

OVG RHEINLAND-PFALZ
GERICHTSDATENBANK

Gericht OVG Rheinland-Pfalz
Entscheidungsart Urteil
Datum 16.01.2025
Aktenzeichen 1 A 10241/22.OVG
Rechtsgebiet Immissionsschutzrecht

R e c h t s n o r m e n:

GG Art 14

BauGB § 35
§ 35 Abs 1
§ 35 Abs 2
§ 35 Abs 3

BNatSchG § 44
§ 44 Abs 1
§ 44 Abs 1 Nr 2

9. BImSchV § 20
§ 20 Abs 2
§ 20 Abs 2 Satz 1
§ 20 Abs 2 Satz 2

VwGO § 155
§ 155 Abs 1
§ 155 Abs 1 Satz 1
§ 155 Abs 1 Satz 3

S c h l a g w ö r t e r:

Außenbereich, Auslegung, Bauleitplan, Bebauungsplan, Beeinträchtigung, öffentlicher Belang, privatrechtliche Berechtigung, frühzeitige Beteiligung, Betriebsbeschreibung, Billigung, Eigentum, Eigentumsbindung, Emission, Erhaltungszustand, Feststellung, Fristsetzung, Immission, Immissionsschutzrecht, Infrastruktur, Investitionssumme, Komplexität, Konditionalprogramm, Konkretisierung, Konversion, Lärm, ernste Mög-

lichkeit, Motocross, Offroad-Park, Planaufstellung, Planaufstellungsbeschluss, Planungsbedürfnis, Planungshoheit, Planungsstand, lokale Population, nicht privilegiert, Rechenzentrum, Sachbescheidungsinteresse, Schalleistungspegel, Sondergebiet, Spruchreife, Staub, Störung, Störungsverbot, geringfügiges Unterliegen, Vorhaben, Verfestigung, Verwirklichung, Vorentwurf.

Leitsätze

1. Die Verneinung des Sachbescheidungsinteresses für einen Antrag auf Genehmigung eines Bauvorhabens wegen des Fehlens einer privatrechtlichen Berechtigung am Baugrundstück setzt neben der fehlenden Berechtigung im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung voraus, dass eine derartige Berechtigung nach Lage der Dinge auch in absehbarer Zeit nicht erreichbar sein wird. Dies ist nur dann anzunehmen, wenn sich das insoweit bestehende Hindernis auf der Grundlage einer Beurteilung nach den Maßstäben praktischer Vernunft schlechthin nicht ausräumen lässt.
2. Ein erst in Aufstellung begriffener Bebauungsplan ist im Rahmen des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB als öffentlicher Belang anzuerkennen, wenn die Planungsabsicht sich im maßgeblichen Zeitpunkt bereits derart inhaltlich konkretisiert und verfestigt hat, dass mit ihrer bevorstehenden Verwirklichung gerechnet werden kann.
3. Zum sog. Planungsbedürfnis als öffentlichem Belang im Sinne des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB (hier verneint).

Zum Sachverhalt:

Die Klägerin begehrt die immissionsschutzrechtliche Genehmigung einer Offroad-Anlage im Außenbereich.

Nachdem das Verwaltungsgericht die Klage aufgrund einer zwischenzeitlich beschlossenen Veränderungssperre abgewiesen und gemäß dem Hilfsantrag der Klägerin festgestellt hatte, dass der Beklagte bis zum Inkrafttreten der Veränderungssperre zur Erteilung der beantragten Genehmigung verpflichtet gewesen sei, hat das Oberverwaltungsgericht auf Anträge der Klägerin und des Beklagten die Berufung zugelassen.

Die Berufung der Klägerin blieb ohne Erfolg; auf die Berufung des Beklagten hat das Oberverwaltungsgericht die durch das erstinstanzliche Urteil erfolgte Feststellung teilweise aufgehoben und die Klage auch insoweit abgewiesen.

Aus den Gründen:

- 31 I. Die Berufung der Klägerin ist zulässig, jedoch nicht begründet.
- 32 Die Klägerin hat weder einen Anspruch auf die Erteilung der streitgegenständlichen Genehmigung noch kann sie die hilfsweise begehrte Neubescheidung ihres Genehmigungsantrags verlangen.
- 33 1. Das zur Genehmigung gestellte, im Außenbereich gelegene und nicht nach § 35 Abs. 1 Baugesetzbuch (BauGB) privilegierte Vorhaben beeinträchtigt öffentliche Belange im Sinne des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB und ist deshalb bauplanungsrechtlich unzulässig.

§ 35 Abs. 3 BauGB enthält nach seinem Wortlaut keine abschließende Aufzählung der gegenüber Außenbereichsvorhaben beachtlichen öffentlichen Belange, so dass insoweit auch sonstige vergleichbare Tatbestände in Betracht kommen. Zwar stellen die gemeindliche Planungshoheit als solche sowie etwaige nicht näher konkretisierte Planungsabsichten oder der bloße Wille, sich Planungsmöglichkeiten offenzuhalten, noch keinen „ungeschriebenen“ öffentlichen Belang in diesem Sinne dar (BVerwG, Urteile vom 18. März 1983 – 4 C 17/81 –, juris Rn. 21, und vom 26. Oktober 1979 – 4 C 22/77 –, juris Rn. 31; Söfker in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch, Werkstand: 155. EL August 2024 § 35 Rn. 113; Mitschang/Reidt in: Battis/Krautzberger/Löhr, Baugesetzbuch, 15. Auflage 2022, § 35 Rn. 101). Anders kann es sich jedoch bei konkreten, schon in Aufstellung begriffenen Bauleitplänen verhalten. Förmliche öffentliche Planungen sind im Rahmen des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB bereits dann als öffentliche Belange anzuerkennen, wenn sie ein Stadium erreicht haben, das hinreichend verlässliche Schlüsse auf ihre Verwirklichung zulässt (BVerwG, Urteile vom 8. Februar 1974 – IV C 77.71 –, juris Rn. 19, vom 29. Oktober 1969 – IV C 44.68 –, juris Rn. 22, und vom 1. Juli 1968 – IV C 53.66 –, DVBl. 1969, 258; Mitschang/Reidt a. a. O.). Angesichts der in diesen Fällen noch fehlenden verfahrensförmlichen Verfestigung bedarf es hierzu eines Mindestmaßes an anderweitiger Verfestigung und Verdeutlichung dieser Planung. Dazu muss erheblich mehr als eine bloße „Wunschplanung“ vorliegen. Abgesehen von der selbstverständlichen Grundvoraussetzung, dass die erstrebte bauliche Nutzung des Grundstücks die durch die Planung erstrebten öffentlichen Belange in Frage stellen würde, muss eine hinreichend ernste Möglichkeit bestehen, dass die Planung nach den vorliegenden Plänen ausgeführt wird (BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1969, a. a. O., Rn. 23). Davon ist auszugehen, wenn die Planungsabsicht sich im maßgeblichen Zeitpunkt derart inhaltlich konkretisiert und verfestigt hat, dass mit ihrer bevorstehenden Verwirklichung gerechnet werden kann (BVerwG, Urteil vom 8. Februar 1974, a. a. O., Rn. 19). Eine entsprechende Konkretisierung kann sich hierbei etwa aus einem weit fortgeschrittenen Planungsstand bei der Aufstellung von Bauleitplänen ergeben (Söfker, Mitschang/Reidt, jeweils a. a. O.).

