

VERMERK

an: Herrn Nils Jacobs, Hansestadt Stade

von: Dr. Martin Spieler, RA und FA für Verwaltungsrecht

Datum: 28.08.2020

Mandat: Az. 249/19

Betreff: **Strategie der Bauleitplanung zur planerischen Steuerung der Emissionsentwicklung in den elbseitigen Industriegebieten / Zusammenfassung der Ergebnisse**

1. Sachverhalt und Fragestellung

Im nordöstlichen Bereich des Stadtgebietes der Hansestadt Stade befindet sich eine historisch gewachsene und flächenmäßig große gewerblich und industriell genutzte Zone. Dieser im Folgenden insgesamt als „**elbseitige Industriegebiete**“ bezeichnete Bereich liegt (etwas vereinfacht) zwischen der Elbe im Osten und dem Obstmarschenweg / der Buxtehuder Straße im Westen und erstreckt sich von der Ortschaft Abbenfleth im Norden bis zu dem südlich der Schwinge gelegenen Standort des ehemaligen Kernkraftwerks.

Im nördlichen Bereich der elbseitigen Industriegebiete, **nördlich der Johann-Rathje-Köser-Straße**, befinden sich industrielle Nutzungen verschiedener Unternehmen. An der Elbe befinden sich Hafenanlagen. Im Bereich dieser Hafenanlagen beabsichtigen Investoren nach den derzeitigen Planungen die Errichtung eines **LNG-Terminals**. Der Bereich **südlich der Johann-Rathje-Köser-Straße** und nördlich der Schwinge wird durch die Chemieanlagen des ursprünglich ausschließlich durch das Unternehmen Dow genutzten Chemieparks geprägt. Dow betreibt auch weiterhin den ganz überwiegenden Teil der dort vorhandenen Chemieanlagen. Verschiedene einzelne Anlagen wurden mittlerweile allerdings an andere Unternehmen verkauft und werden von diesen dort betrieben. Dieser Bereich wird im Folgenden insgesamt dennoch weiterhin als „**Dow-Chemiepark**“ bezeichnet. Südlich der Schwinge befinden sich bislang keine industriellen Nutzungen. Dort befindet sich allerdings der Standort eines stillgelegten Kernkraftwerks.

Für die Bereiche der elbseitigen Industriegebiete wurden in der Vergangenheit verschiedene Bebauungspläne aufgestellt. Auf eine Darstellung der komplexen planungsrechtlichen Situation im Einzelnen wird verzichtet, da sie für die Zwecke dieser Stel-

lungnahme nicht erforderlich ist. Der überwiegende, bereits in den 1970er Jahren aufgestellte Teil der Bebauungspläne für die elbseitigen Industriegebiete enthält Festsetzungen zum Schallschutz (sog. Zaunwerte), die nach der mittlerweile ständigen Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte unwirksam sind. Soweit diese Bebauungspläne Gegenstand von verwaltungsgerichtlichen Verfahren waren, wurden sie deshalb von den Verwaltungsgerichten für unwirksam erachtet.

Nördlich, westlich und südlich der elbseitigen Industriegebiete befinden sich Ortschaften und weitere bauliche Nutzungen im Außenbereich. Die bebauten Ortslagen befinden sich teilweise im Geltungsbereich von Bebauungsplänen, teilweise handelt es sich um im Zusammenhang bebaute Ortsteile im Sinne des § 34 BauGB oder um Nutzungen im Außenbereich gem. § 35 BauGB. Insbesondere die den elbseitigen Industriegebieten am nächsten gelegenen bebauten Ortslagen sind als Innenbereichsflächen im Sinne des § 34 BauGB zu charakterisieren und weisen den Charakter **faktischer Dorf- oder Mischgebiete** im Sinne des § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 5 und § 6 BauNVO auf. In einzelnen Gebieten hat aufgrund neuer Wohnbauvorhaben bereits eine schleichende Umwandlung in faktische allgemeine Wohngebiete im Sinne des § 34 Abs. 2 BauGB i.V.m. § 4 BauNVO stattgefunden.

