

**Rechtsgutachten**  
**im Auftrag des**  
**Ministeriums für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr**  
**des Landes Brandenburg**  
**über Auswirkungen von Truppenübungsplätzen**  
**auf die**  
**städtebauliche Planung und die planungsrechtliche Zulässigkeit**  
**von Vorhaben**

**erstellt von**

**Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky**

**und**

**Akad. Dir. Dr. rer. pol. Porger**

**Juli 2001**

<b>A. Inhaltsübersicht</b>	
<b>B. Sachverhalt.....</b>	<b>5</b>
I.    Beschreibung der Lärmimmissionslage.....	5
II.   Rechtliche Standpunkte der beteiligten Behörden.....	7
III.  Darstellung des planungsrechtlichen Ist-Zustands.....	10
<b>C. Gutachtenfragen.....</b>	<b>13</b>
<b>D. Gutachterliche Stellungnahme.....</b>	<b>15</b>
I.    Welches sind die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung und den Betrieb von Truppenübungs Plätzen?.....	15
1.    Übernahme von ehemaligen DDR-Truppenübungsplätzen durch den Bund.....	15
2.    Erfordernis der Anhörung der betroffenen Kommunen.....	17
II.   Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen der vermögens- und sachenrechtlichen Übernahme sowie der Errichtung und dem Betrieb von Truppenübungsplätzen.....	18
III.  Können sich aus der kommunalen Planungshoheit Abwehrensprüche gegenüber der Bundeswehr ergeben, soweit durch die Nutzung des Truppenübungsplatzes die kommunale Stadtentwicklung erheblich eingeschränkt oder ausgeschlossen wird?.....	19
IV.  Welche rechtliche Bedeutung hat die Begründung eines Nutzungsverhältnisses an Grundstücksflächen als Truppenübungsplatz für die Landes- und Regionalplanung und für die Bauleitplanung .....	21
1.    Bedeutung der Begründung eines Nutzungsverhältnisses an Grundstücksflächen als Truppenübungsplatzes für die Landes- und Regionalplanung.....	21
2.    Bedeutung der Begründung eines Nutzungsverhältnisses an Grundstücksflächen als Truppenübungsplatz für die Bauleitplanung.....	24
V.    Folgen aus der staatlichen Schutzpflicht angesichts der Beurteilungs- und Prognoseunsicherheit hinsichtlich der durch tieffrequenten Lärm möglicherweise entstehenden Gefahren Anforderungen an das staatliche Handeln? Wenn ja welche?.....	26
1.    Reichweite der staatlichen Schutzpflicht.....	26
2.    Ausfüllung der staatlichen Schutzpflicht durch § 5 Abs. 1 Nr. 1 (umweltrechtliche Schutzpflicht) und Nr. 2 BImSchG (Vorsorgepflicht).....	29

3.	Zusammenhang zwischen dem Rechtsbegriff der schädlichen Umwelteinwirkungen und der Schutz- und der Vorsorgepflicht.....	30
4.	Technische Normen zur Erfassung und Bewertung von Schießlärm im Hinblick auf die Schutz- und die Vorsorgepflicht.....	30
5.	Maßstabsproblematik hinsichtlich der Bestimmung der Anforderungen der Schutz- und der Vorsorgepflicht bezüglich tieffrequentem Schießlärm bei großkalibrigen Waffen.....	31
VI.	Lassen sich die Schutz- und die Vorsorgeanforderungen im Schnittfeld zwischen Bauleitplanung und Immissionsschutz durch nachträgliche Anordnungen gemäß § 17 BImSchG gewährleisten?.....	36
VII.	Das in der Bauleitplanung zugrunde zu legende Lärmschutzniveau bei von Truppenübungsplätzen ausgehenden tieffrequenten Lärmimmissionen.....	39
1.	Planungsrelevanz des in der TA-Schießlärm zugrundegelegten Lärmschutzniveaus?.....	39
2.	Unterscheidung zwischen Lärmschutzanforderungen für die Errichtung und den Betrieb von Truppenübungsplätzen und für die Bauleitplanung.....	40
VIII.	Sind Verzichtserklärungen von Bauherrn in städtebaulichen Vereinbarungen hinsichtlich der Einhaltung von Immissionswerten verbindlich und wenn ja, wo verlaufen deren Grenzen?.....	47
IX.	In welchem funktionellen Verhältnis stehen die städtebauliche Planung und die bauordnungsrechtlichen Verfahren hinsichtlich der Lärmbewältigung?.....	49
X.	Unter welchen Voraussetzungen können in der Nähe von Truppenübungsplätzen in Bebauungsplänen Neubaugebiete, insbesondere für die Wohnbebauung, ausgewiesen werden? Welche Möglichkeiten der planungsrechtlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen gibt es und welche Grenzen sind dabei zu beachten?.....	51
XI.	Wie ist im Rahmen der Bauleitplanung mit der Beurteilungsunsicherheit und der Prognoseunsicherheit hinsichtlich Lärmmessungen, insbesondere bei tieffrequentem Lärm von Truppenübungsplätzen, umzugehen?.....	63
XII.	Unter welchen Voraussetzungen sind Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen zulässig, in denen die Belange des Lärmschutzes gar nicht bzw. nicht ausreichend behandelt bzw. gelöst	

worden sind?.....	64
XIII. Welche rechtlichen Grenzen sind bei der planungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen im unbeplanten Innenbereich zu beachten?.....	66
XIV. Welche rechtlichen Grenzen sind bei der planungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen im Außenbereich zu beachten?.....	72
XV. Inwieweit kann die lärmbezogene Konfliktbewältigung bei überwiegend tieffrequentem Schießlärm dem Vorhabenzulassungsverfahren überlassen werden?.....	76
XVI. Welche bauordnungsrechtlichen Möglichkeiten bestehen, wenn die lärmbezogene Konfliktbewältigung auf der Ebene des Bauplanungsrechts rechtsfehlerhaft nicht vorgenommen bzw. rechtsfehlerfrei der Vorhabenzulassung überlassen worden ist?.....	78
<b>E. Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen sind aus den gefundenen Ergebnissen für die Lärmbewältigung im Beziehungsgefüge zwischen Planung und Betrieb eines Truppenübungsplatzes abzuleiten?.....</b>	<b>79</b>

## **B. Sachverhalt**

### **I. Beschreibung der Lärmimmissionslage um die Truppenübungsplätze Kietz und Lehnin**

Das Land Brandenburg ist ein Bundesland, in dem sich eine Vielzahl von Truppenübungsplätzen befindet. Bei diesen Übungsplätzen handelt es sich zumeist um großräumige Gebiete, die zum Teil bereits vor dem Zweiten Weltkrieg, durchweg jedoch in der Zeit der ehemaligen DDR militärisch für Zwecke der damaligen Nationalen Volksarmee und der Streitkräfte des Warschauer Paktes, insbesondere der Sowjetischen Streitkräfte, genutzt wurden und die heute vom Bund für Zwecke der Bundeswehr und der NATO in Anspruch genommen werden. Von der Bundeswehr werden diese Flächen für alle Zwecke der militärischen Geländeausbildung genutzt; diese reichen von Gefechtsübungen des Heeres mit Infanteriewaffen über Schießübungen von Artillerie und Panzern bis zu Luft-Boden-Schießübungen der Luftwaffe.

Aufgrund der Großräumigkeit der Truppenübungsplätze befinden sich in ihrem unmittelbaren Umfeld häufig Orte oder Ortsteile, deren Bebauung zum Teil bis unmittelbar an die Grenzen der militärisch genutzten Flächen reicht. Dementsprechend wird die Wohnnutzung in diesen Orten und Ortsteilen vielfach in ganz erheblichem Maße durch Schießlärm des teilweise unmittelbar danebenliegenden Truppenübungsplatzes beeinträchtigt. So haben etwa Geräuschpegelmessungen beim Panzerschießen mit dem Leopard II (120 mm-Kanone) an verschiedenen Immissionsorten im Umfeld des Truppenübungsplatzes Kietz in einer Entfernung von 6.300 m maximale C-bewertete Schalldruckpegel (LCmax) von 93,8 außen und 78,6 bzw. 82,3 innen sowie Ereignispegel (CSEL) von 87,3 außen und 73,5 bzw. 81,3 innen ergeben; an einem anderen Immissionsort unmittelbar an der Grenze des Truppenübungsplatzes betragen die entsprechenden Werte in einer Entfernung von 3.200 m zum Immissionsort 93,9 außen und 85,3 bzw. 79 innen für den maximalen C-bewerteten Schalldruckpegel und 88,6 außen und 81 bzw. 73,3 innen für den Ereignispegel. Nach einem auf einer schalltechnischen Untersuchung des Truppenübungsplatzes Kietz im Auftrag des Bundesministeriums der Verteidigung von 1994 auf der Grundlage der Schießlärmrichtlinie der Bundeswehr beruhenden Isophonenplan ist unter einer Zugrundlegung von Maximalschusszahlen für ein Übungsjahr am Rande des Truppen-

übungsplatzes mit einem Beurteilungspegel von 65 dB(C) zu rechnen, der bei einem Abstand von 3.500 m auf 52 dB(C) zurückgeht.

Diese auf den Schießlärm zurückzuführenden Geräuschimmissionen in der Umgebung von Truppenübungsplätzen führen nicht nur zu erheblichen Beeinträchtigungen der dort vorhandenen Wohnnutzung, sondern bringen auch im Hinblick auf die baurechtliche Zulässigkeit von Wohngebäuden und sonstigen unter Lärmaspekten schutzwürdigen Einrichtungen sowie bei der Städtebaulichen Planung beträchtliche Probleme mit sich. So haben in der Vergangenheit eine ganze Reihe von Gemeinden in unmittelbarer Nähe von Truppenübungsplätzen in Brandenburg versucht, die bauliche oder sonstige Nutzung der Grundstücke in ihrem Gemeindegebiet durch Bauleitpläne vorzubereiten und zu leiten (vgl. § 1 Abs. 1 BauGB). Während dies im Bereich der verbindlichen Städtebaulichen Planung (Bebauungsplanung) wenigstens in einigen Fällen gelang, ergaben sich bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen im Hinblick auf die Bedeutung der vorhandenen Geräuschimmissionen für die Darstellung der Bauflächen zum Teil ganz erhebliche Schwierigkeiten, die bei den betroffenen Planungsträgern zu großen Unsicherheiten im Hinblick auf die Zulässigkeit von planerischen Regelungen im Rahmen der verbindlichen und vorbereitenden Bauleitplanung führten.

Beispielhaft hierfür ist die derzeit im Änderungsverfahren befindliche Überarbeitung des Flächennutzungsplanes des im Süden des Truppenübungsplatzes Lehnin liegenden Amtes Brück, die auf Grund einer ablehnenden Stellungnahme der Bundeswehrverwaltung nach Durchführung eines Abstimmungsgespräches nunmehr praktisch neu begonnen werden soll. Aber auch andere Flächennutzungspläne, beispielsweise im Landkreis Havel in der Umgebung des Truppenübungsplatzes Klietz, stehen vor den gleichen Problemen.

Die wichtigste Ursache für die sich insbesondere bei der Aufstellung von Flächennutzungsplänen in der Umgebung von Truppenübungsplätzen im Land Brandenburg ergebenden Schwierigkeiten sind die unterschiedlichen Auffassungen, die die betreffenden Gemeinden als Inhaberinnen der Planungshoheit, die jeweiligen Wehrbereichsverwaltungen als Interessenvertretungen der Bundeswehr und schließlich die Landesbehörden für Immissionsschutz zur Bedeutung der von den Truppenübungsplätzen ausgehenden Geräuscheinwirkungen im Hinblick auf die planerische

Einschätzung von vorhandenen und die Ausweisung von neuen Bauflächen (Baugebieten) haben.

Während nämlich die Gemeinden in erster Linie an einer weiteren baulichen Entwicklung auf ihrem Gemeindegebiet mit einer sich daraus ergebenden Vergrößerung der Wohnnutzung oder anderen vergleichbaren attraktiven Nutzungen interessiert und dementsprechend eher geneigt sind, die Belange des Immissionsschutzes im Hinblick auf die den künftigen Bauinteressenten bekannte Immissionssituation hintanzustellen, sehen die Wehrbereichsverwaltungen einschließlich ihrer Fachdezernate ihre Aufgabe vor allem darin, gegenüber den planenden Gemeinden die Interessen der Bundeswehr an einem möglichst ungehinderten Schießbetrieb zu vertreten.

## **II. Rechtliche Standpunkte der beteiligten Behörden**

Die Bundeswehrverwaltung und die Fachbehörden für Immissionsschutz des Landes Brandenburg vertreten in folgenden Punkten unterschiedliche Auffassungen:

Nach Ansicht der Bundeswehrverwaltung dürfen Truppenübungsplätze gemäß § 38 Abs. 1 Satz 1 BNatSchG in ihrer bestimmungsmäßigen Nutzung nicht beeinträchtigt, d.h. nicht überplant werden. Sie seien vielmehr im Flächennutzungsplan als Sondergebiet „Bund“ auszuweisen. Eine weitere Überplanung sei insoweit nicht zulässig; ebenso seien die vorhandenen Grenzen planerisch als verbindlich anzusehen. Als gemäß § 67 Abs. 2 BImSchG immissionsschutzrechtlich angezeigte Anlage genossen Truppenübungsplätze Bestandsschutz für die von ihnen ausgehenden Lärmimmissionen, wobei dieser Bestandsschutz dazu führe, dass sich bei der Neuplanung von Baugebieten „auf der grünen Wiese“ diese der Bundeswehrliegenschaften „voll unterzuordnen“ hätten. Dabei sei für die als Sondergebiet „Bund“ ausgewiesenen Truppenübungsplätze von einem „festgelegten“ Immissionsrichtwert von bis zu 70 dB(A) sowohl tagsüber wie auch nachts auszugehen, mit der Folge, dass bei der Flächenwidmung nach BauNVO dafür Sorge zu tragen sei, dass durch diese keine Nutzungseinschränkungen der Bundeswehrliegenschaften herbeigeführt würden. Eine solche Verfahrensweise werde nur dann nicht erforderlich sein, wenn die entsprechenden Gebiete mehr als 3.000 m von dem Truppenübungsplatz entfernt lägen, da dann nach den vorliegenden Erfahrungen in der Regel keine Lärmschutzprobleme zu erwarten seien. Etwas anderes gelte dagegen für bestehende Baugebiete und

sonstige schutzbedürftige Anlagen in der Nähe von Truppenübungsplätzen, da sie ebenfalls Bestandsschutz genießen. In diesen Fällen habe die Bundeswehr dafür Sorge zu tragen, dass es in diesen Gebieten nicht zu unzumutbaren Beeinträchtigungen komme, wobei die Streitkräfte in diesem Zusammenhang zum einen von den Anforderungen der TA-Lärm, zum anderen bei großkalibrigen Waffen von der von ihnen selbst entwickelten TA-Schießlärm ausgingen, die in Kern-, Dorf- und Mischgebieten einen Immissionsrichtwert von 70 dB(C) bei einem mittleren Einzelereignispegel von 100 dB(C), in Reinen und Allgemeinen Wohn- sowie in Kleinsiedlungsgebieten einen Wert von 65 dB(C) bei einem mittleren Einzelereignispegel von 95 dB(C) vorsieht; diese Werte sollten durch einzelne Schießgeräusche (Einzelereignispegel) um nicht mehr als 30 dB(C) überschritten werden. Allerdings könnten in solchen Fällen nach Auffassung der Wehrbereichsverwaltung diese Pegel im Hinblick auf das Vorliegen einer sog. Gemengelage im Einzelfall um bis zu 5 dB höher angesetzt werden. Für die Lückenschließung in solchen vorhandenen Baugebieten gälten die Bedingungen des bereits existierenden Gebiets. Bei Neuplanungen im Umfeld bestehender Baugebiete sei eine Einzelfallprüfung vorzunehmen, die sowohl die vorhandene Situation wie auch die im Einzelnen möglichen aktiven und passiven Schallschutzmaßnahmen in Betracht zu ziehen habe.

Im Unterschied zur Bundeswehrverwaltung sehen die Fachbehörden für Immissionsschutz des Landes Brandenburg entsprechend ihrer Aufgabe die Problematik weniger aus der Sicht einer möglichst ungestörten Nutzung der Truppenübungsplätze als vielmehr im Hinblick auf den Schutz der Bevölkerung vor Beeinträchtigungen durch Schießlärm. In diesem Zusammenhang beurteilt etwa das Amt für Immissionsschutz Brandenburg an der Havel sowohl die von der Bundeswehr ihren Lärmberechnungen zu Grunde gelegten Ausgangsdaten wie auch die in der von ihr selbst entwickelten TA-Schießlärm enthaltenen Aussagen recht skeptisch und weist insbesondere darauf hin, dass die in dieser Richtlinie getroffene Beurteilung tieffrequenter Geräusche in dB(C) nicht mit einem A-bewerteten Beurteilungspegel gleichgesetzt werden dürfe, sondern davon auszugehen sei, dass beispielsweise eine Belastung mit 52 dB(C) empfindungsgemäß einem Pegel von 65 dB(A) Verkehrslärm gleichzusetzen ist. Unter diesen Umständen sei nach seiner Auffassung noch in einer Entfernung von 3.500 m von der Grenze eines Truppenübungsplatzes von einer deutlichen Belästigung der dort wohnenden Bevölkerung auszugehen, die sich bei einer von der Bun-



deswehr für möglich erachteten Senkung des Spitzenpegels um 6 dB lediglich insoweit reduzieren lasse, dass diese Belastung in Misch- und Wohngebieten am Tage noch als hinnehmbar erscheine, nachts jedoch nach wie vor nicht genüge, um die bestehenden Belastungen zu beseitigen. Darüber hinaus ist nach Auffassung der Immissionsschutzbehörde in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen, dass die von dem Schießen mit großkalibriger Munition ausgehenden Geräusche auf Grund ihrer tiefen Frequenzen Gebäudehüllen energetisch nahezu verlustfrei durchdringen, so dass übliche passive Schallschutzmaßnahmen an Gebäuden nur relativ geringe Wirkungen zeigen. Alle diese Aspekte führten im Ergebnis dazu, dass in solchen Gebieten unmittelbar neben Truppenübungsplätzen, auf denen großkalibrige Waffen benutzt werden, die Wohnbevölkerung erheblichen Lärmbelastungen ausgesetzt sei, so dass diese grundsätzlich keine gute Wohnqualität bieten könnten. Eine solche könne aber auch auf Grund der besonderen Geräuschcharakteristik des Schießlärms im Allgemeinen weder durch aktive noch durch passive Schallschutzmaßnahmen hergestellt werden. So kommt das Amt für Immissionsschutz Brandenburg bezüglich einiger Standorte, namentlich Steckensdorf sowie Grütz, wo mit 68 dB (A) bei guter Auslastung des benachbarten Truppenübungsplatzes eine Größenordnung erreicht wird, zum Ergebnis, dass derart verkehrslärmvorbelasteten Gebieten keine Wohneignung zugestanden werden könne, zumal sich eine angemessene Wohnruhe auch mit solidem passivem Schallschutz nicht zu erreichen sei. Im Übrigen sei ein solcher Schallschutz finanziell sehr aufwendig, weil neben Fenstern hoher Schallschutzklassen auch die Rolladenkästen, Türen, die Decken im Obergeschoss dieses Schallschutzmaß besitzen müssten. Könne an anderer Stelle wesentlich kostengünstiger gebaut werden, widerspräche die Erschließung neuer Wohnbauflächen im Einwirkungsbereich des Truppenübungsplatzes dem im BauGB genormten Gebot kostensparenden Bauens.

Im Gegensatz zur Bundeswehrverwaltung, die die Auffassung vertritt, dass auf eine gesonderte Nachtzeitbewertung verzichtet werden könne, weil nur 4 % der gesamten Munitionsmenge des Übungsjahres in der Nachtzeit (22.00 Uhr bis 6 Uhr) verschossen werden, weist das Amt für Immissionsschutz Brandenburg darauf hin, dass alle im zivilen Bereich geltenden Regelwerke den schutzwürdigen Gebieten in den 8 Nachtstunden einen um 15 dB verschärften Ruheanspruch (außer bei Verkehrslärm: nur 10 dB) zuweisen. Ausgehend von den für den zivilen Bereich einschlägigen Re-

gelwerken sollten die nachts zulässigen Außenpegelspitzenwerte um 25 dB unter den tags zulässigen Werten liegen. So gesehen sollten demzufolge Spitzen von 70 bis 75 dB(C) die Verträglichkeitsgrenze bilden und somit 25 bis 30 dB(C) unter den bestenfalls zu erwartenden Werten liegen.

Der Landkreis Havelland sieht eine Problematik darin, dass die Schießlärmrichtlinie der Bundeswehr in erster Linie auf die Erfüllung der Betreiberpflichten ziele und hier höhere Werte festgelegt seien als in der TA Lärm. Der Vorsorgegrundsatz werde nicht ausreichend berücksichtigt. Auch der Regionalplan berücksichtige den Konflikt zwischen der zugebilligten Bevölkerungsentwicklung und den durch die Lage zum Truppenübungsplatz eingeschränkten Entwicklungsmöglichkeiten der Gemeinde in keiner Weise.

### **III. Darstellung des planungsrechtlichen Ist-Zustands in den vom Truppenübungsplatz betroffenen Gemeinden und die Stadtentwicklungsabsichten der Kommunen**

Aufgrund der angeführten Umstände haben die Gemeinden im Umfeld von Truppenübungsplätzen erhebliche Probleme, zum einen die bauplanungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben in ihrem Gemeindegebiet zu beurteilen und zum anderen abzuschätzen, ob von ihnen eine städtebauliche Planung betrieben werden kann, mit der nicht nur ein vorhandener Bestand festgeschrieben, sondern auch die Möglichkeit der Neuausweisung von Wohnbauflächen eröffnet werden kann. In den verschiedenen Gemeinden bestehen unterschiedliche planerische Ausgangslagen, die baurechtlich differenziert zu beurteilen sind.

Der von dem Truppenübungsplatz Kietz ausgehende Schießlärm betrifft mehrere an den Truppenübungsplatz angrenzende Gemeinden des Landkreises Havelland. Er wird seitens der Bundeswehr für das Schießen mit Handfeuerwaffen, mit großkalibrigen Waffen, wie Kampfpanzern, Artillerie, Mörsern und Flugabwehrkörpern sowie für Sprengungen benutzt.

Die Gemeinde Steckelsdorf hat seit 1994 mit dem Vorhabenträger ein Verfahren zur Aufstellung des Vorhaben- und Erschließungsplans „Schollener Straße“ mit dem Ziel

betrieben, das Baugebiet als „Reines Wohngebiet“ auszuweisen. Nach dem Hinweis der Wehrbereichsverwaltung VII, wonach die Planung davon auszugehen habe, dass die Bundeswehr an der Grenze zum Truppenübungsplatz einen Immissionsrichtwert von 70 dB(A) einzuhalten habe und der Anregung, im Hinblick auf den Abstand von nur 1.500 m, das Baugebiet als „Mischgebiet“ festzusetzen, hat die Gemeinde schließlich ein „allgemeines Wohngebiet“ festgesetzt. Das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr hat diese Festsetzung als fehlerhaft beanstandet, weil sich faktisch ein reines Wohngebiet entwickeln würde.

Der unteren Bauaufsichtsbehörde liegen für die Gemeinde Steckelsdorf mehrere Bauanträge für Vorhaben außerhalb des Baugebiets und auch in benachbarten Gemeinden vor, die planungsrechtlich nach § 34 oder 35 Abs. 2 BauGB zu beurteilen sind und die den gleichen oder ähnlichen Lärmimmissionen ausgesetzt sind wie die Vorhaben im Baugebiet „Schollener Straße“.

Das Ministerium für Stadtentwicklung, Wohnen und Verkehr geht davon aus, dass die Nutzung als Truppenübungsplatz im Hinblick auf diese Geräusche einem Industriegebiet gleichzusetzen sei und die Bundeswehr daher den nach der „Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm (TA-Lärm)“ geltenden Immissionsrichtwert von 70 dB (A) an der Grenze des Truppenübungsplatzes zu beachten habe. Es sei davon auszugehen, dass die Bundeswehr diesen Immissionsrichtwert von 70 dB (A) auch ausschöpfe. Eine direkte Umrechnung des C-bewerteten Schießlärms in eine A-Bewertung sei zwar nicht möglich, jedoch könne davon ausgegangen werden, dass das C-bewertete Schießergebnis hinsichtlich seiner Belastung einer um 20 dB niedrigeren A-Bewertung entspreche. Im Hinblick darauf, dass das menschliche Empfinden bei tiefen Frequenzen mit hohen Amplituden nicht auf das Gehör beschränkt sei und wissenschaftliche Erkenntnisse über die gesundheitlichen Auswirkungen tieffrequenten Lärms nicht vorlägen, sei der Immissionsrichtwert außerhalb des Gebäudes um 6 dB höher anzusetzen, um eine mögliche erhöhte im Einzelnen jedoch nicht messbare psychoakustische Störwirkung abzufangen. Das Ministerium steht weiter auf dem Standpunkt, dass die Methode zur Umrechnung des maßgeblichen Außenlärmpegels unabhängig von dem Unterschied zwischen der planungsrechtlichen und der objektbezogenen Beurteilung im Vorhabenzulassungsverfahren anzuwenden sei. Außerdem vertritt das Ministerium die Ansicht, dass gesundheitliche Gefährdungen

im Sinne des § 3 Abs. 1 BbgBO nicht durch Verzichtserklärungen abbedungen werden könnten.