³⁵ Das Bundesverwaltungsgericht hat ausgehend von diesen Grundsätzen eine hinreichende inhaltliche Konkretisierung und Verfestigung für den Fall bejaht, dass sich der Gemeinderat nach einem zunächst mehrere Alternativen vorsehenden zeichnerischen Bebauungsplanentwurf mittels Beschluss für eine der Alternativen entscheidet (Urteil

vom 8. Februar 1974, a. a. O. und Rn. 4). Entsprechend hat das Gericht bezüglich einer geplanten Umgehungstraße, für die ein förmliches Planaufstellungsverfahren noch nicht eingeleitet worden war, nach Festlegung des Straßenbauamts auf eine bestimmte Trassierung und deren Billigung durch den zuständigen Minister entschieden. Es sei nicht zu beanstanden, gerade die Planbeteiligung des Ministers als gewichtiges Indiz dafür zu bewerten, dass die Planung bereits ein Maß an Verfestigung erfahren habe, welches ihre Berücksichtigung als öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 2 und 3 BBauG rechtfertige (Urteil vom 29. Oktober 1969, a. a. O., Rn. 24 ff.).

- ³⁶ Gemessen hieran ist auch im vorliegenden Fall von einer Planung auszugehen, die sich inhaltlich bereits hinreichend konkretisiert und verfestigt hat, um im Sinne einer ernststen Möglichkeit von ihrer bevorstehenden Verwirklichung ausgehen zu können.
- ³⁷ Zwar hatte der Planaufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan „R***, II“ vom 11. Dezember 2023 zunächst noch allgemein die Entwicklung eines Gewerbegebiets im westlichen Teilbereich sowie eines eingeschränkten Gewerbegebiets unter Ausschluss von immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen und Vorhaben im östlichen Teilbereich des Plangebiets zum Inhalt. Jedoch hat die Beigeladene den Gegenstand der Planung zwischenzeitlich in erheblichem Maße konkretisiert.
- ³⁸ Der Sitzungsvorlage für den Beschluss des Stadtrats der Beigeladenen vom 29. Oktober 2024 zufolge, deren Inhalt die Klägerin insoweit nicht entgegengetreten ist, beabsichtigt der Projektträger und Betreiber N*** GmbH – im Folgenden: N*** GmbH – auf dem überwiegenden Teil des Plangebiets einen großflächigen Campus für Rechenzentren zu errichten.
- ³⁹ Ausweislich der Verwaltungsakten ist der Projektträger im Mai 2023 mit entsprechenden Plänen an die Beigeladene herangetreten. Bei einem weiteren Treffen am 27. Oktober 2023 hat er aktualisierte Planungsvarianten für die beabsichtigte Entwicklung des Vorhabens vorgelegt. Dabei hat er sein Interesse bekundet, das Vorhaben so rasch wie möglich umzusetzen und die erforderlichen Abrissarbeiten sowie die Herichtung des Areals parallel zu dem Bebauungsplanverfahren durchzuführen, um einen

Netzanschluss des Rechenzentrums innerhalb einer vierjährigen Realisierungszeit erreichen zu können. Am 24. November 2023 hat der Projektbetreiber ein Kaufangebot mit Bindungsfrist (Angebotsvertrag) für den Erwerb des Geländes von dessen Eigentümerin, der R*** GmbH, vorgelegt, welches nach einem zustimmenden Beschluss der Gesellschafterversammlung der Verkäuferin am 20. Dezember 2023 notariell beurkundet wurde.

- 40 In der Folgezeit hat die Beigeladene die nach dem Planaufstellungsbeschluss für den Bebauungsplan „R***, II“ noch allgemein auf die Ausweisung von Gewerbegebieten gerichtete Planung unter Berücksichtigung des Vorhabens der N*** GmbH weiterentwickelt und für den überwiegenden Teil des Plangebiets unter dem 13. September 2024 den Vorentwurf eines Bebauungsplans „R***, II – Rechenzentrum“ mit Planzeichnung, textlichen Festsetzungen und Begründung mit Umweltbericht vorgelegt.
- 41 Dieser sieht nunmehr eine den Bauabsichten der N*** GmbH entsprechende Festsetzung eines Sondergebiets (SO) „Rechenzentrum“ mit insgesamt 10 Bauflächen für Rechenzentrumsgebäude mit einer Maximallänge von je 140 m bzw. 280 m vor; vgl.