Diese **historisch gewachsene Gemengelage** stellt hohe Anforderungen an die Entwicklung von Nutzungen innerhalb und außerhalb der elbseitigen Industriegebiete. Dies gilt in erster Linie aufgrund der von den gewerblichen und industriellen Nutzungen innerhalb der elbseitigen Industriegebiete verursachten Lärmimmissionen.

Um die von den elbseitigen Industriegebieten ausgehenden Lärmemissionen planerisch zu steuern und eine angemessene Verteilung der verbliebenen oder frei werdenden Emissionspotentiale innerhalb des – großen – Bereichs der elbseitigen Industriegebiete sicherzustellen, hat die Hansestadt Stade gemeinsam mit der dort ansässigen Industrie den sog. **Rahmenplan Schallschutz** entwickelt. Wesentliches Ziel des Rahmenplans Schallschutz ist die Kontingentierung der zulässigen Schallemissionen innerhalb der elbseitigen Industriegebiete auf vertraglicher Grundlage. Die Ziele des Rahmenplans Schallschutz sind bislang im Bereich südlich der Johann-Rathje-Köser-Straße nicht in Form eines städtebaulichen Vertrags vereinbart worden und auch nicht durch verbindliche Bauleitplanung festgesetzt worden. Es handelt sich derzeit um eine städtebauliche Konzeption und von den Industriebetrieben ggf. freiwillig umzusetzende Maßnahme.

Nicht zuletzt vor dem Hintergrund der Veräußerung einzelner Anlagen des Dow-Chemieparks und der damit einhergehenden Erweiterung der Zahl der Industrieunternehmen zeichnet sich nach Überzeugung der Hansestadt Stade allerdings die Entwicklung ab, dass sich eine freiwillige Selbstverpflichtung der Industrie zur Einhaltung des Rahmenplans Schallschutz nicht über alle betroffenen Unternehmen hinweg erreichen lässt. Ohne rechtliche Sicherung der Emissionskontingentierung gemäß des Rahmenplans Schallschutz würde jedoch ein „Windhundrennen“ um die Ausnutzung der noch

zulässigen Schallemissionspotentiale innerhalb der elbseitigen Industriegebiete entstehen können, mit allen damit verbundenen negativen Folgen. Infolge der vorhandenen schutzbedürftigen Nutzungen außerhalb der elbseitigen Industriegebiete sind die Emissionspotentiale nach Maßgabe der TA Lärm begrenzt. Ein Windhundrennen um Emissionspotentiale soll insbesondere deshalb vermieden werden, weil Betriebe, die durch Investitionen in den Schallschutz zur Minderung der Schallemissionen beigetragen haben oder noch beitragen, nicht sicher sein könnten, die dadurch geschaffenen Emissionspotentiale selbst nutzen zu können. Städtebauliche wünschenswerte Investitionsanreize in Schallminderungsmaßnahmen würden verhindert.

Die Hansestadt Stade verfolgt deshalb das Ziel, die durch den Rahmenplan Schallschutz vorgesehene **angemessene Verteilung der Schallemissionspotentiale** innerhalb der elbseitigen Industriegebiete auf eine für alle dort ansässigen Betriebe bzw. Nutzungen verbindliche Grundlage zu stellen. Vor dem Hintergrund der in wesentlichen Teilen (wohl) unwirksamen Bauleitplanung für den Bereich der elbseitigen Industriegebiete stellt sich insbesondere die Frage, ob (und, wenn ja, wie) durch eine Überarbeitung und Erneuerung der Bauleitplanung dieses Ziel erreicht werden kann. In diesem Zusammenhang ist auch zu klären, ob sich die Bauleitplanung auf den Bereich der elbseitigen Industriegebiete beschränken kann, oder ob auch die bislang nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans liegenden im Zusammenhang bebauten Ortsteile in der Nachbarschaft der elbseitigen Industriegebiete überplant werden sollten, um den Gebietscharakter und die damit verbundene Zumutbarkeitsgrenze im Hinblick auf die Immissionsbelastung zu wahren.

Wir fassen im Folgenden die Ergebnisse der bisherigen Prüfung der genannten Fragen zusammen. Vor dem Hintergrund der zahlreichen Detailfragen, die sich aufgrund der Größe des Gebiets und der Komplexität der juristischen Fragestellungen stellen, gibt diese Stellungnahme einen Überblick zur **generellen Strategie** des weiteren Vorgehens. Darauf aufbauend bedarf es detaillierter Abstimmungen und Entscheidungen.

