

■ Editorial

Die heutige Ausgabe der ISU-Nachrichten bewegt sich einmal mehr im Überschneidungsbereich zwischen Immissionsschutz und Städtebau. Es geht um die Frage, ob und unter welchen Voraussetzungen die Darstellung zulässiger Immissionswerte – z.B. für Gerüche – im FNP möglich ist, und welche Wirkung im Sinne einer planerischen Konfliktlösung für die Siedlungsentwicklung oder die Steuerung unerwünschter Vorhaben mit dieser Darstellung erzielt werden kann.

Die praktische Bedeutung resultiert nicht zuletzt aus leidvoller eigener Erfahrung mit Bebauungsplänen im ländlichen Raum, die in jüngster Zeit immer häufiger daran kranken, dass durch die Nachbarschaft geruchsemittierender Betriebe auf

der einen, und schutzbedürftiger (Wohn-)Bebauung auf der anderen Seite, eine vernünftige bauliche Entwicklung mancher Dörfer kaum noch möglich ist.

Eine Lösung der Problematik könnte auf der Ebene der vorbereitenden Bauleitplanung liegen, wenn im Zuge der Aufstellung der Flächennutzungspläne künftig in zu erwartenden Konfliktfällen frühzeitig z.B. auch Geruchsausbreitungsrechnungen für die Landwirtschaft und sonstige Störquellen durchgeführt würden. Dies war in der Vergangenheit – auch mit Verweis auf die mangelnde Umsetzungsmöglichkeit sich hieraus ergebender Regelungserfordernisse im FNP – allenfalls die Ausnahme.

Thema

Landwirtschaft kontra Freizeit und Erholung

Lösung von Interessenkonflikten durch die Darstellung von Immissionsgrenzwerten im Flächennutzungsplan?



Mit der Einführung der Umweltprüfung und des Umweltberichts durch das EAG Bau und die jüngere Rechtsprechung wurden die Anforderungen, die per Gesetz in diesem Bereich an die Bauleitplanung gestellt werden, nochmals präzisiert und die Verantwortung der Kommunen gestärkt. Die Gemeinde legt danach für jeden Bauleitplan selbst fest, in welchem Umfang und Detaillierungsgrad die Ermittlung der Umweltbelange für die Abwägung erforderlich ist. Die Formulierung, dass sich die Umweltprüfung auf das bezieht, was "nach gegenwärtigem Wissensstand und allgemein anerkannten Prüfmethoden sowie nach Inhalt und Detaillierungsgrad des Bauleitplans angemessenerweise verlangt werden kann",



lässt viele Spielräume offen, zeigt aber zugleich, dass die Prüfung auch im Rahmen der Flächennutzungsplanung weiter gehen kann und vielleicht sogar muss, als vielfach angenommen.

Der Trennungsgrundsatz des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

Das für die Bauleitplanung maßgebliche Gebot der Konfliktbewältigung wird im Hinblick auf den Immissionsschutz durch den in § 50 BImSchG formulierten Trennungsgrundsatz konkretisiert. Danach sind Baugebiete mit schutzbedürftigen Nutzungen von emittierenden oder störanfälligen Nutzungen

räumlich zu trennen. Schutzbedürftig sind vor allem die dem Wohnen dienenden Gebiete (§§ 2-4a BauNVO), die der Erholung dienenden Sondergebiete (§ 10 BauNVO) sowie einzelne Einrichtungen wie z.B. Schulen, Alten- und Pflegeheime, Wohnheime, Krankenhäuser oder auch Einrichtungen für Freizeit und Erholung.

