

Sportanlagen und Bauplanungsrecht

Von Prof. Dr. Gerrit Manssen, Universität Regensburg

Die 18. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Sportanlagenlärmschutzverordnung – 18. BImSchV) regelt seit ihrem In-Kraft-Treten am 18. Juli 1991 die rechtlichen Anforderungen an die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb von Sportanlagen, soweit sie zum Zwecke der Sportausübung betrieben werden und einer Genehmigung nach § 4 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nicht bedürfen (§ 1 Abs. 1 18. BImSchV). Die in der Verordnung enthaltenen Vorgaben für die Zumutbarkeit von Sportlärm haben in den vergangenen Jahren auch im Bereich des Bauplanungsrechts verstärkte Bedeutung erlangt.¹ Der folgende Beitrag beleuchtet einige aktuelle Aspekte im Schnittbereich von Sportlärmschutz und Bauplanungsrecht anhand neuerer Rechtsprechung der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

I. Einleitung

Die Vorlesungen von *Udo Steiner* zum Bauplanungsrecht sind an seinen akademischen Wirkungsstätten Bielefeld und Regensburg Legende. Gerade vom studentischen Publikum als trocken, spröde und schwer zugänglich empfundenen Rechtsfiguren wie etwa das Abwägungs- und das Rücksichtnahmegebot im öffentlichen Baurecht vermochte *Steiner* in nach einhelligem Urteil hervorragender Weise seinem studentischen Publikum zu vermitteln. Ein Markenzeichen seiner noch nach Jahren und Jahrzehnten von den Hörern gerühmten Vorlesungen sind „sportliche“ Einleitungen. „Wir beenden den angefangenen Fall heute so zügig wie Boris Becker gestern sein Auftaktspiel in Wimbledon“. Und wenn das aktuelle Tennisgeschehen keinen geeigneten Aufhänger bot, ließ sich ein Einstieg in das öffentliche Planungsrecht jedenfalls mit im Steiner'schen Umfeld immer gegenwärtigen Fußballproblemen bewerkstelligen. So befasste sich nach dem Desaster der deutschen Fußballnationalmannschaft bei der Europameisterschaft 1984 in Frank-

reich (Ausscheiden in der Vorrunde im letzten Gruppenspiel gegen Spanien)¹ ein Besprechungsfall mit der Problematik des Bolzplatzes im baurechtlichen Innenbereich. „Wir beleuchten heute die Krise der deutschen Nationalmannschaft einmal aus einem anderen Blickwinkel“, wie der frühere Straßenfußballer *Steiner* zum Einstieg in die Bearbeitung bemerkte. Und so stellt sich bis heute die Frage: Hat Deutschland zu wenig gute Fußballspieler, weil das öffentliche Baurecht ein zu Viel an Lärmschutz anstrebt?

Damals gab es allerdings noch keine Sportanlagenlärmschutzverordnung, die bei der Lösung hätte Beachtung finden müssen². Sie datiert vom 18. Juli 1991, so dass der von ihr angestrebte Ausgleich zwischen Sport und Lärmschutz den Gewinn der Fußballweltmeisterschaft im Jahr 1990 nicht kausal verursacht haben kann. Gleichwohl ist die Verordnung ein entscheidender Beitrag dafür, Sportlärm im öffentlichen Baurecht in rechtsstaatlich voraussehbarer und die gegenseitigen Interessen entsprechender Weise rechtlich zu bewältigen³. Auf Grund ihrer hohen Regelungsdichte ist sie für ihren unmittelbaren Anwendungsbereich vergleichsweise vollzugssicher. Für den Bereich des Bauplanungsrechts liefert sie wichtige Orientierungspunkte für eine entideologisierte Betrachtung von Sportlärm. Sie trägt dazu bei, sportrechtlich begründete dogmatische Sonderwege zu vermeiden, ohne gleichzeitig die grundsätzliche Förderungswürdigkeit von Sport zu vernachlässigen⁴.