2. **Stellungnahme**

2.1 **Einführung**

2.1.1 **Wesentlicher Regelungsbedarf und Regelungsziele**

Nach den für den Rahmenplan Schallschutz durchgeführten Untersuchungen erreichen die aus den elbseitigen Industriegebieten hervorgerufenen Schallimmissionen bereits heute an verschiedenen Immissionsorten Beurteilungspegel in Höhe der in Dorf- oder Mischgebieten **zulässigen Immissionsrichtwerte**. Die noch verbliebenen Potentiale für Schallemissionen aus den elbseitigen Industriegebieten sind deshalb ein „knappes Gut“.

Wesentliches Regelungsziel der Hansestadt Stade für die zukünftige städtebauliche Steuerung ist deshalb die Sicherstellung einer angemessenen Verteilung und Sicherung der Emissionspotentiale für Betriebe bzw. für Teilflächen der elbseitigen Industriegebiete. Betrieben bzw. Anlagenbetreibern soll es ermöglicht und überlassen bleiben, ihre Emissionsanteile zu bewirtschaften. Bereits absehbare zukünftige Entwicklungen der industriellen Nutzung innerhalb und außerhalb der elbseitigen Industriegebiete in den Planungen sollen berücksichtigt werden, z.B. das geplante LNG-Terminal an der Elbe im nördlichen Bereich der elbseitigen Industriegebiete bzw. neue Gewerbegebiete an der Autobahn.

2.1.1 **Berücksichtigung des Schallschutzes bei der Erteilung von Genehmigungen / Emissionskontingentierung**

Die konkret einzuhaltenden Anforderungen an den Schallschutz bei der Realisierung von industriellen oder gewerblichen Anlagen oder sonstigen baulichen Anlagen ergeben sich aus den Anforderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und der Technischen Anleitung zum Schutz vor Lärm (TA Lärm). Sehr vereinfacht dargestellt kommt es immissionsschutzrechtlich nach Maßgabe der TA Lärm darauf an, dass die an einem schutzbedürftigen Immissionsort auftretende Gesamtbelastung des Schalls aus gewerblichen Anlagen bestimmte in Nr. 6.1 der TA Lärm geregelte Immissionsrichtwerte nicht überschreitet; die Höhe der Immissionsrichtwerte ist nach Baugebieten gestaffelt. Grundsätzlich ist ein Vorhaben immissionsschutzrechtlich zulässig, wenn die von ihm verursachten Schallimmissionen und die Vorbelastung an einem schutzbedürftigen Ort die Immissionsrichtwerte der TA Lärm einhalten.

Damit steht **jedem Vorhaben** grundsätzlich die Möglichkeit offen, das gesamte von der Vorbelastung bislang nicht in Anspruch genommene „Restkontingent“ bis zur Höhe des Immissionsrichtwertes **auszunutzen**. Das Immissionsschutzrecht enthält keine Rechtsgrundlagen, um ein denkbares „Windhundrennen“ verschiedener Vorhaben um verbliebene Immissionspotentiale zu verhindern. Rechtsgrundlagen zur Steuerung bzw. Verteilung von „Immissionsrechten“ enthält vielmehr nur das Bauplanungsrecht.

Die Hansestadt Stade kann durch einseitige, verbindliche Vorgaben also nur mit den Mitteln der **Bauleitplanung** in die weitere Entwicklung der elbseitigen Industriegebiete eingreifen.

Diese Vorgaben können konkret durch die sog. Geräuschkontingentierung (im Folgenden auch als „Emissionskontingentierung“ bezeichnet) erfolgen. Es ist in der Rechtsprechung seit vielen Jahren anerkannt, dass eine Geräuschkontingentierung durch Festsetzungen in Bebauungsplänen geregelt werden kann. Allerdings hat das BVerwG bereits im Jahr 1990 entschieden, dass als Rechtsgrundlage für solche Festsetzungen nicht § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, sondern nur **§ 1 Abs. 4 BauNVO** in Betracht kommt.