Die Gemeinde Großwudicke liegt südöstlich des Truppenübungsplatzes Klietz. Sie hat im Bebauungsplan „Gutsbezirk“ als Begründung dafür, dass für den Planbereich des Bebauungsplans weder aktive noch passive Schutzmaßnahmen festgesetzt worden sind, angeführt, dass mit dem Plangebiet „Gutsbezirk“ ein bereits vorbelasteter Bereich überplant werde, so dass die Werte der DIN 18005 nicht eingehalten werden könnten. Die absolute Schwelle für zumutbare Außenpegel von 70 dB (A) am Tag und 60 dB (A) nachts würden im Plangebiet nicht erreicht. Außerdem zeige sich, dass sich die tieffrequenten Schallanteile der großkalibrigen Waffen nahezu ungehindert bis in Innenräume ausbreite. Maßnahmen des passiven Schallschutzes, wie z.B. hochschalldämmende Fenster, erreichten nur unwesentliche Effekte bzw. seien unverhältnismäßig aufwendig.

Vom Truppenübungsplatz Lehnin gehen zwei verschiedene Arten von Geräuschen aus: Geräusche, die nach TA-Lärm (A-Bewertung) und tieffrequente Geräusche (< 100 Hz), die nach den vom Ministerium für Verteidigung erstellten „Vorläufigen Bestimmungen zur Ermittlung und Beurteilung von Geräuschemissionen durch Schießen mit großkalibrigen Waffen und durch Sprengungen“ (C-Bewertung) zu beurteilen sind. Die planungsrechtliche Problematik ist ebenso differenziert wie die vorliegenden Beispielfälle bezüglich des Truppenübungsplatzes Klietz. Nach Auskunft des Amtes Lehnin findet auf dem Truppenübungsplatz kein Bombenabwurf statt. Es werden wie auf dem Truppenübungsplatz Klietz schwere Artilleriewaffen eingesetzt. In den umliegenden Gemeinden bestehen wegen der Lärmsituation Unsicherheiten in der städtebaulichen Planung bei der an den Truppenübungsplatz heranrückenden Siedlungsentwicklung, bei der Arrondierung von Baugebieten, bei der Baulückenschließung in Baugebieten, die nach § 34 BauGB zu beurteilen sind und bei Außenbereichsvorhaben gemäß § 35 BauGB.

Dementsprechend sollen in diesem Rechtsgutachten vor allem folgende Fragen geklärt werden:

## C. Gutachtenfragen

- I. Welches sind die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung und den Betrieb von Truppenübungsplätzen? Auf welcher rechtlichen Grundlage werden die in DDR-Zeiten durch sowjetische Streitkräfte genutzten Truppenübungsplätze betrieben?
- II. Können sich aus der kommunalen Planungshoheit Abwehransprüche gegenüber der Bundeswehr ergeben, soweit durch die Nutzung des Truppenübungsplatzes die kommunale Stadtentwicklung erheblich eingeschränkt oder ausgeschlossen wird?
- III. Welche rechtliche Bedeutung hat die Begründung eines Nutzungsverhältnisses von Grundstücksflächen als Truppenübungsplatz für die Landes- und Regionalplanung und für die Bauleitplanung?
- IV. Folgen aus der staatlichen Schutzpflicht angesichts der Beurteilungs- und Prognoseunsicherheit hinsichtlich der durch tieffrequenten Lärm möglicherweise entstehenden Gefahren Anforderungen an das staatliche Handeln? Wenn ja welche?
- V. Lassen sich die Schutz- und Vorsorgeanforderungen im Schnittfeld zwischen Bauleitplanung und Immissionsschutz durch nachträgliche Anordnungen gemäß § 17 BImSchG gewährleisten?
- VI. Welches Lärmschutzniveau ist in der Bauleitplanung bei von Truppenübungsplätzen ausgehenden tieffrequenten Lärmimmissionen zugrunde zu legen?
- VII. Sind Verzichtserklärungen von Bauherrn in städtebaulichen Vereinbarungen hinsichtlich der Einhaltung von Immissionswerten verbindlich und wenn ja, wo verlaufen deren Grenzen?
- VIII. In welchem funktionellen Verhältnis stehen das Bauleitplanungsrecht und das Bauordnungsrecht hinsichtlich der Lärmbewältigung?
- IX. Unter welchen Voraussetzungen können in der Nähe von Truppenübungsplätzen in Bebauungsplänen Neubaugebiete, insbesondere für die Wohnbebauung, ausgewiesen werden? Welche

die Wohnbebauung, ausgewiesen werden? Welche Möglichkeiten der planungsrechtlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen gibt es und welche Grenzen sind dabei zu beachten?

- X. Wie ist im Rahmen der Bauleitplanung mit der Beurteilungsunsicherheit und der Prognoseunsicherheit hinsichtlich Lärmmessungen, insbesondere bei tieffrequentem Lärm von Truppenübungsplätzen, umzugehen?
- XI. Unter welchen Voraussetzungen sind Vorhaben im Geltungsbereich von Bebauungsplänen zulässig, in denen die Belange des Lärmschutzes gar nicht bzw. nicht ausreichend behandelt bzw. gelöst worden sind?
- XII. Welche rechtlichen Grenzen sind bei der planungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen im unbeplanten Innenbereich zu beachten?
- XIII. Welche rechtlichen Grenzen sind bei der planungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen im Außenbereich zu beachten?
- XIV. Inwieweit kann die lärmbezogene Konfliktbewältigung bei überwiegend tieffrequentem Schießlärm dem Vorhabenzulassungsverfahren überlassen werden?
- XV. Welche bauordnungsrechtlichen Möglichkeiten bestehen, wenn die lärmbezogene Konfliktbewältigung auf der Ebene des Bauplanungsrechts rechtsfehlerhaft nicht vorgenommen bzw. rechtsfehlerfrei der Vorhabenzulassung überlassen worden ist?
- XVI. Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen sind aus den gefundenen Ergebnissen für die Lärmbewältigung im Beziehungsgefüge zwischen Planung und Betrieb eines Truppenübungsplatzes abzuleiten?

## **D. Gutachterliche Stellungnahme zu den Einzelfragen**

### **I. Welches sind die rechtlichen Grundlagen für die Errichtung und den Betrieb von Truppenübungsplätzen?**

#### **1. Übernahme von ehemaligen DDR-Truppenübungsplätzen durch den Bund**

Der Bund kann sich gemäß § 1 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Gesetzes über die Landbeschaffung und Aufgaben der Verteidigung (Landbeschaffungsgesetz) vom 23. Februar 1957 Grundstücke für Zwecke der Verteidigung, insbesondere zur Erfüllung der Verpflichtungen des Bundes aus zwischenstaatlichen Verträgen über die Stationierung und Rechtsstellung von Streitkräften auswärtiger Staaten im Bundesgebiet und damit auch zur Errichtung eines Truppenübungsplatzes beschaffen. Hat er auf diesem Weg das Eigentum an den Grundstücken erworben, wird die Bindung an die genannten Zwecke durch Widmung als öffentliche Sache hergestellt. Anstelle eines förmlichen Planungsverfahrens in Form eines Planfeststellungs- oder Genehmigungsverfahrens sieht das Gesetz über die Landbeschaffung für Aufgaben der Verteidigung gemäß § 1 Abs. 3 als Verfahrensschritte lediglich die Bezeichnung der Vorhaben durch den zuständigen Bundesminister im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern und in geeigneten Fällen die öffentliche Bekanntmachung vor. Zuvor ist die Landesregierung gemäß § 1 Abs. 2 dieses Gesetzes zu hören. Die Stellungnahme der Landesregierung dient der Wahrung der Gemeindeinteressen, der Berücksichtigung der Erfordernisse der Raumordnung, insbesondere der landwirtschaftlichen und wirtschaftlichen Interessen sowie der Belange des Städtebaus und des Naturschutzes und der Landschaftspflege. Die Grundstücksbeschaffung erfolgt entweder im Wege des rechtsgeschäftlichen Erwerbs (§ 2) oder der Enteignung (§§ 10 ff.).

Da die Truppenübungsplätze Klietz und Lehnin bereits von der DDR bzw. sowjetischen Streitkräften als Truppenübungsplätze genutzt wurden, stellt sich die Frage, auf welcher Grundlage das Eigentum und das öffentliche Nutzungsrecht auf den Bund übergegangen ist. Soweit das BVerwG zum Ausdruck gebracht hat, dass es eines Aktes planender Gestaltung gegenüber Gemeinden jedenfalls auch dann bedürfe, wenn der Bund beabsichtige bereits in seinem Eigentum stehende Grundstücke einer militärischen Nutzung zuzuführen und sie damit der Planung der Gemeinde

zu entziehen, bezog sich seine Entscheidung auf die Fälle, in denen Flächen erstmals der Planungshoheit der Gemeinde entzogen werden.

BVerwGE 74, 124 ff.

Bei den bereits in DDR-Zeiten als Truppenübungsplätze genutzten Grundstücksflächen bestand eine militärische Nutzung bereits vor deren Inanspruchnahme durch die Bundeswehr. Die Möglichkeit der Überleitung des Eigentums an solchen Flächen auf den Bund beruht auf Art. 21 Abs. 1 S. 1 des Einigungsvertrags. Nach dieser Bestimmung ist das Vermögen der Deutschen Demokratischen Republik, das unmittelbar bestimmten Verwaltungsaufgaben diene (Verwaltungsvermögen), Bundesvermögen geworden, sofern es nicht nach seiner Zweckbestimmung am 1. Oktober 1989 überwiegend für Verwaltungsaufgaben bestimmt war, die nach dem Grundgesetz von Ländern, Gemeinden (Gemeindeverbänden) oder sonstigen Trägern öffentlicher Verwaltung wahrzunehmen sind. Soweit die Truppenübungsplätze Kietz und Lehnin nicht bereits vor der Inanspruchnahme der DDR als solche im Eigentum des Staates standen und gewidmet waren und das Nutzungsregime in der DDR lediglich aufrechterhalten wurde, bildete das Verteidigungsgesetz der DDR die Grundlage dafür, Grundstücke im Interesse der Verteidigung der Republik in Volkseigentum überzuführen (§ 10 Abs. 1 S. 1). § 16 Abs. 1 dieses Verteidigungsgesetzes ermöglichte die Überführung in Volkseigentum und die Inanspruchnahme der Grundstücksflächen für Zwecke der Verteidigung auch zugunsten der Streitkräfte der verbündeten Staaten. Im Gegensatz zu dem in §§ 22 ff. ZGB geregelten persönlichen Eigentum gehörte das Volkseigentum zu den Erscheinungsformen des sozialistischen Eigentums.

Eingehend dazu BVerwG, Urt. v. 14.12.2000, Az. 4 C  
13/99, DVBl. 2001, 395 ff.

Die Überleitung des militärischen Nutzungsregimes wurde gemäß Abschnitt I Ziff. 12 des Protokolls zu Art. 21 Abs. 1 des Einigungsvertrags lediglich davon abhängig gemacht, dass die Länder über die weitere Inanspruchnahme militärisch genutzter Liegenschaften zu unterrichten sind. Falls das Nutzungsregime nach DDR-Recht geschaffen worden ist, war die Funktion der Grundstücksflächen als öffentliche Sachen zwar nicht durch Widmungsakt begründet worden, weil das Rechtsinstitut der Widmung dem DDR-Recht fremd war, jedoch gab es in der DDR auch die Konzeption einer förmlichen Zweckbindung, durch die Sachen, die für die Wahrnehmung staatli-



cher Aufgaben benötigt wurden, durch einen Rechtsakt einem besonderen Nutzungsregime unterworfen wurden. Die §§ 28 ff. der Leistungsverordnung vom 16. August 1963 regelten, welche Maßnahmen notwendig waren, um das militärische Nutzungsverhältnis zu begründen.

Dazu ebenfalls BVerwG, Urt. v. 14.12.2000, Az. 4 C 13/99, DVBl. 2001, 395 ff.

## **2. Erfordernis der Anhörung der betroffenen Kommunen**

Zutreffend hat das BVerwG aber auch hervorgehoben, dass der Bund die militärische Nutzung nicht ohne weiteres fortsetzen darf. Er müsse eine dem materiellen Recht entsprechende Entscheidung nach Anhörung der in ihrer Planungshoheit betroffenen Gemeinden treffen. Dass der Gesetzgeber dem Bund im Hinblick auf die Bedeutung der Verteidigungsaufgaben und deren Besonderheiten in vielerlei Beziehung eine Sonderstellung eingeräumt (vgl. z.B. § 37 BauGB (dazu unten V. 2.), § 60 BImSchG, § 38 BNatSchG) und ihn auch den für Vorhaben mit „Außenwirkung“ erforderlichen Genehmigungsverfahren freigestellt hat, darf nach Auffassung des BVerwG nicht darüber hinwegtäuschen, dass er die einschlägigen materiellrechtlichen Anforderungen zu beachten hat. Das BVerwG verweist diesbezüglich insbesondere auf die Anforderungen des Immissionsrechts und das Gebot der Rücksichtnahme im Rahmen der kommunalen Planungshoheit.

So ausdrücklich BVerwG, Urt. v. 14.12.2000, Az. 4 C 13/99, DVBl. 2001, 395 ff.

Die unterlassene Anhörung der Gemeinden vor der Fortsetzung der militärischen Nutzung auf den vom Bund übernommenen Militärflächen kann sich danach als eine Verletzung der kommunalen Planungshoheit darstellen. Denn dem Anhörungserfordernis wird nicht genügt, wenn lediglich Informations- und Diskussionsveranstaltungen durchgeführt werden. Vielmehr ist notwendig, dass die Gemeinden ihre kommunalen Belange vortragen können und dass diese der Entscheidung über die Fortführung des Nutzungskonzepts zugrundegelegt werden. Das Nutzungskonzept muss erkennen lassen, dass es auf einer abwägenden Planungsentscheidung beruht, in der auch die kommunalen Belange unter Beachtung des Übermaßverbots zum Tragen gekommen sind.

## II. Notwendigkeit der Unterscheidung zwischen der vermögens- und sachenrechtlichen Übernahme sowie der Errichtung und dem Betrieb von Truppenübungsplätzen

Von der vermögensrechtlichen Zuordnung der Truppenübungsplätze und deren sachenrechtlichen Übergang durch Eintritt des Bundes in das nach öffentlichem Sachenrecht gewandelte bzw. neu begründete Nutzungsregime zu unterscheiden sind die baurechtliche Errichtung und der Betrieb eines Truppenübungsplatzes. Die Entscheidung über die Errichtung und den Betrieb eines Truppenübungsplatzes erfolgt auf der Grundlage von § 4 BImSchG i.V. mit Nr. 10.18 Spalte 2 des Anhangs der 4. BImSchV (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen). Demzufolge ist der Truppenübungsplatz als Schießplatz eine genehmigungsbedürftige Anlage, für deren Genehmigung somit die Voraussetzungen für die Zulassung und den Betrieb einer solchen Anlage zur Anwendung kommen. Die Änderung eines Bundeswehr-Truppenübungsplatzes ist nach § 15 Abs. 1 BImSchG anzeigepflichtig. Ob die Änderung einer Genehmigung bedarf hat die zuständige Behörde gemäß § 15 Abs. 2 BImSchG nach Eingang der Anzeige zu prüfen. Mit der immissionsschutzrechtlichen Genehmigung wird sowohl die Errichtung als auch der Betrieb des Truppenübungsplatzes zugelassen. Eine genehmigungsbedürftige Anlage, die bei Inkrafttreten der Verordnung nach § 4 Abs. 1 S. 3 errichtet oder wesentlich geändert ist, oder mit deren Errichtung oder wesentlichen Änderung begonnen worden ist, muss gemäß § 67 Abs. 2 BImSchG der zuständigen Behörde angezeigt werden.

**III. Können sich aus der kommunalen Planungshoheit Abwehrensprüche gegenüber der Bundeswehr ergeben, soweit durch die Nutzung des Truppenübungsplatzes die kommunale Stadtentwicklung erheblich eingeschränkt oder ausgeschlossen wird?**

Aus dem kommunalen Selbstverwaltungsrecht gemäß Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG kann kein Recht auf Eigenentwicklung in dem Sinne abgeleitet werden, dass der Gemeinde die Befugnis zusteht, über Ortserweiterungen und das Aufgreifen neuer Funktionen unbeschränkt eigenverantwortlich entscheiden zu können. Nicht einmal die Gewährleistung eines Bestandsschutzes erfasst das kommunale Selbstverwaltungsrecht. Abgesehen davon ist zweifelhaft, ob und inwieweit „Zwerggemeinden“ angesichts ihrer ohnehin eingeschränkten Entwicklungschance überhaupt ein schutzwürdiges Entwicklungsrecht zusteht.

Vgl. BVerwG, NVwZ 2000, 1050 ff.

Ist die Zweckbindung der Grundstücksnutzung für militärische Angelegenheiten rechtmäßig nach Anhörung der betroffenen Gemeinde erfolgt und steht fest, dass die Siedlungsentwicklung aufgrund der militärischen Nutzung der benachbarten Flächen für die Grundstücksnutzer zu nicht zumutbaren Beeinträchtigungen ihrer Rechtspositionen führt, kann die kommunale Eigenentwicklung ausgeschlossen sein, wenn die Schmälerung der gemeindlichen Zukunftsperspektiven aufgrund des militärischen Nutzens gerechtfertigt war. Denn das kommunale Selbstverwaltungsrecht ist nur „im Rahmen der Gesetze“ gewährleistet. Dem Gesetzgeber steht hinsichtlich dieser Gewährleistung ein weitreichender Ausgestaltungsspielraum zu, den er im Interesse der Sicherstellung der Funktionsfähigkeit der Landesverteidigung auch wahrgenommen hat.

Zur Gewährleistung des kommunalen Selbstverwaltungsrechts vgl. Maurer, Verfassungsrechtliche Grundlagen der kommunalen Selbstverwaltung, in: Schoch (Hrsg.), Selbstverwaltung der Kreise in Deutschland, S. 19; Schmidt-Aßmann, in: Festschrift für Sandler, S. 135 ff. und Spannowsky, Gewichtsverschiebungen im Verhältnis zwischen der örtlichen Bauleitplanung und der überörtlichen Landes- und Regionalplanung, DÖV 1997, S. 757 ff.

Die Privilegierung der Truppenübungsplätze als Vorhaben der Landesverteidigung kommt ausdrücklich dadurch zum Ausdruck, dass für ein solche Vorhaben nach § 37 Abs. 2 BauGB das gemeindliche Einvernehmenserfordernis nicht besteht, sondern vielmehr die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde ausreicht. Damit hat der Bundesgesetzgeber die verfassungsrechtlich gewährleistete Planungshoheit im Interesse der übergeordneten Gewährleistung der Funktionsfähigkeit der Landesverteidigung verfassungskonform eingeschränkt (vgl. dazu auch unten).

Soll die Siedlungsentwicklung räumlich an den Truppenübungsplatz heranrücken, kommt der vorhandenen, rechtmäßig fortgesetzten militärischen Nutzung des Truppenübungsplatzes eine planerische Privilegierung zugute, die dem Bund aufgrund seiner Zuständigkeit für Verteidigungsanlagen im Interesse der Funktionsfähigkeit der militärischen Einrichtung ein Abwehrrecht gegenüber der kommunalen Planung einräumt. Es entsteht dabei eine ähnliche Rechtsposition des Bundes wie im Fall des Heranrückens einer nicht privilegierten an eine privilegierte Nutzung im Außenbereich, wenn durch das Heranrücken für die privilegierte Nutzung aufgrund des Immissionsschutzes Beschränkungen ausgelöst werden können. Denn nach § 35 Abs. 1 BauGB steht dem Inhaber einer privilegierten Anlage Schutz dagegen zu, dass die Zulassung eines neuen Vorhabens die weitere Ausnutzung seiner Privilegierung und insbesondere seines privilegierten Baubestandes (faktisch) in Frage stellen oder gewichtig beeinträchtigen würde. Da dem Bund die Aufgabe der Landesverteidigung zugeordnet ist, kann er sich gegenüber unberechtigten Eingriffen in seinen Zuständigkeitsbereich auf dem Klagewege zur Wehr setzen.

Vgl. Söfker, in: Ernst-Zinkahn-Bielenberg, BauGB K, §  
35 Rdnr. 185

Andererseits steht den Gemeinden ein Abwehrrecht zu, falls durch Änderung des militärischen Nutzungskonzepts die gemeindlichen Entwicklungsperspektiven in einem Maß beschränkt werden, das in keinem Verhältnis zum militärischen Nutzen steht. Gegen die unverhältnismäßige Beschneidung der kommunalen Planungshoheit kann sich eine Gemeinde gestützt auf Art. 28 Abs. 2 GG zur Wehr setzen. Daher können betroffene Gemeinden ihre Rechtsposition sowohl gegenüber der Entscheidung über die Widmung einer Grundstücksfläche bzw. über die Aufrechterhaltung einer bereits bestehenden Zweckbindung zur Geltung bringen als auch gegenüber

der Entscheidung über eine Nutzungsänderung, soweit dadurch die kommunalen Entwicklungsperspektiven unverhältnismäßig eingeschränkt werden.

**IV. Welche rechtliche Bedeutung hat die Begründung eines Nutzungsverhältnisses an Grundstücksflächen als Truppenübungsplatz für die Landes- und Regionalplanung und für die Bauleitplanung?**

**1. Bedeutung der Begründung eines Nutzungsverhältnisses an Grundstücksflächen als Truppenübungsplatz für die Landes- und Regionalplanung**

Es besteht zwischen der fachlich-planerischen Standortentscheidung und der Landes- und Regionalplanung ein wechselseitiges Beeinflussungsverhältnis mit einem Vorrang zugunsten der fachlich-planerischen Standortentscheidung. Dieses stellt sich wie folgt dar: Gemäß des Landesbeschaffungsgesetzes liegt die prioritäre Entscheidung für einen Standort, der als Truppenübungsplatz geeignet ist, beim Bund. Die fachliche Entscheidung trifft der Bundesverteidigungsminister im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern. Vor der Landesbeschaffung ist gemäß § 1 Abs. 2 Landesbeschaffungsg die Landesregierung zu hören, die insbesondere die Erfordernisse der Raumordnung im Rahmen ihrer Stellungnahme zum Tragen bringen muss. Das Landesbeschaffungsgesetz räumt der Stellungnahme keine Bindungswirkung, sondern lediglich den Stellenwert von Abwägungsbelangen ein. Aus § 5 Abs. 1 Nr. 2 ROG folgt jedoch, dass Ziele der Raumordnung unter bestimmten Voraussetzungen eine Bindungswirkung erzeugen können.

Vgl. dazu Spannowsky, Grenzen landes- und regionalplanerischer Festlegungen gegenüber Verkehrswegeplanungen des Bundes, UPR 2000, S. 418 (428 f.) und weitergehend hinsichtlich der Bindungswirkung raumordnerischer Ziele Goppel, Zum grundsätzlichen Verhältnis von Raumordnung und Fachplanung vor dem Hintergrund projektbezogener Ziele der Raumordnung zu Verkehrsvorhaben des Bundes, UPR 2000, 431 ff.

Das Bundesverteidigungsministerium kann diese Bindungswirkung durch Widerspruch ausschließen, wenn sie binnen einer Frist von zwei Monaten nach Mitteilung des rechtsverbindlichen Ziels widersprochen hat und die Zielfestlegung auf einer fehlerhaften Abwägung beruht oder mit der Zweckbestimmung des Vorhabens nicht in Einklang steht und das Vorhaben nicht auf einer anderen geeigneten Fläche durchgeführt werden kann (§ 5 Abs. 3 ROG). Daraus folgt, dass die Raumordnung die Begründung eines Nutzungsverhältnisses für einen Truppenübungsplatz zwar beeinflussen, aber nur in begrenztem Umfang steuern kann. Besteht bereits ein Nutzungsverhältnis für einen Truppenübungsplatz kann die Raumordnung die Standortentscheidung nur verändern, wenn eine Zielbindung aus anderen übergeordneten Gründen im Rahmen einer fehlerfreien Abwägung rechtmäßig erzeugt werden kann und für den Truppenübungsplatz eine andere geeignete Fläche zur Verfügung steht. Kann die Standortentscheidung für den Truppenübungsplatz dagegen nicht in Frage gezogen werden, müssen die Raumordnungspläne an die bestehende Standortausweisung angepasst werden. Dies bedeutet, dass keine Siedlungsentwicklung, insbesondere Wohnbauflächenentwicklung gefördert werden darf, die zu einer Gefährdung des militärischen Nutzungszwecks führen kann. Im Gegenteil kann es geboten sein, dass der Regionalplan die vorrangige militärische Nutzung schützt und zugleich dafür sorgt, dass sich keine zivile Nutzung entwickeln kann, die mit der vorhandenen militärischen Nutzung in einen unauflösbaren Nutzungskonflikt gerät. Deshalb ist es durchaus sachgerecht, wenn im Regionalplan der Raumordnungsgrundsatz aufgestellt wird, dass bei Planungen auf vorhandene und künftige Belastungen in der Weise Rücksicht zu nehmen ist, dass durch günstige räumlich Zuordnung und durch Nutzung immissionshemmender und –dämpfender Strukturen unzuträgliche Belastungen vermieden werden. Dieses in einen Raumordnungsgrundsatz gekleidete spezielle Konfliktvermeidungsgebot ist in der Bauleitplanung als Abwägungsbelang zu berücksichtigen. Eine weitergehende Verpflichtung löst ein Raumordnungsziel aus, durch das für den Schutz der baulichen Nutzung, insbesondere der Wohnnutzung, vor emittierenden Lärm- und Strahlenquellen verlangt wird, dass „ausreichend bemessene und gestaltete Abstandsflächen für den Immissionsschutz freizuhalten“ sind. Insofern könnte allerdings fraglich sein, ob die Verwendung unbestimmter Rechtsbegriffe wie „ausreichend bemessene und gestaltete Abstandsflächen“ eine hinreichende Bestimmbarkeit im Sinne von § 3 Nr. 2 ROG gewährleisten oder ob die zu wahrenen Abstandsflächen nicht konkreter angegeben sein müssten. Da diese

Rechtsbegriffe – abhängig von der vorgesehenen Nutzung und der bestehenden militärischen Nutzung durch Sachverständigengutachten präzisiert werden können, genügt dies zwar meiner Ansicht nach für die gemäß § 3 Nr. 2 ROG geforderte Bestimmbarkeit; welche Anforderungen an die Bestimmbarkeit zu stellen ist, ist jedoch umstritten.

