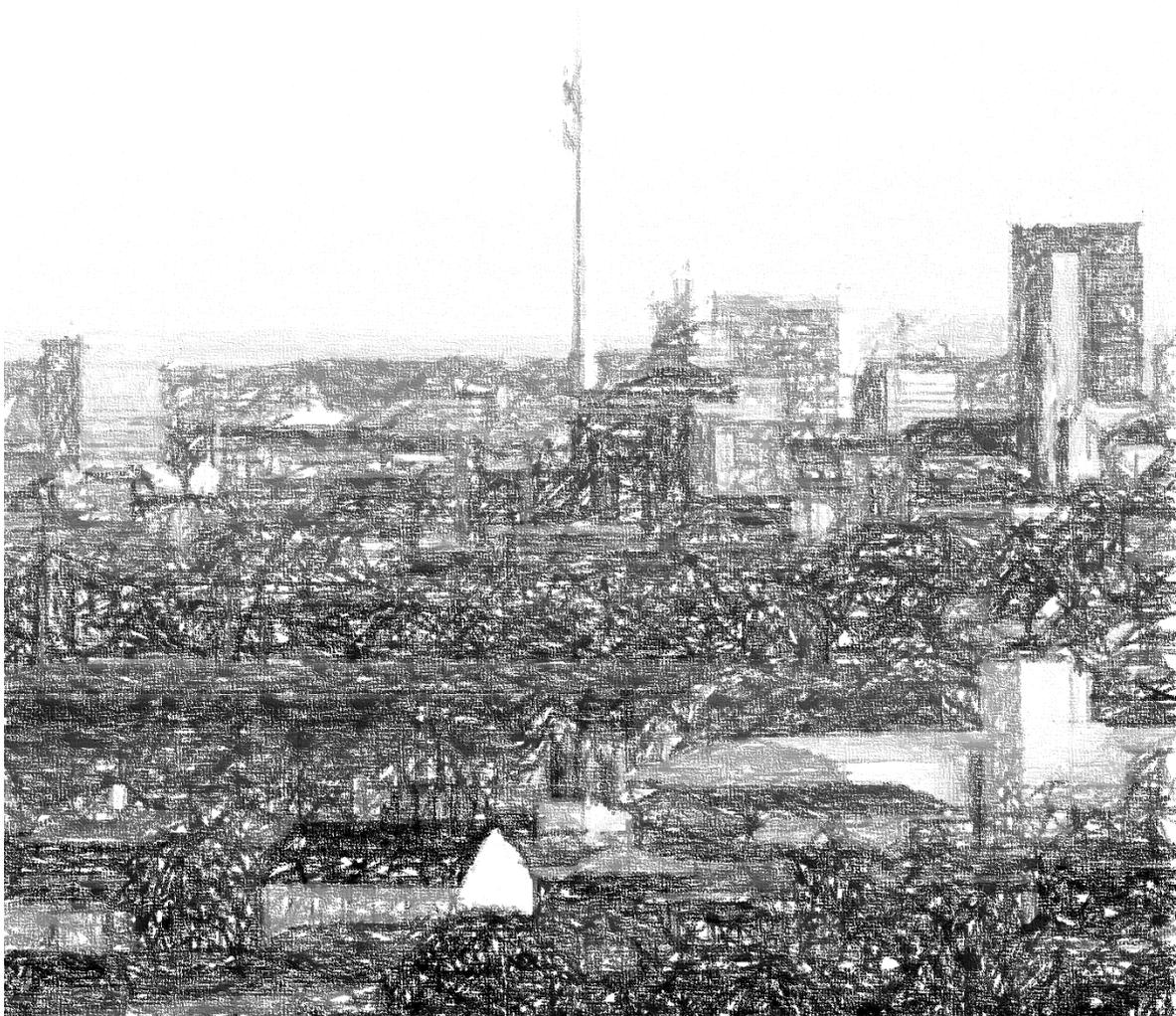


FACHGEBIET STADT- UND REGIONALPLANUNG
Technische Universität Dortmund | Fakultät Raumplanung



Sabine Baumgart, Heike Köckler, Christian Lamker, Andrea Rüdiger,
Johanna Schoppengerd, Raphael Sieber

**Implementation von Rechtsvorschriften zum
gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung**

Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt IRIS

Gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG)

In der Schriftenreihe SRPapers veröffentlicht das Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung der Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund, ausgewählte Ergebnisse aus Forschung und Lehre.

Vorgeschlagene Zitierweise

Baumgart, Sabine; Köckler, Heike; Lamker, Christian; Rüdiger, Andrea; Schoppengerd, Johanna; Sieber, Raphael 2018: *Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung. Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt IRIS*. SRPaper, Nr. 4. Dortmund: Technische Universität Dortmund, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung.

Hinweis: Aus Gründen der Lesbarkeit wird in dieser Veröffentlichung in der Regel die männliche Form verwendet. Alle anderen Geschlechter sind damit gleichermaßen eingeschlossen.

Titelbild: Christian Lamker

Impressum / Herausgeber der Schriftenreihe

Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung
Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund
August-Schmidt-Straße 10, 44227 Dortmund



Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 International Lizenz (siehe <http://creativecommons.org/licenses/by/4.0>).

Vertrieb

Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung
Fakultät Raumplanung, Technische Universität Dortmund
August-Schmidt-Straße 10, 44227 Dortmund

Fon: +49 (0) 231/7 55-22 58

Fax: +49 (0) 231/7 55-25 39

srp.rp@tu-dortmund.de

www.raumplanung.tu-dortmund.de/srp

Vorwort und Danksagung

Wir blicken auf einen mehrjährigen Forschungsprozess mit vielen Beteiligten zurück, denen wir an dieser Stelle besonders herzlich danken möchten. Der größte Dank geht dabei an viele Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in deutschen Städten. Das sind alle Teilnehmerinnen und Teilnehmer der Onlinebefragung, aber insbesondere auch alle 45 Interviewpartner in den 15 ausgewählten Fallstudienstädten.

Zudem danken wir allen Expertinnen und Experten, die uns während der Bearbeitungsphase unterstützt haben, kritisch hinterfragt haben und ihre Ideen eingebracht haben. Die Konzeption der qualitativen Fallstudien sowie die Abschlusskonferenz des Projekts am 14. September 2017 wären ohne diese Unterstützung undenkbar.

Viele Arbeitsschritte sind durch studentische Hilfskräfte begleitet worden, die technisch, inhaltlich und methodisch wesentliche Bausteine möglich gemacht haben. Danke an Beatrice Balu, Lukas Kasperidus, Ricarda Koch, Hanna Seydel, Lars Sievers und Daniel Simon.

Das Projektteam hat sich im Laufe der Zeit unter der kontinuierlichen Projektleitung von Sabine Baumgart verändert. Die erste Projektphase (2014-16) wurde bearbeitet von Andrea Rüdiger, Heike Köckler und Johanna Schoppengerd. Im Projektverlauf wurde Heike Köckler an die Hochschule für Gesundheit nach Bochum berufen und Johanna Schoppengerd an die Hochschule Osnabrück. Für die zweite Projektphase (2016/17) sind Christian Lamker und Raphael Sieber hinzugekommen. Als Konstanten und Rückgrat des Projekts waren Andrea Rüdiger und im Sekretariat Sabine Benedix unverzichtbar.

Zuletzt geht ein besonderer Dank an die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG), ohne deren Finanzierung das gesamte Projekt unmöglich gewesen wäre und an die Fakultät Raumplanung der Technischen Universität Dortmund, an der das Projekt durchgeführt wurde.

Danke!

Inhaltsverzeichnis

Vorwort und Danksagung	i
Inhaltsverzeichnis	iii
Abbildungsverzeichnis	iv
Tabellenverzeichnis	v
Abkürzungsverzeichnis	v
1 Einleitung	1
2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen	3
2.1 Handlungsspielräume und Ermessen	3
2.2 Rechtliche Herausforderungen	5
2.3 Beispiel: Planerische Störfallvorsorge	10
2.4 Beispiel: Planerischer Schutz vor Gewerbelärm	13
3 Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung	21
4 Planungsalltag in deutschen Städten	26
4.1 Methodische Herangehensweise	26
4.2 Status Quo der Rechtsanwendung	31
4.2.1 Themenkomplex Gewerbelärm	33
4.2.2 Themenkomplex planerischer Störfallschutz	36
4.3 Planungsalltag vor Ort	38
4.3.1 Bedeutung externer Einflussfaktoren	39
4.3.2 Bedeutung interner Einflussfaktoren	41
5 Methodische Reflexion kommunaler Fallstudien	46
6 Anforderungen an die Lehre	49
7 Offene Fragen für Wissenschaft und Praxis	50
8 Aktueller Diskurs: Urbanes Gebiet (MU)	54
9 Abschlusskonferenz und Abschlussreflexion	57
9.1 Workshop Gewerbelärm	59
9.2 Workshop Störfallvorsorge	60
9.3 Workshop Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse	62
10 Ausblick	63
Quellenverzeichnis	64
Anhang	I
Projektbezogene Veröffentlichungen	I
Projektbezogene Vorträge	I

Abbildungsverzeichnis

Abb. 1: Handlungsspielräume.....	3
Abb. 2: Inhaltliche Anforderungen an die Rechtsanwendung	5
Abb. 3: Rechtsvorschriften im gewerblichen Immissionsschutz.....	6
Abb. 4: Grundsätzliche Festsetzungsmöglichkeiten zum Schutz vor Immissionen.....	8
Abb. 5: Planungsablauf, Lärmanalyse, -bewertung, Schutzmaßnahmen	9
Abb. 6: Spezifische Maßnahmen zum Schutz vor Gewerbelärm.....	17
Abb. 7: Fragestellungen zur Systematisierung von Einflussfaktoren	22
Abb. 8: Einflussfaktoren.....	23
Abb. 9: Übersicht zu Forschungsfragen und methodischem Vorgehen.....	27
Abb. 10: Identifizierte erwartete Einflussfaktoren.....	30
Abb. 11: Bundesland der teilnehmenden Kommune (n=109, Angaben in %).....	31
Abb. 12: Wie viele Einwohner hat ihre Kommune? (n=109, Angaben in %).....	32
Abb. 13: Unsere Planungsverwaltung kennt sich mit den aktuellen Rechtsvorschriften im Bauplanungsrecht für den Bereich des gewerblichen Immissionsschutzes sehr gut aus (n=108, Angaben in %)	32
Abb. 14: Es ist häufig unklar, wie die Rechtsvorschriften des Bauplanungsrechts auszulegen sind. (n=108, Angaben in %).....	32
Abb. 15: In unserem Gemeindegebiet gibt es viele Betriebe, die mit ihren Lärmemissionen andere Nutzungen beeinträchtigen. (n=109, Angaben in %).....	33
Abb. 16: In unserem Gemeindegebiet gibt es viele Gemengelagen, bei denen Konflikte im Bereich des Gewerbelärms bestehen. (n=108, Angaben in %).....	33
Abb. 17: Im Verflechtungsbereich der unterschiedlichen Nutzungen werden häufig Festsetzungen zur Gliederung nach § 1 (4-10) BauNVO genutzt. (n=106, Angaben in %).....	34
Abb. 18: Unsere Planungsverwaltung hat bereits Lärmkontingente (LEK) bzw. flächenbezogene Schallleistungspegel (IFSP) festgesetzt. (n=109, Angaben in %). 34	
Abb. 19: Unsere Planungsverwaltung setzt häufig passiven Schallschutz an Wohngebäuden (z. B. Schallschutzfenster, Dämmung der Außenbauteile) zum Schutz gegen Gewerbelärm fest. (n=109, Angaben in %).....	34
Abb. 20: Kennzeichnen Sie in Bebauungsplänen lärmvorbelastete Bereiche auch wenn keine Schallschutzmaßnahmen festgesetzt werden? (n=108, Angaben in %) 34	
Abb. 21: In unserer alltäglichen Praxis in der Planungsverwaltung sehen wir die Orientierungswerte der DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ als verbindlich an. 35	
Abb. 22: Anregungen aus der Öffentlichkeit zu Gewerbelärm haben häufig ein hohes Gewicht im Rahmen der Abwägung.	35
Abb. 23: Unsere Planungsverwaltung formuliert dezidierte Vorgaben für die Fachgutachter im Hinblick auf Vorgaben zu Berechnungs- und Bewertungsverfahren. (n=99, Angaben in %).....	36

Abb. 24: Aussagen in Fachgutachten zum planerischen Umgang mit Gewerbelärm werden in der Regel unverändert in die Bauleitplanung übernommen. (n=104, Angaben in %)	36
Abb. 25: Befinden sich in Ihrem Gemeindegebiet Störfallbetriebe? (n=103, Angaben in %)	37
Abb. 26: In unserem Gemeindegebiet gibt es viele Gemengelagen, in denen Störfallbetriebe angesiedelt sind. (n=52, Angaben in %)	37
Abb. 27: Unsere Planungsverwaltung behandelt den planerischen Störfallschutz in der Flächennutzungsplanung. (n=33, Angaben in %)	37
Abb. 28: Unsere Planungsverwaltung behandelt den planerischen Störfallschutz in der Bebauungsplanung. (n=32, Angaben in %)	37
Abb. 29: Unsere Planungsverwaltung nutzt bei der Festsetzung von Baugebieten regelmäßig die Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 BauNVO, um Konflikte im Bereich des planerischen Störfallschutzes zu bewältigen. (n=14, Angaben in %)	38
Abb. 30: Unsere Planungsverwaltung setzt bei schutzwürdigen Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben passive Schutzmaßnahmen (z. B. Schutzräume, Filter in Lüftungsanlagen) zum Schutz gegen Störfälle fest. (n=14, Angaben in %)	38
Abb. 31: Programm der Abschlusskonferenz	58

Tabellenverzeichnis

Tab. 1: Übersicht zur Urteilsauswertung	20
Tab. 2: Externe Einflussfaktoren	24
Tab. 3: Interne Einflussfaktoren	24
Tab. 4: Relevanz externer Einflussfaktoren in den Fallstudienstädten	39
Tab. 5: Relevanz interner Einflussfaktoren in den Fallstudienstädten	42

Abkürzungsverzeichnis

AZI	Akteurszentrierter Institutionalismus
BauGB	Baugesetzbuch
BauNVO	Baunutzungsverordnung
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BImSchV	Bundesimmissionsschutzverordnung
BVerwG	Bundesverwaltungsgericht
DFG	Deutsche Forschungsgemeinschaft

DIN	Deutsche Industrienorm
EG	Europäische Gemeinschaft
EuGH	Europäischer Gerichtshof
EU	Europäische Union
EWG	Europäische Wirtschaftsgemeinschaft
FNP	Flächennutzungsplan
FSP	Flächenbezogene Schalleistungspegel
IFSP	Immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel
ISA	Informationssystem Stoffe und Anlagen
IRW	Immissionsrichtwert
GG	Grundgesetz
TA Lärm	Technische Anleitung Lärm
TöB	Träger öffentlicher Belange
IRIS	Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung
KAS	Kommission für Anlagensicherheit
KABAS	Kartographische Abbildung der Betriebsbereiche und Anlagen nach Störfallverordnung
LEK	Lärmkontingent
MBWSV	Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
NRW	Nordrhein-Westfalen
OVG	Oberverwaltungsgericht
SRP	Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung
VDI	Verein Deutscher Ingenieure
VG	Verwaltungsgericht
VGH	Verwaltungsgerichtshof

1 Einleitung

Im Kontext von nachhaltiger Stadtentwicklung ist die Schaffung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse ein wichtiges Ziel. Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips kommt dabei der lokalen Ebene eine wichtige Rolle bei der Implementation übergeordneter politischer Ziele und den daraus resultierenden Rechtsvorschriften zu. In der kommunalen Planung stellt der gewerbliche Immissionsschutz historisch ein zentrales Aufgabenfeld dar, denn mit der Ausübung von Gewerbe im städtischen Raum sind potenziell vielfältige Risiken verbunden, die sowohl zu Nutzungskonflikten als auch zur Beeinträchtigung von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnissen führen können.

Zentrale Regelungen hierzu, die in der kommunalen Planung umzusetzen sind, finden sich neben dem Baugesetzbuch vor allem im Bundesimmissionsschutzgesetz. Für die Wirksamkeit der Rechtsvorschriften sind die konkrete Anwendung und die unterschiedliche Ausgestaltung in der Planungspraxis entscheidend. Hier lassen sich in der Planungspraxis aufgrund rechtlicher Spielräume und unterschiedlichen kommunalen Voraussetzungen große Unterschiede in der Anwendung feststellen, die theoretisch bislang nur unzureichend erklärt wurden.

Planungsrechtliche Instrumente zur Regulierung der Flächennutzung und das ehemalige Baupolizeirecht (heute Bauordnungsrecht) bilden dabei zusammen mit dem Aufgabenfeld der Gefahrenabwehr seit Jahrhunderten zentrale Bausteine der planerischen Vorsorge und wurden mit der Zeit immer weiter um neue Instrumente ergänzt. Diese eröffnen den Kommunen neue Handlungsspielräume, setzen aber gleichzeitig auch Grenzen für das kommunale Handeln. Grundsätzlich wirken Rechtsvorschriften somit zugleich als Handlungsressource, indem sie z. B. Eingriffe in das Privateigentum ermöglichen sowie auch als Beschränkung von Planung, indem sie z. B. für Eingriffe in das Privateigentum strenge Voraussetzungen definieren. Im deutschen föderalen System kommt den Kommunen über die in Artikel 28 GG geregelte Selbstverwaltung ein besonders großer Gestaltungsspielraum in der Stadtplanung auf kommunaler Ebene zu, der jedoch nur „im Rahmen der Gesetze“ ausgeübt werden darf. Dabei werden von Bund und Land über Gesetzgebungsverfahren politische Zielsetzungen und gesellschaftliche Wertvorstellungen, die in der kommunalen Planung zu berücksichtigen sind, umgesetzt. Aktuell sind hier beispielsweise Regelungen zur Unterbringung von Geflüchteten, zum Klimaschutz und zur Klimaanpassung und zur Innenentwicklung.

Bei der Anwendung von Rechtsvorschriften können zwischen verschiedenen Kommunen durchaus große Unterschiede festgestellt werden. Die Bandbreite kann von einer zurückhaltenden bis hin zu einer umfassenden Inanspruchnahme rechtlicher Spielräume reichen, oder auch von einer fehlerhaften Rechtsanwendung bis hin zu einer rechtssicheren. Dies kann sowohl von der Größe der Kommune als auch deren regionalem Lagekontext abhängen. Entscheidende Akteure bei der Anwendung von Rechtsvorschriften sind in der Regel die jeweiligen Planungsverwaltungen der Kommunen und die Lokalpolitik, die die zentralen Ziele vorgibt und die verfahrensleitenden Beschlüsse fasst.

Jedoch werden durch die Vielzahl an relevanten Rechtsnormen aus unterschiedlichen Fachgesetzen und zugehörigen Verordnungen sowie dem Planungsrecht selbst teilweise widersprüchliche Anforderungen und Zielvorstellungen formuliert. So wurde in den letzten Jahren im BauGB das Ziel der Innenentwicklung deutlich gestärkt, gleichzeitig finden sich aber im Immissionsschutzrecht Anforderungen, z. B. in technischen Regelwerken zum Lärmschutz, die bei innerstädtischen Standorten und in Gemengelagen nur schwer erfüllt werden können. Diese unterschiedlichen Anforderungen sind in den jeweiligen Planungen auf kommunaler Ebene zusammenzuführen. Wie umfangreich die Belange sind, die dabei zu berücksichtigen sind, zeigt der fortlaufend erweiterte § 1 Abs. 6 BauGB eindrücklich. Hier finden sich auch eine Vielzahl unbestimmter Rechtsbegriffe (vgl. Kap. 2.1). In den Planungsverwaltungen sind diese für die konkreten Planungsfälle auszulegen, und es sind teilweise neue Planungsinstrumente z. B. informelle Instrumente bei der Aufbereitung des Abwägungsmaterials zur Anwendung rechtlicher Vorschriften zu entwickeln.

Weitere Anhaltspunkte zur Auslegung und Anwendung von Rechtsvorschriften finden sich in technischen Regelwerken und Erlassen über die z. B. bestimmte Richtwerte oder Ermittlungsverfahren definiert werden. Da diese in der Regel jedoch nicht rechtlich verbindlich sind, ist von den Kommunen zu beurteilen, ob eine Anwendung im jeweiligen Einzelfall angemessen ist.

Ziel des Forschungsvorhabens ist es zu untersuchen, wie Rechtsnormen zum gewerblichen Lärm- und Störfallschutz von Akteuren der kommunalen Planung umgesetzt werden und wie sich unterschiedliche Herangehensweisen und Interpretationen der Rechtsnormen erklären lassen. Während es sich bei Lärmschutz um den Umgang mit einem schleichenden Risiko mit kleinräumigen Auswirkungen handelt, bei dem sich Verwaltungsroutinen durch viele betroffene Betriebe etabliert haben, handelt es sich bei Störfallschutz um ein Extremereignis mit großräumigen Auswirkungen, worunter wenige betroffene Betriebe fallen. Dabei gilt es, die zentralen Einflussfaktoren bei der Auslegung von Rechtsnormen in der kommunalen Planung zu identifizieren und ihre Bedeutung für die kommunale Planung aufzuzeigen.

Folgende Forschungsfragen wurden untersucht:

- Wie werden die Rechtsnormen zum gewerblichen Lärm- und Störfallschutz in der kommunalen Planung praktisch angewendet (vgl. Kap. 2 und Kap. 4)?
- Welche Faktoren beeinflussen die Anwendung rechtlicher Anforderungen in der kommunalen Stadtplanung (vgl. Kap. 3 und Kap. 4)?
- Wie lassen sich die Einflussfaktoren systematisieren (vgl. Kap. 3)?
- Mit welchen Maßnahmen kann die Rechtsanwendung in der kommunalen Planung gefördert werden (vgl. Kap. 7)?

Das Forschungsvorhaben soll so aus planungswissenschaftlicher Perspektive einen Beitrag zum tieferen Verständnis der Wechselwirkung zwischen kommunalem Planungshandeln und Rechtsnormen vor dem Hintergrund vielfältiger Einflussfaktoren leisten. Hierbei sollen wichtige Erkenntnisse zur praktischen Anwendung von Rechtsnormen in der kommunalen Planung geliefert werden z. B. zur Frage, wie eine Gesetzesnovelle in der kommunalen Planungsverwaltung eingeführt und begleitet werden kann oder wie Widerständen in der kommunalen Planung gegen bestimmte

Rechtsnormen begegnet werden kann. Mit gewerblichen Lärm- und Störfallschutz werden zwei Themen verfolgt, die verschiedene Risikotypen charakterisieren und unterschiedlich häufig im Rahmen der kommunalen Planung zu prüfen sind. Die Bearbeitung des Forschungsprojekts erfolgte im Zeitraum von 2014-2017. Aus der Bearbeitung konnten auch Anforderungen an die Lehre (vgl. Kap. 6) und die Arbeit mit kommunalen Fallstudien in der Grundlagenforschung (vgl. Kap. 5) abgeleitet werden, die hier für Verantwortliche in (deutschen) Universitäten und zukünftige Projekte kompakt aufbereitet wurden.

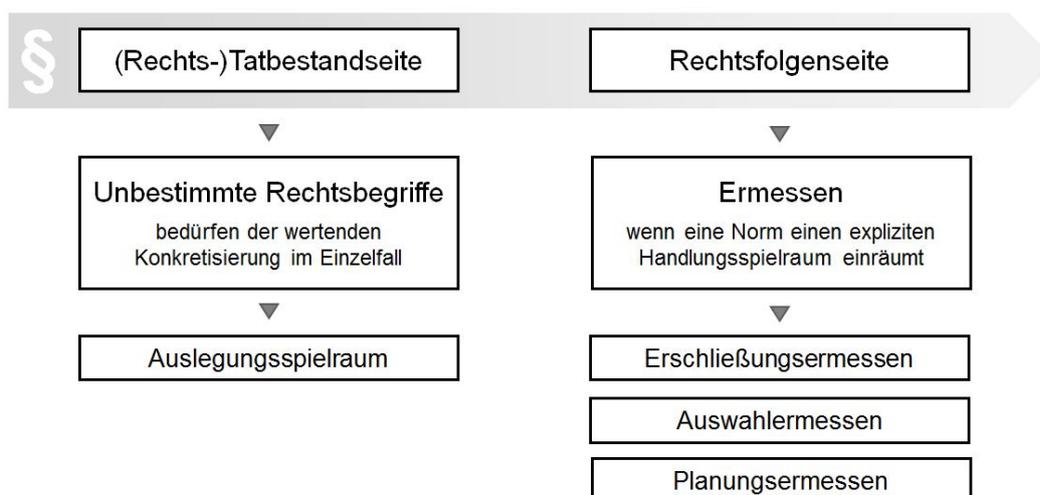
In die Untersuchungszeit fällt ein sehr umfassender und kontroverser Diskurs um neue Urbanitäten und die Nutzungskategorie „Urbanes Gebiet (MU)“ in der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Die Diskussion zog sich durch viele Interviews und wird schlaglichtartig wiedergegeben (Kap. 8). Den Abschluss bildet ein Einblick in die Diskussionen und Reflexionen auf der Abschlusskonferenz des Projekts am 14. September 2017, auf der mit 80 Teilnehmerinnen und Teilnehmern – insbesondere vielen Personen aus der Planungspraxis – die Erkenntnisse diskutiert wurden (Kap. 9).

2 Umsetzung rechtlicher Anforderungen

2.1 Handlungsspielräume und Ermessen

In der Stadtplanung ergeben sich für die Rechtsanwender verschiedene Handlungs- und Ermessensspielräume. Dabei muss grundsätzlich unterschieden werden zwischen Handlungsspielräumen, die z. B. durch die die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe entstehen und Handlungs- und Ermessensspielräumen, die dem Rechtsanwender explizit vom Gesetz eingeräumt werden (vgl. Abb. 1).

Abb. 1: Handlungsspielräume



Quelle: eigene Darstellung

Auf der (Rechts-)Tatbestandseite finden sich in der Bauleitplanung Handlungsspielräume, die durch unbestimmte Rechtsbegriffe entstehen. Unbestimmte Rechtsbegriffe sind Begriffe „deren Bedeutung in besonderem Maß unklar ist und der wertenden

Konkretisierung im Einzelfall bedarf“ (Aschke 2014: Rn 22). Im Baugesetzbuch finden sich beispielweise unbestimmte Rechtsbegriffe wie „gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ oder „städtebauliche Ordnung“.

Der unbestimmte Rechtsbegriff der „gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ bspw. taucht im Baugesetzbuch an verschiedenen Stellen und in unterschiedlichen Zusammenhängen auf:

- § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB: ein in der Bauleitplanung insbesondere zu berücksichtigender Belang,
- § 34 Abs. 1 Satz 2 BauGB: Regelungen zur Zulässigkeit von Vorhaben innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile,
- § 43 Abs. 4 Nr. 1 BauGB: Regelungen zu Entschädigung/zum Entschädigungsverfahren,
- § 136 Abs. 2 Satz 2 Nr. 1 sowie § 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB: Anwendung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen und
- § 177 Abs. 2 BauGB: Regelungen zu Modernisierungs- und Instandsetzungsgeboten.

Der Begriff wird innerhalb des Bauplanungsrechts häufig im Sinne eine „gesundheitlichen Gefahrenabwehr“ interpretiert. In den meisten Fällen wird im Zusammenhang mit dem Begriff, sofern näher auf seine Inhalte eingegangen wird, auf konkrete gesundheitliche Gefahren wie Lärm, Altlasten oder städtebauliche Missstände bzw. auf konkretisierende Vorschriften und Richtlinien, wie z. B. das Bauordnungsrecht oder die TA Lärm, verwiesen.

Zur genaueren Klärung, wie unbestimmte Rechtsbegriffe zu verstehen sind bedarf es einer *„Auslegung und wertenden Konkretisierung durch Verwaltung und Gerichte“* (Aschke 2014: Rn 24). Sofern noch keine gerichtlichen Entscheidungen zur Interpretation vorliegen, ist es Aufgabe der Rechtsanwender in der Verwaltung eine Interpretation bei der Rechtsanwendung vorzunehmen. Diese Interpretation durch die Verwaltung unterliegt – anders als die Ausübung von Ermessensspielräumen – der vollen gerichtlichen Kontrolle (vgl. Aschke 2014: Rn 25). Die Auslegung unbestimmter Rechtsbegriffe ist in der Planungspraxis also immer mit dem Risiko verbunden, das selbiger Begriff später von den Gerichten anderes ausgelegt wird (vgl. Dammann 1997: 42).

Demgegenüber bestehen auf der Rechtsfolgenseite für die kommunale Verwaltung sog. Ermessensspielräume. Diese bezeichnen Entscheidungsmöglichkeiten, die der Verwaltung durch eine Norm explizit eingeräumt werden und sich damit der gerichtlichen Kontrolle entziehen (vgl. Stürer 2009: Rn 1311). Klassische Ermessensspielräume beziehen sich auf die Frage, ob die Verwaltung tätig wird (Erschließungsermessen) oder wie sie tätig wird (Auswahlermessen) (vgl. Aschke 2014: Rn 4). Eine besondere Form des Ermessens stellt das Planungsermessen dar, welches für die kommunale Stadtplanung eine weitreichende Bedeutung hat.

Beim Planungsermessen handelt es sich um einen *„weiten, durch das Abwägungsgebot strukturierten Spielraum“* (Aschke 2014.: Rn 28), der explizit vom Gesetz eingeräumt wird. Die sich daraus ergebende planerische Gestaltungsfreiheit zeigt sich

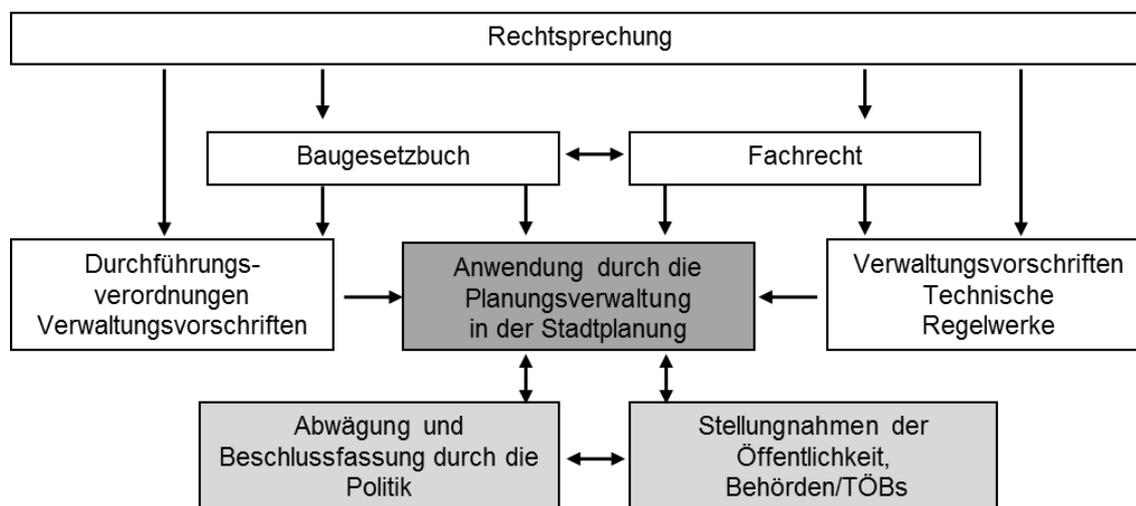
in der Bauleitplanung deutlich. Das Baugesetzbuch sieht für die Bauleitplanung keine Handlungsanweisungen in Form von starren, konditional programmierten „Wenn-dann“-Schemata vor, sondern gibt in Form einer Zweckprogrammierung lediglich bestimmte Aufgaben, Ziele und Verfahrensvorschriften vor, innerhalb derer Spielräume ausgenutzt werden können.