BVerwG, Urt. v. 18.12.1990 – 4 N 6.88, juris

Insbesondere aufgrund dieser Verweisung der Emissionskontingentierung auf die Rechtsgrundlage des § 1 Abs. 4 BauNVO kommt es bei der Festsetzung von Emissionskontingenten in Bebauungsplänen zu zahlreichen schwierigen Fragen, die die Rechtsprechung bereits vielfach beschäftigt haben. Das BVerwG hat allerdings in seinem Urteil vom 07.12.2017 (4 CN 7/16) für die Praxis nur mit Schwierigkeiten umsetzbare Anforderungen an die Festsetzung von Emissionskontingenten gestellt. Das BVerwG fordert u.a., es müsse zumindest ein **Teilgebiet** hinreichender Größe **ohne Emissionsbeschränkung** (oder mit ausreichend hohen Emissionskontingenten) geben, damit dort die Ansiedlung potentiell jedes nach der BauNVO in diesem Gebiet allgemein zulässigen Betriebs ermöglicht werde.

2.2 Optionen zur Realisierung der Planungsziele

In Abstimmungsgesprächen mit der Hansestadt Stade wurden bereits verschiedene strategische Möglichkeiten zur Erreichung der Planungsziele besprochen. Dabei wurden drei grundsätzlich denkbare Optionen des weiteren Vorgehens identifiziert:

- der vollständige Verzicht auf eine Bauleitplanung („Null-Varante“);
- die Bauleitplanung für Teilbereiche der elbseitigen Industriegebiete;
- die Bauleitplanung für sämtliche Bereiche der elbseitigen Industriegebiete.

Die Vor- und Nachteile dieser Optionen werden im Folgenden zusammengefasst.

2.2.1 Null-Variante / städtebaulicher Vertrag

Verzichtet die Hansestadt Stade auf eine Bauleitplanung, ist im Fall von Klagen Dritter gegen Bau- oder immissionsschutzrechtliche Genehmigungen davon auszugehen, dass ein Teil der für die elbseitigen Industriegebiete geltenden Bebauungspläne von Gerichten wegen fehlerhafter Festsetzungen zum Schallschutz insgesamt oder zumindest hinsichtlich dieser Festsetzungen als unwirksam angesehen werden. Für den flä-

chenmäßig überwiegenden Teil der elbseitigen Industriegebiete würde sich die Zulässigkeit von baulichen und gewerblichen Anlagen im Hinblick auf den Schallschutz (nur) nach Maßgabe der TA Lärm richten. Im Ergebnis wäre das im Sachverhalt beschriebene Windhundrennen zwangsläufige Folge des Verzichts auf eine Bauleitplanung.

Eine angemessene Verteilung von „Emissionsrechten“ ließe sich in diesem Fall nur durch vertragliche Vereinbarungen mit den Betrieben bzw. Grundstückseigentümern innerhalb der elbseitigen Industriegebiete sicherstellen. Es ist aber gerade die Erkenntnis der Hansestadt Stade, dass eine **freiwillige** Anerkennung des Rahmenplans Schallschutz aufgrund der zunehmenden Heterogenität der Anlagenbetreiber und Investoren nicht dauerhaft gesichert werden kann. Darüber hinaus ist der Aufwand erheblich, entsprechende vertragliche Vereinbarungen mit **wechselnden Betreibern und Grundstückseigentümern** dauerhaft einheitlich zu regeln.

Der Verzicht auf die Bauleitplanung durch die Hansestadt Stade ist deshalb im Ergebnis keine vorzugswürdige Handlungsoption.

2.2.2 Steuerung durch Bauleitplanung – allgemeine Anforderungen

Da nur die Bauleitplanung der Hansestadt Stade die verbindliche Steuerung ermöglicht, bedarf es einer planerischen Lösung zur Verteilung der Emissionsrechte in den elbseitigen Industriegebieten, konkret durch die Gliederung des Gebiets nach § 1 Abs. 4 BauNVO.

