

OVG Lüneburg
23.9.1999
1 K 4666/97

Bauplanungsrecht - Erweiterungsflächen für einen Industriebetrieb neben einem Wohngebiet

Zur Planung von Erweiterungsflächen für einen Industriebetrieb in einer Gemengelage.

Kriterien für die Bildung des Mittelwertes für die zulässigen Immissionen an der Grenze zwischen einem Industriegebiet und einem Wohngebiet.

BauGB § 1
BNatSchG § 8 a

(rechtskräftig nach Zurückweisung der Beschwerde durch Beschluß des BVerwG vom 8. 2. 2000 - 4 BN 1.00 -).

Zum Sachverhalt:

Der Antragsteller wendet sich als Eigentümer des Wohngrundstückes X mit der Begründung gegen den Bebauungsplan Nr. 66 der Antragsgegnerin, die damit ermöglichte Erweiterung des Betriebes der Geruchsstofffabrik H. führe zu unzumutbaren Lärmbelästigungen und verschärfe ohne ausreichende Rechtfertigung den Konflikt zwischen der reinen Wohnnutzung und der unmittelbar benachbarten industriellen Nutzung, statt ihn zu lösen oder zumindest zu mildern.

Das etwa im Jahre 1968 mit einer Villa in Hanglage bebaute Grundstück des Antragstellers ist Teil einer mittlerweile ausschließlich zu Wohnzwecken genutzten Umgebung südlich und oberhalb des Industriegeländes der Firma H.

Nördlich davon war schon vor Errichtung des Wohnhauses des Antragstellers der heute sogenannte Altbetrieb der Firma H. entstanden in einem Gebiet, welches um etwa 15 m niedriger liegt als das Plateau, an dessen Nordkante das Gebäude des Antragstellers steht. Die Firma H. stellt dort insbesondere Geruchsstoffe für ganz verschiedenartige Endprodukte her. Die hierfür in der neueren Zeit erteilten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen waren verschiedentlich Gegenstand von Angriffen des Antragstellers.

...

Südlich des sogenannten Altbetriebes sowie östlich des Planbereiches Nr. 50 hatte sich seinerzeit eine Fläche erstreckt, auf der verschiedene industrielle Nutzungen ausgeübt worden waren. Das war u. a. ein Betrieb zur sogenannten Holzverzuckerung. Hierbei wird ein Grundstoff für die Herstellung von Industriealkohol hergestellt; das war die Keimzelle der am Ostrand des Planbereiches Nr. 66 stehenden Bundesmonopolverwaltung mit ihren Tanklagern. Westlich davon war zuletzt eine Papierfabrik betrieben worden. Sie war zu erreichen über die R.-Straße, die damalige K 50, welche die Produktionsstätten der Firma H. in westöstlicher Richtung zwischen dem sogenannten Altbetrieb und dem Planbereich Nr. 50 durchschnitt. Die Papierfabrik stellte ihren Betrieb Mitte der 80er Jahre ein. Im Dezember 1987 ersteigerte die Firma H. das Gelände. Sie trug die Produktionsanlagen der Papierfabrik nach und nach ab. Auf der Grundlage des Planes wurde - unmittelbar zu Füßen des Antragstellers - das Gebäude der Betriebsfeuerwehr errichtet sowie östlich davon zunächst ein provisorisches Freilager angelegt und betrieben. Außerdem wurden zwischen beiden Nutzungen Parkflächen für Betriebsangehörige befestigt. Zur Zeit wird auf der Grundlage des angegriffenen Planes im Bereich seines höchsten flächenbezogenen Schalleistungspegels das Freilager der Firma H. mit seinem Löschwasserrückhaltebecken hergestellt.

