


[Gaßner, Groth, Siederer & Coll.]
Rechtsanwälte

Hartmut Gaßner
Dr. Klaus-Martin Groth
Wolfgang Siederer
Katrin Jänicke
Angela Zimmermann
Rainer Kühne
Caroline von Bechtolsheim
Dr. Achim Willand
Franziska Hansmann
Dr. Jochen Fischer
Katja Gnittke
Dr. Frank Wenzel
Dr. Nicole Pippke
Dr. Maren Wittzack
Kathleen Heilfort
Dr. Gerrit Aschmann
Dr. Peter von Feldmann
Dr. Georg Buchholz
Pia Denzin, LL.M.
Jens Kröcher
Dr. Holger Thärichen
Dr. Sebastian Schattenfroh

Berlin, 01.06.2007



**Vertiefe Untersuchung zur Notwendigkeit und
Möglichkeit, eine höhere Rechtssicherheit für
Planungen von Wohnstandorten an lärmbelaste-
ten Umgebungen durch eine Novellierung der
BauNVO zu erreichen**

im Auftrag der IBA 2013 GmbH

Rechtsanwalt Dr. Klaus-Martin Groth
Rechtsanwalt Dr. Peter von Feldmann
Rechtsanwalt Dr. Joachim Wrase

A. Aufgabe

Bei der Planung von Wohnstandorten in unmittelbarer Nähe von Hafenanlagen oder in anderen emissionsbelasteten Umgebungen stellen sich verschärft dieselben Probleme, die sich bereits bei der Planung für die Hafen-City auf der Nordseite der Norderelbe gezeigt haben und durch entsprechende Festsetzungen in dem betreffenden Bebauungsplan bewältigt worden sind. Bereits im Rahmen unserer Vorüberlegungen zum Inhalt und zum Zeitplan einer Initiative zur Novellierung der BauNVO mit dem Ziel, Wohnen im Zuge der Innenentwicklung auch an von Außen durch Immissionen belasteten Standorten zu verwirklichen (Stand 03.04.2007, lag bei der letzten Projektgruppensitzung vor), wurde dargelegt, dass zu klären ist, ob der immissionsschutzrechtliche Rahmen, aus dem sich der für die Neuplanung von Wohnstandorten in emissionsbelasteten Umgebungen sowie für die Überplanung bereits bestehender Gemengelagen mögliche Spielraum ergibt, ausreicht, um wirklich rechtssichere Planungen zu ermöglichen und gleichzeitig die Emitenten, bei denen sich im Fall des Hafens im Wesentlichen um Umschlaganlagen, in anderen Fällen aber auch um gewerbliche Betriebe oder Freizeitanlagen handelt, in ihren weiteren Entwicklungsmöglichkeiten zu schützen. Dementsprechend ist besonders die Frage problematisch, welche Rechtssicherheit in Bezug auf die künftige Geltendmachung immissionsschutzrechtlicher Abwehransprüche aus dem Wohnstandort gegenüber den emitierenden Anlagen und deren möglichen Erweiterungen zu erwarten ist.

Lösungen sind in diesem Zusammenhang bisher nur für Verkehrs- und Sportanlagen gefunden worden. Diese sind – in ihrem jeweiligen rechtlich gesicherten Bestand – „abwehrfest“ gegen zukünftige Abwehransprüche, indem sie aufgrund entsprechender Sonderregelungen (Verkehrslärmschutzverordnung und Sportanlagenlärmschutzverordnung) klare Grenzziehungen um sich herum erzwingen. Entsprechende Regelungen gibt es bisher für Gewerbebetriebe anderer Art und Freizeiteinrichtungen nicht. Es ist auch fraglich, ob solche Regelungen sinnvoll und wirksam sein würden. Ziel unserer Untersuchung ist, das Problem von der „anderen Seite“ anzugehen, also die Frage zu stellen, ob nicht auf der Seite des neugeplanten Wohnstandorts durch entsprechende Neuregelungen in der BauNVO eine Gebietskategorie geschaffen werden kann, die einerseits abwägungsfehlerfrei ein Heranrücken von Wohnstandor-

ten an Emitenten ermöglicht, andererseits aber sowohl die Wohnqualität als auch die Entwicklungsmöglichkeiten der Emitenten sichert.

B. Immissionsschutzrechtlicher Rahmen und die sich daraus für die Planung ergebenden Gestaltungsmöglichkeiten

I. Neuplanung von Wohnungen z.B. in Hafennähe

1. Rechtlicher Ausgangspunkt

Bei der Neuplanung unter dem Stichwort „Wohnen am Hafen“ sind die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB sowie die Belange des Umweltschutzes nach Nr. 7 c) dieser Vorschrift zu berücksichtigen. Erforderlich ist daher als Grundlage für die zukünftige Planung die Darstellung der Möglichkeiten und Grenzen der planerischen Gestaltung neuer Wohnsiedlungen im Einzugsbereich von Lärmquellen des Hafens¹ nach den Regelungen des Immissionsschutzrechts.²

Unter der Berücksichtigung der vorgenannten Belange ist vor allem die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen zu verstehen. Schädliche Umwelteinwirkungen sind nach der Legaldefinition des § 3 Abs. 2 BImSchG Immissionen hier Geräusche – „die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.“ Nach feststehender Rechtsprechung ist der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen identisch mit dem städtebaulichen Begriff unzumutbarer Störungen.

Für Umweltschutzanforderungen an die Bauleitplanung im Bereich des Lärmschutzes gilt folgende Abstufung:

¹ Das Gutachten bezieht sich zunächst auf den von Hafenbetrieben erzeugten Lärm sowie den ihnen zurechen baren Lärm des Zu- und Abgangsverkehrs auf der Straße (vgl. Nr. 7.4 TA-Lärm); auf die Besonderheiten der Lärmentwicklung von Straßen und Schienenwegen auf angrenzende Wohngebiete nach der 16. BImSchV kann im Rahmen dieser ersten Abschätzung der Möglichkeiten und Grenzen der Planung für das „Wohnen am Hafen“ noch nicht eingegangen werden.

² Die folgenden Ausführungen hierzu gelten unabhängig davon, ob sich zukünftige Bebauungspläne auf die Flächen der betreffenden neuen Wohnsiedlungen beschränken oder hafengenuzte Flächen mit einbeziehen. Es wird ferner vorausgesetzt, dass die Planung von Wohnbauflächen auf dem gegenwärtig noch dem Hafenenwicklungsgesetz unterliegenden Flächen nach Aufhebung dieser Bindung zulässig ist (vgl. dazu Schmidt-Eichstaedt, Rechtsgutachten zum Spannungsfeld zwischen dem Hafenenwicklungsgesetz und dem Städtebaurecht, im Folgenden zit. Schmidt-Eichstaedt, Gutachten).