- 1 Insofern gibt es interessante Parallelen zum „Desaster“ des Jahres 2004: blamable Qualifikation, schwache Vorbereitungsspiele und schließlich der Trainerrücktritt. Den Nachfolger sucht dann die BILD-Zeitung aus.
- 2 Zum damaligen Rechtszustand vgl. *Pikart/Gelzer/Papier*, Umwelteinwirkungen durch Sportanlagen, 1984.
- 3 Zur sehr kasuistischen Rechtsprechung der Zivil- und Verwaltungsgerichte vor In-Kraft-Treten der 18. BImSchV siehe *Ketteler*, BauR 1992, 459 (461).
- 4 Vgl. dazu allgemein auch *Ketteler*, BauR 1992, 459 (460) *ders.*, NVwZ 2002, 1070 ff.; *Spindler/Spindler*, NVwZ 1993, 225 ff.

II. Der Bolzplatz im Innenbereich

Mit der Problematik der Zumutbarkeitsgrenzen wegen Lärmimmissionen durch einen Bolzplatz beschäftigt sich eine aktuelle Entscheidung des VGH München⁵. Dabei wendet sich der VGH gegen eine in der Literatur verbreitete Meinung, wonach Bolzplätze unmittelbar unter die 18. BImSchV fallen. An Bolzplätze seien zwar bauplanungsrechtlich keine strengeren Anforderungen zu stellen als an Anlagen für sportliche Zwecke, sie seien aber nicht zur „Sportausübung“ im Sinne des § 1 Abs. 2 der 18. BImSchV bestimmt. So seien Bolzplätze zur spielerischen und sportlichen Betätigung Jugendlicher und junger Erwachsener bestimmt, sie seien deutlich kleiner als Fußballplätze, es seien weder Schiedsrichterpfiffe noch Beifalls- oder Missfällenskundgebungen von Zuschauern zu erwarten und es gebe keine Lärm- und Abgasbelastigungen durch An- und Abfahrtsverkehr. Zwar könnten Bolzplätze nicht mit Kinderspielplätzen gleichgesetzt werden, sie seien aber in höherem Maße als Anlagen für sportliche Zwecke wohngebietsverträglich⁶.

Die Auffassung des VGH ist zwar bolzplatzfreundlich und mag zum Wiederaufstieg der deutschen Fußballnationalmannschaft beitragen. Systematisch zweifelsfrei ist sie nicht. So werden in § 5 Abs. 2 18. BImSchV Freibäder in Bezug genommen, die also nach Auffassung des Verordnungsgebers unter den Anwendungsbereich der Verordnung fallen sollen⁷. Solche Anlagen werden aber weit überwiegend nicht zu nach offiziellen Sportregeln ablaufenden Wettkämpfen genutzt. Es spricht auch nichts dagegen, Bolzplätze entsprechend der Rechtsprechung des VGH München auch dann im allgemeinen Wohngebiet für zulässig zu halten, wenn es sich hierbei um Anlagen nach der 18. BImSchV handelt. Schließlich wendet der VGH die Regelungen der 18. BImSchV auch auf den Bolzplatz entsprechend an⁸, ein Beleg dafür, dass die hierin enthaltenen Richtwerte auch außerhalb des unmittelbaren Anwendungsbereichs als angemessener Interessenausgleich empfunden werden.

III. Bauleitplanung für Sportanlagen

1. Notwendigkeit von Bauleitplanung

Das öffentliche Bauplanungsrecht zwingt neu zu errichtende Sportanlagen weitgehend in den Planbereich des § 30 Baugesetzbuch (BauGB). Trotz des immer wieder beschworenen gesellschaftlichen Wertes des Sports⁹ ist das Städtebaurecht nicht der Versuchung erlegen, Sportanlagen eine Privilegierung zuzugestehen. Entsprechende bauliche Anlagen sind deshalb im Außenbereich im Allgemeinen unzulässig. Insbesondere handelt es sich nicht um privilegierte Vorhaben gemäß § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB. Die Entscheidung darüber, ob ein Vorhaben wegen seiner besonderen Anforderungen an die Umgebung, wegen seiner nachteiligen Wirkungen auf die Umgebung oder wegen seiner besonderen Zweckbestimmung nur im Außenbereich ausgeführt werden „soll“, trifft das öffentliche Planungsrecht nach rein bodenrechtlichen Maßstäben. Damit sind Sport-