2.2 Rechtliche Herausforderungen

Die Anwendung von Rechtsvorschriften aus dem gewerblichen Immissionsschutz – das ist vor allem der Schutz vor Verunreinigungen der Luft und vor Lärm (Schmidt-Eichstaedt, Weyrauch und Zemke 2014: 85) – stellen eine große Herausforderung für die räumlich integrierende Bauleitplanung dar. Die Ziele nachhaltiger städtebaulicher Entwicklung (§ 1 Abs. 5 BauGB) und vor allem die in die Zukunft gerichteten Anforderungen der Entwicklung unserer Umwelt und unserer Städte stehen im Spannungsfeld zu den auf Vorbeugung und Schutz ausgerichteten Zielen des Immissionsschutzrechts (§1 Abs. 1 BImSchG).

In Abb. 2 sind die inhaltlichen Anforderungen dargestellt, die bei der Auslegung von Recht in der Verwaltung zu berücksichtigen sind. Sie werden aus Sicht der Praxis teilweise als Hemmnis für eine kreative Stadtplanung wahrgenommen. Gleichzeitig eröffnen die ‚unklaren‘ Bereiche den Planungsverwaltungen aber auch neue Handlungsspielräume, in denen sie selbst eine Rechtsvorschrift unter Berücksichtigung lokaler Gegebenheiten mit Leben füllen können.

Abb. 2: Inhaltliche Anforderungen an die Rechtsanwendung

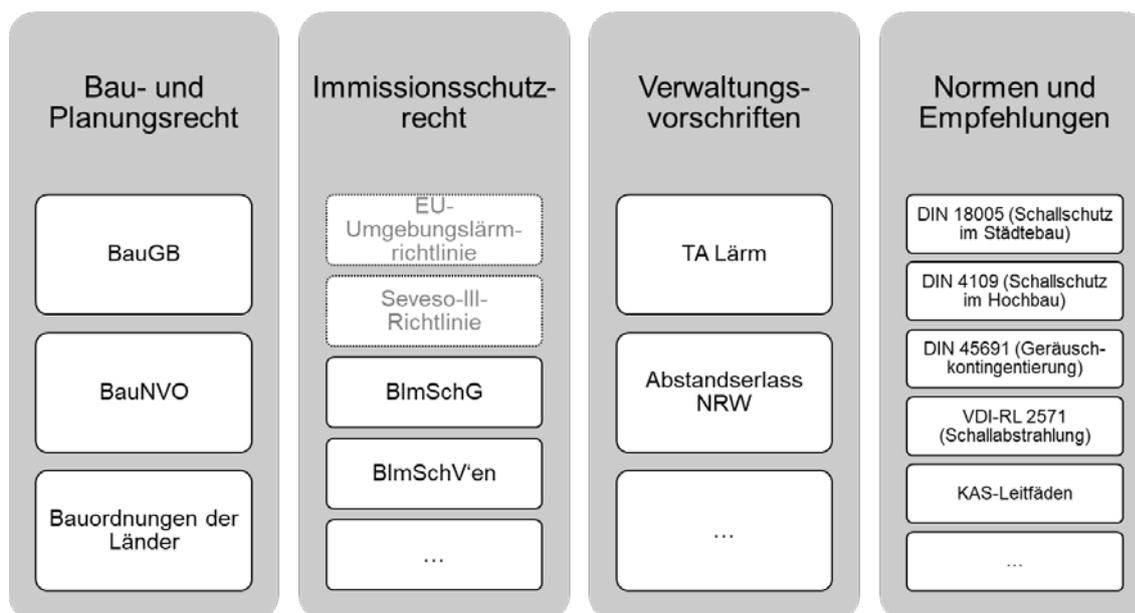


Quelle: eigene Darstellung (vgl. auch: Schoppengerd 2015: 36)

Das Immissionsschutzrecht ist in Deutschland mit dem Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) im Jahr 1974 etabliert worden und damit jünger als das Baurecht mit dem Bundesbaugesetzbuch 1960 und dem späteren Baugesetzbuch (BauGB). Das BImSchG bezieht sich dabei auf die Genehmigungspflicht von Anlagen, in der als *gebundene Entscheidung* die Genehmigung zu erteilen ist, wenn definierte Sachverhalte zutreffen. Im Gegensatz zum Planungsrecht kommt der Genehmigungsbehörde

hierbei kein Abwägungsspielraum zu, während in der Bauleitplanung die Grundlage von Entscheidungen die Abwägung öffentlicher und privater Belange unter- und gegeneinander erfolgen muss. Die für den Gewerbelärm maßgeblichen, immissionschutzrechtlichen Verwaltungsvorschriften, technische Anleitungen und Normen wurden ab den späten 1960er-Jahren verabschiedet. Die Technische Anleitung Lärm (TA Lärm) datiert zurück auf das Jahr 1968, die Vornorm der DIN 18005 (Schallschutz im Städtebau) auf das Jahr 1971 (vgl. Kap. 2.4). Die Verknüpfung aus dem Immissionsschutzrecht zur räumlichen Planung findet vor allem nach §50 BImSchG und den zugehörigen Verordnungen des Gesetzes statt (Stapelfeldt 2012). Für die Vorsorge vor Störfällen gehen alle Regelungen zurück auf die 1982 erlassene erste Seveso-Richtlinie (82/501/EWG) der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft – hier zunächst noch ohne Regelungen zur räumlichen Planung – und ihre Nachfolger Seveso II im Jahr 1996 (96/82/EG) sowie Seveso III im Jahr 2012 (2012/18/EU). Diese sind jeweils im nationalen Immissionsschutzrecht umgesetzt worden und beziehen seit der Seveso II-Richtlinie auch Anforderungen an die räumliche Planung und das Planungsrecht mit ein (vgl. Kap. 2.3).

Abb. 3: Rechtsvorschriften im gewerblichen Immissionsschutz



Quelle: eigene Darstellung

Insgesamt bewegt sich der gewerbliche Immissionsschutz damit in einer Vielzahl von Regelungen im Bau- und Planungsrecht, dem Immissionsschutzrecht, zugehörigen Verwaltungsvorschriften sowie technischen Anleitungen und Regeln (vgl. Abb. 3). Die Verwaltungsvorschriften, technischen Anleitungen und Regeln beinhalten dabei beispielsweise Immissionsrichtwerte (TA Lärm) wie auch Orientierungswerte (DIN 18005) zum Umgang mit Gewerbelärm. Für den planerischen Störfallschutz gibt der Leitfaden 18 der Kommission für Anlagensicherheit (KAS) Empfehlungen zur Ermittlung angemessener Abstände zu schutzwürdigen Nutzungen. In Leitfäden existieren viele Empfehlungen ohne bindenden Charakter, die vor allem im planerischen Störfallschutz dazu führen, dass jeder Fall ein spezifischer Einzelfall ist, der auch individuell beurteilt werden muss.

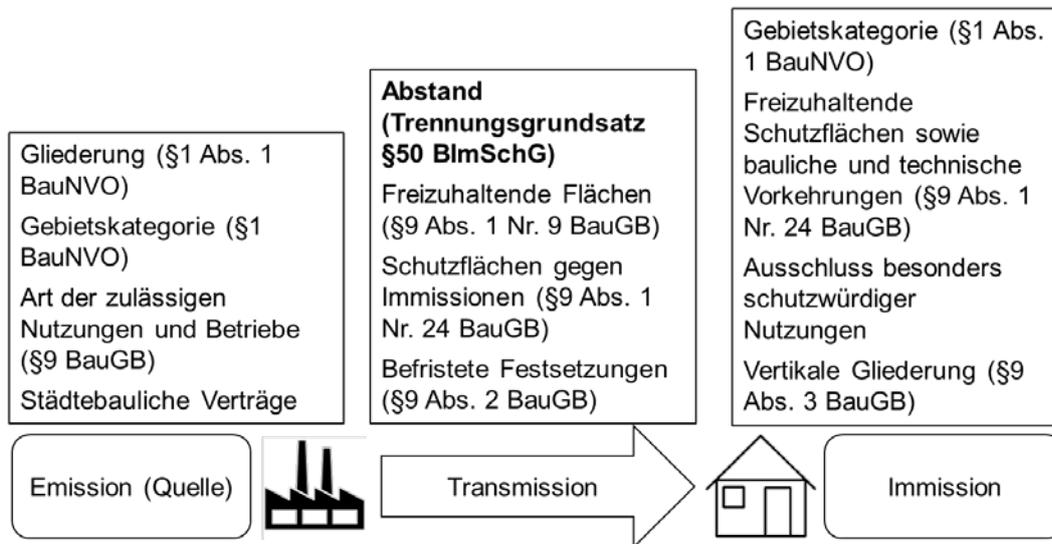
In jeder Abwägung in der Bauleitplanung ist der Schutz vor schädlichen Immissionen als Belang und als Anforderung an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB) sowie zum Schutz der Umwelt (§1 Abs. 6 Nr. 7) zu berücksichtigen. Bauleitplanung hat die Möglichkeit zum vorsorgenden Umweltschutz; im Immissionsschutzrecht geht es um die Abwehr von schädlichen Umweltwirkungen (§1 BImSchG). Nutzungskonflikte in der Bauleitplanung können in zwei Richtungen sowohl durch Planung oder Veränderung von schutzwürdigen Nutzungen (insbesondere Wohngebieten) sowie durch Planung oder Veränderung von emittierenden Nutzungen (insbesondere Gewerbe- und Industriegebiete) ausgelöst werden.

Planung ist durch §50 BImSchG im Immissionsschutzrecht verankert. Die Bauleitplanung muss „[b]ei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen [...] die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zu[...]ordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen [...] so weit wie möglich vermieden werden“ (Trennungsgrundsatz). In Anlehnung hieran stehen drei Stufen zur Reduktion von Beeinträchtigungen zur Verfügung, die auch durch die Rechtsprechung entwickelt wurden (z. B. BVerwG, Urteil vom 22. März 2007 – 4 CN 2/06 zur Kombination von passivem Schallschutz mit der Anordnung von Gebäuden und Räumen; vgl. Abb. 4):

1. Reduktion von Immissionen durch größere räumliche Abstände, z. B. durch Feingliederung eines Gebiets und aktive Schutzmaßnahmen.
2. Maßnahmen am Emissionsort, z. B. einem Gewerbe- oder Industriebetrieb.
3. Verminderung der Immissionen am betroffenen Immissionsort, z. B. durch passive Schutzmaßnahmen, Information und Öffentlichkeitsarbeit.

Zur Herstellung und Wahrung räumlicher Abstände sind im Bau- und Planungsrecht Festsetzungsmöglichkeiten in §9 BauGB und weitere räumliche und nutzungsbezogene Differenzierungen in §1 BauNVO vorgesehen. Die Gebietstypen nach BauNVO konkretisieren damit die Schutzwürdigkeit von Gebieten und den dort jeweils zulässigen immissionsschutzrechtlichen Störungsgrad. In der anderen Richtung ist für die Vollzugsfähigkeit eines Bebauungsplans und aufgrund des Gebots der Konfliktvermeidung bereits bei der Aufstellung von Bebauungsplänen zu beachten, dass schädliche Umwelteinwirkungen nicht als gesichert anzunehmen sind, auch wenn diese erst auf der Zulassungsebene zum Tragen kommen. Die Grenzen der Zumutbarkeit werden aus dem Immissionsschutzrecht ermittelt, beispielsweise über die zulässigen Außenlärmpegel der TA Lärm oder die 12. BImSchV (Störfallverordnung) im Zusammenhang mit den Leitfäden KAS-18 und KAS-32 zur Ermittlung von Abständen. Für den planerischen Störfallschutz gilt das Abstandsgebot nach §50 BImSchG spätestens seit dem Urteil im hessischen Fall Mücksch entgegen der traditionellen Rechtsauffassung auch für das Baugenehmigungsverfahren (vgl. Urteil des EuGH vom 15. September 2011; Uechtritz und Farsbotter 2015).

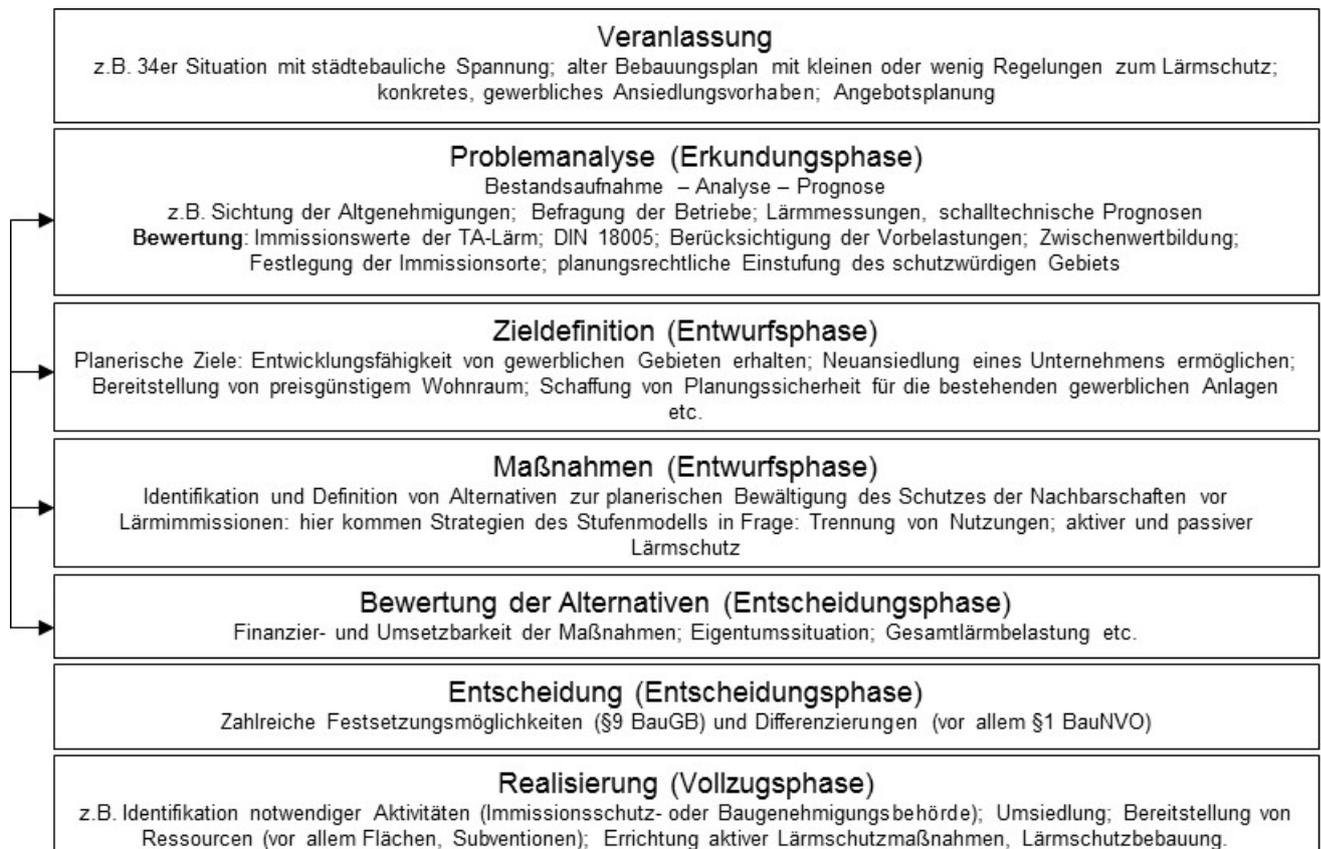
Abb. 4: Grundsätzliche Festsetzungsmöglichkeiten zum Schutz vor Immissionen



Quelle: eigene Darstellung

Der Umgang mit Gewerbelärm und der planerische Störfallschutz betten sich in einen formal-logischen Planungsprozess ein, der üblicherweise aus den Schritten Analysieren, Bewerten, Vergleichen, Entscheiden und Umsetzen besteht. Gleichzeitig ist der Planungsablauf auch von einem politischen Prozess determiniert, der sich sowohl in der Phase der Veranlassung, als auch der Zieldefinition und Bewertung zeigt. Die nachfolgende Abbildung (Abb. 5) greift – mit Beispielen zum Umgang mit Gewerbelärm – den Planungsprozess auf und zeigt beispielhaft Schritte der Ermittlung und Bewertung von lärmbezogenen Belangen.

Abb. 5: Planungsablauf, Lärmanalyse, -bewertung, Schutzmaßnahmen



Quelle: eigene Darstellung

Die rechtlichen Herausforderungen und Festsetzungsmöglichkeiten können sich sowohl auf die Emission an der Quelle, auf die Transmission sowie auf die Immission beziehen. Für alle drei Bereiche existiert eine Vielzahl von Festsetzungsmöglichkeiten aus unterschiedlichen Rechtsgrundlagen und technischen Regelwerken – in Abb. 4 in allgemeiner Form für alle Immissionsarten dargestellt. Viele Regelungen können miteinander kombiniert werden, andere schließen sich aber auch aus. Aus planungspraktischer und aus wissenschaftlicher Sicht wird dem Immissionsschutz- und Baurecht immer wieder eine hohe Komplexität attestiert (vgl. auch Abb. 2 und Abb. 3), in der ein ebenso hohes Konfliktpotenzial ruht. Die verfügbaren Rechtsvorschriften sind einerseits umfassend und detailliert, bieten aber andererseits im Einzelfall einen breiten Anwendungs- und Auslegungsspielraum. Dabei gibt es einerseits zwar eine Vielzahl von Regelungsmöglichkeiten und Auseinandersetzungen (vgl. Abb. 4 und Tab. 1). Andererseits sind aber auch weiterhin Rufe nach umfangreichen Regelungen, Klarstellungen und zusätzlichen (rechtlichen) Vorgaben für die kommunale Praxis zu vernehmen. Das Thema Gewerbelärm war beispielsweise Gegenstand von 145 Urteilen von Oberverwaltungsgerichten und 15 Urteilen des Bundesverwaltungsgerichts, die sich mehrheitlich mit der Abwägung, den zu berücksichtigenden Belangen sowie der Erforderlichkeit befassten (vgl. Kap. 2.4, insb. Tab. 1).

Gewerblicher Immissionsschutz in der Bauleitplanung bedeutet also zugleich eine hohe Dichte und Komplexität von Regelungen wie auch unbestimmte Rechtsbegriffe und unklare Handlungsspielräume. Eine große Herausforderung für die Zukunft ist

es, die Balance zwischen technischen, fachlichen und gesundheitlichen Notwendigkeiten auf der einen Seite und dem Kern planerischer Abwägung auf der anderen Seite neu zu bestimmen. Am Beispiel der Nutzungskategorie „Urbanes Gebiet“ (vgl. Kap. 8) weist beispielsweise Schmidt-Eichstaedt (2016: 956) darauf hin, dass den Gemeinden mehr Spielraum eingeräumt werden sollte, das Schutzniveau im Rahmen der Abwägung individuell zu bestimmen.

2.3 Beispiel: Planerische Störfallvorsorge

Die Störfallvorsorge – in der Stadt- und Raumplanung oft auch als planerischer Störfallschutz bezeichnet – zielt auf die Vermeidung schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen sowie die Begrenzung von möglichen Unfallfolgen für Mensch und Umwelt. Der Störfallvorsorge ist nicht nur anlagenbezogen sondern auch gebietsbezogen Rechnung zu tragen. Letzteres geschieht insbesondere mit raumplanerischen Mitteln.

In Reaktion auf verschiedene Großunfälle in Industrieanlagen (z. B. 1976 im italienischen Seveso) erließ die EWG 1982 die erste Seveso-Richtlinie (RL 82/501/EWG), welche insbesondere auf Betreiberpflichten zur Verhütung weiterer schwerer Unfälle zielte. Diese wurde 1996 durch die Seveso-II-Richtlinie (RL 96/82/EG) ersetzt, welche erstmalig auch Vorgaben zur räumlichen Planung für die Mitgliedsstaaten beinhaltete: *„Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, daß in ihren Politiken der Flächenausweisung oder Flächennutzung und/oder anderen einschlägigen Politiken das Ziel, schwere Unfälle zu verhüten und ihre Folgen zu begrenzen, Berücksichtigung findet“* (EG: Art. 12 (1)). Der Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie bezog sich dabei auf die Ansiedlung neuer Betriebe, die Änderung von bestehenden Betrieben und die Entwicklungen in der Nachbarschaft von Betrieben. Insbesondere forderte Artikel 12, dass im Rahmen der Politiken zur Flächenausweisung und Flächennutzung *„langfristig dem Erfordernis Rechnung getragen wird, dass zwischen den unter diese Richtlinie fallenden Betrieben einerseits und Wohngebieten, öffentlich genutzten Gebäuden und Gebieten, wichtigen Verkehrswegen (so weit wie möglich), Freizeitgebieten und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvollen bzw. besonders empfindlichen Gebieten andererseits ein angemessener Abstand gewahrt bleibt“* (EG: Art. 12 (1)).

Die Richtlinie wurde in Deutschland hauptsächlich im BImSchG und der 12. BImSchV, der sogenannten „Störfallverordnung“ umgesetzt. Den Anforderungen an die planerische Störfallvorsorge, wie sie in Artikel 12 der Seveso-II-Richtlinie formuliert sind, wurde dabei durch Neufassung des weiter o.g. § 50 BImSchG („Trennungsgrundsatz“) entsprochen. Für die Bauleitplanung ergibt sich hieraus insbesondere die Anforderung einen „angemessenen Abstand“ zwischen Störfallbetrieben und schutzwürdigen Nutzungen so weit wie möglich zu berücksichtigen. Des Weiteren führte die Umsetzung bspw. zu Ergänzungen des ebenfalls o.g. § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (vgl. Kommission für Anlagensicherheit 2010).

2012 wurde von der EU die nunmehr gültige Seveso-III-Richtlinie (RL 2012/18/EU) erlassen. Mit dem Ende 2016 beschlossenen Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie

2012/18/EU wurden weiterführende Regelungen zur Stärkung der Öffentlichkeit in deutsches Recht übertragen (vgl. BT Drucksache 18/9417). Da das besonders maßgebliche Abstandsgebot des neuen Artikels 13, Abs. 2 der Seveso-III-Richtlinie den Vorgängerregelungen des Artikels 12 der Seveso-II-Richtlinie weitestgehend wörtlich entspricht, wurde vom Gesetzgeber hier kein besonderer Umsetzungsbedarf gesehen (vgl. Bundesanzeiger 21.06.2016).

Über den Zeitverlauf ergaben sich somit neue rechtliche Vorgaben, denen in der Bauleitplanung Rechnung zu tragen ist. Trotz zwischenzeitlicher Klärungen und Konkretisierungen in Form von verwaltungsgerichtlicher Rechtsprechung (z. B. Urteil des EuGH vom 15. September 2011 und des BVerwG vom 20. Dezember 2012 insb. zur Anwendung der Seveso-II-Richtlinie auch im Baugenehmigungsverfahren, ‚Mücksch-Fall‘) und Arbeitshilfen (z. B. KAS-18 Leitfaden zur Frage von Achtungsabständen und angemessener Abstände) verbleiben weiterhin Auslegungsspielräume in der Rechtsanwendung, die durch die kommunale Planungspraxis (häufig unter Unsicherheit) ausgefüllt werden müssen. Im Rahmen des IRIS-Projekts wurden zentrale Auslegungsspielräume in den Regelungen der planerischen Störfallvorsorge durch eine systematische Analyse einschlägiger Fachartikel identifiziert (vgl. Schoppengerd 2015: 92 f.). Hierzu zählen insbesondere:

- die Ermittlung bzw. Festlegung der angemessenen Abstände,
- die Definition der schützenswerten Nutzungen sowie
- Abwägungsspielräume bei der Unterschreitung angemessener Abstände, insbesondere in Gemengelagen.

Das IRIS-Projekt hat in Fallstudien ferner untersucht, ob und wie die kommunale Planungspraxis ihre Auslegungsspielräume ausfüllt. Die Ergebnisse dieser Untersuchung werden für die o.g. zentralen Auslegungs- und Anwendungsspielräume im Folgenden dargestellt; welche Faktoren auf die Rechtsanwendung einwirken folgt in Kap. 4.

Zur Klärung der Frage, welche angemessenen Abstände im Rahmen der Bauleitplanung zu berücksichtigen sind, hat insbesondere der KAS-18-Leitfaden beigetragen (vgl. Kommission für Anlagensicherheit 2010). Dieser unterscheidet zwischen einer Bauleitplanung mit Detailkenntnissen (wenn Störfallbetriebe bereits vorhanden und ihren Eigenschaften nach bekannt sind) und ohne Detailkenntnisse (wenn Störfallbetriebe noch nicht vorhanden, aber potenziell zulässig sind oder über vorhandene Betriebe keine genauen Kenntnisse vorliegen). Der KAS-Leitfaden definiert typisierende Abstandsklassen in Abhängigkeit von den potenziell vorhandenen Stoffen in einem Betrieb (‚Achtungsabstände‘). Für bereits existierende Störfallbetriebe können unter Berücksichtigung der individuellen Situation und störfallspezifischer Faktoren diese Abstände präzisiert werden (‚angemessene Abstände‘). Zur Ermittlung der angemessenen Abstände liefert der KAS-18-Leitfaden Empfehlungen.

Die angemessenen Abstände unterliegen dabei der vollen gerichtlichen Kontrolle, d. h. bei der Festlegung selbst kommt den Kommunen kein Auslegungsspielraum zu, im Rahmen der Abwägung bleiben die festgestellten angemessenen Abstände aber überwindbar. In den Fallstudienuntersuchungen hat sich herausgestellt, dass die überwiegende Mehrheit der Kommunen Informationen zu den Achtungsabständen

besaß. Diese orientierten sich an den Werten des KAS-Leitfadens. Die angemessenen Abstände wurden ausschließlich unter Hinzuziehung externer Gutachter ermittelt. In der Mehrheit handelte es sich um Einzelfallgutachten, jedoch existieren einzelne Kommunen, die aufgrund ihrer besonderen räumlichen Situation („Gemengelage“) gesamtstädtische Gutachten in Auftrag gaben. Deutlich wurde in allen Fallstudien die große Bedeutung des KAS-18-Leitfadens als Orientierungshilfe, auch wenn dieser keine Norm darstellt (vgl. Schoppengerd 2015: 168 f.). Unsicherheiten bestehen allerdings weiterhin in Bezug auf bestimmte Anforderungen, die sich aus dem KAS-Leitfaden ergeben aber nicht abschließend geklärt werden können (bspw. Berechnungsdetails in verschiedenen Einzelfällen).

Auch bei der Frage, wie schutzwürdige Nutzungen genau zu definieren sind, zeigen sich sowohl in der Fachliteratur als auch den Fallstudienuntersuchungen Unklarheiten. Zwar liefern sowohl die Seveso-Richtlinie (s.o.) als auch der § 50 BImSchG mit seiner Aufzählung von *„ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienende[r] Gebiete sowie [...] sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude“* Hinweise zur Abgrenzung schutzwürdiger Gebiete, im Einzelfall entstehen aber aufgrund der unbestimmten Rechtsbegriffe auch hier Auslegungsspielräume für die Planungspraxis. Es bestehen grundsätzlich die zwei bestimmende Fragen, welche Art von Nutzung und ab welcher Größe eine bestimmte Nutzung als schutzwürdig einzustufen ist (vgl. ebd.: 195f). In den Fallstudien wurden bspw. Auslegungsspielräume hinsichtlich der Definition öffentlicher Gebäude (Kriterien zur Bestimmung des öffentlichen Charakters) oder zur Einbeziehung von Nebenanlagen schutzwürdiger Nutzungen (z. B. Parkplätzen) deutlich. In Bezug auf die Art der Nutzung werden Wohnnutzungen unstrittig als schützenswert angesehen. Hier stellt sich allerdings die Frage, ab welcher Größe diese Wohnnutzungen zu berücksichtigen sind (bereits einzelne Gebäude oder Wohngebiete mit mehreren Wohneinheiten).

Spielräume eröffnen sich der Planungspraxis auch im Umgang mit den Steuerungsmöglichkeiten zur planerischen Störfallvorsorge (vgl. ebd.: 184 f.). Als praxisrelevant erwiesen sich dabei erstens Planungssituation, in denen Regelungen zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben getroffen werden konnten (bspw. Ausweisung von Industriegebieten nach § 9 BauNVO). In den Fallstudien wurden dabei unterschiedliche Herangehensweisen beobachtet. Zum einen, dass die Konfliktlösung bereits auf Ebene der verbindlichen Bauleitplanung angestrebt und entsprechende Regelungen zur Zulässigkeit von Störfallbetrieben getroffen wurden. Zum anderen, dass keine Regelungen vorgenommen wurden und die Verlagerung ins Genehmigungsverfahren erfolgte. Darüber hinaus erwiesen sich zweitens Planungssituationen als relevant, in denen die Steuerung schutzwürdiger Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben notwendig wurde. Grundsätzlich waren die Kommunen bemüht, die Ansiedlung schützenswerter Nutzungen im angemessenen Abstand von Störfallbetrieben zu vermeiden. Besonders aber in solchen Kommunen, die eine hohe Anzahl von Störfallbetrieben im Stadtgebiet aufwiesen („Großgemengelage“), konnten hierdurch

Entwicklungspotenziale sehr stark eingeschränkt werden. Wenn Planungen schützenswerter Nutzungen innerhalb des gutachterlich festgestellten angemessenen Abstandes liegen, bleibt den Kommunen als Handlungsspielraum

- die Reduzierung der angemessenen Abstände über technische Maßnahmen,
- der Ausschluss der schutzwürdigen Nutzungen und
- die Unterschreitung der angemessenen Abstände im Rahmen der Abwägung (ebd.: 187).

Die Unterschreitung des angemessenen Abstands im Rahmen der Abwägung wurde dabei in einer Fallstudienkommune praktiziert. Die Kommune nutzte somit ihren Abwägungsspielraum, um die Belange des Störfallschutzes (obwohl als Abwägungsdirektive mit besonderem Gewicht versehen) gegenüber anderen Belangen (z. B. Innenentwicklung) und unter Verweis auf sog. „sozioökonomische Faktoren“ (vgl. BVerwG 20.12.2012) zurückzustellen.

Zum planerischen Störfallschutz ist zusammenfassend festzustellen, dass sich die Rechtsanwendung seit dem Mücksch-Urteil (vgl. Kap. 2.2) intensiviert hat, da die intensive Fachdiskussion die Vorschriften der Störfallvorsorge stärker in das Blickfeld gerückt haben. Gleichzeitig haben sich neue Anforderungen für die Baugenehmigungspraxis ergeben (vgl. ebd.: 196). Insbesondere diejenigen Kommunen, die stark von Störfallbetrieben betroffen sind, haben verschiedene Herangehensweisen zum Umgang mit dem planerischen Störfallschutz entwickelt. In der Regel wurden die Erfahrungen mit dem planerischen Störfallschutz bei Auftritt eines relevanten Einzelfalls und somit einer sehr spezifischen Planungssituation gewonnen, weniger aber in einer systematischen oder gesamtstädtischen Auseinandersetzung mit dem Thema. An den jeweils sehr unterschiedlichen Einzelfällen wurden zudem weitere Auslegungs- und Anwendungsspielräume (sowie Unklarheiten) deutlich, die an dieser Stelle nicht alle dargestellt werden können.

2.4 Beispiel: Planerischer Schutz vor Gewerbelärm

Das BImSchG definiert den Begriff der schädlichen Umwelteinwirkung für die rechtliche Bewertung von Lärmbelastung als *„Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen“* (§ 3 Abs. 1 BImSchG).