42 Abb. Seite 16 der Begründung zum Vorentwurf vom 13. September 2024:

43



44 Die beabsichtigte Ausweisung als Sondergebiet wird dabei im Wesentlichen aus der Erwägung heraus begründet, dass im Falle der Festsetzung eines Gewerbe- oder Industriegebiets ohne Nutzungseinschränkungen ein wesentlich breiteres mögliches Spektrum an Betrieben und Anlagen betrachtet werden müsse, was insbesondere die Prognose der Umweltauswirkungen erschweren würde. Demgegenüber seien in einem Sondergebiet „Rechenzentrum“ sonstige Nutzungen ohne räumlichen und funktionalen Bezug zu dem Rechenzentrum nicht zulässig, was den Vorteil habe, dass sich Untersuchungsumfang und -tiefe an der spezifischen Nutzung ausrichten könnten. Demgemäß seien in dem geplanten Sondergebiet als in Verbindung mit der Eigenart von Rechenzentren stehende Nutzungen lediglich

- 45 • Gebäude für die Nutzung als Rechenzentrum,
- 46 • mit der Nutzung als Rechenzentrum funktional verbundene Gebäude und Räume für eine Büronutzung sowie Lagerhäuser und Lagerplätze,
- 47 • sonstige mit diesen Nutzungen funktional verbundene und für den Betrieb erforderliche bauliche Anlagen,
- 48 • Anlagen der Energieerzeugung und Energiespeicherung einschließlich solcher zur Erzeugung von Strom aus solarer Strahlungsenergie,
- 49 • Gebäude, die der Versorgung der Beschäftigten eines Rechenzentrums oder der Unterbringung von Gästen des Rechenzentrums dienen,
- 50 • Stellplätze für den durch das Rechenzentrum und die Büronutzung verursachten Bedarf,
- 51 • Abstellplätze für Fahrräder,
- 52 und
- 53 • Tankstellen

54 zugelassen, wohingegen Betriebswohnungen wegen möglicher hieraus resultierender zusätzlicher und unverhältnismäßiger Beschränkungen für den Anlagenbetrieb der Anlagen nicht zulässig seien (vgl. Seite 17 der Begründung zum Vorentwurf vom 13. September 2024).

55 Die danach klar auf die Bedürfnisse der N*** GmbH als vorgesehenem Projektentwickler zugeschnittene und jedenfalls insoweit eher einem vorhabenbezogenen Bebauungsplan im Sinne des § 12 BauGB vergleichbare Planung soll nach der Begründung zum Vorentwurf (Seite 4) zwar als Angebotsbebauungsplan im Regelverfahren mit Umweltprüfung aufgestellt, jedoch um einen städtebaulichen Vertrag zwischen der Beigeladenen und dem Projektentwickler gemäß § 11 BauGB ergänzt werden.

- 56 Der Stadtrat der Beigeladenen hat den Vorentwurf vom 13. September 2024 mit Beschluss vom 29. Oktober 2024 gebilligt, zur frühzeitigen Beteiligung freigegeben und die Verwaltung beauftragt, die Beteiligung der Öffentlichkeit gemäß § 3 Abs. 1 BauGB sowie der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange gemäß § 4 Abs. 1 BauGB durchzuführen.
- 57 Die entsprechenden Beteiligungen erfolgten sodann vom 11. bzw. 4. November bis zum 6. Dezember 2024. Dass sich hieraus Umstände ergeben hätten, welche einer Realisierung der beabsichtigten Festsetzung eines Sondergebiets „Rechenzentrum“ entgegenstünden, ist weder seitens der Beteiligten vorgetragen worden noch sonst ersichtlich.
- 58 Zudem wird die ernsthafte Absicht des Projektträgers N*** GmbH, das Plangebiet tatsächlich wie angekündigt mit einem Campus für Rechenzentren bebauen zu wollen – über die bereits im Oktober 2023 vorgelegte Planung und die bekundete Absicht einer möglichen raschen Umsetzung mit dem Ziel eines Netzanschlusses des Rechenzentrums innerhalb einer vierjährigen Realisierungszeit hinaus – durch den am 20. Dezember 2023 notariell beglaubigten Angebotsvertrag sowie den avisierten Abschluss eines städtebaulichen Vertrags mit der Beigeladenen belegt.
- 59 Ebenso wenig ist angesichts der außerordentlichen infrastrukturellen und wirtschaftlichen Bedeutung des Vorhabens für die Beigeladene, das nach deren unbestrittenem Vorbringen mit einer Investitionssumme von mehreren Milliarden Euro verbunden ist und etwa 500 Arbeitsplätze schaffen soll, damit zu rechnen, dass diese von ihrer – in Gestalt des Vorentwurfs vom 13. September 2024 über eine Änderung der ursprünglich geplanten Gebietsfestsetzung in ein Sondergebiet „Rechenzentrum“ bis hin zu einer Ausweisung von Baufenstern für die insgesamt 10 großen Rechenzentrumgebäude bereits weitgehend konkretisierten – Planung nochmals von sich aus Abstand nimmt. Dies gilt umso mehr, als das Plangebiet nach Aufgabe der militärischen Nutzung im Jahr 2009 und dessen Erwerb durch die R*** GmbH im Jahr 2014 seither brachliegt, da frühere Planvorstellungen nicht umgesetzt werden konnten (vgl. Seite 17 der Begründung zum Vorentwurf), es sich bei dem geplanten Rechenzentrum also auch insoweit um eine einmalige Chance handelt, den Großteil der Fläche erfolgreich einer Konversion zuzuführen.

