

Schriften zum Umweltrecht

Band 9

Immissionsschutz und Bauleitplanung

**Ein Beitrag zur dogmatischen Harmonisierung der beiden Rechtsbereiche
sowie zur Kritik der Typisierungsmethode**

**Von
Ingo Kraft**



Duncker & Humblot · Berlin

INGO KRAFT

Immissionsschutz und Bauleitplanung

Schriften zum Umweltrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. Michael Kloepfer, Trier

Band 9

Immissionsschutz und Bauleitplanung

**Ein Beitrag zur dogmatischen Harmonisierung der beiden Rechtsbereiche
sowie zur Kritik der Typisierungsmethode**

Von
Ingo Kraft



Duncker & Humblot · Berlin

CIP-Titelaufnahme der Deutschen Bibliothek

Kraft, Ingo:

Immissionsschutz und Bauleitplanung: e. Beitr. zur dogmat.
Harmonisierung d. beiden Rechtsbereiche sowie zur Kritik d.
Typisierungsmethode / von Ingo Kraft. – Berlin: Duncker u.
Humblot, 1988

(Schriften zum Umweltrecht; Bd. 9)

Zugl.: Würzburg, Univ., Diss., 1987

ISBN 3-428-06392-9

NE: GT

Alle Rechte vorbehalten

© 1988 Duncker & Humblot GmbH, Berlin 41

Satz: Klaus-Dieter Voigt, Berlin 61

Druck: Berliner Buchdruckerei Union GmbH, Berlin 61

Printed in Germany

ISBN 3-428-06392-9

GRATIAM PARENTIBUS

Planung ist die Ersetzung des Zufalls durch den Irrtum.
Dem Zufall sind wir aber schutzlos ausgeliefert,
während wir als Planende immerhin die Möglichkeit haben,
vom größeren zum kleineren Irrtum fortzuschreiten.

Robert Nef

Vorwort

Nach den Untersuchungen von Schmidt-Abmann zum „Umweltschutz in der Raumplanung“¹ und Erbguths Abhandlung „Immissionsschutz und Landesplanung“² ist die vorliegende Arbeit darauf angelegt, die Lücke monographischer Aufarbeitung für das Verhältnis der untersten Stufe raumbezogener Planung zum Immissionsschutz auszufüllen, befaßt sich also mit den immissionsschutzspezifischen kommunalen Kompetenzen und Instrumenten. Weiterhin ist sie im Zusammenhang mit der in neuerer Zeit aufgenommenen Diskussion zu Konkurrenzproblemen verschiedener administrativer Verfahren zu sehen, die aus Kompetenzüberschneidungen infolge der doppelten Berücksichtigung identischer materiellrechtlicher Gesichtspunkte resultieren.

Diese Arbeit wurde im Sommersemester 1987 von der Hohen Juristischen Fakultät der Bayerischen Julius-Maximilians-Universität zu Würzburg als Dissertation angenommen. Dem Verfasser ist es ein besonderes Bedürfnis, seinem Doktorvater Prof. Dr. Hasso Hofmann seinen aufrichtigen Dank für die großzügige Förderung auszusprechen. Auch Prof. Dr. Alexander Blankenagel, der sich der Mühe der Zweitbegutachtung unterzogen hat, dankt der Verfasser an dieser Stelle herzlich für die wertvollen weiterführenden Ratschläge.

Würzburg, im Juni 1987

Ingo Kraft

¹ DÖV 79, 1; auch veröffentlicht in: Neue Entwicklungen im Öffentlichen Recht, hrsg. von Thomas Berberich, Wolfgang Holl und Kurt-Jürgen Maß, S. 419, Stuttgart u. a. 1979.

² Aktuelle Fragen im Verhältnis beider Rechtsgebiete, Münster 1982.