Während bei der Überplanung bestehender Gemengelagen das Nebeneinander verschiedenartiger Nutzungen oft akzeptiert wird und der Trennungsgrundsatz hier keine strikte Geltung besitzt, darf der Plangeber bei Neuplanungen nicht ohne zwingenden Grund selbst die Grundlage für Konflikte schaffen. Dies geschieht in der Praxis häufig dennoch, z.B. dadurch, dass in einen immissionsträchtigen Bereich eine störempfindliche Gebietsart "hineingeplant" wird oder umgekehrt eine potenziell emittierende Nutzungsart in der Nähe eines Wohngebiets entsteht. Durch die Ausweisung von Misch- oder Dorfgebieten wird in solchen Fällen vielerorts versucht, das Problem der gegenseitigen Beeinträchtigung zu umgehen. Da dies in jüngerer Zeit aber regelmäßig von den Gerichten als "Etikettenschwindel" gerügt wird, ist davor eingehend zu warnen, denn eine "Nivellierung" der Gebietsarten untereinander und gegeneinander durch eine Art "Mittelwertbildung" hat bei einer Überprüfung kaum Bestand. Vielmehr sollte bereits auf der Ebene des Flächennutzungsplans konkret untersucht werden, welche Probleme zu erwarten sind und wie diese zumindest vom Grundsatz her gelöst werden können, auch wenn eine planerische Feinsteuerung erst im Zuge der Bebauungsplanung erfolgt.

Das Entwicklungsgebot des Baugesetzbuches – Möglichkeiten und Grenzen für den Flächennutzungsplan

Gemäß § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB sind Bebauungspläne aus dem FNP zu entwickeln. Aus diesem Ableitungszusammenhang folgt, dass Darstellungen des FNP zunächst als "Entwicklungsgrundlage" dienen und noch nicht den Bestimmtheitsgrad besitzen dürfen, der für Festsetzungen eines Bebauungsplans typisch ist. Der FNP weist ebenenspezifisch ein relativ grobmaschiges Raster auf, das auf Verfeinerung angelegt ist.

Dies drückt sich auch in der Formulierung des § 5 Abs. 1 Satz 1 BauGB aus, in dem es heißt, dass "Im Flächennutzungsplan ... für das ganze Gemeindegebiet die ... Art der Bodennutzung ... in den Grundzügen darzustellen" ist. Was aber sind nun diese "Grundzüge der Planung" und wo finden sie ihre Grenzen? Nach § 5 Abs. 2 BauGB werden als mögliche Darstellungen des FNP z.B. auch die "besondere Art" oder das "allgemeine Maß" der baulichen Nutzung (Nr. 1), "Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen" (Nr. 6) u.ä. beschrieben und diese Aufzählung ist durch den Zusatz "insbesondere" nicht einmal abschließend.

Kann demnach z.B. eine Gemeinde auch mit dem Ziel einer stärkeren Förderung der fremdenverkehrsbezogenen Entwicklung im FNP Immissionsgrenzwerte für bestimmte Nutzungen darstellen oder entsprechende Vorranggebiete ausweisen? Was beispielsweise für die Steuerung von Windkraftanlagen mit der Möglichkeit "Konzentrationszonen" für deren Ansiedlung zu bilden, seit längerem planerische Praxis ist, könnte in diesem Fall also auch für die Umsetzung anderer Entwicklungsabsichten dienen. Da z.B. Gerüche nach § 3 BlmSchG unter bestimmten Voraussetzungen als "erhebliche Belästigungen" einzustufen sind und diese einer so definierten Entwicklungsabsicht entgegen stehen könnten, spricht einiges für diese These. Auf der anderen Seite sind solche Darstellungen jedoch unter Umständen bereits so konkret, dass sie keine Möglichkeit einer planerischen Ausgestaltung im Bebauungsplan mehr erkennen lassen und damit unzulässig sein könnten, weil sie dem Entwicklungsgebot widersprechen.

In einem kürzlich vor dem Bundesverwaltungsgericht entschiedenen Fall ging es um eine solche Planung. Die betreffende Kommune hatte nämlich zum Schutz ihrer touristischen Einrichtungen für drei abgestufte Schutzzonen innerhalb des Gemeindegebiets bereits im FNP einzuhaltende Immissionswerte für Gerüche und Stäube definiert. Ziel der Darstellung war es, vorhandene und geplante Kur- und Erholungseinrichtungen vor negativen Einflüssen - z.B. den Immissionen aus der Massentierhaltung - zu schützen. Das Plangebiet wurde daher als "Fläche für Erholungs-, Kur- und Freizeitzwecke" ausgewiesen. Zudem wurden drei definierte Schutzniveaus dargestellt. In Zone I sollten nach dem Planungswillen der Gemeinde bestehende Gewerbe- und landwirtschaftliche Betriebe eine im Wesentlichen aus der "Geruchsimmissionsrichtlinie (GIRL)" des LAI abgeleitete Geruchsschwelle (1 Geruchseinheit/cbm Luft) in 200 m Entfernung zum Emissionsschwerpunkt eines Betriebes nur in maximal 3 % der Jahresstunden überschreiten dürfen. In Zone II wurde ein Wert von maximal 8% und in Zone III von 10% der Jahresstunden festgeschrieben. Für neue Betriebe oder Anlagen wurden nochmals strengere Schwellen definiert. Ähnlich wurde für "zulässige" Staubkonzentrationen verfahren.