- ⁶⁰ Bei Gesamtwürdigung dieser Umstände kann von einer reinen „Wunschplanung“ (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Oktober 1969, a. a. O., Rn. 23), noch nicht näher konkretisierten Planungsabsichten oder gar einem bloßen Willen der Gemeinde, sich Planungsmöglichkeiten offenzuhalten (vgl. BVerwG, Urteile vom 18. März 1983, a. a. O., Rn. 21, und vom 26. Oktober 1979 – 4 C 22/77 –, a. a. O., Rn. 31), nicht die Rede sei. Unter Berücksichtigung des Art. 14 GG einerseits und der erheblichen Eigentumsbindung von Außenbereichsgrundstücken in Bezug auf nichtprivilegierte Vorhaben durch § 35 Abs. 2 und 3 BauGB andererseits ist nach der Überzeugung des Senats vielmehr davon auszugehen, dass die in Aufstellung begriffene Planung eine ihr die Bedeutung eines öffentlichen Belangs im Sinne des § 35 Abs. 2 und 3 BauGB verleihende hinreichende inhaltliche Konkretisierung und Verfestigung erfahren hat.
- ⁶¹ 2. Ob der Genehmigung des Vorhabens im insoweit maßgeblichen Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Senat noch weitere Versagungsgründe, insbesondere eine formell und materiell wirksame Veränderungssperre (vgl. dazu näher etwa OVG NRW, Beschluss vom 7. Februar 2017 – 2 B 994/16.NE –, juris Rn. 18 ff.), entgegenstehen, bedarf danach hier keiner Entscheidung.
- ⁶² II. Die Berufung des Beklagten ist zulässig, hat in der Sache jedoch nur zum Teil Erfolg.
- ⁶³ 1. Begründet ist sie, soweit mit ihr die Feststellung des Verwaltungsgerichts angefochten wird, dass der Beklagte verpflichtet gewesen sei, der Klägerin bis zum Inkrafttreten der Veränderungssperre für den Geltungsbereich des künftigen Bebauungsplans „R***, Ost“ am 18. Dezember 2019 die beantragte immissionsschutzrechtliche Genehmigung, soweit erforderlich mit Nebenbestimmungen, zu erteilen.
- ⁶⁴ a) Insoweit fehlte es im Zeitpunkt des erstinstanzlichen Urteils vom 6. Mai 2020 bereits deshalb an der erforderlichen Spruchreife, weil der mit dem Genehmigungsantrag vorgelegte landespflegerische Begleitplan (LBP) der L*** Ingenieurgesellschaft mbH, K***, vom 10. August 2017 keine hinreichenden Aussagen zur Vereinbarkeit des Vorhabens mit § 44 Abs. 1 Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) enthält.

- 65 Nach § 44 Abs. 1 Nr. 2 BNatSchG ist es u. a. verboten, wild lebende Tiere der streng geschützten Arten und der europäischen Vogelarten während der Fortpflanzungs-, Aufzucht-, Mauser-, Überwinterungs- und Wanderungszeiten erheblich zu stören; eine erhebliche Störung liegt vor, wenn sich durch die Störung der Erhaltungszustand der lokalen Population einer Art verschlechtert.
- 66 aa) Der LBP stellt insoweit in Bezug auf die innerhalb des Vorhabenareals als Brutvogel nachgewiesene, in Rheinland-Pfalz stark gefährdete Turteltaube fest, dass diese nur „mäßig empfindlich gegenüber optischen und akustischen Störwirkungen“ sei und baubedingte Störungen auch nur zeitlich beschränkt aufträten. Auf dieser Grundlage gelangt er sodann zu dem Ergebnis, dass die verbleibenden Störwirkungen nicht zu einer Beeinträchtigung des Erhaltungszustands der lokalen Population führten.
- 67 Damit vernachlässigt der LBP jedoch die nach der Art des konkreten Vorhabens gerade aus dessen Betrieb zu erwartenden Störungen. Die geplante Hauptstrecke weist der mit dem Genehmigungsantrag vorgelegten Betriebsbeschreibung zufolge eine Länge von 2,5 km auf; hinzu kommen ausgedehnte Nebenstrecken mit Trail-Elementen. Die Strecken befinden sich nach dem Lageplan an den äußeren Rändern eines Areals von insgesamt etwa 400 m x 340 m. Im mittleren Bereich des Areals sind auf einer Fläche von etwa 230 m x durchschnittlich ca. 100 m der Erhalt von Bestandsgebäuden, insgesamt 95 Stellplätze sowie Freiflächen vorgesehen. Gemäß der Betriebsbeschreibung entfallen von der Hauptnutzung, dem Befahren mit Kraftfahrzeugen, ca. 15 % auf Motorräder, wobei bis zu 25 Motorräder – davon bis zu 5 Motocross-Maschinen – gleichzeitig auf der Strecke sein dürfen. Der schalltechnischen Verträglichkeitsuntersuchung der Fa. M*** GmbH, 8*** P***, vom 19. Juli 2017 ist insoweit zu entnehmen, dass für das Befahren der Strecke mit 5 Motocross-Maschinen täglich als emissionsintensivstem Betriebsmodus ein Schallleistungspegel von 126,8 dB(A) anzusetzen ist, wobei bereits eine einzelne Maschine einen Schallleistungspegel von 121 dB(A) verursacht. Ähnlich verhält es sich bei der Nutzung der Bahn durch Enduro-Maschinen. Deren Schallleistungspegel setzt das Gutachten mit 114 dB(A) für ein einzelnes Fahrzeug und 126,3 dB(A) für die maximal im Laufe eines Tages zulässigen 30 Maschinen an.

- 68 Von daher hätte es jedenfalls in Bezug auf die Turteltaube zumindest näherer Feststellungen bedurft, welche Schallbelastung die insoweit als „mäßig empfindlich“ angesehene Art noch toleriert und ob diese im konkreten Fall überschritten wird.
- 69 bb) Gleiches gilt in Bezug auf die streng geschützten Fledermausarten Braunes/ Graues Langohr und Zwergfledermaus, hinsichtlich derer der LBP von einem Quartierverdacht im Vorhabengebiet ausgeht und in diesem Zusammenhang ausführt, dass eine entsprechende Kontrolle und Erfassung bislang noch nicht erfolgt sei. Der Plan beschränkt sich diesbezüglich auf die Aussage, dass baubedingte Störungen bereits aufgrund der Nachtaktivität der Art nicht ins Gewicht fielen und zudem nur vorübergehender Natur seien.
- 70 Insoweit fehlt es an näheren Feststellungen dazu, ob auf dem Anlagengelände eine Fledermauspopulation tatsächlich existiert sowie bejahendenfalls, welche Schallbelastungen die ansässigen Arten während ihrer Ruhephase zur Tageszeit – also während der Betriebsstunden der Anlage – noch tolerieren und ob diese überschritten werden.
- 71 b) Des Weiteren wirft die schalltechnischen Verträglichkeitsuntersuchung mit der Feststellung, dass „die planbedingte Geräuschvorbelastung aus dem ‚R****‘ mit den im Bebauungsplan festgesetzten Emissionskontingenten [1] berechnet und daraus die zulässigen Immissionsrichtwertanteile (IRWA) für den Offroad-Park abgeleitet“ worden seien, Fragen auf, die noch der abschließenden Klärung bedürfen. Den Bebauungsplan „R****“ hat der Senat in einem Normenkontrollverfahren mit Urteil vom 18. April 2018 – 1 C 11559/16.OVG – unter anderem wegen fehlender Ermittlung der Lärmbelastung durch den Mehrverkehr für unwirksam erklärt, so dass die dort festgesetzten Emissionskontingente im Zeitpunkt der Entscheidung des Verwaltungsgerichts am 6. Mai 2020 keine taugliche Grundlage für das Lärmgutachten vom 19. Juli 2017 mehr sein konnten.
- 72 2. Unbegründet ist die Berufung des Beklagten hingegen, soweit sie sich gegen die Feststellung des Verwaltungsgerichts richtet, dass der Ablehnungsbescheid vom 11. März 2019 rechtswidrig gewesen sei.

