

Das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Michael Hoppenberg und Anja Schäfer

1.	Anlass und Ziel des Bebauungsplans	161
2.	Rechtliche Beurteilung einer Überplanung der bestehenden Gemengelage	162
2.1.	Festsetzung der Art der baulichen Nutzung	163
2.1.1.	Mischgebiet versus Industriegebiet	163
2.1.2.	Gewerbegebiet versus Industriegebiet	163
2.1.3.	Zusammenfassung zur Gebietsfestsetzung	164
2.2.	Rechtliche Möglichkeiten zur Durchführung des Bebauungsplanverfahrens	164
2.2.1.	Planungserfordernis	165
2.2.2.	Gebot der planerischen Konfliktbewältigung	165
3.	Flächennutzungsplan	172
4.	Verhältnis zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	172
5.	Ergebnis	173

Das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren stellt sich, wie die nachfolgenden Ausführungen anhand eines praktischen Beispiels zeigen, als ein sehr komplexes dar.

Mit dem Erlass eines Bebauungsplans in einer nordrhein-westfälischen Gemeinde sollen verschiedene bauplanungsrechtliche und städtebauliche Konflikte erfasst, bewertet und gelöst werden, die im Folgenden ausführlicher dargestellt werden. Zum Abschluss dieser Ausführungen wird das Verhältnis zu immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren kurz erörtert.

1. Anlass und Ziel des Bebauungsplans

In einer Gemeinde in Nordrhein-Westfalen liegt zwischen der A-Straße und der B-Straße das Werksgelände eines metallverarbeitenden Gewerbebetriebs. Die Ausübung dieses Gewerbes bedarf einer Genehmigung nach Bundesimmissionsschutzgesetz, welche im gegebenen Fall vorliegt. Der Betrieb wurde Anfang des 20. Jahrhunderts auf der grünen Wiese errichtet. An Betriebsgelände grenzt außer einem landwirtschaftlichen Betrieb ausschließlich Wohnbebauung an, wobei letztere im Laufe der Jahre herangerückt ist.

Der Regionalplan des betroffenen Regierungsbezirks, der die Vorgaben der Landesplanung in Gestalt des Landesentwicklungsplans Nordrhein-Westfalens umsetzt, stellt die zu überplanende Fläche als Wohnsiedlungsfläche dar. Der Flächennutzungsplan trifft für die in Rede stehenden Flächen des Werksgeländes die Darstellung Wohnbaufläche. Für das Gebiet existiert kein Bebauungsplan. Die Ansiedlung von Bauvorhaben beurteilt sich somit nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB). Die vorhandenen Nutzungen im zu überplanenden Gebiet sowie der näheren Umgebung sind geprägt durch eine uneinheitliche Nutzungsstruktur.

Beabsichtigt ist die Überplanung des Werksgeländes sowie angrenzender Flächen. Ziel des Bebauungsplans ist die Neuordnung der städtebaulichen Gegebenheiten für das Areal. Durch die Aufstellung des Bebauungsplans soll die Schaffung und Sicherung von Erweiterungsflächen für den metallverarbeitenden Gewerbebetrieb sowie eine Aufwertung des Wohnumfeldes erreicht werden. Das Plangebiet mit einer Fläche von knapp 17.000 m² umfasst den Bereich nördlich des bisherigen Werksgeländes sowie ein Teilstück der A-Straße, die zum Teil um verlegt werden soll.

Der Gewerbebetrieb beabsichtigt, u.a. Lagerung und Versand in eine Erweiterungsfläche nördlich der neuen A-Straße zu verlegen bzw. Verwaltungs- und Sozialräume sowie ein Parkhaus auf einer Teilfläche östlich der neuen A-Straße zu errichten. Des Weiteren geht es darum, zukünftige Erweiterungsflächen für die Metallverarbeitung unter Berücksichtigung der vorhandenen Wohnbebauung zu sichern.

Die Darstellung der Änderungen durch den Bebauungsplan im Regionalplan ist nicht erforderlich, da die Flächengröße des Geltungsbereichs deutlich unter der Planschwellenuntergröße von 10 ha liegt. Die Anpassung des Flächennutzungsplans kann parallel zur Aufstellung des Bebauungsplans (§ 8 Abs. 3 BauGB) erfolgen.

2. Rechtliche Beurteilung einer Überplanung der bestehenden Gemengelage

Anspruch, Inhalt und Raum der Bauleitplanung in Gemengelagen bestimmt die vorhandene Konfliktsituation. Dabei orientieren sich die Planungsgrenzen regelmäßig an den räumlichen Ausdehnungen der Nutzungskonflikte. Soweit möglich und praktikabel sollen die Nutzungskonflikte innerhalb des Plangebiets gelöst werden.¹ Dies bedeutet, dass im Bauleitplanverfahren alle für den Planungserfolg relevanten Konflikte aufzugreifen sind. Folglich dürfen Konflikte nicht allein deshalb ausgeklammert werden, weil sie beispielsweise auch in einem späteren immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren geregelt werden könnten. Dieses Verbot des Konflikttransfers ist für die Lösung von Gemengelagen unabdingbar.²

¹ Ausführlicher dazu Ritter: Abwägungsgesichtspunkte für die Bauleitplanung in Gemengelagen, NVwZ 1984, 609 ff. (610).

² Ausführlicher dazu unter 4. Siehe auch dazu die Entscheidung des OVG Münster, Az. 10 D 121/07.NE, ZUR 2009, S. 597 ff. m. Anm. Klinger.

Im Folgenden wird gutachterlich untersucht, ob die Einleitung eines Bebauungsplanverfahrens rechtlich empfehlenswert und welche Art der baulichen Nutzung festgesetzt werden sollte. Zudem wird die planerische Bewältigung der vorhandenen Gemengelage unter Beachtung der Vorgaben des § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) erörtert.