Lärm, der von gewerblich oder industriell genutzten Anlagen ausgeht, wird als Gewerbe- oder auch Industrielärm bezeichnet. Die Bandbreite der möglichen emissionsverursachenden Anlagen ist groß. Die TA Lärm umfasst als einschlägige Verwaltungsvorschrift die nach BImSchG sowohl genehmigungsbedürftigen als auch nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Hierzu zählen große Kraftwerks-, Stahl- oder Walzbetriebe genauso wie kleine Tischlereien, Einzelhandelsgeschäfte oder andere Betriebe. Ausnahmen sind gemäß Nr. 1 TA Lärm z. B. Sportanlagen, die der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) unterliegen, sonstige nicht genehmigungsbedürftige Freizeitanlagen sowie Freiluftgaststätten oder auch Anlagen für soziale Zwecke. Grundsätzlich hat auch die räumliche Planung die Aufgabe, die Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche zu schützen. Das

BlmSchG in Verbindung mit der TA Lärm bildet eine Grundlage zum Schutz vor Lärmimmissionen durch gewerbliche Anlagen. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass Gewerbelärm sowohl bei der Produktion im Betrieb als auch aufgrund von Straßen- und Schienenfahrzeugen auf dem Betriebsgelände auftritt. Zudem erzeugt Liefer- und Kundenverkehr Lärm („Gewerbeverkehrslärm“). Zur Erfassung und Bewertung von Verkehrslärm auf öffentlichen, nicht gewerblich genutzten Flächen sind andere Vorschriften einschlägig (z. B. 16. BImSchV).

Planungs- und Genehmigungsverfahren sind im Umgang mit Gewerbelärm auf der kommunalen Ebene eng verzahnt. Die TA Lärm ist insofern bereits in der Bauleitplanung wichtig, als dass sie als Grundlage in folgenden Genehmigungsverfahren herangezogen wird. Zur Sicherstellung des Vollzugs jedes Bebauungsplans wirkt sie demnach zurück in die Abwägung der Bauleitplanung. Mit den Bauleitplänen steuert die Kommune insbesondere die Art und das Maß der Bodennutzung. Um empfindliche Nutzungen wie bspw. Wohnnutzung von schädlichen Umwelteinwirkungen wie Lärm zu schützen, sieht das Baugesetzbuch verschiedene Möglichkeiten des planerischen Schallschutzes vor. Der jeweils einzuhaltende Immissionsrichtwert (IRW) der TA Lärm, der nach dem Schutzanspruch Art der baulichen Nutzung gestaffelt ist, liegt dem nachfolgenden Genehmigungsverfahren zugrunde. Für Anlagen, die einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung nach BImSchG bedürfen, erfolgt im Rahmen des Genehmigungsverfahrens die Prüfung, ob der Stand der Technik beim Schallschutz eingehalten ist¹. Bei allen anderen Anlagen erfolgt diese Prüfung im baurechtlichen Genehmigungsverfahren. Das bedeutet aber auch, dass Ermessensspielraum vor allem auf Ebene der vorgelagerten Planverfahren ausgeübt werden kann.

Auslöser für die planerische Behandlung von gewerblichen Emissionen innerhalb der Bauleitplanung sind vor allem zwei Zielsetzungen:

- Die Kommune möchte Flächen für einen neu anzusiedelnden oder zur Erweiterung eines bestehenden Gewerbebetriebes ausweisen. Von diesem Betrieb gehen Lärmemissionen auf eine vorhandene schutzwürdige Nutzung aus oder sind zu erwarten.
- Die Kommune plant eine schutzwürdige Nutzung im Einwirkungsbereich eines oder mehrerer emittierender Gewerbebetriebe.

Um die lärmbedingte Bestandssituation zu erheben und zu bewerten sind unterschiedliche Schritte nötig. Schallpegel an einem Immissionspunkt können gemessen oder berechnet werden. Eine Lärmmessung ist im Zweifel nicht ausreichend, da sie nur eine Momentaufnahme darstellt und evtl. weitergehende – zurzeit aber nicht ausgeschöpfte Betriebsgenehmigungen – nicht berücksichtigt. Im Hinblick auf die

¹ Die TA Lärm ist auch relevant für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, für die – an Anlagenbetreiber gerichtet – gilt, dass „nach dem Stand der Technik zur Lärminderung unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche auf ein Mindestmaß beschränkt werden“ (Nummer 4.1 Buchstabe b).

lärmrelevante Bestandssituation ist eine Analyse der gesamten vorhandenen und rechtlich zulässigen Emissionen (Genehmigungslage und hiernach zulässige Nutzungsmöglichkeiten) vorzunehmen. Hierbei gilt es auch, die konkreten betrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen, ebenso wie mögliche technische Minderungsmaßnahmen zur Lärmreduzierung.

Im Fall einer heranrückenden Wohnbebauung ist das entscheidende Abwägungskriterium, dass die Anlagen und Betriebe keine nachträglichen Anordnungen befürchten müssen, wobei hier der Stand der Technik zur Lärminderung maßgeblich ist. Hierzu werden sowohl Altgenehmigungen gesichtet als auch die Gespräche mit den Betrieben gesucht. Neben der Möglichkeit einer Messung ist in vielen Fällen auch eine Berechnung erforderlich und zwar vor allem dann, wenn die zukünftigen Geräuschimmissionen prognostiziert oder flächenhafte Geräuschbelastungen erfasst werden sollen.

Geräuschimmissionen werden anhand der gewerblichen und industriellen Schallquellen gemessen und beurteilt. Die TA Lärm selbst verweist bzgl. der Methodik der Prognose, Ausbreitung und Messplanung auf eine Reihe weiterer technischer Regelwerke, ausnahmslos Normen des DIN oder VDI. In die Beurteilung nach TA Lärm gehen der mittlere Schallpegel, die Einwirkzeit, der maximale Schallpegel, Zuschläge für Ruhezeiten und besondere Einwirkungen von Geräuschen während der Beurteilungszeit ein. Die Beurteilung erfolgt getrennt für Tag und Nacht und unter Berücksichtigung der Ortsüblichkeit und Auftrittshäufigkeit von Geräuschen. Parallel dazu muss die Kommune die schutzwürdige Nutzung im Sinne einer Gebietseinstufung nach BauNVO vornehmen. Die Einstufung der Gebietszuordnung orientiert sich dabei an objektiven Gesichtspunkten. Bei der Einstufung maßgeblicher Immissionsorte sind die Gebiete nach Nr. 6.1. TA Lärm heranzuziehen, die der Schutzwürdigkeit des Gebiets am ehesten entsprechen. Dabei sind jeweils die besonderen Verhältnisse in dem betroffenen Gebiet zu würdigen. Nicht geregelt ist die Bewertung von z. B. Campingplatz- oder Wochenendhausgebieten sowie Alten- oder Kurheime, Schulen oder Parkanlagen. Diese werden als selbständige Gebietskategorien in der TA Lärm nicht erfasst. Ggf. empfiehlt sich hier ein Rückgriff auf die Orientierungswerte der DIN 18005 für die jeweiligen Gebietskategorien. Für die Überplanung von Gemengelagen ist eine stärkere Berücksichtigung der konkreten Situation der einzelnen Grundstücke erforderlich. Die TA Lärm sieht für die lärmtechnische Bewertung solcher städtebaulichen Situationen die Möglichkeit der Bildung von Zwischenwerten vor.

Die enge rechtliche Verknüpfung des Immissionsschutz- und Planungsrechtes und ihre Bedeutung für die Planungspraxis zeigte sich in der Diskussion zum passiven Lärmschutz beim Umgang mit Gewerbelärm in den letzten Jahren sehr deutlich.

In seinem Urteil vom 29. November 2012 hat das Bundesverwaltungsgericht (BVerwG, Urteil 4 C 8.11) entschieden, dass die TA Lärm als bindender Maßstab auch anwendbar ist im Falle des Annäherns von Wohnnutzung an eine vorhandene gewerbliche Anlage. Die TA Lärm bildet die Grundlage für die Beurteilung von Gewerbelärm „außerhalb von Gebäuden und zwar 0,5 m vor der Mitte des geöffneten Fensters des am stärksten von dem zu beurteilenden Gewerbelärm betroffenen schutzbedürftigen Raumes“. Bei unbebauten Flächen gilt als Immissionsort, der am

stärksten betroffene Rand der Fläche, wo nach dem Baurecht Gebäude mit schutzwürdigen Nutzungen errichtet werden dürfen. Als schutzbedürftig benennt die DIN 4109 vor allem Aufenthaltsräume wie Wohn- und Schlafräume, Unterrichts- und Büroräume, nicht üblicherweise Küchen, Bäder, Abstellräume oder Treppenhäuser. Das oben zitierte Urteil stellt ferner fest, dass passiver Lärmschutz als Mittel der architektonischen Selbsthilfe nur außerhalb des Anwendungsbereichs der TA Lärm in Betracht kommt. In der Konsequenz für die planerische Umsetzung vor Ort bedeutete dies, dass die Werte der TA Lärm bereits an den außerhalb der betroffenen Gebäude gelegenen maßgeblichen Immissionsorten einzuhalten sind.

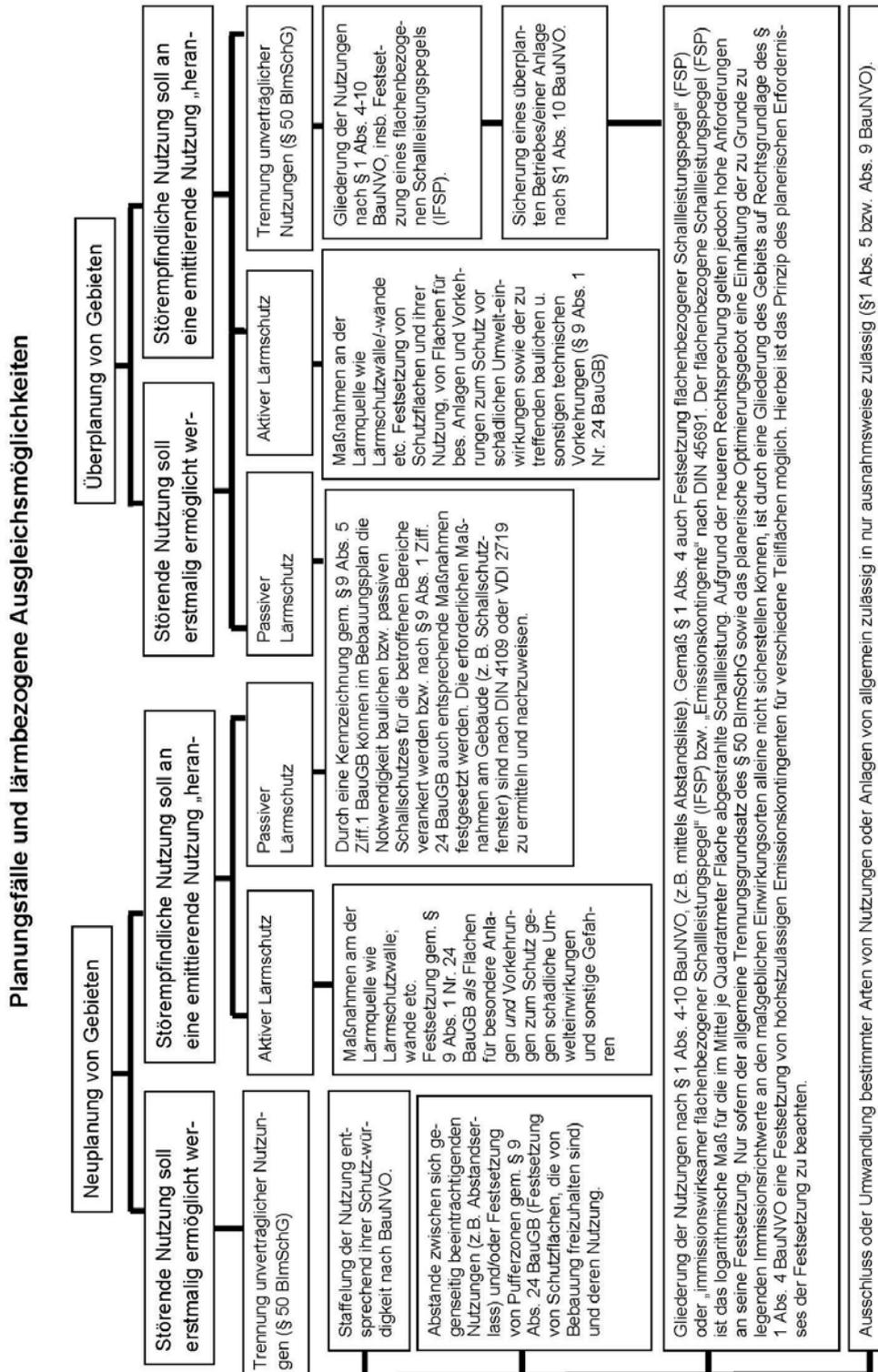
Bislang war es nach dem Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 29. November 2012 (BVerwG, Urteil 4 C 8.11) herrschende Meinung, dass in der Festsetzung von passiven Schallschutzmaßnahmen keine zulässige Bewältigung des Konfliktes zwischen Wohnen und Gewerbelärm besteht. Das Urteil hat in der Praxis in vielen Städten große Rechtsunsicherheiten ausgelöst und den Gestaltungsspielraum vor Ort stark eingeschränkt. Trotz allem wurde in der empirischen Untersuchung festgestellt, dass passiver Schallschutz in einigen Gemeinden weiterhin gängige Praxis auch in den aktuellsten Bebauungsplänen ist. Schmidt-Eichstaedt (2016: 954) weist darauf hin, dass es nach seiner Einschätzung in der Bauleitplanung sehr wohl möglich ist, *„von den Berechnungsmethoden der TA Lärm abweichende Schutzmechanismen festzusetzen (auch durch passiven Lärmschutz auch in Form von zu öffnenden Lärmschutzfenstern)“*. Er verweist hierzu auf den Vorrang der Abwägung. Schulte Beerbühl (DABonline 30.06.2015) gibt zu bedenken, dass es ein falscher Weg wäre, den Interessenkonflikt zwischen heranrückender Wohnbebauung und gewerblicher Nutzung durch eine Schwächung der vor Lärm schützenden Normen zu lösen.

Mit der Novellierung des Baugesetzbuch 2017² hatten sich die Kommunen hinsichtlich der Anwendung von passiven Lärmschutzmaßnahmen im Umgang mit Gewerbelärm eine Klärung gewünscht. So hatte der Bundesrat im Gesetzgebungsverfahren angeregt zu prüfen, ob § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB dahingehend geändert werden könnten, dass auch einzuhaltende Innenraumpegel in Aufenthaltsräumen festgesetzt werden könnten (vgl. Battis et al. 2017). Die Bundesregierung ist dem Vorschlag jedoch nicht gefolgt und hat ihrerseits eine andere Ergänzung dieser Rechtsvorschrift vorgenommen. Es wurde deklariert, dass die in § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB genannten technischen Schutzvorkehrungen auch Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche umfassen, wobei die Vorgaben des Immissionsschutzrechtes unberührt bleiben. Battis, Mitschang und Reidt (vgl. ebd.) sehen hierin allerdings keine Klarstellung zur grundsätzlichen Frage des Verhältnisses der Festsetzungen eines Bebauungsplans, der als Rechtsnorm in Form einer Satzung

² Novellierung des BauGB durch das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt vom 4. Mai 2017, welches am 13. Mai 2017 in Kraft getreten ist (vgl. Bundestag Drucksache 18/11439)

beschlossen wird, zur TA Lärm, einer auf § 48 BImSchG gestützten Verwaltungsvorschrift.

Abb. 6: Spezifische Maßnahmen zum Schutz vor Gewerbelärm



Quelle: eigene Darstellung

Um Immissionsorte zu schützen und immissionsschutzbezogene Forderungen und Ziele rechtsverbindlich umzusetzen, stehen den Gemeinden auf Ebene der Bauleitplanung verschiedene Optionen zur Verfügung (vgl. Abb. 6).

Folgende typische Festsetzungen entsprechen dem Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG (vor allem immissionsschutzbezogene Gliederung nach § 1 Abs. 4 BauNVO):

- Nutzungsbezogene Gliederung des Gewerbegebietes nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, z. B. unter Anwendung der Abstandsliste zum Abstandserlass NRW, die auch in anderen Bundesländern angewandt wird
- Eigenschaftsbezogene Gliederung (vor allem Festsetzung von Emissionskontingenten)
- Gliederung des an ein Gewerbegebiet angrenzenden Mischgebietes, d. h. Ausschluss der Wohnnutzung in unmittelbarer Nachbarschaft zum GE oder vertikale Gliederung von Wohnen und Arbeiten

Aktive Schallschutzmaßnahmen sind bspw. Lärmschutzmaßnahmen an der Quelle (siehe Abb. 4) oder auch die Einhausung von emittierenden Anlagenteilen des Gewerbebetriebes. Maßnahmen an den Wohngebäuden zur Vermeidung eines Immissionsortes im Sinne der TA Lärm sind bspw.:

- Lärmschutzgrundrisse, d. h. Ausschluss schutzbedürftiger Räume im Sinne der DIN 4109 zur Lärmquelle hin
- Ausschluss notwendiger Fenster in schutzbedürftigen Räumen im Sinne der DIN 4109 zur Lärmquelle hin (erfordert aber ein notwendiges Fenster zur lärmabgewandten Seite)
- kalte Wintergärten, verglaste Laubengänge mit künstlicher schallgedämmter Belüftung, vorgehängte Glasfassaden.

Des Weiteren findet in der Praxis die Festsetzung sogenannter Schalleistungspegel breite Anwendung. Das Bundesverwaltungsgericht hat mit Urteil vom 18. Dezember 1990 klargestellt (BVerwG, Urteil 4 N 6.88), dass flächenbezogene Schalleistungspegel zur Gliederung von Baugebieten nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO festgesetzt werden können. Kern der Entscheidung war die gerichtliche Auffassung, dass das Emissionsverhalten zu den besonderen Eigenschaften von Betrieben und Anlagen gehört, nach denen ein Baugebiet gegliedert werden kann. Konkretisiert wurde dieses Urteil durch den BVerwG-Beschluss vom 27. Januar 1998 in der Form, dass sowohl sog. „flächenbezogene Schalleistungspegel“ (FSP) als auch „immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel“ (IFSP) zulässigerweise festgesetzt werden können. Hierbei wird die von einem Flächenelement emittierte Schalleistung einem Kontingent an den zulässigen Gesamtimmisionen für das Schutzobjekt zugewiesen (BVerwG, Beschluss 4 NB 3.97; NVwZ 1998, 1067, beck-online).

Die Festsetzung von Emissionskontingenten für Gewerbegebiete erfolgt nach der DIN 4569. Für die Lärmkontingentierungsberechnungen sind alle bestehenden und zukünftigen möglichen schutzwürdigen Bereiche, auch außerhalb des Geltungsbereiches des Bebauungsplanes als maßgebliche Immissionsorte zu betrachten. Die Lärmkontingentierung im Bebauungsplan ist Grundlage für das spätere Baugeneh-

migungsverfahren, da sie festlegt, welche Lärmimmissionen ausgehend von den einzelnen Anlagen und Betrieben zulässig sind.

„Seit den grundlegenden Entscheidungen des BVerwG zur Bauleitplanung vom 12.12.1969 und 5.7.1984 ist herrschende Doktrin, daß die Befugnis zur (raumbezogenen) Planung einen mehr oder weniger weiten Spielraum an Gestaltungsfreiheit gewährt, daß diese Gestaltungsfreiheit verschiedene Elemente des Erkennens, des Wertens und Bewertens sowie des Wollens umfaßt und daß die planerische Gestaltungsfreiheit unter dem rechtsstaatlichen Gebot gerechter Planung (Abwägungsgebot) steht.“
(Schoch/Schneider/Bier 2017: § 114, Rn 28).

Die eigenverantwortliche Ausübung der planerischen Gestaltungsfreiheit durch die Gemeinde unterliegt jedoch neben verfahrensrechtlichen Anforderungen insbesondere auch rechtlichen Bindungen, die sich auf die Planinhalte beziehen (z. B. immissionsschutzrechtliches Stufenmodell).

Nach Maßgabe des Planungsermessens sind der Gemeinde Schranken bzgl. ihrer planerischen Gestaltungsfreiheit in Bezug auf den Lärmschutz in der Bauleitplanung gesetzt:

- Vollzugsfähigkeit des Bebauungsplans: Eine Verlagerung auf die Genehmigungsebene ist nur möglich, wenn dort die Konfliktlösung auch herbeigeführt werden kann
- Trennungsprinzip als Planungsgrundsatz: Das Optimierungsgebot gibt vor, dass bei raumbedeutsamen Planungen Flächen so angeordnet werden, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf Wohnbebauung so weit wie möglich vermieden werden, unverträgliche Nutzungen also grundsätzlich zu trennen sind
- Abweichung von den Immissionswerten: Eine Abweichung ist nur dann zulässig, wenn sie von abwägungsrelevanten Gründen gerechtfertigt wird. So ist sie auch in den technischen Regelwerken selbst enthalten. Eine Überschreitung der schalltechnischen Orientierungswerte der DIN 18005 um 5 dB(A) wird regelmäßig von der Rechtsprechung anerkannt, wenn der Schallschutz in der Abwägung aufgrund des Überwiegens anderer Belange zurückgestellt wird (vgl. auch MVI BW 2013: 60–63).
- Lärm ab einem Dauerschallpegel von 65 dB(A) tags, bzw. nachts zwischen 55–60 dB(A) wird als gesundheitsschädigend bzw. gesundheitsgefährdend eingestuft³. Abwägungsrelevante Gründe können insbesondere dann bestehen, wenn
 - sich die Immissionsorte am Rande eines Wohngebietes (z. B. zu einem Misch- oder gar Gewerbegebiet) befinden oder
 - eine städtebauliche Vorbelastung (in Gemengelagen) besteht.

³ Leider ist die genaue Grenze immer noch wissenschaftlich umstritten (vergl. hierzu zusammenfassend das Sondergutachten des Sachverständigenrates für Umweltfragen „Umwelt und Gesundheit“, Stuttgart, Dez. 1999, Seite 174, Tz. 434 und Seite 177, Tz. 441, sowie Seite 184f, Tz 465 – 469; SRU 220b; 2004; SRU Umweltgutachten 2012, Tz.297).

Nicht nur die Anwendung des passiven Lärmschutzes auch andere Festsetzungsmöglichkeiten, Abwägungsvorgänge oder auch Begründungszusammenhänge im Umgang mit Gewerbelärm beschäftigen immer wieder die Gerichte.

Im Rahmen des Projekts IRIS wurden 300 Urteile aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zwischen 1979 und 2014 (VG, OVG/VGH, BVerwG und EuGH) ausgewertet (siehe Übersicht in Tab. 1). Über 50 höchstrichterliche Urteile sind dabei beispielsweise zum Umfang mit dem Gewerbelärm in der kommunalen Planung ergangen. Gerichtliche Klärung erfolgte insbesondere zum Abwägungsgrundsatz, zu den darin zu berücksichtigenden Belangen und dem Erforderlichkeits- und Trennungsgrundsatz. Viele Rechtsbegriffe bleiben bis heute unbestimmt.

Tab. 1: Übersicht zur Urteilsauswertung

Rechtsvorschrift	Inhalt	Häufigkeit	Beispiel
§ 1 Abs. 7 BauGB	Abwägungsgrundsatz	44 Urteile	Über die Zumutbarkeit der von der Gesamtplanung eines Vorhabens (hier Fachmarktzentrum mit Parkhaus) ausgelösten Immissionen ist im Rahmen einer nach Lage der Dinge gebotenen einzelfallbezogenen Gesamtabwägung zu befinden. Anforderungen an die Eignung eines Lärmgutachtens als Grundlage der Abwägungsentscheidung des Rates: Das angegriffene Gutachten bewertet den Lärm des Kunden- und Lieferantenfahrzeugverkehrs im Bereich des Betriebsgeländes als Verkehrs- und nicht als Gewerbelärm.
§ 1 Abs. 6 BauGB	Zu berücksichtigende Belange	43 Urteile	Im Hinblick auf Erweiterungs- und Entwicklungsmöglichkeiten bestehender Gewerbebetriebe sei der Nachbarschaft eine Zunahme der Immissionsbelastung unter bestimmten Voraussetzungen zuzumuten. Konzipierung des überwirkenden Bestandsschutzes; Pflicht zur Rücksichtnahme (Tunnelofen Urteil).
§ 1 Abs. 3 BauGB	Erforderlichkeitsgrundsatz	38 Urteile	Nicht erforderlich ist eine Planung auch dann, wenn sie aus tatsächlichen oder rechtlichen Gründen auf Dauer oder auf unabsehbare Zeit nicht vollzogen werden kann (Lärmkonflikt im Rahmen der Bebauungsplanaufstellung nicht ausreichend gelöst, so dass der Bebauungsplan nicht vollzogen werden kann).
§ 3 BImSchG	Begriff der schädlichen Umweltwirkungen	42 Urteile	Für die Bestimmung schädlicher Umwelteinwirkungen in Gestalt erheblicher Belästigungen durch Anlagenlärm gilt der Maßstab der Zumutbarkeit. Der Begriff der Zumutbarkeit bezeichnet als Ausdruck des das nachbarliche Verhältnis prägenden Gebots der Rücksichtnahme die aufgrund einer Güterabwägung

			markierte Grenze, jenseits derer lästige Einwirkungen von betroffenen Nachbarn bereits unterhalb der Schwelle des Gesundheitsschutzes rechtlich nicht mehr hingenommen werden müssen.
§ 50 BImSchG	Trennungsgrundsatz	39 Urteile	Die Realisierung eines Schallschutzkonzepts, das in einem sehr weitgehenden Umfang den Nachweis der Einhaltung von Beurteilungsspeglern durch schalltechnische Gutachten in Baugenehmigungsverfahren voraussetzt, kann dadurch in Frage gestellt sein, dass ein Baugenehmigungsverfahren für bestimmte Arten von Bebauung nicht vorgesehen ist.

Quelle: eigene Darstellung

Dabei bilden die dokumentierten Rechtsverfahren nur einen Teil der Herausforderung und des Problems ab. Bereits unter der begrenzten Zahl von Fallstudien, die im Projekt IRIS untersucht wurden, finden sich zahlreiche Fälle, die außergerichtlich gelöst wurden. Das sind entweder eine Einigung der Konfliktparteien, aber auch grundlegende Veränderungen der Planung bis hin zur Einstellung des Planverfahrens.

Durch die enge Verknüpfung von Planungs- und Immissionschutzrecht bestehen einerseits vielseitige Möglichkeiten zur Entwicklung und Umsetzung von Schallschutzstrategien. Andererseits stellen die unterschiedlich berührten Rechtsvorschriften (s. Abb. 5) aber auch eine große Herausforderung für die Planung dar. Aufgrund ihrer Komplexität sind sie zudem Ausgangspunkt für Unsicherheiten innerhalb des Planungsprozesses. Insbesondere die jeweilige städtebauliche Situation, die spezifischen Lärmarten und ihre Steuerungsoptionen machen jede Plansituation zu einem Einzelfall, auf die im Rahmen der planerischen Lösungsfindung in unterschiedlicher Weise reagiert werden muss und kann.

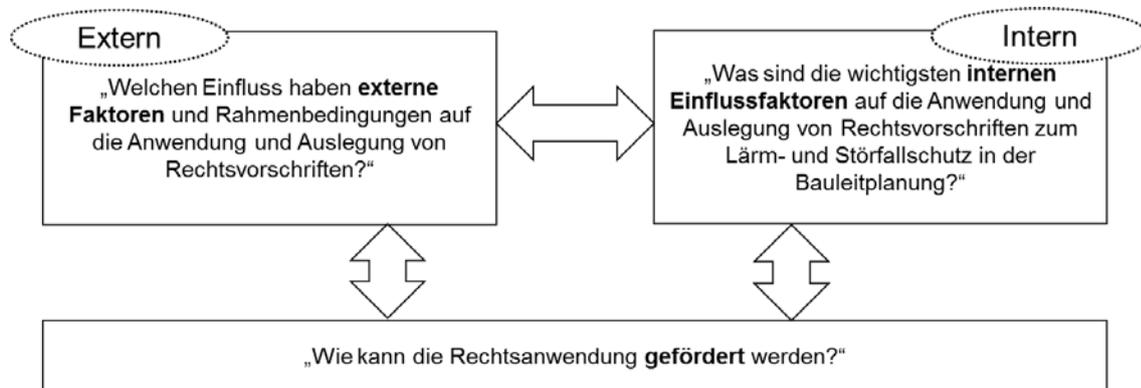
Die rechtliche Klärung von Sachverhalten (z. B. zur Anwendung von passiven Lärmschutzmaßnahmen) und konkretisierende Arbeitshilfen sind als Unterstützung für eine rechtssichere Anwendung in der kommunalen Praxis hilfreich. Gleichzeitig sind mögliche Schallschutzstrategien in hohem Maße auch von der städtebaulichen Konzeption des planerischen Entwurfs abhängig. Hier sind gute Beispiele der Integration und Verknüpfung von Schallschutz und Städtebau sicherlich hilfreich. Trotz der Individualität der jeweiligen Planungssituation scheinen kommunale Strategien zur Umsetzung des erforderlichen Schallschutzes häufig identisch zu sein. Dieses Phänomen soll dahingehend untersucht werden, welche Einflussfaktoren für die rechtliche Umsetzung möglicherweise maßgeblich sind.

3 Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung

Das Projekt IRIS zielt auf eine systematische Aufarbeitung von Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung und Rechtsauslegung vor Ort, um daraus Schlussfolgerungen auch auf Verbesserungspotenziale ziehen zu können (vgl. Abb. 7). Im ersten Schritt

wurde innerhalb des Projekts eine Systematik anhand des planerischen Störfallschutzes nach der zum Projektbeginn gültigen Seveso II-Richtlinie (vgl. Kap. 2.3) entwickelt, operationalisiert und in fünf Fallstudienstädten in Nordrhein-Westfalen getestet (Schoppengerd 2015).

Abb. 7: Fragestellungen zur Systematisierung von Einflussfaktoren



Quelle: eigene Darstellung

Die zugrunde gelegte Forschungsheuristik, die „*die wissenschaftliche Aufmerksamkeit auf bestimmte Aspekte der Wirklichkeit lenkt*“ (Mayntz und Scharpf 1995: 39) basiert auf Überlegungen des akteurzentrierten Institutionalismus nach Mayntz und Scharpf (1995). Er geht davon aus, dass jede Handlung von den sie umgebenden institutionellen Rahmenbedingungen beeinflusst wird, eine Handlung aber nicht von außen determiniert wird (Mayntz und Scharpf 1995: 44–46; Schimank 2004: 288–291; Diller 2013: 2). Damit bietet der Ansatz eine gute Möglichkeit, systematisch auf der Schnittstelle zwischen Handlungsspielräumen und institutionellen Regelungen und der individuellen Anwendung und Auslegung komplexer Rechtsvorschriften vor Ort zu arbeiten.

Im Kern der Analyse steht damit die Dialektik von Strukturen, Akteuren und Prozessen – ausgedrückt in allen Einflussfaktoren in individuellen Handlungssituationen – statt der Fokus auf einen Einzelaspekt (vgl. Abb. 8). In einer ersten Stufe wird im Projekt IRIS unterschieden zwischen externen und internen Faktoren (vgl. Abb. 7). Intern und extern werden dabei von den in der Planungsverwaltung handelnden Personen definiert. Externe Einflussfaktoren sind unveränderlich und von außen gegeben. Interne Rahmenbedingungen können grundsätzlich oder mittelbar beeinflusst werden, sind aber für eine einzelne Planungsentscheidung in der Regel gegebene Faktoren.