Der im wesentlichen westöstlich angeordnete Planbereich umfaßt in seinem Kern eine von Grünanlagen gesäumte und durchzogene Festsetzung von Industriegebieten, denen von Süden nach Norden fortschreitend höhere flächenbezogene Schalleistungspegel zugeordnet sind. Am intensivsten kann der Bereich GI 1 genutzt werden, für den ein flächenbezogener Schalleistungspegel von 66 dB(A) je m² am Tag und 51 dB(A) je m² in der Nacht bestimmt ist. Der niedrigste flächenbezogene Schalleistungspegel findet sich am Ostrand der industriellen Nutzung mit einem flächenbezogenen Schalleistungspegel von 55/43. Am Ost-/Nordostrand sowie am Westrand sind bandartig zwei allgemeine Wohngebiete festgesetzt worden. Für den westlichen Bereich, in dem das Grundstück des Antragstellers liegt, wird hinzugesetzt "vorbelastet durch Schallimmissionen". Nr. 1 der textlichen Festsetzungen schließt Ausnahmen nach § 4 Abs. 3 Nrn. 4 und 5 BauNVO gemäß § 1 Abs. 6 BauNVO aus. Zahlreiche textliche Festsetzungen gelten nach Nr. 2 für das Industriegebiet. Den Baugebieten GI 1 bis GI 4 sind bestimmte Anlagen zugewiesen, welche zum Teil in Anknüpfung an Vorschriften der 12. BImSchV bezeichnet werden.

...

Der Normenkontrollantrag des Antragstellers hatte keinen Erfolg.

Aus den Gründen:

Der angegriffene Plan ist inhaltlich nicht zu beanstanden.

...

Die angegriffene Planung ist Ergebnis einer gerechten Abwägung. Die maßgeblichen Grundsätze ergeben sich aus der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts vom 12. 12. 1969 1- IV C 105.66 -, BVerwGE 34, 301, 309 = BRS 22 Nr. 4 = BauR 1970, 31.

Diesen Anforderungen hält der angegriffene Plan stand.

Die Antragsgegnerin hat die betroffenen Belange abgewogen. Ungeachtet des Umstandes, daß sie die Eingabe des Antragstellers von 1996 für verspätet ansah, hat sie - auch - dessen Interesse, von Lärmbelästigungen verschont zu werden und eine Verbesserung der Wohnsituation zu erhalten, in ihre Abwägung eingestellt. Weder hat sie dabei das Gewicht der konkurrierenden Belange, namentlich das des Antragstellers verkannt, noch ist das Ergebnis ihrer Abwägungsentscheidung zu beanstanden. Das ergibt sich aus den in der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts 2Urteile v. 12. 12. 1975 - IV C 71.73 -, BVerwGE 50, 49, 54 ff. = BRS 29 Nr. 184 = BauR 1971, 195; v. 15. 2. 1990 - IV C 23.86 -, BVerwGE 84, 322, 331 ff. = BRS 50 Nr. 75 = BauR 1990, 328; Beschluß v. 18. 12. 1990 - 4 N 6.88 -, NVwZ 1991, 881, 882 f. = BRS 50 Nr. 25, sowie Beschluß v. 20. 1. 1992 - IV B 71.90 -, BRS 54 Nr. 18 = BauR 1992, 344 = NVwZ 1992, 663, 664 = UPR 1992, 188. entwickelten Grundsätzen, denen der Senat folgt. Danach kann der vom Antragsteller vor allem reklamierte, u. a. in § 50 BImSchG bestimmte Trennungsgrundsatz gerade in dem vorliegenden Fall keine absolute Geltung beanspruchen. Eine Ausnahme kommt namentlich dann in Betracht, wenn eine bereits vorhandene Gemengelage überplant wird. Um eine solche "Großgemengelage" handelt es sich hier. Denn das Plangebiet ist einerseits umgeben von industrieller Nutzung, andererseits von Gebäuden, welche ausschließlich zu Wohnzwecken genutzt werden. Diese Gemengelage besteht entgegen der Annahme des Antragstellers auch im Hinblick auf das Plangelände. Richtig ist zwar, daß die Papierfabrikation "Mitte der 80er Jahre" eingestellt worden ist. Das heißt indes nicht, daß die Überplanung dieses Gebietes nunmehr als Ausweisung eines neuen Baugebietes anzusehen wäre 3Vgl. BVerwG, Beschluß v. 18. 12. 1990, a. a. O., S. 883.. Auch nach Erlöschen des Bestandsschutzes durch eine vorangegangene industrielle Nutzung kann ein Gebiet durch die vorangegangene Nutzung industriell vorgeprägt sein mit der Folge, daß eine andere gewerbliche oder industrielle Nutzung nicht verhindert werden kann. Das kommt namentlich dann in Betracht, wenn die Gemeinde - wie hier durch die seit 1985 wirksamen Darstel-