Inhaltsverzeichnis

Teil I

Immissionsschutzrechtliche Instrumente der Bauleitplanung und ihre Anwendung

I. Das immissionsschutzrechtliche Programm der Novelle zum Bundesbaugesetz aus dem Jahr 1976 und der Neubekanntmachung der Baunutzungsverordnung 1977	15
1. Die spezifisch immissionsschutzbezogenen Rechtsänderungen im Bundesbaugesetz und ihre Entwicklung im Gesetzgebungsverfahren	15
2. Die für den Immissionsschutz relevanten Rechtsänderungen der Baunutzungsverordnung 1977	16
3. Die Programmatik des Normgebers	17
a) Der Trend vom repressiven zum präventiven Immissionsschutz	18
b) Die Notwendigkeit differenzierter planerischer Instrumente	18
c) Die Harmonisierung mit dem Bundes-Immissionsschutzgesetz	19
II. Der Implementationsgrad der immissionsschutzbezogenen Festsetzungen im Bebauungsplan	19
1. § 9 I Nr. 23 BBauG	19
2. § 9 I Nr. 24 BBauG	20
3. § 1 IV und V BauNVO	20
III. Gelöste Probleme und offene Fragen	21
1. § 9 I Nr. 23 BBauG	21
a) Das Festsetzungsgebiet	21
b) Gegenstand des Verwendungsverbots	22
c) Das potentielle Konkurrenzverhältnis der Festsetzungen nach § 9 I Nr. 23 BBauG mit dem Anschluß- und Benutzungszwang und die Frage nach der Vereinbarkeit von Verwendungsverböten mit Art. 14 GG ..	24
d) Die Rechtslage nach dem Baugesetzbuch	27
e) Konkurrierende Vorschriften	28
aa) § 49 I Nr. 4 BImSchG	28
bb) Art. 10 I BayImSchG	30
2. § 9 I Nr. 24 BBauG	31
a) Die Schutzflächen	31
b) Der Anlagen- und der Vorkehrungsbegriff und ihr Verhältnis zueinander	32

aa) Anlagen	32
bb) Vorkehrungen und Anlagen – Ober- und Unterbegriff oder exklusives Verhältnis der Begriffe zueinander?	33
cc) Vorkehrungen	35
c) Emissions- und Immissionsgrenzwerte als Vorkehrungen nach der grammatikalischen Auslegung und im Funktionszusammenhang mit dem Baugenehmigungsverfahren?	37
d) Die Rechtslage nach dem Baugesetzbuch	42
3. § 1 IV BauNVO	44
a) Die horizontale Gliederung und ihre Abgrenzung von anderen Institutionen der BauNVO	44
b) Die immissionsschutzrelevanten Gliederungskriterien	45
aa) Besondere betriebs- oder anlagenbezogene Bedürfnisse	45
bb) Besondere betriebs- oder anlagenspezifische Eigenschaften	46
4. § 1 V, IX BauNVO	48
5. Grenzwerteinheiten im Rahmen bauleitplanerischer Festsetzungen	50
a) Lärmgrenzwerte	50
aa) Immissionsgrenzwerte	50
(1) Meßtechnik	50
(2) Berechnung	51
(3) Ausschöpfungsproblematik	52
(4) Anlagenbezogene Immissionsgrenzwerte?	53
bb) Festsetzung von Emissionsgrenzwerten	53
(1) Berechnung	54
(2) Auseinandersetzung mit der Kritik	55
b) Luftverunreinigungsgrenzwerte	57

Teil II

Das Verhältnis von Bauleitplanungs- und Immissionsschutzrecht

I. Der bisherige Anknüpfungspunkt der „Erforderlichkeit“ in § 9 I BBauG ...	59
II. Formaler und funktioneller Vergleich der Bauleitplanung mit dem immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren	61
1. Charakter	62
2. Modalitäten der Entscheidungsprozesse	63
a) Die Bauleitplanung	63
b) Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren	67
3. Partizipation	70
a) Die Bauleitplanung	70

Inhaltsverzeichnis	13
b) Das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren	76
4. Ergebnis	79
III. Das materielle Verhältnis von Bauleitplanungs- und Immissionsschutzrecht – Kollision oder Verzahnung der Bestimmungen?	79
1. Konkretisierung des Erheblichkeitsbegriffes in § 3 I BImSchG	79
2. Die situationsbezogene Komponente im Erheblichkeitsbegriff	81
3. Der Rang des immissionsschutzrechtlichen Bezugs auf die tatsächliche Lage	82
4. Das Rangverhältnis von Emissionsgrenzwertfestsetzungen im Bebauungs- plan zu den Bestimmungen der Technischen Anleitungen	84
a) Bauleitplanerische Emissionsgrenzwerte und der Stand der Technik	84
b) Divergenz und Konkurrenz der Grenzwerte	86
5. Ergebnis und kritische Würdigung der dem Baugesetzbuch zugrundelie- genden Konzeption	89
IV. Festsetzungsrecht oder Festsetzungspflicht von immissionsschutzbezogenen Maßnahmen im Bebauungsplan?	92
1. Problemstellung im Verhältnis von Bauleitplanung und immissionsschutz- rechtlichem Genehmigungsverfahren	92
2. Exkurs: Das Verhältnis von Bauleitplanung und atomrechtlichem Geneh- migungsverfahren	93
3. Lösung für das Verhältnis von Bauleitplanung und immissionsschutz- rechtlichem Genehmigungsverfahren	94
V. Die Durchsetzung und Überwachung der im Bebauungsplan festgesetzten immissionsschutzrechtlichen Grenzwerte	96
1. Die Durchsetzung	96
a) Fall der Neuplanung	96
aa) Genehmigungsbedürftige Anlagen	96
bb) Nicht-genehmigungsbedürftige Anlagen	97
b) Fall der Überplanung unter Berücksichtigung des Bestandsschutzes ..	97
2. Die Überwachung	102