- gesundheitsgefährdender Lärm ist zwingend zu vermeiden; Bebauungspläne, die gesundheitsgefährdenden Lärm zulassen, sind nichtig;³
- Lärmschutzstandards sind nur insoweit strikt bei der Aufstellung von Bauleitplänen zu beachten, wie dies ausdrücklich in speziellen gesetzlichen Regelungen, insbesondere als Grenzwerte, vorgesehen ist;
- im Übrigen sind Lärmschutzstandards, namentlich in der Form von Richt- oder Orientierungswerten, nur gewichtige Belange neben anderen, die in der Abwägung über Bebauungsplanfestsetzungen nach § 1 Abs. 7 BauGB zu berücksichtigen sind, d.h. u.U. von der Gemeinde wegen anderer gewichtiger Gemeinschaftsbelange nur modifiziert im Plan berücksichtigt zu werden brauchen.

2. Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG

Bei raumbedeutsamen Planungen, also auch bei der Bauleitplanung, sind nach § 50 BImSchG die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Einwirkungen „auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende Gebiete ... soweit wie möglich vermieden werden.“⁴ Nach feststehender Rechtsprechung⁵ handelt es sich hier jedoch nicht um eine strikt zu beachtende Regelung, sondern um ein sog. Optimierungsgebot, das eine möglichst weitgehende Beachtung bestimmter Belange fordert. Auch § 50 BImSchG, so führt das Bundesverwaltungsgericht aus, ist eine Regelung, die nach ihrem Inhalt („soweit wie möglich“) nur bei der Abwägung des Für und Wider in der konkreten Problembewältigung beachtet werden kann.

Nach feststehender Rechtsprechung⁶ gilt der Trennungsgrundsatz in erster Linie für die Bauleitplanung bisher unbebauter Flächen, nicht dagegen für die Bebauung einer bereits vorhandenen Gemengelage, so dass eine Durchbrechung

³ Diese Grenze wird nach Rechtsprechung unmittelbar aus Art. 2 Abs. 1 GG abgeleitet.

⁴ Der sog. Abstandserlass des NRW- Ministers für Umwelt, Raumordnung und Landwirtschaft v. 2.4.1998 (MBL. NW 1998 S. 744) konkretisiert die Erfordernisse, die sich aus dem Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG ergeben, für die Bauleitplanung.

⁵ Seit der Grundsatzentscheidung des BVerwG vom 22.03.1983 – 4 C 73/82 – = BVerwGE 71, 163, 165 f. = NJW 1986, 82.

⁶ BVerwG, Beschluss vom 20.1.1992 -4 B 71.90 - = BRS 54 Nr. 18 = ZfBR 192, 138 = NVWZ 1992, 663.

des Trennungsgrundsatzes vor allem bei der Überplanung von Gemengelage zugelassen wird.

Fallbeispiele aus der Rechtsprechung für Neuplanungen:

OVG Rheinland-Pfalz⁷: Belange der Wirtschaft und die Erhaltung und Schaffung von Arbeitsplätzen durch die Erweiterung eines Industrieunternehmens kann bei weitestgehender Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Lärm das Heranrücken einer Betriebserweiterung an ein faktisches allgemeines Wohngebiet rechtfertigen.

OVG Nordrhein-Westfalen⁸: Die Planung des Nebeneinanders von Gewerbe und wohnen kann abwägungsgerecht sein, und zwar insbesondere dann, wenn etwa durch konkrete planerische Maßnahmen Vorsorge dafür getroffen wird, dass die Wohnbebauung keinen unzumutbaren Immissionen ausgesetzt wird (hier verneint wegen unzureichender Bewältigung des Lärmkonflikts bei der Neuplanung eines Wohngebiets in der Nähe eines erheblich lärmemittierenden Entsorgungs- und Containerbetriebs).

Aus dem Stand der Rechtsprechung folgt für das Gutachtenthema, dass eine dem Trennungsgebot widersprechende Planung des Nebeneinanders von Wohnung und lärmintensiver Hafennutzung Ergebnis einer sachgerechten Abwägung sein kann, wenn die für eine solche Planung sprechenden Erwägungen von besonderem Gewicht sind und dem Lärmschutz auf andere Weise Rechnung getragen wird. Als solche gewichtigen Belange können die öffentlichen Interessen an der städtischen Innenentwicklung auf brachliegenden Flächen beim Weiterbetrieb der Hafenumschlagsanlagen in diesem Bereich herangezogen werden. Im Übrigen kommt es auch hier auf die besonderen Umstände des Einzelfalls einer konkreten Planung für das betreffende Gebiet an.

3. DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“

Bei der Neuplanung von Wohnsiedlungen wird in der Regel auf die „Orientierungswerte“ im Beiblatt zur DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ zurückge-

⁷ Urteil v. 19.12.2003 - 1 C 10624/03 - = BRS 66 Nr. 17 = BauR 2004, 1111.

⁸ Beschluss vom 30. Juni 2003 - 10a B 1028/02. NE - = BRS 66 Nr. 24 = BauR 2004,290 = NWVBl. 2004, 309.

griffen. Diese betragen für den Außenwohnbereich in allgemeinen Wohngebieten tags 55 dB(A) und nachts 40 dB(A) bzw. in Dorf- und Mischgebieten 60 dB(A) und 45 dB(A). Auch hier steht nach ständiger Rechtsprechung fest, dass es sich insoweit nicht um absolut bindende Lärmschutzstandards i.S.v. Grenzwerten, sondern um sog. Orientierungshilfen handelt, die Abweichungen zulassen.⁹

Fallbeispiele aus der Rechtsprechung:

BVerwG¹⁰: Eine Überschreitung der Orientierungswerte um 5 dB(A) kann das Ergebnis einer gerechten Abwägung sein. Die technischen Regelwerke –auch die DIN 18005–enthalten regelmäßig Abstufungen von 5 dB(A) zwischen allgemeinen Wohngebieten und den nächst schutzwürdigen Gebietskategorien der BauNVO, dem Mischgebiet und dem Dorfgebiet, die ebenfalls dem Wohnen dienen und in denen der um 5 dB(A) höhere Wert als zumutbar gilt. Maßgeblich sind die Umstände des Einzelfalls (hier Planung eines Gewerbegebiets neben einem Wohngebiet).

Daraus ergibt sich der für die vorliegenden Planungsabsichten gewichtige Hinweis, dass nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts bei Anwendung der Orientierungswerte der DIN 180005 der Zusatzwert von 5 dB(A) in der Regel bei einer Neuplanung nicht weiter überschritten werden darf.

4. Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm)¹¹

Die nach § 48 BImSchG erlassene, für Behörden verbindliche Verwaltungsvorschrift, bezieht sich direkt nicht auf die Anforderungen des Lärmschutzes in der Bauleitplanung. Sie dient dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche sowie der Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche bei der Genehmigung

⁹ Grundlegend BVerwG, Beschluss vom 18.12.1990 - 4 N 6/88 - = BRS 50 Nr. 25 = NVwZ 1991, 881 = ZfBR 1991, 120 = DVBl. 1991, 442; OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 21.9.2005 = BRS 69 Nr. 26 = ZfBR 2006, 59 = NWVBl. 2006, 225 = BauR 2006, 1091; OVG Rheinland-Pfalz a.a.O. Da die Regelungen der DIN 18005 nach der Rechtsprechung als Sachverständigengutachten zu bewerten ist, ist unerheblich, dass sie in Hamburg nicht formal als Regel der Technik eingeführt worden sind.