anlagen nur ausnahmsweise privilegiert¹⁰. So kann der in letzter Zeit besonders populäre Golfsport die Privilegierung nicht für sich in Anspruch nehmen. Ziel des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB ist es nicht, Einzelnern zu Lasten der Allgemeinheit die Möglichkeit zu geben, den Außenbereich für ihre Zwecke exklusiv zu nutzen¹¹.

Sportanlagen im bauplanungsrechtlichen Innenbereich des § 34 BauGB sind zwar nicht grundsätzlich ausgeschlossen. Immerhin sieht die gegebenenfalls nach § 34 Abs. 2 BauGB anwendbare Baunutzungsverordnung im § 3 Abs. 3 Nr. 2 BauNVO die ausnahmsweise Zulassung von Anlagen für sportliche Zwecke sogar im Reinen Wohngebiet vor; im Allgemeinen Wohngebiet sind Anlagen für sportliche Zwecke gemäß § 4 Abs. 2 Nr. 3 BauNVO allgemein zulässig¹². Im Regelfall sind jedoch andere bauliche Nutzungen als flächenintensive Sportanlagen im Innenbereich rentabler.

2. Anforderungen an die Bauleitplanung für Sportanlagen

Für die Errichtung neuer Sportanlagen geht deshalb im Regelfall eine entsprechende Bauleitplanung der Gemeinde voraus. Die Sportanlagenlärmschutzverordnung hat hierfür zunächst keine unmittelbare Bedeutung¹³. Es gelten vielmehr die allgemeinen Regeln für das Verhältnis von Bauleitplanung zum Anlagenzulassungsrecht. Den Gemeinden ist es verwehrt Pläne aufzustellen, die nicht vollzugsfähig sind. Dementsprechend dürfen bauplanerisch keine Flächen für Sportanlagen gem. § 9 Abs. 1 Nr. 5 BauGB festgesetzt werden, wenn der Betrieb der daraufhin errichteten Sportanlage gegen das Bundes-Immissionsschutzgesetz und insbesondere die Sportanlagenlärmschutzverordnung verstoßen würde. Einer entsprechenden Planung fehlte die Planrechtfertigung nach § 1 Abs. 3 BauGB.

Hinsichtlich der materiellen Rechtmäßigkeit von Bebauungsplänen stehen dann die Anforderungen des Abwägungsgebotes (§ 1 Abs. 6 BauGB) im Vordergrund. Die planende Gemeinde ist verpflichtet, die von der Anlage ausgehenden Lärmimmissionen in die Abwägung einzustellen. Die Schutzwürdigkeit benachbarter Gebiete kann dabei grundsätzlich in Anlehnung an § 2 Abs. 2 18. BImSchV erfolgen. Im Falle der Abweichung der tatsächlichen von der festgesetzten Gebietsart im Hinblick auf den Einwirkungsbereich von Sportanlagen wird die Regelung des § 2 Abs. 6 18. BImSchV herangezogen¹⁴. Dabei hält das Bundesverwaltungsgericht die Maßgeblichkeit von bauplanungsrechtlichen Festsetzungen über die Gebietsart hoch: Die Schutzwürdigkeit von an die geplante Sportanlage angrenzenden Gebieten anders zu bestimmen als nach dem Bebauungsplan komme nur dann in Betracht, wenn die festgesetzte Nutzung städtebaulich nicht mehr beibehalten werden soll, wobei insofern auf die Darstellungen des Flächennutzungsplans zurückgegriffen wird¹⁵. Dies dürfte vor allem dann der Fall sein, wenn die bauplanerische Festsetzung für den Nachbarbereich „funktionslos“ geworden ist.