- 73 Gemäß § 20 Abs. 2 Satz 1 der Neunten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über das Genehmigungsverfahren – 9. BImSchV) ist der Antrag abzulehnen, sobald die Prüfung ergibt, dass die Genehmigungsvoraussetzungen nicht vorliegen und ihre Erfüllung nicht durch Nebenbestimmungen sichergestellt werden kann. Nach Satz 2 der Vorschrift soll er abgelehnt werden, wenn der Antragsteller einer Aufforderung zur Ergänzung der Unterlagen innerhalb einer ihm gesetzten Frist nicht nachgekommen ist.
- 74 Im Zeitpunkt der Entscheidung über den Genehmigungsantrag am 11. März 2019 lagen die Voraussetzungen für dessen Ablehnung nicht vor.
- 75 a) Wie das Verwaltungsgericht zu Recht angenommen hat, war nicht im Sinne des § 20 Abs. 2 Satz 1 der 9. BImSchV erwiesen, dass dem Vorhaben zwingende, auch nicht durch Nebenbestimmungen zu überwindende Genehmigungshindernisse entgegenstanden.
- 76 aa) Entgegen der Auffassung der Beigeladenen fehlte es der Klägerin nicht bereits an dem erforderlichen Sachbescheidungsinteresse für ihren Genehmigungsantrag.
- 77 Zwar ist die Klägerin unstreitig nicht Eigentümerin der für das Vorhaben benötigten Grundstücke. Auch trifft es zu, dass das Sachbescheidungsinteresse – als verwaltungsverfahrensrechtliche Voraussetzung für eine Entscheidung der angegangenen Behörde über einen bei ihr gestellten Antrag in der Sache – fehlen kann, wenn die privatrechtlichen Verhältnisse die Verwirklichung des Vorhabens nicht zulassen (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 30. Juni 2004 – 7 B 92/03 –, juris Rn. 24, und vom 12. August 1993 – 7 B 123/93 –, juris Rn. 4).
- 78 Voraussetzung für die Verneinung eines Sachbescheidungsinteresses ist jedoch über die im Zeitpunkt der behördlichen Entscheidung fehlende privatrechtliche Berechtigung hinaus, dass eine derartige Berechtigung – hier also das Eigentum oder ein Nutzungsrecht an den für das Vorhaben benötigten Grundstücken – nach Lage der Dinge auch in absehbarer Zeit nicht erreichbar sein wird. Dies setzt voraus, dass sich das insoweit bestehende Hindernis "schlechthin nicht ausräumen" lässt, wobei es nicht auf jedweden Ausschluss einer anderen Möglichkeit in einem naturwissenschaftlichen

Sinne ankommt, sondern auf eine Beurteilung nach den Maßstäben der praktischen Vernunft (BVerwG, Beschluss vom 12. August 1993, a. a. O.; vgl. a., eine Beschränkung auf „absolut offensichtliche Sachverhalte“ verlangend, Jeromin, Landesbauordnung Rheinland-Pfalz, 5. Auflage 2022, § 70 LBauO, Rn. 86).

79 Hierzu verweist die Beigeladene lediglich auf ihre eigene ablehnende Haltung zu dem Vorhaben und macht geltend, dass die Klägerin von daher auch nicht mit einem Erwerb der benötigten Grundstücke von der R*** GmbH rechnen könne. Damit legt sie bereits nicht dar, dass die R*** GmbH, der nicht nur die Beigeladene, sondern auch die Klägerin als Gesellschafterin angehört, sich überhaupt bereits eindeutig zu einem möglichen Grundstückserwerb erklärt hätte, geschweige denn, dass dies in rechtsförmlicher Weise (vgl. dazu a. BVerwG, Beschluss vom 12. August 1993, a. a. O.) erfolgt wäre.

80 bb) Auch berührte die streitgegenständliche Offroad-Anlage im insoweit maßgeblichen Zeitpunkt der Ablehnung des Genehmigungsantrags keinen öffentlichen Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 BauGB in Gestalt eines durch sie hervorgerufenen Planungsbedürfnisses.

81 Ein derartiger öffentlicher Belang ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts nur unter bestimmten Voraussetzungen anzuerkennen. In seinem Urteil vom 1. August 2002 – 4 C 5/01 – (juris, Rn. 17 ff., m. w. N.) hat das Gericht hierzu Folgendes ausgeführt:

82 „17
83 Nach § 35 BauGB wird über die Zulässigkeit von Einzelvorhaben allein auf der Grundlage eines Konditionalprogramms entschieden. Dieses lässt für planerische Erwägungen keinen Raum. Das gilt auch, soweit das Vorhaben öffentliche Belange im Sinne des § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 1 bis 7 BauGB berührt. Ein planerisches Element, das sich als Zulassungssperre erweisen kann, lässt der Gesetzgeber in das Zulassungsverfahren allenfalls insofern einfließen, als er der Gemeinde, auf deren Gebiet das Vorhaben verwirklicht werden soll, zur Wahrung der Planungshoheit die Möglichkeit einräumt, den Vorbehalt des Einvernehmens nach § 36 BauGB für planerische Aktivitäten zu nutzen. Das eröffnet ihr die Möglichkeit, anstelle der Interessenbewertung, welche § 35 BauGB zugrunde liegt, ihre eigenen abweichenden Planungsvorstellungen im Sinne des § 1 Abs. 3 BauGB umzusetzen.

