei der Berechnung der Geschoßfläche in § 19 Abs. 4 BauNVO. Die Regelung sei kompliziert und werde in der Praxis zunächst zu Umsetzungsschwierigkeiten führen. Es sei aber politisch gewollt gewesen, der Bodenversiegelung entgegenzutreten. Man könne nicht einerseits stärkeren Bodenschutz fordern und andererseits

sich daraus ergebende Schwierigkeiten kritisieren. Sei auch das Anliegen als solches nach Auffassung des Referenten berechtigt, so hätte man auch an eine andere Lösung denken können, die darin bestanden hätte, von vornherein die Frage der Anrechnung von Regelungen im Bebauungsplan abhängig zu machen. Entsprechende Erwägungen im Bundesrat hätten sich aber schließlich doch nicht in der Beschlußfassung niedergeschlagen. Der Referent ging sodann auf die Rückwirkungsproblematik ein. Die Novelle habe davon Abstand genommen, die Rückwirkung der Neuregelung auf den vorhandenen Planungsbestand generell anzuordnen. Er verwies hierbei auf die vorzügliche gutachtliche Stellungnahme von Prof. Jost *Pietzcker* (Bonn), der im Auftrage des Bundesbauministeriums die Rückwirkungsproblematik untersucht habe. Abgesehen von verfassungsrechtlichen Fragen erschien es dem Referenten mehr als fraglich, ob die generelle Rückwirkung überhaupt von kommunaler Seite gewünscht werde. Die Novelle ordne allerdings im § 25 c beschränkte Rückwirkungen an, d. h. zur Erleichterung des Dachgeschoßausbaus und hinsichtlich der Vergnügungsstätten. Der Referent hielt diese Rückwirkung für verfassungsrechtlich zulässig. Zu der von Herrn *Schuricht* angesprochenen Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit des in der neuen »Wundervorschrift« des § 25 c Abs. 3 geregelten Bebauungsplans (Frage der Tragweite der Ermächtigungsnorm des § 2 Abs. 5 BauGB) verwies der Referent auf die ausführliche Darlegung der hierzu eingenommenen Positionen in dem Bericht der zur Vorbereitung der Novelle beim Bundesbauministerium gebildeten Arbeitsgruppe.

Die Fragen der »Gesetzgebungskunst« standen auch im Mittelpunkt der anschließenden Diskussion. Vor allem wurde in verschiedenen Beiträgen bemängelt, daß die Novelle zur BauNVO zahlreiche Detailregelungen gebracht habe, die der Praxis Anwendungsschwierigkeiten bereiten. Zudem komme auf die Rechtsprechung gewiß neue Arbeit zu. Auf der anderen Seite wurde aber auch begrüßt, daß die BauNVO etwa im Bereich der Vergnügungsstätten und insbesondere der Spielhallen etwas klarere Konturen gezogen habe und so der planenden Gemeinde vielleicht bessere Handlungsmöglichkeiten eröffnet worden seien. Auch auf die Erleichterung des Dachgeschoßausbaus wurde dabei verwiesen.

Es blieb am Ende die Erkenntnis, daß die neue BauNVO gewiß eine Reihe von Problemen gelöst hat, zugleich aber wiederum neue Fragen aufgeworfen wurden, deren Beantwortung der Praxis und der Rechtsprechung aufgegeben sind. Aber dies war angesichts des Kompromißcharakters solcher Regelungen und der Notwendigkeit, unterschiedliche politische Interessen, Anliegen und Zielvorstellungen in ein solches Verordnungswerk einzubringen, wohl auch nicht anders zu erwarten.

Differenzierende Bebauungsplanfestsetzungen an konkreten Beispielen (§ 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO)

Die Beratungen des zweiten Generalthemas galten den städtebaulichen Gliederungs- und Differenzierungsmöglichkeiten in § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO, die in der neuen BauNVO unverändert beibehalten wurden. »Solche Regelungen sind allerdings nur zulässig, wenn sie durch überzeugende städtebauliche Gründe legitimiert sind und dem Abwägungsgebot entsprechen«, betonte Prof. Dr. Hans-Jörg *Birk*, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht (Stuttgart), in seinem Eingangsreferat. Außerdem dürfe die Zweckbestimmung der jeweiligen Baugebiete durch die Gliederungs- und Differenzierungsregelungen nicht aufgegeben werden. § 1 Abs. 5 BauNVO lasse dabei Differenzierungen nicht nur hinsichtlich der einzelnen bei der Beschreibung der Baugebiete in der BauNVO verwendeten Begriffe zu (wie etwa Vergnügungsstätten, Schank- und Speisewirtschaften, nicht störende Gewerbebetriebe), sondern ermögliche auch eine weitere Differenzierung nach Begriffen, die an anderer Stelle der BauNVO verwendet würden oder sich – wie beim Weinbaubetrieb, Café oder Kiosk – in der Praxis durchgesetzt hätten. »Bei den Einzelhandelsbetrieben sind daher auch neue Markt- und Verkaufsformen zu berücksichtigen, die sich nicht über ihre Größe, sondern ihre Erscheinungsform definieren«, erklärte *Birk*. Die nach der 4. BImSchVO genehmigungsbedürftigen immissionsschutzrechtlichen Anlagen seien demgegenüber keine abgrenzbare Nutzungsart, nach der gem. § 1 Abs. 5 BauNVO differenziert werden