lungen im Flächennutzungsplan geschehen - verdeutlicht, sie wolle den fraglichen Bereich weiterhin industriell nutzen lassen. Damit hat die Antragsgegnerin das fragliche Gelände zu Lasten des Antragstellers und der übrigen Wohnbebauung planerisch als industriell vorbelastet ansehen dürften, obwohl die Nutzung als Papierfabrik Mitte der 80er Jahre niedergegangen war. Insofern gilt das vom Antragsteller zitierte Zeitmodell, welches das Bundesverwaltungsgericht i. R. des § 35 Abs. 4 Satz 1 BauGB entwickelt hat, hier nicht. Der Gebietscharakter des Plangebietes war auch in tatsächlicher Hinsicht durch die vorangegangene Nutzung geprägt: die Flächen der aufgegebenen Papierfabrik waren weitgehend befestigt bzw. bebaut und nahezu von drei Seiten von industrieller Nutzung umgeben.

Die konkurrierenden Nutzungsinteressen sind unter Beachtung der zum Gebot, gegenseitig, d. h. aufeinander, Rücksicht zu nehmen, entwickelten Grundsätze auszugleichen. Dabei hat das Bundesverwaltungsgericht 4BVerwGE 84, 322, 332. nicht (vorbehaltlos) den Standpunkt gebilligt, bei der Überplanung einer Gemengelage müsse in jedem Fall darauf Bedacht genommen werden, die Situation der Wohnbevölkerung zu verbessern. Das widerspräche auch dem Gebot, gegenseitig Rücksicht zu nehmen. Auch die Belange industrieller Nutzung haben Anspruch auf angemessene Berücksichtigung. Dies schließt ein, der industriellen Nutzung Entwicklungsmöglichkeiten zu geben. Deren Verwirklichung mag zwar dazu führen, daß der bestehende Konflikt nicht aufgelöst, sondern verlängert wird. Wie aber auch § 34 Abs. 3 BauGB a. F. zeigte, ist es dem BauGB nicht fremd, daß miteinander an sich nicht harmonisierende Nutzungen auch weiterhin nebeneinander bestehen. Erforderlich ist allerdings, daß die durch die Betriebserweiterung ausgelösten oder verstärkten Spannungen durch Kompensationsmaßnahmen ausgeglichen oder zumindest gemildert werden 5BVerwGE 84, 322, 332.. Das bedeutet indes nicht, daß dem Antragsteller damit ein Anspruch auf volle Einhaltung der für allgemeine oder gar reine Wohngebiete maßgebenden Orientierungswerte erwüchse. Der Ausgleich hat vielmehr dadurch zu geschehen, daß zwischen beiden in der Gemengelage konkurrierenden Nutzungsinteressen ein "Mittelwert" gebildet wird. Das ist nicht "mathematisch-schematisch" die Differenz zu halbieren, die zwischen den für beide konkurrierenden Nutzungen geltenden Orientierungswerten besteht. Vielmehr ist zur Erreichung dieses Mittelwerts eine wertende, gewichtende Betrachtung anzustellen. Daraus ergibt sich, daß auch in bestimmtem Umfang eine Verstärkung der Spannungen zulässig ist, soweit sie der schutzbedürftigeren Nutzung zuzumuten ist. Als absolute Grenze gilt, daß die Wohnbevölkerung nicht echten Gesundheitsgefahren ausgesetzt werden darf.