Handelnde Akteure, hier Planerinnen und Planer in der Bauleitplanung, handeln „*in Beziehungen zwischen Akteuren [...] im Rahmen von Strukturen (Institutionen), die ihr Handeln ebenso beeinflussen wie die in Steuerungs- und Kontrollprozessen gesetzten Entscheidungsprämissen*“ (Benz 1998: 257). Steuerung und Kontrolle sind also kein linear auf ein Ergebnis gerichteter Prozess, sondern ein Wechselspiel zwischen vielfältigen Faktoren (vgl. auch Mayntz und Scharpf 1995: 58–59). Ziel ist es hier „*aufzuzeigen, wie unter bestimmten Politik-Umweltbedingungen bestimmte Probleme zu bestimmten politischen Entscheidungen führen*“ (Diller 2013: 2). Das Projekt nimmt damit keine explorative Analyse vor, die in der Planungswissenschaft oft auf

Basis des akteurzentrierten Institutionalismus gemacht wird (Diller 2013: 8). Vielmehr wurde ein literatur- und theoriebasiertes Modell iterativ anhand der empirischen Beobachtungen in der Planungspraxis in zwei Schritten in Schoppengerd (2015) und im Anschluss durch deutschlandweite quantitative und qualitative Studien weiterentwickelt. Mithilfe des Forschungsansatzes lässt sich dann „sowohl fassen, wie bei identischen institutionellen Rahmenbedingungen in unterschiedlichen Regionen dennoch unterschiedliche Raumsteuerungsergebnisse entstehen, als auch, wie sich institutionelle raumwirksame Regelsysteme durch Akteure und ihre Interaktionen verändern“ (Diller 2013: 8–9). Individuelle Motivationen und psychologische Fragen der Aktionen von Einzelakteuren werden dabei ausgelassen, in dem dieser Ansatz vor allem die prozessbezogenen Komponenten von der Output-Seite her – den räumlichen Festsetzungen – betrachtet und damit den Fokus auf das legt, was auch als ‚Throughput‘ bezeichnet wird (Diller 2013: 9)⁴.

Abb. 8: Einflussfaktoren



Quelle: eigene Darstellung

Aufbauend auf dem Modell von Schoppengerd (2015: 243-255) wurden in jeweils sieben Kategorien 22 externe Einflussfaktoren (vgl. Tab. 2) sowie 29 interne Einflussfaktoren (vgl. Tab. 3) identifiziert. Alle 51 Einflussfaktoren wirken in einem komplexen Wechselspiel einerseits untereinander, andererseits auf das konkrete Planungshandeln und die getroffenen räumlichen Festsetzungen in der Bauleitplanung und dem gewerblichen Immissionsschutz. Die so entwickelte Systematisierung bildet eine Brücke zwischen der individuellen Mikroebene planerischen Handelns und der Makroebene der Institutionen, die Planende in ihrem Alltag umgeben (vgl. auch Mayntz 1999).

⁴ Zum Begriff ‚Throughput‘ vgl. auch Easton (1965), Katz und Kahn (1978: 188).

Tab. 2: Externe Einflussfaktoren

Externe Faktoren	
„Druck“	Gerichtliche Kontrolle in anderen Städten Gerichtliche Kontrolle in der eigenen Stadt Räumliche Ereignisse Verpflichtung durch höhere Verwaltungsbehörde Öffentliche und politische Diskussionen
Anwendungsbeispiele	Beispiele in anderen Städten Veranstaltungen zum Informations-/Erfahrungsaustausch
Erlasse, Regelwerke, Arbeitshilfen	Erlasse und Arbeitshilfen für die Kommune Technische Regelwerke Weitere Erlasse und Arbeitshilfen
Finanzielle Situation und Ausstattung	Haushaltssituation der Stadt Verfügbarkeit von Personal und technischer Ausstattung
Räumliche Situation	Anzahl und räumliche Verteilung von Betrieben Bundesland Stadtgröße Räumliche Konfliktsituationen und Beeinträchtigungen Verfügbare Flächenpotenziale
Stellungnahmen und Hinweise	Beteiligung von TÖBs im Planverfahren Kontrolle durch Aufsichtsbehörden Stellungnahmen und Hinweise im Planverfahren
Ziele/Vorgaben der (kommunalen) Politik	Planungsziele höherer politischer Ebenen Planungsziele der Gemeinde

Quelle: eigene Darstellung

Unter dem Faktor „Druck“ sind Ereignisse und Diskussionen außerhalb der Bauleitplanung zusammengefasst, die von hier aus Handlungsdruck auf die räumliche Planung erzeugen. Das sind einerseits gerichtliche Auseinandersetzungen und Verpflichtungen durch höhere Verwaltungsbehörden, aber auch das weitere Feld räumlicher Ereignisse inklusive Ansiedlungsvorhaben sowie öffentliche und politische Diskussionen. Anwendungsbeispiele beinhalten gute oder schlechte Planungen/Projekte in anderen Städten sowie Veranstaltungen, in deren Rahmen ein Austausch darüber stattfindet. Erlasse, Regelwerke und Arbeitshilfen sind der dritte Bereich, der auf die Handlungsspielräume in der Kommune einwirkt.

Die finanzielle Situation und Ausstattung beinhaltet sowohl die allgemeine Haushaltssituation sowie die Verfügbarkeit von Personal und technischer Ausstattung in der Planungsverwaltung. Die räumliche Situation fasst vor allem Grunddaten zu Lage und Größe von Stadt und Betrieben zusammen, die vorhandenen räumlichen Konfliktsituationen und Beeinträchtigungen sowie verfügbare Flächenpotenziale. Als sechster Bereich beziehen sich Stellungnahmen und Hinweise auf Inputs, die in einem Planverfahren von außen gegeben werden und dort bearbeitet werden müssen. Zuletzt sind es Ziele und Vorgaben der kommunalen und übergeordneten Politik, die als externe Faktoren auf die räumlichen Festsetzungen einwirken.

Tab. 3: Interne Einflussfaktoren

Interne Faktoren	
Exit-Optionen	„Alternativlosigkeit“ eines Projekts/Plans Möglichkeit von Standortverlagerungen

Kommunikative Kompetenz	Vertrauen zu anderen Akteuren Überzeugungskraft im Planverfahren
Laufendes Verwaltungshandeln (Handlungsorientierungen)	Orientierung am Vorgehen anderer Akteure Orientierung an vorhergehenden Verfahren Routinehandeln Vertragliche Vereinbarungen Wahrnehmung von Risiken
Organisatorische Regelungen und Zuständigkeiten	Verlagerung in das Genehmigungsverfahren Zusammenarbeit mit anderen Städten Zusammenarbeit mit Behörden der eigenen Stadt Zusammenarbeit mit höheren Behörden Zusammenarbeit mit Immissionsschutzbehörden Zuständigkeit in der Verwaltung
Personelle Ressourcen	Individuelles Engagement Personal und dessen Ausbildung Personelle Kontinuität
Wissen	Eindeutigkeit von Vorschriften und Festlegungsmöglichkeiten Erfahrungswissen zu Raum, Recht und Technik Externe Fachexpertise durch Gutachter Informationen über Emissionen Informations- und Weiterbildungsmöglichkeiten Informationsquellen (Online/Print) Kenntnisse der Rechtsvorschriften
Ziele und Leitbilder für das Verwaltungshandeln	Orientierung an einem Lärmaktionsplan Orientierung an übergeordneten Planwerken Umweltqualitätsziele oder umweltbezogene Leitbilder Weitere verfügbare Leitbilder und Planwerke

Quelle: eigene Darstellung

Die internen Faktoren beinhalten als Exit-Optionen die Möglichkeit von Standortverlagerungen oder die empfundene Alternativlosigkeit eines Projekts oder Plans. Als zweites gehört dazu die kommunikative Kompetenz in Form von Vertrauen zu anderen Akteuren außerhalb der Planungsverwaltung sowie die Überzeugungskraft im Planverfahren, eigene Ideen zu einer Festsetzung zu bringen. In den Bereich der internen Faktoren gehört als drittes das laufende Verwaltungshandeln, in dem insbesondere (unhinterfragte) Routinen – also gewohnte und sich wiederholende Arbeitsvorgänge – enthalten sind. Zudem gehören hierzu die Orientierung an anderen Verfahren sowie vertragliche Vereinbarungen und die Wahrnehmung von Risiken. Daran knüpfen organisatorische Regelungen und Zuständigkeiten an, die sich auf die Arbeitsteilung in der Verwaltung selbst, aber auch mit anderen Behörden und zwischen Bauleitplanung und Baugenehmigung beziehen.

Als fünften Bereich sind personelle Ressourcen betrachtete interne Einflussfaktoren, wobei hier in Abgrenzung von der reinen Verfügbarkeit von Personal das individuelle Engagement, die Ausbildung sowie die personelle Kontinuität einbezogen sind. Dazu kommen im Bereich Wissen die Eindeutigkeit des Planungs- und Immissionsschutzrechts, die eigene Kenntnis der Vorschriften sowie verfügbare Informationen und Informationsmöglichkeiten. Darüber hinaus fällt hier auch persönliches Erfahrungswissen hinein sowie externe Fachexpertise, die durch Gutachter in Planverfahren eingebracht wird. Der siebte Bereich der internen Einflussfaktoren sind Ziele und Leitbilder für das Verwaltungshandeln. Hierzu zählt die Orientierung an eigenen oder überge-

ordneten Planwerken, insbesondere einem Lärmaktionsplan sowie umweltbezogenen Leitbildern und sonstigen Leitbildern und Planwerken. Der Flächennutzungsplan ist hier ebenso eingeordnet.

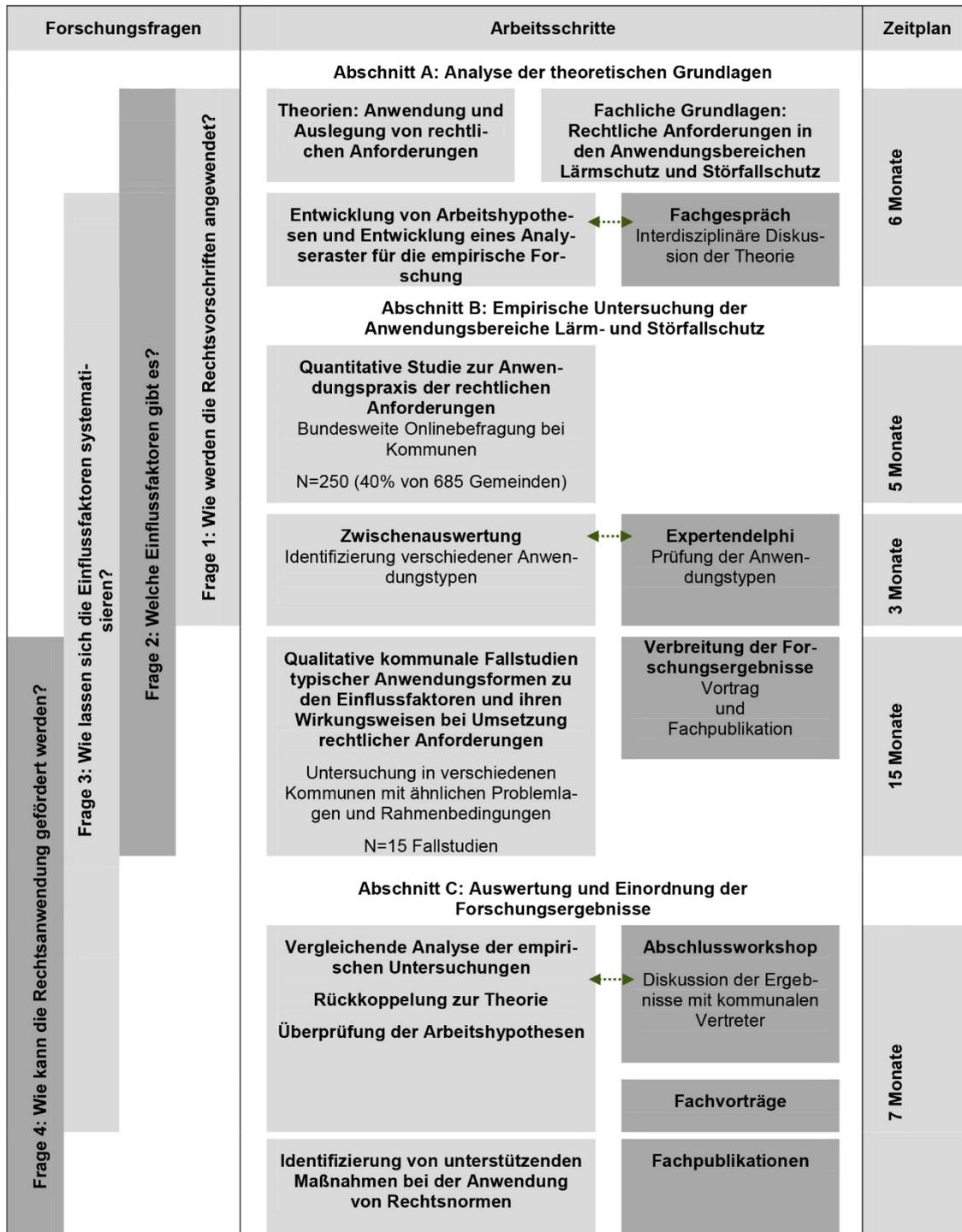
Dieses Raster aus externen und internen Einflussfaktoren bildet zusammen genommen das Grundgerüst, um systematisch auf das Handeln in konkreten Situationen zu schauen (vgl. Mayntz und Scharpf 1995: 58–59). In diesen Situationen, in denen die Bauleitplanung mit Anforderungen des gewerblichen Immissionsschutzes konfrontiert wird, hat sie immer unterschiedliche Handlungsoptionen – oder Handlungsspielräume – zur Verfügung, die von der Gesamtschau aller Faktoren beeinflusst werden (Mayntz und Scharpf 1995: 59). Es bleibt festzuhalten, dass es darüber hinaus weitere Faktoren gibt, die räumliche Festsetzungen beeinflussen. Hierzu zählen zunächst Faktoren, die selten relevant sind und in den untersuchten Städten nicht zutage getreten sind. Darüber hinaus sind es aber vor allem individuelle Handlungsorientierungen, emotionale, psychologische oder psychoanalytische Faktoren sowie Zufallsmomente, die Unterschiede im Planungsalltag begründen können (vgl. auch Lamker 2016: 314–319). Deren Analyse würde eine feinere Aufgliederung der Planungsverwaltung in individuelle Akteure erforderlich machen.

4 Planungsalltag in deutschen Städten

4.1 Methodische Herangehensweise

Das Forschungsdesign gliedert sich in drei wesentliche Abschnitte (siehe Abb. 9). Aufbauend auf einer theoretischen Analyse (Abschnitt A) wurde die empirische Untersuchung durchgeführt (Abschnitt B). Abschließend wurde eine zusammenfassende Auswertung und Hypothesenüberprüfung vorgenommen und die Forschungsergebnisse eingeordnet (Abschnitt C). Im empirischen Teil wurde auf Methoden zurückgegriffen, die sich im Rahmen von anderen Studien bereits bewährt haben. Die einzelnen Abschnitte werden im Folgenden näher beschrieben und der Einsatz der verschiedenen wissenschaftlichen Methoden im Gesamtablauf aufgezeigt.

Abb. 9: Übersicht zu Forschungsfragen und methodischem Vorgehen



Quelle: eigene Darstellung

Abschnitt A: Analyse der theoretischen Grundlagen

Im ersten Arbeitsschritt erfolgte eine Literaturlauswertung und Aufarbeitung der fachlichen Grundlagen zu den Anwendungsbereichen des gewerblichen Störfall- und des Lärmschutzes. Neben wissenschaftlichen Publikationen (u. a. Grüner 2014; Mitschang 2011a; 2011b; Fickert/Fieseler 2002; Spannowsky 2003) wurden dabei auch aktuelle Gerichtsentscheidungen und Arbeitshilfen zur Umsetzung aus Bundes- und Landesministerien und Kommunalverwaltungen ausgewertet. Im Ergebnis wurden

die rechtlichen Anforderungen an die räumliche Planung aufgearbeitet, indem die aktuellen materiellen und formellen Anforderungen für den gewerblichen Lärmschutz und die Störfallvorsorge in der kommunalen Planung dargestellt wurden. Ergänzt wurde die Literaturanalyse durch eine teilnehmende Beobachtung an Fortbildungsveranstaltungen, die u. a. vom vhw – Bundesverband für Wohnen und Stadtentwicklung e.V. und dem DISR – Deutsches Institut für Stadt und Raum e.V. zum gewerblichen Immissionsschutz durchgeführt wurden. Im Rahmen der teilnehmenden Beobachtung wurden die zentralen Diskussionsthemen der Vorträge und der Diskussion mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern erfasst. Dies diente vorrangig dazu, aktuelle und in der Literatur (noch) nicht dokumentierte, strittige Punkte, Auslegungsspielräume und typische Umsetzungsstrategien in der praktischen Anwendung zu identifizieren. Außerdem wurden zurückliegende Veranstaltungen über Expertengespräche mit den Veranstaltern ausgewertet, um Erkenntnisse über die Entwicklung der Diskussion in den letzten Jahren zu erlangen. Die Ergebnisse dieses Arbeitsschrittes legten wichtige Grundlagen für die spätere empirische Untersuchung, da sich aus den rechtlichen Anforderungen an die räumliche Planung die zentralen Fragestellungen zur aktuellen Anwendungspraxis ableiten ließen.

Im zweiten Arbeitsschritt wurden gleichzeitig bisherige Theorien und empirische Forschungsergebnisse zur Rechtsanwendung analysiert und auf ihre Übertragbarkeit für die kommunale Planung und den gewerblichen Lärm- und Störfallschutz überprüft. Von besonderem Interesse waren hier Forschungen im planungswissenschaftlichen Kontext, die sich z. B. mit der Anwendung des § 34 BauGB (Scharmer 1992), den Wirkungen von Normenkontrollverfahren (Scharmer 1988), der Umsetzung des §13a BauGB (Siedentop et al. 2010), dem Vollzug des Umweltrechts im Allgemeinen (Hucke 1996) sowie des Immissionsschutzrechts im Besonderen (Dose 1997) und den Entscheidungsfaktoren bei der Planung von Windenergie (Puchert 2010) beschäftigen.

Darüber hinaus galt es, auch Forschungsergebnisse im Bereich der Rechtssoziologie und der Verwaltungswissenschaften mit einer aus dem akteurzentrierten Institutionalismus entwickelten Perspektive (vgl. Kap. 3) auszuwerten. So konnten z. B. Theorien zur Wirkung von Rechtsvorschriften (u. a. Opp 2010; Raiser 2007; Rottleuthner/Rottleuthner-Lutter 2010; Wagner 2010) und Studien zur Anwendung von Verwaltungsrecht (u. a. Treiber 2010) wichtige Hinweise für die weitere Analyse liefern. In der verwaltungswissenschaftlichen Forschung fanden sich ebenfalls Erkenntnisse z. B. zur Bedeutung rechtlicher Vorschriften im Verwaltungshandeln (u. a. Bogumil 2002; Jann 1999; Scharpf et al. 1976; Scharpf 1973), die wichtige Anhaltspunkte für die weitere Arbeit gaben. Im Ergebnis sollten bestehende Erkenntnisse zu den Einflussfaktoren und zum Prozess der Rechtsanwendung in deutschen Planungsverwaltungen aufgezeigt werden.

Basierend auf den theoretischen Erkenntnissen und fachlichen Grundlagen wurden die Arbeitsergebnisse zusammengeführt und mit Hilfe des akteurzentrierten Institutionalismus Arbeitshypothesen sowie ein Analyseraster für die empirische Untersuchung ausgearbeitet. Aus den theoretischen Erkenntnissen wurden sowohl statistisch überprüfbare Hypothesen für eine quantitative Erhebung formuliert als auch

Fragestellungen identifiziert, die nur anhand von qualitativen Fallstudien untersucht werden konnten.

Die Hypothesen wurden in persönlichen und telefonischen Fachgesprächen mit Vertreterinnen und Vertretern verschiedener wissenschaftlicher Disziplinen (Rechtssoziologie, Verwaltungswissenschaften, Planungsforschung) diskutiert und anschließend überarbeitet. Die Erkenntnisse aus den Gesprächen modifizierten das Design der quantitativen Erhebung im Abschnitt B.

Abschnitt B: Empirische Untersuchung der Anwendungsbereiche Lärm- und Störfallschutz

Die Umsetzung der rechtlichen Anforderungen im Lärm- und Störfallschutz und die relevanten Einflussfaktoren wurden im Rahmen der empirischen Untersuchung systematisch erfasst. Dabei wurde mit einem Methodenmix aus einer quantitativen Befragung und einer vertiefenden qualitativen Analyse einzelner kommunaler Fallstudien gearbeitet.

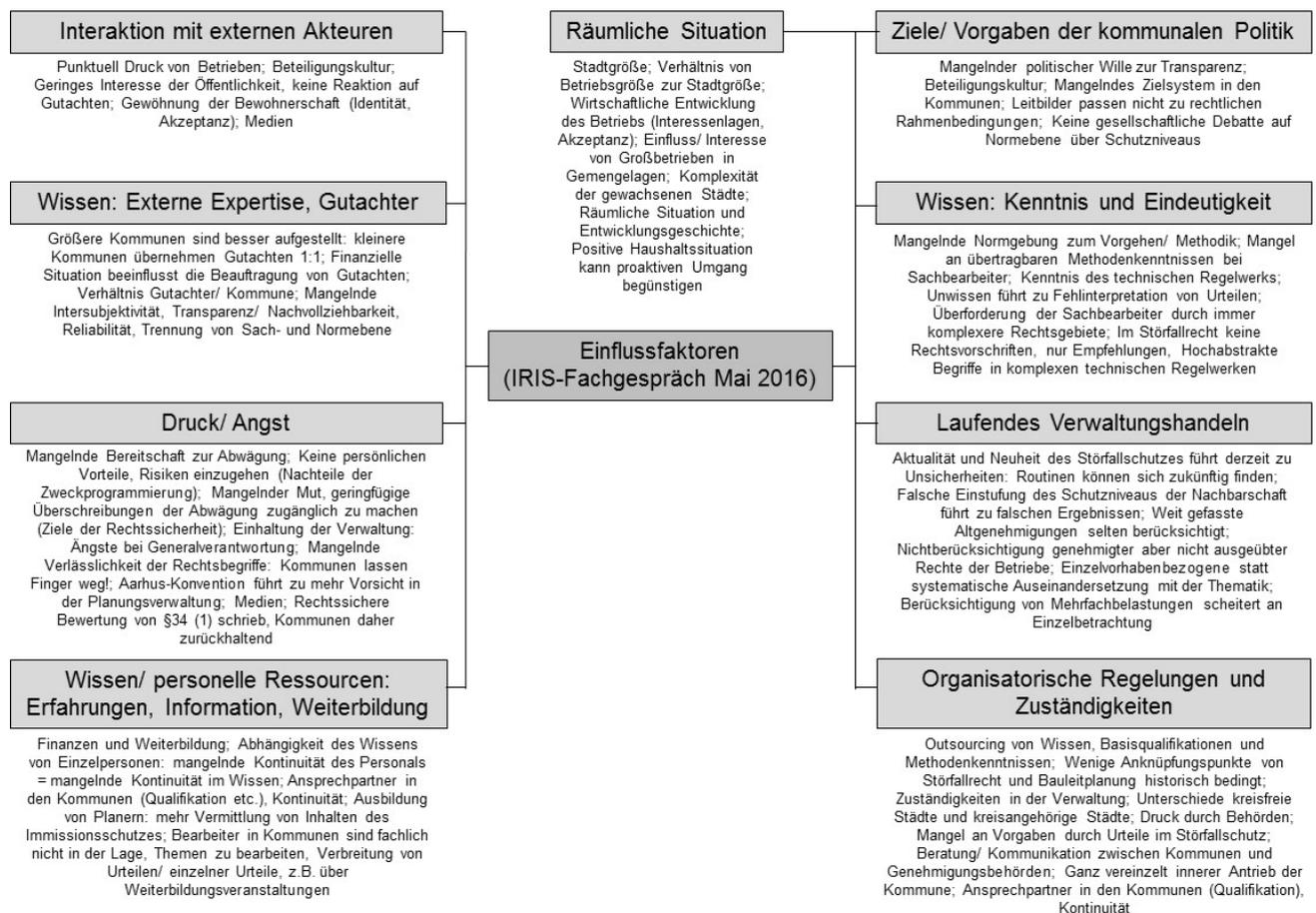
Da bislang kaum Erkenntnisse über die praktische Anwendung vorlagen, wurde im ersten Arbeitsschritt der empirischen Untersuchung eine quantitative Befragung zur praktischen Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der kommunalen Praxis durchgeführt. In einer bundesweiten Online-Befragung wurden über 500 deutsche Städte und Gemeinden ab 20.000 Einwohnern zur Umsetzung befragt. 109 Antwortsätze konnten ausgewertet werden. Technisch wurde die Befragung mit der Software „LimeSurvey“ umgesetzt. Ziel war es, möglichst breite Kenntnisse über die derzeitige Umsetzung in der Planungspraxis zu erhalten. Gleichzeitig sollten im Rahmen der Befragung auch mögliche Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung identifiziert werden.

Als Zwischenergebnis wurden im zweiten Arbeitsschritt typische Anwendungsformen analysiert und erste interne und externe Einflussfaktoren identifiziert. Diese Einflussfaktoren wurden in einem interdisziplinären Dialog mit ausgewählten Experten diskutiert. Das Fachgespräch fand im Mai 2016 an der TU Dortmund mit folgenden Experten statt:

- Bernd Kögel (LÄRMKONTOR, Hamburg)
- Jürgen Farsbotter (TÜV Nord)
- Dr. Jutta Winter-Steens (Bezirksregierung Arnsberg)
- Prof. Dr. Karsten Zimmermann (TU Dortmund)
- Prof. Dr. Martin Führ (Hochschule Darmstadt)
- Prof. Dr. Stefan Greiving (TU Dortmund)
- Dr. Werner Klinge (Plan und Praxis, Berlin)

In der eintägigen Veranstaltung wurden die Experten zunächst über ausgewählte Ergebnisse der Onlinebefragung informiert. In einem fokussierten Mind-Map reflektierten die Experten ihre Erfahrungen mit den Ergebnissen aus der Befragung. Das Ergebnis war ein differenziertes Bild unterschiedlicher Einflussfaktoren (siehe Abb. 10).

Abb. 10: Identifizierte erwartete Einflussfaktoren



Quelle: eigene Darstellung

Die Clusteranalyse hat keine Identifikation von eindeutigen Anwendungstypen ermöglicht. Die Vorüberlegungen ließen vermuten, dass Typen erkennbar werden könnten wie die „Kreativen“ oder die „Traditionsbewussten“. Die tatsächliche Praxis kann unter solchen Begriffen nicht so zusammengefasst werden, dass Typen eindeutig zugeordnet und das Anwendungsverhalten unterschiedlicher Städte damit klar beschrieben und voneinander abgegrenzt werden kann.

Bei der Auswahl der kommunalen Fallstudien für eine vertiefende Fallstudienanalyse (= 15 Fallstudien insgesamt) wurden auf eine möglichst breite räumliche Verteilung, unterschiedliche Stadtgröße geachtet und bestimmte Befragungsergebnisse (Störfallbetriebe vorhanden, Gemengelageproblematik etc.) berücksichtigt. Während in der quantitativen Untersuchung die ersten zwei Forschungsfragen „Wie werden die Rechtsvorschriften angewendet?“ und „Welche Faktoren beeinflussen die Anwendung?“ im Vordergrund standen, sollte bei der qualitativen Analyse die zweite Forschungsfrage vertieft werden und dann v.a. die letzten beiden Forschungsfragen im Fokus stehen und es somit stärker um die Fragen des „Warum“ und der handlungsleitenden Faktoren gehen. Neben einer Dokumentenanalyse (u. a. Planwerke und Presseartikel etc.) wurde dabei, wie im akteurzentrierten Institutionalismus angezeigt, in der Untersuchung vor allem mit leitfadengestützten Interviews gearbeitet, die persönlich durchgeführt wurden. In den 15 kommunalen Fallstudien wurden dann jeweils Gespräche mit Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen der Verwaltung (Planungs- und

Umweltamt, Bauordnung/-aufsicht), Immissionsschutzbehörde geführt. Die Interviews wurden mit MaxQDA ausgewertet.

Abschnitt C: Auswertung und Einordnung der Forschungsergebnisse

Nach Abschluss der empirischen Untersuchungen erfolgten eine vergleichende Analyse der Ergebnisse und eine Rückkoppelung mit der Theorie. Die empirischen Ergebnisse wurden dabei im Hinblick auf die zentralen Fragestellungen der Untersuchung und anhand des entwickelten Analyserasters ausgewertet. Anschließend erfolgte eine Überprüfung der Arbeitshypothesen.

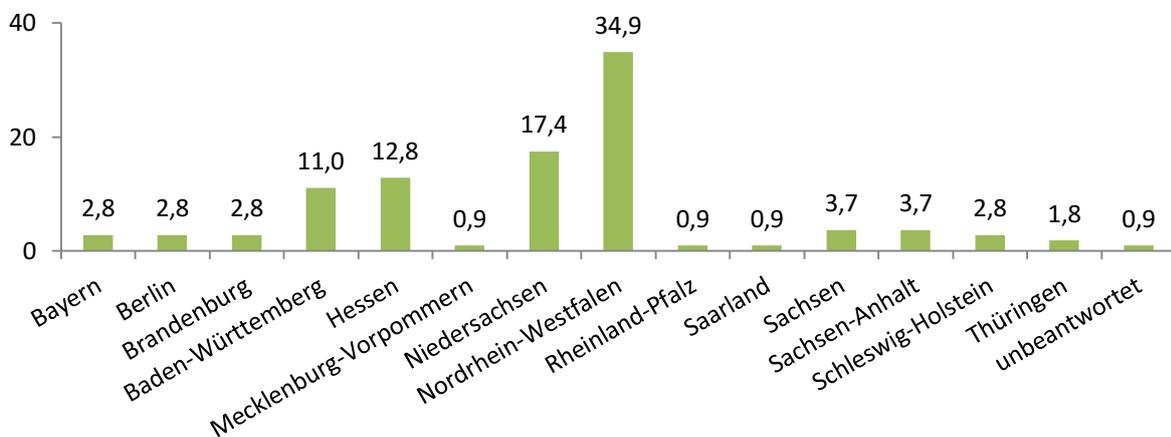
Im Rahmen der abschließenden Auswertung wurde ein besonderes Augenmerk daraufgelegt, welche der gewonnenen Erkenntnisse sich ausschließlich auf die Anwendungsbereiche Lärm- und Störfallschutz beziehen und welche der Erkenntnisse sich auch auf andere rechtliche Anforderungen in der kommunalen Planung übertragen lassen. Im Idealfall konnten als Ergebnis Faktoren identifiziert werden, die die Anwendung von rechtlichen Anforderungen fördern bzw. zu behindern.

Die Forschungsergebnisse werden auf einer Abschlusstagung mit Vertreterinnen und Vertretern, der Kommunen und der Bundes- und Landesministerien sowie der kommunalen Spitzenverbände vorgestellt und gemeinsam diskutiert.

4.2 Status Quo der Rechtsanwendung

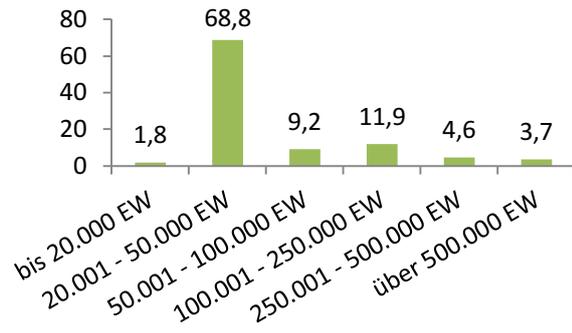
Im folgenden Abschnitt werden ausgewählte Ergebnisse der bundesweiten Onlinebefragung dargestellt. Ziel war es, einen umfassenden Blick auf den „Status Quo“ der Rechtsanwendung zum gewerblichen Immissionsschutz in der Bauleitplanung zu erlangen. Die 109 teilnehmenden Kommunen stammen aus 14 Bundesländern und verschiedenen Größenklassen. Schwerpunktmäßig haben sich Kommunen aus Nordrhein-Westfalen sowie diejenigen der Größenklasse 20.000 - 50.000 Einwohner an der Onlinebefragung beteiligt, so dass diese überrepräsentiert sind (vgl. Abb. 11 u. 12).