¹⁰ Beschluss vom 18.12.1990 a.a.O.

¹¹ 6. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum BImSchG (technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA-Lärm) vom 26.08.1998 (GMBl. S. 503).

und dem Betrieb von genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen i.S.d. Bundesimmissionsschutzgesetzes.

Der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche ist danach sichergestellt, wenn die Gesamtbelastung am maßgeblichen Immissionsort die nach den Baugebieten der BauNVO abgestuften Immissionsrichtwerte in der Form von außerhalb der Gebäude gemessenen Beurteilungspegel nicht überschreitet.

Dieses Richtwertesystem der TA-Lärm wird von der Rechtsprechung bei der Überprüfung insbesondere der Rechtmäßigkeit von Planfestsetzungen im Bereich des Schutzes der Wohnruhe vor Lärmimmissionen nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen im Sinne von § 22 BImSchG herangezogen, weil mit der Bauleitplanung keine Festsetzungen getroffen werden dürfen, die einer späteren Genehmigung oder dem Betrieb solcher Anlagen nach den immissionschutzrechtlichen Bestimmungen der TA-Lärm nicht zulässig wäre.¹² Daher sind auch für die Planung neuer Wohnsiedlungen in unmittelbarer Nähe von Hafenumschlagsanlagen, das in der Regel nicht genehmigungsbedürftige Anlagen nach § 22 BImSchG sind, die Regelungen der TA-Lärm heranzuziehen, zumal diese neueren Datums sind und detailliertere Aussagen und Berechnungsmethoden enthalten.

Allerdings gelten die Lärmschutzregelungen der TA-Lärm wiederum nicht unmittelbar für „Seehafenumschlagsanlagen“¹³, also für die Beurteilung der Lärm-erzeugung der hier interessierenden Hafenanlagen auf eine geplante Wohn-nachbarschaft. Mit den hiermit verbundenen Rechtsanwendungsproblemen be-fassen sich – soweit ersichtlich – nur die Entscheidungen des OVG Bremen vom 13.12.2001¹⁴ und vom 13.01.2005¹⁵. Wie das OVG Bremen in der erstgenannten Entscheidung zutreffend ausführt, sind die Besonderheiten, die zu der Heraus-nahmen von Seehafenumschlagsanlagen aus dem Geltungsbereich der TA-Lärm geführt haben, darin begründet, dass diese Anlagen aufgrund der Anforderun-

¹² Vgl. außer den nachfolgend ausgewerteten Entscheidungen des OVG Bremen Beschluss des OVG Nordrhein-Westfalen vom 30.6.2003 a.a.O. zur Neuplanung eines Wohngebiets neben einem stark lärmemittierenden Betrieb .

¹³ Nr. 1 Abs. 2 g) TA-Lärm.

¹⁴ Az. 1 D 299/01 (Langtext bei Juris).

¹⁵ Az. 1 D 224/04 (Langtext bei Juris).

gen des internationalen Schiffsverkehrs auch nachts betrieben werden müssen, regelmäßig an einem bestimmten Standort gebunden sind und außerdem aufgrund ihrer großen Betriebsfläche und der Schallabstrahlung über das Wasser einen großen Einwirkungsbereich und lediglich ein beschränktes Lärminderungspotential haben.

Da es an speziellen Regelwerken für die Beurteilung des Anlagenbezogenen Lärms von Seehafenumschlagsanlagen auf die Nachbarschaft fehlt, stellt sich die Frage der entsprechenden Anwendung der Regelungen der TA-Lärm unter Berücksichtigung der Besonderheiten von Seehafenumschlagsanlagen. Diesen Weg geht das OVG Bremen in Übereinstimmung mit der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, wonach die Zumutbarkeit von Lärmimmissionen, soweit es an speziellen anlagenbezogenen und typisierenden Normierungen fehlt, unter Berücksichtigung der Art der jeweiligen Störung, der Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebiets sowie gesetzlich vorgegebene Wertungen in Bezug auf die Lärmquelle entsprechend den Grundsätzen hierfür geeigneter Regelwerke aufgrund einer individuell-konkreten Abwägung zu ermitteln und zu bewerten sind. In diesem Sinne wird auch die TA-Lärm von der Rechtsprechung entsprechend angewandt, und zwar sowohl für die Anlagengenehmigung und den Anlagenbetrieb nach § 22 BImSchG als auch auf die Lärmbewertung in der Planabwägung. Dem folgt auch das OVG Bremen in den genannten Entscheidungen. Daher ist von einer solchen modifizierten Anwendung der TA-Lärm auch für die Lösung der Lärmprobleme in der Planung für das „Wohnen am Hafen“ in Hamburg auszugehen.

Die genannten Entscheidungen des OVG Bremen betreffen die Zulässigkeit einer wasserstraßenrechtlichen Planfeststellung für die Erweiterung eines Containerterminals im Bremer Hafen um einen weiteren Großschiffsliegeplatz in der Nähe eines stehenden Dorfes. Das Gericht kommt zu dem Ergebnis, dass bei einer solchen vorhandenen Gemengelage nicht die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm für allgemeine Wohngebiete, denen die Wohnnutzung des Dorfes entspricht, sondern die Immissionsrichtwerte für Mischgebiete heranzuziehen sind, die zu einem Beurteilungspegel von 60 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts und entsprechend höheren Spitzenpegeln führen. Es folgt damit der in Nr. 6.7 TA-Lärm getroffenen Regelung für Gemengelagen. Danach können, wenn gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuschauswirkungen vergleichbar genutzte Gebiete und zum Wohnen dienende Gebiete aneinander grenzen, die Immissi-

onsrichtwerte, die für die zum Wohnen dienende Gebiete gelten, auf einen geeigneten Zwischenwert der für die aneinander grenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist. Diese Regelung beruht auf der ständigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts¹⁶. Das OVG Bremen führt in beiden Entscheidungen weiter aus, dass die geplante Betriebserweiterung zur Nachtzeit zu schädlichen Umwelteinwirkungen führen wird, weil der genannte Beurteilungspegel von 45 dB(A) nachts und auch die prognostizierten Maximalpegel über dem Orientierungswert der TA-Lärm liegen würde. Dies sei jedoch nach § 22 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG zumutbar, weil diese schädlichen Umwelteinwirkungen durch die im Planfeststellungsbeschluss angeordneten passiven Schallschutzmaßnahmen in den betreffenden Wohngebieten aufgrund der Regelungen des Planfeststellungsrechts (vgl. § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG) auf ein Mindestmaß beschränkt würden. Dies sei im Hinblick auf das erhebliche öffentliche Interesse an der Erweiterung des Seehafens auch abwägungsfehlerfrei.