Vgl. einerseits Hoppe, „Ziele der Raumordnung“ (§ 3 Nr. 2 ROG 1998) und „Allgemeine Ziele der Raumordnung und Landesplanung“ im Landesentwicklungsprogramm des Landes NRW, NWVBl. 1998, S. 461 ff. und ders., Raumordnungsrechtliche Beschränkungen großflächiger Einzelhandelsbetriebe, DVBl. 2000, 1078 ff. sowie andererseits Runkel, in: Bielenberg/Runkel/Erbguth, Raumordnungs- und Landesplanungsrecht des Bundes und der Länder, Loseblatt, K § 3 (1998), Rdnr. 28 und Spannowsky, Raumordnungsrechtliche Steuerung der Ansiedlung großflächiger Einzelhandelsbetriebe, NdsVBl. 2000, 1 ff. und ders. NdsVBl. 2000, 32 f.

Soweit vorhandener Bestand bereits innerhalb der nach dem Vorsorgegrundsatz geforderten Abstandsflächen existiert, liegt die Problematik in der Unsicherheit, wie den gebotenen Schutzanforderungen Rechnung getragen werden kann. Dies ist nicht nur von Bedeutung in den Fällen, in denen dem Immissionsschutz im Rahmen bereits durchgeführter Bauleitplanung nicht ausreichend Rechnung getragen worden ist, sondern auch in den Fällen, in denen unter Geltung von DDR-Recht den Belangen des Immissionsschutzes kein vergleichbares rechtliches Gewicht eingeräumt worden ist. In diesen Fällen stellt sich die Frage, wie noch angesichts der bereits entstandenen, möglicherweise infolge der massiven Lärmeinwirkungen sogar gesundheits-schädlichen zivilen Nutzung Fehlentwicklungen vermieden werden können. Ist z.B. Wohnnutzung zu nahe an den Truppenübungsplatz herangeführt worden, kann diese Entwicklung durch die Raumordnung, ohne dass Entschädigungsansprüche entstehen, nicht mehr zurückgeführt werden. Deshalb ist es denkbar, dass die Lösung für die Raumordnung in den Fällen, in denen angesichts der bestehenden Wohnnutzung aufgrund des Schießlärms Gesundheitsbeeinträchtigungen bestehen, nur noch darin

liegen kann, dass die militärische Nutzungsfläche für den Truppenübungsplatz in ausreichenden Abstand zur Wohnbebauung gebracht wird. Dies ist dadurch möglich, dass durch Zielbindung gemäß § 5 Abs. 1 ROG eine Freiraumfläche für die Wohnbebauung geschaffen wird. Besteht durch die Einwirkungen des Schießlärms die Gefahr von Gesundheitsbeeinträchtigungen, so kann die staatliche Schutzpflicht entsprechende planerische Festsetzungen gebieten (vgl. dazu unten X.).

## **2. Bedeutung der Begründung eines Nutzungsverhältnisses an Grundstücksflächen als Truppenübungsplatz für die Bauleitplanung**

§ 37 BauGB räumt materiell die Möglichkeit zur Abweichung von den Vorschriften des BauGB ein, soweit es sich um ein Vorhaben handelt, das der Landesverteidigung dient. Auch ein Truppenübungsplatz gehört zu solchen Vorhaben. Anlagen der ausländischen Nato-Streitkräfte unterliegen ebenfalls § 37 BauGB. Ihre völkerrechtliche Zulässigkeit ist zwar nach dem Nato-Truppenstatut zu beurteilen, hinsichtlich der baurechtlichen Zulässigkeit eines militärischen Vorhabens kommen auf nationaler Ebene jedoch die nationalen Verfahrensregelungen und die materiellen Anforderungen zur Anwendung.

So ebenfalls BVerwG, DVBl. 1993, 437 und Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, Kommentar, 6. Aufl., § 37 Rdnr. 7; a.A. H. Schrödter, BauGB, Kommentar, 5. Aufl., Rdnr. 10

Die durch § 37 Abs. 1 BauGB eröffnete Abweichungsmöglichkeit bezieht sich nicht nur auf die bauplanungsrechtlichen Vorschriften der §§ 34, 35 BauGB, sondern auch darauf, dass auch von den Festsetzungen eines Bebauungsplans über die Grenzen der Ausnahme- und Befreiungstatbestände des § 31 BauGB hinaus abgewichen werden kann. Falls eine Gemeinde die Erteilung des Einvernehmens nach § 36 BauGB verweigert, kann dieses verwaltungsinterne Hindernis nach § 37 Abs. 1 BauGB durch Entscheidung der höheren Verwaltungsbehörde ausgeräumt werden. Darüber hinaus hat § 37 Abs. 2 BauGB eine Sonderregelung für Vorhaben der Landesverteidigung zum Gegenstand. Für diese besteht das gemeindliche Einvernehmensefordernis nicht. Vielmehr reicht die Zustimmung der höheren Verwaltungsbehörde. Wenn die höhere Verwaltungsbehörde ihre Zustimmung versagt hat oder die



Gemeinde dem beabsichtigten Bauvorhaben widersprochen hat, geht die Entscheidungszuständigkeit auf den zuständigen Bundesminister über. Der zuständige Bundesminister entscheidet dann im Einvernehmen mit den beteiligten Bundesministern und im Benehmen mit der zuständigen Obersten Landesbehörde. Die Sonderregelung des § 37 Abs. 2 BauGB kommt nicht zum Tragen, wenn bauliche Anlagen auf Grundstücken errichtet werden sollen, die nach dem Landesbeschaffungsgesetz beschafft werden sollen, da in diesem Fall alle von der Gemeinde oder der höheren Verwaltungsbehörde zulässigen Einwendungen abschließend in diesem Verfahren zu erörtern sind.

Der Zusammenhang mit dem Landesbeschaffungsgesetz zeigt, dass § 37 Abs. 2 BauGB materielle Geltungskraft vor allem dann entfaltet, wenn die Einwendungen im Verfahren nach dem Landesbeschaffungsgesetz nicht abgehandelt werden konnten. Dies ist auch der Fall, soweit Truppenübungsplätze der DDR auf den Bund übergeleitet worden sind. Denn dann stellt sich die Frage, ob im Interesse des neuen militärischen Nutzungskonzepts der Bundeswehr die Inanspruchnahme der durch § 37 BauGB eröffneten Abweichungsmöglichkeiten im Einzelfall geboten sein kann. Lässt sich z.B. eine bestehende zivile Nutzung von Flächen in dem näheren Umfeld des Truppenübungsplatzes, die sich bereits unter Geltung des DDR-Rechts entwickelt hat, aber unter Beachtung der staatlichen Schutzpflicht und des grundgesetzlichen Grundrechtsschutzes der Bundesrepublik Deutschland nicht mehr aufrechterhalten werden kann, weil Gesundheitsbeeinträchtigungen festzustellen oder zumindest wahrscheinlich sind, kann bei Aufrechterhaltung der militärischen Nutzung in kritischem Abstand zur bestehenden zivilen Nutzung die Frage auftauchen, ob der Gemeinde ein öffentlich-rechtlicher Ersatzanspruch gemäß § 37 Abs. 3 BauGB zusteht, wenn ein Bebauungsplan aufgrund dessen aufgestellt, geändert, ergänzt oder aufgehoben werden muss oder wenn die Gemeinde sich ihrerseits entschädigungs- bzw. schadensersatzpflichtig macht, weil entweder die vorhandene Bebauung gegenüber den Grundstückseigentümern zum Schutz der tatsächlichen Nutzer zu Nutzungseinschränkenden bauordnungsrechtlichen Maßnahmen zwingt oder weil die im Bebauungsplan vorgesehene Nutzung wegen einer die Enteignungsschwelle überschreitenden Lärmeinwirkung nicht realisiert werden kann.

**V. Folgen aus der staatlichen Schutzpflicht angesichts der Beurteilungs- und Prognoseunsicherheit hinsichtlich der durch tieffrequenten Lärm möglicherweise entstehenden Gefahren Anforderungen an das staatliche Handeln? Wenn ja welche?**

**1. Reichweite der staatlichen Schutzpflicht**

Nach herrschender Meinung in Rechtsprechung und Lehre bedürfen die Schutzgüter der Grundrechte nicht nur des Schutzes gegenüber Eingriffen des Staates. Vielmehr ist der Staat auch verpflichtet, Grundrechtsträger vor nicht gerechtfertigten Eingriffen Dritter in grundrechtliche Schutzgüter zu schützen (primäre Schutzpflicht) und die gesetzlichen Eingriffsverbote effektiv durchzusetzen (sekundäre Schutzpflicht). Mit der Formulierung eines Untermaßverbots hat das BVerfG die Grenzen umrissen, die dem gesetzgeberischen Gestaltungsspielraum hinsichtlich der Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht gezogen sind. Das BVerfG stellt dabei auf die Effektivität des Schutzes ab. Die Reichweite der Schutzpflicht sei „im Blick auf die Bedeutung und die Schutzbedürftigkeit des zu schützenden Rechtsguts... einerseits und mit ihm kollidierender Rechtsgüter andererseits zu bestimmen“. Die Schutzverpflichtung müsse umso ernster genommen werden, je höher der Rang des in Frage stehenden Rechtsguts innerhalb der Wertordnung des Grundgesetzes anzusetzen ist.

So BVerfGE 39, 1 ff.; vgl. dazu auch Murswiek, Die staatliche Verantwortung für die Risiken der Technik, 1985, S. 111 ff.; ders., in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 2, Rdnr. 29 ff.; Hermes, Das Grundrecht auf Schutz von Leben und Gesundheit, 1987, S. 253 ff.

Art und Umfang des Schutzes zu bestimmen, sei Aufgabe des Gesetzgebers. Dieser habe bei der Ausgestaltung des Schutzes das Untermaßverbot zu beachten. Notwendig sei ein – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – „angemessener Schutz; entscheidend ist, dass der als solcher wirksam ist. Die Vorkehrungen, die der Gesetzgeber trifft, müssen für einen angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“.

Vgl. BVerfGE 88, 203 (254)

Soweit der Gesetzgeber die Schutzanforderungen selbst regelt, ist er an das Untermaßverbot gebunden. Sind die Schutzanforderung gesetzgeberisch nicht festgelegt, müssen die zuständigen staatlichen Stellen die Schutzanforderungen im Rahmen der ihnen zur Verfügung stehenden Entscheidungs- und Gestaltungsspielräume erfüllen. Daraus resultieren für den Schutz vor Lärmeinwirkungen durch Truppenübungsplätze folgende Schlussfolgerungen:

Lassen sich durch Vorsorgemaßnahmen und Planungen Gesundheitsrisiken für den vorhandenen Bestand oder bestandskräftige Planungen nicht ausschließen, gebietet die staatliche Schutzpflicht andere Maßnahmen zu ergreifen, um die Gesundheitsrisiken zu verhindern. Dies gilt auch, wenn Beurteilungs- und Prognoseunsicherheiten hinsichtlich der Gefahren einschätzung bestehen, aber Gesundheitsgefahren für einen durchschnittlichen Menschen wahrscheinlich sind oder auch nur Anhaltspunkte dafür vorliegen. Ist es wahrscheinlich, dass Gesundheitsrisiken durch tieffrequenten Lärm bei deutlichem Unterschreiten des erforderlichen Abstands für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden entstehen, darf ein solches Unterschreiten der Abstandsfläche und eine intensivere Lärmeinwirkung nicht zugelassen werden. Es müssen dann die notwendigen Vorkehrungen zur Gefahrenreduzierung getroffen werden.

Schwierigkeiten bereiten die Fälle, in denen bestandsgeschützte Bauvorhaben existieren, auf die unzumutbare Lärmeinwirkungen stattfinden, so dass die Enteignungsschwelle überschritten und/oder konkrete Gesundheitsgefahren ausgelöst werden. Es stellt sich dann die Frage, welche staatliche Stelle aufgrund der staatlichen Schutzpflicht zum Handeln verpflichtet ist. In einem solchen Fall stehen der Gemeinde aus städtebaulichen Gründen grundsätzlich nicht allein Mittel zur Gefahrenverhinderung zur Verfügung. Vielmehr ist das für die Truppenübungsplätze zuständige Ministerium im Benehmen mit der zuständigen Gemeinde gehalten, entsprechende Maßnahmen zu ergreifen. Es kann nicht genügen, dass sich das Ministerium in einem solchen Fall auf den Standpunkt stellt, dass die militärische Nutzfläche aus dem DDR-Vermögen in einem bestimmten Bestand übernommen worden ist und die bestehende Nutzung lediglich in dem vorhandenen Umfang fortgesetzt wird. Wenn Anhaltspunkte für Gesundheitsbeeinträchtigungen bestehen, muss unter Geltung des Grundgesetzes der Grundrechtsschutz Beachtung finden. Zu klären ist daher, ob die

Aufrechterhaltung der räumlichen Dimension der militärischen Nutzfläche aufgrund der militärischen Nutzungszwecke erforderlich ist oder nicht. Wenn nicht, muss in einem solchen Fall durch Reduzierung der Nutzungsintensität oder durch Herstellung der notwendigen Abstandsfläche die Lärmeinwirkung verringert werden. Ist die Aufrechterhaltung der militärischen Nutzung geboten, muss eine entsprechende Ausweisung als Sondergebiet für militärische Zwecke des Bundes erfolgen und ggf., falls die immissions- und bauordnungsrechtlichen Steuerungsmöglichkeiten ausgeschöpft sind, eine entschädigungspflichtige Enteignung vorgenommen werden.

Schwierigkeiten bereiten – abgesehen von den vorstehenden Fallgestaltungen einer enteignenden bzw. gesundheitsgefährdenden Lärmeinwirkung auf vorhandenen baulichen Bestand – auch die Fälle, in denen mit der Bauleitplanung an einen bestehenden Truppenübungsplatz herangerückt wird und dadurch die Gefahr geschaffen wird, dass die Enteignungsschwelle überschritten und gesundheitsgefährdende Lärmeinwirkungen entstehen. Sollte sich diese Gefahr weder im Rahmen der Bauleitplanung noch durch bauvorhabenbezogene Anforderungen ausschließen lassen, folgt aus dem prinzipiellen Vorrang der militärischen Nutzungszwecke, der in § 37 BauGB zum Ausdruck kommt, dass von der Bauleitplanung Abstand genommen werden muss.

Darüber hinaus stellt sich die Frage, in welchem Umfang angesichts der Beurteilungs- und Prognoseunsicherheit bei tieffrequentem Schießlärm unterhalb der in der TA-Schießlärm festgelegten Immissionsrichtwerte aus Gründen der Umweltvorsorge Schutz geboten werden muss. Insofern ist zwischen der subjektiven und der objektiven Seite der staatlichen Schutzpflichten zu unterscheiden. Die subjektive Seite der Schutzpflicht vermittelt dem schutzberechtigten Grundrechtsträger einen Anspruch auf Tätigwerden des Staates. Angenommen wird zum Teil, dass die objektive Schutzverpflichtung weiter reiche als der subjektive Schutzanspruch.

Dazu ebenfalls Murswiek, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, Kommentar, Art. 2 Rdnr. 31

Wo unter dem Aspekt der Umweltvorsorge die Schutzzone verläuft, ist deshalb zweifelhaft. Fraglich ist insbesondere, ob und inwieweit die Schutzpflicht sich in den Bereich der Umweltvorsorge hinein erstreckt. Wenn der Gesetzgeber die Reichweite der Schutzpflicht nicht geregelt hat, muss die Grenze der Schutzpflicht ausgehend von der objektiven Wertordnung bestimmt werden. Dabei muss der zuständigen

staatlichen Stelle ein Beurteilungs- und Einschätzungsspielraum zugestanden werden. Wenn Grundrechtsbeeinträchtigungen bei den Immissionsrichtwerten, die der TA-Schießlärm zugrundegelegt werden, nicht entstehen, fordert die staatliche Schutzpflicht unter dem Gesichtspunkt der Umweltvorsorge keine Vorverlagerung des Grundrechtsschutzes.

Da die Umweltvorsorge zu den Aufgaben der Bauleitplanung gehört, ist allerdings zu klären, ob es für die Bauleitplanung geboten ist, die Immissionsrichtwerte nach der TA-Schießlärm in Beziehung zu den Immissionsrichtwerten nach der TA-Lärm oder DIN 18005 zu setzen und ob die Immissionsrichtwerte der TA-Schießlärm unter Umweltvorsorgesichtspunkten zu modifizieren sind. Dabei ist von der Funktion derartiger Immissionsrichtwerte auszugehen und zu beachten, dass die verschiedenen Immissionsrichtwerte einen Nutzungskonflikt zum Ausgleich bringen, indem sie bei der Festlegung der tolerablen Schwelle eine bestimmte Sensibilitäts- und Zumutbarkeitsbewertung zugrundelegen. Von Bedeutung ist insofern, in welchem Verhältnis die Bauleitplanung zur Zulassung von Truppenübungsplätzen und zu deren Betrieb steht. Bezüglich des Lärmschutzes überschneiden sich die Aufgabenfelder der beteiligten öffentlichen Aufgabenträger. Daraus ergeben sich vor dem Hintergrund der verschiedenen Aufgabenstellungen Bewertungskonflikte, die die Kernfrage nach dem Verhältnis der verschiedenen Aufgabenbereiche sowie dem bauplanungsrechtlich verbindlichen Bewertungsmaßstab auslöst. Unter dem verfassungsrechtlichen Aspekt der staatlichen Schutzpflicht kommt es aber an dieser Stelle zunächst noch nicht auf die innerstaatliche Aufgabenverteilung an. Entscheidend ist insofern vielmehr, dass der verfassungsrechtlich gebotene staatliche Schutz vor gesundheitsschädlichem bzw. eigentumsschädigendem Lärm sichergestellt ist und wie dieser Schutz gewährleistet wird. Ob dies der Fall ist, wird im Folgenden zu prüfen sein.

## **2. Ausfüllung der staatlichen Schutzpflicht durch § 5 Abs. 1 Nr. 1 (umweltrechtliche Schutzpflicht) und Nr. 2 BImSchG (Vorsorgepflicht)**

Da es sich bei den Truppenübungsplätzen um Schießplätze und damit um genehmigungsbedürftige Anlagen im Sinne von § 4 BImSchG i.V. mit Nr. 10.18 Spalte 2 des Anhangs der 4. BImSchV (Verordnung über genehmigungsbedürftige Anlagen) han-

delt, muss der Bund bei der Errichtung und beim Betrieb gemäß § 5 Abs. 1 BImSchG die Pflichten der Betreiber genehmigungsbedürftiger Anlagen erfüllen. Durch § 5 Abs. 1 BImSchG hat der Gesetzgeber die Anforderungen der staatlichen Schutzpflicht erfüllt. Die staatliche Schutzpflicht hat der Gesetzgeber sowohl durch die Verpflichtung auf Einhaltung der Pflicht zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG) als auch durch die Verpflichtung auf Einhaltung der Pflicht zur Umweltvorsorge (§ 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG) konkretisiert. Eine grundrechtliche relevante Verletzung der staatlichen Schutzpflicht ist anzunehmen, soweit nicht gerechtfertigte Eingriffe in grundrechtliche Schutzbereiche zugelassen werden. Hinsichtlich der Ausgestaltung der Vorsorgepflicht steht dem Staat ein Ausgestaltungsspielraum zu.

### **3. Zusammenhang zwischen dem Rechtsbegriff der schädlichen Umwelteinwirkungen und der Schutz- sowie der Vorsorgepflicht**

Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen steht sowohl in Bezug zur Schutzpflicht vor schädigenden Umwelteinwirkungen als auch zur Vorsorgepflicht. Das heißt, dass der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen nicht lediglich dem umweltrechtlichen Schutz-, sondern auch dem Vorsorgeansatz zuzuordnen ist. Dementsprechend dient die TA Lärm 1998 ihrem Anwendungsbereich gemäß Ziff. 1. sowohl dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche als auch der Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen. Schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche sind in Ziff. 2.1 TA-Lärm definiert als Geräuschimmissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belastungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.

### **4. Technische Normen zur Erfassung und Bewertung von Schießlärm im Hinblick auf die Schutz- und die Vorsorgepflicht**

Die aus der Schutz- und Abwehrrpflicht folgenden Anforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG werden für den Bereich der Einwirkung von Schießlärm durch Waffen mit Kalibern < 20 mm durch die Technische Norm der VDI-Richtlinie 3745 und die Verwaltungsvorschriften der TA Lärm konkretisiert. Für den Bereich der Einwirkung von

Schießlärm durch Waffen mit Kalibern größer oder gleich 20 mm kommen weder die TA Lärm noch die VDI 3745 zur Anwendung. Zur Erfassung und Bewertung dieses von großkalibrigen Waffen ausgehenden Schießlärms liegt lediglich eine TA-Schießlärm der Bundeswehr vor, die gegenwärtig überprüft wird und geändert werden soll.

Inwieweit diese der Konkretisierung der Schutzanforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG und der Vorsorgepflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 2 BImSchG genügt, ist zweifelhaft. Deshalb liegt die Schwierigkeit bei der Wahrnehmung der staatlichen Schutzpflicht hinsichtlich des Umgangs mit von Truppenübungsplätzen ausgehendem Lärm darin, dass zum einen fraglich ist, ob die TA-Schießlärm eine zutreffende Konkretisierung der Schädlichkeitsgrenze im Sinne der Pflicht zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen enthält, und dass zum anderen fraglich ist, ob und inwieweit die in der TA-Schießlärm festgelegten Immissionsrichtwerte auch im Rahmen der Bauleitplanung herangezogen werden können.

#### **5. Maßstabsproblematik hinsichtlich der Bestimmung der Anforderungen der Schutz- und der Vorsorgepflicht bezüglich tieffrequentem Schießlärm bei großkalibrigen Waffen**

Solange keine eindeutigen medizinischen und technischen Aussagen zu der Maßstabsproblematik vorliegen, wo die für die umweltrechtliche Schutz- und die Vorsorgepflicht relevante Schwelle hinsichtlich der Lärmeinwirkung auf die Umgebungsbebauung mit tieffrequentem Schießlärm verläuft, ergeben sich in rechtlicher Hinsicht verschiedene Sachverhaltsvarianten.

Ist davon auszugehen, dass die in der TA-Schießlärm vorgesehenen Immissionsrichtwerte nicht geeignet sind, Gesundheitsgefahren bzw. -beeinträchtigungen von durchschnittlich empfindlichen Menschen oder Schäden an Eigentumssubstanz außerhalb des der Bemessung der Immissionsrichtwerte zugrundeliegenden Emissionsbereichs auszuschließen, muss ausgehend von der staatlichen Schutzpflicht entweder eine Korrektur der TA-Schießlärm erfolgen oder es muss, weil das technisch Machbare erreicht ist und die Nutzung des Truppenübungsplatzes privilegiert ist, die Raumordnung und Bauleitplanung aufgrund ihrer Integrations- und Konfliktvermei-

dungsfunktion den Schutz, soweit dies im Rahmen der auf die zukünftige Entwicklung angelegten Planung möglich ist, gewährleisten.

Kann man dagegen davon ausgehen, dass bei Einhaltung der Immissionsrichtwerte für tieffrequenten Schießlärm keine schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von Gesundheitsgefahren bzw. -beeinträchtigungen oder Schäden an Eigentumsubstanz entstehen, ist zu klären, ob die TA-Schießlärm auch unter Vorsorgegesichtspunkten im Rahmen der Bauleitplanung maßgebend ist oder ob insofern auf die TA-Lärm direkt oder analog zurückgegriffen werden kann.