Die Größe des betroffenen Gebietes und der dort vorhandenen unterschiedlichen gewerblichen und industriellen Nutzungen setzen die Aufstellung mehrerer Bebauungspläne voraus. Die Überplanung des gesamten Bereiches der elbseitigen Industriegebiete durch **einen einzigen Bebauungsplan** wäre zwar rechtlich zulässig, aber nicht empfehlenswert. Das – dann – durchzuführende Bebauungsplanverfahren würde überfrachtet und zeitlich in die Länge gezogen. Die **Fehleranfälligkeit** und das Risiko einer Unwirksamkeit wären höher. Eine **Aufteilung** der Planung in mehrere Bebauungspläne ist deshalb **geboten**. Zu klären ist, ob die Bauleitplanung den gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete erfassen sollte oder ob einzelne Bereiche trotz mutmaßlich unwirksamer früherer Planungen davon ausgenommen und gem. § 34 BauGB der baulichen Entwicklung nach Maßgabe dieser Vorschrift überlassen bleiben können. Als von der Bauleitplanung auszunehmender Bereich käme insbesondere der Dow-Chemiepark in Betracht.

Für beide Varianten (vollständige oder teilweise Überplanung) gilt, dass die Aufstellung qualifizierter Bebauungspläne gem. § 30 Abs. 1 BauGB für die Umsetzung der städtebaulichen Ziele der Hansestadt Stade nicht, jedenfalls nicht insgesamt erforderlich sein wird, sondern **einfache Bebauungspläne ausreichend** sind. Soweit sich das

Regelungsziel auf die Emissionskontingentierung beschränkt, können und sollten nur die dafür erforderlichen Festsetzungen getroffen werden. In welchen Bereichen ggf. weitergehende Festsetzungen in Bebauungsplänen sinnvoll oder erforderlich sind, bedarf noch der näheren Prüfung.

Für die Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 BauNVO bedarf es in einfachen Bebauungsplänen jedenfalls der Regelung der Art der baulichen Nutzung durch Festsetzung von Baugebieten. Darüber hinaus bedarf es der konkreten Gliederung nach § 1 Abs. 4 BauNVO, also der Bestimmung der Emissionskontingente innerhalb der Baugebiete und im Verhältnis der Baugebiete zueinander.

Daraus ergibt sich außerdem, dass der **Rahmenplan Schallschutz** als städtebauliches Konzept im Sinne des § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB Bindeglied und Grundlage aller Bebauungspläne sein wird. Deshalb bedarf es eines aktualisierten Rahmenplans Schallschutz. Dieser ist als Planungsgrundlage vor oder gleichzeitig zu den ersten Bebauungsplänen zu erarbeiten.

Für das weitere Vorgehen der Hansestadt Stade folgt daraus bereits allgemein:

- Die Steuerung der angemessenen Verteilung der Emissionsrechte in den elbseitigen Industriegebieten hat durch eine Emissionskontingentierung im Wege der Bauleitplanung zu erfolgen.
- Grundlage der Bauleitplanung muss ein aktualisierter Rahmenplan Schallschutz für den gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete sein.

2.2.3 Steuerung durch Bauleitplanung – Emissionskontingentierung

Soweit bislang ersichtlich, wird die größte Schwierigkeit bei der Überarbeitung des Rahmenplans Schallschutz (neben der Ermittlung der Emissionsdaten) in der **Ermittlung ausreichend großer Teilflächen** der Baugebiete liegen, die unbeschränkt bleiben bzw. mit Emissionskontingenten ausgestattet werden können, die eine Realisierung von Gewerbebetriebe aller Art (bzw. im GE von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben aller Art) ermöglichen. Bei der Aufstellung des Rahmenplans Schallschutz sind deshalb Lösungsmöglichkeiten für die Gliederung der Baugebiete (intern oder gebietsübergreifend) zu prüfen und zu erarbeiten.

2.3 Rechtliche Vorteile und Nachteile der Planungsoptionen

Für die beiden in Betracht kommenden Optionen der Bauleitplanung, nämlich die Überplanung (nur) eines Teilbereichs der elbseitigen Industriegebiete mit Ausnahme des Dow-Chemieparks einerseits und der vollständigen Überplanung andererseits ergeben sich die im Folgenden zusammengefassten Vor- und Nachteile.