Zweifelhaft könnte an der Ableitung des Grades der Zumutbarkeit durch das OVG Bremen nur sein, ob die Mittelwertbildung, d.h. die Festlegung auf die Immissionsrichtwerte für Mischgebiete, im Verhältnis zwischen Hafenbetrieb und angrenzender Wohnbebauung zutrifft, also nicht etwa ein Zwischenwert zwischen den Richtwerten für allgemeines Wohngebiet und denjenigen für Industriegebiete zu bilden wäre, weil die Besonderheiten des Hafenumschlags eher mit den Geräuschimmissionen von Industriebetrieben in einem Industriegebiet gleichzusetzen wären. Das OVG Bremen beruft sich insoweit darauf, dass nach der TA-Lärm die Immissionsrichtwerte für Mischgebiete zugleich auch eine absolute Obergrenze sei, die auch im Wege der Mittelwertbildung nicht überschritten werden dürfe. Dies entspricht der Gemengelagenregelung der TA-Lärm¹⁷, wonach bei der Mittelwertbildung die Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete nicht überschritten werden „sollen“.

Für die Lösung der Lärmschutzprobleme bei den hier erörterten Neuplanungen wird man hieraus den Schluss ziehen müssen, dass erst recht bei diesen **in der Regel** unter Anwendung der TA-Lärm ebenso wie beim Rückgriff auf die Orientierungswerte der DIN 18005 nur eine Überschreitung der Richtwerte für allge-

¹⁶ Sog. Mittelwertbildung; vgl. grundlegend BVerwGE 50, 49, 54 = DÖV 1976, 387 = BauR 1976, 100.

¹⁷ Nr. 6.7 Abs. 1 Satz 2.

meine Wohngebiete um 5 dB(A) in Betracht kommen kann. Dies würde für die Neuplanung von allgemeinen Wohngebieten oder Mischgebieten in Hafennähe bedeuten, dass die Einhaltung der Beurteilungspegel von tags 60 dB(A) und nachts 45 dB(A) als Außenpegel¹⁸ grundsätzlich erforderlich ist.

5. Abweichungen von den Richtwerten der TA-Lärm unterhalb des Gesundheitsschutzes

Die Regelungen der DIN 18005 und der TA-Lärm werden nach der Rechtsprechung als durch Sachverständigengremien festgestellter Stand der Lärmbekämpfungstechnik angesehen und damit praktisch ähnlich wie gesetzliche Vorschriften angewandt, auch im Bereich der Bauleitplanung. Andererseits wird ihre schematische Anwendung als abwägungsfehlerhaft angesehen. Da die Richtwerte der TA-Lärm keine Grenzwerte sind, bleibt daher entsprechend den oben dargestellten Grundsätzen im Bereich der Bauleitplanung Raum für ihre Überschreitung im besonderen Einzelfall durch gerechte Abwägung, auch unabhängig von der vorstehend erörterten, ausdrücklich geregelten Mittelwertbildung beim Aufeinandertreffen von Gebieten verschiedener Kategorien der BauNVO. Dies bedeutet, dass schädliche Umwelteinwirkungen unterhalb der Gesundheitsgefährdung, also erhebliche Nachteile und Belästigungen im Sinne von § 3 Abs. 2 BImSchG u.U. nach gerechter Abwägung der zukünftigen Wohnbevölkerung zugemutet werden können.

Um auf der rechtssicheren Seite zu stehen, empfiehlt es sich dabei jedoch, möglichst weitgehend das Lärmbeurteilungssystem der TA-Lärm im Hinblick auf die ihm von der Rechtsprechung eingeräumte hohe Bedeutung beizubehalten.

Vorliegend erzeugt der Nachtbetrieb von Hamburger Hafenumschlagsanlagen in dem hier zu beplanenden Bereich nach den vorliegenden Erkenntnissen regelmäßig so erhebliche Lärmimmissionen in der Nachbarschaft, dass der nach den obigen Darlegungen höchstzulässige Beurteilungspegel von 45 dB(A) für benachbarte Wohngebiete nicht eingehalten werden kann. Die Planung für die Hamburger Hafencity geht davon aus, dass die Umschlagsanlagen auf der gegenüberliegenden Seite der Norderelbe im Planbereich einen nächtlichen flächenbezogenen Schallleistungspegel von ca. 55 dB(A) erzeugen, der durch eine

¹⁸ Nr. 2,3 TA-Lärm i.V.m. A 1.3 des Anhangs - Ermittlung der Geräuschimmissionen.

Kontingentierung von flächenbezogenen Schalleistungspegeln in einer Hafenanordnungsverordnung nur um ca. 3 dB(A) reduziert werden könne.¹⁹ Daher liegt die für zukünftige Wohngebietsplanungen vorgesehene Südseite des Flusses ebenfalls im Bereich schädlicher Umwelteinwirkungen zur Nachtzeit.

Auch in dem bereits oben geschilderten Fall der Bremer Hafenerweiterung geht der wasserstraßenrechtliche der Planfeststellungsbeschluss im nahegelegenen Wohngebiet von einer Überschreitung des Orientierungswerts von 45 dB(A) um bis zu 9 dB(A) sowie von einer sehr häufigen Überschreitung des prognostizierten Maximalpegels um mehr als 20 dB(A) aus, so dass das OVG Bremen²⁰ hierin zutreffend eine schädliche Umwelteinwirkung in Form der erheblichen Belästigung der Wohnbevölkerung angenommen hat.

Die Begründung von Bebauungsplänen für das „Wohnen am Hamburger Hafen“ müsste nach alledem zunächst eine stichhaltige Abwägung des Inhalts enthalten, dass schädliche Umwelteinwirkungen durch nächtlichen Lärm, die durch eine erhebliche Überschreitung des Nachtrichtwerts für Mischgebiete von 45 dB(A) gekennzeichnet sind, wegen anderer gewichtiger Gemeinschaftsbelange in Kauf genommen werden sollen. Eine solche, den Anforderungen des § 1 Abs. 7 BauGB genügende Abwägung bildet überhaupt erst die Grundlage für jedwede Abweichung von den Richtwerten der TA-Lärm. Allgemein gesagt müsste als erheblicher Belang hier vor allem ein im Einzelnen zu begründendes, überragendes, stadtentwicklungspolitisches Interesse an der Errichtung von Wohnungen in dem fraglichen Bereich unter Beibehaltung der Hafennutzung dargelegt werden, dass eine nur eingeschränkte Gewährleistung der Nachtruhe im Sinne der TA-Lärm bei größtmöglicher Festsetzung von Schutzmaßnahmen im Bebauungsplan.

II. Planung für bereits bestehende Gemengelage von Hafen- und Wohnnutzung

Die vorstehenden Darlegungen gelten im Wesentlichen auch für die Erweiterung von bestehenden Wohngebieten in dem hier interessierenden Gebiet südlich des Norderelbe in Richtung auf vorhandene Hafenbetriebe. Die damit verbundene Verschlechterung der Lärmsimmissionslage vor allem in der Nacht in dem heranrückenden Teil der

¹⁹ Hamburger Leitfaden S. 45.