Teil III

Immissionsschutzrechtliche Vorgaben für die bauleitplanerische Zulässigkeit von Vorhaben – Die Typisierungsmethode –

I. Gegenstand der Untersuchung	103
II. Exkurs: Allgemeine Probleme der Typisierung	104

1. Typisierung auf Gesetzgebungsebene und ihre verfassungsrechtliche Würdigung	104
2. Typisierung bei der Rechtsanwendung	107
a) Typisierung und Subsumtion	107
b) Die Untersuchungsmaxime (§ 24 VwVfG)	109
c) Durchbrechungen der Untersuchungsmaxime?	110
III. Kritik an der (baurechtlichen) Typisierungsmethode	110
1. Die Vorschriften der BauNVO als Typisierungsgrundlage	110
2. Die Zweifel an der Leistungsfähigkeit der gewählten Typenklasse	112
3. Das Baugenehmigungsverfahren – ein typischer Fall für Typisierungen? ..	113
4. Die Ausgestaltung der Typisierungsmethode als unwiderlegbare Vermutung und die Befreiungsproblematik	114
Schrifttumsverzeichnis	117

Anmerkung:

Zur Erläuterung der verwendeten Abkürzungen wird auf *Kirchner*, Abkürzungsverzeichnis der Rechtssprache, verwiesen.

TEIL I

Immissionsschutzrechtliche Instrumente der Bauleitplanung und ihre Anwendung

I. Das immissionsschutzrechtliche Programm der Novelle zum Bundesbaugesetz aus dem Jahr 1976 und der Neubekanntmachung der Baunutzungsverordnung 1977

1. Die spezifisch immissionsschutzbezogenen Rechtsänderungen im Bundesbaugesetz und ihre Entwicklung im Gesetzgebungsverfahren

Die 1976 mit der Neufassung des BBauG eröffnete Darstellungsmöglichkeit des § 5 II Nr. 6¹ und die damit korrespondierenden Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 I Nr. 24, 2. und 3. Halbsatz sowie die Regelungsmöglichkeit der Nr. 23² waren im Zeitpunkt ihrer Einführung ein absolutes Novum für die Bauleitplanung und konnten daher an keine bisherige Tradition anknüpfen. Die daraus resultierende Unsicherheit beim Betreten instrumentellen Neulands für die Bauleitplanung spiegelt sich in den im Gesetzgebungsverfahren vorgenommenen Änderungen wider. Jede der drei genannten Vorschriften weicht im letztendlichen Gesetzeswortlaut von der Formulierung in der Regierungsvorlage ab.

Aus dem Regierungsentwurf³ für § 5 II Nr. 6 BBauG, der wie folgt lautete:

„Flächen, auf denen Nutzungsbeschränkungen oder Vorkehrungen zum Schutz der Bevölkerung notwendig sind“,

wurde:

„die Flächen für Nutzungsbeschränkungen oder für Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom ...“.

Der Regierungsentwurf⁴ für § 9 I Nr. 24 BBauG sah in Anknüpfung an die Nr. 14 a. F. folgende Festsetzungsmöglichkeit vor:

¹ Art. 1 Nr. 8 lit. c des Gesetzes zur Änderung des Bundesbaugesetzes vom 18. 8. 1976, BGBl. I, S. 2221 (2224).

² Art. 1 Nr. 10 lit. a des in FN 1 genannten Gesetzes, BGBl. I, S. 2221 (2224).

³ Regierungsvorlage zur Novellierung des BBauG, BT-Drucks. 7/2496, S. 6 allerdings als Nr. 5a des § 5 II BBauG.

⁴ In der Regierungsvorlage, BT-Drucks. 7/2496, S. 7 war das noch die Nr. 21 zu § 9 I BBauG.

„die von der Bebauung freizuhaltenen Schutzflächen und ihre Nutzung sowie die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor Einwirkungen und die Anlagen und Vorkehrungen bei Nutzungen, welche die Sicherheit oder die Gesundheit der Allgemeinheit oder der Nachbarschaft gefährden oder beeinträchtigen können, insbesondere durch störende Einwirkungen wie Lärm, Erschütterungen, Staub und Abgase;“.

Dieser Formulierungsvorschlag wurde gestrafft, so daß der geltende Gesetzeswortlaut wie folgt lautet:

„die von der Bebauung freizuhaltenen Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden Vorkehrungen;“.

Diesen eher nur präzisierenden Änderungen in der Formulierung steht eine substantielle Erweiterung des Anwendungsbereiches bei § 9 I Nr. 23 BBauG gegenüber, der als Nr. 20 der Regierungsvorlage⁵ folgende Festsetzung ermöglichen sollte:

„Gebiete, in denen bestimmte Anlagen, die die Luft erheblich verunreinigende Stoffe verwenden, nicht errichtet werden dürfen;“.