2.3.1 Bebauungspläne mit Ausnahme des Bereichs des Dow-Chemieparks

Wesentlicher Vorteil des Verzichts der Aufstellung eines Bebauungsplans für den Bereich des Dow-Chemieparks wäre die Reduzierung des mit der Bauleitplanung verbundenen Aufwands. Darüber hinaus bliebe dem Dow-Chemiepark bzw. dessen Verwaltung eine höhere Flexibilität im Rahmen der Eigenverwaltung.

Diesen Vorteilen stehen allerdings auch – wesentliche – **Nachteile** gegenüber. In erster Linie besteht ein rechtliches Risiko, dass **die mit der Bauleitplanung bezweckte Vermeidung des „Windhundrennens“ für den Bereich des Dow-Chemieparks scheitert**, mit Folgen für die gesamte Überplanung der elbseitigen Industriegebiete. Da sich die Anlagen innerhalb des Dow-Chemieparks im Falle des Verzichts auf eine Bauleitplanung nicht im Geltungsbereich eines Bebauungsplans befinden würden, unterlägen die dortigen Anlagen und zukünftigen Vorhaben nämlich nicht der Emissionskontingentierung. Ob die (an anderer Stelle) durch Bebauungsplan festgesetzten Emissionskontingente als (planbedingte) Vorbelastung in Genehmigungsverfahren für außerhalb des Bebauungsplans geplante Anlagen zu berücksichtigen wären, ist zwar rechtliche nicht abschließend geklärt, aber jedenfalls zweifelhaft. Vor diesem Hintergrund besteht nach hier vertretener Auffassung ein relevantes rechtliches Risiko, dass bei Verzicht auf eine Überplanung des Gebiets des Dow-Chemieparks das Ziel der angemessenen Verteilung der noch verbliebenen Emissionspotentiale innerhalb der elbseitigen Industriegebiete insgesamt hinfällig wäre.

2.3.2 Emissionskontingentierung für alle Bereiche der elbseitigen Industriegebiete

Die **lückenlose Überplanung** der elbseitigen Industriegebiete zur Festsetzung von Emissionskontingenten erlaubt es demgegenüber, die angemessene Verteilung von Emissionskontingenten im gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete verbindlich zu regeln.

Den Vorteilen steht der Nachteil des höheren Planungsaufwands und des entsprechend höheren Zeitbedarfs für die Realisierung einer Gesamtplanung gegenüber. Darüber hinaus ist im Falle der Überplanung des gesamten Bereichs der elbseitigen Industriegebiete zu berücksichtigen, dass sich (insbesondere) für die bislang im wesentlichen un bebauten Flächen östlich des Landesschutzdeichs trotz der bereits erfolgten Ausweisung dieser Flächen als Bauland **Anforderungen an den naturschutzrechtlichen Ausgleich** der (erneuten) Überplanung ergeben können.

2.3.3 Zwischenergebnis

Wir empfehlen, den gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete in die Emissionskontingentierung einzubeziehen. Wird in Teilbereichen auf die Emissionskontingentierung verzichtet, besteht ein Risiko, dass sich die mit der Emissionskontingentierung verfolgten Ziele im gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete (gar) nicht realisieren ließen.

Da die Bebauungspläne zur Festsetzung einer Emissionskontingentierung nicht gleichzeitig aufgestellt werden müssen, bedarf es einer Entscheidung über den räumlichen Geltungsbereich der einzelnen Pläne und der Reihenfolge ihrer Aufstellung. Die Entscheidung kann nach den städtebaulichen Erfordernissen erfolgen. Berücksichtigt werden kann, ob in Teilbereichen weitergehende Festsetzungen im Bebauungsplan getroffen werden sollen.

2.3.4 Möglichkeiten zur Sicherung der Bauleitplanung

Für den Fall einer vollständigen Überplanung der elbseitigen Industriegebiete zum Zwecke der Emissionskontingentierung durch mehrere Bebauungspläne stellt sich die weitere Frage, ob für den Zeitraum bis zur Inkraftsetzung des letzten Bebauungsplans hinreichende Möglichkeiten zur Absicherung der städtebaulichen Ziele der Hansestadt Stade bestehen. Unseres Erachtens bieten die einer Gemeinde zur Verfügung stehenden Instrumente zur Sicherung ihrer Bauleitplanung, also die Möglichkeit zum **Erllass einer Veränderungssperre nach § 14 BauGB und zur Beantragung der Zurückstellung eines Baugesuchs nach § 15 BauGB**, hinreichende Möglichkeiten, um den Planungen der Hansestadt Stade widersprechende Bauvorhaben zu verhindern.