Ein Geflügelhalter, der einen Bauvorbescheid für einen Stall mit 29.990 Mastgeflügelplätzen im Außenbereich begehrte und unter Bezugnahme auf die Darstellungen des FNP, die ihm als öffentlicher Belang entgegen gehalten wurden, eine Ablehnung erhielt, klagte dagegen. Sein Argument, das Vorhaben sei nach § 35 Abs. 1 Nr. 1 privilegiert, da es einem landwirtschaftlichen Betrieb diene und ihm keine öffentlichen Belange entgegenstünden, fand nach einem anders lautenden erstinstanzlichen Urteil vor dem zuständigen OVG Gehör. Die Darstellungen des FNP seien – so der erkennende Senat – unwirksam. Es sei vor allen Dingen nicht möglich, derart detaillierte Regelungen in einen FNP aufzunehmen. 1)





Die Grundzüge und die Bestimmtheit der Planung sowie das Erfordernis eines gemeindeweiten Konzepts als Grundlage des Flächennutzungsplans

Das Bundesverwaltungsgericht hob das Urteil schließlich auf, denn es argumentierte anders. Zutreffend sei, dass im FNP nur die Planungs*grundzüge* dargestellt werden können, was sich aus dem Wortlaut des BauGB eindeutig ergebe. Die Darstellungen dürfen danach aber auch nicht hinter den Grundzügen zurückbleiben und müssen auf einem gesamträumlichen Entwicklungskonzept für das Gemeindegebiet basieren. Es ergeben sich jedoch keine starren, von der jeweiligen planerischen Konzeption der Gemeinde unabhängige Grenzen für Inhalt, Regelungstiefe und Aussageschärfe des FNP. In manchen Fällen können durchaus auch parzellenscharfe Darstellungen – z.B. von Flächenbegrenzungen oder Trassenverläufen – erforderlich sein, um die Grundzüge der Planung überhaupt erst mit der gebotenen Bestimmtheit darstellen zu können.

Dieses Prinzip kann durchaus auch für die Festlegung von Werten, die die Emission bestimmter Betriebe begrenzen sollen, übertragen werden, da auf diese Weise die zulässige Art der Bodennutzung im Plangebiet (vorbereitend) geregelt werden kann. Welche Darstellungen hierbei noch zu den "Grundzügen" der Planung gehören, hängt laut BVerwG nicht vom Grad ihrer Bestimmtheit ab, sondern davon, ob sie den Bezug zur jeweiligen städtebaulichen Konzeption "für das ganze Gemeindegebiet" (§ 5 Abs. 1 Satz 1) wahren. Dazu gehört es in der Regel, die einzelnen Bauflächen und die von Bebauung freizuhaltenden Gebiete einander zuzuordnen. Unter dieser Voraussetzung können durchaus auch Grenzwerte für Geruchsimmissionen festgelegt werden. ²⁾