Dafür, dass die TA-Schießlärm das Lärmschutzniveau für Schießlärm abschließend festlegt, könnte sprechen, dass Schießplätze, auf denen mit Waffen ab Kaliber 20 mm geschossen wird, gem. Ziff. 1. d) TA-Lärm 1998 aus dem Anwendungsbereich ausdrücklich ausgenommen sind. Infolgedessen könnte angenommen werden, dass die TA-Schießlärm infolge der Bedeutung der Truppenübungsplätze für Verteidigungszwecke die Zumutbarkeitsschwelle für den Regelfall der Lärmeinwirkungen durch Schießlärm in Form von speziell für diesen Bereich geltenden Immissionsrichtwerten konkretisiert und dass deshalb auf andere Lärmbewertungen nicht zurückgegriffen werden darf. Darauf, dass die fraglichen Schießplätze aus dem Anwendungsbereich der TA-Lärm ausgeklammert worden sind, lässt sich diese Schlussfolgerung jedoch nicht gründen. Denn einer Vorschrift der TA-Lärm kann als Verwaltungsvorschrift nicht eine Zuständigkeitszuweisende Funktion in dem Sinne zugeordnet werden, dass dem Verteidigungsminister die Entscheidung für eine technische Normung im Bereich des Schießlärms übertragen wird, die für die Bauleitplanung maßgebend wäre. Die Übertragung der Zuständigkeit für die Normkonkretisierung auf den Bundesverteidigungsminister oder die Bundeswehrverwaltung würde vielmehr eine gesetzgeberische Entscheidung voraussetzen. Gemäß § 48 BImSchG erlässt die Bundesregierung nach Anhörung der beteiligten Kreise mit Zustimmung des Bundesrats die allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Durchführung des BImSchG. Auf dieser Rechtsgrundlage wurde insbesondere die TA-Lärm erlassen.

Dagegen, dass die TA-Schießlärm die Lärmbewertung im Hinblick auf das Verhältnis zwischen dem Betrieb eines Truppenübungsplatzes und der Bauleitplanung abschließend vornimmt, spricht auch, dass das Schutzkonzept der TA-Schießlärm an-



ders als das der TA-Lärm hinsichtlich der schädlichen Umwelteinwirkungen nicht einmal auf die Gesamtbelastung am maßgeblichen Immissionsort bezogen ist. Denn während die TA-Lärm gemäß Ziff. 3.2.1 verlangt, dass bei der Prüfung der Einhaltung der Schutzpflicht grundsätzlich sicherzustellen ist, dass die Gesamtbelastung am maßgeblichen Immissionsort die Immissionsrichtwerte nicht überschreitet, bezieht sich die TA-Schießlärm nur auf die Erfassung und Beurteilung des speziellen Schießlärms durch großkalibrige Waffen.

Dass weder die TA-Lärm noch die TA-Schießlärm die Konkretisierung der bauleitplanerischen Schutz- und Vorsorgeanforderungen im Plangebiet bezweckt, folgt letztlich aus dem Anwendungsbereich der Technischen Anleitungen. Dieser ist auf die Konkretisierung der anlagenbezogenen Kontrollanforderungen beschränkt.

Die Vorschriften der TA-Lärm sind nämlich gemäß Ziff. 1 dieser Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm zu beachten:

- aa) für genehmigungsbedürftige Anlagen
  - bei der Prüfung der Anträge auf Erteilung einer Genehmigung zur Errichtung und zum Betrieb einer Anlage sowie zur Änderung der Lage, der Beschaffenheit und des Betriebs einer Anlage,
  - bei der Prüfung der Anträge auf Erteilung einer Teilgenehmigung oder eines Vorbescheids,
  - bei der Entscheidung über nachträgliche Anordnungen und bei der Entscheidung über die Anordnung erstmaliger oder wiederkehrender Messungen (§ 28 BImSchG);
- bb) für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen
  - bei der Prüfung der Einhaltung des § 22 BImSchG im Rahmen der Prüfung von Anträgen auf öffentlich-rechtliche Zulassungen nach anderen Vorschriften, insbesondere von Anträgen im Baugenehmigungsverfahren und Entscheidungen über Anordnungen und Untersagungen im Einzelfall (§§ 24 und 25 BImSchG) sowie
- cc) für genehmigungsbedürftige und nicht genehmigungsbedürftige Anlagen

bei der Entscheidung über Anordnungen zur Ermittlung von Art und Ausmaß der von einer Anlage ausgehenden Emissionen sowie der Immissionen im Einwirkungsbereich der Anlage (§ 26 BImSchG).

Die Vorschriften der TA-Schießlärm des Ministeriums für Verteidigung sind gemäß Ziff. 2 (Anwendungsbereich) anzuwenden bei Entscheidungen über nachträgliche Anforderungen (§ 17 BImSchG), die Anordnung von Ermittlungen über Art und Ausmaß der von einem Schießplatz ausgehenden Emissionen sowie der Immissionen im Einwirkungsbereich des Schießplatzes (§ 26 BImSchG) oder die Anordnung erstmaliger oder wiederkehrender Messungen (§ 28 BImSchG).

Die VDI-Richtlinie 3745 dient der Beschreibung von Verfahren zur Messung und Beurteilung der Schießgeräusche von Handfeuerwaffen mit Kalibern < 20 mm in der Nachbarschaft von Schießanlagen. Ein Lärmschutzstandard wird nicht durch sie, sondern für Schießgeräusche von Waffen mit Kalibern < 20 mm durch die TA-Lärm festgelegt.

Der Anwendungsbereich der Technischen Anleitungen macht deutlich, dass sowohl die TA-Schießlärm als auch die TA-Lärm und die VDI-Richtlinie 3745 für die Anwendung im Rahmen von Genehmigungsverfahren für einzelne Objekte (wie z. B. Truppenübungsplätze für großkalibrige Waffen, gewerbliche Anlagen und Schießanlagen für Waffen mit Kalibern < 20 mm), nicht dagegen für die Schallimmissionsberechnung bezüglich der städtebaulichen Planung gedacht sind. Wie die TA-Lärm enthält die TA-Schießlärm keine unmittelbar für die Bauleitplanung verbindlichen Maßstäbe, da diese technischen Anleitungen nicht die bei der Planung zu beachtenden Umweltvorsorgeaspekte konkretisieren, sondern vielmehr bei der Kontrolle von lärmemittierenden Anlagen zu beachtenden Schutz- und Vorsorgeanforderungen festlegen. Da die Immissionsrichtwerte der TA-Schießlärm infolgedessen zur Festlegung des Lärmschutzniveaus, an dem die Bauleitplanung auszurichten ist, nicht geeignet sind, und auch nicht unmittelbar von den in der TA-Lärm festgelegten Immissionsrichtwerten ausgegangen werden kann, ist zu klären, von welchem Lärmschutzniveau bei der Bauleitplanung in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen, auf denen durch großkalibrige Waffen erzeugter tieffrequenter Lärm entsteht, auszugehen ist.

Auch aus den Vorschriften der TA-Schießlärm zu den Immissionsrichtwerten folgt, dass diese Vorschriften nicht der Konkretisierung der Beurteilungsperspektive der Bauleitplanung dienen und daher bei der am Vorsorgegrundsatz orientierten Bauleitplanung nicht ohne weiteres zugrundegelegt werden dürfen. Denn die Immissionsrichtwerte legen im Hinblick auf den im Anwendungsbereich festgelegten Regelungszweck den Beurteilungspegel für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden fest und gehen dabei allein von den von der TA-Schießlärm erfassten Lärmwirkungen aus. Andere Lärmfaktoren, die aufgrund der im Rahmen der Bauleitplanung gebotenen Gesamtbetrachtung zu berücksichtigen sind, bleiben dabei ausgeklammert. Die TA-Schießlärm fragt lediglich danach, welche Lärmeinwirkungen für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden in Kern-, Dorf- und Mischgebieten sowie in reinen und allgemeinen Wohngebieten und in Kleinsiedlungsgebieten allein von Schießanlagen für Kaliber größer oder gleich 20 mm ausgehen dürfen. Obwohl bei den Vorschriften der TA-Schießlärm über Gemengelagen in Ziff. 4.4 auf die Pflicht zur wechselseitigen Rücksichtnahme Bezug genommen wird, bleibt hinsichtlich des Maßes der Erhöhung der Immissionsrichtwerte der Anwendungsbereich der TA-Schießlärm für den Beurteilungsrahmen bestimmend. Dies bedeutet für die Beurteilung im Rahmen der Bauleitplanung zweierlei: Die Bauleitplanung kann sich zwar an diesem Beurteilungsrahmen hinsichtlich der Bewältigung der Gemengelageproblematik orientieren, soweit es sich allein um die Einwirkung dieses fraglichen Schießlärms handelt; sie ist aber an diesen Beurteilungsrahmen nicht gebunden, soweit Anhaltspunkte für dessen Fehlerhaftigkeit vorliegen und soweit andere Lärmfaktoren die Lärmsituation im Plangebiet mitprägen. Außerdem muss bei der Bauleitplanung beachtet werden, dass die TA-Schießlärm von ihrer anlagenbezogenen Konzeption her wegen der herausragenden Bedeutung des Belangs der Funktionsfähigkeit der Verteidigung eher an der Obergrenze der Zumutbarkeitsschwelle für die Nachbarschaft orientiert ist, während die Bauleitplanung ihrem Vorsorgezweck und ihrer Konfliktvermeidungsfunktion entsprechend eher verhindern muss, dass die Obergrenze der Zumutbarkeitsschwelle für die Nachbarschaft erreicht wird.

Erschwert wird die Ermittlung des für die Bauleitplanung maßgebenden Lärmschutzniveaus bei tieffrequentem Schießlärm dadurch, dass bislang nach den vorliegenden Informationen keine hinreichend zuverlässigen technischen Maßstäbe vorliegen, mit deren Hilfe die Schädlichkeitsgrenze für tieffrequenten Lärm festgelegt werden könn-

ten. Infolgedessen stellt sich die Frage, wie mit dieser „Lärmschutzlücke“ im Rahmen der Planung vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht umzugehen ist.

Vgl. zur grundsätzlichen Kritik an der Grenzwertkonzeption Beck, Gegengifte – die organisierte Unverantwortlichkeit, 1988, S. 103 ff.; Kortenkamp/Grahl/Grimme, Die Grenzenlosigkeit der Grenzwerte, 1989 und Spannowsky, Die Grenzwertkonzeption im Wandel, NVwZ 1995, S. 845 ff.

**VI. Lassen sich die Schutz- und Vorsorgeanforderungen im Schnittfeld zwischen Bauleitplanung und Immissionsschutz durch nachträgliche Anordnungen gemäß § 17 BImSchG gewährleisten?**

Nicht nur aufgrund der Weiterführung von bereits in DDR-Zeiten als Truppenübungsplätze genutzten Grundstücksflächen als Truppenübungsplätze der Bundeswehr, sondern auch aufgrund von Planungsfehlern der Vergangenheit kann die Problematik auftreten, dass die gemeindliche Bebauung zu nahe an einen Truppenübungsplatz herangerückt ist, so dass die Immissionsrichtwerte der TA-Schießlärm nicht mehr eingehalten werden können. Außerdem kann sich die Frage stellen, ob das Fehlen modifizierter Nachtwerte, die Verbesserung der technischen Möglichkeiten des aktiven Lärmschutzes (z.B. durch das Nachrüsten mit Schalldämpfertechnik) oder neuere Erkenntnisse über Gesundheitsgefahren nachträgliche Anordnungen gemäß § 17 BImSchG rechtfertigen können. Zwar ist dabei § 60 BImSchG zu beachten, wonach der Bundesminister der Verteidigung für Anlagen, die der Landesverteidigung dienen, in Einzelfällen, auch für bestimmte Arten von Anlagen, Ausnahmen vom BImSchG oder von auf dieses Gesetz gestützten Rechtsverordnungen zulassen, soweit dies zwingende Gründe der Verteidigung oder die Erfüllung zwischenstaatlicher Verpflichtungen erfordern, jedoch ist dabei der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu berücksichtigen. Demzufolge kommt die Befreiung von materiellen Vorschriften des Immissionsschutzes in Form eines Verwaltungsaktes nur in Betracht bei Vorschriften, die dem Schutz vor Belästigung oder der Vorsorge dienen, nicht hingegen bei solchen zum Schutz vor Gefahren.

So zutreffend ebenfalls Führ, in: Koch/Scheuing  
(Hrsg.), GK-BImSchG, § 60, Rdnr. 26

Eine von Anlagen der öffentlichen Hand ausgehende Beeinträchtigung ist niemals von dem Betroffenen hinzunehmen, wenn durch sie grundrechtlich geschützte Rechtsgüter wie Eigentum oder Gesundheit verletzt werden.

So ausdrücklich Führ, ebenda

Denn von der Bindung an die Grundrechte ist keine Form der staatlichen Gewalt befreit. Beschränkungen, wie sie zum Beispiel für den Verteidigungsfall in Art. 115 c Abs. 2 GG geregelt sind, müssen im Grundgesetz vorgesehen sein.

Dies hat zur Folge, dass unter den Voraussetzungen des § 17 BImSchG nachträgliche Anordnungen gegenüber dem Bund hinsichtlich der Nutzung eines Grundstücks als genehmigungsbedürftige Anlage in Form eines Truppenübungsplatzes in Betracht kommen und dass diese auch nicht ausgeschlossen werden können, soweit sie notwendig sind, um den gebotenen Gesundheits- und Eigentumsschutz sicher zu stellen. Ob die Einhaltung der Immissionsrichtwerte der TA-Schießlärm den Bund vor einer nachträglichen Anordnung bewahren kann, hängt davon ab, ob die der TA-Schießlärm zugrunde liegende Beurteilung der Schädlichkeitsschwelle zutreffend ist. Dies ist nicht nur hinsichtlich der Nachtzeit zweifelhaft, kann aber im Rahmen eines Rechtsgutachtens nicht abschließend geklärt werden.

Im Schnittfeld zwischen immissionsschutzrechtlichen und baurechtlichen Pflichten besteht eine wechselseitige Abhängigkeit in der Weise, dass bauliche Änderungen eine nachträgliche Anordnung zulässig oder gar erforderlich machen kann. Denn wird durch einen rechtskräftig gebliebenen Bebauungsplan eine Wohnbebauung derart an eine bestehende genehmigte Anlage herangeführt, dass für die Wohnbevölkerung schädliche Umwelteinwirkungen bestehen, dann ist grundsätzlich – auch unter Berücksichtigung des § 60 BImSchG – von der Möglichkeit der nachträglichen Anordnung Gebrauch zu machen. Dies gilt auch im Bereich der Umweltvorsorge, soweit eine Verletzung der Vorsorgepflicht aus dem Fortschreiten des Standes der Technik

oder eine Verletzung des Vermeidungs- und Verminderungsgebots aus neuen wissenschaftlichen Erkenntnissen über die Möglichkeiten der technischen Nachrüstung folgt. Denn die Betreiber von immissionsrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlagen sind durch den dynamischen Charakter der Grundpflichten grundsätzlich gehalten, jederzeit die Einhaltung dieser Pflichten zu gewährleisten. Diesbezüglich kann der Bundesminister für Verteidigung allerdings unter den Voraussetzungen des § 60 BImSchG zugunsten von Anlagen der Landesverteidigung Ausnahmen zulassen. Fehlen solche Ausnahmetatbestände, ist grundsätzlich auch die Bundeswehr wie jeder Betreiber einer immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Anlage gehalten, sich durch aktives Tun um den Anschluss an technische Entwicklungen zu kümmern und sich auch an rechtliche Entscheidungen (zum Beispiel durch Bebauungsplanung) zu halten, die an einen technisch möglichen, fortschrittlicheren Schutzstandard auf Seiten des Betreibers anknüpfen. Dass eine Gemeinde bei der Bauleitplanung im Interesse der Konfliktvermeidung im Rahmen der Abwägung auch die Belange des Betreibers berücksichtigen muss, wird dabei freilich nicht verkannt. Rechtmäßig ist das Heranführung der Siedlungsentwicklung an einen Truppenübungsplatz nicht nur insoweit möglich, als bei der Bauleitplanung zu beachtende Schutzstandards eingehalten worden sind. Theoretisch besteht nämlich für die Gemeinde im Konfliktfeld zum Anlagenbetreiber auch die Möglichkeit, die städtebauliche Planung an die Anlage mit der Konsequenz heranzuführen, dass dieser seine Anlage zur Einhaltung der Schutzstandards nachrüsten muss, auch wenn die Planungsentscheidung rechtswidrig sein sollte. Denn die Nichtigkeit des Bebauungsplans tritt nicht automatisch ein. Vielmehr muss der Anlagenbetreiber sich gegenüber einer rechtswidrigen Bebauungsplanung, die auf seine Interessen zu wenig Rücksicht nimmt, im Wege der Normenkontrollklage wehren, wenn er aus dem Bebauungsplan abgeleitete rechtliche Schutzanforderungen verhindern möchte. Entsteht allerdings Dritten durch eine Bebauungsplanung, die in gesundheitsgefährliche Bereich vorstößt, ein Schaden, muss in erster Linie die Gemeinde mit Amtshaftungsansprüchen rechnen; das Land, dessen Behörde eine zum Drittschutz gebotene nachträgliche Anordnung gemäß § 17 BImSchG unterlassen hat, kann erst ab einem bestimmten Zeitpunkt, in dem spätestens eine Reaktion hätte erfolgen müssen, gegenüber Dritten etwaigen Amtshaftungsansprüchen ausgesetzt sein.

**VII. Das in der Bauleitplanung zugrunde zu legende Lärmschutzniveau bei von Truppenübungsplätzen ausgehenden tieffrequenten Lärmimmissionen**

**1. Planungsrelevanz des in der TA-Schießlärm zugrundegelegten Lärmschutzniveaus?**

Wegen der sich aus den vorhandenen Informationen ergebenden, im technischen Bereich liegenden Zweifel, ob die TA-Schießlärm der Bundeswehr den Anforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 und Nr. 2 BImSchG genügt, muss in rechtlicher Hinsicht bezüglich des in der Bauleitplanung zu wählenden Lärmschutzniveaus zwischen folgenden Alternativen unterschieden werden:

a) Für die Bewältigung des von Truppenübungsplätzen ausgehenden Schießlärms in der Bauleitplanung ist zunächst ausschlaggebend, ob der Bund als Betreiber des Truppenübungsplatzes bei Einhaltung der Immissionsrichtwerte der TA-Schießlärm sowohl der umweltrechtlichen Schutz-, als auch der Vorsorgepflicht genügt. In diesem Fall sind die für die Bauleitplanung zuständigen Gemeinden zwar nicht gehindert, ihrer planerischen Umweltvorsorgeaufgabe in weitergehendem Umfang nachzukommen, sie müssen dies jedoch nicht. Vielmehr steht ihnen im Rahmen des Abwägungsgebots Gestaltungsspielraum zu.

b) Ist tatsächlich davon auszugehen, dass Einwirkungen im Bereich des tieffrequenten Lärms, die die Immissionsrichtwerte der TA-Schießlärm überschreiten, nicht jenseits der Schädlichkeitsgrenze liegen, wird aber durch die TA-Schießlärm die gebotene Umweltvorsorge nicht gewährleistet, so stellt sich für die Bauleitplanung die Frage, ob und inwieweit im Rahmen der Bauleitplanung der Pflicht zur Umweltvorsorge Rechnung getragen werden muss. Gibt es hierfür keine Anhaltspunkte in konkretisierenden technischen Regelwerken, besteht in der Bauleitplanung Gestaltungsspielraum. Allerdings ist der Aspekt des Lärmschutzes ein abwägungserheblicher Belang, dem einzelfallbezogen in der Bauleitplanung Rechnung getragen werden muss.

c) Ist aus medizinisch-technischen Gründen hingegen anzunehmen, dass trotz Einhaltung der in der TA-Schießlärm festgelegten Immissionsrichtwerte Gesundheitsgefahren bestehen, muss im Rahmen der Bauleitplanung oder/und der immissionsschutzrechtlichen Kontrolle nicht nur unter Umweltvorsorgegesichtspunkten, sondern auch ausgehend von der Schutzpflicht des Staates für weitergehenden Lärmschutz gesorgt werden.

In jedem Fall ist fraglich, ob zur Konkretisierung der Planungsanforderungen auf die vorhandenen technischen Regelwerke zurückgegriffen und in Analogie zu den dort vorzufindenden Bewertungen ein planerischer Konfliktbewältigungsmaßstab entwickelt werden kann. Dies erscheint zwar vom Ansatz her möglich, allerdings muss dabei berücksichtigt werden, dass das Lärmschutzniveau der technischen Regelwerke auf bestimmte Lärmsituationen zugeschnitten sind und daher nicht ohne weiteres auf andere Lärmsituationen zu übertragen sind. Zu beachten ist insofern vor allem, dass sich nur die DIN 18005 auf Orientierungswerte für die städtebauliche Planung bezieht und dass die anderen technischen Regelwerte zum Schutz vor Lärm in erster Linie anlagenbezogene Anforderungen begründen.

## **2. Unterscheidung zwischen Lärmschutzanforderungen für die Errichtung und den Betrieb von Truppenübungsplätzen und für die Bauleitplanung**

Die DIN 18005 enthält vereinfachte Verfahren zur Schallimmissionsberechnung und schalltechnische Orientierungswerte für die städtebauliche Planung. Diese Orientierungswerte dienen der sachverständigen Konkretisierung der Anforderungen an den Schallschutz im Städtebau. Sie gehen von der Vorstellung aus, dass ihre Einhaltung oder Unterschreitung wünschenswert ist, um die mit der Eigenart des betreffenden Baugebietes oder der betreffenden Baufläche verbundene Erwartung auf angemessenen Schutz vor Lärmbelästigung zu erfüllen. Bei reinen Wohngebieten gilt danach ein Orientierungswert von tags 50 dB(A), nachts 40 dB(A), bei allgemeinen Wohngebieten tags 55 dB(A), nachts 45 dB(A), bei Dorfgebieten tags 60 dB(A), nachts 50 dB(A), bei Gewerbegebieten tags 65 dB(A), nachts 55 dB(A) und bei Industriegebieten ist kein Orientierungswert angegeben. Nach der DIN 18005 sollten die Orientierungswerte auf den Rand der Bauflächen oder der überbaubaren Grundstücksflä-



chen in den jeweiligen Baugebieten oder der Flächen sonstiger Nutzung bezogen werden. Es wird nach dieser DIN-Norm davon ausgegangen, dass bei Beurteilungspegeln über 45 dB selbst bei nur teilweise geöffnetem Fenster ungestörter Schlaf häufig nicht mehr möglich ist. Der so konkretisierte Belang des Schallschutzes ist bei der in der städtebaulichen Planung erforderliche Abwägung als ein wichtiger Planungsleitsatz neben anderen zu Belangen zur berücksichtigen. Im Rahmen der Abwägung kann der Schallschutz wegen des überwiegenden Gewichts anderer Belange zurückgestellt werden. Die DIN 18005 gibt insofern Abwägungshilfen. Denn danach kann sich eine Unterschreitung der Orientierungswerte zum Schutz besonders schutzbedürftiger Nutzungen und zur Erhaltung oder Schaffung besonders ruhiger Wohnlagen empfehlen. Dass die Orientierungswerte in vorbelasteten Bereichen, insbesondere bei vorhandener Bebauung, bestehenden Verkehrswegen und in Gemengelage nicht eingehalten werden kann, wird in den Hinweisen für die Anwendung der Orientierungswerte der DIN 18005 vorausgesetzt. Zugleich wird für die Abwägung, soweit deren Überschreiten mit plausibler Begründung einkalkuliert werden muss, der Hinweis gegeben, dass dann möglichst ein Ausgleich durch andere geeignete planerische Maßnahmen (z.B. geeignete Gebäudeanordnung, Grundrissgestaltung und bauliche Schallschutzmaßnahmen) geschaffen werden müsse. Die DIN 18005 bietet den zutreffenden Ausgangspunkt für die Bewältigung von Lärmimmissionen. Allerdings muss eine Umrechnung der Einwirkungen durch tieffrequenten Lärm erfolgen, da dieser nicht nach dB(A), sondern nach dB(C) berechnet wird. Abgesehen von dem weitreichenden Abwägungsspielraum, der der städtebaulichen Planung durch die Orientierungswerte verbleibt, ist zu berücksichtigen, dass die Orientierungswerte lediglich auf den Bereich der Umweltvorsorge bezogen sind. Denn wären mit dem Überschreiten dieser Orientierungswerte für den durchschnittlich empfindsamen Menschen bereits Gesundheitsgefahren bzw. -beeinträchtigungen verbunden, könnte im Rahmen der städtebaulichen Planung kein Abwägungsspielraum mehr gegeben sein. Fraglich ist davon ausgehend, ob und inwieweit im Rahmen der städtebaulichen Planung bei Vorliegen tieffrequenter Lärmeinwirkungen die Orientierungswerte überschritten werden dürfen. Gemäß der Hinweise für die Anwendung der Orientierungswerte sind bei der Überschreitung der Orientierungswerte Vorbelastungen, vorhandener Bestand und bestehende Anlagen zu berücksichtigen. Diese Belange können auch bei der Konfliktbewältigung im Rahmen der städtebaulichen Planung hinsichtlich der Lärmeinwirkungen aus großkalibrigen Waffen, die von be-

stehenden Truppenübungsplätzen ausgehen, zum Tragen kommen. Es bleibt jedoch die Frage, wo die hinsichtlich der Schutzpflicht maßgebliche gesundheitsgefährliche Grenze und Enteignungsschwelle verläuft. Diese kann nicht aufgrund der Orientierungswerte der DIN 18005 ermittelt werden. Zu prüfen ist, ob sich dafür Maßstäbe aus den anderen objektbezogenen technischen Normen ableiten lassen. Ziel der TA-Lärm 1998 ist die Ermittlung der von Anlagen verursachten Geräuschimmissionen und deren Beurteilung anhand des durch § 3 Abs. 1 BImSchG vorgegebenen Zumutbarkeitsmaßstabs der schädlichen Umwelteinwirkung. Dieser gesetzliche Zumutbarkeitsmaßstab wird hinsichtlich des Lärmschutzniveaus durch Immissionsrichtwerte außerhalb von Gebäuden (Ziff. 6.1), innerhalb von Gebäuden (Ziff. 6.2) und für seltene Ereignisse (Ziff. 6.3) sowie durch das Verfahren zur Ermittlung von Geräuschimmissionen konkretisiert. Den Immissionsrichtwerten der TA-Lärm 1998 liegt ein differenziert-objektiver Maßstab zugrunde, der von dem Empfinden eines durchschnittlichen, verständigen Menschen in der jeweiligen Situation abstellt. Ausgehend von objektivierbaren Faktoren zur Erfassung der Lärmwirkung wie insbesondere der Einwirkungsdauer, der Stärke, der Häufigkeit des Auftretens, der Frequenzzusammensetzung, Auffälligkeiten hinsichtlich vorhandener Einzeltöne, der Schutzwürdigkeit der Umgebung und der Einwirkungszeiten (Tag, Nach, Werk- und Sonntage) werden differenziert nach dem Gebietscharakter der Umgebung und der Einwirkungszeiten unterschiedlich hohe Immissionsrichtwerte festgelegt. Die TA-Lärm 1998 differenziert zwischen Immissionsrichtwerten für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden und innerhalb von Gebäuden. Die Immissionswerte für den Beurteilungsspiegel betragen für Immissionsorte außerhalb von Gebäuden in Industriegebieten 70 dB(A), in Gewerbegebieten tags 65 dB(A), nachts 50 dB(A), in Dorfgebieten tags 60 dB(A), nachts 45 dB(A), in allgemeinen Wohngebieten tags 55 dB(A), nachts 45 dB(A) und in reinen Wohngebieten 50 dB(A), nachts 35 dB(A).