Im weiteren Gesetzgebungsverfahren wurde der einschränkende Anlagenbezug fallengelassen, und die Festsetzungsgrundlage vom tatbestandlichen Anknüpfungspunkt der lediglich neue Emissionsquellen erfassenden Errichtung abgekoppelt, so daß heute festgesetzt werden können:

„Gebiete, in denen bestimmte, die Luft erheblich verunreinigende Stoffe nicht verwendet werden dürfen;“.

Diese Modifikationen im legislatorischen Prozeß sollen gemeinsam mit der immissionsschutzrechtlichen Bedeutung der Novellierung des BBauG im Jahre 1976 gewürdigt werden.

2. Die für den Immissionsschutz relevanten Rechtsänderungen der Baunutzungsverordnung 1977

Bei der 1977 neu bekanntgemachten Baunutzungsverordnung⁶ wurden gegenüber dem Rechtszustand von 1968⁷ immissionsschutzrechtlich relevante Regelungen geändert bzw. neu eingebracht. Die jetzt in § 1 IV BauNVO niedergelegte Gliederungsmöglichkeit von Baugebieten „nach Art

⁵ BT-Drucks. 7/2496, S. 7.

⁶ Verordnung über die bauliche Nutzung der Grundstücke (Baunutzungsverordnung – BauNVO) in der Fassung der Bekanntmachung vom 15. 9. 1977, BGBl. I, S. 1763, zuletzt geändert durch die 3. Verordnung zur Änderung der Baunutzungsverordnung vom 19. 12. 1986, BGBl. I, S. 2665.

⁷ Dabei handelte es sich um die Baunutzungsverordnung nach der Bekanntmachung vom 26. 11. 1968, BGBl. I, S. 1237 in der berichtigten Fassung vom 20. 12. 1968, BGBl. 1969 I, S. 11.

der zulässigen Nutzung“ (Nr. 1) bzw. „nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften“ (Nr. 2) war vorher noch bei den einzelnen Gebietsarten normiert und wurde in den Allgemeinen Teil vorgezogen. Darüber hinaus wurde der Anwendungsbereich auf weitere Baugebiete der BauNVO erstreckt, und der Regelungsbereich in § 1 IV 2 BauNVO durch die gebietsübergreifende Gliederungsmöglichkeit für Gewerbe- und Industriegebiete erweitert. Für den Immissionsschutz kann das in § 1 IV 1 Nr. 2 BauNVO geregelte Gliederungskriterium, das auf die „Art der Betriebe und Anlagen und deren besondere Bedürfnisse und Eigenschaften“ abzustellen erlaubt, fruchtbar gemacht werden. Neu in die Bau-nutzungsverordnung wurden die Regelungen des § 1 V und IX aufgenommen. In der Synopse kann danach festgesetzt werden, daß

- bestimmte Arten von Nutzungen, die nach §§ 2, 4 bis 9 und 13 allgemein zulässig sind, nicht zulässig sein sollen;
- wenn besondere städtebauliche Gründe dies rechtfertigen, nur bestimmte Arten der in den Baugebieten allgemein oder ausnahmsweise zulässigen baulichen oder sonstigen Anlagen zulässig oder nicht zulässig sind; oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

Die Vorgeschichte dieser Festsetzungsgrundlagen ist lang.⁸ Eine diesen Regelungen entsprechende Normierung konnte sich schon im Verordnungsgebungsverfahren für die Baunutzungsverordnung 1962 nicht durchsetzen, da eine Abkehr von möglichst einheitlichen Verhältnissen der Zulässigkeit der baulichen Anlagen in den einzelnen Baugebieten, wie sie die Verordnungsermächtigung des § 2 VIII BBauG angeblich intendierte, befürchtet wurde. Diese Vorschriften waren auch bei der Verordnungsgebung im Jahr 1977 umstritten, da insbesondere die Wirtschaft hierin zu weitgehende Eingriffsmöglichkeiten in die unternehmerische Dispositionsfreiheit erblickte. Dennoch wurden diese Regelungen Verordnungsinhalt, da man die herkömmlichen bauleitplanerischen Instrumente angesichts des weiten Geltungsbereiches der Baunutzungsverordnung von der Kleinstgemeinde bis zur Großstadt mit ihren unterschiedlichen Gestaltungsbedürfnissen wohl mit Recht nicht für anpassungsfähig genug hielt.

3. Die Programmatik des Normgebers

Bei der Schaffung spezifisch immissionsschutzbezogener bauleitplanerischer Instrumente war ein ganzes Bündel von Motiven wirksam, das näher zu durchleuchten ist.

⁸ Vgl. die Dokumentation von *Bielenberg* in: Ernst / Zinkahn / Bielenberg, § 1 BauNVO, Rdnr. 2b.