2.1. Festsetzung der Art der baulichen Nutzung

Ziel der Planung ist die Schaffung und Sicherung von Erweiterungsflächen für den metallverarbeitenden Gewerbebetrieb und somit ein verträgliches Nebeneinander der verschiedenen Nutzungen im Plangebiet. Die Planung muss folglich den Anforderungen genügen, die die Ausübung der eigentlichen Kernproduktion (Metallverarbeitung im weiteren Sinne) ermöglicht. Im Folgenden wird erörtert, welche Art der baulichen Nutzung i. S. der Baunutzungsverordnung (BauNVO) für die zur Bebauung vorgesehenen Flächen in Betracht kommt.

2.1.1. Mischgebiet versus Industriegebiet

Im Mischgebiet stehen nach § 6 Abs. 1 BauNVO das Wohnen und die gewerbliche Nutzung gleichberechtigt nebeneinander, sofern Letztere das Wohnen nicht wesentlich stört. Bei der Ausweisung von Baugebieten als Mischgebiet ist darauf zu achten, dass die Ansiedlung von nicht wesentlich störenden Gewerbebetrieben tatsächlich möglich und zumindest auch zu erwarten ist. Eine solche Gebietsausweisung würde einen Etikettenschwindel darstellen, sofern ein im Wesentlichen nur zu gewerblichen Zwecken genutzter und zukünftig zu nutzender Bereich aus darstellerischen Gründen als Mischgebiet festgesetzt würde, um beispielsweise dem Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG zu genügen.³

Die Aufstellung des Bebauungsplans soll nicht der Ansiedlung von unwesentlich störenden Gewerbebetrieben, sondern vielmehr der Schaffung und Sicherung von Erweiterungsflächen für den bereits vorhandenen metallverarbeitenden Gewerbebetrieb dienen. Folglich ist von einer Festsetzung als Mischgebiet abzusehen.

2.1.2. Gewerbegebiet versus Industriegebiet

Das Gewerbegebiet dient vorwiegend der Unterbringung von Gewerbebetrieben, während das Industriegebiet ausschließlich dafür vorgesehen ist. Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Vorhaben im Gewerbegebiet ist grundsätzlich von einer typisierenden planungsrechtlichen Beurteilung auszugehen, bei der zunächst auf den Katalog der im Anhang der 4. Bundes-Immissionsschutzverordnung (BImSchV)⁴ genannten Arten von Anlagen zurückgegriffen werden kann. Danach dürfen immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftige Anlagen, für die im Genehmigungsverfahren die Öffentlichkeit zu beteiligen ist (§ 4 BImSchG i.V.m. § 2 der 4. BImSchV), im Gewerbegebiet – wie auch im Mischgebiet – grundsätzlich

³ Fickert; Fieseler: Kommentar zur BauNVO, 11. A. (2008), § 6 BauNVO, Rn. 1.4; Zum *Etikettenschwindel* bei Mischgebieten vgl. etwa OVG NRW, Az. 10a NE 41/89; UPR 1994, S. 191 ff.; VGH BW, Az. 8 S 237/95, juris.

⁴ BGBl. I, S. 504.

nicht zugelassen werden. Diese Anlagen sind regelmäßig in einem Industriegebiet zu errichten. Die in Spalte 2 des Anhangs der 4. BImSchV aufgeführten Anlagen, deren Genehmigung ohne Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen kann, sind ihrem Typ nach in Gewerbegebieten grundsätzlich zulässig.⁵

Bei dem Gewerbebetrieb handelt es sich um ein Unternehmen, welches in der Spalte 1 des Anhangs der 4. BImSchV aufgeführt ist. Folglich kann die Produktionsanlagen nur in einem Industriegebiet errichtet oder erweitert werden. Die Ausweisung eines Gewerbegebietes würde den Absichten zur Erweiterung der Produktionsanlage nicht genügen. Lediglich bauliche Anlagen, die nicht als notwendiger Bestandteil der Industrieanlage anzusehen sind, können dort errichtet werden. Dies trifft auf das Verwaltungsgebäude bzw. Parkhaus zu, da diese die Eigenschaft als Spalte-1-Anlage nicht teilen. In einem Industriegebiet sind Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude nur als Bestandteil des gewerblichen Unternehmens – anders als selbständige Anlagen – genehmigungsfähig. Selbständige Anlagen für Verwaltungszwecke müssen grundsätzlich in einem Gewerbegebiet angesiedelt werden.⁶

2.1.3. Zusammenfassung zur Gebietsfestsetzung

Um für die Zukunft Planungs- und Rechtssicherheit zu erlangen, ist von der Gebietsausweisung als Mischgebiet gänzlich und von der als Gewerbegebiet für den Bereich abzusehen, in dem Anlagen errichtet bzw. erweitert werden sollen, die grundsätzlich nur im Industriegebiet zulässig sind. Aufgrund der mit diesen Tätigkeiten einhergehenden Lärmemissionen dürften die Gebäude für Lager und Versand ebenfalls nicht zu den unerheblich belästigenden Nutzungen zählen, die in einem Gewerbegebiet zulässig sein können. Für die Teilfläche, auf der Verwaltungs- und Sozialgebäude sowie Parkplatz errichtet werden sollen, ist jedoch im Bebauungsplan ein Gewerbegebiet festzusetzen.

2.2. Rechtliche Möglichkeiten zur Durchführung des Bebauungsplanverfahrens

Die Durchführung des Bebauungsplanverfahrens zur Überplanung einer bestehenden Gemengelage ist rechtlich möglich, wenn die Bauleitplanung für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist und durch den Bebauungsplan trotz der bestehenden Vermengung von emissionsträchtigem Gewerbe und direkt angrenzender Wohnnutzung die abwägungserheblichen Belange im Sinne des § 1 Abs. 6 BauGB berücksichtigt werden können. Im Rahmen des Bebauungsplans sind insbesondere die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse mit den gegenläufigen Belangen wie der Standortsicherung und Erweiterung der Produktionsstätte zu einem gerechten Ausgleich zu bringen (§ 1 Abs. 7 BauGB).⁷

⁵ Fickert; Fieseler: (Fn. 3), § 8 BauNVO, Rn. 6.