Objektivierbare Lästigkeitsfaktoren, wie Impulse, Töne oder störende Frequenzanteile, werden im Rahmen des Verfahrens zur Ermittlung der Geräuschimmissionen durch Zuschläge berücksichtigt. Subjektive Faktoren, die Ausdruck individueller Überempfindlichkeit sind, müssen bei der Zumutbarkeitsbewertung unter dem Aspekt der schädlichen Umwelteinwirkungen außer Acht bleiben. Soweit aber subjektive Faktoren erfahrungsgemäß auch das Lärmempfinden eines durchschnittlich verständigen Menschen bestimmen, müssen sie in bei der Zumutbarkeitsbewertung zum

Ansatz gebracht werden. Da sie im Rahmen einer objektiven standardisierten, messbaren Beurteilung nicht erfasst werden können, muss in den Fällen, in denen solche Faktoren einen erheblichen Einfluss auf die Beurteilung haben können, eine ergänzende Einzelfallbeurteilung vorgenommen werden.

So ebenfalls Feldhaus, Einführung in die TA-Lärm  
1998, UPR 1999/1, S. 1 ff. (2)

Außerdem muss beachtet werden, dass auch die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm nur für den Regelfall die Schädlichkeitsgrenze, ab der schädliche Umwelteinwirkungen zu erwarten sind, markieren. Anders als Grenzwerte wird keine absolute Schädlichkeitsgrenze festgelegt, bei deren Überschreiten konkrete Rechtsfolgen abzuleiten sind. Richtwerte enthalten lediglich eine Regelbewertung. Deshalb ist bei Vorliegen besonderer Umstände eine abweichende Beurteilung erforderlich.

Daraus folgt, dass dann, wenn die in der TA-Schießlärm festgelegten Betreiberanforderungen nicht mit den immissionsschutzrechtlichen Erfordernissen zur Verhinderung schädlicher Umwelteinwirkungen im Einklang stehen, die Schädlichkeitsgrenze zwar durchaus in analoger Anwendung der TA-Lärm objektiv-differenzierend anhand der Gebietstypisierung ermittelt werden kann, dass aber die Besonderheiten des tieffrequenten Schießlärms und die besonderen Umstände des Einzelfalls in die Bewertung der konkreten Situation einbezogen werden müssen. Dies kann im Einzelfall zu dem Ergebnis führen, dass die Schädlichkeitsgrenze der Umwelteinwirkungen unterhalb der in der TA-Schießlärm festgelegten Immissionsrichtwerte liegt. Für die an den Schießplatz heranrückende Planung kann dies in der Konsequenz bedeuten, dass ein größerer Abstand zur Emissionsquelle einzuhalten ist.

Vorstehendes gilt auch, soweit eine entsprechende Anwendung der technischen Immissionsgrenzwerte für Verkehrslärm erwogen wird. Diese ist erforderlich, soweit durch die TA-Schießlärm die Schutz- und Vorsorgepflicht unter Berücksichtigung der Gesamtbelastung am Immissionsort nicht gewahrt ist und deshalb im Rahmen der Bauleitplanung Schutzvorkehrungen zu treffen sind. Allerdings ist insofern zu klären, ob Verkehrslärm und Schießlärm tatsächlich vergleichbar sind. Denn eine analoge Anwendung der Maßstäbe für Verkehrslärm setzt die Vergleichbarkeit der Lärmbelastungen durch Verkehrslärm und Schießlärm voraus. Nur unter diesen Vorausset-

zungen sind die Erwägungen des Amts für Immissionsschutz Brandenburg zutreffend, wonach nach der Schießlärmmrichtlinie der Bundeswehr ausgehend von der Grenze des Truppenübungsplatzes im Zirkelschlag von 3.500 m mit Beurteilungsspe- geln von 52 dB(C) gerechnet werden müsse und dies nach dem Empfinden einem Verkehrslärm von 65 dB(A) entspreche. Nur unter dieser Voraussetzung sprechen auch die weiteren Erwägungen des Amts für Immissionsschutz dafür, dass die TA- Schießlärm den Anforderungen der staatlichen Schutzpflicht nicht gerecht wird. Aus- gehend von der Vergleichbarkeit von Verkehrslärm und Schießlärm wäre danach auch die weitergehende Schlussfolgerung gerechtfertigt, dass Lärmeinwirkungen dieser Größenordnung in einem reinen oder allgemeinen Wohngebiet nicht hinzu- nehmen sind, weil dies laut statistischen Erhebungen bei knapp 2/3 durchschnittlich empfindlicher Menschen als deutlich belästigend empfunden werde. Besonders in der Nacht wäre eine solche Belastung unter dem Aspekt der Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen nicht hinnehmbar. Unter analoger Anwendung der Verkehrs- lärmschutzverordnung müsste nach diesem Ansatz festgestellt werden, ab welchem Abstand bei einem der Schießlärmmrichtlinie der Bundeswehr entsprechenden Normalbetrieb die Immissionsgrenzwerte für den jeweiligen Gebietstypus eingehalten sind. Maßgebend ist insofern, ob die Bewertung von Schießlärm in Analogie zum Verkehrslärm vorgenommen werden kann. Insofern ist zu prüfen, ob tatsächlich eine Vergleichbarkeit zwischen Verkehrslärm und tieffrequentem Schießlärm anzunehmen ist. Es handelt sich dabei um eine technische Frage, die der rechtlichen Beurteilung entzogen ist. Ist dieser Ansatz technisch zutreffend, ergeben sich daraus folgende Schlussfolgerungen:

Es liegt in der strukturellen Logik der auf den Lärmschutz bezogenen technischen Regelwerke und der gesamtplanerischen Aufgabe, dass die Raumordnung und die Bauleitplanung aufgrund ihrer Integrations- und Konfliktvermeidungsfunktion den Schutz der Nutzer, deren Vorhabenzulässigkeit über die Bauleitplanung gesteuert wird, sicherstellen. Denn sämtliche Regelwerke fixieren für bestimmte Anlagen diffe- renziert-objektivierte Lärmschutzniveaus, aus deren Überschreiten Anforderungen resultieren, die diese einhalten müssen, damit deren Errichtung oder Betrieb zulässig ist. Das Lärmschutzniveau hängt davon ab, welche Nutzung in der Umgebung der Anlage vorhanden ist. Denn aus der Art der Nutzung wird auf die Sensibilität der Nut- zer geschlossen. Die Nutzung wird durch Gebietstypisierung erfasst.

Ist eine lärmemittierende Anlage vorhanden und rücken Nutzer mit ihren Vorhaben an diese heran, stellt sich zunächst nicht die Frage, welche Anforderungen bei Überschreiten des Lärmschutzniveaus an die vorhandene Anlage zu stellen ist, sondern wie weit die Nutzer an die lärmemittierende Anlage heranrücken dürfen, ohne sich selbst zu gefährden bzw. zu schädigen. Und für die Bauleitplanung stellt sich die Frage, ob und inwieweit sie bestimmte Nutzungen an die lärmemittierende Anlage heranrücken lassen darf, ohne dabei das Konfliktvermeidungsgebot, die Schutzpflicht gegenüber den späteren Nutzern und den umweltrechtlichen Vorsorgegrundsatz rechtsfehlerhaft zu vernachlässigen.

Da die Bauleitplanung Schutz vor gesundheitsschädlichen Lärmeinwirkungen und Umweltvorsorge gewährleisten muss, müssen mindestens die Grenzwerte entsprechend der Verkehrslärmschutzverordnung eingehalten werden. Bei einer im Normalbetrieb des Truppenübungsplatzes nach der TA-Schießlärmrichtlinie vorgesehenen Schwelle zur erheblichen Belästigung, die für allgemeine Wohngebiete, reine Wohngebiete und Kleinsiedlungsgebiete auf 65 dB(C) und für Mischgebiete, Dorfgebiete, Kerngebiete und besondere Wohngebiete auf 70 dB(C) festgesetzt ist, werden die für andere Anlagen relevanten Lärmrichtwerte deutlich überschritten. Wenn es zutreffend ist, dass 45 bis 50 dB(C) Schießlärm mit 60 bis 63 dB(A) Verkehrslärm vergleichbar ist, bei dem die Grenze des Empfindens deutlicher Gestörtheit für eine Mehrheit von Personen erreicht ist, dann überschreiten die nach der TA-Schießlärm bisher noch maßgeblichen 65 dB(C) in reinen Wohngebieten die kritische Schädigungsschwelle. Auch die vorgesehene Absenkung des Spitzenpegels von 103 dB(C) um 6 dB(C) auf 97 dB(C) und des Beurteilungspegels auf Werte zwischen 47 und 50 dB(C) überschreitet zumindest für die Nachtzeit, für die eine Differenzierung fehlt, die Schädlichkeitsgrenze. Da die Einhaltung der Betreiberpflichten an der TA-Schießlärm gemessen wird, ist bei zulässiger Platzausnutzung mit den entsprechenden Lärmpegeln an der Grenze des Truppenübungsplatzes zu rechnen. Dies bedeutet für die städtebauliche Planung, dass, sofern passive Lärmschutzmöglichkeiten nicht zur Verfügung stehen oder etwaige verfügbare Lärmschutzmöglichkeiten aus wirtschaftlichen Gründen nicht realisierbar sind, zur Einhaltung der für die städtebauliche Planung relevanten Anforderungen größere Abstände zwischen den geplanten städtebaulichen Vorhaben und einem Truppenübungsplatz eingehalten werden müssen.

Insofern kommt der Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG, dem auch teilweise die Funktion eines Optimierungsgebots zuerkannt wird, zum Tragen. Danach sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. Das kommunale Selbstverwaltungsrecht schützt, wie bereits oben dargelegt, vor solchen Beschränkungen zur Gewährleistung des Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen nicht.

Soll die Siedlungsentwicklung an den Truppenübungsplatz herangeführt werden, rechtfertigt dies umgekehrt grundsätzlich keine Einschränkung des Betriebs des Truppenübungsplatzes. Vielmehr muss die Bauleitplanung auf die vorhandene Nutzung Rücksicht nehmen. Sofern bei tieffrequentem Lärm weder durch aktiven noch durch passiven Lärmschutz eine quantifizierbare Dämpfung der Lärmeinwirkungen herbeigeführt werden kann, bedeutet dies für die Bauleitplanung, dass diese den für den gebotenen Lärmschutz erforderlichen Abstand zur Emmissionsquelle sicherstellen muss. Anders ist dies, wenn der von Truppenübungsplätzen ausgehende tieffrequente Schießlärm ohne erhebliche Nutzungseinschränkungen unter Lärmschutzgesichtspunkten mit zumutbarem finanziellem Aufwand auf ein erträgliches Maß zurückgeführt werden kann. Die Situation ist insofern nicht grundlegend anders als bei anderen genehmigungsbedürftigen Anlagen, bei denen nach Maßgabe des § 17 Abs. 1 BImSchG i.V. mit Ziff. 5.1 der TA-Lärm 1998 durch nachträglich Anordnungen der ausreichende Schutz der Allgemeinheit oder der Nachbarschaft sichergestellt werden kann. Wie oben dargestellt, können nachträgliche Anordnungen auch gegenüber dem Bund als Betreiber von Truppenübungsplätzen trotz der überragenden Bedeutung der Funktionsfähigkeit der Landesverteidigung in Betracht kommen. Denn für den Bund kann, falls der Bebauungsplan eine Nutzung an den Truppenübungsplatz wirksam heranführt und daraus weitergehende Vorsorge- und Schutzerfordernisse für den Bund als Betreiber des benachbarten Truppenübungsplatzes resultieren, die Pflicht entstehen, geeignete Maßnahmen zur Lärmbegrenzung zu ergreifen, soweit diese keinen unangemessenen technischen und wirtschaftlichen Aufwand auslösen und auch zu keiner unangemessenen Einschränkung des Nutzungszwecks führen. Denkbar sind Lärminderungen nicht nur durch eine Reduzierung der Platzauslas-

tung, sondern auch durch den Einsatz von Schalldämpferbauwerken. Damit wird in neuerer Zeit der aktive Lärmschutz vorangebracht. Auslöser für die Entwicklung stationärer Schallschutzanlagen für mittel- und großkalibriger Waffensysteme war nach einem Bericht des Ministeriums für Verteidigung eine noch vom Bonner Verteidigungsministerium in Auftrag gegebene Studie, die sich mit der Entwicklung von Lärmschutzbauwerken beschäftigte.

**VIII. Sind Verzichtserklärungen von Bauherrn in städtebaulichen Vereinbarungen hinsichtlich der Einhaltung von Immissionswerten verbindlich und wenn ja, wo verlaufen deren Grenzen?**

Verzichtserklärungen von Bauherrn in städtebaulichen Vereinbarungen hinsichtlich der Einhaltung von Immissionswerten sind nicht schlechthin unwirksam. Vielmehr ist zu differenzieren. Zwar stößt der vertragliche Grundrechtsverzicht auf Grenzen, weil die Selbstgefährdung und Selbstschädigung die staatliche Schutzpflicht auslöst und der Staat gehindert ist, den Grundrechtsträger zu vertraglich vereinbarten Selbstgefährdungen und Selbstschädigungen zu veranlassen.

Vgl. dazu eingehend Geddert-Steinacher, Menschenwürde als Verfassungsbegriff, S. 177 und eingehend zum vertraglichen Grundrechtsverzicht, Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 408 ff.

Jedoch bleibt im Vorfeld der grundrechtsrelevanten Selbstgefährdung und Selbstschädigung Raum für vertragliche Verzichtserklärungen. Soweit ein Grundrechtsträger über seinen Lärmschutz nur im umweltvorsorgenden Vorfeld der Schädlichkeitsschwelle disponiert, erscheinen vertragliche Verzichtserklärungen nicht generell ausgeschlossen. Denn ist es durchaus denkbar, dass ein Grundrechtsträger insoweit über den Lärmschutz disponieren kann, als er seinen gebietstypischen Schutzstandard zugunsten eines gebietstypisch niedrigeren Schutzniveaus preisgibt, dass also z.B. ein in einem reinen Wohngebiet wohnender Nutzer auf das diesem Wohngebiet entsprechenden erhöhten Lärmschutzstandard verzichtet und Lärmeinwirkungen wie in einem Dorfgebiet oder Mischgebiet oder gar wie in einem Gewerbegebiet akzeptiert.

Bei solchen Verzichtserklärungen muss freilich bedacht werden, dass die nutzungsrelevanten vertraglichen Regelungen ohne dingliche Sicherung der vertraglich übernommenen Duldungsverpflichtung nur zwischen den Vertragsparteien verbindlich sind, dass also Rechtsnachfolger daran grundsätzlich nicht gebunden sind, und dass Private zudem auf die Einhaltung öffentlicher Belange nicht wirksam verzichten können.

Ebenso BVerwG, BauR 1978, 385

Außerdem ist es unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten bedenklich, wenn mit solchen vertraglichen Vereinbarungen im Interesse der Allgemeinheit bestehende umweltvorsorgende Schutzanforderungen unterlaufen werden und faktische Drittbelastungen erzeugt werden. Jedoch können Private mit ihrem Verzicht den Umwelteinwirkungen die rechtliche Beachtlichkeit nehmen, soweit die Zustimmung darauf Einfluss nimmt, ob eine erhebliche Belästigung vorliegt.

Ebenso BVerwG, BauR 1978, 385

Denkbar ist demzufolge, dass der allseitige Verzicht auf die Einhaltung des hohen Lärmschutzniveaus innerhalb eines Baugebiets zu einer wirksamen, begrenzten Absenkung des Lärmschutzniveaus führen kann. Dazu liegt allerdings, soweit ersichtlich, noch keine höchstrichterliche Entscheidung des BVerwG vor. Dass der BGH einen Rechtsmittelverzicht zwischen Privaten sogar zulässt, wenn ein Darlehensvertrag sittenwidrig war,

vgl. BGH, NJW 1994, 1056 f. und ders. NJW-RR, 1989, 802 f.,

lässt sich zwar nicht ohne weiteres auf das Verhältnis zwischen der öffentlichen Hand und Privaten übertragen, zwischen denen ein unmittelbares Grundrechtsverhältnis besteht, jedoch erscheint auch im öffentlichen Recht ein freiwilliger und beschränkter Verzicht auf Rechtspositionen denkbar, soweit davon nicht auch unmittelbar unveräußerliche Grundrechtspositionen erfasst werden.

Hinsichtlich Gesundheitsgefährdungen ist die durch § 226 a StGB gezogene Grenze für die Einwilligung des Verletzten zu beachten, wenn die Körperverletzung trotz der Einwilligung gegen die guten Sitten verstößt. Davon ausgehend ist eine Einwilligung



in Körperverletzungen oder Gesundheitsbeeinträchtigungen, die der Staat einem Grundrechtsträger „abgerungen“ hat, unter dem Aspekt des Grundrechtsschutzes besonders kritisch zu betrachten.

Vgl. dazu Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 413

Infolgedessen dürften vertragliche Verzichtserklärungen gegenüber der Bauaufsichtsbehörde zur Abwehr von Maßnahmen der Gefahrenabwehr, die zum Schutz von Leben und Gesundheit geboten sind, wegen fehlender Dispositionsbefugnis des Grundrechtsträgers unwirksam sein. Demgegenüber dürften vertragliche Verzichtserklärungen unterhalb der kritischen Schwelle der Gesundheitsgefahr im Vorfeld der Bauleitplanung grundsätzlich zulässig sein. Denn solche vertraglichen Regelungen haben in der Regel keine weitergehenden Belastungswirkungen als Durchführungsverträge im Sinne von § 12 Abs. 1 BauGB, in denen sich der Vorhabenträger zur vollständigen Übernahme von Aufwendungen, Folgekosten und Kosten verpflichtet. Sind solche Durchführungsverträge wirksam, lösen sie eine rechtsstaatlich zulässige Vorwegbindung für die bauleitplanerische Abwägungsentscheidung aus, die der Gesetzgeber ausdrücklich zugelassen hat. Eine vertragliche Verzichtserklärung, die sich in den grundrechtlich und rechtsstaatlich disponiblen Grenzen hält, kann in gleicher Weise wie ein Durchführungsvertrag in der bauleitplanerischen Abwägung Berücksichtigung finden.

Vgl. zu dieser Problematik Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, S. 408 ff.

**IX. In welchem funktionellen Verhältnis stehen die städtebauliche Planung und die bauordnungsrechtlichen Verfahren hinsichtlich der Lärmbewältigung?**

Hinsichtlich der Lärmbewältigung in einem Baugebiet ergänzen sich die städtebauliche Planung und das bauordnungsrechtliche Verfahren wechselseitig. Während die städtebauliche Planung hinsichtlich des Lärmschutzes die Aufgabe hat, lärmbezogene Nutzungskonflikte zwischen Nutzungen innerhalb und außerhalb des Plangebiets zu vermeiden, gehört zu den bauordnungsrechtlichen Aufgaben in erster Linie die

Abwehr von Gefahren, die für die Allgemeinheit und die Bewohner von Gebäuden durch die Errichtung, Änderung, Nutzung und dem Abbruch baulicher Anlagen entstehen können. Soweit die städtebaulich-planerische Gewährleistung des Lärmschutzes durch die Steuerung der Art und Weise der baulichen Nutzung und durch flächenbezogene Lärmschutzmaßnahmen erfolgt, können dabei auch die Möglichkeiten der Art und Weise der baulichen Ausführung der baulichen Anlagen berücksichtigt werden. Bestehende Möglichkeiten, Baustoffe zu verwenden, die die Lärmproblematik nicht entstehen lassen, können in die nutzungssteuernde Bewältigung der Lärmproblematik durch die städtebauliche Planung einbezogen werden. Dies macht § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB deutlich, wonach Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen getroffen werden können. Insoweit ist auch von Bedeutung, welche technischen Möglichkeiten der Realisierung passiven Lärmschutzes an den baulichen Anlagen bestehen. Was technisch machbar ist, bestimmt hinsichtlich des Lärmschutzes auch die planerische Nutzungssteuerung, weil sensible Nutzungen bei entsprechender technischer Gebäudeausrüstung stärker geschützt werden können. Andererseits ist auch abwägungsrelevant, ob das technisch Machbare wirtschaftlich vertretbar ist (vgl. zu den städtebaulichen Steuerungsmöglichkeiten und Planungsaspekten im einzelnen unten). Ob und inwieweit des bauordnungsrechtlichen Verfahrens auf der Grundlage der Landesbauordnung die Baugenehmigung durch Nebenbestimmungen eingeschränkt werden kann oder bauordnungsrechtliche Maßnahmen im Einzelfall ergriffen werden können, ist ebenfalls von zentraler Bedeutung für die Bewältigung der Lärmproblematik im fraglichen Baugebiet (vgl. dazu ebenfalls im einzelnen unten). Umgekehrt kann im Wege der bauordnungsrechtlichen Gefahrenabwehr eine fehlerhafte Nutzungssteuerung nur noch eingeschränkt korrigiert werden. Vor allem lassen sich raumstrukturelle Fehlentwicklungen auf der Ebene der Bauordnung nicht mehr abfangen.

**X. Unter welchen Voraussetzungen können in der Nähe von Truppenübungsplätzen in Bebauungsplänen Neubaugebiete, insbesondere für die Wohnbebauung, ausgewiesen werden? Welche Möglichkeiten der planungsrechtlichen Steuerung der Siedlungsentwicklung in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen gibt es und welche Grenzen sind dabei zu beachten?**

Gemäß § 1 Abs. 3 BauGB haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“. Diese bei der Novellierung des BBauG 1976 aus § 2 Abs. 1 BBauG 1960 verselbständigte und neu formulierte Bestimmung enthält nach allgemeiner Auffassung für die Gemeinden als den verantwortlichen Körperschaften für die Bauleitplanung (§ 2 Abs. 1 BauGB) zum einen eine Begrenzung ihrer Planungsbefugnis dahingehend, dass die Aufstellung von Bauleitplänen ohne städtebauliche Notwendigkeit unzulässig ist, zum anderen aber auch eine Verpflichtung zur Bauleitplanung in den Fällen, in denen sich hierfür ein städtebauliches Bedürfnis ergibt.