Konsequenzen des Urteils für künftige Darstellungen im Flächennutzungsplan

Dieses aktuelle Urteil hat unter Umständen weit reichende Konsequenzen, denn es geht deutlich über das hinaus, was bislang für zulässig erachtet wurde. Darstellungen im FNP gehören nämlich ungeachtet ihres Bestimmtheitsgrades zu den Grundzügen der Art der Bodennutzung, wenn sie der Bewältigung eines Nutzungskonfliktes dienen, der eine über die unmittelbar betroffenen Flächen hinausgehende Bedeutung für das dem FNP zugrunde liegende gesamträumliche Entwicklungskonzept der Gemeinde hat. Dies könnte künftig auch für die Lösung anderer Problemfälle von Bedeutung sein und den Stellenwert des Flächennutzungsplans stärken. Zu beachten bleibt jedoch, dass die Gemeinde nicht jeden beliebigen Nutzungskonflikt zum Gegenstand ihres Entwicklungskonzeptes machen und dadurch ins Einzelne gehende Darstellungen auf der Ebene des FNP rechtfertigen kann. Solch detaillierte und konkrete Darstellungen müssen erforderlich sein, um einen Nutzungskonflikt von grundlegender Bedeutung für ihre gesamträumliche Entwicklung planerisch zu bewältigen. Außerdemist von Belang, ob die Regelungen in das System der zweistufigen Planung aus vorbereitendem und verbindlichem Bauleitplan passen. In dem zugrunde liegenden Fall sah das BVerwG keinen diesbezüglichen Konflikt, da die Aufstellung eines Bebauungsplans für einen Geflügelmaststall im Außenbereich ohnehin nicht vorgesehen ist und die Bestimmungen des § 35 über privilegierte Vorhaben quasi als "Planersatz" gelten.³⁾ In anderen Situationen, insbesondere dann, wenn sich zur Problemlösung ein Bebauungsplanverfahren anbietet oder gar aufdrängt, kann das u.U. anders aussehen.

Der nicht abschließende Katalog des § 5 Abs. 2 BauGB begründet aber in Einzelfällen durchaus die Befugnis einer Kommune zu konkreten Planaussagen in ihrem FNP, die nicht wesentlich weniger ins Detail gehen, als die Festsetzungen eines Bebauungsplans. So muss sie sich z.B. bei der Darstellung der für die Bebauung vorgesehenen Flächen nicht auf die Ausweisung von Bauflächen und Baugebieten beschränken, sondern kann neben der Art der baulichen Nutzung auch Grundund Geschossflächenzahl, die Zahl der Vollgeschosse und die gewollte Höhe baulicher Anlagen regeln. Gemäß § 5 Abs. 2 Nr. 6 kann sie außerdem Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des BlmSchG definieren.

Die Darstellungsmöglichkeiten werden jedoch generell durch die abschließende Aufzählung des § 9 Abs. 1 BauGB begrenzt. Aussagen, die nicht Gegenstand einer zulässigen Festsetzung in einem Bebauungsplan werden können, sind auch im FNP unzulässig. Wie eng diese Schranken auszulegen sind, ließ das BVerwG allerdings offen. Es stellte lediglich klar, dass Emissions- und Immissionsgrenzwerte keine Vorkehrungen im Sinne von § 5 Abs. 2 Nr. 6 oder § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB sind. Flächen, auf denen die Emissionen von Betrieben bestimmte Grenzwerte nicht überschreiten dürfen, können dennoch nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 – nämlich als Flächen für Nutzungsbeschränkungen, d.h. als Flächen, auf denen Nutzungsbeschränkungen notwendig sind – dargestellt werden.

Grundzüge der Privilegierung und Planungsvorbehalt

Im Außenbereich darf sich die plangebende Kommune grundsätzlich darauf beschränken, die städtebauliche Entwicklung durch den FNP zu steuern. Das in § 35 vorgesehene Entscheidungsprogramm erweist sich in den meisten Fällen als ausreichend, um die dort auftretenden Konfliktlagen angemessen beurteilen und regeln zu können.

Das gilt insbesondere, wenn – wie im konkreten Fall – über die Zulässigkeit eines Standortes im Außenbereich zu entscheiden ist, der per Gesetz als privilegiert gilt. Die Gemeinde ist insoweit nicht darauf verwiesen, ihre planerischen Vorstellungen durch Erlass eines weite Teile des Außenbereichs erfassenden Bebauungsplans zur Geltung zu bringen. Sie ist auch nicht darauf beschränkt, für Vorhaben nach § 35 Abs. 1 Nr. 2 bis 6 Konzentrationszonen mit den Rechtsfolgen des Abs. 3 Satz 3 auszuweisen. Der Gesetzgeber hat mit dem sogenannten "Planungsvorbehalt" im nachträglich eingefügten § 35 Abs. 3 Satz 3 nämlich nur einen *zusätzlichen* Weg bezeichnet, durch Darstellungen im FNP die Zulässigkeit privilegierter Vorhaben im Außenbereich zu steuern.