⁶ Fickert; Fieseler: (Fn. 3), § 9 BauNVO, Rn. 8.

⁷ Krautberger, in: Battis; ders.; Löhr: Kommentar zum BauGB 10. A. (2007), § 1 BauGB, Rn. 87 ff. Dirnberger, in: Spannowsky; Uechtritz: Kommentar zum BauGB. 2009, § 1 BauGB, Rn. 132 ff.

2.2.1. Planungserfordernis

Ein Bebauungsplan ist gem. § 1 Abs. 3 BauGB von der Gemeinde aufzustellen, sobald und soweit er für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist. Die Planungspflicht steht folglich ausschließlich im öffentlichen Ermessen.

Ob ein Bebauungsplan erforderlich ist, richtet sich maßgeblich nach der jeweiligen planerischen Konzeption der Gemeinde. Ein Rechtsanspruch auf die Aufstellung, Änderung, Ergänzung oder Aufhebung von Bauleitplänen besteht gem. § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB nicht.⁸

Die Gemeinde will im Rahmen der Ausübung ihrer Planungshoheit durch die Aufstellung des Bebauungsplans die bestehende städtebauliche Konfliktsituation zwischen dem produzierenden Gewerbe einerseits und der umliegend vorhandenen Wohnbebauung andererseits ordnen. Zudem sieht das Planungskonzept vor, Erweiterungsoptionen für den Betrieb des Gewerbes einzuräumen und festzusetzen. Zur Überplanung der bestehenden Gemengelage ist die Aufstellung des Bebauungsplans danach erforderlich i.S.d. § 1 Abs. 3 BauGB.

2.2.2. Gebot der planerischen Konfliktbewältigung

Ausfluss des planerischen Abwägungsgebotes⁹ gem. § 1 Abs. 7 BauGB ist u.a. das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung. Danach sind die von einer Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.¹⁰ Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu grundlegend ausgeführt:¹¹

Die Aufstellung eines Bebauungsplans darf nicht dazu führen, dass durch seine Festsetzungen Problemlagen geschaffen und Konflikte hervorgerufen werden, die zu Lasten Betroffener letztlich ungelöst bleiben. ... Von einer abschließenden Konfliktbewältigung im Bebauungsplan darf die Gemeinde (jedoch) Abstand nehmen, wenn die Durchführung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planungsverfahrens auf der Stufe der Verwirklichung der Planung sichergestellt ist. Die Grenzen einer zulässigen Konfliktverlagerung sind indes überschritten, wenn bereits im Planungsstadium sichtbar ist, dass sich der offen gelassene Interessenskonflikt auch in einem nachfolgenden Verfahren nicht sachgerecht lösen lassen wird. ...

Die vorherrschende Konfliktsituation zwischen den mit dem Standort des metallverarbeitenden Gewerbes einhergehenden Geruchs- und Lärmimmissionen, den Erweiterungsabsichten und der benachbarten Wohnbebauung muss daher grundsätzlich durch Festsetzungen des Bebauungsplans gelöst werden.

⁸ Krautberger: (Fn. 7), § 1 BauGB, Rn. 25 ff. Auch BVerwG, Az. 4 BN 15/99, NVwZ 1999, S. 1338 ff.; Az. 4 NB 1/96, ZfBR 1996, S. 223.

⁹ Ausführlicher zum Abwägungsgebot Hoppe, in: ders.; Bönker; Grotenfels: Öffentliches Baurecht. 4. A., 2010, S. 166 ff.

¹⁰ BVerwG: Az. IV C 6.68, NJW 1969, S. 1868; IV C 55/66, NJW 1969, S. 340; IV C 14.71, DVBl 1972, S. 43; IV C 21.75, BauR 1975, S. 265.

¹¹ BVerwG: Az. 4 NB 25/94, NVwZ-RR 1995, S. 130.

Ausgehend von der bestehenden Konfliktsituation sind im Rahmen der Bauleitplanung gutachterliche Prognosen hinsichtlich der Lärm- und Geruchsmissionen einzuholen. Neben der Darlegung, welche Immissionen mit zukünftigen Nutzungen des Plangebietes einhergehen können, sollten diese Prognosen auch Aussagen dazu treffen, wie die Emissionen begrenzt und die Wohnbebauung vor Immissionen geschützt werden können.

Die beabsichtigte Überplanung der bestehenden Gemengelage führt dazu, dass u. a. ein eingeschränktes Industriegebiet bzw. Gewerbegebiete nah faktischer Wohngebiete festgesetzt werden. Durch die Festsetzung im Bereich nördlich des vorhandenen Produktionsstandortes wird nicht nur der Bestand festgeschrieben, sondern Erweiterungsoptionen gegeben. Dabei ist jedoch zu berücksichtigen, dass bereits nach den bestehenden baulichen Nutzungen eine Gemengelage besteht, die zumindest im Bereich des Werksgeländes einem faktischen Industriegebiet entspricht. Die geplanten Festsetzungen des Bebauungsplans schaffen damit keine neue Konfliktsituation, sondern ermöglichen dem Gewerbebetrieb lediglich in der bestehenden Konfliktsituation Erweiterungsmöglichkeiten zur Zukunftssicherung des Unternehmens.