Wendet man diese Grundsätze an, ist die angegriffene Planungsentscheidung (noch) nicht zu beanstanden. Ausgangspunkt der Überlegungen hat zu sein, daß das Grundstück des Antragstellers sowie die sonstigen Grundstücke, welche allenfalls durch den Grüngürtel getrennt an das Industriegebiet anschließen, als allgemeine Wohngebiete einzustufen sind. Zwar werden sie für sich genommen ausschließlich zu Wohnzwecken genutzt. Sie sind jedoch seit jeher Geruchs- und Geräuschemissionen ausgesetzt, welche vom benachbarten sog. Altbetrieb der Firma H. ausgehen und bei der Einstufung des Gebietscharakters nicht unberücksichtigt bleiben können. Denn Gerüche und Geräusche sind von einer Intensität, welche die Nutzbarkeit der Grundstücke so nachteilig beeinflussen, daß sie der Sache nach "nur" als allgemeine Wohngebiete einzustufen sind.

...

Dies ist allerdings nur der Ausgangspunkt der daraufhin vorzunehmenden Mittelwertbildung, verschafft dem Antragsteller mit anderen Worten keinen unbedingten Anspruch darauf, daß die für allgemeine Wohngebiete geltenden Orientierungswerte für sein Grundstück sowie die Nachbargrundstücke und die Grundstücke am Nord- und Ostrand des Planes vollständig eingehalten werden. Vielmehr ist nunmehr auf der Grundlage einer gewichtenden, wertenden Betrachtung der obengenannte Mittelwert zu ermitteln. Die hierbei gezogenen Grenzen hat der Rat der Antragsgegnerin bei der Abwägungsentscheidung nicht überschritten.

Der Senat folgt zunächst den Ergebnissen, die der Gutachter Dr. H. in seinen verschiedenen Gutachten von 1992, 1993 sowie 1995 ermittelt hat. Die vom Antragsteller dagegen vorgebrachten Einwendungen sind zu pauschal geblieben, als daß der Senat ihnen zu folgen vermöchte. Es

handelt sich um einen erfahrenen Gutachter, der nach der allgemeinen Beschreibung der Aufgabenstellung und Beschreibung der Rechenvorgänge auch hier die Konfliktlage vollständig erfaßt und - jedenfalls soweit ersichtlich - nicht zu beanstandende Rechenmodelle angewandt hat. Seine Berechnung ergibt, daß das Grundstück des Antragstellers in geradezu exemplarischer Weise und wahrscheinlich am meisten von allen Nachbargrundstücken von der angegriffenen Planung betroffen sein wird. Das verwundert nicht; denn Grundstück und Wohnhaus stehen exponiert unmittelbar auf der Kante des Hanges, an dessen Fuß sich das Industriegelände erstreckt. Nach den Auflistungen in der Anlage 3 des Gutachtens von 1995 - das darin durchgerechnete Modell ist dann Planinhalt geworden - ergibt sich, daß gegenüber dem gegenwärtig vorhandenen Zustand die vollständige Planverwirklichung eine dem Antragsteller nachteilige Veränderung der Geräuschsituation - zusätzliche Geräusche werden nicht entstehen - zur Folge haben wird. Danach wird der Tagwert um 3,1 bis 4,8 dB(A) über dem bisherigen Niveau liegen; für den Nachtwert gilt dies in einer Spanne von 0,1 bis 1,1 dB(A). Die Überschreitung des nächtlichen Orientierungswertes schwankt zwischen 5,2 und 5,9 dB(A), die des Tagwertes "nur" um 0,5 bis 1,3 dB(A).

Das ist aus den nachfolgend zu erörternden Gründen - noch - als eine gerechte Bildung eines Mittelwertes anzusehen. Die Antragsgegnerin (ihr Rat) durfte - erstens - die zeitliche Reihenfolge berücksichtigen. Der Antragsteller hat sich - ebenso wie die benachbarte Bebauung - im Jahre 1968 "nun einmal" in diese Konfliktlage hineinbegeben; zur Zeit der Errichtung seines Wohngebäudes waren die Produktionsanlagen der Firma H. (Altbetrieb) bereits vorhanden. Dieser Grundsatz der zeitlichen Priorität streitet zugunsten einer stärkeren Berücksichtigung der industriellen Nutzungsinteressen bei der Bildung des Mittelwertes.