5 Urteil vom 25. 11. 2002, NVwZ-RR 2004, 20 ff. So Herr, Sportanlagen in Wohnnachbarschaft, Seite 149 ff. m. w. Nachw.; Spindler/Spindler, NVwZ 1993, 225 (226).

6 VGH München, NVwZ-RR 2004, 20 (21).

7 Zutreffender Hinweis von Herr, o. Fußn. 5, Seite 151.

8 VGH München, NVwZ-RR 2004, 20 (21 f.).

9 Vgl. dazu statt vieler Herr, o. Fußn. 5, S. 15; Ketteler, BauR 1992, 459 (460).

10 Zur Gokart-Bahn siehe etwa VG Mannheim, Urteil vom 21. 9. 1983 – 3 S 1705/83, zitiert nach Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 8. Auflage 2002, § 35 Rdnr. 44.

11 Vgl. auch BVerwG, UPR 1992, 28 und 111. Ausführlicher Smollich, Der Konflikt Sportanlagen und Umweltschutz, 1993, 66 ff. Steiner dürfte diese Rechtsprechung nicht nur als dogmatisch richtig, sondern auch als sachlich berechtigt empfunden haben. Seine Sympathie für Exklusivsportarten hielt sich stets in Grenzen. Aussage eines ehemaligen Mitglieds der Steiner'schen Universitätsfußballmannschaft auf einem Ehemaligentreffen 2004 in Regensburg: „Ich spiele jetzt Golf, aber erzähle es nicht dem Steiner“.

12 Zur bauplanungsrechtlichen Zulässigkeit von Sportanlagen ausführlich Smollich, Der Konflikt Sportanlagen und Umweltschutz, 1993, S. 22 ff.

13 BVerwG, NVwZ 2000, 550 (550).

14 BVerwG, NVwZ 2000, 550 ff. Vgl. dazu auch Uechtritz, NVwZ 2000, 1006 (1007).

15 BVerwG, NVwZ 2000, 550 (552).

In einem anderen Punkt hat das Bundesverwaltungsgericht eine bisher zum Lärmschutz im Straßenrecht entwickelte Linie auch hinsichtlich des Sportlärmschutzes fortgeführt¹⁶. Immissionen unterhalb der Richtwerte der 18. BImSchV sind abwägungserheblich¹⁷. Diese Rechtsprechung ist auch inhaltlich überzeugend. Die Werte des § 2 18. BImSchV normieren kein Alles-oder-Nichts-Prinzip. Dass sie grundsätzlich nicht überschritten werden sollen, bedeutet nicht, dass der entsprechende Lärm dann, wenn der Richtwert nicht erreicht ist, bauplanungsrechtlich irrelevant wäre.

Die Mittel der Bauleitplanung zur Regelung von Nachbarschaftskonflikten sind jedoch auch im Bereich der Planung von Sportstätten begrenzt. Die Möglichkeiten des Konfliktausgleiches finden dort ihre Grenze, wo der Festsetzungskatalog des § 9 Abs. 1 BauGB endet. So können Konflikte zwischen Sportanlagen und Wohnnachbarschaft zwar durch die Regelung von Nutzungszeiten begrenzt werden¹⁸. Entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan etwa nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB sind aber unzulässig¹⁹. Die Gemeinde kann allerdings versuchen, die Einhaltung von Nutzungszeiten durch entsprechende rechtsverbindliche Vereinbarungen sicherzustellen. Dies wiederum kann in der entsprechenden Planung im Rahmen der Abwägung berücksichtigt werden.