Aufgrund der in einem Industrie- bzw. Gewerbegebiet zulässigen Nutzungen führt die geplante Festsetzung jedoch zu der Problematik, dass in den festgesetzten Gebieten emittierende Gewerbebetriebe mit negativen Auswirkungen auf die in der Nähe liegende Wohnbebauung neu angesiedelt und/oder erweitert werden können. Diese Konfliktsituation, die im Falle der Überplanung als Industrie- und Gewerbegebiet unabhängig von den dort konkret angesiedelten Gewerbebetrieben entsteht, ist planerisch zu bewältigen.

Ausgangspunkt ist zunächst die Bestimmung des Zumutbarkeitsmaßstabes hinsichtlich der auf die Wohnbebauung einwirkenden Lärmimmissionen.

Zumutbarkeit der Lärmbelastung

Trennungsgebot nach § 50 BImSchG

Nach dem Trennungsgebot des § 50 BImSchG sind bei Baugebietsausweisungen Gebiete mit emissionsträchtiger Nutzung und solche mit immissionsempfindlicher Nutzung räumlich zu trennen.¹² Dieses Gebot stellt jedoch einen ausnahmsfähigen Grundsatz dar, wonach z. B. Industrie- bzw. Gewerbegebiete und allgemeine Wohngebiete möglichst nicht in unmittelbarer Nähe liegen sollten. Anhaltspunkte für die gebotenen Abstände liefert der Abstandserlass des Landes Nordrhein-Westfalen vom 6. Juni 2007.¹³

§ 50 BImSchG verleiht dem Immissionsschutz ein besonderes Gewicht, jedoch keinen generellen Vorrang.¹⁴ Die Vorschrift verlangt nicht, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf jeden Fall vermieden werden. Vielmehr hat dies nur so

¹² BVerwG: Az. 4 C 50/72, NJW 1975, S. 70. Jarass: Kommentar zum BImSchG. 8. A. (2010), § 50 BImSchG, Rn. 16.

¹³ MBl. 2007, 659.

¹⁴ BVerwG: Az. 4 C 73/82, NJW 1986, S. 82. Jarass: (Fn. 12), § 50 BImSchG, Rn. 19.

weit wie möglich zu geschehen. Die Zurückstellung immissionsschutzrechtlicher Belange ist nur möglich, wenn die Planung durch entgegenstehende Belange mit hohem Gewicht geboten ist.¹⁵ Dies kommt vor allem bei der Überplanung vorhandener Gemengelagen in Betracht. Folglich findet das Trennungsgebot in erster Linie für die Bauleitplanung bisher unbebauter Flächen Anwendung.¹⁶

Bei der Überplanung einer bestehenden, historisch gewachsenen Gemengelage handelt es sich jedoch nicht um eine Neuplanung. Aus dem Trennungsgebot lässt sich daher kein striktes Verbot der Festschreibung vorhandener Strukturen in einen Bebauungsplan entnehmen. Vielmehr ist die bestehende Emissionssituation im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen. Die Rechtsprechung¹⁷ hat beispielsweise ein Nebeneinander eines Maschinenbaubetriebes und einer Wohnnutzung, die durch einen Bebauungsplan festgeschrieben wurde, für zulässig erklärt. Insbesondere sei die planende Gemeinde unter Abwägung aller erheblichen Belange zu einem vertretbaren Ergebnis gelangt, da das Trennungsgebot für die Überplanung der bereits bestehenden Gemengelage keine strikte Geltung entfalte.

Dies gelte insbesondere dann nicht, wenn schon über eine längere Zeit und offenbar ohne größere Probleme ein Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe bestanden habe.

Die Festsetzung eines Gewerbegebietes unmittelbar neben einem faktischen Wohngebiet ist daher nicht schon von vornherein aufgrund eines Verstoßes gegen das Trennungsgebot gemäß § 50 BImSchG fehlerhaft.

Zumutbarkeitsmaßstab

Die Immissionsrichtwerte der TA Lärm¹⁸ oder die Orientierungswerte der DIN 18005¹⁹ stellen keine abschließende Bestimmung des Zumutbarkeitsstabes hinsichtlich der Lärmbelastung dar. Zur Überplanung eines durch umliegende Verkehrswege stark lärmbelastenden Gebietes, welches als Wohngebiet ausgewiesen werden soll, führte das Bundesverwaltungsgericht aus:²⁰

Die Durchsetzung des Trennungsgrundsatzes gem. § 50 BImSchG stößt allerdings auf Grenzen, vor denen auch der Gesetzgeber nicht die Augen verschließt. ... In dicht besiedelten Gebieten wie im Stadtgebiet der Antragsgegnerin wird es häufig nicht möglich sein, allein durch die Wahrung von Abständen zu vorhandenen Straßen schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohngebiete zu vermeiden. ... Wenn in derartigen Fällen das Einhalten größerer Abstände ausscheidet, ist durch geeignete bauliche und technische Vorkehrungen dafür zu sorgen, dass keine ungesunden Wohnverhältnisse entstehen.

¹⁵ BVerwG: Az. 4 A 1075/04, BVerwGE 125, S. 116.

¹⁶ BVerwG: Az. 4 B 265.79, juris; 4 C 16.88, UPR 1989, S. 436; 4 B71/90, BauR 1992, S. 344 ff.

¹⁷ OVG Koblenz: Az. 8 C 11341/06, BauR 2007, S. 596 unter Verweis auf BVerwG, Az. 4 BN 15.04, juris.

¹⁸ Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm vom 626.8.1998, GMBL, S. 503.

¹⁹ DIN 18005 – Schallschutz im Städtebau vom 21.7.1988, im Internet unter https://recht.nrw.de/lmi/owa/br_bes_text?anw_nr=1&gld_nr=2&ugl_nr=2311&bes_id=2499&val=2499&ver=7&sg=0&aufgehoben=N&menu=1.

²⁰ BVerwG: Az. 4 CN 2.06, BauR 2007, S. 1365.