Es ist - zweitens - zu berücksichtigen, daß sich die Geräuschimmissionssituation seit dem Jahre 1987, d. h. also nach Niedergang der Papierfabrik, bis zu dem Zustand, den der Sachverständige Dr. H. prognostisch untersucht hat (volle Verwirklichung des angegriffenen Planes) sogar verbessert. Seinerzeit hatte der Gutachter Dr. H. (das erste Gutachten weist dies aus) eine tatsächliche Vorbelastung von 53 dB(A) äquivalenten Dauerschallpegels des tags und eines Dauerschallpegels des nachts von 48 dB(A) ermittelt. Das läßt darauf schließen, daß die Firma H. im Bereich ihres Altbetriebes lärmdämmende Maßnahmen durchgeführt hat. Der Rat der Antragsgegnerin durfte die Firma H. die "Früchte dieser gleichsam im Voraus erbrachten Leistungen" mit dieser Planentscheidung genießen lassen; denn wenn der höchste Nachtwert bei der Gesamtbelastung jetzt 46 dB(A) beträgt, so sind dies immer noch 2 dB(A) weniger als die Vorbelastung, die der Antragsteller im Jahre 1987 hinzunehmen hatte.

Es kommt - drittens - hinzu, daß eine stärkere Berücksichtigung der Wohninteressen zu Lasten der industriellen Interessen zu einer unzumutbaren Hintanstellung der letztgenannten Belange führen würde. Der Rat der Antragsgegnerin durfte nicht nur berücksichtigen, daß - neben gesunden Wohnverhältnissen - auch die Schaffung und Erhaltung von Arbeitsplätzen einen nach § 1 Abs. 5 Satz 2 Nr. 8 BauGB wichtigen Planungsgrundsatz darstellt. Er durfte darüber hinaus in Betracht ziehen, daß nach der jetzt im § 1 a Abs. 1 BauGB niedergelegten Wertung des Gesetzgebers mit Grund und Boden sparsam umgegangen werden muß. Konsequenz zu Ende gedacht würde eine vollständige Verwirklichung der Wünsche des Antragstellers - wie er dies unumwunden ja auch geäußert hat - nur um den Preis geschehen können, daß die Firma H. mit all ihren Produktionsanlagen aussiedelt. Diese Ansiedlung "auf der grünen Wiese" würde indes zu einem nur schwer zu begründenden Landschaftsverzehr führen. Solange jedenfalls ungesunde Wohnverhältnisse nicht eingetreten sind, darf der Rat bei der Bildung des Mittelwertes daher - auch - berücksichtigen, daß andere Teile des Gemeindegebietes durch eine Intensivierung der industriellen Nutzung in diesem Bereich von der Neuansiedlung industrieller Nutzung verschont bleiben. Der Antragsteller mag dies als unbillige Härte empfinden. Unbillig ist dies wegen der Vorbelastung, der er sich 1968 ausgesetzt hat, indes nicht.

Viertens ist zugunsten der getroffenen Mittelwertbildung zu berücksichtigen, daß die Antragsgegnerin durch eine ausgesprochen differenzierte Gliederung des Industriegebietes, insbesondere das industrielle Leistungsniveau zum Teil recht deutlich unterschreitende flächenbezogene Schalleistungspegel einen Kompromiss gefunden hat, der die Interessen der Firma H. an einer industri-

ellen Nutzung erheblich zurückdrängt und damit dem Antragsteller und sonstigen Anwohnern erträgliche Wohnverhältnisse sichert.

Die Zusatzbelastung für das Grundstück des Antragstellers hält sich bei isolierter Betrachtung des Plangebietes des Bebauungsplans Nr. 66 bei 52,6-54,6 dB(A) tags und 37,6-39,5 dB(A) nachts und bewegt sich damit in einem Bereich, der der Firma H. erhebliche Einschränkungen auferlegt.

Fünftens schließlich hatte der Rat der Antragsgegnerin durch die Beschränkung der Nutzungen, welche im allgemeinen Wohngebiet, zu denen der Antragsteller gehört, dafür Sorge getragen, daß die Wohnbevölkerung nicht gleichsam "von hinten", d. h. aus ihren Reihen heraus erheblichen Lärmbelastigungen ausgesetzt sein wird.