Abb. 11: Bundesland der teilnehmenden Kommune (n=109, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

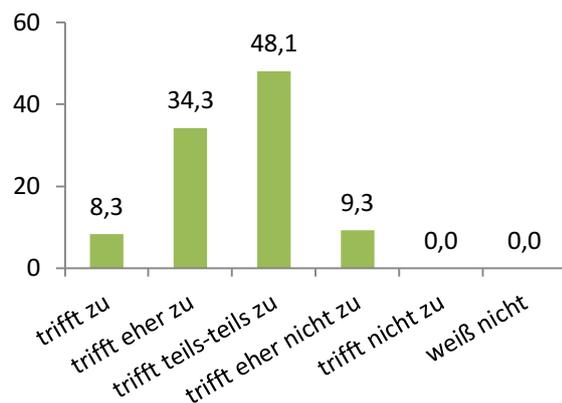
Abb. 12: Wie viele Einwohner hat ihre Kommune? (n=109, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

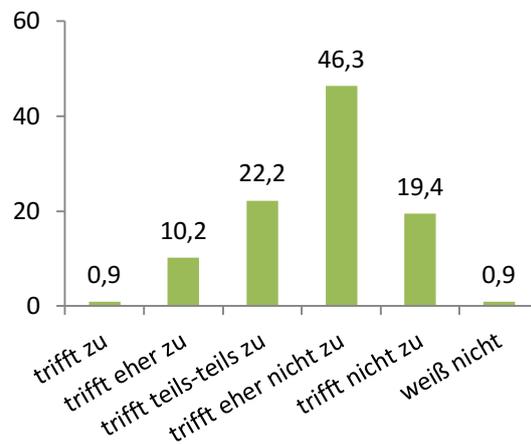
Die Eigenwahrnehmung der Kommunen bezüglich ihrer allgemeinen Kenntnisse zu Rechtsvorschriften des gewerblichen Immissionsschutzes zeigt ein ambivalentes Bild (vgl. Abb. 13). Zwar sind 42,6 % der Kommunen der Meinung, dass die Aussage, sich sehr gut in den Rechtsvorschriften auszukennen, mindestens „eher zutrifft“ (8,3 % „trifft zu“, 34,3 % „trifft eher zu“). 48,1 % der Kommunen geben aber an, dass diese Aussage nur „teils-teils zutrifft“. 9,3 % geben sogar zu erkennen, dass die Aussage „eher nicht zutrifft“. Somit tendiert ein Großteil der Kommunen dazu, die eigenen Kenntnisse zum gewerblichen Immissionsschutz positiv einzuschätzen, jedoch nicht uneingeschränkt als sehr gut.

Abb. 13: Unsere Planungsverwaltung kennt sich mit den aktuellen Rechtsvorschriften im Bauplanungsrecht für den Bereich des gewerblichen Immissionsschutzes sehr gut aus (n=108, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 14: Es ist häufig unklar, wie die Rechtsvorschriften des Bauplanungsrechts auszulegen sind. (n=108, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Auch die Einschätzung der Aussage, dass es häufig unklar ist, wie die Rechtsvorschriften des Bauplanungsrechts auszulegen sind, zeigt kein eindeutiges Bild (vgl. Abb. 14). Zwar tendiert mit 19,4 % bzw. 46,3 % ein Großteil der Kommunen dazu, dass diese Aussage „nicht“ bzw. „eher nicht“ zutrifft. 22,2 % geben aber an, dass die Aussage zumindest „teils-teils“ zutrifft, 10,2 % sehen sie sogar als „eher“ zutreffend an. Ca. ein Drittel der Kommunen sieht insofern zumindest partielle Unklarheiten bezüglich der Auslegung von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissions-

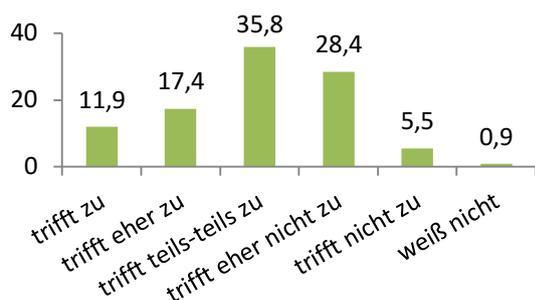
schutz. Ca. zwei Drittel der Kommunen erkennen tendenziell weniger Unklarheiten in den Rechtsvorschriften.

4.2.1 Themenkomplex Gewerbelärm

Betroffenheit der Kommunen von Gewerbelärmkonflikten

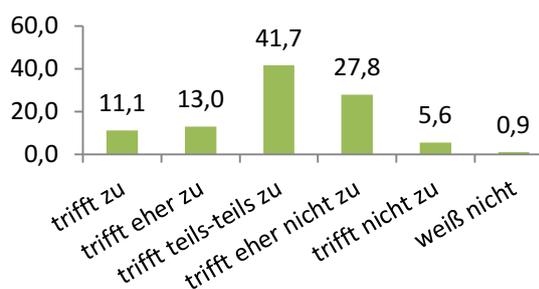
Die Kommunen wiesen im Durchschnitt ein mittleres Niveau der Betroffenheit durch Gewerbelärmkonflikte auf. In etwa gleich verteilten sich die Kommunen in diejenigen Fälle, in deren Gemeindegebiet viele Betriebe vorhanden sind, die mit ihren Lärmemissionen andere Nutzungen beeinträchtigen, und in diejenigen, in denen dies nicht der Fall ist (vgl. Abb. 15). 29,3 % der Kommunen bezeichnen die Aussage, dass es viele Betriebe gibt, die aufgrund ihrer Lärmemissionen andere Nutzungen beeinträchtigen „zutreffend“ bzw. „eher zutreffend“ ist. Mit 33,9 % sieht ein ähnlich großer Anteil der Kommunen diese Aussage als „nicht“ bzw. „eher nicht zutreffend“ an. 35,8 % der Kommunen sehen die Aussage als „teils-teils zutreffend“ an. Ein ähnliches Antwortverhalten besteht in Bezug auf Gemengelagen, in denen Konflikte im Bereich des Gewerbelärms auftreten. 41,7 % der antwortenden Kommunen sehen die Aussage, dass es viele Gemengelagen mit Gewerbelärmkonflikten im Gemeindegebiet gibt, als „teils-teils“ zutreffend an. In 24,1 % der Kommunen geben an, dass diese Aussage „zutrifft“ bzw. „eher zutrifft“. 33,4 % der Kommunen kommen zu dem Schluss, dass diese Aussage für das eigene Gemeindegebiet „nicht zutrifft“ bzw. „eher nicht zutrifft“.

Abb. 15: In unserem Gemeindegebiet gibt es viele Betriebe, die mit ihren Lärmemissionen andere Nutzungen beeinträchtigen. (n=109, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 16: In unserem Gemeindegebiet gibt es viele Gemengelagen, bei denen Konflikte im Bereich des Gewerbelärms bestehen. (n=108, Angaben in %)



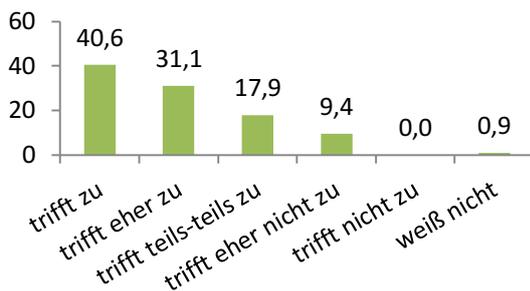
Quelle: eigene Darstellung

Anwendung der Rechtsvorschriften / Auswahlermessen

Die sehr unterschiedliche Betroffenheit durch Gewerbelärmkonflikte kann als ein Grund für einen sehr unterschiedlichen Umgang der kommunalen Planungsämter mit den Rechtsvorschriften zum Gewerbelärm angesehen werden. Ein Großteil der Kommunen gibt beispielsweise an, im Verflechtungsbereich unterschiedlicher Nutzungen häufig die Festsetzungsmöglichkeiten zur Gliederung nach § 1 Abs. 4-10 BauNVO zu nutzen (z. B. Gliederung von Baugebieten nach Art der zulässigen Nutzung oder nach Art der Betriebe und Anlagen). 40,6 % der Kommunen gaben an, von dieser

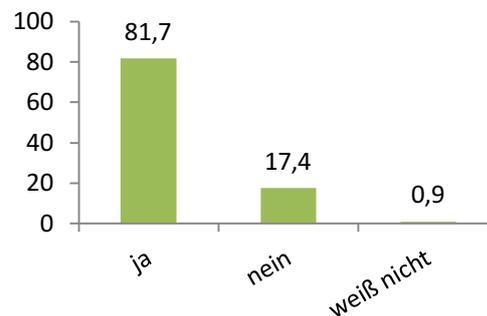
Möglichkeit häufig Gebrauch zu machen, wohingegen keine Kommune angab, dies treffe auf sie nicht zu (vgl. Abb. 17). Auch die Festsetzung von Lärmkontingenten (LEK) bzw. flächenbezogenen Schalleistungspegel (IFSP) gehört in der überwiegenden Mehrheit der Kommunen zum genutzten planerischen Handwerkszeug. 81,7 % der Kommunen gaben an, bereits von LEKs bzw. IFSPs Gebrauch gemacht zu haben (vgl. Abb. 18).

Abb. 17: Im Verflechtungsbereich der unterschiedlichen Nutzungen werden häufig Festsetzungen zur Gliederung nach § 1 (4-10) BauNVO genutzt. (n=106, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

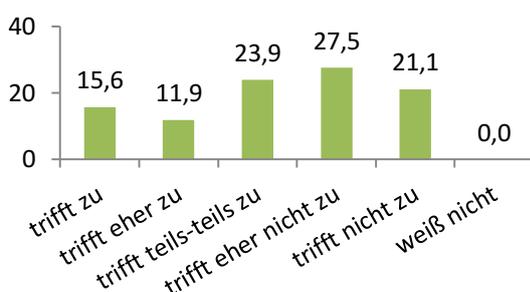
Abb. 18: Unsere Planungsverwaltung hat bereits Lärmkontingente (LEK) bzw. flächenbezogene Schalleistungspegel (IFSP) festgesetzt. (n=109, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Weniger häufig hingegen setzen die Kommunen beispielsweise passiven Schallschutz an Wohngebäuden zum Schutz gegen Gewerbelärm fest (vgl. Abb. 19). Lediglich 15,6 % der teilnehmenden Kommunen stimmten der Aussage, sie setzten häufig passiven Schallschutz fest, zu. 27,5 % bzw. 21,1 % der Kommunen gaben demgegenüber an, die Aussage „treffe eher nicht zu“ bzw. „nicht zu“. Darüber hinaus kennzeichnen nur 35,2 % der Kommunen lärmvorbelastete Bereiche in Bebauungsplänen, wenn keine Schallschutzmaßnahmen festgesetzt werden (61,1 % der Kommunen kennzeichnen diese nicht).

Abb. 19: Unsere Planungsverwaltung setzt häufig passiven Schallschutz an Wohngebäuden (z. B. Schallschutzfenster, Dämmung der Außenbauteile) zum Schutz gegen Gewerbelärm fest. (n=109, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 20: Kennzeichnen Sie in Bebauungsplänen lärmvorbelastete Bereiche auch wenn keine Schallschutzmaßnahmen festgesetzt werden? (n=108, Angaben in %)

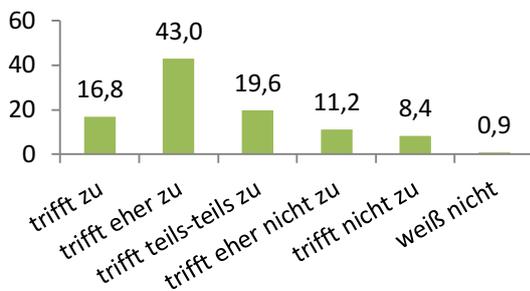


Quelle: eigene Darstellung

Interpretation von Rechtsvorschriften

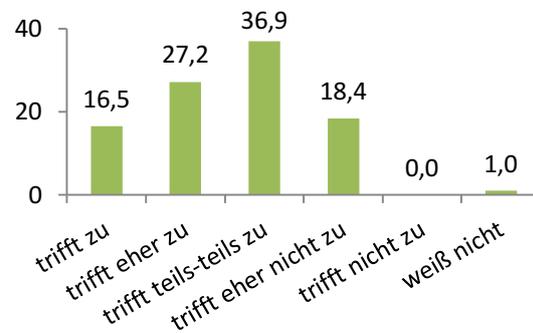
In der Befragung der Kommunen hat sich zudem herauskristallisiert, dass die Mehrheit der kommunalen Planungsämter die Orientierungswerte der DIN 18005 („Schallschutz im Städtebau“) im Planungsalltag als verbindlich ansieht. 16,8 % der Kommunen stimmten der entsprechenden Aussage uneingeschränkt zu (vgl. Abb. 21), weitere 43,0 % gaben an, dass die Aussage zumindest „eher zutrifft“. Dies ist insofern überraschend, da die in der DIN 18005 festgehaltenen Werte keinesfalls als verbindliche Grenzwerte, sondern lediglich als Orientierungswerte verstanden werden können und unter Angabe gewichtiger städtebaulicher Gründe sowie angemessener Ausgleichsmaßnahmen in der Abwägung überwindbar bleiben.

Abb. 21: In unserer alltäglichen Praxis in der Planungsverwaltung sehen wir die Orientierungswerte der DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ als verbindlich an.



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 22: Anregungen aus der Öffentlichkeit zu Gewerbelärm haben häufig ein hohes Gewicht im Rahmen der Abwägung.

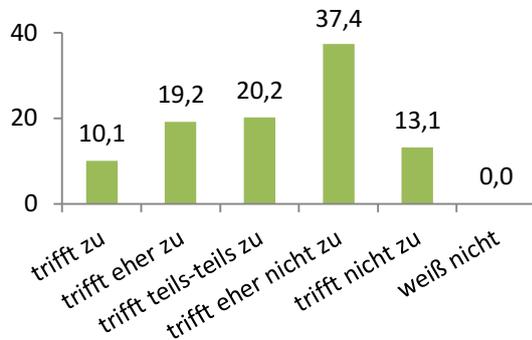


Quelle: eigene Darstellung

Rolle der Öffentlichkeit und der Gutachter

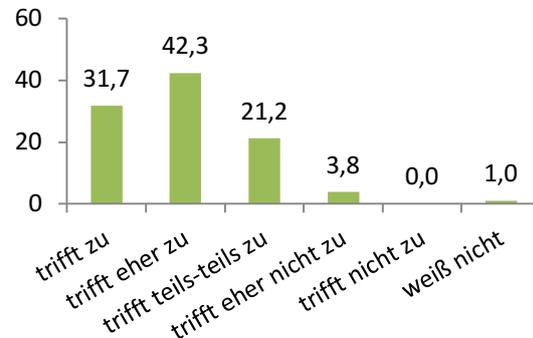
In der Umfrage zeigte sich ebenso, dass die Öffentlichkeit und insbesondere die Fachgutachter eine besondere Rolle in Bauleitplanverfahren, in denen Gewerbelärm ein Thema ist, einnehmen. 16,5 % der Kommunen gaben an, dass Anregungen aus der Öffentlichkeit zu Gewerbelärm häufig ein hohes Gewicht im Rahmen der Abwägung einnehmen. 27,2 % stimmten dieser Aussage zudem „eher zu“, 36,9 % stimmten „teils-teils zu“. 18,4 % der Kommunen sahen diese Aussage als „eher nicht zutreffend“ an.

Abb. 23: Unsere Planungsverwaltung formuliert dezidierte Vorgaben für die Fachgutachter im Hinblick auf Vorgaben zu Berechnungs- und Bewertungsverfahren. (n=99, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 24: Aussagen in Fachgutachten zum planerischen Umgang mit Gewerbelärm werden in der Regel unverändert in die Bauleitplanung übernommen. (n=104, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

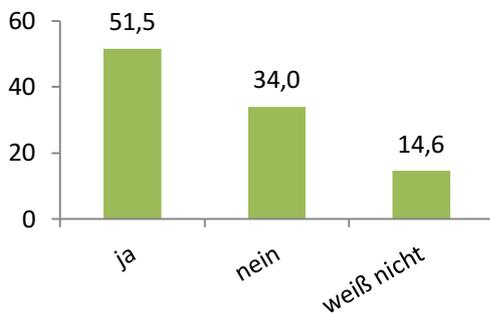
Die besondere Bedeutung der Fachgutachter für die Bewertung von Lärmproblematiken liegt insbesondere darin begründet, dass eher wenige Planungsämter dezidierte Vorgaben für Berechnungs- und Bewertungsverfahren formulieren, anschließend aber die Aussagen der Fachgutachten zum planerischen Umgang mit Gewerbelärm in der Regel unverändert übernehmen. Die Aussage, dass dezidierte Vorgaben zum Berechnungs- und Bewertungsverfahren formuliert werden, trifft für 37,4 % der Kommunen „eher nicht“ und für 13,1 % „nicht zu“ – so tendieren mehr als die Hälfte der Kommunen dazu, den Gutachtern keine besonderen Vorgaben hinsichtlich Berechnung und Bewertung zu machen (vgl. Abb. 23). Mit knapp einem Drittel tendieren hingegen deutlich weniger Kommunen dazu dezidierte Vorgaben zu machen. Der Großteil der Kommunen übernimmt nach Erarbeitung der Gutachten deren Aussagen (vgl. Abb. 24).

4.2.2 Themenkomplex planerischer Störfallschutz

Betroffenheit

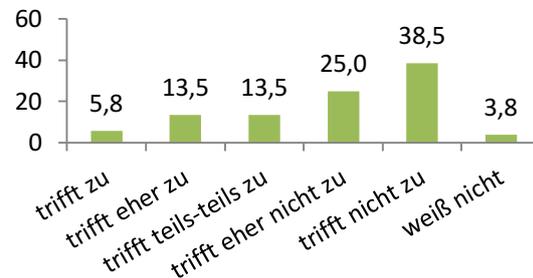
51,5 % der teilnehmenden Kommunen sind vom Thema Störfallschutz grundsätzlich betroffen, da sich innerhalb des Gemeindegebiets Störfallbetriebe befinden (vgl. Abb. 25). 34,0 % der Kommunen besitzen keine Störfallbetriebe. Mit 14,6 % der Kommunen gab ein recht hoher Anteil an nicht zu wissen, ob sich Störfallbetriebe im Gemeindegebiet befinden. Ob dies einer allgemeinen Unwissenheit innerhalb der Kommune geschuldet ist oder lediglich die beantwortende Person betrifft, konnte im Rahmen der Onlineumfrage nicht geklärt werden. Die bloße Existenz von Störfallbetrieben geht in den meisten Kommunen jedoch nicht mit einer konflikträchtigen Lage dieser Anlagen innerhalb von Gemengelagen einher. So stimmten lediglich 5,8 % der Kommunen der Aussage zu, dass es im Gemeindegebiet viele Gemengelagen gibt, in denen Störfallbetriebe angesiedelt sind – 38,5 % gaben hingegen an, dass die Aussage nicht zutrifft (vgl. Abb. 26).

Abb. 25: Befinden sich in Ihrem Gemeindegebiet Störfallbetriebe? (n=103, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

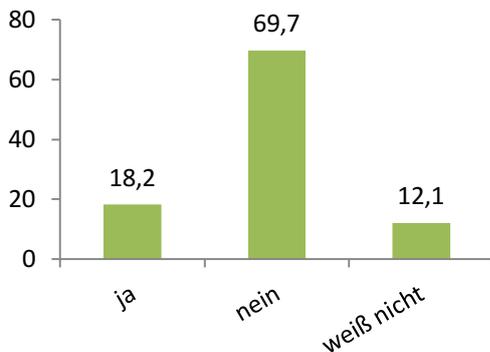
Abb. 26: In unserem Gemeindegebiet gibt es viele Gemengelagen, in denen Störfallbetriebe angesiedelt sind. (n=52, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

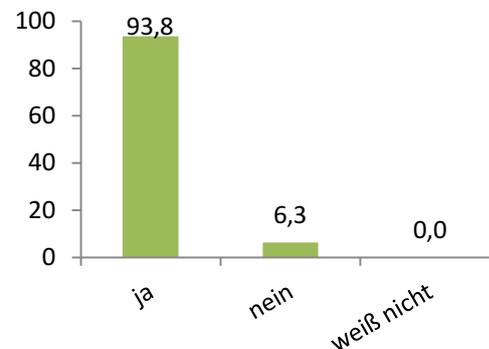
Ca. 60 % der Kommunen, in deren Gemeindegebiet Störfallbetriebe ansässig sind, haben sich in den letzten Jahren mit diesen auch in der Bauleitplanung auseinandergesetzt (in knapp 40 % der Kommunen geschah dies nicht). Hier zeigen sich deutliche Unterschiede zwischen der vorbereitenden und verbindlichen Bauleitplanung (vgl. Abb. 27 und 28). Die Notwendigkeit für betroffene Kommunen sich in der Bebauungsplanung mit Störfallbetrieben auseinanderzusetzen scheint insofern nicht mit der Auseinandersetzung auf FNP-Ebene zu korrespondieren.

Abb. 27: Unsere Planungsverwaltung behandelt den planerischen Störfallschutz in der Flächennutzungsplanung. (n=33, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 28: Unsere Planungsverwaltung behandelt den planerischen Störfallschutz in der Bebauungsplanung. (n=32, Angaben in %)



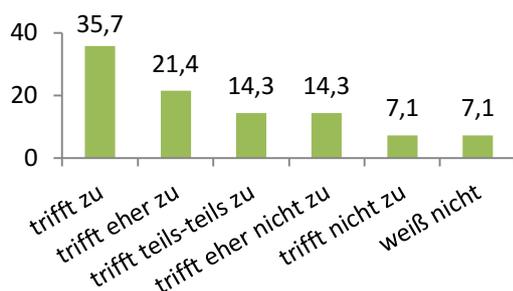
Quelle: eigene Darstellung

Anwendung der Rechtsvorschriften / Auswahlermessen

Analog zur Bewältigung von Konflikten im Bereich des Gewerbelärms nutzt ein Großteil der Kommunen auch zur Bewältigung von Konflikten im Bereich des planerischen Störfallschutzes die Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 BauNVO. 35,7 % der Kommunen gaben an, die Aussage, sie nutzten bei der Festsetzung von Baugebieten regelmäßig die Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 BauNVO, träfe zu – demgegenüber gaben lediglich 7,1 % der Kommunen an, die Aussage träfe nicht zu (vgl. Abb. 29). Die Festsetzung von passiven Schutzmaßnahmen gegen Störfallauswirkungen

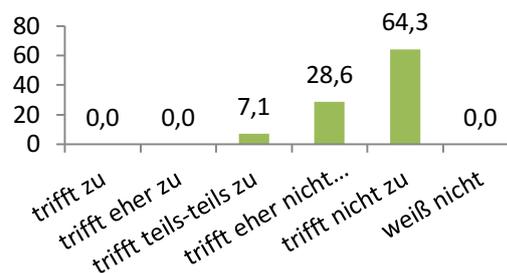
(z. B. Schutzräume) geschieht – ebenfalls analog zur Bewältigung von Gewerbelärmkonflikten – weit weniger häufig. Nur in sehr wenigen Fällen scheinen passive Maßnahmen für die Kommunen als planerisches Mittel in Betracht zu kommen (vgl. Abb. 30).

Abb. 29: Unsere Planungsverwaltung nutzt bei der Festsetzung von Baugebieten regelmäßig die Gliederungsmöglichkeiten nach § 1 BauNVO, um Konflikte im Bereich des planerischen Störfall-schutzes zu bewältigen. (n=14, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Abb. 30: Unsere Planungsverwaltung setzt bei schutzwürdigen Nutzungen im Umfeld von Störfallbetrieben passive Schutzmaßnahmen (z. B. Schutzräume, Filter in Lüftungsanlagen) zum Schutz gegen Störfälle fest. (n=14, Angaben in %)



Quelle: eigene Darstellung

Abschließend lassen sich einige grundlegende Gemeinsamkeiten zwischen den Themenkomplexen Gewerbelärm und planerischer Störfallvorsorge identifizieren:

- Altgenehmigungen sind sowohl im Gewerbelärm wie in der Störfallvorsorge eine Unsicherheit.
- Kommunen werden eher unregelmäßig oder gar nicht durch höhere Verwaltungsbehörden über neue rechtliche Anforderungen informiert.
- Ziele oder Leitbilder sind zu beiden Themen selten.
- Anregungen aus der Öffentlichkeit haben ein hohes Gewicht nur im Thema Gewerbelärm.
- Störfallbetriebe sind für die meisten Städte besondere/seltene Situationen.

4.3 Planungsalltag vor Ort

Das in Kapitel 3 beschriebene Raster aus 51 externen und internen Einflussfaktoren bildete das Grundgerüst, um den Umgang der Planungsverwaltung mit Anforderungen des gewerblichen Immissionsschutzes analysieren zu können. Wie bereits erläutert, handelt es sich in konkreten Planungs- bzw. Anwendungssituationen immer um ein komplexes Zusammenspiel aus mehreren Faktoren, die das planerische Handeln auf der lokalen Ebene beeinflussen. Nichtsdestotrotz wurden einige der vorab und deduktiv abgeleiteten Einflussfaktoren vor Ort besonders intensiv diskutiert. Andere wiederum wurden von den Planern vor Ort kaum thematisiert. Im Folgenden wird sich auf die Beschreibung der in den Fallstudienstädten am intensivsten diskutierten Einflussfaktoren beschränkt (in den nachfolgenden Tab. 4 und 5 hervorgehoben).

4.3.1 Bedeutung externer Einflussfaktoren

Zunächst werden die externen Einflussfaktoren beschrieben. Tab. 4 zeigt eine Übersicht ihrer Relevanz in den Fallstudienstädten.

Tab. 4: Relevanz externer Einflussfaktoren in den Fallstudienstädten

Relevanz der externen Faktoren	Öffentliche und politische Diskussion				Räumliche Konfliktsituationen und Beeinträchtigungen			sehr relevant >
	Räumliche Ereignisse		Technische Regelwerke	Verfügbarkeit von Personal und technischer Ausstattung	Verfügbare Potenzialflächen			
	Gerichtliche Kontrolle in anderen Städten	Veranstaltungen zum Informations- und Erfahrungsaustausch	Erlasse und Arbeitshilfen für die Kommune	Haushalts-situation der Stadt	Anzahl und räumliche Verteilung von Betrieben	Beteiligung von TöB im Planverfahren	Planungsziele höherer politischer Ebenen	weniger relevant <
	Gerichtliche Kontrolle in der eigenen Stadt	Beispiele in anderen Städten	Weitere Erlasse und Arbeitshilfen		Bundesland	Kontrolle durch Aufsichtsbehörde	Planungsziele der Gemeinde	
	Verpflichtung durch höhere Verw.-Behörde				Stadtgröße	Stellungnahme und Hinweise im Planverfahren		
	Druck	Anwendungs-beispiele	Erlasse, Regelwerke, Arbeitshilfen	Finanzielle Situation und Ausstattung	Räumliche Situation	Stellung-nahmen und Hinweise	Ziele/ Vorgaben der kommunalen Politik	

Quelle: eigene Darstellung

In vielen Fallstudienstädten bestätigte sich, dass die Planungsverwaltungen in einem Spannungsfeld agieren, welches durch die Notwendigkeit zur Entwicklung von Wohnbauflächen bei gleichzeitigem Erhalt von Gewerbeflächen determiniert wird. Erschwerend kommen knappe Flächenressourcen und das übergeordnete Ziel der ressourcenschonenden Flächeninanspruchnahme hinzu. Diese sich häufig entgegenstehenden Flächennutzungsansprüche bestimmen dabei auch die *lokalpolitische Diskussion*, aus der sich Anforderungen für das Planungshandeln ergeben. Gerade in wachsenden Städten wird politisch von den Planungsverwaltungen so die „Quadratur des Kreises“ erwartet, indem bspw. Wohnungsbau auf Flächen realisiert werden soll, welche durch gewerbliche Emissionen belastet sind. Gleichzeitig aber soll die gewerbliche Entwicklung möglichst wenig eingeschränkt werden. Die Planungsverwaltungen müssen hier zwischen verschiedenen politischen bzw. öffentlichen und privaten Interessen einen Ausgleich schaffen.

Dies führt in vielen Kommunen dazu, dass am „immissionsschutzrechtlichen Maximum“ geplant wird. In vielen Kommunen müssen Handlungsspielräume voll ausgenutzt werden, um den konkurrierenden Interessen gleichermaßen gerecht zu werden. Eine entsprechend intensive Auseinandersetzung mit den Rechtsvorschriften zum Immissionsschutz wird daher bedeutender. Die lokalpolitische Diskussion um Themen der Flächenentwicklung und des Immissionsschutzes wird dabei nicht zwangsläufig durch eine breitere *öffentliche Diskussion* begleitet. Bauleitplanverfahren, in denen Gewerbelärm von Bedeutung ist, führen in der Regel in den Kommunen kaum

zu öffentlichen Diskussionen. Lediglich in Einzelfällen (z. B. Einzelhandelsentwicklung in integrierten Lagen), in denen sich eine hohe Betroffenheit abzeichnet, steigt das öffentliche Interesse am Bauleitplanverfahren. Unter Umständen wird sich dann seitens der betroffenen Öffentlichkeit auch in das formelle Planungsverfahren eingebracht.

Als *räumliche Ereignisse* sind vor allem Ansiedlungsvorhaben anzusehen, die einen Handlungsdruck innerhalb der Planungsverwaltung erzeugen. Besonders relevant stellten sich Wohnbauvorhaben sowie Betriebsansiedlungen und -erweiterungen dar. Aber auch die Entwicklung von Hotels, Einzelhändlern und Lebensmitteldiscountern sowie Flüchtlingsunterkünften wurden als Beispiele genannt, die komplexe Ansätze der Konfliktbewältigung unter immissionsschutzrechtlichen Gesichtspunkten erforderten. Es handelte sich fast ausschließlich um Flächen in integrierten Lagen, auf denen unterschiedliche Nutzungen aneinandergrenzten. Der Handlungsdruck zog die umfangreiche Anwendung des immissionsschutzrechtlichen Instrumentariums nach sich (z. B. Abstandsflächen soweit möglich, Gliederung von Gewerbegebieten nach § 1 (4) BauNVO, Schallkontingentierungen, etc.).

Von hoher Relevanz für die konkrete Rechtsanwendung in der Planungspraxis sind *Technische Regelwerke*. Besonders häufig wurden die DIN 18005 sowie die TA Lärm benannt, mit denen in allen befragten Kommunen regelmäßig gearbeitet wird. Die Hinweise aus der Onlinebefragung, dass die Orientierungswerte der DIN 18005 von manchen Kommunen als verbindlich angesehen werden, konnten in den qualitativen Fallstudieninterviews nicht weiter bestätigt werden. Den Kommunen war durchaus bewusst, dass es sich bei der DIN 18005 zwar um eine „Richtschnur“ handelt, die Orientierungswerte in der Abwägung aber überwindbar bleiben. In einigen Kommunen wurde die Überschreitung der Orientierungswerte gar als notwendig bezeichnet, um entwicklungsfähig zu bleiben.

Die TA Lärm kann ebenfalls als sehr bedeutende Quelle angesehen werden, wenn die Anwendung von Rechtsvorschriften konkret wird. Die Unsicherheit im Umgang mit passivem Lärmschutz ist bezüglich der TA Lärm eines der bestimmenden Themen in den Kommunen (vgl. auch *Eindeutigkeit von Vorschriften und Festlegungsmöglichkeiten*). Über die konkreten technischen und methodischen Hilfestellungen hinaus, wird die TA Lärm aber auch als „Zwangspunkt“ angesehen, den es zu „umschiffen“ gilt. In mindestens zwei Fallstudien-Kommunen wurde von eigenen, kreativen „Fensterlösungen“ des passiven Lärmschutzes ähnlich des „Hamburger Fensters“ berichtet. Eine Novellierung der TA Lärm („Flexibilisierung“, „Harmonisierung mit anderen Schallquellen“) stünde bei den Planungsverwaltungen hoch im Kurs.

