

chen kontinentaleuropäischen und nordamerikanischen Vorstellungen von Staatsorganisation und Verwaltung wurden z. T. als wesentliches Hindernis angesehen. Viele Defizite, die durch Verhandlungen ausgeglichen werden sollten, könnten auch durch eine Fortentwicklung des bestehenden Verwaltungsverfahrens beseitigt werden (so Prof. Dr. *Steinberg* [Frankfurt]). Nach Prof. Dr. *Brohm* (Konstanz) sichere die Funktion der Verwaltungsgerichte weitgehend die Erfüllung der Aufgaben, die in den USA dem Konfliktmittler zugewiesen seien, z. B. die Bewertung von Alternativen und die Einbeziehung aller Interessen in die Abwägung. *Arnold* (Stuttgart) hielt die Übertragbarkeit US-amerikanischer Verfahren für zweifelhaft vor allem wegen des Erfordernisses der Gerichtsfestigkeit von Verwaltungsentscheidungen. Betroffen werden müsse nicht die konsensfähige, sondern die bestmögliche Entscheidung.

Die bestmögliche Verwaltungsentscheidung stand auch im Mittelpunkt der Diskussion. Immer wieder ging es um die Frage, ob neue Richtigkeitsvorstellungen nötig seien, die sich an der Idee der »fairness« orientierten und nicht an der Vorstellung einer einzig möglichen richtigen Entscheidung, die die Verwaltung zu treffen habe und die jeden, der nicht mit ihr übereinstimmt, als »Störenfried« erscheinen lasse. Damit zusammenhängend wurde die Gemeinwohlrealisierung diskutiert: Sie sei primäre Aufgabe der Verwaltung, und der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen die Verwaltung handelt, sei auf diese Aufgabe angelegt. Die Diskussion drehte sich weiter darum, ob bestehende Defizite nur im Rahmen herkömmlicher Verfahren ausgeglichen werden könnten oder auch und eventuell besser durch alternative Verfahren, soweit die Verwaltung letztlich die Kontrolle über die Verfahren behält. Immer wieder ging es um die Neutralität der Verwaltung und die Frage der Vereinbarkeit dieser Idee mit dem Einführen eines neutralen Konfliktmittlers. Auf der einen Seite wurde die Neutralität im Verfahren insbesondere von den Verwaltungspraktikern bezweifelt, auf der anderen Seite wurde Neutralität ergebnisbezogen im Zusammenhang mit der Pflicht der Verwaltung gesehen, sich am Gemeinwohl zu orientieren. Als dritter umstrit-

tener Punkt, der jedoch ebenfalls mit der Gemeinwohlverwirklichung zusammenhängt, stellte sich die Frage heraus, wie nicht unmittelbar betroffene Interessen, z. B. der Schutz zukünftiger Generationen, in die Verhandlungen eingebaut werden könnten und ob diese nicht wegen des Strebens nach Konsens unter den Verhandlungsbeteiligten besonders gefährdet seien. Die amerikanischen Teilnehmer meinten zu diesem Problem, es ließen sich – oft mit Hilfe des Konfliktmittlers – für diese Interessen Repräsentanten finden, die sie in den Verhandlungen wahrnehmen. Schließlich dürfe nicht vergessen werden, daß die Verwaltung in ihrer Funktion als Verhandlungsteilnehmer diese Interessen wahrnehmen könne und aufgrund ihrer Aufgabe müsse und daß sie wegen ihrer Letztentscheidungsbefugnis ein Verhandlungsverfahren, bei dem diese Interessen nicht ausreichend berücksichtigt seien, auch scheitern lassen könne.

Abschließend faßte Prof. Dr. *Schuppert* (Augsburg) als Ergebnis der Tagung drei Fragenkomplexe zusammen, die sich bei der Beurteilung alternativer Konfliktlösungsmethoden stellten. Zunächst mußten Kriterien für die Auswahl des geeigneten Verfahrens zur Optimierung konfligierender Interessen gefunden werden. Zweitens fragte sich, ob Konfliktmittlung eine Alternative zu oder eine Ergänzung von herkömmlichen Verwaltungsverfahren sei. Zuletzt mußten die Verbindungen zur Debatte um die Grenzen und Möglichkeiten staatlicher Steuerung geprüft werden.

Die Konferenz gab somit einen Zugang zu der amerikanischen Theorie und Praxis mittlergestützter Verhandlungsverfahren und erörterte Möglichkeit und Nutzen der Übertragung amerikanischer Modelle in das deutsche System des Verwaltungsverfahrens. Die Grundlagen für eine ausführlichere Diskussion dieses recht neuen Verfahrens wurden gelegt. Einigkeit bestand darin, daß die Diskussion um mittlergestützte Aushandlungsprozesse und ihre Übertragbarkeit in das bundesrepublikanische Rechtssystem fortgesetzt werden soll. Zu diesem Zweck ist eine Folgekonferenz Ende dieses Jahres am Zentrum für Interdisziplinäre Forschung in Bielefeld vorgesehen.