könne, wohl aber bestehe die Möglichkeit einer solchen Nutzungsdifferenzierung nach § 1 Abs. 9 BauNVO. Besondere Schwierigkeiten bereite in der Praxis die Darlegung der städtebaulichen Gründe, die eine Gliederung bzw. Nutzungsdifferenzierung rechtfertigen. Die neue BauNVO habe hier keine Erleichterung gebracht, erklärte *Birk*. Die planende Gemeinde könne zwar aus ihrer Gesamtverantwortung bestimmen, wo in ihrem Gemeindegebiet der Wettbewerb stattfinde, dürfe sich jedoch nicht regulierend im Sinne einseitiger Parteinahme und Begünstigung wirtschaftlicher Interessen in den Wettbewerb einmischen. Diese schwierige Aufgabe sei um so eher zu bewältigen, je feiner die Ausdifferenzierung der städtebaulichen Regelungen sei.

Richter am BVerwG Bertold *Sommer* (Berlin) teilte die Darstellungs-, Festsetzungs-, Gliederungs- und Differenzierungsmöglichkeiten in § 1 BauNVO in drei Gruppen ein: § 1 Abs. 2 und 3 BauNVO enthalten die Baugebietstypen, auf die sich die Darstellungen des Flächennutzungsplans und die Festsetzungen des Bebauungsplans beziehen. Auf einer zweiten Stufe treten die Gliederungs- und Differenzierungsmöglichkeiten in § 1 Abs. 4 bis 8 BauNVO hinzu. Die dritte Stufe enthält Differenzierungsmöglichkeiten für bestimmte Arten von Anlagen nach § 1 Abs. 9 BauNVO. *Sommer* schloß sich dabei der Auffassung an, daß bei einer feineren Differenzierung die städtebaulichen Gründe leichter dargelegt werden könnten als bei einem pauschalen Ausschluß ganzer Nutzungsarten, und sprach sich dafür aus, eine Differenzierung sowohl durch einen Positivkatalog (»zulässig sind«) als auch durch einen Negativkatalog (»unzulässig sind... und vergleichbare Anlagen«) zu ermöglichen (vgl. auch BVerwG, Urteil vom 30. 6. 1989 – 4 C 16.88 –, UPR 1989, 436).

Richter am BVerwG Dr. Hans-Peter *Lemmel* (Berlin) erläuterte an Fallbeispielen, daß bei Anwendung der Gliederungs- und Differenzierungsmöglichkeiten die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes gewahrt werden müssen. »Ein Dorfgebiet ohne landwirtschaftliche Hofstellen oder ein Gewerbegebiet ohne Gewerbebetriebe hat seinen Charakter verloren«, erklärte *Lemmel*. Ein Plangebiet könne dabei mehrere Baugebiete umfassen, und es müsse auch überlegt werden, ob der Einzugsbereich »der dem Gebiet dienenden Nutzungen« im Einzelfall nicht über das Plangebiet hinaus berücksichtigt werden müsse. Eingehend befaßte sich der Referent mit den Fragen der inneren Homogenität eines Baugebietes (BVerwG, Urteil vom 4. 5. 1988 – 4 C 34.86 –, DVBl. 1988, 848 = BVerwGE 79, 309 [Mischgebiet Hofgarten]) und den Möglichkeiten der Gliederung von Industrie- und Gewerbegebieten nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO (vgl. BVerwG, Urteil vom 30. 6. 1989 – 4 C 18.88 –, ZfBR 1990, 27 = UPR 1989, 436). Die Neuregelung in § 25 c Abs. 3 Satz 2 BauNVO, wonach im nicht-beplanten Innenbereich durch einen einfachen Bebauungsplan ergänzende Regelungen für die Zulässigkeit von Vergnügungsstätten getroffen werden können, sei keine Überleitungsvorschrift, sondern gehöre systematisch in den Regelungszusammenhang des § 1 BauNVO. Auch *Lemmel* bemerkte kritisch, daß die Anwendung der Vorschrift aufgrund ihrer komplizierten Struktur in der Praxis gewiß zu Umsetzungsschwierigkeiten führen werde.