Wird ein Genehmigungsantrag für ein Vorhaben gestellt, das den vorgesehenen Zielen der Emissionskontingentierung widerspricht, kann die Hansestadt Stade **in Reaktion auf diesen Antrag** von den ihr zustehenden Möglichkeiten zur Änderung ihrer Bauleitplanung Gebrauch machen und diese Planung durch eine Veränderungssperre sichern kann

vgl. nur BVerwG, Urt. v. 19.02.2004 – 4 CN 16.03, juris, Rdnr. 30

Daraus folgt, dass es weder erforderlich ist, den Aufstellungsbeschluss für Bebauungspläne zur Umsetzung der Emissionskontingentierung noch Veränderungssperren bis zu einem bestimmten Zeitpunkt zu fassen bzw. zu erlassen. Der **vorsorgliche** Erlass von Veränderungssperren wäre vor dem Hintergrund der begrenzten Geltungsdauer von Veränderungssperren (max. 4 Jahre) auch **nicht sinnvoll**. Aufstellungsbeschlüsse und Veränderungssperren können und sollten deshalb außerhalb der dafür von der Hansestadt Stade normalerweise vorgesehenen Zeitplanung nur dort und erst dann erlassen werden, nachdem der Emissionskontingentierung widersprechende Vorhaben zur Genehmigung beantragt werden.

Die zentralen Ziele der Bauleitplanung (Emissionskontingentierung) stehen für alle Bereiche der elbseitigen Industriegebiete bereits zu Beginn des ersten Bebauungsplanverfahrens weitgehend fest, weil zunächst die Überarbeitung des Rahmenplans Schallschutz für alle Bereiche der elbseitigen Industriegebiete erfolgen muss.

2.4 Berücksichtigung der Planungen für ein LNG-Terminal

Die Überplanung des gesamten Bereichs der elbseitigen Industriegebiete umfasst auch das geplante Vorhaben der Errichtung eines LNG-Terminals. Das Genehmigungsverfahren ist bei der Aufstellung der Bebauungspläne zu berücksichtigen.

2.5 Zum Erfordernis einer Bauleitplanung außerhalb der Industriegebiete und zum Umgang mit Genehmigungsanträgen

2.5.1 Städtebauliche Situation und Risiken

Der Gebietscharakter der faktischen Baugebiete außerhalb der elbseitigen Industriegebiete ist für den Bestand und die weitere Entwicklung der elbseitigen Industriegebiete von hoher Bedeutung. Dort befinden sich die Immissionsorte, die für die Beschränkung der Schallemissionen aus den elbseitigen Industriegebieten maßgeblich sind. Ändert sich der Gebietscharakter und damit auch der nach der TA Lärm dort geltende Immissionsrichtwert, kann dies unmittelbare Auswirkungen auf die Genehmigungsfähigkeit von Anlagen und die Festsetzung von Emissionskontingenten in den elbseitigen Industriegebieten haben.

Die in der geringsten Entfernung zu den elbseitigen Industriegebieten liegende Gebiete sind heute teilweise als faktisches Dorfgebiet (MD), faktisches Mischgebiet (MI) oder teilweise bereits als faktische WA-Gebiete zu beurteilen. Gemäß Nr. 6.1 d) der TA Lärm gilt in Misch- und Dorfgebieten ein Immissionsrichtwert von 45 dB(A) in der Nacht und 60 dB(A) am Tag. In einem faktischen allgemeinen Wohngebiet ist demgegenüber ein Immissionsrichtwert in Höhe von 40 dB(A) in der Nacht und 55 dB(A) am Tag einzuhalten, wenn in einem heute als MD oder MI zu qualifizierenden Gebiet die **Wohnnutzung ein solches Übergewicht** erlangen würde, dass die gewerblichen Nutzungen nicht mehr als prägend angesehen werden könnten, kann der Gebietscharakter „kippen“. Deshalb stellt sich die Frage, ob die Hansestadt Stade dieser Entwicklung entgegenwirken muss, indem sie ihr Einvernehmen für geplante Wohnnutzungen – soweit möglich – versagt und den bestehenden Gebietscharakter ggf. sogar mit den Mitteln der Bauleitplanung sichern sollte.