Welche Lärmbelastung einem Wohngebiet unterhalb der Grenze zu Gesundheitsgefahren zugemutet werden darf, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles. Die Orientierungswerte der DIN 18005-1 „Schallschutz im Städtebau“ können zur Bestimmung der zumutbaren Lärmbelastung eines Wohngebietes im Rahmen der gerechten Abwägung lediglich als Orientierungshilfe herangezogen werden.

Je weiter die Orientierungswerte der DIN 18005-1 überschritten werden, desto gewichtiger müssen allerdings die für die Pläne sprechenden städtebaulichen Gründe sein und um so mehr hat die Gemeinde die baulichen und technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, die ihr zu Gebote stehen, um diese Auswirkungen zu verhindern. Dass bei der Ausweisung neuer Baugebiete in einem bislang praktisch unbebauten Bereich die Grenzen gerechter Abwägung in der Regel überschritten sind, wenn die Wohnnutzung auch am Rande des Gebietes zugelassen wird, obwohl dort die Orientierungswerte um 10 dB(A) und mehr überschritten werden, folgt daraus nicht.

Bei erstmaliger Überplanung eines bisher noch unbebauten Gebietes können die Immissionsrichtwerte der TA Lärm bzw. die Orientierungswerte der DIN 18005 im Einzelfall überschritten werden.

Im Gegensatz zu diesem dem Urteil zugrunde liegenden Sachverhalt handelt es sich bei der beabsichtigten Überplanung der Gemengelage nicht um eine Neuplanung, sondern um die Überplanung eines gewachsenen Bestandes bei Einräumung von Erweiterungsoptionen. Die Vorbelastung des Gebietes sowie der angrenzenden Gebiete ist bei der Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze zu beachten. Die Zumutbarkeitsschwelle liegt daher regelmäßig höher als bei Neuplanungen. Folglich sind Überschreitungen der Immissionsrichtwerte der TA Lärm bzw. der Orientierungswerte der DIN 18005 eher zumutbar.

Das Bundesverwaltungsgericht hat entschieden, dass ein Ausgleich städtebaulicher Konflikte in so genannten Gemengelagen, also mit aufeinander prallenden Nutzungen, nach dem Grundsatz der gegenseitigen Rücksichtnahme zu erfolgen hat. Die tatsächliche Vorbelastung eines Gebietes reduziert die Pflicht zur gegenseitigen Rücksichtnahme und erhöht sie zur Hinnahme von Beeinträchtigungen. Folglich kann die Überschreitung von Richtwerten bei Lärmimmissionen in Gemengelagen zumutbar sein. Die Zumutbarkeitsschwelle liegt in diesen Fällen auch nicht bei einem Mittelwert, dem arithmetischen Mittel zweier Richtwerte.²¹ Die Ortsüblichkeit der Lärmeinwirkung und die Umstände des Einzelfalles bestimmen somit den Zumutbarkeitsmaßstab.

Die bestehende Wohnbebauung hat aufgrund der vorhandenen Lärmbelastung keinen Rechtsanspruch auf die Einhaltung von Immissionsrichtwerten für allgemeine Wohngebiete nach der TA Lärm oder DIN 18005.²² Ebenso scheiden die jeweiligen Richtwerte für Mischgebiete als Mittelwert zwischen den Richtwerten für Wohngebiete und Gewerbegebiete aus. Nr. 6.7 der TA Lärm normiert insofern lediglich eine Sollvorschrift und verweist im Übrigen für die Festlegung des Zwischenwertes auf die Prägung des Gebietes, die Ortsüblichkeit des Geräusches und die Priorität der einzelnen Nutzungen.

²¹ BVerwG: Az. 4 B 151/93, NVwZ-RR 1994, S. 139 f.; Az. 4 BN 5.03, juris.

²² Kuschnerus: Der sachgerechte Bebauungsplan. 3. A. (2004), Rn. 300.

Wenn Gesundheitsgefahren zu erwarten sind, ist die absolute Zumutbarkeitsgrenze erreicht. Folgende Faustformel kommt für die Festsetzung dieser Grenzen in Betracht: Bei Werten von mehr als 70 dB (A) tags und 60 dB (A) nachts muss ernsthaft erwogen werden, ob die absolute Schwelle der Zumutbarkeit erreicht ist.²³ Bei Werten von 70/72 dB (A) besteht ein rechtlicher Handlungsbedarf.²⁴ Bei Überschreiten von 75 dB (A) tags und 65 dB (A) nachts ist regelmäßig ein Überschreiten der Schwelle anzunehmen.²⁵ Die Schwelle zur Gesundheitsgefahr sei allerdings nicht überschritten, wenn der Innenraumpegel in Wohnräumen tagsüber einen Beurteilungspegel von 40 dB (A) und in Schlafräumen nachts einen Beurteilungspegel von 30 dB (A) nicht überschreite.²⁶

Es ist daher im Rahmen der weiteren Planung zu ermitteln, welche Lärmbelastungen an den vorhandenen, unmittelbar an das Plangebiet angrenzenden Wohnhäusern zumutbar sind. Soweit die tatsächliche Lärmbelastung – gegebenenfalls durch bauliche und/oder technische Maßnahmen – unterhalb der Grenze der Gesundheitsgefahr gehalten werden kann, ist eine Planung in dieser Situation unter Berücksichtigung der abzuwägenden Belange möglich. Entscheidend ist, dass die absolute Zumutbarkeitsgrenze – also die Grenze zur Gesundheitsgefahr oder zu sonstigen unzumutbaren Belastungen – nicht überschritten wird.