Vgl. Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr,  
BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 25

Dies bedeutet, dass es den Gemeinden nicht erlaubt ist, beim Vorhandensein städtebaulicher Probleme die bauliche Entwicklung ihres Gemeindegebiets „dem freien Spiel der Kräfte“ sowie der bauaufsichtlichen Entscheidung von Fall zu Fall zu überlassen,

Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 1  
Rn. 15

sondern verpflichtet sie in diesem Falle, auf der Grundlage eines Planungskonzeptes die vorhandene Situation im Wege und mit den Mitteln der Bauleitplanung zu ordnen. Die Gründe für eine solche Planungsverpflichtung, die in einem engen Zusammenhang mit dem Planmäßigkeitssatz des Städtebaurechts nach § 1 Abs. 1 BauGB steht und die sich sowohl auf das „Ob“ wie auch auf das „Wenn“ und „Wie“ der Planung bezieht,

Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-  
Kommentar § 1 Rn. 27

können außerordentlich vielfältig sein. So ist etwa ein Bebauungsplan erforderlich, wenn Nutzungen zugelassen werden sollen, die Konflikte in Bezug auf deren Einordnung in die Umgebung im weitesten Sinne (Standortprobleme) hervorrufen können (erforderliche Außenkoordination) oder bei denen intern Konflikte, z.B. wechselseitige Störungen durch Immissionen, entstehen können (Binnenkoordination).

Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 1  
Rn. 16

Dementsprechend wird man im vorliegenden Fall ein Planungsbedürfnis und damit eine Planungspflicht der Gemeinden in der Umgebung von Truppenübungsplätzen dann bejahen können und müssen, wenn eine Zulassung baulicher Anlagen im Einwirkungsbereich eines Truppenübungsplatzes auf der planungsrechtlichen Grundlage des § 34 BauGB (vgl. unten XII.) oder des § 35 BauGB (vgl. unten XIII.) als städtebaulich problematisch anzusehen ist, weil ein ausreichender Schutz der dort wohnenden Menschen vor Lärm und Erschütterungen eventuell nur in beschränktem Maße gewährleistet werden kann.

Die zentrale Verpflichtung für die Aufstellung von rechtmäßigen Bauleitplänen ist das in § 1 Abs. 6 BauGB enthaltene Abwägungsgebot, das die Gemeinden verpflichtet „bei der Aufstellung der Bauleitpläne ... die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“. Damit stellt das Abwägungsgebot „das zentrale Gebot rechtsstaatlicher Planung“ dar,

Krautzberger, in: Krautzberger/Löhr, BauGB–  
Kommentar, § 1 Rn. 87

das nach Auffassung des BVerwG inhaltlich unmittelbar aus dem verfassungsrechtlichen Rechtsstaatsprinzip herzuleiten ist

BVerwG, 30. April 1969, 4 C 6.68, NJW 1969, S.  
1868 f.; BVerwG, 12. Dezember 1969, 4 C 105.66,  
BVerwGE 34, S. 301 ff.

und mit dem dem besonderen Wesen der Planung als einem „instrumental-finalgesteuerten Verwaltungshandeln“

Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, S. 95 ff.,  
S. 230 ff.

Rechnung getragen wird. Gleichzeitig ist das Abwägungsgebot Ausdruck der jeder Planung zwangsläufig innewohnenden planerischen Gestaltungsfreiheit („Planungs-  
ermessen“), aber auch der Verpflichtung des jeweiligen Planungsträgers, für einen  
gerechten Ausgleich der von der Planung positiv oder negativ berührten Belange zu  
sorgen.

Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 1  
Rn. 75; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr,  
BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 89.

Die rechtlichen Anforderungen an die Abwägung einschließlich der für eine sachge-  
rechte Abwägung notwendigen Abwägungsstufen sowie der möglichen Abwägungs-  
mängel sind von Rechtsprechung und Schrifttum heute im Grundsatz als geklärt an-  
zusehen. Grundlegend hierfür ist die Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts  
vom 12. Dezember 1969

4 C 105.66, BVerwGE 34, S. 301 ff.,

die zwar später in den Einzelheiten weiter konkretisiert und differenziert wurde, deren  
zentrale Aussagen aber bis heute in nahezu allen Entscheidungen und Ausführun-  
gen der (Ober-)Verwaltungsgerichte zum Abwägungsgebot als Grundlage zitiert  
werden. Danach verlangt das Abwägungsgebot,

„dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass –  
zweitens – in die Abwägung an Belange eingestellt wird, was  
nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass –  
drittens – weder die Bedeutung der betroffenen öffentlichen und  
privaten Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in  
einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit  
einzelner Belange außer Verhältnis steht. Innerhalb des so ge-  
zogenen Rahmens wird das Abwägungsgebot jedoch nicht ver-  
letzt, wenn sich die zur Planung ermächtigte Stelle in der Kollisi-  
on zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des  
einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen  
entscheidet“ (BVerwG, 14. Februar 1975, IV C 21.74, BVerwGE  
48, S. 56 ff., 63 f.).

Dies bedeutet für die Planungspraxis, dass sich die Gemeinde als Planungsträgerin  
zunächst einmal im Rahmen der Bauleitplanung Klarheit über alle Aspekte zu ver-  
schaffen hat, die in der betreffenden Planungssituation von Bedeutung sind. Dieser,

vom BVerwG als „Zusammenstellung des Abwägungsmaterials“ bezeichnete Vorgang besteht zunächst aus einer Sammlung aller Belange die für die vorgesehene Planung – positiv oder negativ – eine Rolle spielen, sowie einer Beurteilung der vorhandenen Situation dahingehend, welche konkreten Aspekte insoweit wichtig sind.

BVerwG, 5. Juli 1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, S. 309 ff., 322.

Im Hinblick auf die Aspekte des Immissionsschutzes bedeutet dies, dass die planende Gemeinde die Situation in dem vorgesehenen Planungsraum, insbesondere im Hinblick auf Lärm und Erschütterungen, festzustellen sowie die immissionsmäßigen Auswirkungen auf die im Planbereich vorgesehenen Nutzungen bzw. das Maß der Schutzbedürftigkeit der vorgesehenen Nutzungen zu ermitteln hat. Zu diesem Zweck hat sie zunächst alle vorhandenen Unterlagen zu berücksichtigen, in denen Aussagen zur Immissionssituation für den Planungsbereich zu finden sind, wie etwa Emissionskataster nach § 46 BImSchG, Luftreinhaltepläne nach § 47 BImSchG oder auch Aussagen in vorhandenen Lärminderungsplänen nach § 47 a BImSchG. Weiterhin hat sie sich aller Informationsquellen zu bedienen, die zur Verfügung stehen, einschließlich der Bestellung von Sachverständigen sowie der Beteiligung sachverständiger Behörden als Träger öffentlicher Belange (§ 4 BauGB). Insoweit hat die Gemeinde alle Anstrengungen zu unternehmen, die ihr erkennbaren Aspekte zu ermitteln und zu klären, wobei unrichtige Stellungnahmen von Fachbehörden grundsätzlich zu ihren Lasten gehen, da sie sich darauf nicht ungeprüft verlassen darf.

OVG R.P., 23.9.1987, 10 C 2/85, BRS 47, 29;  
BVerwG, 14.8.1989, 4 NB 24.88, ZfBR 1989, S. 264.

Soweit jedoch bestimmte Sachverhalte oder sich daraus ergebende Erkenntnisse trotz aller zumutbarer Anstrengungen nicht aufklärbar sind, kann dies von der Gemeinde auch nicht verlangt werden. Insoweit muss im Rahmen der Bauleitplanung das Gleiche gelten, was das Bundesverwaltungsgericht in seiner Entscheidung vom 25. Januar 1996,

4 C 5.95, DVBl. 1996, S. 677 ff., 680

für Untersuchungen im Rahmen einer Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) ausgeführt hat:

„Was auf diesem Feld die Wissenschaft (noch) nicht hergibt, vermag auch eine UVP nicht zu leisten. Von der Behörde kann nicht mehr verlangt werden, als dass sie die Annahmen zu Grunde legt, die dem allgemeinen Kenntnisstand und den allgemein anerkannten Prüfungsmethoden entsprechen. Die UVP ist nicht als Suchverfahren konzipiert, das dem Zweck dient, Umweltauswirkungen aufzudecken, die sich der Erfassung den herkömmlichen Erkenntnismitteln entziehen. Sind Ermittlungen anzustellen, so hat die Behörde lediglich Sorge dafür zu tragen, dass die Verfahren, die in dem konkreten Fall der Erreichung des Untersuchungszwecks qualitativ und quantitativ geeignet erscheinen, nicht ungenützt bleiben“.

Nach der Ermittlung und Feststellung der abwägungserheblichen Belange sind diese in der zweiten Abwägungsphase zu gewichten. Dabei ist jedem festgestellten Belang das ihm nach den vorhandenen rechtlichen und tatsächlichen Gegebenheiten zukommende Gewicht beizumessen. Die Maßstäbe hierfür sind zunächst – soweit vorhanden – aus einschlägigen gesetzlichen Vorschriften zu entnehmen, wie etwa dem im vorliegenden Zusammenhang besonders bedeutsamen Optimierungsgebot des § 50 BImSchG, das dem Grundsatz der räumlichen Trennung von unter Immissionsaspekten miteinander unverträglichen Nutzungen ein besonderes Gewicht einräumt, oder den Immissionsgrenzwerten der 16. BImSchV für den Bau und die wesentliche Änderung von Straßen, deren – ausnahmsweise – Überschreitung nach § 43 BImSchG zur Entschädigung für passive Schallschutzmaßnahmen führt. Soweit solche Vorschriften nicht vorhanden sind, ist für die Frage der Bedeutung von festgestellten oder prognostizierten Immissionen für Menschen, Tiere, Pflanzen und sonstigen Sachen auf entsprechende sachverständige Äußerungen in Verwaltungsvorschriften, wie der TA-Luft oder TA-Lärm, oder in technischen Normen, wie der VDI 2058 (Beurteilung von Arbeitslärm in der Nachbarschaft), abzustellen, wobei jedoch für die vorzunehmende Gewichtung der jeweilige Normzweck und die der betreffenden Norm zu Grunde liegenden Voraussetzungen zu berücksichtigen sind. Unter diesen Umständen kommt im Rahmen der städtebaulichen Planung der DIN 18005 (Schallschutz im Städtebau) eine besondere Bedeutung zu, indem für Fragen des Schallschutzes auf die im Beiblatt 1 enthaltenen „Schalltechnischen Orientierungswerte für die städtebauliche Planung“ zurückgegriffen werden kann. Allerdings sind diese Orientierungswerte, wie bereits der Name sagt, im Rahmen der städtebaulichen Planung nicht als verbindliche „Grenzwerte“, sondern lediglich als Maßstab für eine im Rahmen des Städtebaus wünschenswerte Lärmsituation anzusehen.

BVerwG, 19. Januar 1989, 7 C 77.87, BVerwGE 81, S. 197 ff., 205; BVerwG, 18. Dezember 1990, 4 N 6.88, DVBl. 1991, S. 441 ff., 444, OVG Lüneburg, 19. Juni 1987, 6 C 5/85, BRS 47, Nr. 26

Eine weitergehende Bindungswirkung kann technischen Normen generell auch nicht zugebilligt werden, da hierfür den technischen Normungsausschüssen die demokratische Legitimation fehlt

BVerwG, 22. Mai 1987, 4 C 33–35.83, BVerwGE 77, S. 285 ff., 286 f., 291

bzw. bei einer Übernahme der Norm als Verwaltungsvorschrift diese grundsätzlich ebenfalls keine Bindungswirkung nach außen aufweist.

Maurer, Allgemeines Verwaltungsrecht, S. 588 ff.; vgl. dazu auch Spannowsky, Die Grenzwertkonzeption im Wandel, NVwZ 1995, S. 845 (847 f.)

In der dritten und letzten Phase der Abwägung sind die erhobenen und gewichteten Belange untereinander und gegeneinander auszugleichen, indem die Gemeinde auf der Grundlage ihrer städtebaulichen Vorstellungen sich „in der Kollision zwischen verschiedenen Belangen für die Bevorzugung des einen und damit notwendig für die Zurückstellung eines anderen entscheidet“.

BVerwG, 12. Dezember 1969, IV C 105.66, BVerwGE 34, S. 301 ff., 309

Dabei ist die den Gemeinden insoweit zustehende planerische Gestaltungsfreiheit nicht schrankenlos; vielmehr ist für diese Entscheidung der Grundsatz der Verhältnismäßigkeit begrenzender Maßstab. Daraus folgt, dass sich eine Gemeinde im Konflikt zwischen gleichwertigen Belangen zwar grundsätzlich frei für den einen oder anderen Belang entscheiden kann; aber auch in der Kollision zwischen höherwertigen und geringerwertigen Belangen kann die Gemeinde das geringerwertige Interesse bevorzugen, sofern nur der erzielte Ausgleich nicht unverhältnismäßig ist, d.h. zum Gewicht des zurückgestellten Belangs nicht „außer Verhältnis“ steht (Verbot eindeutiger Fehlgewichtung im Verhältnis der Belange zueinander).



BVerwG, 5. Juli 1974, IV C 50.72, BVerwGE 45, S. 309 ff., 315; BVerwG, 29. September 1978, 4 C 40.76, BVerwGE 56, S. 283 ff., 290; BVerwG, 5. Dezember 1986, 4 C 13.85, NVwZ 1987, S. 578 ff., 582; Hoppe/Grotefels, S. 276

Bei diesem Abwägungsvorgang im Sinne eines Ausgleichs der verschiedenen Belange sind sämtliche vorhandene Aspekte zu berücksichtigen. Dies bedeutet, dass neben Aspekten des Immissionsschutzes auch die vorhandene Situation, die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Entwicklungschancen der Gemeinde, das Interesse der Bundeswehr an einem möglichst ungehinderten Betrieb des Truppenübungsplatzes u.ä. von Bedeutung sind. Insbesondere die vorhandene Immissionssituation ist in diesem Zusammenhang zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn ein Bebauungsplan einen Bereich betrifft, in dem eine sogenannte Gemengelage, d.h. ein Nebeneinander von Wohnnutzung einerseits und störender Nutzung andererseits, vorhanden ist. In solchen Bereichen wird man insbesondere den – grundsätzlich besonders bedeutsamen – Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG nicht uneingeschränkt anwenden können, da dies letztendlich zu einem Verzicht auf Planung in solchen Bereichen führen würde.

Vgl. dazu Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 110 ff. m. weit. Nachw.

Vielmehr ist in solchen Bereichen, in denen Gebiete von unterschiedlicher Qualität und unterschiedlicher Schutzwürdigkeit zusammentreffen, die Grundstücksnutzung mit einer spezifischen gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme belastet, die nicht nur zur Pflichtigkeit dessen, der Belästigung verbreitet, sondern auch – i.S. der Bildung einer Art von Mittelwert – zu einer die Tatsachen respektierenden Duldungspflicht derer führt, die sich in der Nähe von – als solchen legalen – Belästigungsquellen ansiedeln.

BVerwG, 12. Dezember 1975, 4 C 31.73, BVerwGE 50, 49 ff., 54

Das damit verbundene Gebot der Rücksichtnahme auf schutzwürdige Individualinteressen, das von der Rechtsprechung insbesondere als eine Art Auslegungshilfe

für eine an Art. 14 Abs. 1 GG, sowie an § 1 Abs. 5 BauGB orientierte Auslegung der §§ 31 Abs. 2, 34, 35 BauGB, § 15 BauNVO entwickelt wurde, soll im Rahmen der Bauleitplanung als generalklauselartiger Grundsatz des Städtebaurechts sicherstellen, dass einander abträgliche Nutzungen nur in rücksichtsvoller Weise einander zugeordnet werden.

Schlichter, in: Berliner Kommentar zum BauGB, Vor § 29 – 38 Rn. 34; für die Bauleitplanung: Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, S. 299 ff.

Eine weitere Ausprägung des Abwägungsgebots und zugleich des Erforderlichkeitsmaßstabes nach § 1 Abs. 3 BauGB stellt das Gebot der planerischen Konfliktbewältigung dar, das von jedem Bauleitplan verlangt, dass er die ihm zuzurechnenden Konflikte bewältigt, gleichgültig, ob es sich dabei um bereits bestehende oder durch die Planung neu aufgeworfene Konflikte handelt.

Grundlegend dazu: Weyreuther, BauR 1975, S. 1 ff., 5; Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, S. 294 ff.

Allerdings wird man in diesem Zusammenhang unterscheiden müssen, ob die Gemeinde mit ihrer Bauleitplanung die jeweiligen Probleme selbst herbeiführt oder ob sie diese – wie etwa in Gemengelagen – bereits vorfindet. Während man nämlich im ersten Fall von ihr verlangen muss, dass sie die von ihr selbst geschaffenen Probleme grundsätzlich im Bebauungsplan bewältigt, wird man es im zweiten Falle als ausreichend ansehen müssen, wenn ein Bebauungsplan durch entsprechende Festsetzungen die vorhandene Immissionssituation für die Betroffenen wenigstens teilweise verbessert oder doch zumindest eine weitere schleichende Verschlechterung verhindert.

Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 216, 240; BVerwG, 23. Juni 1989, 4 B 100/89, NVwZ 1990, S. 263; BVerwG, 20. Januar 1992, 4 B 71/90, NVwZ 1992, S. 663 ff., 664

Welche Festsetzungen im konkreten Fall in Frage kommen, um einen von einem Bebauungsplan aufgeworfenen oder vorgefundenen Konflikt „zu bewältigen“ hängt von

den Umständen des Einzelfalles ab. In Betracht hierfür kommen neben der Einhaltung des Trennungsgrundsatzes (vgl. § 50 BImSchG) Regelungen über die Bauweise, die überbaubaren und nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) und Regelungen über die Art der baulichen Nutzung gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 1 BauGB i.V.m. § 1 ff. BauNVO (die allerdings nicht zu einem „Etikettenschwindel“ in dem Sinne führen dürfen, dass im Bebauungsplan ein weniger immissionsempfindliches Gebiet, z.B. MI oder MD, festgesetzt wird, obwohl dem Grunde nach eine andere Nutzung, z.B. WA oder WR, beabsichtigt ist).

Vgl. BayVGH, 13. Juni 1986, Nr. 26 N 83 A 2209, BRS 46, Nr. 19; OVG Lüneburg, 30. Juni 1986, 1 C 86, BRS 46, Nr. 17; OVG N.W., 16. September 1985, 11a NE 14/85, BRS 44, Nr. 11.

Von besonderer Bedeutung sind hinsichtlich des Lärmschutzes Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB. Diese Bestimmung enthält drei Festsetzungsalternativen, und zwar zum einen die Festsetzung von von der Bebauung freizuhaltenen Schutzflächen und ihrer Nutzung, zum anderen die Festsetzung von Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und schließlich die Festsetzung von baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen.

Vgl. dazu im Einzelnen: Porger, Immissionsschutz in Bebauungsplänen, S. 259 ff.

Dabei sind im vorliegenden Zusammenhang insbesondere Festsetzungen über aktive Schallschutzmaßnahmen, wie etwa Schallschutzwände, -wälle und vergleichbare Einrichtungen, aber auch passive Schutzvorkehrungen an den immissionsempfindlichen baulichen Anlagen (Wohnhäusern) von Bedeutung, wobei die letzteren von Vorschriften über eine besondere Schalldämmung oder besondere Eigenschaften von Außenwänden sowie den Einbau von besonderen Lärmschutzfenstern, über die konstruktive Gestaltung von Rollläden, die Verwendung massiver Balkongeländer bis zu Grundrissgestaltungen zum Schutz der Schlafräume reichen können.

Vgl. dazu im Einzelnen: Porger, a.a.O.; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, § 9 Rn. 24 ff. m. w. Nachw.; Gierke, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 9 Rn. 404 ff.; Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 9 Rn. 60; W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB-Kommentar, § 9 Rn. 144; BVerwG, 7. September 1988, 4 N 1.87, ZfBR 1989, S. 35 ff.

Alle diese Maßnahmen sind im Bebauungsplan als Festsetzung genau zu beschreiben, gegebenenfalls auch durch Angabe von mindestens einzuhaltenden Schallwerten oder einschlägiger Normen.

Neben solchen Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (bzw. entsprechender Darstellungen in Flächennutzungsplänen nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 BauGB) könnte man im vorliegenden Fall auch daran denken, die immissionsbelasteten, aber nach sorgfältiger Abwägung als bebaubar erachteten Bereiche gemäß § 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB (bzw. § 5 Abs. 3 Nr. 1 BauGB) als Flächen zu kennzeichnen, „bei deren Bebauung besondere bauliche Vorkehrungen gegen äußere Einwirkungen ... erforderlich sind“. Zwar ist eine solche Kennzeichnung nicht geeignet, eine unzureichende Abwägung oder fehlende Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB trotz sachlicher Notwendigkeit zu ersetzen,

Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, § 5 Rn. 36 f.; Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 5 Rn. 58,

doch kann sie ein durchaus geeignetes Mittel sein, um Baugenehmigungsbehörden (vgl. unten XV.), aber auch Grundstückseigentümer und -erwerber auf die in dem betreffenden Bereich vorhandene Immissionsproblematik aufmerksam zu machen und auf diese Weise alle Beteiligten im Hinblick auf die eventuelle Notwendigkeit besonderer bauordnungsrechtlicher Anforderungen zu sensibilisieren.

W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB-Kommentar, § 9 Rn. 178; Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 5 Rn. 35

Allerdings wird im wissenschaftlichen Schrifttum unter Berufung auf die Gesetzesmaterialien

vgl. BT-Drs. 7/2496, S. 39

insoweit zum Teil die Auffassung vertreten, dass sich Kennzeichnungen nach § 5 Abs. 3 Nr. 1 bzw. § 9 Abs. 5 Nr. 1 BauGB wegen der nach § 5 Abs. 2 Nr. 6 bzw. 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB gegebenen Darstellungs- bzw. Festsetzungsmöglichkeiten nicht auf schädliche Umwelteinwirkungen und Immissionen i.S.d. BImSchG beziehen könnten,

Bielenberg, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 5 Rn. 59; Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, § 5 Rn. 38; W. Schrödter, in: Schrödter, BauGB-Kommentar, § 5 Rn. 44

doch kann dieser Auffassung im Hinblick auf den insoweit eindeutigen und weiten Wortlaut der entsprechenden Bestimmungen des BauGB nicht gefolgt werden.

Ebenso im Ergebnis: Gaentzsch, in: Berliner Kommentar zum BauGB, § 5 Rn. 36, Grauvogel, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 5 Rn. 124

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass gemäß § 1 Abs. 3 BauGB Bauleitplanung in der Umgebung von Übungsplätzen grundsätzlich nicht nur zulässig, sondern im Hinblick auf die Lösung städtebaulicher Probleme sogar erforderlich sein kann. Auch die Schaffung neuer Baugebiete, insbesondere mit Wohnnutzung, in der Umgebung von Truppenübungsplätzen ist grundsätzlich möglich. Allerdings sind dabei die Belange des Immissionsschutzes, wie alle übrigen Belange auch, sorgfältig zu beachten und in die planerische Abwägung einzustellen. Anhaltspunkte für das Gewicht der Aspekte des Immissionsschutzes können hierbei aus den verschiedenen technischen Normen und Richtlinien gewonnen werden, ohne dass diese jedoch eine exakte

Grenze für die Zulässigkeit der Bauleitplanung enthalten. Die in diesem Zusammenhang am ehesten einschlägige Norm stellt die DIN 18005 (Schallschutz im Städtebau) dar, die in ihrem Beiblatt 1 entsprechende Orientierungswerte für die einzelnen Baugebiete enthält. Diese Werte sollten – wenn möglich – im Sinne einer umfassenden Umweltvorsorge eher unter– als überschritten werden, besondere städtebauliche Verhältnisse lassen es im Einzelfall jedoch auch zu, diese Werte bis etwa zu einer Größenordnung von 5 dB(A) zu überschreiten.

BVerwG, 18. Dezember 1990, 4 N 6.88, BRS 1990,  
Nr. 25

Eine solche Verfahrensweise würde in Allgemeinen Wohngebieten (WA) zu einem Tagwert von 60 dB(A) und einem Nachtwert von 45 bzw. 50 dB(A) führen. Als äußerste Grenze, innerhalb derer eine Bauleitplanung in einer immissionsbelasteten Situation noch als möglich erscheint, könnten gegebenenfalls die Immissionsgrenzwerte für den Bau und die wesentliche Änderung von Straßen und Schienenwege und die Bestimmung von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche in § 2 der 16. BImSchV herangezogen werden, die in Reinen und Allgemeinen Wohngebieten von einem Tagpegel von 59 dB(A) und einem Nachtpegel von 49 dB(A) ausgehen. Ob die in der Begründung zu der „Technischen Anleitung zum Schutz gegen Schießlärm großkalibriger Waffen“ unter 4.1 gemachte Aussage, wonach die in dieser Richtlinie enthaltenen Immissionsrichtwerte von 65 dB(C) in Reinen und Allgemeinen Wohngebieten sowie in Kleinsiedlungsgebieten „eine Orientierung an den Grenzwerten der Verkehrslärmschutzverordnung“ enthalten, fachlich richtig ist oder so nicht akzeptiert werden kann (vgl. dazu z.B. die Stellungnahme des Amts für Immissionsschutz Brandenburg an der Havel vom 20.12.1999, S. 3), kann in einem rechtswissenschaftlichen Gutachten nicht entschieden werden, sondern ist fachlich zu klären.