Normenkontrollverfahren gegen Bebauungspläne

Bericht über die Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein
– Landesgruppe Nordrhein-Westfalen –

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

Nach mehr als zehn Jahren seit Einführung der verwaltungsgerichtlichen Normenkontrolle gegen Bebauungspläne ist es an der Zeit, aus den gewonnenen Erfahrungen Bilanz zu ziehen. Hat sich das erweiterte Kontrollinstrumentarium bewährt? Kann die Normenkontrolle an der Schnittstelle zwischen Individualrechtsschutz und einem objektiven Rechtsbeanstandungsverfahren einen eigenständigen Platz neben dem sonst an subjektiven Rechten ausgerichteten Rechtsschutzsystem der VwGO behaupten? Die Antworten auf diese Fragen werden unterschiedlich ausfallen. Und so lag es auf der Hand, daß auch bei der am 16. 6. 1989 in Münster veranstalteten Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht im Deutschen Anwaltverein – Landesgruppe Nordrhein-Westfalen –, bei der »Aktuelle Probleme des Normenkontrollverfahrens gegen Bebauungspläne« im Mittelpunkt standen, die Aktiva und Passiva unterschiedlich bewertet wurden.

Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren

Rechtsanwalt Bruno *Linke* (Bonn) sprach sich in seinem Eröffnungsreferat »Die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren« dafür aus, die Antragsbefugnis nach § 47 Abs. 2 VwGO der Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO anzunähern. Die Normenkontrolle habe nicht nur die Funktion eines objektiven Rechtsbeanstandungsverfahrens, sondern diene vor allem dem subjektiven Rechtsschutz des Antragstellers. »Antragsbefugnis und Klagebefugnis haben weitgehend identische Ziele«, erklärte *Linke*. Mit Recht habe das BVerwG in seiner Grundsatzentscheidung zum

Normenkontrollverfahren (Beschluß vom 9. 11. 1979 – 4 N 1.78 u. a. –, BVerwGE 59, 87 = DVBl. 1980, 233) die Brücke in die Zusammenstellung des Abwägungsmaterials geschlagen und den Nachteil als Voraussetzung für die Antragsbefugnis auf solche Betroffenheiten begrenzt, die mehr als geringfügig, schutzwürdig und erkennbar seien. Belange, die im Filter dieser Schrankentrias hängenbleiben, weil sie etwa geringfügig, nicht schutzwürdig oder nicht erkennbar sind, führen auch nicht zur Antragsbefugnis. Kritisch befaßte sich der Referent mit dem Beschluß des BVerwG vom 11. 11. 1988 – 4 NB 5.88 –, DVBl. 1989, 359, wonach »einen Antrag auf Entscheidung über die Gültigkeit eines Bebauungsplans auch ein Mieter stellen kann, der erst nach dem Inkrafttreten des Bebauungsplans Räume im Plangebiet mietet und dem im Hinblick auf diese Festsetzungen des Bebauungsplans untersagt werden kann, eine Nutzung aufzunehmen, die dort zuvor nicht ausgeübt worden ist«. Die Auffassung des BVerwG, daß »die Anfechtungsbefugnis im Normenkontrollverfahren erheblich weiter gefaßt ist als die Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO und die Rechtsbeeinträchtigung i. S. dieser Vorschrift ohne weiteres einschließt«, führe im Ergebnis zu einer Öffnung des Normenkontrollverfahrens in Richtung auf ein Popularklageverfahren. Deshalb müsse hinsichtlich der Erkennbarkeit der betroffenen Belange auf den Zeitpunkt der Planaufstellung abgestellt werden. Belange, deren Gewicht erst später erkennbar geworden sei, brauche die planende Gemeinde nicht zu berücksichtigen. Auf solche Positionen könne auch der Normenkontrollantrag gegen einen

Bebauungsplan nicht gestützt werden. Nachteile im Sinne der Antragsbefugnis könnten sich darüber hinaus nur aus städtebaulich relevanten Belangen ergeben. Ein wirtschaftlicher Konkurrenzschutz gehöre demgegenüber nicht zu den Belangen des Städtebaus und falle deshalb auch als Grundlage für einen Normenkontrollantrag aus.