Die Gemeinde ist bei Überplanung des Gebiets nicht verpflichtet, die derzeit bestehende Lärmbelastung durch die Aufstellung des Bebauungsplans auf ein Schutzniveau entsprechend einem neu zu planenden allgemeinen Wohngebiet herabzusenken. Im Rahmen einer sachgerechten Bauleitplanung ist sie jedoch gehalten, die Lärmbelastung durch bauliche und/oder technische Maßnahmen derart zu steuern, dass diese nicht gesundheitsgefährdend oder sonst unzumutbar ist und möglichst wohngebietsverträglich zugelassen wird.

Lösungsansatz für die Bewältigung der Lärmbelastung

Folglich muss bei Aufstellung des Bebauungsplans sicher gestellt werden, dass die von dem festzusetzenden Industrie- bzw. Gewerbegebiet ausgehenden Lärmimmissionen an der benachbarten Wohnbebauung nicht zu Beeinträchtigungen führen, die gesundheitsgefährdend oder aus anderen Gründen unzumutbar sein können. Folglich reichen auch unter der Gesundheitsgefahr liegende unzumutbare Beeinträchtigungen aus.

Dabei ist zu berücksichtigen, dass auf der Grundlage der geplanten Festsetzung, beispielsweise eines Industriegebietes, nicht nur das bereits vorhandene Gewerbe einschließlich etwaiger Erweiterungsoptionen in diesem Teilgebiet an der A-Straße zulässig ist, sondern auch die Ansiedlung von Gewerbebetrieben aller Art und vorrangig solcher, die in anderen Baugebieten aufgrund ihrer Emissionen unzulässig sind. Im Rahmen der Bauleitplanung ist daher zum Einen die Lärmbelastung

²³ BVerwG: Az. 4 VR 19.99, juris; Az. 11 A 3/98, BVerwGE 107, S. 350. Siehe auch BGH, Az. III ZR 60/91, NJW 1993, S. 1700.

²⁴ BVerwG: Az. 11 A 17/96, NVwZ 1998, S. 846.

²⁵ Kuschnerus: (Fn. 22), Rn. 301.

²⁶ BVerwG: Az. 11 A 177/96, NVwZ 1998, S. 846; Az. 40 NB 30/94, NJW 1995, S. 2572.

durch den aktuellen Bestand als Ausgangssituation zu begutachten. Zum Anderen hat im Rahmen einer worst case-Betrachtung die Überprüfung zu erfolgen, ob die Ansiedlung anderer Gewerbebetriebe theoretisch noch zu einem Anstieg der Lärmbelastung in den angrenzenden Wohngebieten führen kann. Um sicherzustellen, dass in den angrenzenden Wohngebieten keine Lärmbeeinträchtigung auftritt, die eine Gesundheitsgefahr verursacht oder sonst unzumutbar sein kann, ist ein Lärmschutzkonzept im Planaufstellungsverfahren zu entwickeln, welches aktive und passive Lärmschutzmaßnahmen beinhaltet.

Festsetzung von Freiflächen und/oder Schutzvorkehrungen

Die Festsetzung von Freiflächen, beispielsweise in Form von öffentlichen oder privaten Grünflächen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB, die im Regelfall als Abstandhalter und Puffer zwischen zwei unterschiedlichen Nutzungen dienen können, kommt aufgrund der bestehenden räumlichen Enge im Plangebiet nicht in Betracht. Nur durch die Verlegung der A-Straße kann eine räumliche Trennung erreicht werden. Die ist – soweit planerisch möglich – vorgesehen.

Aus gleichem Grund dürfte auch – vorbehaltlich einer Prüfung durch Sachverständige – eine Festsetzung von Schutzvorkehrungen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, zumindest flächenintensive Schutzmaßnahmen wie Schallschutzwände oder -wälle, ausscheiden.

Nicht ausgeschlossen erscheint jedoch die Festsetzung passiver Schallschutzmaßnahmen, beispielsweise die Festlegung, dass im Bebauungsplan gekennzeichnete Gebäude an bestimmten Gebäudeseiten mit Fenstern eines bestimmten Schalldämmmaßes auszustatten sind. Die Festsetzungsmöglichkeiten eines Bebauungsplans sind auf dessen räumlichen Geltungsbereich beschränkt und erfassen somit nicht Gebäude außerhalb des Plangebietes.²⁷

Unabhängig davon besteht die Möglichkeit, mit den Eigentümern benachbarter Gebäude im Einzelfall städtebauliche Verträge über passive Schallschutzmaßnahmen zu schließen. Diese außerhalb der Bauleitplanung stattfindende Konfliktlösung kann dann in abwägungsfehlerfreier Weise Grundlage der weiteren Bauleitplanung sein. Es empfiehlt sich, die Einzelheiten hierzu nach der Begutachtung im Rahmen der Lärmprognose zu erörtern.

Durch eine Gliederung der Industrie- und Gewerbegebietsflächen kann im Einzelfall eine räumliche Abstufung emittierender Nutzungen umgesetzt werden. Zwischen der Wohnbebauung und emittierenden Betriebsteilen können beispielsweise Büro- und Verwaltungsgebäude als Lärmriegel festgelegt werden.

Zur planerischen Bewältigung der bestehenden Konfliktsituationen zwischen wohnlicher und industrieller Nutzung sollte ergänzend zum Bebauungsplan ein städtebaulicher Vertrag des Inhalts geschlossen werden, wonach zunächst ein Teilgebiet als Lärmriegel bebaut werden muss.

Erst im Anschluss darf eine Nutzung in den übrigen Teilgebieten erfolgen. Wird die Lärmschutzbebauung zurückgebaut oder baulich so verändert, dass deren lärmschützende Eigenschaften beeinträchtigt oder aufgehoben werden, ist die

²⁷ Söfker, in: Ernst; Zinkhahn; Bielenberg: Kommentar zum BauGB. Stand: Juni 2010, § 9 BauGB, Rn. 208.