Als überwiegend hemmender Einflussfaktor auf eine selbst geleistete und umfangreiche Anwendung der Rechtsvorschriften des Immissionsschutzes wird die stark eingeschränkte *Verfügbarkeit von Personal* angesehen. Es fehlt an dauerhaften Planstellen um sich umfassend mit immissionsschutzrechtlichen Themen in den Planungsverwaltungen auseinandersetzen zu können. In der Regel können Fragen des Immissionsschutzes nur durch externe Hilfestellungen beantwortet werden. Über die intensive Abstimmung mit den Immissionsschutzbehörden hinaus muss externer, gutachterlicher Sachverstand eingekauft werden. Nicht nur schrumpfende Städte be-

richten von „dünnen Personaldecken“, auch in wachsenden bzw. stagnierenden Städten mit mindestens konstanter Personaldecke führen die inhaltlich komplexer werdenden Problemstellungen in der Stadtplanung zu erhöhter Arbeitsbelastung.

Das Vorhandensein gewachsener *räumlicher Konfliktsituationen* führt in betroffenen Kommunen zu der Notwendigkeit, sich mit den Rechtsvorschriften des Immissionsschutzes intensiv auseinanderzusetzen. Nur unter Ausschöpfung der gegebenen Handlungsspielräume gelingt es Kommunen mit Gemengelagenentwicklungsfähig zu bleiben. In vielen Kommunen gehören daher bspw. die Gliederung von Gewerbegebieten nach Art der Betriebe und Anlagen gem. § 1 (4) BauNVO oder Schallemissionskontingentierungen zum planerischen „Standardrepertoire“. Auch die Überschreitung von Lärmorientierungswerten oder die Unterschreitung angemessener Abstände des Störfallschutzes im Rahmen der planerischen Abwägung sind am ehesten in räumlich hoch verdichteten Kommunen zu beobachten. Städte ohne solche gewachsenen Konfliktsituationen besitzen häufig weniger Handlungsdruck und nutzen die gegebenen Spielräume weniger intensiv. Das Vorhandensein von Gemengelagen kann daher als einer der wichtigsten Einflussfaktoren auf die Art und Weise der Anwendung von Rechtsvorschriften des gewerblichen Immissionsschutzes angesehen werden.

Im engen Zusammenhang mit räumlichen Konfliktsituationen steht der Einflussfaktor der *verfügbaren Flächenpotenziale*. Sind in Kommunen keine konfliktarm entwicklungsfähigen Flächenpotenziale vorhanden, steigt der Druck auf untergenutzte oder brachliegende Flächen in integrierten Lagen. Zwangsläufig rücken Wohnen und Gewerbe in der Folge näher aneinander. Dies geht in der Regel mit aufwendigeren und teureren Lösungen der Konfliktbewältigung einher und erfordert weitreichende Kenntnisse im Immissionsschutzrecht. Für die Planungsverwaltungen gilt es, durch praktikable immissionsschutzrechtliche Lösungen einen Interessenausgleich der unterschiedlichen Flächennutzungsansprüche zu ermöglichen (vgl. *lokalpolitische Diskussionen*). In wachsenden Städten führen eingeschränkte Flächenpotenziale und räumliche Konfliktsituationen mitunter auch dazu, dass sich Themen des Immissionsschutzes systematisch und gesamtstädtisch genähert wird, um immissionsschutzrechtlich nicht unbedenkliche Flächenpotenziale zu realisieren bzw. räumliche Handlungsspielräume zu generieren (bspw. gesamtstädtische Gutachten, um angemessene Abstände von Störfallbetrieben zu ermitteln).

4.3.2 Bedeutung interner Einflussfaktoren

Im Folgenden werden die internen Einflussfaktoren auf die Rechtsanwendung in den Planungsverwaltungen beschrieben (vgl. Tab. 5). Als nicht unbedeutend hat sich der Einflussfaktor *Überzeugungskraft im Planverfahren* herausgestellt, welcher eine kommunikative Kompetenz zur Vermittlung der Vorstellungen und Ideen der Planungsverwaltung gegenüber Dritten darstellt. Häufig ist die kommunikative und moderierende, aber auch transparent auf einzuhaltendes Immissionsschutzrecht hinweisende Verfahrensgestaltung durch die Planungsverwaltung Voraussetzung für eine gelingende Konfliktbewältigung. Das frühzeitige Kommunizieren von anfallenden Kosten für Immissionsschutz gegenüber einem Investor, verbunden mit dem Angebot

einer lösungsorientierten Zusammenarbeit wurde von mehreren Planungsverwaltungen beschrieben.

Tab. 5: Relevanz interner Einflussfaktoren in den Fallstudienstädten

Relevanz der internen Faktoren	Routinehandeln				Expertise durch Gutachter			
					Informationen über Emissionen			
	Überzeugungskraft im Planverfahren	Wahrnehmung von Risiken	Zuständigkeit in der Verwaltung Zusammenarbeit mit unterschiedlichen Behörden	Personal und dessen Ausbildung	Eindeutigkeit von Vorschriften und Festlegungsmöglichkeiten Erfahrungswissen Raum, Recht und Technik	sehr relevant >		
Alternativlosigkeit eines Projekts oder Plans	Vertrauen zu anderen Akteuren	Orientierung am Vorgehen anderer Akteure	Verlagerung in das Genehmigungsverfahren Zusammenarbeit mit anderen Städten	Individuelles Engagement Personelle Kontinuität	Informations- und Weiterbildung	Orientierung an einem Lärmaktionsplan Orientierung an übergeordneten Planwerken Umweltqualitätsziele oder umweltbezogene Leitbilder Weitere verfügbare Leitbilder und Planwerke		
Möglichkeit von Standortverlagerungen		Orientierung am vorhergehenden Verfahren Vertragliche Vereinbarungen			Informationsquellen (Online/Print) Kenntnisse der Rechtsvorschriften			
	Exit-Option	Kommunikative Kompetenz	Laufendes Verwaltungshandeln	Regelungen und Zuständigkeiten	Personelle Ressourcen	Wissen	Ziele/ Leitbilder für Verwaltung	< weniger relevant

Quelle: eigene Darstellung

Obwohl der Immissionsschutz von den beteiligten Akteuren häufig als „Hemmschuh“ wahrgenommen wird, konnte durch die grundlegende Einstellung des „Möglichmachens anstatt Verhindern“ innerhalb der Planungsverwaltung häufig eine gute Basis der allseitigen Kooperation gelegt werden. Das konstruktive Zusammenarbeiten von Stadtverwaltung, Unternehmen, Gutachtern und Kanzleien („miteinander, nicht gegeneinander“) wurde als förderlich beschrieben, um immissionsschutzrechtlich optimale Lösungen zu erreichen, welche den Vorstellungen der Planungsverwaltung entsprachen. Vorhabenträger waren in der Regel bereit, sich auf die Lösungsvorschläge der Planungsverwaltung einzulassen (bspw. immissionsschutzfreundliche Lage von Mitarbeiterstellplätzen oder Anordnung der Gebäude auf einem Betriebsgelände).

Als bedeutender Einflussfaktor auf die Anwendung der Rechtsvorschriften hat sich zudem das *Routinehandeln* herausgestellt, das in der weitreichenden Abstimmung über ein mögliches Vorgehen besteht. Auch wenn jedes Bauleitplanverfahren auf materieller Ebene Einzelfälle zum Gegenstand hat, so läuft die Abstimmung über das Vorgehen doch jeweils nach einem sehr ähnlichen Muster ab. Zunächst werden Planungsvorhaben team-intern (d. h. innerhalb der Bauleitplanung oder des Stadtplanungsamtes) vorbesprochen. Anschließend wird sich in der Regel zunächst informell, auch ämterübergreifend abgestimmt. Bei Plänen mit starken Bezügen zum gewerblichen Immissionsschutz steht die Abstimmung mit der unteren Immissionsschutzbehörde dabei im Vordergrund. Wichtige Entscheidungen, z. B. zur Einbindung eines

Gutachters, werden hier gemeinsam besprochen. Auch andere Ämter (bspw. Wirtschaftsförderung, Rechtsamt, etc.) können eingebunden sein. Die informelle, ämterübergreifende Abstimmung wird in manchen Kommunen durch Planungskonferenzen oder Bauantragskonferenzen „formalisiert“. In einem weiteren Schritt wird sich auch mit externen Akteuren intensiv abgestimmt (bspw. Investoren, Gutachtern, etc.). Auch die Abstimmung mit (bekannten) Gutachtern läuft häufig sehr routiniert ab. Parallel zu formellen Verfahrensschritten (z. B. TöB-Beteiligung) ist die informelle Abstimmung mit relevanten verwaltungsinternen und -externen Akteuren eine häufig etablierte Praxis.

Die Wahrnehmung von insbesondere zwei verschiedenen *Risiken* beeinflusst das Handeln der Planungsverwaltungen. Einerseits gilt die Wahrnehmung einer Emission als „materielles“ Risiko, z. B. für das Wohlergehen bzw. die Gesundheit betroffener Bevölkerungsgruppen. Andererseits ist es das „planerische“ Risiko fehlerhafter bzw. nicht rechtssicherer Pläne, welche das Scheitern vor Gericht oder gar Regressansprüche zur Folge haben könnten. In den Kommunen ist dabei die Wahrnehmung zu beobachten, dass durch die umfassenden und komplexer werdenden Vorgaben des Immissionsschutzes zwar das „materielle“ Risiko der Immissionseinwirkungen eingedämmt wird, diese gleichzeitig aber auch dazu führen, dass das Risiko der Rechtsunsicherheit präsenter wird. Kaum eine Planung kann demzufolge bis „in jedes Detail“ rechtssicher erfolgen.

In den Planungsverwaltungen war zumeist eine enge *Zusammenarbeit mit den Behörden der eigenen Stadt* zu beobachten. In den meisten Kommunen gehören der Planungsverwaltung neben der Bauleitplanung weitere assoziierte Planungsbereiche, wie Stadtentwicklung/Stadterneuerung, Verkehrsplanung, etc., an. Informelle Abstimmungen besitzen hier einen fast institutionalisierten Charakter (vgl. *Routinehandeln*). Auch mit der Bauordnung wurde häufig ein intensiver, auch informeller Austausch gepflegt. Weitere Strukturen der Zusammenarbeit bestehen bspw. zur Wirtschaftsförderung, zum Tiefbauamt oder zum Rechtsamt. Diese werden situativ intensiviert (z. B. bei GE-Bebauungsplänen mit der Wirtschaftsförderung). In Kommunen mit vielen Fällen konflikträchtigen räumlichen Situationen bzw. Planungen intensiviert sich insbesondere auch der Austausch mit dem Rechtsamt („Dauerabo“). In größeren Kommunen findet teilweise auch unabhängig von konkreten Vorhaben ein Austausch statt (z. B. Mitteilung über bestimmte Rechtsprechungen durch das Rechtsamt).

Die *Zusammenarbeit mit den Immissionsschutzbehörden* kann ebenfalls als sehr relevanter Einflussfaktor auf die Anwendung entsprechender Rechtsvorschriften ausgemacht werden. Auch unabhängig der formellen Beteiligung bestehen zumeist intensive Kontakte des Austausches, insbesondere wiederum in Kommunen mit hohem Handlungsdruck und mehreren konflikträchtigen Planungen. Der Austausch kann dabei prinzipiell die gesamte Bandbreite der fachlichen Inhalte des Immissionsschutzes umfassen, häufig sehr institutionalisiert ist die Zusammenarbeit zwischen Planungsverwaltung und Immissionsschutzbehörde bei der Vergabe und Prüfung von Gutachten. Eine geringe Intensität der Zusammenarbeit zwischen Planungsverwaltung und Immissionsschutzbehörde wurde vor allem bei kleineren, kreisangehöri-

gen Kommunen beobachtet (bei zudem wenigen Planungsvorhaben und geringem Handlungsdruck war diese nochmals geringer).

Die *Zusammenarbeit mit höheren Verwaltungsbehörden* stellte sich als sehr formell heraus. Hier findet der Austausch eher schriftlich, z. B. über Genehmigungsbescheide oder Stellungnahmen statt. Persönlicher oder telefonischer Austausch findet seltener statt, zumeist nur dann, wenn „neue Dinge“ anstehen (z. B. erstmaliger Umgang mit dem Störfallschutz oder der Schallkontingentierung). Der Austausch beschränkt sich dabei aber auf methodisch-technische Fragestellungen und nimmt nicht die Form einer Beratung hinsichtlich der Entscheidungsfindung an.

Die *Zuständigkeiten* innerhalb der Planungsverwaltung für bestimmte räumliche oder inhaltliche Teilbereiche sind unterschiedlich geregelt. In den größeren Kommunen existieren teilweise räumliche Zuständigkeiten innerhalb der Bauleitplanung. Für bestimmte räumliche Teilbereiche können die Bearbeiter so ein gewisses Erfahrungswissen bezüglich der Emissionssituation vor Ort bzw. typischer Planungsanlässe und -situationen gewinnen. In kleineren Kommunen wird häufig der Reihe nach bearbeitet „was kommt“ und wer gerade Kapazitäten frei hat. Einen ausgewiesenen Experten für immissionsschutzrechtliche Fragestellungen innerhalb der Bauleitplanung gibt es in der Regel nicht (bspw. keine Planstelle). Häufig sind aber einzelne Bearbeiter innerhalb der Bauleitplanung aufgrund von Erfahrungswissen aus vorangegangenen Verfahren oder persönlichem Interesse und Engagement im Themenfeld des Immissionsschutzes besonders ausgewiesen. Darüber hinaus handelt es sich bei den behördenangehörigen Bauleitplanern aber zumeist um „Generalisten“, die verschiedene inhaltliche Belange in ihre Tätigkeit integrieren.

Eng verbunden mit dem vorgenannten Einflussfaktor ist derjenige der *Ausbildung des eingesetzten Personals*. Zwar sind in den Fallstudienstädten zumeist Stadt- oder Raumplaner in der Bauleitplanung beschäftigt, es sind aber ebenso Architekten (Städtebauer), Geographen, Bauingenieure und Verwaltungswirte tätig. Viele Interviewpartner nahmen sich selber als Quereinsteiger wahr, die sich projektbezogen immer neue Fähigkeiten aneignen mussten. Insbesondere für den Bereich des Immissionsschutzes wurde die eigenständige Aneignung von vertieften Kenntnissen als Regelfall beschrieben, da die Rechtsmaterie eine hohe Dynamik aufweise und die Inhalte im Studium kaum präsent waren. Notwendiges *Erfahrungswissen* baut sich vielfach erst durch die konkrete Anwendung im Sinne eines „learning by doing“ auf. Allerdings kann es auch nicht umfänglich vorgezuhalten werden und ist in detaillierter Form nur in Gutachterbüros, Anwaltskanzleien oder dem entsprechenden Fachamt verfügbar.

In den Fallstudienkommunen wurde in mancher Hinsicht die *Eindeutigkeit von Vorschriften und Festlegungsmöglichkeiten* bemängelt, die sich als Unsicherheit, teilweise auch als Hemmnis auf die Anwendung der Rechtsvorschriften auswirkt. Zwar nehmen die Hinweise bspw. zur Auslegung von unbestimmten Rechtsbegriffen (durch die Rechtsprechung), zum methodischen Vorgehen und zu Festlegungsmöglichkeiten (z. B. durch Leitfäden) stetig zu, jede einzelne Planungssituation stellt aber auf materieller Ebene zunächst einen Einzelfall dar, auf die mit einem sehr spezifischen Vorgehen reagiert werden muss. Auch größere Kommunen betreten immer

wieder „Neuland“ in der Anwendung der Rechtsvorschriften. Insbesondere wird es als hinderlich empfunden, dass unterschiedliche Bewertungsmaßstäbe an unterschiedliche Schallquellen und den Umgang damit angelegt werden („erhöhte Komplexität“). Aus Sicht der Kommunen ist eine Harmonisierung dringend notwendig (vgl. *Technische Regelwerke*). Sehr konkret wird die Flexibilisierung der TA Lärm eingefordert, um das „Dogma“ der anlagenseitigen Konfliktbewältigung zu überwinden. Die notwendige „Verlagerung“ der Konfliktbewältigung in passive Maßnahmen würde dabei wohlwissend in Kauf genommen, da sie neue Handlungsspielräume für die Innenentwicklung eröffnet. In diesem Zusammenhang wird auch eine Klärung bezüglich der bisher nicht beantworteten Frage der Zulässigkeit von Lösungen wie dem Hamburger Fenster erwartet (vgl. *Technische Regelwerke*).

Besonders großen Einfluss auf die Anwendung der Rechtsvorschriften des Immissionsschutzes in der Planungspraxis besitzen *Fachgutachter*. Sowohl im Bereich des Gewerbelärms als auch des Störfallschutzes nehmen Planungsverwaltungen regelmäßig die Dienste der Gutachter in Anspruch. Der Leistungsumfang der Fachgutachter ist dabei beträchtlich; beginnend bei der Abstimmung über den Umfang des Gutachtens, über bspw. die Festlegung relevanter Immissionsorte, die Einstufung vorhandener Wohnbebauungen, die schalltechnischen Berechnungen bis hin zu Empfehlungen zum Umgang mit immissionsschutzrechtlichen Konflikten. Der Fachgutachter wird in der Regel von der Planungsverwaltung in Abstimmung mit der unteren Immissionsschutzbehörde ausgewählt. Häufig trifft aber auch ein Vorhabenträger die Auswahl des Gutachters. Zwar wechseln die Gutachter, die Anzahl der in Frage kommenden Büros ist jedoch überschaubar, so dass häufig die „Üblichen“ engagiert werden.

Die Gutachten werden in vielen Fällen im persönlichen Gespräch mit der Planungsverwaltung abgestimmt. In den Kommunen (entweder im Planungsamt oder der Unteren Immissionsschutzbehörde) wird das Gutachten auf Plausibilität, nicht aber im Detail geprüft. Den Empfehlungen der Gutachter wird sehr häufig umfassend gefolgt. Nur in sehr wenigen Fällen wurde in den Fallstudien zu erkennen gegeben, dass in Einzelfällen von den Empfehlungen der Gutachter geringfügig abgewichen wurde. Viele Kommunen betonten, die Berechnungen methodisch (auch physikalische oder chemische Grundlagen) nur ansatzweise nachvollziehen zu können. Die Abhängigkeit von der Vorgehensweise des Gutachters bzw. der Qualität des Gutachtens kann somit als hoch bezeichnet werden.

In den Fallstudien stellte sich heraus, dass viele Kommunen ausreichende *Informationen über Emissionen* besitzen, bspw. einen guten Überblick über die emittierenden Betriebe haben. Konflikträchtige Planungen können anhand vorhandenen Erfahrungswissens über Emissionsquellen und Ortskenntnisse bereits frühzeitig identifiziert werden. Eine Ausnahme bildete bis vor einigen Jahren die Störfallbetriebe. Inzwischen besitzen die von Störfallbetrieben betroffenen Kommunen aber zumindest Kenntnis über Anzahl und Lage im Stadtgebiet. In Einzelfällen gehen Kommunen strategisch an die Ermittlung der Emissionen im Stadtgebiet heran (gesamtstädtischer Schallimmissionsplan zusätzlich zur Lärmkartierung nach EU-Umgebungslärmrichtlinie, stadtweite Gutachten zu angemessenen Abständen der Störfallbetriebe). Entsprechende Informationen werden dann ämterübergreifend zur

Verfügung gestellt. Im Detail fehlt es den Kommunen allerdings häufig an unmittelbar verfügbaren Kenntnissen bzgl. Emission bzw. potenzieller Emissionen. Da auf den genehmigten und nicht das derzeit ausgeschöpfte Niveau an Emissionen abgestellt werden muss, stellen bspw. auch weitreichende Altgenehmigungen von Betrieben ein Problem dar, welche zu einem Mehraufwand der (gutachterlichen) Ermittlung eines anzusetzenden Emissionsniveaus führt. Auf zentrale Auskunftssysteme höherer Verwaltungsbehörden (z. B. „ISA – Informationssystem Stoffe und Anlagen“ sowie „KABAS – Kartographische Abbildung der Betriebsbereiche und Anlagen nach Störfallverordnung“) haben die Planungsverwaltungen teilweise nur einen eingeschränkten Zugriff, der lediglich den Standort der emittierenden Betriebe umfasst. Notwendige Informationen werden teilweise auch über Messungen und Unternehmensbefragungen eingeholt

5 Methodische Reflexion kommunaler Fallstudien

Die Zusammenarbeit zwischen Planungswissenschaftlern und Planungspraktikern ist ein kontinuierliches Diskussionsthema (Durning 2004; Davoudi 2015; Hurley et al. 2016). Kritische Fragen werden umso schwieriger greifbar, wenn der Bezugsrahmen darüber hinaus auf die Frage der Verbindungen zu Planungstheorien eingeht (Balducci und Bertolini 2007; Hellmich, Lamker und Lange 2017). Gerade Grundlagenforschung wagt hier in der räumlichen Planung immer einen Spagat. Unabhängig von tiefergehenden Diskussionen in dieser Richtung zeigt das Projekt IRIS zunächst grundlegende Herausforderungen und Problemlinien ebenso wie den großen Mehrwert auf, wenn grundlagenorientierte Forschung auf die Planungspraxis trifft. Insgesamt muss vor diesem Hintergrund ein doppeltes Fazit dazu gezogen werden: es ist möglich, mit Planungspraktikern auch über abstraktere Fragestellungen zu diskutieren. Aber nicht mit allen Personen gleichermaßen und vor allem nur in begrenztem zeitlichen Umfang.

Die grundsätzlich positive Einschätzung wissenschaftlicher Forschung deckt sich mit anderen aktuellen Studien in Deutschland (Hellmich, Lamker und Lange 2017). Für die Fallstudien wurden insgesamt 21 Städte zwischen 3. Mai und 17. Oktober 2016 angefragt, woraus 14 Zusagen zur Teilnahme ergangen sind (66,7 %) ⁵. Die Interviewtermine lagen zwischen 27.06.2016 und 25.10.2016. In allen Fällen waren die Zusagen mit Nachfragen und Erläuterungen durch das Projektteam verbunden. Gründe für längere Diskussionen vor einer Zusage waren vor allem knappe Ressourcen und verschiedene Zuständigkeiten über das angefragte Amt hinaus. Hinzu kamen eine insgesamt sehr hohe Arbeitsbelastung, Ferien- und Urlaubszeiten sowie politische Wahlen. Im längsten Fall hat es drei Monate bis zu einer finalen Entscheidung gedauert. Als Grund für die Nicht-Teilnahme wurde vor allem mangelnde zeitli-

⁵ Eine weitere Fallstudie wurde im Frühjahr 2017 ergänzt.

che Ressourcen (fünf Städte) genannt. In einem Fall wurde aufgrund von Personalwechseln und der Neueinarbeitung von Mitarbeitern kein Interview ermöglicht. In einem weiteren Fall einer Kleinstadt ist bis zum Ende des o. g. Zeitraums kein Kontakt für eine Zu- oder Absage zustande gekommen. Hier wurde nach fünf Wochen auf weitere Kontaktversuche verzichtet.

In allen Fällen ist eine Absprache telefonisch erfolgt. Direkte Zusagen per E-Mail auf die erste Anfrage sind nur von zwei Städten erfolgt. Die Bereitschaft zur Teilnahme der Städte scheint nicht abhängig von der Stadtgröße oder der Größe des Stadtplanungsamts und den Personalkapazitäten in Bauleitplanung und Immissionsschutz zu sein.

Grundsätzlich schwieriger war die Ansprache in Süddeutschland, einfacher in Nord- und Westdeutschland. In Ostdeutschland war für mehrere Städte die Zusammenarbeit mit einer Universität noch ungewohnt und jenseits bisheriger Erfahrungen.

Das Ziel des Projekts war es, mit mehreren unterschiedlichen Personen aus Bauleitplanung und Immissionsschutz zu sprechen und bei Bedarf auch darüber hinaus relevante Akteure einzubeziehen. Das hat folgende Vor- und Nachteile offenbart:

- Die breite Fragestellung des Projekts ist interessant für die Praxis in der Bauleitplanung und Immissionsschutz, sofern hier eine enge Zusammenarbeit erfolgt.
- Sehr hilfreich war die Vorbereitung der Gespräche anhand von konkreten Beispielen aus dem Arbeitsalltag der Interviewpartner. Die Beispiele haben einen guten Einstieg in die Probleme und Herangehensweisen ermöglicht. Die offene Diskussion des konkreten Beispiels hat es dennoch nicht behindert, alle Einflussfaktoren entsprechend des Interviewleitfadens abdecken zu können. In mehreren Fällen sind zusätzliche aktuelle – auch öffentlich oder planerisch sehr kritische – Pläne innerhalb der Interviews hinzugezogen worden.
- Die Auswahl der Städte deckt eine große Bandbreite unterschiedlicher Rahmenbedingungen, Handlungssituationen und Festlegungen ab. Auf der anderen Seite führt das dazu, dass auch viele Routine-Fälle diskutiert wurden, in denen übliche Lösungen implementiert wurden, die keinen ‚Leuchtturm-Charakter‘ haben.
- Die ersten Anfragen haben unmittelbar gezeigt, dass mehrere Einzelinterviews aus zeitlichen Gründen nicht infrage kommen. In allen Fällen wurden daraufhin Gruppeninterviews mit zwei bis sechs Personen vereinbart, die mehrere Hierarchie-Ebenen und Tätigkeitsschwerpunkte abdeckten.
- In den Gruppeninterviews haben sich die Planer in fast allen Terminen mehr Zeit genommen als zunächst vereinbart war. Die meisten Interviews haben eine Netto-Länge von ca. zwei Stunden erreicht. Angesichts der komplexen Einflussfaktoren hat sich die Entscheidung positiv ausgewirkt, die Interviews mit zwei Personen aus dem Projektteam vorzubereiten und durchzuführen. Die Arbeit mit individuellen Beispielen bedeutete, dass die Reihenfolge und der Umfang der Diskussion einzelner Einflussfaktoren in jedem Interview unterschiedlich war und so das individuelle Bild der Rechtsanwendung und Rechtsauslegung deutlicher wurde.
- Für weitere Akteure (z. B. Wirtschaftsförderung, Industrie- und Handwerkskammern) sind nur Teile der Fragestellungen des Projekts relevant.

- Anforderungen an Anonymisierung und Datenschutz machen es kaum möglich, ohne Konflikte mit mehreren Akteuren über die gleichen Beispiele zu sprechen.

In allen Städten wurde ein großes Interesse daran deutlich, einen aktuellen Überblick über Handlungsmöglichkeiten zu erhalten. In telefonischen Gesprächen war die Terminvereinbarung meist unproblematisch, hat aber oft mehrere aktive Nachfragen seitens des IRIS-Teams und weitere Abstimmungen innerhalb der Verwaltungen der Städte erfordert. Gerade die Auswahl von Städten abseits großer bekannter „Leuchttürme“ im Sinne weit rezipierter Best-Practice-Beispiele zeigt, dass es ein Interesse gibt, Anforderungen des gewerblichen Immissionsschutzes besser zu verstehen. Aber auch, dass vielfältige Rahmenbedingungen vor Ort dazu führen, dass Lärm- und Störfallvorsorge nur zwei unter sehr vielen Themen in der Planung und Abwägung sind. Das Thema ist so beispielsweise nicht dazu geeignet, in einer größeren Anzahl von Städten mehrere einzelne Interviews mit Planern zu führen. Die dafür notwendigen zeitlichen Ressourcen hätten die besuchten Städte für das Thema nicht zur Verfügung stellen können. Kein vereinbarter Termin wurde abgesagt oder verschoben. Eine vertiefte Analyse in dieser Richtung wäre in Einzelfallstudien und mit konkreten Problemlagen vor Ort denkbar.

Inhaltlich kann kein Bezug zwischen Bereitschaft zur Teilnahme und politischen Diskussionen in den angefragten Städten gezogen werden. Die Bereitschaft zur Teilnahme scheint nicht unmittelbar mit einem hohen oder niedrigen Problemdruck zu korrelieren. Gewerbelärm wird als Problematik in der Planung als sehr relevant wahrgenommen, obwohl sich die öffentliche Diskussion eher um Verkehrslärm kümmert. Kleine Städte haben in der Ansprache ein pragmatisches Vorgehen gezeigt. Sie sind sich vieler Probleme bewusst, haben aber keine Ressourcen, diese anzugehen – die Teilnahme als Interviewpartner war für zwei Städte damit nach eigener Aussage ‚Neuland‘. Viele Planer sehen den Schutz vor Gewerbelärm und die planerische Störfallvorsorge nur sehr eingeschränkt im Bereich des eigenen Abwägungsspielraums und waren deshalb zurückhaltend dazu, welchen Vorteil sie selbst aus der Mitarbeit im Projekt ziehen können.

Darüber hinaus sind folgende kleinere Aspekte in der Ansprache von Städten aufgefallen:

- Ein versandtes Arbeitspapier mit einer Kurzauswertung der Onlinebefragung wurde weitgehend wahrgenommen – die gleichzeitige Einladung zur Teilnahme als Fallstudienstadt dafür seltener.
- Die kurze und direkte Ansprache ist hilfreicher. In der Ansprache sollte direkt klarwerden, um welchen Zeitaufwand es geht und welche Personen beteiligt sein sollen. Erläuterungen in einer E-Mail werden wenig wahrgenommen.
- Die Ansprache muss verdeutlichen, dass es sich um ein Forschungsprojekt handelt und kein studentisches Projekt oder eine Abschlussarbeit. Hinweise auf Geldgeber sind hilfreich.
- Eine persönliche Verbindung zur Universität als Ausbildungsstätte oder zu ehemaligen Kolleginnen und Kollegen z. B. aus dem städtebaulichen Referendariat ist sehr hilfreich.

- Die Ansprache durch Projektleitung oder promovierte Mitarbeiter ist am effektivsten.

Für alle Fallstudienstädte war die Frage der Anonymisierung der Teilnahme sehr relevant. In den ersten Anfragen wurde das zunächst nicht so gesehen. In den Interviewterminen haben viele aber doch Beschränkungen bezüglich der Verwendung konkreter Angaben und Informationen eingebracht. Die Zusage zu einem Interviewtermin ist in mehreren Städten auf Arbeitsebene erfolgt – die offizielle Teilnahme einer Stadt an einem Forschungsprojekt hätte aber auf höherer Ebene beschlossen werden müssen. Zwar wurde klar darauf verwiesen, dass alle öffentlich zugänglichen Unterlagen natürlich auch für das IRIS-Team verwendbar sind. Viele Städte hatten aber Bedenken dagegen, mit konkreten Planungsinhalten und Festsetzungen in einer Auswertung genannt zu werden. In fast allen Fällen wurde um Rücksprache gebeten, meistens erforderte eine Freigabe die Zustimmung von höherer Ebene bis hin zu den Dezernenten und/oder Pressesprechern der Stadt. Indirekt wurden auch Bedenken geäußert, dass ein solches Forschungsprojekt dazu motiviert, nach Problemen zu suchen oder mühsam getroffene Festsetzungen und Entscheidungen anzugreifen.