Anhand verschiedener Fallgruppen erläuterte *Linke* die praktischen Auswirkungen dieser Konzeption: Der Verlust von Lagevorteilen könne nur dann zu einer Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren führen, wenn die nachteilig betroffene Position rechtlich geschützt sei wie etwa eine Einschränkung oder Änderung von Art oder Maß der baulichen Nutzung, soweit sich die Nutzbarkeit des Grundstücks hierdurch spürbar verschlechtere. Auch aus der Festsetzung vorderer oder hinterer Baugrenzen könne sich dann eine Antragsbefugnis für betroffene Nachbarn ergeben. Außerhalb des Plangebietes betroffene Nachbarn seien antragsbefugt, wenn sie – etwa durch heranrückende Gewerbe- oder Wohnbebauung oder durch unzumutbare Immissionen – in ihren abwägungserheblichen Belangen spürbar betroffen seien. Im Ausnahmefall könne auch aus Lagevorteilen eine Antragsbefugnis abgeleitet werden, etwa wenn sich aus der Entstehungsgeschichte der Planaufstellung ergebe, daß die Lage der betroffenen Grundstücke nach dem Willen des Plangebers besonders schützenswert sei. Die Verschlechterung der Verkehrsanbindung führe nur dann zur Antragsbefugnis, wenn das Grundstück auf solche Lagevorteile – wie etwa bei einer Tankstelle oder einem Gewerbebetrieb – besonders angewiesen sei. Im übrigen habe der Grundstückseigentümer eine solche Verschlechterung klaglos hinzunehmen. Die Antragsbefugnis der Mieter oder Pächter seien lediglich aus den schuldrechtlichen Berechtigungen ableitbar und daher im Vergleich zum Eigentümer von geringerer Reichweite.

Wenn es richtig sei, die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren der Klagebefugnis anzunähern und damit die subjektiven Elemente gegenüber den objektiven Rechtsschutzfunktionen zu verstärken, so müsse die Planprüfung auf die eigenen Betroffenheiten des Antragstellers begrenzt werden. Eine Aufhebung des Bebauungsplans könne daher auch nur im Umfang der eigenen Planbetroffenheiten erreicht werden. Fehler, die sich gegenüber einem anderen Teil des Planes bezögen und von denen der Antragsteller nicht in seinen eigenen Belangen betroffen werde, seien für die Planprüfung ohne Bedeutung. Wirke sich der Fehler nur auf die Betroffenheiten des Antragstellers aus, müsse sich die Nichtigkeitserklärung auf einen Teil des Bebauungsplanes beschränken. »Ansonsten bestünde die Gefahr, daß dem in einem anderen Teil des Planes Begünstigten die Rechtsgrundlage entzogen würde«, erklärte *Linke* und fügte hinzu: »Die Prüfung des Normenkontrollgerichts beschränkt sich auf die individuelle Betroffenheit des Antragstellers. Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren und Klagebefugnis sind daher weitgehend gleichzusetzen.«

Die anschließende ebenso lebhaft wie streckenweise recht kontroverse Diskussion, für deren Leitung Prof. Dr. Werner Hoppe (Münster) gewonnen werden konnte, entzündete sich vor allem an der These des Referenten, die Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren müsse der allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Klagebefugnis angenähert werden. Dem wurde die Auffassung entgegengesetzt, daß die Normenkontrolle als objektives Beanstandungsverfahren nicht mit dem auf die Rüge eigener Rechtsverletzungen beschränkten allgemeinen verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzverfahren gleichgesetzt werden könne. Aus dieser Sicht müsse vielmehr erwogen werden, bei der Antragsbefugnis auf die Erkennbarkeit der Belange ganz zu verzichten und diese Prüfung erst im Rahmen der Kontrolle der Abwägung vorzunehmen (*Hoppe*). Demgegenüber setzte sich der Vorsitzende der Arbeitsgemeinschaft, Rechtsanwalt Dr. Dieter Sellner (Bonn), dafür ein, an der Erkennbarkeit der Belange bereits als Voraussetzung für die Antragsbefugnis festzuhalten, weil anderenfalls im Normenkontrollverfahren ein notwendiges Korrektiv im Vergleich zur Klagebefugnis nach § 42 Abs. 2 VwGO fehle. Breiten Raum nahm sodann die Frage ein, ob und in welchem Umfang ein Bebauungsplan teilweise für nichtig erklärt werden könne. Beziehe sich ein Fehler etwa auf einen Bereich, durch den der Antragsteller nicht in seinen eigenen Belangen betroffen werde, so

sei nicht einzusehen, weshalb der Bebauungsplan in diesen Fällen für nichtig erklärt werden könne. Die subjektive Rechtsschutzfunktion des Normenkontrollverfahrens gebiete vielmehr, nur auf solche Fehler abzustellen, die sich unmittelbar auf die rechtlich geschützten Belange des Antragstellers auswirken. Eine solche Begrenzung der Fehlerkontrolle liege auch im Trend der Rechtsprechung, die Bestandskraft der Bauleitpläne möglichst zu erhöhen und das Vertrauen in die Rechtsverbindlichkeit der Pläne zu stärken. Dem wurde entgegengehalten, daß eine Teilnichtigkeitsklärung nur dann in Betracht kommen könne, wenn der Bebauungsplan räumlich und gegenständlich teilbar sei. Wegen des zumeist bestehenden Wirkungseffekts des Planes sei dies jedoch eher die Ausnahme (RiOVG Höver, Münster).