Mit der Frage, inwieweit es sich bei einer Massentierhaltung von 29.990 Tieren noch um ein privilegiertes Vorhaben handelt, das einem landwirtschaftlichen Betrieb dient (§ 35 Abs. 1 Nr. 1), hat sich das Gericht leider nicht befasst. ⁴⁾

Anders als der Bebauungsplan ist der FNP für sich betrachtet keine rechtssatzmäßige Regelung zulässiger Bodennutzungen. Eine unmittelbare, die Zulässigkeit privilegierter Nutzungen ausschließende Wirkung, können seine Darstellungen nicht entfalten. Als Ausdruck der in ihm niedergelegten planerischen Vorstellungen der Gemeinde können Darstellungen des FNP jedoch die Bedeutung eines der Zulässigkeit von Vorhaben im Außenbereich entgegenstehenden öffentlichen Belangs haben.

Da der Gesetzgeber mit der Privilegierung diese Vorhaben im Außenbereich nur *allgemein* für zulässig erklärt hat, ohne jedoch eine Entscheidung über den konkreten Standort zu treffen, können einem privilegierten Vorhaben nur *konkrete standortbezogene* Aussagen im FNP als öffentlicher Belang entgegenstehen. Darstellungen des FNP für den Außenbereich müssen mithin, um öffentliche Belange hinreichend genau definieren zu können, eine im Wege der Bebauungsplanung nicht weiter konkretisierungsbedürftige Standortentscheidung enthalten. ⁵⁾

Die Bedeutung der fehlerfreien Abwägung

Soweit die Gemeinde die betroffenen Belange bereits bei der Aufstellung des FNP fehlerfrei ermittelt und abgewogen hat, können diese im Rahmen der nachvollziehenden Abwägung – bei der Genehmigungsbehörde oder auch vor Gericht – nicht anders gewichtet werden. Dies stärkt die Eigenverantwortung der Kommunen und macht deutlich, wie wichtig der Abwägungsvorgang auch bereits in der vorbereitenden Bauleitplanung ist. Zu prüfen ist jedoch, ob ein späteres Vorhaben ggf. von den der grobmaschigeren planerischen Abwägung zugrunde liegenden tatsächlichen Annahmen in wesentlichen Punkten abweicht, insofern also "atypisch" ist, und ob sonstige Umstände vorliegen, die nicht Gegenstand der planerischen Abwägung (im FNP) waren und die somit das Gewicht der gemeindlichen Planungsvorstellungen mindern. ⁶⁾

Die relative "Wirkungsschwäche" des FNP in solchen Fällen unterscheidet ihn beispielsweise auch bei der Grenzwertdarstellung von solchen Immissionsgrenzwerten, die in Konkretisierung des Begriffs "schädliche Umwelteinwirkungen" durch Rechtssatz, etwa durch Verordnung auf der Grundlage des BImSchG, festgelegt sind. Ruft ein privilegiertes Vorhaben derartige schädliche Umwelteinwirkungen hervor oder wird es ihnen ausgesetzt, muss sich dieser entgegenstehende öffentliche Belang (§ 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 3 BauGB) wegen seiner Qualität als Rechtssatz bei der Abwägung gegenüber den Interessen des Bauherrn durchsetzen, während das bei den aus dem FNP resultierenden Immissionswerten nicht zwangsläufig der Fall ist.

Aus dem zitierten Urteil des BVerwG folgt, dass das Gewicht der Darstellung von den tatsächlichen Gegebenheiten (hier: aufgrund welcher geplanten Entwicklung die Fläche für Erholungs-, Kur- und Freizeitzwecke in der betroffenen Zone konkret unter Schutz gestellt wurde) abhängig ist. Danach ist regelmäßig zu prüfen, ob und inwieweit die nähere Umgebung die maßgeblichen Qualifikationsmerkmale (hier: Eignung für die Erholung oder Vorhandensein oder zumindest nachvollziehbare Planung entsprechender Einrichtungen) auf-

weist oder diese realistisch erreichen kann. Schließlich ist von Bedeutung, ob und in welcher Weise diese Schutzziele durch ein bestimmtes Vorhaben beeinträchtigt würden.