Nutzung der übrigen Teilgebiete nur zulässig, wenn der notwendige Lärmschutz an der angrenzenden schutzbedürftigen Wohnbebauung durch Einzelgutachten nachgewiesen wird. Der städtebauliche Vertrag sollte mit Inkrafttreten des Bebauungsplans wirksam werden.

*Gliederung des Plangebietes durch Kontingentierung
der zulässigen Lärmimmissionen*

Die Gemeinde kann Baugebiete (§ 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauNVO) oder Teile von ihnen (§ 1 Abs. 8 BauNVO) nach der Art der Betriebe und Anlagen sowie deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften gliedern. Die Umweltverträglichkeit von Betrieben und Anlagen stellt eine besondere Eigenschaft dar, so dass die Begrenzung ihrer Emissionen durch die Festsetzung immissionswirksamer flächenbezogener Schalleistungspegel (so genannte IFSP) gem. § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauNVO zulässig ist.²⁸

Der IFSP bestimmt, wie viel Schall ausgehend von einer bestimmten Fläche an einem bestimmten Ort ankommen darf. Zur Gewährleistung einer einheitlichen und effektiven Umsetzung sowie der hinreichenden Bestimmbarkeit der Festlegung muss die Gemeinde im Bebauungsplanverfahren das anzuwendende Verfahren der Schallausbreitungsberechnung festsetzen. Die Vorgabe von Teilflächen und die Auswahl geeigneter Immissionsorte ist zentrales Element der Festsetzung von IFSP. Die Art und Weise der Bildung von Teilflächen ist von den örtlichen Gegebenheiten und den beabsichtigten bzw. bestehenden Nutzungen abhängig. Die zulässigen Emissionskontingente berechnen sich nach den Vorgaben der DIN 45961 Geräuschkontingentierung.²⁹

Zunächst stellt ein Sachverständiger die in der Gemengelage vorhandenen Belastungen zur Vorbereitung der Festsetzung von IFSP fest. Dieser errechnet zudem die einzelnen Emissionskontingente für die im Plangebiet zur Verfügung stehenden Teilflächen. Damit soll vermieden werden, dass an ausgewählten Immissionsorten unzumutbare Geräuschpegel auftreten, die Gesundheitsgefahren verursachen können.³⁰

Die Regelung der zulässigen Geräuschpegel in Teilflächen führt dazu, dass jeder Betrieb, dessen Emissionen den festgesetzten Wert einhalten, jedenfalls im Hinblick auf den Immissionsschutz bauplanungsrechtlich zulässig ist. Soweit die Emissionskontingente für die Teilfläche, welche im Bebauungsplangebiet als Erweiterungsfläche für den metallverarbeitenden Gewerbebetrieb vorgesehen ist, noch nicht ausgeschöpft werden, bestehen diesbezüglich noch Erweiterungsmöglichkeiten. Daher sind die Folgen der Geräuschemissionskontingentierung auf das Gewerbe im Rahmen des Planaufstellungsverfahrens zu beachten und in die Abwägung mit aufzunehmen.

Entsprechendes gilt für alle anderen Emissionen und Immissionen.

²⁸ BVerwG: Az. 4 N 6/88, NVwZ 1991, S. 881; Az. 4 NB 3.97, UPR 1998, S. 306 ff.

²⁹ Zur Berechnung von Geräuschimmissionskontingentierungen siehe auch OVG Berlin, Az. 10 A 2.07, juris.

³⁰ Ausführlicher dazu Fickert; Fieseler: (Fn. 3), § 1 BauNVO, Rn. 61.2.

3. Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan bestimmt im für die betroffene Fläche die Festsetzung Wohnbaufläche.

Da der Bebauungsplan aus dem Flächennutzungsplan zu entwickeln ist (§ 8 Abs. 2 BauGB), ist der Flächennutzungsplan entsprechend zu ändern. Für den in Rede stehenden Bereich sollte in einem Parallelverfahren die Darstellung gewerbliche Baufläche gem. § 1 Abs. 1 Nr. 3 BauNVO festgesetzt werden.

Die Änderung des Flächennutzungsplans kann parallel mit der Aufstellung des Bebauungsplans (§ 8 Abs. 3 BauGB) erfolgen.³¹ Der Flächennutzungsplan bedarf einer Genehmigung der höheren Verwaltungsbehörde (§ 10 Abs. 2 BauGB).

4. Verhältnis zum immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren

Das Oberverwaltungsgericht (OVG) Münster hat in dem Normenkontrollverfahren über den Bebauungsplan E.ON Kraftwerk der Stadt Datteln entschieden,³² dass ein Bebauungsplan an beachtlichen Abwägungsfehlern leidet und das Abwägungsgebot verletzt, wenn eine sachgerechte Abwägung überhaupt nicht stattfindet, wenn in die Abwägung an Belangen nicht eingestellt wird, was nach der Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, wenn die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt wird oder wenn der Ausgleich zwischen den von der Planung berührten Belangen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht. Dem Abwägungserfordernis wird jedoch Genüge getan, wenn sich die zur Planung berufene Gemeinde im Widerstreit verschiedener Belange für die Bevorzugung des einen und damit notwendigerweise für die Zurückstellung des anderen Belanges entscheidet.³³

Unzulässig ist es daher, wenn die Kommune bei ihrer Planung, das Gefahrenpotential, welches von dem Nebeneinander des metallverarbeitenden Gewerbebetriebs und schutzwürdiger Bereiche ausgeht, weitestgehend ausklammert. Ein Offenlassen dieser Frage und die Verschiebung in das immissionsschutzrechtliche Verfahren stellt folglich einen Abwägungsausfall dar und führt zur Rechtswidrigkeit der Planung. Ein Verweis auf spätere Einzelfallentscheidungen ist daher grundsätzlich nicht möglich. Es gilt das bereits o.g. Verbot der Konfliktverlagerung.³⁴ Wenn durch die Planung abschließend über die Zulässigkeit eines einzelnen Vorhabens entschieden wird, ist im Bebauungsplanverfahren eine vollständige Konfliktlösung notwendig. Eine Problemverschiebung ins

³¹ Lohr, in: Battis; Krautzberger; ders.: (Fn. 7), § 8 BauGB; Rn. 8.