In Fällen der Rechtsnachfolge sei hinsichtlich der Antragsbefugnis danach zu unterscheiden, ob die geltend gemachten Belange bereits im Zeitpunkt der Planaufstellung erkennbar gewesen seien. Habe der Eigentümer eines Grundstücks bereits im Aufstellungsverfahren Anregungen und Bedenken vorgetragen oder seien seine Belange sonst dem Planer erkennbar gewesen, so könne auch ein Mieter, soweit er durch Vertrag in diese Rechte eingetreten sei, diese Belange zum Gegenstand eines Normenkontrollantrags erheben. Im Unterschied dazu könne sich ein Eigentümer nicht auf Belange berufen, die von seinem Rechtsvorgänger im Planaufstellungsverfahren nicht geltend gemacht worden seien und die sich nach Lage der Dinge dem Planer seinerzeit auch nicht aufgedrängt hätten. Erst nachträglich bekanntgewordene Belange brauchten deshalb auch nicht berücksichtigt zu werden und könnten eine Antragsbefugnis im Normenkontrollverfahren auch nicht begründen. Diese Linie werde auch vom BVerwG in der Mieter-Entscheidung (DVBl. 1989, 359 m. Anm. von Hansjochen Dürr) nicht verlassen. Unterschiedliche Bewertungen ergaben sich auch zu der Frage, in welchem Umfang der Bebauungsplan selbst die auftretenden Konflikte bewältigen müsse und welche Konflikte sozusagen ungelöst in das Baugenehmigungsverfahren verschoben werden könnten. Einerseits wurde die Auffassung des BVerwG begrüßt, die Bauleitplanung von der Konfliktlösung teilweise zu entlasten (BVerwGE 69, 30 = DVBl. 1984, 343 [Kraftwerk Reuter]; DVBl. 1987, 1273 [Hamburger Verwaltungsgebäude]; *Hoppel/Beckmann*, NuR 1988, 6; *dies.*, Umweltrecht, 1989, § 8 Rdnrn. 44 ff. (S. 124 ff.); Bernhard Stürer, StuGR 1989, 8). Zugleich wurde aber auch zu bedenken gegeben, daß die wesentlichen Konflikte im Bebauungsplan selbst gelöst werden müßten und ein Konflikttransfer in das Baugenehmigungsverfahren oder andere Nachfolgeverfahren nur in begrenztem Umfang möglich sei.

Inhaltliche Mängel des Bebauungsplans

Nach der Phase einer vielleicht gelegentlich recht überzogenen Verfahrenskontrolle hat sich die Planprüfung durch »Selbstkorrektur der Rechtsprechung« in letzter Zeit mehr auf die inhaltlichen Fragestellungen verlagert. Statt Fehler bei der Bekanntmachung der Bauleitpläne oder bei der Einhaltung des Entwicklungsgebotes zu suchen, stehen nunmehr die facettenreichen Elemente des Abwägungsgebotes oder andere inhaltliche Fragestellungen im Vordergrund. Dies ist im Prinzip zu begrüßen, weil damit die eigentlichen Konfliktfelder der Bauleitplanung auch im gerichtlichen Verfahren größere Aufmerksamkeit als bisher für sich beanspruchen können. Wird durch diesen Paradigmenwechsel in der gerichtlichen Kontrolle zugleich eine größere Autonomie der planenden Gemeinde erreicht oder findet die vielfach als kleinlich empfundene Planprüfung der Gerichte nur mit anderen Mitteln und auf anderem Felde statt? Bleibt es bei der hohen Quote der für nichtig erklärten Bebauungspläne oder bringt der Abschied von einer überzogenen Form- und Verfahrenskontrolle sowie die »Konzentration auf das Wesentliche« mehr Rechtssicherheit für den Bestand der Pläne und das Planvertrauen der Bürger und Investoren? Die Antworten, die RiOVG Henning Krüger (Münster) in seinem Referat »Typische inhaltliche Mängel des Bebauungsplans« auf diese besorgten Fragen gab, waren erwartungsgemäß differenziert: Durch eine geringere Verfahrenskontrolle sei zwar eine Entlastung eingetreten. Gleichwohl gebe es auch im Bereich der Festsetzungen zahlreiche inhaltliche Fehlerquellen, so daß für die Planverfasser eine Entwarnung noch nicht gegeben werden könne.