2.5.2 Kein Erfordernis von städtebaulichen Maßnahmen der Hansestadt Stade

Der Hansestadt Stade bliebe die Möglichkeit, von ihren Instrumenten der **Bauleitplanung** Gebrauch zu machen, um den Erhalt der Dorf- bzw. Mischgebiete zu sichern.

Auch die Aufstellung von Bebauungsplänen zur vorsorglichen Verhinderung des „Kippens“ des Gebietscharakters eines der faktischen Dorf- und Mischgebiete in ein allgemeines Wohngebiet ist nach unserer Überzeugung aber **nicht erforderlich**.

Es ist nämlich zu berücksichtigen, dass es sich bei der örtlichen Situation (historisch gewachsenes Nebeneinander von elbseitigen Industriegebieten und dem Wohnen dienenden Gebieten) um eine sog. **Gemengelage** im Sinne der Nr. 6.7 der TA Lärm handelt. Dafür sprechen die überwiegenden Gründe und auch die zuständige Immissions-schutzbehörde (Gewerbeaufsichtsamt) geht nach unseren Informationen vom Vorliegen einer Gemengelage aus. Nach Ziffer 6.7 der TA Lärm kann bei Gemengelagen der Immissionsrichtwert für das zum Wohnen dienende Gebiet auf einen geeigneten **Zwischenwert** erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist und die Anlagenbetreiber den Stand der Lärminderungstechnik einhalten.

3. Ergebnisse

Die bisherige Bewertung kommt zu folgenden Ergebnissen:

- Die Steuerung der angemessenen Verteilung der Emissionsrechte in den elbseitigen Industriegebieten hat durch eine Emissionskontingentierung im Wege der Bauleitplanung zu erfolgen.
- Grundlage der Bauleitplanung muss ein aktualisierter Rahmenplan Schallschutz für den gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete sein.
- Weil der aktualisierte Rahmenplan Schallschutz Grundlage für alle folgenden Schritte der Bauleitplanung ist, muss die Aktualisierung prioritär erfolgen.
- Im Anschluss an die (oder auch zeitweise parallel zur) Aktualisierung des Rahmenplans Schallschutz ist die Emissionskontingentierung durch Aufstellung von Bebauungsplänen umzusetzen. Die Planung kann durch einfache Bebauungspläne erfolgen, sofern nicht in bestimmten Gebieten weitergehende städtebauliche Ziele bestehen. Einen bestimmten Zeitpunkt, zu dem mit der Bauleitplanung (spätestens) begonnen werden sollte, gibt es aus rechtlicher Sicht nicht. Maßgeblich dafür ist das Risiko von Entwicklungen in den zu planenden Bereichen, die den städtebaulichen Vorstellungen der Hansestadt Stade widersprechen.
- Wir empfehlen, den gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete in die Emissionskontingentierung einzubeziehen. Wird in Teilbereichen auf die Emissionskontingentierung verzichtet, besteht ein relevantes Risiko, dass Anlagenbetreiber dort die Möglichkeit hätten, für andere Gebiete vorgesehene Emissionskontingente auszunutzen. Die mit der Emissionskontingentierung verfolgten Ziele im gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete ließen sich ggf. (gar) nicht realisieren.

- Bereits während der Erarbeitung eines aktualisierten Rahmenplans Schallschutz für den gesamten Bereich der elbseitigen Industriegebiete bieten die Instrumente des BauGB der Hansestadt Stade hinreichende Möglichkeiten zur Sicherung ihrer städtebaulichen Ziele der Emissionskontingentierung. Eine parallele Aufstellung aller Bebauungspläne zur Emissionskontingentierung ist nicht erforderlich.
- Die Zulassung von Wohnbauvorhaben außerhalb der elbseitigen Industriegebiete ist aus rechtlicher Sicht jedenfalls dann unproblematisch, wenn es sich nicht um heranrückende Wohnbebauung handelt, die zu einer Verschärfung der Immissionssituation führen kann.