³² OVG Münster: Az. 10 D 121/07.NE, ZUR 2009, S. 597 ff. m. Anm. Klinger.

³³ Siehe dazu auch BVerwG: Az. 4 C 50.72, BVerwGE 45, S. 309 ff. Krautzberger: In: Battis; ders.; Lohr: (Fn. 7), § 1 BauGB, Rn. 90 ff.

³⁴ BVerwG: Az. 4 B 191/83, NVwZ 1984, S. 235; 4 C 56/84, NVwZ 1989, S. 659.

immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren ist nur zulässig, wenn die Einzelfallentscheidung erkennbar zur Problembewältigung geeignet ist und eine Lösung auf der Planungsebene erhebliche Schwierigkeiten bereitet.³⁵

So handelt es sich nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts bei dem in § 50 BImSchG verankerten Trennungsgebot beispielsweise um eine Abwägungsdirektive, die trotz ihres herausgehobenen Gewichts der Abwägung grundsätzlich zugänglich ist.³⁶ Diese Norm stellt neben Anforderungen an die Anlagensicherheit weitergehende planerische Anforderungen und muss daher im Bebauungsplanverfahren angemessen berücksichtigt werden. Eine vorgenommene Problemverlagerung ins immissionsschutzrechtliche Verfahren ist nicht zulässig, da eine angemessene Bewältigung dort nicht sichergestellt werden kann.

5. Ergebnis

Um für die Zukunft Planungs- und Rechtssicherheit zu erlangen, sollte im aufzustellenden Bebauungsplan von der Gebietsausweisung als Gewerbegebiet für den Bereich abgesehen werden, in dem Anlagen errichtet werden sollen, die grundsätzlich nur im Industriegebiet zugelassen werden können. Gebäude für Lager und Versand sind jedoch in einem Gewerbegebiet zulässig, sofern sie nicht zu den erheblich belästigenden Gewerbebetrieben zählen.

Der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG ist im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Zur Vermeidung gesundheitsgefährdender oder sonst unzumutbarer Immissionen – bezogen auf die angrenzende Wohnbebauung – ist bei Überplanung der bestehenden Gemengelage ein Lärmschutzkonzept zu erstellen.

Aufgrund der Gemengelage ist die Aufstellung eines Bebauungsplans notwendig, da eine Bewältigung der vorhandenen Konflikte im immissionsschutzrechtlichen Verfahren nicht sichergestellt werden kann.

Der Flächennutzungsplan ist im Parallelverfahren zur Aufstellung des Bebauungsplans zu ändern.

³⁵ Jarass: (Fn. 12), § 50 BImSchG, Rn. 21 m. w. Nachw.

³⁶ BVerwG: Az. 9 B 28.08, UPR 2009, S. 154; 4 CN 2.06, BVerwGE 128, S. 238; 4 CN 5.98, BVerwGE 108, S. 248; 4 C 73.82, BVerwGE 71, S. 163.

Die Deutsche Bibliothek – CIP-Einheitsaufnahme

Immissionsschutz, Band 1

– **Planung, Genehmigung und Betrieb von Anlagen** –

Karl J. Thomé-Kozmiensky, Michael Hoppenberg

– Neuruppin: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky, 2010

ISBN 978-3-935317-59-7

ISBN 978-3-935317-59-7 TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky

Copyright: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky

Alle Rechte vorbehalten

Verlag: TK Verlag Karl Thomé-Kozmiensky • Neuruppin 2010

Redaktion und Lektorat: Professor Dr.-Ing. habil. Dr. h. c. Karl J. Thomé-Kozmiensky,

Dipl.-Ing. Ernst Thomé, Elisabeth Thomé-Kozmiensky, M.Sc. und Dr.-Ing. Stephanie Thiel

Erfassung und Layout: Nicole Bäker, Janin Burbott, Petra Dittmann, GINETTE Teske

Druck: Mediengruppe Universal Grafische Betriebe München GmbH, München

Foto auf dem Buchdeckel: Nicole Bäker, Molchow

Dieses Werk ist urheberrechtlich geschützt. Die dadurch begründeten Rechte, insbesondere die der Übersetzung, des Nachdrucks, des Vortrags, der Entnahme von Abbildungen und Tabellen, der Funksendung, der Mikroverfilmung oder der Vervielfältigung auf anderen Wegen und der Speicherung in Datenverarbeitungsanlagen, bleiben, auch bei nur auszugsweiser Verwertung, vorbehalten. Eine Vervielfältigung dieses Werkes oder von Teilen dieses Werkes ist auch im Einzelfall nur in den Grenzen der gesetzlichen Bestimmungen des Urheberrechtsgesetzes der Bundesrepublik Deutschland vom 9. September 1965 in der jeweils geltenden Fassung zulässig. Sie ist grundsätzlich vergütungspflichtig. Zuwiderhandlungen unterliegen den Strafbestimmungen des Urheberrechtsgesetzes.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürfen.

Sollte in diesem Werk direkt oder indirekt auf Gesetze, Vorschriften oder Richtlinien, z.B. DIN, VDI, VDE, VGB Bezug genommen oder aus ihnen zitiert worden sein, so kann der Verlag keine Gewähr für Richtigkeit, Vollständigkeit oder Aktualität übernehmen. Es empfiehlt sich, gegebenenfalls für die eigenen Arbeiten die vollständigen Vorschriften oder Richtlinien in der jeweils gültigen Fassung hinzuzuziehen.