Aus der Rechtsprechung des OVG Münster seien zahlreiche Fälle bekannt, in denen Festsetzungen an der mangelnden Bestimmtheit oder aus anderen Gründen gescheitert seien. So könne eine mehrfach geänderte Planurkunde zur Unleserlichkeit führen. Die Unbestimmtheit könne sich auch aus der mangelnden räumlichen Abgrenzung ergeben, etwa wenn unterschiedliche Nutzungen voneinander nicht klar abgegrenzt seien oder eine Verkehrsfläche den Zusatz »je nach verkehrsgerechtem Ausbau« enthalte. Auch in sich widersprüchliche Festsetzungen wie etwa ein Dorfgebiet ohne Wirtschaftsstellen von land- und forstwirtschaftlichen Betrieben oder ein Gewerbegebiet ohne Gewerbebetriebe seien unzulässig. Dies gelte vor allem, wenn durch Zusätze der eigentliche Gebietscharakter wieder genommen werde. Schwierigkeiten bestünden auch bei der Festsetzung der Vollgeschosse in Hanglagen, wenn dabei etwa auf einen außerhalb liegenden Bezugspunkt oder auf die Begriffe »berg- und talseitig« verwiesen werde. In solchen Fällen könne auch die Festlegung der Gebäudehöhe in Schwierigkeiten geraten, wenn etwa eine dem Vorhaben vorgelagerte Verkehrsfläche als Bezugspunkt der Geschoßhöhe festgelegt werde und das Gelände stark abfalle oder ansteige, so daß sich mit dem Abstand zur Straße die zulässige Gebäudehöhe ändere. Die Unwirksamkeit der Festsetzungen könne sich auch aus dem Widerspruch zu anderen Festsetzungen ergeben, etwa wenn ein Dorfgebiet ohne ausreichende überbaubare Grundstücksfläche oder ein Kleinsiedlungsgebiet mit einer erheblich zu hohen überbaubaren Grundstücksfläche festgesetzt werde. Auch unvollständige Festsetzungen seien unwirksam. So gebe etwa eine Gemeinschaftsanlage ohne Gemeinschaft oder ein Geh-, Fahr- und Leitungsrecht ohne Berechtigte keinen Sinn. Bei der Grünfläche müsse im Regelfall erkennbar sein, ob es sich um eine öffentliche oder eine private Grünfläche handeln solle. Festsetzungen könnten auch durch unbestimmte Zusätze unwirksam werden, etwa wenn in einem Gewerbegebiet ein Immissionswert ohne Bezugspunkt oder ein Emissionswert festgesetzt werde, bei dem unklar sei, ob der Verkehrslärm zu berücksichtigen sei. Ein Dorfgebiet mit dem Zusatz, daß eine über das »ortsübliche« Maß hinausgehende Intensivierung nicht zulässig sei oder ein Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude mit dem Zusatz, daß die »Belange des Verkehrs nicht beeinträchtigt werden dürfen«, seien ebenfalls zu unbestimmt.

Unzulässig seien auch Festsetzungen, die vom Rat in Wahrheit gar nicht gewollt seien wie etwa Stellplätze für ein allgemeines Wohngebiet, deren Benutzung einem außerhalb des Plangebietes liegenden Gewerbebetrieb zur Verfügung stehen sollten, oder wenn ein Kleinsiedlungsgebiet statt des in Wahrheit gewollten Wohngebietes ausgewiesen werde. »Vor allem darf nicht durch ausgrenzende oder in sich widersprüchliche Festsetzungen gegen den Grundsatz der Typenreinheit der Baugebiete verstoßen werden«, erläuterte *Krüger*. Der allgemeine Typus und Gebietscharakter müsse vielmehr auch bei Einschränkungen nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO gewahrt bleiben. Anlagen, die in den einzelnen Baugebieten nach der BauNVO nur ausnahmsweise zugelassen werden könnten, dürften deshalb in dem jeweiligen Baugebiet nicht für allgemein zulässig erklärt werden. Der jeweilige Typus und Gebietscharakter dürfe auch nicht von innen her ausgehöhlt werden. Besondere Schwierigkeiten ergeben sich hier bei den Einschränkungen von Gewerbegebieten nach der Positiv- oder Negativliste. »Hier steht der Planer vor der Schwierigkeit, einerseits den Bestimmtheitsanforderungen zu genügen und andererseits das Abwägungsgebot zu beachten«, erklärte *Krüger*. Je bestimmter und einengender die Festsetzungen gefaßt würden, desto eher stelle sich die Frage nach der Berücksichtigung von Vergleichsfällen. Je mehr mit Generalklauseln gearbeitet werde, um so eher sei eine Festsetzung wegen mangelnder Bestimmtheit unwirksam. Behutsamkeit und Vorsicht bei der Aufstellung von Bebauungsplänen sind daher auch weiterhin gefragt.