In dieser Einschätzung bestand auch in der Diskussion breite Übereinstimmung. Zugleich wurde aber ebenso die Auffassung vertreten, daß mit den Gliederungs- und Differenzierungsmöglichkeiten in § 1 Abs. 5 bis 9 BauNVO ein im ganzen ausreichendes städtebauliches Instrumentarium zur Verfügung stehe. Es komme in der Praxis darauf an, diese Möglichkeiten im Interesse einer geordneten städtebaulichen Entwicklung mit Umsicht einzusetzen.

Mit dem Generalthema »Sportlärm und Umweltrecht« wurde ein Fragenkreis angesprochen, bei dem die Auffassungen erwartungsgemäß kontrovers waren. Zusätzliche Aktualität erhielten die Beratungen durch das Tegelsburg-Urteil (BVerwGE 79, 254 = DVBl. 1989, 463) und die Neuregelungen der BauNVO 1990, die in verschiedenen Baugebieten den sportlichen Betätigungen mehr als bisher Raum gegeben haben. Prof. Dr. Hans-Jürgen *Papier*, Bielefeld, setzte sich in seinem Grundsatzreferat dafür ein, den Interessen des Sportes auch gegenüber anderen Nutzungen genügend Freiraum zu geben. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit und dem sachgerechten Interessenausgleich dürfe der Sport nicht im Vergleich etwa zu Gewerbebetrieben benachteiligt wer-

den, zumal die sportliche Betätigung als wichtige Form der Freizeitgestaltung für einen Großteil der Bevölkerung schon aus Gründen der Erhaltung und Wiederherstellung der Gesundheit unverzichtbar sei. Vor diesem Hintergrund verlangte *Papier*, die bisherige Rechtsunsicherheit durch klare Regelungen zu beseitigen, um zu vermeiden, daß »die Verwaltungsprozesse wegen der unkalkulierbaren subjektiven Einstellung des entscheidenden Richters zu einem Lotteriespiel werden.« Bedauerlicherweise habe das BVerwG in der Tegelsberg-Entscheidung nicht die Kraft gefunden, die »Hinweise zur Beurteilung von Freizeitlärm« des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI), die von der Umweltminister- und Sportministerkonferenz verabschiedet wurden, oder die VDI-Richtlinien zumindest als antizipiertes Sachverständigengutachten in die rechtliche Beurteilung einzubeziehen. Besonders kritisch befaßte sich der Referent mit der bisherigen Zuschlagspraxis, die etwa aufgrund besonderer »Lästigkeitsfaktoren« des Sportlärms infolge der Impulshaltigkeit oder des Informationsgehalts Pegelerhöhungen vornehme. Hierdurch verstärkte sich eine nicht vertretbare Ungleichbehandlung gegenüber dem Gewerbelärm. »Die Belange der Freizeitgestaltung vor allem der arbeitenden Bevölkerung sowie der Jugendlichen und Schüler dürfen aber nicht den nachbarlichen Interessen geopfert werden«, verlangte *Papier*.

Der Leiter der Gruppe Lärmbekämpfung im Umweltbundesamt, Prof. Dr.-Ing. Ralf *Kürer* (Berlin), sprach sich gegen eine einseitige Bevorzugung der sportlichen Betätigung aus. Es sei vielmehr aufgrund der heutigen technisch-wissenschaftlichen Erkenntnisse im allgemeinen durchaus möglich, den Sportlärm so zu reduzieren, daß er nicht mehr als störend empfunden werde. Die gegenwärtigen Berechnungsmethoden seien eher auf eine Bevorzugung des Sportes angelegt, und es müsse gefragt werden, ob diese Privilegierung auf Dauer hingenommen werden könne. Die LAI-Hinweise zur Beurteilung von Freizeitlärm enthalten, wie *Kürer* darlegte, mit der Berücksichtigung der auffälligen Pegeländerungen im Takt-Maximal-Verfahren und den Zuschlägen für informations- und tonhaltige Freizeitgeräusche sowie für in Ruhezeiten auftretende Freizeitgeräusche zwar einen Annäherungswert. Die zur Verfügung stehenden technischen Instrumente der Lärminderung wie etwa dezentrale Lautsprecheranlagen würden aber bisher noch zu wenig genutzt.