In jedem Falle ist jedoch zu berücksichtigen, dass das Bauplanungsrecht kein Instrument der Gefahrenabwehr, sondern ein solches des aktiven Umweltschutzes ist. Es kann nicht Sinn einer planenden Gestaltung unserer Umwelt unter Umweltgesichtspunkten sein, bei raumbedeutsamen Planungen die Nutzungen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen nach dem derzeitigen Stand wissenschaftlicher Erkenntnis und den derzeitigen Festlegungen in umweltrelevanten Normen und Verwaltungsvorschriften allenfalls gerade noch eben vermieden werden

und vorhandene Richtwerte – wenn auch vielleicht nur geringfügig – überschritten werden. Vielmehr verlangt der Vorsorgegedanke für eine in die Zukunft weisende sinnvolle Planung, dass an immissionsempfindliche Nutzungen erhöhte Verträglichkeitsanforderungen zu stellen sind, um dadurch Schwierigkeiten in der Zukunft zu vermeiden.

Hoppe/Grotefels, Öffentliches Baurecht, S. 305.

**XI. Wie ist im Rahmen der Bauleitplanung mit der Beurteilungsunsicherheit und der Prognoseunsicherheit hinsichtlich Lärmmessungen, insbesondere bei tieffrequentem Lärm von Truppenübungsplätzen, umzugehen?**

Wie oben unter XI. bereits ausgeführt, hat die Gemeinde im Rahmen der von ihr vorzunehmenden Abwägung grundsätzlich alle relevanten Aspekte aufzunehmen, zu gewichten und schließlich eine planerische Entscheidung zu treffen. Dabei hat sie sich aller Informations- und Erkenntnismittel zu bedienen, die von der Sache her angemessen sind, insbesondere auch der Einschaltung von Fachbehörden und externen Gutachtern.

Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 117.

Die sich daraus ergebenden Stellungnahmen hat die Gemeinde in eigener Verantwortung mit Hilfe des evtl. beauftragten Planers und/oder anderer Fachleute zu prüfen und die entsprechenden Schlussfolgerungen für die Abwägung zu ziehen. Unklarheiten und Zweifel, die trotz aller Bemühungen bleiben und die auch nicht mit zumutbarem Aufwand einer Lösung nähergebracht werden können, sind dann in ihrer Bedeutung für die zu treffende Entscheidung zu gewichten und in die Abwägung einzustellen.

Im Hinblick auf die in der vorliegenden Fallkonstellation besonders bedeutsame Problematik der Bewertung von tieffrequentem Lärm im Vergleich zu „normalen“ Geräuschen bedeutet dies, dass diese Frage von der zuständigen Fachbehörde und/oder einzuschaltenden Gutachtern auf der Grundlage der vorhandenen Literatur zu behandeln und zu beurteilen ist. Das dabei erzielte Ergebnis ist dann von der Gemeinde, gegebenenfalls auf der Grundlage weiterer Stellungnahmen, zu gewich-

ten und bei ihrer Entscheidung zu berücksichtigen. Dies bedeutet konkret, dass dann, wenn Anhaltspunkte für etwaige Gesundheitsgefahren bestehen, ausgehend von der staatlichen Schutzpflicht im Zweifel zugunsten der Gefahrenvermeidung entschieden werden muss. Denn durch die Bauleitplanung dürfen Gesundheitsgefahren nicht ausgelöst werden. Unterhalb dieser kritischen Schwelle sind Unsicherheiten im Rahmen der Abwägung zu bewerten.

**XII. Unter welchen Voraussetzungen sind Vorhaben im Geltungsreich von Bebauungsplänen zulässig, in denen die Belange des Lärmschutzes gar nicht bzw. nicht ausreichend behandelt bzw. gelöst worden sind?**

Nach den oben unter X. gemachten Ausführungen verstößt ein Bebauungsplan, in welchem in der vorliegenden Situation die Belange des Lärmschutzes überhaupt nicht oder auch nur nicht ausreichend behandelt bzw. gelöst werden, gegen das Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 6 BauGB und ist dementsprechend unter den Voraussetzungen des § 214 Abs. 3 BauGB als nichtig anzusehen. Dies bedeutet, dass ein solcher Bebauungsplan von der höheren Verwaltungsbehörde bzw. von der nach Landesrecht bestimmten Behörde (vgl. § 203 Abs. 3 BauGB) entweder nicht genehmigt werden dürfte oder im Falle der Nichterforderlichkeit einer Genehmigung (vgl. § 10 Abs. 2 BauGB) in Brandenburg gemäß § 246 Abs. 1a BauGB i.V.m. § 2 des Brandenburgischen Gesetzes zur Durchführung des Baugesetzbuches (BbgBauGBDG) vom 10. Juni 1998 (BbgGVBl. 1998, S. 126) im Rahmen des Anzeigeverfahrens zu beanstanden wäre. Darüber hinaus könnte ein solcher Bebauungsplan im Wege der Normenkontrolle nach § 47 VwGO von jeder natürlichen oder juristischen Person, die geltend machen kann, durch die Rechtsvorschrift oder deren Anwendung in ihren Rechten verletzt zu sein oder in absehbarer Zeit verletzt zu werden sowie durch jede Behörde innerhalb von zwei Jahren nach Bekanntmachung einer gerichtlichen Überprüfung unterzogen werden.

In welcher Weise zu verfahren ist, sofern und solange ein materiell nichtiger Bebauungsplan (noch) nicht im Wege des Normenkontrollverfahrens aufgehoben wurde, ist im wissenschaftlichen Schrifttum außerordentlich umstritten, ohne dass bisher die höchstrichterliche Rechtsprechung diese Frage eindeutig geklärt hat.



Vgl. zum Meinungsstand: Löhr, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, § 10 Rn. 10 ff.; BVerwG, DVBl. 2001, 931 ff.

Generell wird man in diesem Zusammenhang davon ausgehen müssen, dass die Baugenehmigungsbehörde, solange der Bebauungsplan nicht förmlich aufgehoben ist, grundsätzlich von seinem Bestehen auszugehen hat, so dass sich die planungsrechtliche Zulässigkeit von Bauvorhaben in seinem Geltungsbereich allein nach § 30 Abs. 1 BauGB beurteilt. Sind danach Wohngebäude im Hinblick auf die im Bebauungsplan festgesetzte Art der baulichen Nutzung generell zulässig, so kann dieses Ergebnis auch nicht über § 15 Abs. 1 BauNVO korrigiert werden, da eine Anwendung dieser Bestimmung nach ihrem Wortlaut nur „im Einzelfall“ in Frage kommt und diese Voraussetzung bei einer allgemein zulässigen (Haupt-)Nutzung von vornherein nicht gegeben ist.

Fickert/Fieseler, BauNVO-Kommentar, § 15 Rn. 1 ff.

Will man von Seiten der Baugenehmigungsbehörde dieses Ergebnis vermeiden, so ist der Weg der Normenkontrolle einzuschlagen, sofern die Baugenehmigungsbehörde nicht zugleich der Gemeinde zugeordnet ist. Anderenfalls kann sie veranlassen, dass der Bebauungsplan aufgehoben bzw. geändert wird oder die sie kann ggf. die Kommunalaufsicht einschalten. Ob in den besonderen Fällen, in denen ein eindeutiger Form- oder Verfahrensfehler oder ein offensichtlicher Rechtsverstoß vorliegt, davon auszugehen ist, dass die Bauaufsichtsbehörde die Nichtigkeit des Bebauungsplans kennen

vgl. dazu Hess. VGH, 20. Dezember 1989, NuR 1991, S. 185, 186

und deshalb eine Baugenehmigung trotz des formell bestehenden Bebauungsplans versagen muss bzw. gegen die Verwirklichung eines nur anzeigebedürftigen Bauvorhabens im Geltungsbereich eines qualifizierten Bebauungsplans einschreiten muss, ist zwar zweifelhaft, jedoch besteht durchaus die Gefahr einer Amtshaftung, wenn die Bauaufsichtsbehörde eine Baugenehmigung in Kenntnis des Umstandes erteilt, dass der Bebauungsplan die Lärmproblematik nicht bewältigt hat, und wenn durch die Baugenehmigungserteilung Gesundheitsgefahren oder Schäden für die Grund-

stücker Nutzer oder Nachbarn entstehen können. Im Verhältnis zwischen Bauherr und Baugenehmigungsbehörde kann das Mitverschulden des Bauherrn oder eine anderweitige Ersatzmöglichkeit (z.B. ein Schadensersatzanspruch gegen den Architekten) die Haftung der Baugenehmigungsbehörde ausschließen.

Ist ein Bebauungsplan wegen eindeutig unzureichender Berücksichtigung von Belangen des Immissionsschutzes im Wege der Normenkontrolle fehlerhaft und konnte ein Schaden in zumutbarer Weise nicht unter Anwendung von Rechtsmitteln abgewehrt werden, so ist darüber hinaus für die von einer solchen Entscheidung eventuell negativ betroffenen Grundstückseigentümer nach dem Vorbild der „Altlastenrechtsprechung“ an eine Amtspflichtverletzung der Gemeinde zu denken (vgl. Art. 34 GG, § 839 BGB), die eine entsprechende Schadensersatzverpflichtung nach sich ziehen könnte.

Vgl. dazu: Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr,  
§ 1 Rn. 112

### **XIII. Welche rechtlichen Grenzen sind bei der planungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen im unbeplanten Innenbereich zu beachten?**

Die planungsrechtliche Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile beurteilt sich grundsätzlich nach § 34 Abs. 1 BauGB, wonach sich das entsprechende Vorhaben u.a. nach seiner Art in die Eigenart der näheren Umgebung einfügen muss. Die Voraussetzung hierfür ist zum einen das Vorliegen eines Bebauungszusammenhangs,

vgl. dazu: Dürr, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar,  
§ 34 Rn. 7 ff. m. w. Nachw.

zum anderen aber auch das Vorliegen eines „Ortsteils“, worunter „jeder Bebauungskomplex im Gebiet einer Gemeinde, der nach der Zahl der vorhandenen Bauten ein gewisses Gewicht besitzt und Ausdruck einer organischen Siedlungsentwicklung ist“, zu verstehen ist.

BVerwG, 6.11.1968, IV C 36.66, BVerwGE 31, S. 22  
 ff.; BVerwG, 12. Dezember 1990, 4 C 40.87, NVwZ  
 1991, S. 879

Splittersiedlungen i.S.d. § 35 Abs. 3 Nr. 7 BauGB sind dementsprechend im Regelfall nicht geeignet, als Ortsteil angesehen zu werden.

Was den Begriff des „Einfügens“ betrifft, so hat dieser seit der grundlegenden Entscheidung des BVerwG vom 26. Mai 1978,

4 C 9.77, ZfBR 1978, S. 31

eine gewisse Klärung erfahren. Daraus ergibt sich u.a., dass ein Vorhaben, das sich zwar im Rahmen der Umgebung hält, aber gleichwohl eine negative Vorbildwirkung in dem Sinne entfaltet, dass es andere, gleichartige oder ähnliche Vorhaben nach sich zieht und dadurch eine vorhandene städtebauliche Situation zum „Umkippen“ bringen könnte, im Einzelfall unzulässig ist, obwohl es den vorgegebenen Rahmen der Art der baulichen Nutzung nicht überschreitet.

Dürr, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 34 Rn.  
 24 m. w. Nachw.

Ergänzt wird dieser Begriff des „Einfügens“ in der höchstrichterlichen Rechtsprechung durch einen Rückgriff auf das Gebot der Rücksichtnahme.

BVerwG, 26. Mai 1978, BVerwGE 55, S. 369;  
 BVerwG, 23. Mai 1986, 4 C 34.85, NVwZ 1987, S.  
 128

Inhaltlich bedeutet dieses Gebot der Rücksichtnahme eine Verpflichtung des jeweiligen Bauherrn, bei der baulichen Nutzung seines Grundstücks auf die berechtigten Interessen der Nachbarschaft Rücksicht zu nehmen und hierfür gegebenenfalls eigene Interessen zurückzustellen. In diesem Sinne ist im Rahmen des § 34 BauGB eine Abwägung der beiderseitigen Belange vorzunehmen, mit der Folge, dass solche Einwirkungen für den Nachbarn unzumutbar und damit unzulässig sind, die nach der gegebenen Situation diesem billigerweise nicht mehr zugemutet werden können.

Dürr, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 34 Rn.  
26 m. w. Nachw.

Betrachtet man die im wissenschaftlichen Schrifttum behandelten und in der Rechtsprechung entschiedenen Fälle zum Begriff des Einfügens und zum Rücksichtnahmegebot im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB genauer, so zeigt es sich, dass es sich dabei durchweg um Situationen handelt, in denen durch das vorgesehene Bauvorhaben eine qualitative Veränderung im Sinne einer neuen, bisher in dieser Weise nicht vorhandenen Nutzung herbeigeführt werden sollte. Wird demgegenüber lediglich eine quantitative Veränderung in der Weise vorgenommen, dass zu bereits vorhandenen Wohngebäuden innerhalb der vorhandenen Baulücken neue Wohngebäude hinzutreten sollen, erscheint es außerordentlich fraglich, ob das Rücksichtnahmegebot tatsächlich bewirken kann, dass eine sich vollständig im Rahmen der umgebenden Wohnnutzung haltende neue Nutzung allein deswegen planungsrechtlich unzulässig sein soll, weil die vorhandene Nutzung erheblichen Lärmbeeinträchtigungen ausgesetzt ist.

Vielmehr wird man in diesem Zusammenhang an eine Anwendung der in § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB enthaltene Forderung denken müssen, wonach auch bei Genehmigungen nach § 34 Abs. 1 BauGB die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben müssen. Durch dieses im Rahmen des § 34 Abs. 1 BauGB selbständige Tatbestandsmerkmal,

OVG N.W., 29. Juni 1989, 7 A 2087/87, NVwZ 1990,  
S. 578

das in der Regel neben dem Merkmal des Einfügens keine besondere praktische Bedeutung hat,

Weyreuther, BauR 1981, S. 1 ff.

soll vermieden werden, dass in einer vorhandenen Bebauung eine Fortsetzung und Verfestigung einer überholten Form der Bodennutzung im Hinblick auf moderne Vorstellungen von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen erfolgt.

BVerwG, 12. Dezember 1990, 4 C 80.87, BRS 50 Nr.

72

Inhaltlich beschränkt sich die Anwendung dieses Merkmals auf die Abwehr städtebauliche Missstände i.S.d. § 136 Abs. 3 Nr. 3 BauGB,

BVerwG, a.a.O.

mit der Folge, dass die Anforderungen für eine solche im öffentlichen Interesse erforderliche Begrenzung von grundsätzlich durch Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG geschützten Bebauungsabsichten wegen des auf die bauliche Anlage einwirkenden Lärms naturgemäß erheblich höher sein müssen, als dies im Rahmen der Bebauungsplanung (vgl. oben X.) oder bei der Planung und dem Bau von Verkehrsanlagen der Fall ist.

BVerwG, a.a.O.

Dies bedeutet, dass eine Verneinung des Merkmals der „Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ und der damit verbundene Ausschluss der Bebaubarkeit von Grundstücken nach § 34 Abs. 1 BauGB nur dann in Betracht kommt, wenn für das betreffende Grundstück Immissionswerte festgestellt werden, die den Bereich der Gesundheitsgefährdung erreichen und die dementsprechend in jedem Fall über den Immissionsgrenzwerten des § 2 der 16. BImSchV (Verkehrslärm-schutzverordnung) liegen müssen.

BVerwG, a.a.O.

Für dieses Ergebnis spricht auch die Rechtsprechung zur Gemengelagenproblematik, den Fällen also, bei denen in einem Gebiet ein Nebeneinander von Wohnungen einerseits und Industrie, Handel, Gewerbe, Landwirtschaft, Freizeitnutzung oder Verkehr andererseits besteht. Kommt in dieser Situation ein neues Vorhaben zu bereits vorhandenen Anlagen in der näheren Umgebung hinzu, ist die Grundstücksnutzung mit einer spezifischen Pflicht zur Rücksichtnahme belastet. Nach der Rechtsprechung zur „Vorbelastung“ fügt sich ein Wohnungsbauvorhaben, soweit es die von ihm hinzunehmenden gewerblichen Immissionen anbelangt, in die derart „vorbelastete“ Eigenart der näheren Umgebung ein, wenn es nicht stärkeren Belästigungen ausgesetzt sein wird als die bereits vorhandene Wohnbebauung.

Zur Vorbelastung und zur verminderten Schutzwürdigkeit eines im Außenbereich gelegenen Wohngebäudes vgl. OVG Schleswig-Holstein, Az 1 L 232/95;

VGH Baden-Württemberg, NVwZ 1997, 1014 ff.;  
ders., UPR 1996, 78

Danach braucht eine gewerbliche Nutzung auf die hinzukommenden Wohnnutzung nicht mehr Rücksicht zu nehmen als gegenüber der bereits vorhandenen Wohnnutzung.

Dies gilt jedoch nicht uneingeschränkt. Denn die Zumutbarkeitsgrenze wird von der Rechtsprechung und herrschenden Literaturmeinung durch eine Art „Mittelwertbildung“ gezogen.

Vgl. BVerwG, BRS 29 Nr. 135; BRS 40 Nr. 199;  
NVwZ 1991, 64 ff.; BayVGH München, NVwZ-RR  
1994, 140 f.; OVG Saarland, Az. 2 R 30/91 und Müller,  
Bebauungsplan in der Gemengelage – mögliche  
planerische Festsetzungen zur Konfliktbewältigung,  
BauR 1994, 191 ff.; Hauth, Werten statt rechnen,  
ZfBR 1993, 208 ff. und VBIBW 1986, 122 ff.

Infolgedessen muss die benachbarte Wohnnutzung, die in der Nähe einer Belästigungsquelle angesiedelt ist, einen auf die gebietstypischen Lärmwerte bezogenen „Mittelwert“ hinnehmen. Überschreiten die Belastungen diese Zumutbarkeitsgrenze, so muss der Betrieb mit Einschränkungen nicht nur wegen der hinzukommenden Wohnbebauung, sondern auch wegen der bereits vorhandenen Wohnbebauung rechnen. Fraglich ist aber, ob diese Rechtsprechung zur Vorbelastung auf den Fall anzuwenden ist, dass die vorhandene Bebauung in einem im Zusammenhang bebauten Ortsteil lückenschließend aufgefüllt wird und dabei ein Nutzungskonflikt mit der benachbarten Nutzung eines Truppenübungsplatzes für schwere Waffen festgestellt wird. Insofern ist die Wertung des § 37 BauGB zu beachten. Danach braucht ein Vorhaben, das der Landesverteidigung dient, grundsätzlich – abgesehen von der Möglichkeit nachträglicher Anordnungen gemäß § 17 i.V. mit § 60 BImSchG - nicht zu weichen, auch wenn Belastungen die Zumutbarkeitsgrenze überschreiten. Dies ist auch bei der Anwendung des Rücksichtnahmegebots zu beachten. Die Rechtsprechung zur Vorbelastung ist demzufolge nur insoweit anzuwenden, dass die Zumutbarkeitsgrenze durch die vorhandene Nutzung des Truppenübungsplatzes bestimmt wird, soweit sich diese Nutzung in den dafür geltenden Grenzen hält. Ob da-

bei die TA-Schießlärm vor dem Hintergrund der staatlichen Schutzpflicht und des Vorsorgegrundsatzes die tolerable Grenze zutreffend zieht, mag zweifelhaft sein, jedoch wird man angesichts der Bewertungsschwierigkeiten bezüglich der Auswirkungen tieffrequenten Lärms auf die menschliche Gesundheit, solange keine zuverlässigen Ergebnisse vorliegen, von den in der TA-Schießlärm fixierten Immissionsrichtwerten für Immissionsorte in Kern-, Dorf- und Mischgebieten außerhalb von Gebäuden ausgehen müssen. Auch hinsichtlich der eigentumsrechtlich relevanten Substanzschädigungen, die durch wiederkehrende Einwirkung von tieffrequentem Lärm auf Gebäude und damit auf Privateigentum entstehen können, kann von den festgelegten Immissionsrichtwerten zur Festlegung der Zumutbarkeitsgrenze ausgegangen werden. Unter dem Aspekt der Gemengelagen sieht die TA-Schießlärm eine Erhöhung des Immissionsrichtwerts für zum Wohnen dienende Gebiete vor, soweit die militärische Nutzung auf eine Gemengelage zwischen Wohnnutzung und gewerbliche oder industrielle Nutzung stößt. Da durch die TA-Schießlärm gemäß Ziff. 3.5 eine Beurteilung der Nachtzeit nicht erfolgt und die Immissionsrichtwerte nicht als differenzierte Tag- und Nachwerte festgesetzt sind, ist vor allem zweifelhaft, ob die TA-Schießlärm die tolerable Grenze für die Nachtzeit zutreffend zieht. Daran bestehen erhebliche Zweifel, da die übrigen zivilen technischen Regelwerke und Verwaltungsvorschriften, die die Konkretisierung anlagenbezogener Anforderungen bezwecken, eine Differenzierung zwischen den Tag- und Nachwerten vornehmen. Ist aber demzufolge davon auszugehen, dass beim Betrieb eines Truppenübungsplatzes der in der TA-Schießlärm festgelegte Immissionsrichtwert auch nachts erreicht werden kann, kann die kritische gesundheitsgefährliche und enteignungsrechtlich relevante Schwelle überschritten sein. Dies hat auch Auswirkungen auf die Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben im Innenbereich gemäß § 34 BauGB.

Der Maßstab zur Bestimmung der rechtlichen Zulässigkeitsgrenze für Vorhaben in der Nähe von Truppenübungsplätzen, von denen tieffrequenter Lärm auf Vorhaben im Innenbereich ausgeht, wird nämlich einerseits durch § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB, wonach die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben müssen, und andererseits durch die enteignungsrechtlich relevante Zumutbarkeitsschwelle gezogen. Dass die Gesundheitsgefahrenschwelle und die eigentumsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle zu unterscheiden sind, folgt daraus, dass Substanzschäden durch tieffrequenten Lärm bei anderen Immissionswerten eintreten können als Gesundheitsgefahren. Denkbar ist, dass die eigentumsrechtliche

Zumutbarkeitsschwelle tiefer als die Gesundheitsgefahrenschwelle liegt. Zu prüfen ist insofern, ob die in der TA-Schießlärm festgelegten Immissionsrichtwerte unzumutbare Lärmeinwirkungen auf die geplanten Vorhaben zum Gegenstand haben, die die eigentumsrechtlich zumutbare Schwelle überschreiten. Ist dies nicht der Fall, ist aufgrund einer Gesamtbetrachtung der Umgebungssituation und der kumulativen Lärmeinwirkungen unterschiedlicher Nutzungen zu prüfen, ob im konkreten Einzelfall eine unzumutbare Lärmbeeinträchtigung entstehen kann, die die Enteignungsschwelle überschreitet. Ist dies zu bejahen, kann das Bauvorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB nicht zugelassen werden, weil es sich nicht in die Umgebung einfügt. Auch dieses Ergebnis resultiert aus einer systematischen Auslegung im Zusammenhang mit § 37 BauGB und dem Landesbeschaffungsgesetz. Denn diese Rechtsnormen machen deutlich, dass durch die Inanspruchnahme von Grundstücken für Vorhaben der Landesverteidigung Entschädigungstatbestände entstehen können, weil durch die militärische Nutzung die eigentumsrechtlich relevanten Eingriffsgrenzen überschritten worden sind. Auch unterhalb dieser durch die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie durch den Eigentumsschutz gezogenen Zulässigkeitsgrenzen kann unter dem Aspekt des Rücksichtnahmegebots ein Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB unzulässig sein, wenn es zu einer unzulässigen Verfestigung einer Konfliktsituation beiträgt oder zusätzliche bodenrechtlich beachtliche Spannungen auslöst. Dies ist dann anzunehmen, wenn bereits die vorhandene Bebauung unzumutbaren Beeinträchtigungen ausgesetzt ist und daher eine weitere Verfestigung dieser Situation ausgeschlossen werden muss.

Nach den Regeln der materiellen Beweislast gehen Prognose- und Beurteilungunsicherheiten hinsichtlich etwaiger durch das beantragte Vorhaben ausgelösten Gefahren im Verhältnis zwischen der Baugenehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger zulasten der Baugenehmigungsbehörde, wenn sie das beantragte Vorhaben mit der Begründung ablehnen möchte, dass gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder das Gebot der Rücksichtnahme gegenüber der benachbarten Nutzung des Truppenübungsplatzes nicht gewahrt sind.

#### **XIV. Welche rechtlichen Grenzen sind bei der planungsrechtlichen Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen im Außenbereich zu beachten?**

Im Unterschied zu der planersetzenden Zulässigkeitsregelung nach § 34 BauGB



vgl. dazu Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr,  
BauGB-Kommentar, § 34 Rn. 1,

hat der Bundesgesetzgeber in § 35 BauGB für den Außenbereich eine generelle gesetzliche Planungsregelung (gesetzlicher Ersatzplan) in der Weise getroffen, dass der Außenbereich von baulichen Anlagen grundsätzlich freigehalten werden soll, soweit diese nicht ihrem Wesen nach in den Außenbereich gehören.

BVerwG, 25. Oktober 1967, IV C 86.66, BVerwGE 28,  
S. 148 ff.