In der Diskussion wurde auf Untersuchungen verwiesen, wonach die Bebauungspläne in der überwiegenden Zahl der Fälle einer gerichtlichen Kontrolle nicht standgehalten hätten (*Hoppe*). Aus der Richterschaft wurde dazu bemerkt, daß an die Stelle der formalen Fehler in letzter Zeit mehr und mehr die materielle Planprüfung getreten sei. Diese Entwicklung wurde überwiegend begrüßt. Zugleich wurde aber auch davor gewarnt, bei der inhaltlichen Planprüfung ähnlich hohe Hürden wie vormalig im forma-

len Bereich aufzubauen, weil dies dem gemeindlichen Planungsraum nicht ausreichend Rechnung trage und die Umsetzung vernünftiger und sachlich gebotener Konzepte verhindere. Die vom Referenten vorgestellten okkulten oder geradezu kryptischen Festsetzungen könnten ihren Platz im »Kuriositätenkabinett« der Bauleitplanung (*Hoppe*) nur dann behaupten, wenn zugleich Lösungen und Rezepte angeboten würden, wie solche Fehler zu vermeiden seien. Von daher sei es bedenklich, an die Positiv- und Negativlisten im Immissionsbereich derart hohe Anforderungen hinsichtlich der Bestimmtheit und des Abwägungsgebotes zu stellen, daß am Ende eine Festsetzung überhaupt nicht mehr getroffen werden könne (Beigeordneter Dr. Heinz *Janning*, Rheine). Vor allem aber gelte es, die Erkenntnisse der Rechtsprechung an die Gemeinden weiterzugeben und in die tägliche Praxis der Planaufstellung umzusetzen. Dies erfordere Transparenz, Verständlichkeit in der Darstellung juristischer Probleme und den Mut, über die engeren Grenzen des eigenen juristischen Fachgebietes hinweg auch die Brücke in die Vorstellungswelt der Planer und Architekten zu schlagen. Wenn es nicht gelinge, bei festgestellten Fehlern zugleich einfache und auch in der Praxis handhabbare Lösungsmöglichkeiten anzubieten, könne die Rechtsprechung auf Dauer nicht das Verständnis der Gemeinden und der am Baugeschehen Beteiligten für sich in Anspruch nehmen.

Nichtvorlagebeschwerde und einstweilige Anordnung

Um einem vielfach geäußerten Wunsch nach Einheitlichkeit in der Rechtsprechung entgegenzukommen, ist mit dem Inkrafttreten des BauGB gegen Normenkontrollentscheidungen der Oberverwaltungsgerichte nach § 47 Abs. 7 VwGO ein Nichtvorlagebeschwerdeverfahren eingeführt worden. Inzwischen liegen bereits erste Erfahrungen mit diesem neuen Rechtsbehelf vor, über die Rechtsanwalt Dr. Johannes *Grooterhorst* (Düsseldorf) in seinem Referat »Nichtvorlagebeschwerde und einstweilige Anordnung im Normenkontrollverfahren« berichtete. Die Nichtvorlagebeschwerde gliedert sich in das Beschwerdeverfahren und das sich ggf. anschließende eigentliche Vorlageverfahren. Ist die Beschwerde statthaft und zulässig erhoben und hat ihr das Normenkontrollgericht nicht abgeholfen, so prüft das BVerwG im Rahmen des Beschwerdevorbringens zunächst nur, ob die Rechtsache grundsätzliche Bedeutung hat oder ob das Normenkontrollgericht mit seiner Entscheidung von einer Entscheidung eines anderen OVG, des BVerwG oder des GemSOBG abgewichen ist (§ 47 Abs. 5 Satz 1 VwGO). Das BVerwG entscheidet in der Besetzung von drei Richtern. Ist die Beschwerde unzulässig oder unbegründet, wird sie durch das BVerwG verworfen oder zurückgewiesen. Ist die Beschwerde zulässig und begründet oder hat das Normenkontrollgericht ihr abgeholfen, entscheidet das BVerwG nach § 47 Abs. 7 Satz 5 VwGO über die Rechtsfrage in der Besetzung von fünf Richtern. Ist die Beschwerde begründet, kann es im Einzelfall geboten sein, die Beteiligten durch prozeßleitende Verfügung darauf hinzuweisen, daß nunmehr zur maßgeblichen Rechtsfrage vorgetragen werden könne (Beschluss vom 8. 12. 1987 – 4 NB 3.87 –, BVerwGE 78, 305). *Grooterhorst* riet dazu, möglichst bereits in der Beschwerdeschrift zur maßgeblichen Rechtsfrage vorzutragen, um spätere Nachträge zu vermeiden. Das BVerwG treffe keine abschließende Sachentscheidung, sondern sei auf die Beantwortung von Vorlagefragen beschränkt. Komme es dabei zu dem Ergebnis des OVG, werde die Beschwerde zurückgewiesen. Andernfalls erfolge eine Aufhebung der angefochtenen Normenkontrollentscheidung und eine Zurückverweisung an das OVG, das nunmehr unter Berücksichtigung der Auffassung des BVerwG über die Sache erneut zu entscheiden habe. Die teilweise sehr kritische Bewertung dieser gesetzgeberischen Neuschöpfung etwa bei *Eyermann/Fröhler* (9. Aufl. zu § 47 VwGO) wurde vom Referenten nicht geteilt. Trotz des etwas umständlichen Verfahrens könne das Nichtvorlagebeschwerdeverfahren durchaus dazu beitragen, Divergenzen in der Rechtsprechung der verschiedenen Oberverwaltungsgerichte auszugleichen und so dem Interesse an der Wahrung einheitlicher Entscheidungen zu dienen.