Richter am BVerwG Dr. Günter *Gaentzsch* (Berlin), der sich für ein ausgewogenes Zusammenleben von Sport und Wohnnutzung einsetzte, äußerte wenig Verständnis für die herbe Kritik, die das Tegelsberg-Urteil des BVerwG vor allem in den Medien erfahren

habe. Fehlende gesetzliche Regelungen, die auch er als Mangel beklagte, könne die Rechtsprechung nicht ersetzen. Hier sei vielmehr der Gesetz- und Verordnungsgeber gefragt, die bestehenden Regelungslücken durch eindeutige Vorgaben zu schließen. Solange diese Aufgabe nicht geleistet sei, dürfe die Rechtsprechung bei aller Anerkennung berechtigter sportlicher Interessen die Belange der ruhesuchenden Wohnbevölkerung nicht vernachlässigen. Von diesem auf Ausgewogenheit angelegten Ansatz sei auch das Tegelsberg-Urteil gekennzeichnet, wie sich u. a. auch an vielen »sportfreundlichen« Ausführungen zeige. Im übrigen müsse sich der Sport fragen lassen, ob nicht das Verbot des Startpistolegebrauchs oder der Verzicht auf zentrale Lautsprecheranlagen im Interesse der Wohnnachbarschaft durchaus zuzumuten sei.

Im Mittelpunkt der Diskussion, die von Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht Rudolf *Heusler* (München) geleitet wurde, stand vor allem die Frage, wie ein sachgerechter Interessengleich zwischen Sport und Umwelt erreicht werden könne. Besonders in vorbelasteten Gebieten stellen sich hier schwierige Wertungsprobleme, die nur durch klare normative Regelungen gelöst werden können. Zugleich wurde der bisher unvorbelasteten Wohnnutzung der Rat erteilt, sich gegen heranrückenden Sport frühzeitig zur Wehr zu setzen. Nur so könne vermieden werden, daß die Wohnnutzung sich am Ende eine Vorbelastung schutzmindernd anrechnen lassen müsse. Interessenssätze müßten nach den für das nachbarschaftliche Gemeinschaftsverhältnis entwickelten Kollisionsregelungen ausgeglichen werden. Der Richter müsse dabei im Rahmen der Auslegung unbestimmter Gesetzesbegriffe, wie etwa der Ortsüblichkeit oder der Zumutbarkeit, die gesetzlichen Bewertungen berücksichtigen, wie sie in neueren Regelungswerken niedergelegt seien. Dabei sei die schwierige Aufgabe zu lösen, jenseits von einfachen Patentrezepten einen Ausgleich unterschiedlicher Nutzungsinteressen zu gewährleisten.

So war die erste verwaltungsrechtliche Jahresarbeitsstagung eine Begegnungsstätte der im Verwaltungsrecht Tätigen aus Anwaltschaft, Richterschaft, Verwaltung, Wissenschaft, Politik, Industrie und Verbänden und bot vor allem Gelegenheit zur Information und zum vertieften Gedankenaustausch unter Fachleuten über Spitzenthemen und aktuelle Entwicklungen im öffentlichen Recht. Das überzeugende Debüt hat die Tagung bereits jetzt zu einer festen Einrichtung werden lassen, deren Nutzen vor allem dann besonders groß ist, wenn neben der unverzichtbaren theoretischen Grundlegung die praxisbezogenen Hinweise ihr eigenes Gewicht erhalten.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

1. Art. 16 GG

Folter ist nur asylrelevant, wenn sie wegen asylrelevanter Merkmale eingesetzt oder im Blick auf diese Merkmale in verschärfter Form angewendet wird.

Asyl kann nicht beanspruchen, wer im Heimatland unternommene terroristische Aktivitäten oder deren Unterstützung von der Bundesrepublik Deutschland aus in den hier möglichen Formen fortzuführen trachtet.

BVerfG, Beschluß des Zweiten Senats vom 20. 12. 1989
– 2 BvR 958/86 –

Die Verfassungsbeschwerde betrifft die Frage, ob ein politischer Straftäter Asyl genießt, der in seinem Heimatland terroristische Aktivitäten unterstützt hat, dort der Gefahr von Folter durch Polizei oder Militär ausgesetzt ist und in der Bundesrepublik Deutschland die Unterstützung terroristischer Aktivitäten fort-

setzt. Sie richtet sich gegen das Urteil des BVerwG vom 27. 5. 1986 – 9 C 35.86 u. a. – (BVerwGE 74, 226 = DVBl. 1986, 1059). Das BVerfG hat die Verfassungsbeschwerde zurückgewiesen.

Aus den Gründen:

C. Die Verfassungsbeschwerde ist im Ergebnis unbegründet. Das angegriffene Urteil ist zwar auf Erwägungen gestützt, die einer verfassungsrechtlichen Nachprüfung unter dem Blickwinkel der Asylverbürgung des Art. 16 Abs. 2 Satz 2 GG nicht standhalten. Die Asylberechtigung des Beschwerdeführers – Bf. – ist jedoch aus anderen Gründen zu verneinen; unter diesen Umständen ist die Abweisung seiner Klage durch das BVerwG von Verfassungen wegen nicht zu beanstanden.

I. Der Senat hat bereits entschieden, daß auch Maßnahmen der staatlichen Selbstverteidigung asylrechtsbegrün-