IV. Sportanlagen als „latenter Störer“?

Sportanlagen wurden in der Vergangenheit häufig an den Rand der Gemeinden verlegt. Die durch steuerliche Anreize wie Eigenheimzulage und Pendlerpauschale geförderte Ausweisung von Wohngebieten auf der grünen Wiese führte und führt dazu, dass im Laufe der Zeit Wohngebiete an bestehende Sportanlagen heranrücken. Das öffentliche Bau- und Immissionsschutzrecht kennt auch insofern jedenfalls einen Parallellfall. Mit der Figur des „latenten Störers“ wurde versucht, immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Anlagen zu rechtfertigen, die zunächst zulässigerweise errichtet worden sind, dann auf Grund eines sich

wandelnden Umfelds jedoch zu „Störern“ wurden (z. B. Schweinemastbetriebe)²⁰.

Man mag es als Zeichen für die gesellschaftliche und rechtliche Akzeptanz des Sports werten, dass die Analogie zu einem Schweinemäster in der grundlegenden Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zur Zulässigkeit einer an einen Sportplatz heranrückenden Wohnbebauung jedenfalls ausdrücklich nicht gezogen wurde²¹. Das Gericht hat vielmehr im Konfliktbereich von Wohnen und Sport nach einem fairen Kompromiss gesucht. Das in § 15 Abs. 1 Satz 2 2. Alt. BauNVO zum Ausdruck kommende Rücksichtnahmegebot stehe der Zulassung von Wohnbebauung entgegen, wenn es unzumutbaren Sportlärmemissionen ausgesetzt werde. Bei der Beurteilung der Zumutbarkeit spiele aber die Priorität der Ansiedlung des Sportplatzes eine Rolle. Dem Bauherrn wird die Obliegenheit auferlegt, im Wege „architektonischer Selbsthilfe“, also durch Grundrissgestaltung und weitere bauliche Maßnahmen, seinerseits dafür Sorge zu tragen, keinen unzumutbaren Belastungen ausgesetzt zu werden²².

Zuzustimmen ist auch einer weiteren Feststellung des Gerichts: Für die Beurteilung der Zulässigkeit eines Vorhabens kann es auf die subjektiven Empfindlichkeiten des bauwilligen Nachbarn nicht ankommen²³. Das öffentliche Baurecht ist grundstücksbezogen. Die Zumutbarkeit von Emissionen muss deshalb objektiviert festgestellt werden. Auch aus Gründen der Rechtssicherheit muss Sportlärm nicht nur gegenwärtigen Benutzern in ihrer gegenwärtigen physischen und psychischen Verfassung, sondern jedem Durchschnittsbenutzer zumutbar sein.

V. Fazit

Die 18. BImSchV hat im Bereich des Bauplanungsrechts ihre Spuren hinterlassen. Die skizzierte Rechtsentwicklung dürfte dabei durchaus im Sinne von *Steiner* verlaufen sein. Die von der Verordnung vorgegebenen Richtwerte führen zur Rechtsanwendungssicherheit und zu einem fairem Interessenausgleich.

16 Solche Parallelen sind deshalb besonders erwähnenswert, weil Sportrecht und Straßenrecht sozusagen die „Lieblingsrechtsgebiete“ von *Steiner* sind.

17 BVerwG, NVwZ, 2000, 550 (550) unter Hinweis auf BVerwGE 87, 332. Zustimmung *Uechtritz*, NVwZ 2000, 1006 (1007).

18 Vgl. § 5 Abs. 2 18. BImSchV.

19 VGH Mannheim, NVwZ-RR 1997, 694 ff.

20 Vgl. dazu Oldiges, in: *Steiner* (Hrsg.), besonderes Verwaltungsrecht, 7. Auflage 2003, IV. Rdnr. 359 sowie *Schenke*, a. a. O. II. Rdnr. 161.

21 BVerwG NVwZ, 2000, 1050 ff. Siehe auch *Uechtritz*, NVwZ 2000, 1006 (1008).

22 BVerwG, NVwZ 2000, 1050 (1052).

23 BVerwG, NVwZ 2000, 1050 (1053).