6 Anforderungen an die Lehre

In den geführten Interviews hat viele Planer die Frage nach Studium und Ausbildung und die für die Arbeit in der Bauleitplanung notwendigen Grundlagen beschäftigt. Studium und Lehre waren ebenso wichtige Themen in Fach- und Expertengesprächen mit Gutachtern und Wissenschaftlern. Die Wünsche und Bedarfe sind dabei zwar unterschiedlich, weisen aber auch große Schnittmengen auf. In allen Fällen bewegen sich Anforderungen entlang der Frage, inwieweit Planer vor Ort eher Generalisten oder eher Spezialisten sein sollten. Grundsätzlich sind für Klein- und Mittelstädte breite Kenntnisse und Fähigkeiten wichtiger und für vertieftes Spezialwissen wird auf externe Quellen (Kreis-, Bezirks- und Landesebene sowie Gutachter) zurückgegriffen. Nur große Städte sehen Beschäftigungsmöglichkeiten für Spezialisten zum gewerblichen Immissionsschutz. Hier wird dann auch das Problem gesehen, aufgrund von Sparzwängen in der öffentlichen Verwaltung keine angemessene tarifliche Eingruppierung vornehmen zu können. Die befragten Experten haben die Tendenz unterstrichen, dass gerade kleine Kommunen stark von externem Expertenwissen abhängig sind.

Aus allen Interviews sind folgende Tendenzen erkennbar, die an den eigenen Studienerfahrungen der Interviewpersonen oder deren Erfahrungen mit aktuellen Neueinstellungen anknüpfen:

- Die Bauleitplanung ist im Studium oft nur rudimentär verankert und es fehlt an Grundlagenwissen in den Bereichen Bau- und Planungsrecht. Spezifische Kenntnisse im Immissionsschutzrecht und den rechtlichen Festsetzungsmöglichkeiten sind selten vorhanden. Vielen fehlt die Erfahrung im Zugang zu Gesetzeskommentierungen und aktueller Rechtsprechung.

- Die ingenieurwissenschaftlichen Grundlagen kommen in vielen Studiengängen zu kurz. Planer brauchen auch technisches Wissen, welches über die Gestaltung von Prozessen hinausgeht. Gebraucht wird sowohl eine ingenieurwissenschaftliche wie eine persönliche Problemlösungskompetenz.
- Planung soll auch eine kreative Tätigkeit sein und bleiben. Es müssen mehr Grundlagen in den relevanten Rechtsbereichen gelegt werden, aber ein Planungsstudium darf kein Jurastudium werden und ist nur der Anfang⁶.
- Es gibt unterschiedliche Auffassungen darüber, wie relevant das städtebauliche Entwerfen im Studium sein sollte. Für die im Projekt IRIS bearbeiteten Fragestellungen sehen die Interviewpartner zwar Defizite, aber auch keinen akuten Handlungsbedarf⁷.

An das Studium ergeht die dreifache Anforderung:

- Planer sollen erstens technische und rechtliche Grundlagen kennen und anwenden können,
- zweitens aber auch in größeren Zusammenhängen denken und
- drittens kreative und innovative Lösungen finden.

Die befragten Gutachter und Experten sehen ebenfalls eine zu große Unkenntnis in den Kommunen und eine falsche Schwerpunktsetzung in der Ausbildung im Hinblick auf die komplexen Fragestellungen im Bau-, Planungs- und Immissionsschutzrecht. In dem Zusammenhang verweisen viele Interviewpartner auf die besondere Bedeutung der Erfahrung im Beruf, die nicht durch das Studium vorweggenommen werden kann. Mehrere weisen auf die schnelllebige Zeit hin und die Vielfalt neuer Anforderungen⁸. Das Hochschulsystem bleibt für viele verwirrend. Sowohl die Vielzahl unterschiedlicher Studiengänge wie auch die Aufteilung zwischen Bachelor- und Masterabschluss bringen Schwierigkeiten mit sich, um die Fähigkeiten von Bewerbern einschätzen zu können⁹.

7 Offene Fragen für Wissenschaft und Praxis

Nach Abschluss der empirischen Arbeit und Richtung Ende des Forschungsprojekts bleibt sowohl weiterer Unterstützungsbedarf der Städte sowie offene Fragen für Wissenschaft und Praxis. Wenn die Rechtsanwendung vor Ort zukünftig effizienter und effektiver gefördert werden soll, müssen sich Vorschläge hierauf beziehen und die Balance finden zwischen einerseits hilfreichen Vorgaben, andererseits aber auch der Berücksichtigung der großen Vielfalt in allen deutschen Städten.

⁶ Statement eines Planers: „Ja klar, am Ende der Ausbildung ist man jetzt noch nicht fertig“.

⁷ „...das haben die Leute nachher nie wieder getan.“

⁸ „Das sind solche Sachen, wo ich sagen würde, dass man nicht mehr alles wissen kann, dafür ist die Zeit zu schnelllebig und es passieren zu viele Veränderungen.“

⁹ „Können wir den als Ingenieur ansehen oder nicht?“

In der Breite der Fallstudienstädte haben sich sowohl individuelle Unterstützungsbedarfe wie gemeinsame Anliegen gezeigt. Bis auf eine Stadt haben alle konkrete Problemlagen und Unterstützungsbedarfe benannt. In mehreren Städten wurde folgender Unterstützungsbedarf benannt:

- Aufbereitung guter Beispiele für den konkreten Einsatz von Planungsinstrumenten,
- Stärkung der Abwägung in der Bauleitplanung,
- Entwicklung von Wegen zum Erfahrungsaustausch auf der Arbeitsebene (inter- und intrakommunal) und
- Betrachtung und Kommunikation der Wechselwirkungen von Lärmarten.

Festsetzungsmöglichkeiten wie Schalleistungspegel sind für viele Städte noch Neuland, während bei der Festlegung von passiven Schallschutzmaßnahmen die Rechtssicherheit viele Städte umtreibt. In vier Städten wurde der deutliche Wunsch geäußert, mehr konkrete Beispiele zu erhalten, wo, wie und mit welchen Einschränkungen sie Instrumente in der Bauleitplanung einsetzen können. Der Abstand zwischen den abstrakten Gesetz- und Regelwerken und der Praxis im Planungsverfahren wird als zu groß empfunden. Hier geht es einerseits um bessere fachliche Unterstützung, aber auch um stärkere Rückendeckung durch höhere Ebenen der Verwaltung und weitere Fachbehörden (z. B. als Kompensation für aufgelöste staatliche Umweltämter) bei der Anwendung.

Zugleich wurde der Wunsch deutlich, die Spielräume der planerischen Abwägung zu stärken (vgl. Kap. 2.1). Die bestehenden Rechtsvorschriften werden als starr empfunden und rücken die planerische Kernaufgabe der Vorbereitung *politischer* Entscheidungen im Rahmen der Abwägung in den Hintergrund. Mehr situationsbezogene Flexibilität bei der Arbeit mit Grenz- und Orientierungswerten wird hier als hilfreich erachtet. In diese Richtung gehen auch Wünsche zur Entfeinerung der Bauleitplanung und der Konzentration auf ihre integrierenden Kernfunktionen: „die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde [...] vorzubereiten und zu leiten“ (§1 Abs. 1 BauGB) sowie „die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen“ (§1 Abs. 7 BauGB). Die Integration vieler fachplanerischer und fachpolitischer Anforderungen – beispielsweise auch zu Klimaschutz und Klimaanpassung – führt schnell zur Überforderung in der Umsetzung. Oder, wie es ein Planer formuliert hat: „Ein Bebauungsplan kann die Welt nicht retten“.

In allen Fallstudienstädten haben sich spezifische Strukturen herausgebildet, wie behördenintern zusammengearbeitet wird. In der Breite besteht hier ein Interesse daran, neue Strukturen zu entwickeln und zu testen bzw. von den Erfahrungen anderer Städte zu lernen. Für viele Kommunen stellen externe Fortbildungen einen zu hohen finanziellen oder zeitlichen Aufwand dar. Hier gibt es erste gute Erfahrungen mit ‚In-House‘-Seminaren, die an den konkreten Problemlagen einer Stadt anknüpfen und die zuständigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter einbezieht. Bisher gibt es solche niedrigschwelligen Angebote kaum oder die Einladung von Experten überfordert wiederum die finanziellen Möglichkeiten.

Im Querschnitt aller Fallstudien ist die Frage sehr relevant, warum unterschiedliche Lärmarten (Verkehr, Gewerbe, Freizeit, Flugverkehr) unterschiedlich behandelt werden. Planerinnen und Planer sehen sich in Erklärungsschwierigkeiten, wie Lärmarten zusammenwirken auf die gesundheitliche Belastung der Bevölkerung und wie sie die unterschiedlichen Herangehensweisen kommunizieren können. Dabei schwingt der Wunsch mit, den Belang der gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse in der planerischen Abwägung stärker zu gewichten und die darauf wirkende Belastung in den Vordergrund zu stellen, statt nach der Art des Lärms zu unterscheiden. Hier wünschen sich Kommunen auch mutige und innovative Lösungen, die über diese Trennung hinwegdenken.

Von mehr als einer Stadt als Unterstützungsbedarf benannt wurde zudem:

- Neue und innovative Lösungen für das Wohnen in der Innenstadt entwickeln,
- Spezifika kleinerer Städte stärker berücksichtigen und
- Mehr Aktivität von höheren Verwaltungsebenen einfordern.

Das „Neue Zusammenleben in der Stadt“ (BMU 2015) beschäftigt viele Städte in ihrer Bauleitplanung. Viele sind aber auch noch auf der Suche nach geeigneten Lösungen für den Einsatz der Gebietskategorie des „Urbanen Gebiets“ (vgl. Kap. 8). Insbesondere die Auflösung von Zielkonflikten zwischen Klimaschutz, Klimaanpassung auf der einen Seite sowie Innenentwicklung und Flächensparen auf der anderen Seite beschäftigt viele Planungsverwaltungen.

Die Spezifika kleiner Städte sind in den vorhandenen Unterstützungsangeboten oft nicht ausreichend abgebildet. Selbst in Städten bis über 100.000 Einwohnern hängen relevante Aufgaben wie die Untere Immissionsschutzbehörde ausschließlich an Einzelpersonen. Dadurch gibt es hier auch andere Möglichkeiten, sich technisches und rechtliches Wissen anzueignen, als in großen Verwaltungen. Dazu gehört für viele auch die Frage nach Wegen der Qualitätskontrolle innerhalb der bestehenden Strukturen. Hier fühlen sich Städte aller Größenklassen oft von höheren Verwaltungsebenen alleine gelassen.

Als Grund haben mehrere Städte benannt, dass sich dort niemand in die Bauleitplanung einmischen und „die Finger verbrennen“ möchte. Das ist einerseits nachvollziehbar und auch aus Sicht der Planerinnen und Planer vor Ort sinnvoll. Aber in kritischen Fällen steht die Bauleitplanung zu oft alleine gegenüber divergierenden Belangen von Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft da und kann mit weichen Empfehlungen höherer Ebenen nur schwer arbeiten.

Zuletzt gibt es eine Reihe von individuelle Anforderungen, die von einzelnen Städten benannt wurden:

- Leitfäden daran anpassen, dass Fachwissen in den Kommunen oft nicht in allen Themen in gleicher Tiefe vorhanden ist,
- „Harte Lösungen“ im Bestand durchdenken,
- Bauleitplanung ohne nicht-öffentliche DIN-Normen und unverständliche technische Regelwerke denken,
- Risiko in der Bauleitplanung von philosophischer und moralischer Seite aufarbeiten („Was ist *Erfolg* im Immissionsschutz?“).

Die befragten Planungsakteure in den Städten beschäftigen also auch tiefer gehende bis zur Selbstreflexion gehende Fragen, die Bauleitplanung anders denken oder begründen können. Wissenslücken für die Wissenschaft

Für die wissenschaftliche Forschung haben sich im Laufe der Recherchen und der empirischen Studien Wissenslücken aufgezeigt, zu denen es bisher nur wenige oder keine aktuellen Ausarbeitungen gibt. Die größten Bedarfe für die Erweiterung des wissenschaftlichen Wissens sind dabei in den Bereichen:

- Gesundheit und gesundheitliche Risiken (durch Lärm),
- Politikwissenschaftliche Implementationsforschung,
- Auflösung von Ziel- und Nutzungskonflikten,
- Organisations- und Entscheidungsstrukturen,
- Orte der Entscheidung,
- flexible Gestaltung formaler Planungsinstrumente und
- Individuelle und persönliche Faktoren im Planungsalltag

Die Frage, wie gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse ausgestaltet werden sollen, ist nicht zuletzt durch die Diskussion um das „Urbane Gebiet“ wieder auf die Agenda gehoben worden (vgl. Kap. 8). Auch darüber hinaus geht es um eine differenzierte Antwort darauf, wie planerische Vorsorge vor Gesundheitsrisiken mit den Instrumenten der Bauleitplanung am besten möglich ist. Die übergreifende Betrachtung von Lärmarten ist dafür ein wichtiger Ansatzpunkt. Zur Umsetzung und Wirkung von Rechtsvorschriften gibt es eine begrenzte Zahl von Studien vor allem aus den 1980er- und 1990er-Jahren. Das Projekt IRIS bietet einen Auftakt zur Aktualisierung anhand gezielt ausgewählter Vorschriften und ihrer Diffusion in die Planungspraxis, beispielsweise von Schalleistungspegeln oder den Veränderungen durch das „Urbane Gebiet“.

Grundlegende Fragen stellen sich dahingehend, wie Ziel- und Nutzungskonflikte in integrierenden Plänen aufgelöst werden können. Intensive Forschung hat zu – aus Sicht der Praxis – widersprüchlichen Empfehlungen geführt. Beispielsweise Freihaltung von Flächen als Maßnahme der Klimaanpassung vs. Verdichtung und Innenentwicklung als Maßnahme zur Schaffung von Wohnraum oder zur Reduzierung des Flächenverbrauchs im Sinne einer nachhaltigen Entwicklung. Neue Aktualität bekommen diese Fragestellungen vor dem Hintergrund des Wiederauflebens urbaner Produktion. Neben den inhaltlichen Fragen gerät dann auch die Frage geeigneter Organisations- und Entscheidungsstrukturen in den Vordergrund. Die Praxis in den Fallstudien hat eine große Bandbreite offenbart, die in der wissenschaftlichen Forschung bisher nur begrenzt systematisch adressiert wird. Planung sieht sich grundsätzlich in einer entscheidenden Funktion für die räumliche Entwicklung unserer Städte und Regionen – wie aber können Planerinnen und Planer angesichts globaler Transformation, komplexer Rechtsvorschriften und fortschreitender Individualisierung und Digitalisierung der Gesellschaft noch in einer Schlüsselstelle bleiben und Veränderungen ‚anführen‘?

Die Forschung zu Gewerbelärm und Störfallschutz hat sehr prägnant die Frage nach den tatsächlichen Orten der Entscheidung offenbart. Findet die Prüfung und Entscheidung über Alternativen noch in der Planungsverwaltung und politischen Gremi-

en statt, oder verschiebt sich die Macht der Entscheidung bereits zugunsten von Gutachtern, Rechtsanwälten und Gerichten? Damit einher geht die Frage danach, wie formelle Planungsinstrumente flexibel gestaltet werden können, aber trotzdem rechtssicher bleiben. Auf diese Frage sehen viele Städte keine Antwort und auch die Wissenschaft löst das Problem bisher oft eher durch komplexere Verfahren oder die Ergänzung informeller Schritte und Instrumente.

Auf der Mikroebene existieren sowohl für Deutschland wie auch international kaum aktuelle Studien über individuelle und persönliche Faktoren von Planenden in ihrem Alltag. Motivationen und Emotionen werden eher ausgeblendet, als vertiefend untersucht. Ansätze bietet beispielsweise die planungskulturelle Forschung. Wie autonom oder wie abhängig handeln Planer tatsächlich? Welche Wertvorstellungen leiten sie und was treibt ihr Handeln an? Die hohe Abhängigkeit des gewerblichen Immissionsschutzes von Einzelpersonen und deren individuellem Engagement lenkt darauf hin, auch diese Faktoren in der Wissenschaft vertieft zu untersuchen.

Zuletzt stellt sich eine übergeordnete Frage: warum sind der planerische Schutz vor Gewerbelärm und die Störfallvorsorge nur punktuell Bestandteil öffentlicher Diskussionen und Konflikte? Eine politisch geführte Diskussion über erträgliche Belastungen wurde selten beobachtet. Unter den hier untersuchten Aspekten kritische Bauungspläne werden kaum mit öffentlichen Stellungnahmen oder Kritik bedacht – von einzelnen prägnanten Fällen abgesehen. Sind die Rechtsvorschriften und das planerische Vorgehen zu komplex für diese grundlegenden Diskussionen?

8 Aktueller Diskurs: Urbanes Gebiet (MU)

Kaum ein Thema spiegelt das für und wider städtebaulicher Entwicklung wieder wie der Aspekt der Nutzungsmischung. „Hitzige Debatten und wohltemperierte Analysen zu Mischung und Trennung von Funktionen und Nutzungen sowie von sozialen Schichten ziehen sich durch die Geschichte der modernen Stadtentwicklung“ (MBWSV NRW 2015). Im Wesentlichen werden in der Diskussion die Vor- und Nachteile der Nutzungsgemischten Stadt gegenübergestellt wie soziale Durchmischung, Urbanität und Stadt der kurzen Wege im Verhältnis zu den nachteiligen Wirkungen, die sich durch ein enges Nebeneinander von störanfälligen und störintensiven Nutzungen ergeben. Diese Wirkungen beschreiben vor allem die immissionsschutzrechtliche Situation (Luft-/Lärmbedingungen) in Quartieren, welche mit dem negativ besetzten Begriff der Gemengelagen umschrieben wird. Gemäß Nr. 6.7 der TA Lärm sind Gemengelagen geprägt durch das Aneinandergrenzen von gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuschauswirkungen vergleichbar genutzter und zum Wohnen dienender Gebiete.

Der seit 1974 geltende Trennungsgrundsatz im Immissionsschutz- und auch Planungsrecht verpflichtet planende Städte und Gemeinden dazu, sich gegenseitig ausschließende Nutzungen wie Wohn- und Gewerbegebiete räumlich voneinander zu trennen, um schädliche Umwelteinwirkungen auf schutzwürdige Nutzungen zu vermeiden. Die damit verbundene planerische Vorsorge vor schädlichen Umwelteinwirkungen kann als ein Grundpfeiler des Umweltrechts gesehen werden. Es entwickelte

sich aus der Erkenntnis heraus, dass die Sanierung bereits eingetretener Umweltschäden in der Regel erheblich teurer ist als Maßnahmen zur Vorsorge vor Umweltschäden. Gegenüber dem Gefahrenschutz zieht die Vorsorge auch solche Schadensmöglichkeiten in Betracht, für die noch keine Gefahr, sondern nur ein Gefahrenverdacht oder ein Besorgnispotenzial besteht.

Im Fortlauf der Anwendung des Trennungsgrundsatzes in der planerischen Praxis wurde deutlich, dass eine konsequente Verwirklichung des Prinzips der Nutzungstrennung an Grenzen stößt. Erstens folgt aus ihm ein hoher Flächenverbrauch mit einer in einem dicht besiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland unvermeidlichen Zersiedlung der Landschaft. Zweitens forciert die Nutzungstrennung ein intensives Verkehrsaufkommen, bspw. von Pendlern sowie von gewerblichem Zu- und Ablieferverkehr, so dass das planerische Ziel einer Stadt der kurzen Wege durch Funktionsmischung als Gegenprinzip gegenüber dem Trennungsgrundsatz Grenzen ziehen kann. Dolde hat bereit 1981 darauf hingewiesen, *„daß vorhandene Gemengelagen, Einschränkung des Landschaftsverbrauches und andere gewichtige städtebauliche Belange Ausnahmen rechtfertigen und daß der Konflikt auch durch das erweiterte städtebauliche Instrumentarium gelöst werden kann, z. B. durch Gliederung der Baugebiete und Vorkehrungen zum Schutz gegen schädliche Umwelteinwirkungen, z. B. Festsetzung von Lärmrichtwerten“* (Dolde 1981: 1929).

Wie im Kapitel 4.2 dargelegt, wurde im Forschungsprojekt IRIS eine quantitative Befragung aller deutschen Städte ab 20.000 Einwohnern (Rücklauf: 109 Städte) durchgeführt und ausgewertet. Mit wenigen Ausnahmen beschäftigt das Thema Nutzungsmischung und Gewerbelärm die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bauleitplanung in allen deutschen Städten. Fast ein Viertel (24,1 %) hat viele Gemengelagen im eigenen Stadtgebiet, in denen Konflikte mit Gewerbelärm bestehen (vgl. Abb. 16, Kap. 4.2.1). Nur 5,6 % hat wenige oder gar keine entsprechenden Lagen.

Für 25,5 % werden Konflikte mit Gewerbelärm ausschließlich in der Bauleitplanung gelöst, 66,0 % verlagern die Regelung von Nutzungskonflikten in das Genehmigungsverfahren, wenn konkrete vorhabenbezogene Regelungen erforderlich sind. Die Gliederungsmöglichkeiten nach §1 Abs. 4-10 BauNVO werden von 70,7 % häufig genutzt, um Konflikte mit Gewerbelärm zu bearbeiten.

Im Rahmen der Interviews, die in der zweiten Hälfte 2016 stattfanden, wurde mit den Interviewpartnern auch die seit März 2017 nun auch verabschiedete BauGB- und BauNVO-Novelle zur Einführung der Nutzungskategorie „Urbanes Gebiet (MU)“ diskutiert. Vor allem die Interviewpartner aus den Großstädte über 250.000 Einwohnern sehen einen Bedarf die Einführung von Urbanen Gebieten. Die untersuchten Klein- oder Mittelstädte sehen durch den neuen Gebietstyp keine Unterstützung im Umgang mit planerischen Immissionsfragen oder die Bedeutung für die eigene Praxis ist noch unklar (vgl. Lamker, Rüdiger, Schoppengerd 2017). Großstädte erwarten städtebauliche Vorteile durch höhere Dichten, die sich damit auch den Situationen in zentralen Bestandsquartieren angleichen. Gleichzeitig erhofft sich die Praxis aber auch eine Erleichterung im planerischen Umgang mit Immissionssituationen, vor allem in den Situationen, in denen eine Ausweisung als „Allgemeines Wohngebiet (WA)“ oder als „Mischgebiet (MI)“ nicht möglich ist (ebd.).

Einige Interviewpartner wiesen darauf hin, dass ggf. in Mischgebieten ein hinreichender Gewerbeanteil nicht mehr realisiert werden kann. Durch den Gebietstyp wird ein größerer Spielraum für die Innenentwicklung und den Ausbau des Wohnungsbestands erwartet.

Die geplanten Änderungen im Regierungsentwurf mit Blick auf den Schutz vor Gewerbelärm wurden von den Interviewpartnern insgesamt zurückhaltend bewertet. Zum einen wurden die neu geschaffenen Möglichkeiten als nicht ausreichend angesehen, um bestehende Lärmkonflikte zu bewältigen; zum anderen wurde die Grundkonzeption des Immissionsschutzrechts als überholungsbedürftig angesehen. Insbesondere die vorgesehenen Richtwerte für „Urbane Gebiete“ werden unter Aspekten des Gesundheitsschutzes, der Abwägung und der damit verbundenen Gewährleistung von gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse (§ 1 Abs. 6 BauGB) sehr argwöhnisch betrachtet.

Nicht nur in den Interviews ist deutlich geworden, dass sowohl die Praxis als auch die Wissenschaft der Einführung der neuen Gebietskategorie ambivalent gegenüberstehen. So betont Schmidt-Eichstaedt (2016: 955), dass die Zumutbarkeit von Immissionen in einem festgesetzten Baugebiet im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB entschieden werden sollte.

„Urbane Gebiete“ sind als neue Nutzungskategorie in der BauNVO vom Gesetzgeber eingeführt worden, um das städtebauliche Leitbild der nutzungsgemischten Stadt der kurzen Wege zu befördern und das Planen und Bauen im Bestand einfacher und flexibler machen (vgl. BMU 2015: 2). Die urbane Nutzungsmischung kann nun durch ein kleinräumiges Nebeneinander von Wohn- und Gewerbenutzung sowie (nicht großflächigem) Einzelhandel, kulturellen, sozialen und sonstigen Einrichtungen und Büros ermöglicht werden. Spielraum lässt der Gesetzgeber bei der Ausgestaltung der Nutzungsmischungen. Die planende Kommune kann dieses durch eine horizontale Gliederung des Gebäudes oder des Gebietes umsetzen. Hinsichtlich der Obergrenzen für die Verdichtung orientiert sich das „Urbane Gebiet“ an den Vorgaben in den Gewerbe- und Industriegebieten, bzw. an Kerngebieten. Auch der einzuhaltende Lärmrichtwert der TA Lärm soll auf tagsüber 63 dB (A) erhöht werden.

Die Diskussion um Nutzungsmischung und Urbanität versus funktionsgetrennter und aufgelockerter Stadt spitzt sich in der Frage von Gesundheit und Umweltgerechtigkeit zu. Neben der Charta von Athen, wo es sich um die Separierung von sich beeinträchtigenden Nutzungen ging, basiert das Leitbild der heutigen Zeit nach der Leipzig Charta von 2007 auf dem Modell der europäischen kompakten Stadt. Sie empfiehlt Wohnen, Arbeiten und Freizeit in den Städten wieder stärker untereinander zu vermischen. So sollen Städte lebendiger, spannender und sozial stabiler werden. Städte mit einer starken Mischung von Nutzungen sind ökonomisch weniger krisenanfällig. Gleichzeitig strebt die auch gesetzlich normierte Strategie der Innenentwicklung in Zeiten knapper Kassen und einer nachhaltigen Flächenpolitik bspw. die Inanspruchnahme von Brach- und Konversionsflächen an, die sich traditionell eben oft auch in sozial benachteiligten Stadtquartieren befinden. Abseits neuer Konzepte im Sinne von Gewerbe und Industrie 4.0 bringen beispielsweise Standorte für Logistikunternehmen neue oder auch alte lärmbezogene Konflikte in diese Quartiere.

Die Konsequenzen der Umsetzung der neuen Gebietskategorie und damit auch einer Veränderung der Dichte städtischer Quartiere bleiben abzuwarten. „Ob dies der richtige Schritt zu Schaffung lebenswerter ‚urbaner‘ Lebensräume ist, sollte Gegenstand einer Diskussion sein“ (Wickel 2017: 25).

9 Abschlusskonferenz und Abschlussreflexion

Unter dem Titel „Planungsalltag mit komplexen Rechtsvorschriften – Gewerblicher Immissionsschutz in der Bauleitplanung“ fand am 14. September 2017 die Abschlusskonferenz des Projekts in Dortmund statt (siehe Abb. 31). Insgesamt 80 Personen haben sich im Rückblick mit Erkenntnissen des Projekts beschäftigt, aber auch den Ausblick auf weitere Fragen und Forschungsbedarfe gewagt. Darunter waren viele Planerinnen und Planer aus Städten in Nordrhein-Westfalen, Niedersachsen, Baden-Württemberg und Bayern sowie Vertreter von Fachbehörden, Ministerien und Wissenschaftler anderer Universitäten.

Am Vormittag der Konferenz wurden aktuelle Forschungsergebnisse zum Planungsalltag zusammen mit den Erfahrungen und Restriktionen der Planungspraxis diskutiert. Meike Levin-Keitel (Leibniz Universität Hannover) hat einen Überblick über Rollenverständnisse, Wertorientierungen und Entscheidungsspielräume im Alltag von Planerinnen und Planern in deutschen Mittelstädten gegeben. Die Präsentation war die erste Auswertung einer Onlinebefragung aus einem laufenden Forschungsprojekt (gefördert durch die DFG), an der 614 Planerinnen und Planer in deutschen Mittelstädten von 20.000 bis 100.000 Einwohnern im Sommer 2017 teilgenommen haben. Im Schnitt besetzen sieben Personen ein Stadtplanungsamt und jede Person davon übt in ihrer Arbeit mehr als sieben Rollenverständnisse aus – am häufigsten als ausgleichender Moderator, Steuermann, Macher und Stabilisator. Zugleich zeigt sich aber auch ein insgesamt relativ homogenes Bild von Planerinnen und Planern. 95 % der in diesem Projekt Befragten haben Deutsch als ihre Muttersprache und mehr als 48 % sind auch in Stadt-/Raumplanung ausgebildet worden.

Abb. 31: Programm der Abschlusskonferenz

Programm

9:30 Uhr Eintreffen mit Kaffeepause

10:00 Uhr Begrüßung und Vorstellung des Projekts

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart
Technische Universität Dortmund

10:15 Uhr Key Note I: Planerinnen und Planer im Alltag – Rollenverständnisse, Wertorientierungen und Entscheidungsspielräume

Dr. Meike Levin-Keitel
und Prof. Dr. Frank Othengrafen
Leibniz Universität Hannover,
Institut für Umweltplanung

11:00 Uhr Statements: Der Alltag von Planern... aus Sicht der Praxis

Carsten Heuer
Stadt Erlangen,
Amt für Stadtentwicklung und Stadtplanung

Stefan Mundt
Freie und Hansestadt Hamburg,
Behörde für Stadtentwicklung und Wohnen

11:30 Uhr Kaffeepause

11:45 Uhr Key Note II: Städtische Transformation, Eigenarten und das Recht der Bauleitplanung

Prof. Dr. Sabine Schlacke
Westfälische Wilhelms Universität Münster,
wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung
Globale Umweltveränderungen (WBGU)

12:30 Uhr Mittagspause

13:30 Uhr Status Quo: Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Bauleitplanung

Dr. Christian Lamker, Dr.-Ing. Andrea Rüdiger,
Dipl.-Geogr. M.Sc. Raphael Sieber
Technische Universität Dortmund

14:00 Uhr Workshops

Workshop I – Gewerbelärm

Impulsvorträge:
Bernd Kögel
LÄRMKONTOR, Hamburg

Dr.-Ing. Volker Kreuzer
Stadt Gladbeck, Stadtbaurat

Moderation: Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart,
Dr.-Ing. Andrea Rüdiger

Workshop II – Störfallvorsorge

Impulsvorträge:
Jürgen Farsbotter
TÜV NORD

Dirk Kasten
Stadt Wuppertal, Ressort Bauen und Wohnen

Moderation: Prof. Dr.-Ing. Johanna Schoppengerd, Dr. Christian Lamker

Workshop III – Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

Impulsvorträge:
Prof. Dr. Claudia Hornberg
Universität Bielefeld

Dr. Joachim Hartlik
Büro für Umweltprüfungen
und Qualitätsmanagement

Moderation: Prof. Dr. Heike Köckler,
Raphael Sieber

16:00 Uhr Kaffeepause

16:15 Uhr Diskussion der Workshop-Ergebnisse

Moderation: Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart

16:30 Uhr Ende und gemeinsamer Ausklang

Quelle: eigene Darstellung

Sabine Schlacke (Wissenschaftlicher Beirat der Bundesregierung Globale Umweltveränderungen, WBGU) hat die Bauleitplanung in das weite Feld städtischer Transformation und städtischer Eigenarten eingeordnet. Die aktuellen Herausforderungen der Urbanisierung erfordern eine polyzentrische Verantwortungsarchitektur und eine Orientierung an internationalen Zielen wie den Sustainable Development Goals und dem Pariser Klimaabkommen. Zum Abschluss hat sie einen Blick auch auf die aktuellen Entwicklungen im Bauplanungsrecht (Urbanes Gebiet, §13b BauGB) geworfen. Ein normativer Kompass für Planende scheint aktueller denn je, um natürliche Lebensgrundlagen zu erhalten, Teilhabe an der städtischen Entwicklung sicherzustellen und jeweilige Eigenarten vor Ort zu fördern.

Carsten Heuer und Stefan Mundt haben im Anschluss aus ihren Erfahrungen in Erlangen und Hamburg berichtet. In Erlangen waren die Folgenutzung für das Gelände des Großkraftwerks Franken II und die Umnutzung zu einem Gewerbe- und Industriepark sowie der Siemens Campus große Themen. Das Ziel und die räumliche Not-

wendigkeit der Innenentwicklung hat hier zu einer intensiven Zusammenarbeit verschiedener Behörden und Firmen geführt, um in beschränkter Zeit Baupotenziale realisieren zu können. Zum Einsatz gekommen sind u. a. immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel (mit Richtungssektoren) sowie eine Emissionskontingentierung nach DIN 45691. Wichtig sind dabei auch klare Zuständigkeiten, Verantwortlichkeiten und Organisationsstrukturen sowie *realistische* Ziele und Zeitpläne, die eindeutig und offen gegenüber allen Beteiligten kommuniziert werden.