Die angegriffene Planung stößt auch nicht über jene Grenze vor, welche der Antragsgegnerin durch die Pflicht zur Wahrung gesunder Wohnverhältnisse gezogen ist. Die rechnerischen Ermittlungen von Dr. H. lassen nicht den Schluß zu, daß südlich und östlich des Planes nunmehr ungesunde Wohnverhältnisse anzutreffen sein werden. Dies ergibt sich im wesentlichen schon daraus, daß nach seinen Berechnungen die Nacht- und Tagwerte die für Mischgebiete geltenden Orientierungswerte im wesentlichen einhalten. Mischgebiete sind nach § 6 Abs. 1 BauNVO als Gebiete definiert, in denen Wohnen mit nicht wesentlich störender gewerblicher Nutzung zusammentritt. Nicht wesentlich störend ist indes eine Nutzung, welche - noch - nicht zu unzumutbaren, gesunde Wohnverhältnisse nicht mehr wahren Umständen führt. Soweit für das Grundstück des Antragstellers der Nachtwert für Mischgebiete um bis zu 1,0 dB(A) überschritten wird, liegt dies unterhalb der Hörbarkeitsschwelle und dürfte der Antragsgegnerin daher Anlaß sein, den Mittelwert nicht durch weitere Beschränkung der industriellen Nutzung (Verringerung der flächenbezogenen Schalleistungspegel) zu suchen.

Die Antragsgegnerin war nicht gehalten, sämtliche sich aus dem genannten Nebeneinander von reiner Wohnnutzung und industriellen Nutzungsabsichten ergebenden Konflikte abschließend und vollständig in dem Plan zu lösen. Im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Verfahren, welche für die Anlagen der Firma H. durchgeführt werden müssen, lassen sich in einer Art Feinschliff weitere Erleichterungen zum Vorteil des Antragstellers und der übrigen Wohnbevölkerung erreichen. Die damit eröffnete planerische Zurückhaltung geht hier nicht so weit, daß damit das konkurrierende Gebot der Konfliktlösung ausgehebelt und missachtet würde. Die Antragsgegnerin ist durch die tiefe Staffelung der flächenbezogenen Schalleistungspegel schon sehr weit in dem Bemühen fortgeschritten, die miteinander konkurrierenden Nutzungen zu einem gerechten Ausgleich zu bringen.

Insgesamt ist also zusammenfassend festzustellen: Auch wenn die Papierfabrik zwischenzeitlich aufgegeben worden war, mußte dies der Antragsgegnerin kein zwingender Anlaß sein, nunmehr eine Sanierung des Gebietes zum Vorteil der Wohnnutzung und zum einseitigen Nachteil industrieller Nutzungsabsichten vorzunehmen. Denn die Lärmimmissionen - um die es hier allein geht - erreichen durch die planerischen Festsetzungen in ihren "Spitzen" im wesentlichen allenfalls Mischgebieteniveau. Die erforderliche Mittelwertbildung zwischen den divergierenden Nutzungen hat nicht schematisch-mathematisch, sondern wertend zu geschehen.

Dabei dürfte die Antragsgegnerin berücksichtigen, daß ihr Flächennutzungsplan eine Fortsetzung der industriellen Nutzung vorsieht. Die tiefe Staffelung durch flächenbezogene Schalleistungspegel sowie eine ganze Reihe flankierender textlicher Festsetzungen stellen im Ergebnis sicher, daß die bestehenden Nutzungskonflikte qualitativ nicht wesentlich verschärft, sondern in etwa auf dem gleichen Niveau gehalten werden. Das kann nach den Vorschriften des BauGB hingenommen werden; diesem ist es nicht fremd, daß konkurrierende Nutzungen auch nach entsprechender Überplanung nebeneinander fortbestehen.

1- IV C 105.66 -, BVerwGE 34, 301, 309 = BRS 22 Nr. 4 = BauR 1970, 31.

4BVerwGE 84, 322, 332.

5BVerwGE 84, 322, 332