84 18

85

Das in § 35 BauGB grundsätzlich vorgesehene Entscheidungsprogramm erweist sich in aller Regel als ausreichend, um eine städtebaulich entstehende Konfliktlage im Außenbereich angemessen beurteilen zu können und diese Beurteilung dem behördlichen Entscheidungsverfahren zuzuweisen. Das gilt zum einen für die gesetzgeberischen Wertungen, wie sie in den Privilegierungstatbeständen des § 35 Abs. 1 BauGB ihren Ausdruck finden. Zum anderen sind die in § 35 Abs. 3 BauGB angegebenen öffentlichen Belange regelmäßig hinreichend, um die vom Gesetzgeber bestimmte Interessenbewertung im Einzelfall mit der im Hinblick auf Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG gebotenen Eindeutigkeit nachvollziehen zu können. Die öffentlichen Belange, die der Gesetzgeber in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB aufzählt, haben indes nur beispielhaften Charakter. Zu den nicht benannten öffentlichen Belangen gehört auch das Erfordernis einer förmlichen Planung. Dieser öffentliche Belang hat allerdings eine andere Qualität als die in § 35 Abs. 3 BauGB genannten. Er bringt zum Ausdruck, dass die in § 35 BauGB selbst enthaltenen Vorgaben nicht ausreichen, um im Sinne des erwähnten Konditionalprogramms eine Entscheidung über die Zulässigkeit des beabsichtigten Vorhabens treffen zu können. Dies hat das Bundesverwaltungsgericht für verschiedene Entscheidungslagen, wie sie im Außenbereich auftreten können, entschieden (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. November 1968 - BVerwG 4 C 98.65 - BRS 20 Nr. 83; Urteil vom 7. Mai 1971 - BVerwG 4 C 19.70 - DVBl 1971, 588; Urteil vom 1. Dezember 1972 - BVerwG 4 C 6.71 - BVerwGE 41, 227; Urteil vom 26. November 1976 - BVerwG 4 C 69.74 - Buchholz 406.11 § 34 BBauG Nr. 58). Das im Außenbereich zu verwirklichende Vorhaben kann eine Konfliktlage mit so hoher Intensität für die berührten öffentlichen und privaten Belange auslösen, dass dies die in § 35 BauGB vorausgesetzte Entscheidungsfähigkeit des Zulassungsverfahrens übersteigt. Ein derartiges Koordinierungsbedürfnis wird vielfach dann zu bejahen sein, wenn die durch das Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange einen in erster Linie planerischen Ausgleich erfordern, der seinerseits Gegenstand einer abwägenden Entscheidung zu sein hat. Eine in diesem Sinne "abwägende" Entscheidung ist nach der Gesetzeslage weder der Genehmigungsbehörde noch der Gemeinde im Rahmen des § 36 Abs. 1 BauGB zugestanden. Sie ist nach Maßgabe der §§ 1 ff. BauGB allein in einem Bauleitplanverfahren zu treffen.

86

19

87

Nach dem Stand der Rechtsprechung hängt es im Wesentlichen vom Umfang des Vorhabens ab, ob eine Errichtung, Änderung oder Nutzungsänderung einer baulichen Anlage im Sinne des § 29 Abs. 1 BauGB ohne eine verbindliche Bauleitplanung öffentliche Belange beeinträchtigt. Dabei kommt es darauf an, in welcher Weise sich ein beabsichtigtes Vorhaben in seiner Substanz und in seinen Auswirkungen in die vorhandene Umgebung einfügt. Das Erfordernis der Planbedürftigkeit muss im Einzelfall nach Lage der Dinge konkretisiert werden (vgl. BVerwG, Urteil vom 22. Juni 1990 - BVerwG 4 C 6.87 - BRS 50 Nr. 84). Mehrere Gesichtspunkte können dafür ausschlaggebend sein. Ob ein Vorhaben planerischer Steuerung bedarf, wird zunächst davon abhängen, welche Probleme die Einordnung des Vorhabens in seine Umgebung aufwirft. Dafür geben die in § 35 Abs. 3 Satz 1 BauGB benannten öffentlichen Belange bereits wichtige Merkmale. Auch der in § 35 Abs. 3 Satz 2 BauGB betonte Gesichtspunkt der Raumbedeutsamkeit verweist mittelbar auf eine erforderliche planerische Koordinierungsnotwendigkeit. Lässt sich die Koordination der Belange sachgerecht letztlich nur im Wege einer Abwägung sicherstellen, so ist dies auch ein

hinreichendes Anzeichen für bodenrechtlich relevante Auswirkungen, die geeignet sind, ein Planungsbedürfnis auszulösen. An der bisherigen Rechtsprechung (vgl. etwa Urteil vom 22. Juni 1990 - BVerwG 4 C 6.87 - BRS 50 Nr. 84), dass ein Planungsbedürfnis nur für den Fall der Notwendigkeit einer Binnenkoordination bestehe, ist deshalb nicht festzuhalten (vgl. auch bereits Urteil vom 16. Juni 1994 - BVerwG 4 C 20.93 - BVerwGE 96, 95 <108>, nach dem diese Einschränkung nur für den Regelfall gilt).“