²⁰ Urteil vom 13.1. 2005 a.a.O.

betreffenden Siedlungen bedarf in der Planabwägung der besonderen Rechtfertigung durch gewichtige Gemeinschaftsbelange, wie dies vom OVG Bremen für den umgekehrten Fall des Heranrückens von Hafенbetrieben an eine bestehende Wohnsiedlung entschieden worden ist. Allerdings lässt sich die Überschreitung der Lärmrichtwerte bei der Überplanung bestehender Gemengelagen leichter begründen als bei der Neuplanung.

C. Würdigung des Hamburger Lärmschutzkonzepts für hafennahes Wohnen

Die Hamburger Planung für die Hafencity hat einen vom System der TA-Lärm abweichenden Weg zur Konfliktlösung hinsichtlich der nächtlichen Lärmbelastung der neuen Wohngebiete beschritten. Die dort zu erwartende nächtliche Lärmbelastung außen geht - anders als in dem vom OVG Bremen entschiedenen Fall - über eine durch Abwägung zu rechtfertigende Richtwertüberschreitung hinaus. Daher soll anstelle des Außenrichtwerts die Einhaltung eines Innenraumpegels von 30 dB(A) genügen, die durch Maßnahmen des passiven Schallschutzes zu sichern ist.

Dieses Lärmschutzkonzept ist bereits in einem Bebauungsplan festgesetzt worden.

Im Bebauungsplan Hamburg-Altstadt 32/Hafencity ²¹ ist festgesetzt, dass „durch geeignete bauliche Schallschutzmaßnahmen wie z. B. Doppelfenster, verglaste Loggien, Wintergärten oder in ihrer Wirkung vergleichbare Maßnahmen sicherzustellen (ist), dass in dem zum Hafенlärm orientierten Schlafräumen und Kinderzimmern ein Innenraumpegel bei gekippten Fenstern von 30 dB(A) während der Nachtzeit nicht überschritten wird.“²² Ferner wird bestimmt, dass in Wohnungen „die Wohn- und Schlafräume durch geeignete Grundrissgestaltung den Lärm abgewandten Gebäudeseiten zuzuordnen (sind). Soweit die Anordnung von Wohn- und Schlafräumen an den lärmabgewandten Gebäudeseiten nicht möglich ist, muss für diese Räume ein ausreichender Lärmschutz an Außentüren, Fenstern, Außenwände und Dächern der Gebäude durch bauliche Maßnahmen geschaffen werden. Dies kann auch durch eine von den Lärmquellen abgewandte Anordnung von Außentüren, Fenstern, Loggien und Balkonen erreicht werden.“

²¹ Gesetz über den Bebauungsplan Hamburg-Altstadt 32/Hafencity 1 vom 03.11.2004 (HmbGV B S. 397).

²² § 2 Nr. 3.

Die nachfolgenden Darlegungen beziehen sich als Grundlage dieser Planung auf

- die Ausarbeitung „Festsetzung von Innenpegeln in B-Plänen,“
- den Hamburger Leitfaden – Lärm in der Bauleitplanung“

der Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt/Amt für Landes- und Landschaftsplanung. Die amtliche Begründung für den bereits festgesetzten Bebauungsplan Hafencity Nr. 1 liegt uns noch nicht vor. Wir gehen aber davon aus, dass diese im Wesentlichen mit den genannten Vorarbeiten identisch ist.

Für die Diskussion am 8. Juni 2007 können wir unsere Beurteilung nur vorläufig und nur in Thesenform abgeben.

1. Den behördlichen Darlegungen liegt die Auffassung zugrunde, dass sich der nächtliche Immissionsschutz auf die Abwehr von Gesundheitsgefahren durch Gewährleistung einer ungestörten Nachtruhe beschränkt.²³ Dem kann nicht gefolgt werden. Wie oben dargelegt, geht es nach § 3 Abs. 2 BImSchG um die Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen, die auch erhebliche Nachteile und Belästigungen umfassen.
2. Hieraus wird die Folgerung gezogen, dass die Einhaltung eines nächtlichen Innenpegels von 30 dB(A) bei gekippten Fenstern immissionsschutzrechtlich dem nach der TA-Lärm für Mischgebiete vorgeschriebenen Nachtrichtwert von 45 dB(A) gleichzusetzen sei, ja eigentlich die Einhaltung eines solchen Innenpegels der eigentlich Zweck der Bildung des genannten Außenpegels sei.²⁴ Dies trifft nicht zu. Der Außenrichtwert, der nach der TA-Lärm zwar keinen Grenzwert darstellt, aber für den Regelfall – nach der Rechtsprechung auch im Bereich der Bauleitplanung – bestimmt, dass bei seiner Einhaltung keine schädlichen Umwelteinwirkungen vorliegen, soll ein allgemeines abgesenktes Lärmniveau im gesamten Außen- und Innenwohnbereich sichern, also nicht nur die Nachtruhe von Personen, die von 22 bis 6 Uhr bei gekippten Fenstern schlafen.

²³ Festsetzung S. 2, Leitfaden s. 39.

²⁴ Festsetzungen S. 38 f., Leitfaden S. 3.

3. Infolge dieser nach unserer Auffassung unrichtigen Grundannahmen werden die hohen Anforderungen an die Abwägung zur Überwindung der sich aus den allgemein anerkannten Lärmschutzregeln der TA-Lärm zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen nicht gesehen.
4. Daher fehlt es in den uns vorliegenden Unterlagen an der Darlegung besonderer Kriterien, mit denen die außergewöhnliche Planung neuer Gemengelagen, hier von Wohnen und Hafen, und damit die Hinnahme erheblicher schädlicher Umwelteinwirkungen unterhalb der Gesundheitsgefährdung in der Abwägung gerechtfertigt werden könnte. Es wird nur auf allgemeine Planungsbelange in den Metropolen hingewiesen.²⁵
5. Hieraus ergibt sich jedoch nicht, dass das Ergebnis der Begrenzung des Lärmschutzes auf die Einhaltung eines nächtlichen Innenpegels von 30 dB(A) rechtlich absolut unerreichbar wäre. Es kommt darauf an, dass die für die Planung im Einzelfall sprechenden Gemeinwohlbelange so gewichtig sind, dass sie die Herabschraubung des Lärmschutzes auf den nächtlichen Gesundheitsschutz in der Abwägung rechtfertigen können.
6. Unter diesen strengen Voraussetzungen ist die Festsetzung eines durch passiven Schallschutz zu gewährleistenden nächtlichen Innenpegels ein rechtlich geeignetes Instrumentarium.

D. Sondergebiet „Innenentwicklung“ in der BauNVO?

In den Vorüberlegungen vom April 2007 zum Inhalt und zum Zeitplan einer Initiative zur Novellierung der BauNVO mit dem Ziel, Wohnen im Zuge der Innenentwicklung auch an von außen durch Immissionen belasteten Standorten zu ermöglichen, wurde bereits ausgeführt, dass ein Gebietstyp geschaffen werden muss, der sich insbesondere durch den Störungsgrad von Nutzungen außerhalb seines Bereiches definiert.