Zur Abwehr schwerer Nachteile oder wenn dies aus anderen wichtigen Gründen dringend geboten ist, kann das Normenkontrollgericht nach § 47 Abs. 8 VwGO auf Antrag eine einstweilige Anordnung erlassen. Die Gerichte haben von dieser Eilanord-

nungsmöglichkeit in der Vergangenheit durchweg nur recht zurückhaltend Gebrauch gemacht, wie *Grooterhorst* darlegte. Die einstweilige Anordnung müsse sich nicht nur gegen den Antragsteller im Hauptverfahren richten können, sondern jeden, der die angefochtene Norm anzuwenden hat. Im Interesse eines effektiven Rechtsschutzes müsse eine gerichtliche Eilanordnung auch bereits vor Anhängigkeit der Hauptsache möglich sein. Der Schwebezustand könne dabei dadurch vermieden werden, daß das Normenkontrollgericht dem Antragsteller eine Frist zur Erhebung der Normenkontrolle setze. Die Zurückhaltung der Rechtsprechung sei vor allem darauf zurückzuführen, daß die Eilanordnung nach § 47 Abs. 8 VwGO im Verhältnis zu den Eilverfahren nach § 80 VwGO und § 123 VwGO als subsidiär angesehen werde und dieser Rechtsschutz daher einer Eilentscheidung im Normenkontrollverfahren vorgehe. Der Referent setzte sich demgegenüber dafür ein, dem Eilverfahren nach § 47 Abs. 8 VwGO eine eigenständige Bedeutung zuzuweisen und es nicht durch die Rechtsbehelfe etwa im Rahmen einer Nachbarklage nach § 80 VwGO oder § 123 VwGO ganz zu verdrängen. Dies gelte insbesondere für den einstweiligen Rechtsschutz bei bevorstehendem Erlaß von Verwaltungsakten, wenn der Antragsteller nicht widerspruchsbefugt sei oder anderenfalls eine Vielzahl von Verwaltungsakten zu bekämpfen habe. Bei einem lediglich bevorstehenden Verwaltungsakt müsse demgegenüber der einzelaktsbezogene Rechtsbehelf den Vorrang vor dem einstweiligen Rechtsschutz im Normenkontrollverfahren behalten.

Während die Diskussionsteilnehmer die Einführung der Nichtvorlagebeschwerde nach § 47 Abs. 7 VwGO allgemein begrüßten, wurden zu den Möglichkeiten einer einstweiligen Anordnung im Normenkontrollverfahren nach § 47 Abs. 8 VwGO unterschiedliche Auffassungen vorgetragen. Um eine solche Eilentscheidung zu umgehen, werde in der Praxis nicht selten der Versuch unter-

nommen, den Bebauungsplan im Aufstellungsverfahren zu belassen und statt dessen Baugenehmigungen unter Hinweis auf die Planreife nach § 33 BauGB zu erteilen (*Hoppe*). Die Frage, ob in solchen Fällen bereits vor Rechtsverbindlichkeit des Bebauungsplans der Eilantrag nach § 47 Abs. 8 VwGO statthaft sei, wurde unterschiedlich beantwortet. Wenn in der Praxis Eilanordnungen eines Normenkontrollgerichts eher die Ausnahme seien, so liege das vor allem an der Subsidiarität gegenüber den Eilanträgen nach §§ 80, 123 VwGO im einzelaktsbezogenen Rechtsschutz. Einige Teilnehmer sprachen sich für einen solchen Vorrang aus, während von anderen Diskussionsrednern eine Parallelität in der Gewährung des einstweiligen Rechtsschutzes für richtiger gehalten wurde.