- ⁸⁸ Das Verwaltungsgericht hat diesbezüglich zutreffend darauf hingewiesen, dass entscheidend für ein Planungsbedürfnis weder die Grundfläche des Vorhabens noch die Frage ist, ob dieses unter einzelnen Gesichtspunkten – wie fast jedes Außenbereichsvorhaben – Interessenkonflikte mit Nutzungen in seiner Nachbarschaft aufwirft. Maßgeblich ist vielmehr, ob das Vorhaben selbst so komplex ist, dass seine Konzeption einer Vielzahl aufeinander abgestimmter Teilregelungen bedarf (vgl. a. OVG Lüneburg, Beschluss vom 17. April 2019 – 1 ME 32/19 –, juris Rn. 15).
- ⁸⁹ Der Senat schließt sich insoweit der Auffassung des Verwaltungsgerichts an, dass für eine mit dem Konditionalprogramm des § 35 Abs. 3 BauGB nicht zu lösende Komplexität des streitgegenständlichen Vorhabens keine ausreichenden Anhaltspunkte gegeben sind.
- ⁹⁰ (1) Was die zu erwartenden Lärmemissionen angeht, kann zwar – wie bereits ausgeführt – allein auf der Grundlage der schalltechnischen Verträglichkeitsuntersuchung vom 19. Juli 2017 eine Überschreitung von Immissionsrichtwerten nicht ausgeschlossen werden. Insoweit erschiene jedoch, da eine mögliche Richtwertüberschreitung nach Lage der Dinge maßgeblich dem – von der Klägerin planbaren – Fahrbetrieb mit teils sehr lauten Fahrzeugen zuzurechnen wäre, eine ausreichende Problembewältigung bereits im Genehmigungsverfahren mittels entsprechender, diesen Betrieb in gebotem Maße einschränkender Nebenbestimmungen möglich. Ein Planungsbedürfnis würde mithin hierdurch nicht ausgelöst. Gleiches gilt für die zu erwartende Abgas- und Staubentwicklung.
- ⁹¹ (2) Entgegen der Auffassung des Beklagten folgt ein Planungsbedürfnis auch nicht aus einem mit dem Vorhaben verbundenen hohen Verkehrsaufkommen. Nach der Betriebsbeschreibung soll die Offroad-Strecke nur von bis zu 25 Fahrzeugen gleichzeitig

befahren werden. Zudem ist kein ständiger Wechsel von Streckennutzern und -besuchern in kurzen Zeitabständen zu erwarten; nach Lage der Dinge dürften diese sich vielmehr in der Regel für die Dauer einer Veranstaltung bzw. einer gebuchten Nutzung dort aufhalten.

- 92 (3) Ebenso wenig lässt das Vorhaben die Entstehung einer dem Außenbereich fremden, nach Ansicht des Beklagten einen Vorgang der Zersiedlung einleitenden bzw. fortführenden Versiegelung befürchten. Nach dem Genehmigungsantrag sollen keine weiteren Bauten errichtet, sondern im Wesentlichen die von den US-Streitkräften als früherem Inhaber hinterlassenen Einrichtungen – Baulichkeiten und Fahrstrecke – genutzt werden. Insgesamt sieht das Planungskonzept keine weitere Versiegelung, sondern nach dem insoweit unbestritten gebliebenen Vorbringen der Klägerin im Gegenteil eine Entsiegelung in einem Umfang von rund 6.700 m² vor.
- 93 (4) Auch lässt sich ein Planungsbedürfnis nicht mit Blick auf eine durch das Vorhaben in Anspruch genommene außergewöhnlich große Fläche begründen. Der Beklagte macht insoweit geltend, dass der Flächenbedarf des Vorhabens von ca. 27 ha dessen Raumbedeutsamkeit belege. Dem ist jedoch entgegenzuhalten, dass die Parcoursfläche als solche nach den unwidersprochen gebliebenen Angaben der Klägerin nur rund 2,6 ha groß ist. Abgesehen davon ist zu berücksichtigen, dass sich das Vorhaben im Wesentlichen auf die anderweitige Nutzung eines – wenn auch möglicherweise nicht rechtförmlich genehmigten – so jedoch jedenfalls rein tatsächlich bereits vorhandenen und zweckgeeigneten Areals aus der Hinterlassenschaft der US-Streitkräfte beschränkt.
- 94 (5) Soweit der Beklagte geltend macht, dass nach der Betriebsbeschreibung nicht eine einzelne überschaubare Nutzung, sondern ein Konglomerat unterschiedlicher Nutzungen gegeben sei, erscheint bereits nicht nachvollziehbar, aus welchen allgemeinen Erwägungen dies ein Planungsbedürfnis begründen soll. Losgelöst davon legt die Betriebsbeschreibung aber auch hinreichend deutlich fest, dass die Nutzung der Strecke hauptsächlich durch Kraftfahrzeuge (primär vierrädrige geländegängige; 15 % Motorräder) erfolgen soll. Daneben werden Streckennutzungen durch Reiter, Mountainbiker und Crossläufer genannt unter Hinweis darauf, dass es sich insoweit um keine abschließende, sondern nur um eine die Vielfalt möglicher Nutzungen verdeutlichende

Aufzählung handele, wobei ein Veranstaltungsbetrieb mit Beschallung ausdrücklich ausgeschlossen wird. Die unbenannten sonstigen Nutzungen können danach im Wege der Auslegung der Betriebsbeschreibung zumindest so eingrenzt werden, dass sie sich von ihrem Konfliktpotenzial her innerhalb des durch die beispielhaft genannten Nutzungen gezogenen Rahmens bewegen. Eine hohe, konzeptionell einer Vielzahl aufeinander abgestimmter Teilregelungen bedürftige Komplexität ist danach nicht ersichtlich; die Grenze des hinsichtlich des Konfliktpotenzials „nach oben“ hin Zulässigen wird letztlich bereits durch das Befahren der Strecke mit Kraftfahrzeugen gezogen. Auch insoweit erscheint eine ausreichende Problembewältigung bereits im Genehmigungsverfahren mittels entsprechender, die zulässigen Nutzungsformen in gebotenen Maß einschränkender Nebenbestimmungen möglich.

⁹⁵ (6) Ein Planungsbedürfnis folgt auch nicht daraus, dass es sich bei dem Vorhabenareal räumlich um einen Teil eines 74 ha großen ehemaligen Kasernengeländes handelt. Der Beklagte macht zwar diesbezüglich den Bedarf nach einer auch die Gesamtplanung und Entwicklung im Rahmen des Konversionsvorhabens insgesamt in den Blick nehmenden bauplanerischen Entscheidung geltend. Ein objektives Bedürfnis, das großflächige ehemalige Kasernengelände im Rahmen einer einheitlichen Gesamtplanung einer neuen Nutzung zuzuführen, ist jedoch weder substantiiert dargelegt noch sonst ersichtlich. Der frühere Planaufstellungsbeschluss der Beigeladenen für den räumlich nur den westlichen Teil des ehemaligen Kasernengeländes umfassenden Bebauungsplan „R***, Ost“ vom 13. Dezember 2019 weist vielmehr in die entgegengesetzte Richtung.