In Verfolgung dieses Grundgedankens hat der Gesetzgeber dementsprechend Grundstückseigentümern im Außenbereich für die Errichtung privilegierter Bauten keine grundsätzlich geringeren Rechte eingeräumt, als sie Bauwillige haben, die ein in einem nach § 30 Abs. 1 oder 2 BauGB verplanten Gebiet gelegenes Grundstück nutzen wollen. Allerdings ist in diesem Zusammenhang zu beachten, dass der Gesetzgeber auch für die privilegierten Vorhaben nach § 35 Abs. 1 BauGB keine Entscheidung über deren konkreten Standort getroffen hat, sondern dies von der Situation des Einzelfalls abhängig macht. Demgegenüber kommt nichtprivilegierten Vorhaben, insbesondere reinen Wohngebäuden, sowie – in eingeschränktem Maße – auch den sog. begünstigten Vorhaben nach § 35 Abs. 4 BauGB eine solche besondere Stellung nicht zu; sie sind vielmehr im Außenbereich in aller Regel unzulässig, sofern durch ihre Realisierung nicht ausnahmsweise keinerlei öffentliche Belange beeinträchtigt werden.

Dürr, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 35  
Rn. 4.

Gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB gehören zu den öffentlichen Belangen, die einem Vorhaben nach § 35 BauGB entgegenstehen oder beeinträchtigt werden können, auch der Fall, dass das Vorhaben „schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann oder ihnen ausgesetzt wird“. Die Frage, von welcher Größenordnung an Immissionen i.S.d. § 3 Abs. 2 BImSchG zu schädlichen Umwelteinwirkungen i.S.d. § 3 Abs. 1 BImSchG werden, hängt entscheidend davon ab, wann die Belästigung des körperlichen und seelischen Wohlbefindens an Stärke und Intensität das übliche und zumutbare Maß überschreitet.

Stich/Porger, BImSchG-Kommentar, § 3 Rn. 12.

Dabei wird mit dem Begriff des „Zumutbaren“ nach Auffassung des BVerwG nicht etwa die Stelle bezeichnet, jenseits deren sich nach der Rechtsprechung ein Eingriff in das Eigentum als „schwer und unerträglich und deshalb in einem enteignungsrechtlichen Sinn als unzumutbar“ erweist; vielmehr kennzeichnet der in Rede stehende Begriff der Unzumutbarkeit noch im Vorfeld dessen, was der Eigentumsschutz nach Art. 14 GG unter enteignungsrechtlichen Gesichtspunkten fordert, die der hier maßgebenden einfachen gesetzlichen Güterabwägung folgende Grenze, von der ab dem Betroffenen eine nachteilige Einwirkung billigerweise nicht zugemutet werden soll.

BVerwG, 21. Mai 1976, IV C 80.74, BVerwGE 51, S. 15 ff., 29; BVerwG, 14. April 1978, 4 C 68.76, BRS 33, Nr. 3; BVerwG, ZfBR 1991, 126

Dabei bestimmt sich die Zumutbarkeit im konkreten Fall nach der Schutzwürdigkeit der vorgesehenen Nutzung, ist also unterschiedlich zu beurteilen, je nachdem, ob es sich um eine wohn-, gewerbe- oder landwirtschaftliche Nutzung handelt. Vermieden werden soll in jedem Fall, dass im Außenbereich miteinander nicht zu vereinbarende Nutzungen in enger Nachbarschaft zueinander verwirklicht werden. Für die hier in erster Linie in Frage stehende Wohnbebauung, bei der es sich im Regelfall um nicht-privilegierte Vorhaben i.S.d. § 35 Abs. 2 BauGB handeln wird, bedeutet dies, dass eine solche bereits immer dann unzulässig ist, wenn es für sie voraussichtlich zu unzumutbaren Beeinträchtigungen kommen kann. Als Maßstab hierfür können nach der o.a. Rechtsprechung – unter Beachtung der besonderen Probleme tieffrequenter Schießgeräusche – gegebenenfalls die Immissionsrichtwerte der TA-Lärm herangezogen werden.

Dürr, in: Brügelmann, BauGB-Kommentar, § 35 Rn. 85.

Im übrigen ist der Privilegierungszweck eines bereits vorhandenen privilegierten Vorhabens, hier des Truppenübungsplatzes, zu berücksichtigen.

Vgl. dazu VGH Baden-Württemberg, UPR 1996, 78

Denn der betreffende Grundstückseigentümer bzw. Vorhabenträger, also der Bund als Inhaber des Truppenübungsplatzes, kann sich gegenüber der heranrückenden Nutzung bzw. einem neuen Bauvorhaben auf das Gebot der Rücksichtnahme berufen, soweit dadurch seine Privilegierung beeinträchtigt werden könnte. Dass dies so ist, folgt daraus, dass in der gesetzlichen Gegenüberstellung von privilegierten und nicht privilegierten Vorhaben wertungsmäßig ein Vorrang der privilegierten vor den sonstigen Vorhaben im Außenbereich begründet wird; und dies nicht zuletzt deshalb, weil erstere im Innenbereich regelmäßig aus Gründen der Rücksichtnahme auf die nähere Umgebung nicht verwirklicht werden können, sich aber letztlich deshalb im Außenbereich gegenüber Rücksichtnahmen sonstigen Vorhaben gegenüber wehren können. Im Baunachbarstreit ist insofern maßgebend, ob das „sonstige Vorhaben“ öffentliche Belange in dem Sinne beeinträchtigt, dass es schädlichen Umwelteinwirkungen – nämlich den Emissionen des privilegierten Vorhabens (Truppenübungsplatz) ausgesetzt sein wird (§ 35 Abs. 2 und Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB). Von der Pflicht zur Rücksichtnahme gegenüber dem privilegierten Vorhaben befreien auch die erleichterten Voraussetzungen des § 35 Abs. 4 BauGB nicht.

Will sich ein vorhandener Nachbar gegen die immissionsschutzrechtliche Genehmigung der Errichtung, Änderung oder Erweiterung eines Truppenübungsplatzes im Außenbereich wehren, beginnt der durch das Immissionsschutzrecht über das in § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 verankerte Rücksichtnahmegebot dem Nachbarn vermittelte Gesundheitsschutz nicht – wie bei den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen nach §§ 22, 25 BImSchG - erst dort, wo der Erfahrungsschatz der Umwelthygiene und Medizin hinreichend sichere Aussagen über die Gefährlichkeit der Emissionen zulässt.

Vgl. OVG Lüneburg, NVwZ 1994, 390 und dasselbe  
NVwZ-RR 2000, 91

Denn nach § 5 und § 17 BImSchG, die nicht nur Schutz, sondern auch Vorsorge gegen gesundheitliche Gefahren gewährleisten, können sich Nachbarn auch auf sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen berufen.

Vgl. zur Reichweite des Rücksichtnahmegebots im  
Rahmen des § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB auch BVerwG,  
NVwZ 2000, 552 ff.

Beurteilungsunsicherheiten hinsichtlich Gesundheitsgefahren können daher unerheblich sein, sofern feststeht, dass erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen vorliegen. Für die Frage, ob dies der Fall ist, gibt die TA-Schießlärm eine Entscheidungshilfe. Ob diese tatsächlich zutreffend ist, müsste ggf. durch ein Gutachten technischer Sachverständiger im Einzelfall überprüft werden. Insofern gehen jedoch Zweifel nach den Regeln der materiellen Beweislast im Rechtsstreit zu Lasten des klagenden Nachbarn.

Vgl. BVerwG, Buchholz 406.19 Nachbarschutz Nr. 117 und zu den Regeln der materiellen Beweislast Nierhaus, Beweismaß und Beweislast, München 1989 sowie Spannowsky, Grenzen des Verwaltungshandelns durch Verträge und Absprachen, 77, 212 ff. und 420 ff.

**XV. Inwieweit kann die lärmbezogene Konfliktbewältigung bei überwiegend tieffrequentem Schießlärm dem Vorhabenzulassungsverfahren überlassen werden?**

Wie oben unter X. bereits ausgeführt, verlangt das aus dem Abwägungsgebot nach § 1 Abs. 6 BauGB herzuleitende Konfliktbewältigungsgebot, dass von einem Bauleitplan ausgelöste oder von ihm vorgefundene Konflikte grundsätzlich von ihm auch gelöst werden müssen. An gleicher Stelle wurde jedoch bereits darauf hingewiesen, dass dieses insbesondere von den Instanzgerichten in der Vergangenheit häufig sehr umfassend und intensiv verstandene Gebot

vgl. z.B. OVG N.W., 10. November 1980, 11a NE 45/78, ZfBR 1981, S. 198; OVG Berlin, 29. August 1983, OVG, 2 A 3.81, DVBl. 1984, S. 147 ff.; vgl. dazu auch Sendler, WiVerw 1985, S. 227 ff. und Gaentzsch, DVBl. 1985, S. 35,

nicht verabsolutiert werden kann, sondern in besonderen Situationen, etwa in Gemengelagen, durchaus ausnahmefähig ist. Eine weitere Ausnahme vom Konfliktbewältigungsgebot im strengen Sinne ist insbesondere nach der Rechtsprechung des BVerwG dann zulässig, wenn die Gemeinde davon ausgehen kann, dass die Durch-

führung der als notwendig erkannten Konfliktlösungsmaßnahmen außerhalb des Planverfahrens im Rahmen der Verwirklichung der Planung sichergestellt oder zu erwarten ist. Ist dies im Rahmen einer Prognose im Zeitpunkt der Beschlussfassung über den Bebauungsplan hinreichend sicher abschätzbar, darf dem bei der planerischen Abwägung Rechnung getragen und auf entsprechende Schutzfestsetzungen im Bebauungsplan verzichtet werden.

Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 215, 219; BVerwG, 7. September 1988, 4 N 1.87, BVerwGE 80, S. 184; BVerwG, 12.3.1999, 4 DN 6.99, NVwZ-R.R. 2000, S. 146; BVerwG, 21. Februar 2000, 4 BN 43.99, ZfBR 2000, S. 424 ff.

Allerdings ist eine solche Verfahrensweise nur zulässig, wenn im Rahmen der Verfahren, die der endgültigen Genehmigung des Vorhabens dienen, durch entsprechende Nebenbestimmungen der gleiche Schutzzumfang erreicht werden kann, wie dies nach entsprechender Abwägung auf der Grundlage von entsprechenden Festsetzungen im Rahmen der Bauleitplanung der Fall gewesen wäre, da nur auf diese Weise eine im Endeffekt vergleichbare Situation erreicht werden kann.

Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 217 ff.

Ob dies der Fall ist, ist nach den Regelungen des jeweiligen Rechtsgebiets zu beurteilen, in dessen Rahmen die jeweilige Genehmigung erteilt wird. Sind diese geeignet, im konkreten Fall zu einem Ergebnis zu führen, das mit dem durch Bauleitplanung zu erreichenden Ergebnis vergleichbar ist und entspricht der damit erzielbare Umweltstandard den Anforderungen des Abwägungsgebots, so kann – auch im Sinne einer planerischen Zurückhaltung –

vgl. dazu z.B. OVG Lüneburg, 12. März 1980, BRS 36, Nr. 32; BVerwG, 17. Februar 1984, 4 B 191.83, BVerwGE 69, S. 30 ff., 35; Krautzberger, in: Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB-Kommentar, § 1 Rn. 31,

abwägungsfehlerfrei auf entsprechende Festsetzungen im Bebauungsplan verzichtet und die Konfliktlösung dem nachfolgenden Genehmigungsverfahren vorbehalten werden.

**XVI. Welche bauordnungsrechtlichen Möglichkeiten bestehen, wenn die lärmbezogene Konfliktbewältigung auf der Ebene des Bauplanungsrechts rechtsfehlerhaft nicht vorgenommen bzw. rechtsfehlerfrei der Vorhabenzulassung überlassen worden ist?**

Gemäß § 18 Abs. 2 Brandenburgische Bauordnung (BbgBO) in der Fassung vom 25. März 1998 (GVBl. S. 82) müssen Gebäude einen ihrer Nutzung und dem Standort entsprechendem ausreichenden Schallschutz haben; ggf. können zum Schutz von Aufenthaltsräumen Lärmschutzmauern oder ähnliche Anlagen verlangt werden. Diese nach dem Vorbild der MBO gebildete Vorschrift, die sich in gleicher oder ähnlicher Form auch in den Landesbauordnungen der anderen Bundesländer findet, ist eine spezialgesetzliche Ausgestaltung des allgemeinen Gebotes der Gefahrenabwehr im Sinne des § 3 Abs. 1 Nr. 1 BbgBO und wird inhaltlich durch eine Vielzahl von aus den eingeführten technischen Baubestimmungen und den allgemein anerkannten Regeln der Technik herzuleitenden Einzelanforderungen ausgefüllt. Von Bedeutung sind in diesem Zusammenhang insbesondere die DIN 4109 (Schallschutz im Hochbau) sowie die DIN 4150 (Erschütterungsschutz im Bauwesen). Dies gilt auch für die Ermächtigung des § 89 Abs. 6 BbgBO, wonach die Gemeinde durch örtliche Bauvorschriften bestimmen kann, dass in Gebieten, in denen es aus Gründen der §§ 16 bis 18 erforderlich ist, bestimmte Vorkehrungen zum Schutz vor Einwirkungen im Sinne dieser Bestimmungen oder zur Vermeidung oder zur Minderung solcher Einwirkungen zu treffen sind. Denn auch diese Vorschrift ist auf die bauordnungsrechtlichen Gründe bezogen, denen § 18 BbgBO dient. Dies ist in erster Linie der Gefahrenabwehr. Insofern muss bei der Festlegung von vorhabenbezogenen Schutzvorkehrungen der Bestimmtheitsgrundsatz und der Verhältnismäßigkeitsgrundsatz beachtet werden. Das heißt, dass die Schutzvorkehrungen geeignet, erforderlich und angemessen sein müssen. Hinsichtlich möglicher passiver Schutzvorkehrungen an der baulichen Anlage, auf die tieffrequenter Lärm einwirkt, bestehen nach den vorliegenden behördlichen Angaben schon Zweifel hinsichtlich deren Geeignetheit zur Abschirmung tieffrequenten Lärms. Im übrigen wurden auch Bedenken hinsichtlich der wirtschaftlichen Angemessenheit vorgetragen. Dabei handelt es sich jedoch um

technische Fragen, die vor dem Erlass entsprechender örtlicher Bauvorschriften überprüft werden müssten.

In diesem Zusammenhang ist ausgehend von der an der Gefahrenabwehr ausgehenden Schutzfunktion zu berücksichtigen, dass die sich aus diesen und anderen Normen ergebenden Anforderungen an den Schall und Erschütterungsschutz lediglich Mindestanforderungen darstellen, die aus Gründen der öffentlichen Sicherheit und Ordnung sowie der sozialen Wohlfahrtspflege erforderlich sind.

Jeromin, LBauO R.P.–Kommentar, § 16 Rn. 1;  
Stich/Gabelmann/ Porger, LBauO R.P.–Kommentar,  
§ 16 Rn. 1.

Dies bedeutet, dass die nach diesen Regelungen an Baustoffe, Bauteile und Anlagen (Bauprodukte) zu stellenden Anforderungen zwar durchaus geeignet sind, die Entstehung von Gefahren für die menschliche Gesundheit in Folge von Lärm- und Erschütterungseinwirkungen zu vermeiden, dass jedoch mit ihnen im Gegensatz zu den planerischen Möglichkeiten des § 9 BauGB für den Bebauungsplan keine vorsorgenden Schutzmaßnahmen getroffen werden können, diese vielmehr allein der Bauleitplanung vorbehalten sind. Dies gilt zum einen bereits aus der Natur der Sache heraus für solche Entscheidungen, die lediglich im Wege der Bauleitplanung getroffen werden können, wie etwa Standortfragen, Abstände, Gebietsausweisungen u.ä., aber auch für die Möglichkeit der Festsetzung konkreter Schallschutzvorkehrungen an den Gebäuden selbst, da auch insoweit Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (vgl. oben IX.) inhaltlich in ihren Anforderungen über das hinausgehen können, was nach dem Bauordnungsrecht auf der Grundlage der einschlägigen technischen Bestimmungen gefordert werden kann.

### **E. Welche Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen sind aus den gefundenen Ergebnissen für die Lärmbewältigung im Beziehungsgefüge zwischen Planung und Betrieb eines Truppenübungsplatzes abzuleiten?**

- I. Die Gemeinden können sich bei der Bewältigung von Lärm, der von benachbarten Truppenübungsplätzen herrührt und auf dem Einsatz von Kanonen größer oder gleich 20 mm beruht, im Rahmen der Bauleitplanung nicht an der

Technischen Anleitung zum Schutz gegen Schießlärm großkalibriger Waffen (TA-Schießlärm) ausrichten. Denn die TA-Schießlärm ist ihrem Anwendungsbereich nicht auf die umweltvorsorgende städtebauliche Planung ausgerichtet, sondern bezieht sich auf die Kontrollanforderungen bei immissionsschutzrechtlichen Entscheidungen gegenüber dem Betreiber des Truppenübungsplatzes über nachträgliche Anordnungen, die Anordnung von Ermittlungen über Art und Ausmaß der von einem Schießplatz ausgehenden Emissionen sowie der Immissionen im Einwirkungsbereich des Schießplatzes und die Anordnung erstmaliger oder wiederkehrender Messungen.

- II. Bei der umweltvorsorgenden städtebaulichen Planung ist vielmehr von den Orientierungswerten der DIN 18005 auszugehen. Auch wenn man sämtliche Festsetzungsmöglichkeiten des § 9 BauGB einkalkuliert, insbesondere auch die Möglichkeit der Festsetzung passiver und aktiver Lärmschutzmaßnahmen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, führt dies zu der prinzipiellen Konsequenz, dass ein hinreichender Abstand vom Truppenübungsplatz eingehalten werden muss (vgl. § 50 BImSchG). Denn die Lärmproblematik in der Nachbarschaft von Truppenübungsplätzen, von denen erheblich belästigender tieffrequenter Lärm ausgeht, setzt schon bei der Standortentscheidung und nicht erst bei der konfliktkonformen Standort- und Vorhabengestaltung an. Da die Orientierungswerte der DIN 18005 nur als Entscheidungshilfen dienen, schließt dies zwar nicht aus, dass eine Gemeinde aufgrund der Abwägung mit anderen überwiegenden Belangen zu dem Ergebnis gelangt, dass im umweltvorsorgenden Bereich nicht das in ihr enthaltene erhöhte Lärmschutzniveau angestrebt wird. Dabei können auch Möglichkeiten des aktiven und passiven Lärmschutzes berücksichtigt werden, soweit diese realisierungsfähig sind und nicht unverhältnismäßigen Aufwand auslösen. Jedoch gerät die städtebauliche Planung in eine kritische Zone, sobald sich die Lärmeinwirkungen den Maximalwerten der Verkehrslärmverordnung oder der TA-Schießlärm in Kern-, Dorf- und Mischgebieten nähern. Abgesehen davon, dass die Bauleitplanung wegen eines Abwägungsfehlers nichtig sein kann, ist in Anlehnung an die Rechtsprechung zur Amtshaftung bei Altlasten denkbar, dass die Amtshaftung einer Gemeinde ausgelöst wird, wenn sie in Kenntnis der Lärmproblematik die Wohnbebauung in den gesundheitsgefährlichen Bereich heranzführt.



- III. Von der umweltvorsorgenden städtebaulichen Planung kann auch versucht werden, in Abstimmung mit und mit Hilfe der Landes- und Regionalplanung eine überörtliche Lösung der Lärmproblematik anzustoßen. Denkbar erscheint auch die Herbeiführung eines regionalen Lärmpakts zwischen der Regionalplanung und dem Bundesministerium für Verteidigung auf der Basis eines raumordnerischen Vertrags zur Lösung spezieller lokaler, von den einzelnen Kommunen möglicherweise nicht zu bewältigender Konfliktfelder.
- IV. Lässt der Bund eine städtebauliche Satzung, die die Möglichkeit einer in die kritische Beurteilungszone jenseits der Orientierungswerte der DIN 18005 heranrückenden Nutzung zulässt, unbeanstandet, können nachträgliche Anordnungen gemäß § 17 BImSchG erforderlich werden. Dabei ist § 60 BImSchG zu beachten, der im Vorsorgebereich aus zwingenden Gründen der Verteidigung oder der Erfüllung zwischenstaatlicher Verpflichtungen Einschränkungen ermöglicht. Zu berücksichtigen ist jedoch der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen.
- V. Nachträgliche Anordnungen können auch erforderlich werden, soweit festgestellt wird, dass bei der Durchführung des Nutzungskonzepts eines Truppenübungsplatzes Gesundheitsgefahren oder unzumutbare Eigentumsbeeinträchtigungen für die Nachbarn bestehen. Auch aus Gründen der Umweltvorsorge kann angesichts des Fortschreitens der Schalldämpfertechnik für schwere Waffen im Einzelfall das Erfordernis einer nachträglichen Anordnung zur Verhinderung erheblicher Belästigungen, insbesondere bei Nacht, gegeben sein, zumal die TA-Schießlärm gesonderte Immissionsrichtwerte für die Nacht nicht festsetzt.
- VI. Im Regelfall ist in der Umgebung von Truppenübungsplätzen von einem Planungsbedürfnis und damit einer Planungspflicht der Gemeinden gemäß § 1 Abs. 3 BauGB auszugehen, wenn eine Zulassung baulicher Anlagen im Einwirkungsbereich eines Truppenübungsplatzes auf der planungsrechtlichen Grundlage des § 34 BauGB oder des § 35 BauGB als städtebaulich problematisch anzusehen ist, weil ein ausreichender Schutz der dort wohnenden Menschen vor Lärm und Erschütterungen eventuell nur in beschränktem Maße gewährleistet werden kann.

- VII. Bei der Beurteilung der Zulässigkeit von Vorhaben gemäß § 34 Abs. 1 BauGB wird die Zulässigkeitsgrenze durch § 34 Abs. 1 S. 2 BauGB und die darin enthaltenen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gezogen. Außerdem fügt sich ein Vorhaben nicht in die Umgebung ein, wenn sich aufgrund einer Gesamtbetrachtung der Umgebungssituation und der kumulativen Lärmeinwirkungen unterschiedlicher Nutzungen ergibt, dass unzumutbare Lärmbeeinträchtigungen entstehen, die die eigentumsrechtlich relevante Zumutbarkeitsschwelle überschreiten. Auch unterhalb dieser durch die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie durch den Eigentumsschutz gezogenen Zulässigkeitsgrenzen kann unter dem Aspekt des Rücksichtnahmegebots ein Vorhaben nach § 34 Abs. 1 BauGB unzulässig sein, wenn es zu einer unzulässigen Verfestigung einer Konfliktsituation beiträgt oder zusätzlich bodenrechtlich beachtliche Spannungen auslöst. Dies ist anzunehmen, wenn bereits die vorhandene Wohnbebauung mit unzumutbaren Lärmeinwirkungen belastet ist. Dann nämlich kann die hinzutretende Wohnbebauung zu einer weiteren Verfestigung der Konfliktsituation beitragen. Wo die Grenze verläuft, ist eine medizinisch-technische Fragestellung, die schon deshalb hier nicht beantwortet werden kann, weil umstritten ist, ob und inwieweit eine Umrechnung von dB(C) auf dB(A) und dann eine Anlehnung an die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung erfolgen kann.
- VIII. Nach den Regeln der materiellen Beweislast gehen Prognose- und Beurteilungsunsicherheiten hinsichtlich etwaiger durch das beantragte Vorhaben ausgelösten Gefahren im Verhältnis zwischen der Baugenehmigungsbehörde und dem Vorhabenträger zulasten der Baugenehmigungsbehörde, wenn diese das beantragte Vorhaben mit der Begründung ablehnen möchte, dass gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder das Gebot der Rücksichtnahme gegenüber der benachbarten Nutzung des Truppenübungsplatzes nicht gewahrt sind.
- IX. Im Außenbereich im Sinne von § 35 BauGB ist sowohl der Privilegierungszweck eines bereits vorhandenen privilegierten als auch eines neu hinzutretenden Vorhabens zu berücksichtigen. Denn der betreffende Grundstückseigentümer bzw. Vorhabenträger kann sich gegenüber der heranrückenden Nutzung bzw. einem neuen Bauvorhaben auf das Gebot der Rücksichtnahme

berufen, soweit dadurch seine Privilegierung beeinträchtigt werden könnte. Dies ist insbesondere der Fall, wenn das privilegierte Vorhaben, wozu gemäß § 35 Abs. 3 S. 1 Nr. 3 BauGB auch Truppenübungsplätze zu rechnen sind, bei Verwirklichung des hinzukommenden Vorhabens mit nachträglichen Anordnungen rechnen müsste.

- X. Abgesehen davon, dass es zweifelhaft ist, ob und inwieweit tieffrequenter Lärm über Schutzvorkehrungen an der baulichen Anlage im Sinne von § 18 Abs. 2 BbgBO oder § 89 Abs. 6 BbgBO wirksam verhindert werden kann, ist die Steuerungsfunktion dieser bauordnungsrechtlichen Bestimmungen durch deren Regelungszweck begrenzt. Dieser liegt vor allem in der Gefahrenabwehr und bezieht sich nicht auf die standortbezogene Nutzungssteuerung. Weitergehende standortbezogene Festsetzungen können lediglich im Wege der Bauleitplanung getroffen werden. Insofern sind vor allem die Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB von Bedeutung.

(Prof. Dr. jur. Willy Spannowsky)

(Akad. Dir. Dr. rer. pol. Porger)