Bei aller Unterschiedlichkeit in Einzelfragen bestand am Ende jedoch Einigkeit in der Bewertung, daß sich das Normenkontrollverfahren gegen Bebauungspläne insgesamt bewährt habe und im Interesse des Individualrechtsschutzes aber auch in der Funktion des objektiven Beanstandungsverfahrens beibehalten und weiter ausgebaut werden müsse. Bleibende Eindrücke über die Einbindung des historischen Erbes in die Stadtstruktur konnten die Teilnehmer am Rande der Tagung bei einer Führung unter Leitung von Prof. Dr. Ing. Diether *Wildemann* durch den von Johann Konrad *Schlaun* erbauten Erbdrostenhof in Münster gewinnen, der – nach Kriegszerstörung neu errichtet – heute das Westfälische Amt für Denkmalpflege beherbergt und Zeugnis von der barocken Baukunst vergangener Jahrhunderte gibt. So brachte die Frühjahrstagung der Arbeitsgemeinschaft für Verwaltungsrecht in der Diskussion zwischen Richterschaft, Anwaltschaft, Wissenschaft und Praxis reichhaltige neue Erkenntnisse und vor allem einen interdisziplinären Meinungsaustausch, der gerade im Spannungsfeld von planerischer Gestaltungsfreiheit und rechtlicher Bindung unverzichtbar ist.

RECHTSPRECHUNG

Entscheidungen

Art. 37, 150 EAG-Vertrag

Art. 37 des Vertrages vom 25. 3. 1957 zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft ist dahin gehend auszulegen, daß die allgemeinen Angaben über einen Plan zur Ableitung radioaktiver Stoffe der Kommission der EG zu übermitteln sind, bevor diese Ableitungen von den zuständigen Behörden des betreffenden Mitgliedstaats genehmigt worden sind.

EuGH, Urteil vom 22. 9. 1988 – Rs. 187/87 –

Das Tribunal administratif Straßburg hat dem EuGH gemäß Art. 150 des Vertrages vom 25. 3. 1957 zur Gründung der Europäischen Atomgemeinschaft – EAG-Vertrag – eine Frage nach der Auslegung des Art. 37 EAG-Vertrag zur Vorabentscheidung vorgelegt. Diese Frage stellt sich in einem Rechtsstreit, in dem das Saarland, verschiedene deutsche Gebietskörperschaften, französische und luxemburgische Vereinigungen für den Schutz des Moseltals und der Umwelt und bestimmte Privatleute die französischen interministeriellen Erlasse vom 21. 2. 1986 angefochten haben, mit denen zum einen die Ableitung flüssiger radioaktiver Stoffe und zum anderen die Ableitung gasförmiger radioaktiver Stoffe aus den vier Blöcken des Atomkraftwerks Cattenom im Departement Moselle genehmigt wurde.

Diese Erlasse stellen den Abschluß eines Verwaltungsverfahrens dar, in dessen Verlauf zunächst – am 11. 10. 1978 – festgestellt wurde, daß die für die Errichtung eines Atomkraftwerks mit zwei Blöcken von 900 Megawatt und zwei Blöcken von 1300

Megawatt in Cattenom erforderlichen Arbeiten im öffentlichen Interesse liegen, sodann – zwischen dem 6. 7. 1979 und dem 31. 3. 1982 – Baugenehmigungen für die genannten Blöcke erteilt wurden und schließlich – zwischen dem 23. 6. 1982 und dem 29. 2. 1984 – Dekrete zur Genehmigung der Errichtung von vier Blöcken von jeweils 1300 Megawatt in Cattenom erlassen wurden. Vor dem Tribunal administratif Straßburg machten die Kl. des Ausgangsverfahrens u. a. geltend, die französische Regierung habe dadurch gegen Art. 37 EAG-Vertrag verstoßen, daß sie der Kommission erst am 29. 4. 1986, also erst nachdem die angeforderten Erlasse ergangen waren, die allgemeinen Angaben über die Ableitung radioaktiver Stoffe aus dem Atomkraftwerk Cattenom übermittelt habe, obwohl diese Bestimmung vorschreibe, daß die Kommission vor der Genehmigung der Ableitung durch die zuständigen Behörden mit der Sache zu befassen sei. Die Bekl. des Ausgangsverfahrens machten ihrerseits geltend, Art. 37 EAG-Vertrag sei so auszulegen, daß die Kommission konsultiert werden müsse, bevor die Ableitungen vorgenommen würden, ungeachtet der Tatsache, daß die Ableitungen vor der Konsultation der Kommission genehmigt worden seien.

Vor diesem Hintergrund hat das Tribunal administratif Straßburg die Frage gestellt, ob Art. 37 EAG-Vertrag verlangt, daß die Kommission der EG mit der Sache befaßt wird, bevor die Ableitungen radioaktiver Stoffe durch die kerntechnischen Produktionszentren von den zuständigen Behörden der Mitgliedstaaten genehmigt werden, wenn ein Verfahren der vorherigen Genehmigung vorgeschrieben ist, oder bevor die Ableitungen von den kerntechnischen Produktionszentren vorgenommen werden. Der EuGH hat die Vorlagefrage, wie aus dem Leitsatz ersichtlich, beantwortet.