⁹⁶ (7) Des Weiteren lässt sich ein öffentlicher Belang in Gestalt eines Planungsbedürfnisses auch nicht aus einer besonderen Belegenheit des Vorhabenareals herleiten. Der Beklagte verweist diesbezüglich pauschal auf die Lage in einer attraktiven Fremdenverkehrs- und Weingegend. Auch insoweit ist jedoch darauf hinzuweisen, dass das Kasernengelände als solches mit seinen Baulichkeiten bereits seit Jahrzehnten an Ort und Stelle vorhanden ist. Als nachvollziehbare zusätzliche negative Auswirkungen des konkreten Vorhabens auf den Tourismus kommen danach im Wesentlichen lediglich Lärm- und Staubimmissionen in Betracht. Diese wirken sich indessen nur in der näheren Umgebung des Vorhabens aus. Anhaltspunkte dafür, dass gerade dieser Bereich besonders attraktiv für Besucher wäre, hat weder der Beklagte substantiiert geltend

gemacht noch sind solche – insbesondere mit Blick auf die noch vorhandene ehemalige Kaserne – sonst erkennbar.

97 (8) Überdies kann die Berufung des Beklagten auch nicht mit Erfolg darauf gestützt werden, dass der vom Stadtrat der Beigeladenen im Jahr 2016 beschlossene, durch Urteil des Senats vom 18. April 2018 (1 C 11559/16.OVG) für unwirksam erklärte Bebauungsplan „R***“ jedenfalls ein Indiz für die städtebauliche Erforderlichkeit einer Planung (§ 1 Abs. 3 BauGB) darstelle. Ein Planbedürfnis als ungeschriebenen öffentlichen Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 BauGB vermag diese Planung nicht zu begründen. Nach § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB haben die Gemeinden die Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit dies für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Was in diesem Sinne erforderlich ist, bestimmt sich nach der planerischen Konzeption der Gemeinde. Der Gesetzgeber ermächtigt die Gemeinden, diejenige Städtebaupolitik zu betreiben, die ihren städtebaulichen Ordnungsvorstellungen entspricht. Die städtebaulichen Gründe, die sich in einer konkreten städtebaulichen Situation zur Rechtfertigung planerischer Festsetzungen anführen lassen, sind deshalb stets auch Ergebnis städtebaupolitischer Willensbildung. Sich einen entsprechenden Willen zu bilden und hierüber Auskunft zu geben, ist ausschließlich Sache der Gemeinde. Sie hat die städtebaulichen Zielsetzungen zu formulieren (vgl. BVerwG, Beschluss vom 25. Juli 2017 – 4 BN 2/17 –, juris Rn. 3 m. w. N.). Der ungeschriebene öffentliche Belang eines Planungsbedürfnisses nach § 35 Abs. 3 BauGB setzt demgegenüber einen objektiven Planungsbedarf voraus, der – wie bereits ausgeführt – daraus erwächst, dass die in § 35 BauGB selbst enthaltenen Vorgaben nicht ausreichen, um im Sinne des erwähnten Konditionalprogramms eine Entscheidung über die Zulässigkeit des beabsichtigten Vorhabens treffen zu können (vgl. a. OVG NRW, Urteil vom 12. Juni 2012 – 8 D 38/08.AK –, juris Rn. 141 f.).

98 (9) Gleiches gilt schließlich – erst recht – für den im Zeitpunkt der mündlichen Verhandlung vor dem Verwaltungsgericht noch bestehenden Planaufstellungsbeschluss für einen Bebauungsplan „R***, Ost“ vom 13. Dezember 2019.

99

100 Nach alledem ist weder bei Einzelbetrachtung der genannten Gesichtspunkte noch bei einer Gesamtwürdigung erkennbar, dass und aus welchen Gründen das Vorhaben

bauplanungsrechtliche Konflikte aufwerfen könnte, zu deren Bewältigung die in § 35 BauGB selbst enthaltenen Vorgaben nicht ausreichen.

- ¹⁰¹ b) Für eine Ablehnung des Genehmigungsantrags auf der Grundlage des § 20 Abs. 2 Satz 2 der 9. BImSchV – auf den der Beklagte seine Entscheidung im Übrigen auch nicht gestützt hat – fehlt es bereits an der erforderlichen Fristsetzung.
- ¹⁰² III. Die Kostenentscheidung folgt aus §§ 154 Abs. 1 und 2, 155 Abs. 1 Satz 1 und 3 sowie 162 Abs. 3 VwGO, wobei angesichts dessen, dass der bloßen Feststellung der Rechtswidrigkeit des ablehnenden Bescheids vom 11. März 2019 für die Klägerin nur eine verhältnismäßig geringe Bedeutung zukommt, bezogen auf den gesamten Rechtsstreit eine Obsiegsquote von lediglich 1/10 angemessen erscheint. Da die Beigeladene einen eigenen Antrag lediglich im erstinstanzlichen Verfahren, nicht jedoch im Berufungsverfahren gestellt und sich damit ihrerseits auch nur einem Kostenrisiko für das Verfahren vor dem Verwaltungsgericht ausgesetzt hat (§ 154 Abs. 3 VwGO), entsprach es der Billigkeit, der Klägerin die außergerichtlichen Kosten der Beigeladenen nur in dem aus dem Tenor ersichtlichen Umfang aufzuerlegen. Kostenquoten von insgesamt unter 1/10 sieht der Senat insoweit also geringfügig an und hat diese daher nicht in Ansatz gebracht.
- ¹⁰³ Der Ausspruch zur vorläufigen Vollstreckbarkeit beruht auf § 167 VwGO i. V. m. §§ 708 Nr. 10 Zivilprozessordnung.