Anmerkungen

- 1) Urteil des OVG Niedersachsen vom 18. Juni 2003 (BauR 2004, 459)
- 2) BVerwG, Urteil vom 18.08.2005 4 C 13.04
- 3) Im strittigen Fall (Stall im Außenbereich) wurde u.a. eingewendet, der FNP dürfe mit Blick auf das Entwicklungsgebot nicht den Bestimmtheitsgrad der Festsetzungen eines Bebauungsplans annehmen. Hierzu urteilte das BVerwG, dass diese Argumentation voraussetze, dass die Gemeinde zur Konkretisierung der Darstellungen des FNP auch tatsächlich einen Bebauungsplan erlasse. Für den Außenbereich gelte diese Planungsabfolge aber nicht, denn er bedürfe definitionsgemäß keiner weiteren Konkretisierung, da hier durch die Regelungen des § 35 BauGB bereits eine hinreichende gesetzliche Bestimmung zu den zulässigen Nutzungen ergangen sei, die eine weitergehende Planung entbehrlich mache.
- 4) Am Ausgang des Urteils hätte sich voraussichtlich aber auch dann nichts geändert, wenn das Gericht zu der Überzeugung gelangt wäre, dass es sich hier nicht mehr um Landwirtschaft im Sinne des § 201 BauGB handelt. Dann nämlich hätten die Bestimmungen des § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB Geltung erlangt, nach denen auch Vorhaben privilegiert sind, die aufgrund ihrer nachteiligen Auswirkungen nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen.
- 5) Für den entschiedenen Fall bedeutet das, dass die im FNP dargestellte Fläche für Erholungs-, Kur- und Freizeitzwecke mit den auf ihr geltenden Nutzungsbeschränkungen eine solche konkrete standortbezogene Aussage ist, die einem privilegierten Vorhaben als öffentlicher Belang entgegenstehen kann. Die Nutzungsbeschränkungen sind mit einer positiven Planung, nämlich der Ausweisung einer Zone, die in besonderem Maße der Erholung von Kur- und Feriengästen dienen soll, verbunden. Diese Fläche soll nicht nur wie der Außenbereich im Allgemeinen neben den privilegiert zulässigen Nutzungen auch der Erholung dienen, sondern die Nutzung zu Erholungszwecken soll vielmehr gegenüber anderen privilegierten Nutzungen in bestimmtem Umfang Vorrang erhalten.
- 6) Insoweit ist insbesondere zu berücksichtigen, dass der FNP stärker als Bebauungspläne – von der tatsächlichen städtebaulichen Entwicklung über seinen Gültigkeitszeitraum abhängig ist. Dies kann dazu führen, dass sich das Gewicht seiner Aussagen bis hin zum Verlust der Aussagekraft abschwächt. Unter diesen Voraussetzungen könnten im Rahmen der nachvollziehenden Abwägung auch im FNP genau festgelegte Immissionsgrenzwerte ihre Bedeutung als entgegenstehender öffentlicher Belang einbüßen.

Unser Service

Eine vollständige Fassung des zitierten Urteils des BVerwG können Sie gerne kostenlos bei uns anfordern. Eine E-Mail an k.zimmermann@i-s-u.de oder ein Anruf in unserem Büro Bitburg unter der Telefon-Nummer (06561) 944901 genügt.

Impressum

isu-Nachrichten ist eine Veröffentlichung von isu Immissionsschutz, Schalltechnik und Umweltberatung. Alle Rechte vorbehalten. Vervielfältigungen, auch auszugsweise, Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen zu kommerziellen Zwecken nur mit schriftlicher Genehmigung der isu Bitburg.

Herausgeber

isu Immissionsschutz, Schalltechnik und Umweltberatung Am Tower 14, 54634 Bitburg/Flugplatz

Redaktion

Dipl.-Ing. Andreas Gutschank, Dipl.-Ing. Klaus Zimmermann

DTP-Realisation

BohnFoto&Design, 54636 Trimport

Copyright

Inhalte, Konzept und Layout unterliegen dem Urheberrecht.



Immissionsschutz, Schalltechnik und Umweltberatung