²⁵ Festsetzungen S. 2, 47 f., Leitfaden S. 39.

Ein solches Gebietstyp ist der BauNVO aber fremd und stellt damit ein Novum dar. Die BauNVO regelt bisher nur, was innerhalb der einzelnen Gebiete als Nutzung zulässig ist. Die hier interessierende Frage, welche von außen auf ein Wohn- oder Mischgebiet einwirkenden Immissionen zugelassen werden, ist nach der bisherigen gesetzlichen Systematik allein Sache der Zuordnung unterschiedlicher Baugebiete zueinander durch gemeindliche Planung nach den Vorschriften des BauGB unter Berücksichtigung des Immissionsschutzrechts.

Die bisherigen Novellierungsversuche der BauNVO – insbesondere der Gesetzesentwurf der Bundesregierung zum BauROG 1998 – bezog sich insoweit nur darauf, im Kerngebiet Wohnungen allgemein zuzulassen. Die vorhandenen Gebietstypen der BauNVO sind nicht geeignet, die hier anstehenden Problemlagen rechtssicher zu lösen. Eine Ausweisung als Sondergebiet im Rahmen des bisherigen § 11 BauNVO kann nicht erfolgen, denn als sonstige Sondergebiete können nur solche Gebiete dargestellt werden, die sich von den Baugebieten der BauNVO wesentlich unterscheiden. Hieran fehlt es aber gerade, da die Wohnnutzung in den neuen Gebieten im Vordergrund stehen soll.

Nach § 2 Nr. 1 des Gesetzes über den Bebauungsplan Hamburg-Altstadt 32/HafenCity 1 sind dort Wohnungen in den Kerngebieten allgemein zulässig. Dies dürfte zwar wegen § 1 Absatz 7 Nr. 3 BauNVO mit der geltenden BauNVO noch im Einklang stehen, jedoch nur, wenn die allgemeine Zweckbestimmung des Gebietes gewahrt bleibt; hieran dürfte es aber für die IBA-Gebiete fehlen. Denn die für ein Kerngebiet charakteristische „Nichtwohnnutzung“ des § 7 BauNVO ist planungsrechtlich hier gar nicht erwünscht.

Es bleibt damit dabei, dass Planungssicherheit nur durch ein neu zu schaffendes Sondergebiet erreicht werden kann. Es muss sich um ein ganz oder teilweise der Wohnnutzung dienendes Gebiet handeln, das erheblichen Immissionen standortgebundener Betrieb oder vorhandener Verkehrswege innerhalb oder außerhalb des Plangebiets ausgesetzt ist, in dem aber wegen seiner Lagevorteile oder aus anderen Gründen der Innenentwicklung eine erhöhte Belastung zumutbar ist oder durch gleichzeitig festzusetzende räumliche oder technische Maßnahmen auf eine zumutbares Maß reduziert werden kann.

Im Folgenden wird skizziert, wie ein solches Gebiet im Einzelnen konturiert sein könnte.

I. **Abwägungsgebot und gesetzliche Vorgaben von Festsetzungsmöglichkeiten**

Wie bereits oben ausgeführt, handelt es sich bei der Lärmschutzproblematik um ein sensibles Thema, mit dem sich schon die Bebauungsplanbegründung detailliert, stichhaltig und umfassend auseinander zu setzen hat, um das Zustandekommen eines abwägungsfehlerhaften Bebauungsplanes zu vermeiden. Falls der Nachtrichtwert für Mischgebiete in den zu planenden Gebieten erheblich überschritten werden sollte, muss – wie oben schon geschildert – zunächst ein „überragendes stadtentwicklungspolitisches Interesse“ an der Errichtung von Wohnungen in den zu planenden Bereichen in der Bebauungsplanbegründung dargelegt werden. Ein grundsätzliches Planungsverbot besteht aber auch dann nicht, wenn bestimmte Grenz- und Orientierungswerte nicht eingehalten werden können.²⁶ Für die Beurteilung dessen, was im jeweiligen Planungsfall dem Betroffenen zuzumuten ist, muss unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalls und der Schutzwürdigkeit eines jeden Baugebiets bestimmt werden.

Die Träger der Bauleitplanung sind dann aber verpflichtet, durch Festsetzungen in den Bebauungsplänen die strikt einzuhaltenden, immissionsschutzbezogene Forderungen rechtsverbindlich zu machen.²⁷ Die Festsetzungen stellen häufig die einzige Lösung von Immissionskonflikten dar, d.h. ohne solche Festsetzungen können vorhandene oder durch den Bebauungsplan aufgeworfene Immissionsschutzprobleme nicht gelöst werden. Mit welchen Mitteln das geschieht, ist gesetzlich nicht geregelt. Das Bundesverwaltungsgericht hat ausgeführt: „Der Gemeinde bleibt es – außerhalb des Bereichs der Verkehrswegeplanung – grundsätzlich überlassen, welcher Mittel sie sich bedient, um zu gewährleisten, dass bei der Aufstellung von Bebauungsplänen im Hinblick auf Lärmbeträchtigungen den allgemeinen Anforderungen an gesunde

²⁶ So auch die Beurteilung von Schmidt-Eichstaedt, in: Rechtsgutachten zum Spannungsfeld zwischen dem Hafentwicklungsgesetz und dem Städtebaurecht, 2004, S. 32.

²⁷ OVG Münster, Beschluss vom 30.06.2003 - 10a B 1028/02 NE -, Feldhaus § 50 BImSchG Nr. 10; Söfker, in: Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BauGB, Stand Dez. 2006, zu § 1 Rn. 224.

Wohn- und Arbeitsverhältnisse Rechnung getragen wird; sie ist durch den Gesetzgeber nicht auf bestimmte technische Regelwerke festgelegt.“²⁸

Hier dürfte der Schwerpunkt für einen „gerichtsfesten“ Bebauungsplan liegen: Es muss möglich sein, Schutzmaßnahmen in dem Bebauungsplan festzusetzen, die einerseits sicher genug die aus den Immissionen herrührenden Belästigungen bis auf ein Maß reduzieren, dass abwägungsfehlerfrei bei einem Wohnstandort verantwortet werden kann. Andererseits müssen diese Schutzmaßnahmen so abstrakt und generell beschreibbar sein, dass die Festsetzung des Bebauungsplans nicht erst dann möglich wird, wenn praktisch die vollständige Ausführungsplanung für den gesamten Wohnstandort vorliegt. Schließlich muss das abwägungsfehlerfrei durch die Schutzmaßnahmen festgelegte Immissionsniveau für die Bewohner des Wohnstandortes von diesen auch rechtlich akzeptiert werden, d.h. es müssen immissionsschutzrechtliche Abwehransprüche gegen zukünftige Entwicklungen in der Umgebung innerhalb eines festgelegten Rahmens ausgeschlossen sein.

II. § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB als rechtlicher Anknüpfungspunkt

Rechtliche Grundlage hierfür ist vorrangig § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB. Hinsichtlich möglicher Festsetzungen ist vorab anzumerken, dass die isolierte Festsetzung von Immissionsgrenzwerten keine nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB zulässige Festsetzung darstellt, weil eine derartige Festsetzung von den Betroffenen nicht vollzogen werden kann und nicht vollziehbare Festsetzungen grundsätzlich nichtig sind.²⁹ Auch reicht die bloße Kennzeichnung des Gebietes als lärmvorbelastet nicht aus;³⁰ vielmehr sind substantiiert konkrete Lärmschutzmaßnahmen ergebnisorientiert festzusetzen.

Gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB können in einem Bebauungsplan aus städtebaulichen Gründen unter anderen die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder

²⁸ BVerwG, Beschluss vom 01.09.1999 - 4 BN 24/99 -, ZfBR 2000, 419.

²⁹ Fickert/Fieseler, BauNVO, 10. Auflage 2002, § 1 Rn. 47.9 und 51.22, jeweils m.w.N.

³⁰ So etwa OVG Lüneburg, Urteil vom 25.06.2001 - 1 K 1850/00 -, NVwZ-RR 2002, 172 (173).

Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen festgesetzt werden. Hier wird anzusetzen sein. Schutzanlagen sind zunächst Lärmschutzeinrichtungen wie Lärmschutzwände und Lärmschutzwälle, die oft aber nicht gewünscht sein dürften, weil sie wichtige Sichtachsen versperren. Unter Vorkehrungen im Sinne des Gesetzes sind Einrichtungen zu verstehen, die an einer baulichen oder sonstigen Anlage angebracht werden, um diese vor Schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen oder um an der Anlage die Entstehung von schädlichen Umwelteinwirkungen zu verhindern bzw. zu mindern. Unter dem Begriff der Vorkehrungen fällt daher zum Beispiel auch die Verwendung bestimmter Baustoffe. § 9 Absatz 1 Nr. 24 BauGB erklärt auch die Festsetzung der Vorkehrung selbst für zulässig, das heißt ohne eine ausdrückliche Flächenfestsetzung. Dennoch müssen sich die Festsetzungen der Vorkehrungen bestimmbar auf Flächen beziehen. Es muss den Festsetzungen des Bebauungsplans zu entnehmen sein, für welche Grundstücke oder Grundstücksteile die Vorkehrungen als zu verwirklichende bauplanungsrechtliche Bestimmungen gelten sollen. Erfasst werden die Verwendung schalldämmender Baustoffe für die Außenwände und Anordnungen über die Grundrissgestaltung, Anordnung der Aufenthaltsräume, vorgelagerte Nebenanlagen wie Loggien, Wintergärten, Laubengänge und ähnliches.³¹

In Frage käme beispielsweise auch eine geschlossene Bebauung zur Immissionsseite. Eine geschlossene Bebauung stellt zwar keinen typischen Anwendungsfall des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB dar. Letztendlich kann es jedoch keinen Unterschied machen, ob der Schutz schädlicher Umwelteinwirkungen durch Anlagen oder Vorkehrungen im Sinne des § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB oder durch eine bestimmte Bauweise erreicht wird. Auch eine geschlossene Bauweise kann dem Wortlaut nach unter diese Regelung subsumiert werden. Es dürfte daher möglich sein, im Bebauungsplan die Bebauung einer bestimmten Gestalt – zum Beispiel auch die Gruppierung eines Gebäudeensembles um einen immissionsgeschützten Innenhof – und Höhe festzusetzen und in der Begründung dann zu erläutern, dass dies im Hinblick auf den daraus resultierenden Lärmschutz erfolge.

³¹ Vgl. Söfker, in: Ernst-Zinkhahn-Bielenberg, BauGB, Stand Dez. 2006, zu § 9, Rn. 208.

Zulässig ist es damit, durch Festsetzung von Lärmschutzwänden oder Wällen, durch Vorschriften über die Stellung von Baukörpern und deren Nutzung sowie weitere Schutzmaßnahmen dafür zu sorgen, das ein Gebiet der Wohnnutzung zugänglich gemacht wird, an dessen äußerem Rand gesundheitsgefährdende Immissionen eintreffen, die dann jedoch mittels der im Bebauungsplan festgesetzten Vorkehrungen für das Gebiet selbst unschädlich gemacht werden. Maßnahmen durch passiven Lärmschutz sind damit generell zur planerischen Konfliktbewältigung geeignet. Voraussetzung ist jedoch die lückenlose Ermittlung der tatsächlichen Plansituation (Lärmbelastung) und eine in sich geschlossene Abwägung aller zu Gebote stehenden Möglichkeiten.³²

III. Innenraumpegel und Außenraumpegel sowie Grenzen der Festsetzungsmöglichkeiten

Nach der Rechtssprechung des Bundesverwaltungsgericht zu Verkehrslärm ist als äußerste zulässige Immissionsbelastung nicht der Außenbereichspegel maßgeblich für die Beurteilung der Schädlichkeit der Lärmimmissionen in der Nachtzeit. Vielmehr darf der unter dem Gesundheitsaspekt entscheidende Innenraumpegel von 30 bis 35 dB(A) in der Nachtzeit bei gekippten Fenstern oder einer gleichzeitigen Lüftung nach dem derzeitigen Stand der Lärmwirkungsforschung in Deutschland nicht überschritten werden.³³ Als Hauptargument hierfür wird angeführt, dass sich die Menschen in der Nachtzeit hauptsächlich in den Wohnungen aufhielten und daher hauptsächlich niedrige Immissionswerte in den Wohnungen garantiert werden müssten.³⁴ Dieser Immissionswert wurde auch im Gesetz über den Bebauungsplan Hamburg-Altstadt 32/Hafencity 1 zugrunde gelegt. Durch die Festsetzung von Lärmschutzmaßnahmen wie der Anordnung von Wohn- und Schlafräumen an den lärmabgewandten Gebäudeseiten, durch Lärmschutz an den Außentüren, Fenstern (z.B. schallabsorbierend verkleidete Fensterlaibungen), Außenwänden und Dächern soll die Einhaltung

³² So auch Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt/Amt für Landes- und Landschaftsplanung, in: Festsetzung von Innenraumpegeln in B-Plänen.

³³ BVerwG, Urteil vom 17.11.1999 - 11 A 04/98 -, BVerwGE 110, 81 (90); BVerwG, Urteil vom 23.04.1997 - 11 A 17/96 -, Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 13 S. 9 f.

³⁴ Die Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt/Amt für Landes- und Landschaftsplanung der FHH führt in ihrer „Festsetzung von Innenraumpegeln in B-Plänen dazu aus: „ Eine derartige Vorgehensweise erscheint deshalb gerechtfertigt, weil das Nacht-schutzziel der TA-Lärm nicht der Schutz der Außenfassade sein kann.“

dieses Wertes sichergestellt werden. Unabhängig von der Kritik an der Zugrundelegung eines Grenzwertes zur Gesundheitsschädlichkeit können die Festsetzungen zum Lärmschutz grundsätzlich auch für die Bebauungspläne des IBA-Geländes herangezogen werden.

In der Hafencity Hamburg war jedoch sichergestellt, dass die Außenbereichspegel zur Tageszeit eingehalten werden können. Ob dies auch für die IBA-Flächen gilt, kann mangels fundierter Lärmerkenntnisse nicht beurteilt werden. Unabhängig von den technischen Möglichkeiten der Senkung der Innenraumpegel zur Nachtzeit muss durch die Festsetzung in den Bebauungsplänen auch sichergestellt werden, dass die Außenbereichspegel zur Tageszeit eingehalten werden können. Dies kann wiederum nur durch die in F.II. dargestellten Festsetzungen erreicht werden. Auch der Außenwohnbereich kann beispielsweise durch verglaste Loggien oder Wintergärten gebildet und festgesetzt werden.

Neben den Festsetzungen im Bebauungsplan können zusätzlich durch die Festsetzungen von immissionswirksamen flächenbezogenen Schallleistungspegeln im Hafengebiet – wie bereits schon für die Hafencityplanungen geschehen – die Immissionsgrenzwerte weiter reduziert werden.

Zu berücksichtigen sind jedoch die Grenzen der Regelungsmöglichkeiten durch Festsetzungen im Bebauungsplan. Hierzu hat bereits Schmidt-Eichstaedt in seinem Rechtsgutachten zutreffend ausgeführt, dass durch die Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB zwar die Eigentümer anlässlich der Errichtung der baulichen Anlagen gebunden werden, dass die Schutzmaßnahmen jedoch nicht zu einer Duldungspflicht der Eigentümer und Mieter gegenüber der bleibenden und insbesondere im Außenwohnbereich spürbaren Immissionen führe. Damit sind dann auch zivilrechtliche Abwehransprüche nicht ausgeschlossen. Zudem seien auch nachfolgende Käufer nicht ohne weiteres an das Konzept der im Bebauungsplan festgelegten Schutzmaßnahmen gebunden.³⁵

³⁵ Schmidt-Eichstaedt, Rechtsgutachten zum Spannungsfeld zwischen dem Hafenenwicklungsgesetz und dem Städtebaurecht, 2004, S. 39 f.

IV. Eröffnung der Möglichkeit der Festsetzung von Innen- und Außenbereichspegeln

Die bisherige Untersuchung hat gezeigt, dass die Problematik der geltenden Baugebietsfestlegungen darin liegt, dass der Ordnungsgeber der Baunutzungsverordnung davon ausgeht, dass das Immissionsniveau für ein Baugebiet im Wesentlichen dadurch konturiert wird, dass der Ordnungsgeber die innerhalb dieses Baugebiets zulässigen Anlagen festlegt. Die Eigentümer von Grundstücken innerhalb der Baugebiete wissen damit – so die Vorstellung der Baunutzungsverordnung – was auf sie zukommt und alles, was diesen Rahmen überschreitet, ist für sie in Zukunft nicht mehr zumutbar.

Die Folge dieses Systems ist, dass bei jeder Planung in Gemengelage alle störenden Emitenten mit in das Plangebiet einbezogen werden müssen und sodann eine Konfliktbewältigung versucht werden muss, die allerdings regelmäßig dann scheitert, wenn die Emitenten einerseits auf völlig unterschiedlichem Niveau liegen (Industrieanlagen und Wohnungen), andererseits diese „Mischung“ auch aufrechterhalten werden soll. Die Einbeziehung aller Emitenten in das Plangebiet ist auch bei großräumigen Immissionen wenig sachgerecht.

Deshalb schlagen wir vor, einen Gebietstyp zu entwickeln, innerhalb dessen abweichend von der bisherigen Regelung zu § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB die Festsetzung von Lärmpegeln, sowohl für den Innen- als auch für den Außenbereich zulässig ist. Weiterhin muss es zulässig sein, diese Pegelfestsetzungen abstrakt nach bestimmten Nutzungskategorien zu differenzieren. Es können also unterschiedliche Innenraumpegel für Aufenthaltsräume zum Wohnen, Arbeitsräume und Nebenräume festgesetzt werden, die – ähnlich wie im Bereich der Hafen-City – dann durch technische Vorkehrungen im Zusammenhang mit der Errichtung des Gebäudes sicher eingehalten werden müssen.

Ein ähnliches System muss jedoch auch für den Außenbereich möglich sein. Auch hier macht es wenig Sinn, den gesamten Wohnstandort auf das Niveau der im Mischgebiet zulässigen Außenpegel festzulegen, weil dies praktisch eine „Lärmschutzwand“ um den gesamten Standort bedeuten würde. Eine solche Festlegung ist auch nicht erforderlich, weil es auch bei Wohnstandorten Bereiche gibt (z.B. Kfz-Stellplätze, Müll-

plätze, alle nicht nutzbaren Dachflächen etc.), an denen es lauter sein kann als in Außenbereichen, die Teil der Wohnnutzung sind. Wichtig ist aus unserer Sicht, dass es solche Außenbereiche in einem – möglicherweise einwohnerzahlbezogenen – Umfang geben muss. Nach heutigem Planungsrecht müssen diese Bereiche bereits abschließend räumlich verordnet und durch entsprechende Festsetzungen von Baukörpern oder technischen Lärmschutzanlagen im Einzelnen definiert werden. Dies erscheint jedoch nicht zwingend. Es ist auch denkbar, lediglich den Flächenanteil solcher Flächen und das Immissionsniveau, das auf ihnen sicher eingehalten werden muss, vorzugeben.

Ein solcher Bebauungsplan hätte den Vorteil, dass er weit in die Zukunft gerichtete, zum Zeitpunkt der Planfestsetzung noch nicht im Einzelnen konkretisierte Planungen ermöglicht und dabei eine hohe Flexibilität zulässt. Gleichzeitig kann bereits zum Zeitpunkt der Planaufstellung abgewogen werden, welche Qualität der Wohnstandort auf jeden Fall haben muss. Diese Qualität wiederum wird durch den Bebauungsplan sicher festgeschrieben, so dass alle Emitenten in der Umgebung auch bei zukünftigen Weiterentwicklungen ihrer Standorte nicht fürchten müssen, von Abwehransprüchen gehindert zu werden, die sich auf ein „allgemeines“ Zumutbarkeitsniveau von „allgemeinem Wohngebiet“ berufen könnten oder die sich jedenfalls auf „Mittelwerte“ berufen könnten, deren Höhe erst durch die Rechtsprechung im konkreten Fall festgelegt wird.

Bei einem solchen Bebauungsplan würde es sich dann auch erübrigen, durch komplizierte Konstruktionen die Eigentümer und Bewohner von der Geltendmachung zivilrechtlicher Abwehransprüche auszuschließen.