Planungsverfahren sind nach vorherrschender Meinung der Anwesenden fast immer durch Immissionskonflikte charakterisiert. Aus der Praxis in Hamburg hat die Hafen-City neue Lösungen hervorgebracht (vor allem das sog. „Hamburger Fenster“); das Elbinselquartier Wilhelmsburg steht beispielhaft für die Überlagerung unterschiedlicher Immissionsarten. Vereinbarungen mit Betrieben über Sicherheitsmaßnahmen und deren Sicherung über städtebauliche Verträge können aus der Erfahrung in Hamburg erfolgreiche Wege sein. Innenentwicklung, Dichte und Nutzungsmischung in einer wachsenden Stadt erfordern kreative und neue Lösungen im gewerblichen Immissionsschutz. Fachbehördliche bzw. ministerielle Hilfestellung und intensive Beratung in allen Verfahrensschritten sind wichtige Erfolgsfaktoren.

Am Nachmittag wurden die Themenschwerpunkte Gewerbelärm, Störfallvorsorge sowie gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse in drei parallelen Workshops vertieft.

9.1 Workshop Gewerbelärm

Im Workshop Gewerbelärm hat Sabine Baumgart zunächst in ihrer Einführung in den die rechtlichen Anforderungen und Handlungsspielräume für den Umgang mit Gewerbelärm in der Planung vertieft. Grundlegend ist dabei die dreistufige Unterscheidung des Projekts,

- ob Rechtsvorschriften überhaupt angewendet werden,
- ob sie in ihrer Anwendung unterschiedlich ausgelegt werden und
- ob ihre Anwendung rechtskonform oder fehlerhaft ist.

Es wird deutlich, dass die Grenzen des Spielraums vor allem im immissionsschutzrechtlichen Stufenmodell (vgl. Kap. 2) und in der sachgerechten Abwägung zu sehen sind. Bernd Kögel (LÄRMKONTOR Hamburg) hat in seinem Beitrag die Spielräume aufgezeigt, die in der Ermittlung der Lärmsituationen bestehen. Zum einen geht es um die Auslegung der unbestimmten Rechtsbegriffe sowie um die Unsicherheiten und Stellschrauben bei der Lärmberechnung, die zu unterschiedlichen Ergebnissen und Handlungsnotwendigkeiten für die Bauleitplanung führen. Er verweist auf aktuelle Beispiele, die im Zusammenspiel von Ansätzen immer individuelle Lösungsmöglichkeiten für eine konkrete Fallgestaltung sind. In der Lärmbeurteilung stellt das Überschreiten der nächtlichen Vergleichswerte ein großes Problem da. Die Lösungsmöglichkeiten hierfür sind vor allem in der Emissionskontingentierung zu suchen – was auch in vielen Fallstudien gängige und erfolgreiche Praxis war. Spielräume innerhalb der Berechnung bieten die Faktoren Lage der Immissionsorte und Prognosetoleranzen.

Volker Kreuzer (Stadt Gladbeck, Stadtbaurat) hat in der Gladbecker Planungssituation die Diskrepanz zwischen Theorie und Praxis am Beispiel der planerischen Abwägung in einer Gemengelage von Gewerbe und Kleinstsiedlung dargelegt. Die Position von Gewerbetreibenden in der Stadtgesellschaft spielt bei politischen Entscheidungen im Umgang mit Lärmkonflikten eine große Rolle.

Aus dem Projekt und der Auseinandersetzung in den Fallstudien sind Ergebnisse und Beispiele weiterer Einflussfaktoren ergänzt worden. In der Diskussion werden vor allem die Spielräume der DIN-Normen sowie der Stellenwert der Betriebe in der Stadtgesellschaft als wichtige Einflussfaktoren identifiziert. Rechtsunsicherheiten zeigen sich vor allem bei der Frage, ob und in welcher Form der passive Schallschutz Anwendung finden kann. Schwierig in der praktischen Bearbeitung bleibt die Frage, wie weit der Bestandsschutz eines Betriebes reicht und welche Anforderungen an die Informationsweitergabe von Betrieben zu stellen sind. Die Teilnehmerinnen und Teilnehmer sehen vor allem Bedarf und die Notwendigkeit, eine Rechtsklarheit der TA Lärm (passiver Lärmschutz) herbeizuführen und auf eine Streichung der Lärmpegelbereiche bei der Novellierung der DIN 4109 zu verzichten. Es sind kreative städtebauliche und bauliche Handlungslösungsmöglichkeiten gefragt und eine Orientierung der Richtwerte an gesunden Wohnverhältnissen.

Eine Abfrage unter den Teilnehmerinnen und Teilnehmern zeigt, dass der externe Einflussfaktor „Druck“ als sehr bedeutend eingestuft wird, gefolgt von den Erlassen und Regelwerken in diesem Themenkomplex. Auf der internen Seite erfahren die personellen Ressourcen die höchste Priorität. Insgesamt hat sich gezeigt, dass Veränderungen im Planungs- und Immissionsschutzrecht für die kommunale Praxis notwendig sind, um die planerische Umsetzung zu verbessern.

9.2 Workshop Störfallvorsorge

Im Workshop Störfallvorsorge hat Jürgen Farsbotter (TÜV NORD) eine Einführung aus seiner Perspektive als Sachverständiger gegeben. Er hat umfassend die derzeitigen Schwierigkeiten bei der Ermittlung angemessener Sicherheitsabstände erläutert und aufgezeigt, welche – oft unsicheren - Annahmen bei der Anwendung des entsprechenden Leitfadens KAS 18 der Kommission für Anlagensicherheit getroffen werden und wo Auslegungsspielräume vorhanden sind.

Belastende Abstandsfestlegungen müssen die Kriterien Zielbestimmtheit, Vollständigkeit der Eingangsgrößen, Proportionalität, Konsistenz und Transparenz erfüllen. In dieser Richtung sollte nach Farsbotters Einschätzung die geplante TA Abstand dringend zu mehr Normierung beitragen und eine einheitliche, dem größten Gefahrenpotential der jeweiligen Anlage proportionale und konsistente Abstandsermittlung auf Basis transparenter und einfacher Normen sicherstellen. Eine umfassende Beschreibung des tatsächlichen Sicherheitsniveaus einer Anlage ist demgegenüber durch einen – wie immer ermittelten – Abstandswert aus seiner Sicht nicht sachgerecht möglich, da die Anlagensicherheit wesentlich auch durch subjektive, nicht quantifizierbare Größen bestimmt wird.

In Deutschland fehlen zudem noch einheitliche Kriterien für die Ermittlung der Schutzbedürftigkeit, die dringend erforderlich sind. In der Diskussion wird zugleich deutlich, dass Störfälle eine latente, sehr seltene Möglichkeit einer ernststen Gefährdung sind und die Bauleitplanung es seit langem mit vielerlei realen und dauerhaften Beeinträchtigungen (bspw. Lärm, Luftbelastungen) zu tun hat und das Thema dementsprechend nicht überproportional hoch bewertet werden darf.

Aus dem Projekt heraus wurden unterschiedliche Handlungsweisen beobachtet, mit denen in der Bauleitplanung reagiert wurde:

- Abwägung innerhalb angemessener Abstände in Gemengelagen
- Aktive Flächenpolitik im Umfeld von Störfallbetrieben
- Überplanung des Bestands im Umfeld von Betriebsbereichen
- Planung mit differenzierten Abständen und Hinweisen nach KAS
- Gesamtstädtische Gutachten als Grundlage für die Bauleitplanung
- Veränderungen innerhalb der Betriebsbereiche.

In den meisten Fällen handelt es sich um individuelle Lösungen, die nur mit Anpassungen auf andere Städte und räumliche Situationen übertragbar sind. Dirk Kasten (Stadt Wuppertal) hat hierzu die Herangehensweise und Erfahrungen aus Wuppertal vorgestellt, die aufgrund der topographischen Lage und historischen Entwicklung durch viele schwierige Gemengelagen gekennzeichnet ist. Durch eine gesamtstädtische Ermittlung der Abstände im Rahmen eines Gutachtens im April 2014 konnten zwar zahlreiche Fälle entschärft werden, zentrale Standorte für die zukünftige Wohnbauflächenentwicklung liegen jedoch auch weiterhin in den angemessenen Abständen. Vor diesem Hintergrund wurde in einem Beispiel in einem umfangreichen Abwägungsprozess Wohnbebauung innerhalb des angemessenen Abstands über einen Bebauungsplan zugelassen.

Handlungsspielräume sahen alle Anwesenden darin, die Störfallvorsorge pragmatisch anzugehen, langfristig zu denken und auch die städtebaulich begründete Abwägung zu suchen. Gute Beispiele sind dazu beispielsweise das Stadtentwicklungskonzept der Stadt Wesseling, aber auch Erfahrungen in Frankfurt und Wuppertal. Unklare Spielräume betreffen nach wie vor die Ermittlung von Abständen, die erwartete Einführung einer TA Abstand, die Auswirkungen möglicher gerichtlicher Kontrolle zur Abwägung innerhalb angemessener Sicherheitsabstände aber auch die Kriterien für die Vergabe von Gutachten. Offen bleibt der Einbezug von Verkehrswegen in die Störfallvorsorge. Schwierig ist, dass für viele Kommunen eine in Teilen „Gelebte Unwissenheit“ angesichts seltener Situationen beobachtbar ist. Planerinnen und Planern ist zwar klar, dass sie über unvollständiges Wissen verfügen, angesichts der insgesamt hohen Arbeitsbelastung wird aber nicht gegengesteuert. Konfliktvermeidung hat dabei eine hohe Priorität. Die Kommunikation von Risiken, die eingeschränkte Anwendungsmöglichkeit von Bebauungsplänen nach §13a/13b BauGB und die Abstandsermittlung bei Sammelanlagen für Abfälle (Einstufung von Abfällen nach KAS 25) sind für die Anwesenden offene Zwangspunkte, die einer Klärung bedürfen.

9.3 Workshop Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

Im Workshop Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse haben sich alle Anwesenden über die Frage „*Vor welchen zentralen Herausforderungen steht das planerische Verwaltungshandeln mit Blick auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse?*“ angenähert. Der Workshop hat damit eine Brücke zwischen den beiden Themenschwerpunkten des Projekts IRIS im Sinne einer integrierten Perspektive auf Basis der Anforderungen in § 1 Abs. 6 Satz 1 BauGB geschlagen. Die Bauleitplanung braucht dafür ein gesundheitsförderndes Verständnis statt einer reinen Orientierung auf Krankheitsprävention.

Gemeinsam wurden insbesondere folgende Herausforderungen identifiziert:

- Lärmbelastungen insgesamt (durch verschiedene Lärmarten / Mehrfachbelastungen)
- Historisch entwickelter Bestand und bestehende Gemengelagen
- Operationalisierung von „Gesundheit“ (z. B. sozialräumliche und psychische Gesundheitsdeterminanten)
- Planungswissen beim Öffentlichen Gesundheitsdienst und Gesundheitswissen bei Planern
- Definition schutzwürdiger Nutzungen und Identifizierung besonders vulnerabler Zielgruppen
- Höhergewichtung anderer Belange als der Gesundheit in der Abwägung
- Unklarer Rechtsrahmen („Wie kann rechtssicher geplant werden?“)

Claudia Hornberg (Universität Bielefeld) hat in ihrem Impulsvortrag Anforderungen aus gesundheitswissenschaftlicher Perspektive ausgeführt und ein weites Gesundheitsverständnis dargelegt. Für planende Verwaltungen sollten gesundheitliche Ungleichheiten, Mehrfachbelastungen und Umweltgerechtigkeit stärker thematisiert werden. Gesundheit ist eine Notwendigkeit einer nachhaltigen Stadtentwicklung.

In einem zweiten Impulsvortrag hat Joachim Hartlik (Büro für Umweltprüfungen) die Perspektive aus dem Projekt IRIS ergänzt um Anforderungen aus der Umweltverträglichkeitsprüfung, dem UVP-Gesetz und den verschiedenen Schutzgütern. Im Hinblick auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind insbesondere Bebauungspläne nach §13a und §13b BauGB sowie die Entwicklungen der „Urbanen Gebiete“ kritisch zu sehen:

- Bebauungspläne nach §13a BauGB ohne Umweltprüfung sind „das“ Standardinstrument der Bauleitplanung; mit Blick auf gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse ist dies angesichts nicht erforderlicher Umweltprüfung nicht von Vorteil. Viele Anwesende halten das Instrument aber in ihrer Praxis in bestimmten räumlichen Situationen für unverzichtbar, gerade im Hinblick auf die Bereitstellung von Siedlungsfläche.
- Der neue §13b BauGB (B-Pläne im Außernbereich < 1ha Grundfläche) wurde hingegen durchweg sehr kritisch gesehen.
- Auch die „Urbanen Gebiete“ wurden von vielen Teilnehmerinnen und Teilnehmern aufgrund der Anhebung der Immissionsrichtwerte in der TA Lärm kritisch

bewertet. Es wurde aber anerkannt, dass der neue Baugebietstyp in größeren und dichterem Städten durchaus neue Entwicklungsperspektiven bietet.

Die Diskussion hat den Bogen zwischen Planungs- und Immissionsschutzrecht sowie Gesundheit weiter aufgemacht. Insgesamt wurde die Baurechtsnovelle 2017 mit Blick auf die Stärkung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse eher nachteilig eingeschätzt. Es wurde jedoch betont, dass die rechtlichen Neuerungen nur einen (und möglicherweise kleinen) Faktor zur Schaffung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse darstellen. Als wichtiger wurden mutige lokalpolitische Entscheidungen, z. B. für innovative informelle Konzepte (beispielsweise Mobilitätskonzepte), das Wissen über Gesundheit von Planern und die effektive, proaktive Mitwirkung des Öffentlichen Gesundheitsdienstes an Planungsprozessen angesehen.

10 Ausblick

Die Abschlusskonferenz des Projekts hat zwei Erkenntnisse deutlich werden lassen. Erstens: es gibt zahlreiche Facetten, die über die vollständige Antwort der behandelten Fragestellungen angesichts der Komplexität realer Planungsprozesse hinausgehen. Die vielfältigen Aspekte innerhalb des Projekts IRIS begründen ein besseres Verständnis der komplexen Prozesse, die zwischen Rechtsvorschriften selbst und deren Implementation in der Praxis der Bauleitplanung liegen. Sie ermöglichen damit zielgerichtet, bestehende Unterstützungsformate zu optimieren und neue Verbesserungspotenziale zu erschließen. Zweitens besteht aber auch seitens der Praxis ein großes Interesse daran, wissenschaftliche Erkenntnisse in den Bereichen des Schutzes vor Gewerbelärm und der planerischen Störfallvorsorge mitzuentwickeln und zu verwenden.

Der Immissionsschutz dominiert die tägliche Planungspraxis vieler Städte, die Störfallvorsorge ist in einigen Städten sehr dominant. Wissenschaftliche Forschung hierzu ist bisher lückenhaft, nicht mehr aktuell oder bezieht sich nicht auf die besonderen Zusammenhänge gesamträumlicher und integrierender Stadtplanung. Hier sind es insbesondere Klein- und Mittelstädte, die bisher kaum in den Fokus genommen wurden.

Das Projekt IRIS wurde zwar Ende 2017 abgeschlossen, bietet aber Ansatzpunkte für eine weitere grundlegende Auseinandersetzung mit Alltagsthemen der Stadtplanung und mit Potenzialen im Sinne nachhaltiger und lebenswerter Städte und Stadtregionen in allen Teilen Deutschlands.

Quellenverzeichnis

Rechtsquellen

12. BImSchV: Störfall-Verordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 8. Juni 2005 (BGBl. I S. 1598), die durch Artikel 1 der Verordnung vom 9. Januar 2017 (BGBl. I S. 47) geändert worden ist.
- BauGB: Baugesetzbuch in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. September 2004 (BGBl. I S. 2414), das zuletzt durch Artikel 6 des Gesetzes vom 20. Oktober 2015 (BGBl. I S. 1722) geändert worden ist.
- BauNVO: Baunutzungsverordnung in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 1990 (BGBl. I S. 132), die zuletzt durch Artikel 2 des Gesetzes vom 11. Juni 2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.
- BImSchG: Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 30. November 2016 (BGBl. I S. 2749) geändert worden ist.
- Bundestag Drucksache 18/11439: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt. 08.03.2017
- Bundestag Drucksache 18/9417: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2012/18/EU zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates.
- Richtlinie 2012/18/EU des Europäischen Parlaments und des Rates zur Beherrschung der Gefahren schwerer Unfälle mit gefährlichen Stoffen, zur Änderung und anschließenden Aufhebung der Richtlinie 96/82/EG des Rates.
- Richtlinie 82/501 /EWG des Rates über die Gefahren schwerer Unfälle bei bestimmten Industrietätigkeiten.
- Richtlinie 96/82/EG des Rates zur Beherrschung der Gefahren bei schweren Unfällen mit gefährlichen Stoffen.

Rechtsprechung

- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.12.1990: Aktenzeichen 4 N 6.88
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 27.01.1998: Aktenzeichen 4 NB 3.97
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 29.11.2012: Aktenzeichen 4 C 8.11
- Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 20.12.2012: Aktenzeichen 4 C 11.11
- Europäischer Gerichtshof, Urteil vom 15.09.2011: Aktenzeichen Rs. C-53/10

Literaturquellen

- Aschke, Manfred 2014: § 40 Ermessen. In: Bader, Johann; Ronellenfitsch, Michael (Hg.): *Beck'scher Online-Kommentar: VwVfG*. München: Verlag C.H. Beck, RN 1-137.
- Balducci, Alessandro & Bertolini, Luca (2007). Reflecting on Practice or Reflecting with Practice? *Interface. Planning Theory & Practice*, 8(4): 532–555. doi: 10.1080/14649350701664770.
- Battis, Ulrich; Mitschang, Stephan; Reidt, Olaf (2017): *Das Gesetz zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt* (BauGB-Novelle 2017) (NVwZ 2017, 817)
- Benz, Arthur (1998). Zur Theorie der Planungskontrolle. In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), *Methoden und Instrumente räumlicher Planung: Handbuch* (S. 254–273). Hannover: ARL.
- BMU, Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (2015). *Neues Zusammenleben in der Stadt*. Berlin.
- Bogumil, Jörg (2002). *Kommunale Entscheidungsprozesse im Wandel: Theoretische und empirische Analysen*. Opladen: Leske + Budrich.
- Bundesanzeiger 21.06.2016: Umsetzung der Seveso-III-Richtlinie. Abgerufen von <https://www.bundesanzeiger-verlag.de/gesetze/nachrichten/detail/artikel/umsetzung-der-seveso-iii-richtlinie-19166.html> (zuletzt aktualisiert am 08.06.2016, zugegriffen am 08.03.2017)
- Dammann, Klaus 1997: Vollzugsdefizite oder Vollzugsfehler? Juristische Risiken bei Umweltschutz und Technikkonflikten. In: Hiller, Petra (Hg.): *Risiko und Regulierung: Soziologische Beiträge zu Technikkontrolle und präventiver Umweltpolitik*. Frankfurt am Main: Suhrkamp Verlag, 39-69.
- Davoudi, Simin (2015). Research impact: Should the sky be the limit? In E.A. Silva, P. Healey, N. Harris, & P. Van den Broeck (Hrsg.), *The Routledge handbook of planning research methods* (S. 405–413). London: Routledge.
- Diller, Christian (2013). Ein nützliches Forschungswerkzeug!: Zur Anwendung des Akteurzentrierten Institutionalismus in der Raumplanungsforschung und den Politikwissenschaften. *PND|online*(1).
- Dolde, Klaus Peter (1981): Die Entwicklung des öffentlichen Baurechts 1980. *NJW* 1981, 1929
- Dose, Nicolai (1997). *Die verhandelnde Verwaltung: eine empirische Untersuchung über den Vollzug des Immissionsschutzrechts*. Baden-Baden, Konstanz: Nomos-Verl.-Ges.

- Durning, Bridget (2004). Planning Academics and Planning Practitioners: Two Tribes or a Community of Practice? *Planning Practice and Research*, 19(4): 435–446. doi: 10.1080/0269745052000343262.
- Easton, David (1965). *A systems analysis of political life*.
- Fickert, Hans C. & Fieseler, Herbert (2002). *Der Umweltschutz im Städtebau: Ein Handbuch für Gemeinden zur Bauleitplanung und Zulässigkeit von Vorhaben*. Bonn: vhw Verlag.
- Grüner, Johannes (2014). Störfallschutz und Immissionsschutz in der Bauleitplanung. *Umwelt- und Planungsrecht (UPR)*(5): 161–166.
- Hellmich, Meike; Lamker, Christian W. & Lange, Linda (2017). Planungstheorie und Planungswissenschaft im Praxistest: Arbeitsalltag und Perspektiven von Regionalplanern in Deutschland. *Raumforschung und Raumordnung - Spatial Research and Planning*, 75(1): 7–17. doi: 10.1007/s13147-016-0464-x.
- Hucke, Jochen (1996). Die Implementation umweltpolitischer Programme: Strukturen und Erfolgsbedingungen. *Institutionelle Probleme der Umweltpolitik*(Sonderheft 8/1996): 59–72.
- Hurley, Joe; Lamker, Christian W.; Taylor, Elizabeth J.; Stead, Dominic; Hellmich, Meike; Lange, Linda et al. (2016). Exchange between researchers and practitioners in urban planning: achievable objective or a bridge too far? *Interface. Planning Theory & Practice*, 17(3): 447–473. doi: 10.1080/14649357.2016.1190491.
- Jann, Werner (1999). Zur Entwicklung der öffentlichen Verwaltung. In T. Ellwein & E. Holtmann (Hrsg.), *50 Jahre Bundesrepublik Deutschland: Rahmenbedingungen - Entwicklungen - Perspektiven* (S. 520–543). Opladen: Westdeutscher Verlag.
- KAS, Kommission für Anlagensicherheit (2010): *Empfehlungen für Abstände zwischen Betriebsbereichen nach der Störfall-Verordnung und schutzbedürftigen Gebieten im Rahmen der Bauleitplanung: Umsetzung § 50 BImSchG*
- Katz, Daniel & Kahn, Robert L. (1978). *The social psychology of organizations*. New York: Wiley.
- Lamker, Christian W. (2016). *Unsicherheit und Komplexität in Planungsprozessen: Planungstheoretische Perspektiven auf Regionalplanung und Klimaanpassung*. Lemgo: Rohn.
- Mayntz, Renate & Scharpf, Fritz W. (1995). Der Ansatz des akteurszentrierten Institutionalismus. In R. Mayntz & F.W. Scharpf (Hrsg.), *Gesellschaftliche Selbstregulierung und politische Steuerung* (S. 39–72). Frankfurt/Main, New York: Campus Verlag.
- Mayntz, Renate (1999). *Individuelles Handeln und gesellschaftliche Ereignisse: Zur Mikro-Makro-Problematik in den Sozialwissenschaften* (Working Paper 99/5). Köln. <http://www.mpifg.de/pu/workpap/wp99-5/wp99-5.html>. Zugegriffen: 13. November 2015.
- MBWSV (2015): Nutzungsmischung und soziale Vielfalt im Stadtquartier – Bestandsaufnahme, Beispiele, Steuerungsbedarf (2015): Studie des Deutschen Instituts für Urbanistik und der Bergischen Universität Wuppertal im Auftrag des Ministeriums für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen.
- Mitschang, Stephan (2011a). Anforderungen der Seveso-II-RL an die örtliche Raumplanung: Teil 2. *UPR*, 2011(9): 342–349.
- Mitschang, Stephan (2011b). Anforderungen der Seveso-II-RL an die örtliche Raumplanung: Teil 2. *UPR*, 2011(9): 342–349.
- MVI BW, Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg (2013). *Städtebauliche Lärmfibel: Hinweise für die Bauleitplanung*. Stuttgart. http://www.staedtebauliche-laermfibel.de/pdf/Laermfibel_2013.pdf. Zugegriffen: 19. November 2016.
- Opp, Karl-Dieter (2010). Wann befolgt man Gesetze: Entwicklung und Probleme einer Theorie. In G. Wagner (Hrsg.), *Kraft Gesetz: Beiträge zur rechtssoziologischen Effektivitätsforschung* (S. 35–63). Wiesbaden: VS Verlag.
- Puchert, Frank (2010). *Entscheidungsfaktoren in der öffentlichen Verwaltung am Beispiel der Windenergie im Landkreis Aurich*. Frankfurt am Main, Hagen: Lang.
- Raiser, Thomas (2007). *Grundlagen der Rechtssoziologie*. Tübingen: Mohr Siebeck.
- Rottleuthner, Hubert & Rottleuthner-Lutter, Margret (2010). Effektivität von Recht: Der Beitrag zur Rechtssoziologie. In G. Wagner (Hrsg.), *Kraft Gesetz: Beiträge zur rechtssoziologischen Effektivitätsforschung* (S. 13–34). Wiesbaden: VS Verlag.
- Scharmer, Eckart (1988). *Bebauungspläne in der Normenkontrolle: Ursachen und Folgen des Scheiterns von Plänen*. Berlin: Difu.
- Scharmer, Eckart (1992). *Das Bebauungsrecht im unbeplanten Innenbereich: Die Entwicklung einer Norm zwischen Gesetzgeber, Rechtsprechung und Vollzug*. Berlin: Duncker & Humblot.
- Scharpf, Fritz W. (1973). *Planung als politischer Prozeß: Aufsätze zur Theorie der planenden Demokratie*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Scharpf, Fritz W.; Reissert, Bernd & Schnabel, Fritz (1976). *Politikverflechtung: Theorie und Empirie des kooperativen Föderalismus in der Bundesrepublik*. Kronberg/Ts: Scriptor-Verl.
- Schimank, Uwe (2004). Der akteurszentrierte Institutionalismus. In M. Gabriel (Hrsg.), *Paradigmen der akteurszentrierten Soziologie* (S. 287–301). Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd (2016). Die BauNVO und das Immissionsschutzrecht oder: Wird ein »urbanes Gebiet« als neues Baugebiet in der BauNVO benötigt? *Deutsches Verwaltungsblatt*, 131(15): 950-956. doi: 10.1515/dvbl-2016-1505.
- Schmidt-Eichstaedt, Gerd; Weyrauch, Bernhard & Zemke, Reinhold (2014). *Städtebaurecht*. Stuttgart: Kohlhammer.

- Schoch, Friedrich; Schneider, Jens-Peter & Bier, Wolfgang (2017). *Verwaltungsgerichtsordnung: Loseblatt-Kommentar*. München: C.H. Beck.
- Schoppengerd, Johanna (2015). *Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der Bauleitplanung am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie*. Dissertation. Technische Universität Dortmund, Dortmund.
<http://hdl.handle.net/2003/34214>. Zugegriffen: 1. Dezember 2015.
- Siedentop, Stefan; Krause-Junk, Katharina; Junesch, Richard & Fina, Stefan (2010). *Nachhaltige Innenentwicklung durch beschleunigte Planung? Analyse von 13a BauGB in Baden-Württembergischen Kommunen*. Universität Stuttgart, Institut für Raumordnung und Entwicklungsplanung.
- Spannowsky, Willy (2003). *Lärmschutz in der Bauleitplanung und bei der Zulassung von Bauvorhaben*. Köln: Heymann.
- Stapelfeldt, Alfred (2012). Lärmschutz in der Bauleitplanung – eine Einführung. *Kommunaljurist*(11): 415–420.
- Stür, Bernhard 2009: *Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts: Planung – Genehmigung – Rechtsschutz*. München: C.H. Beck Verlag
- Treiber, Hubert (2010). Wie wirkt Recht? Methodische Aspekte bei der Erforschung von Wirkungszusammenhängen. In G. Wagner (Hrsg.), *Kraft Gesetz: Beiträge zur rechtssoziologischen Effektivitätsforschung* (S. 119–144). Wiesbaden: VS Verlag.
- Uechtritz, Michael & Farsbotter, Jürgen (2015). Städtebauliche Entwicklung im Umfeld von Störfallbetrieben: Teil 1: Rechtliche und fachtechnische Überlegungen zum Umfang mit dem „Abstandsgebot“ des Art. 13 der Seveso-III-Richtlinie. *Baurecht*(12): 1919–1934.
- Wagner, Gerhard (2010). Kraft Gesetz: Überlegungen zur Kausalität von Rechtsnormen. In G. Wagner (Hrsg.), *Kraft Gesetz: Beiträge zur rechtssoziologischen Effektivitätsforschung* (S. 145–159). Wiesbaden: VS Verlag.
- Wickel, Martin (2017). Urbane Gebiete. *RaumPlanung*(190): 21–25.

Anhang

Projektbezogene Veröffentlichungen

- Baumgart, Sabine; Köckler, Heike; Lamker, Christian Wilhelm; Rüdiger, Andrea; Schoppengerd, Johanna & Sieber, Raphael (2018). *Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung: Ergebnisse aus dem Forschungsprojekt IRIS* (SRPaper 4). Dortmund.
- Baumgart, Sabine; Rüdiger, Andrea (in Vorbereitung): Gesundheit in der Raumplanung. In: Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): *Handwörterbuch der Raumordnung*
- Lamker, Christian W. & Rüdiger, Andrea (im Druck). Einflussfaktoren auf kommunales Planungshandeln – Ansatzpunkte zum verbesserten Umgang mit schleichenden Gesundheitsrisiken. In S. Baumgart, H. Köckler, A. Ritzinger, & A. Rüdiger (Hrsg.), *Planung für Gesundheitsfördernde Stadtregionen: Anstöße aus Forschung und Praxis*. Hannover: Verlag der ARL.
- Lamker, Christian W. (im Druck). *Einflussfaktoren auf den Planungsalltag: Protest – Zusammenarbeit – Desinteresse?* In Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL) (Hrsg.), „Bitte wenden Sie!“ - Herausforderungen und Chancen der Energiewende. Hannover.
- Lamker, Christian W. (in Bearbeitung). Leadership Roles in Local Land-Use Planning for Noise Protection. Accepted paper in revision. *Town Planning Review*.
- Lamker, Christian W.; Rüdiger, Andrea & Schoppengerd, Johanna (2017). Gewerbelärm contra Nutzungsmischung – zur Praxistauglichkeit des Urbanen Gebietes. *RaumPlanung*(190): 14–20.
- Schoppengerd, Johanna (2015). *Umsetzung rechtlicher Anforderungen in der Bauleitplanung am Beispiel der Seveso-II-Richtlinie*. Dissertation. Technische Universität Dortmund, Dortmund.

Projektbezogene Vorträge

- Baumgart, Sabine (2017). *Planungsalltag mit komplexen Rechtsvorschriften - Gewerblicher Immissionsschutz in der Bauleitplanung: Begrüßung und Vorstellung des Projekts*, IRIS-Abschlusskonferenz. Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung (SRP), Dortmund, 14. September 2017.
- Lamker, Christian W. & Rüdiger, Andrea (2017). *Gleiches Planungsrecht, abweichende Lösungen – Einflussfaktoren lokaler Planungskulturen*. Fachsitzung 8 „Planungskulturen – theoretische Zugänge und empirische Belege“, Deutscher Kongress für Geographie, Tübingen, 1. Oktober 2017.
- Lamker, Christian W. & Rüdiger, Andrea (2017). *Planerische Vorsorge im Kontext von gesundheitlichen Risiken – der Umgang mit Gewerbelärm in der kommunalen Planung*. Workshop 4, Gesundheit und soziale Ungleichheit, ARL Kongress. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Potsdam, 12. Mai 2017.
- Lamker, Christian W. (2016). *Einflussfaktoren auf den Planungsalltag: Protest – Zusammenarbeit – Desinteresse?* Tagung „Bitte wenden Sie!“ – Herausforderungen und Chancen der Energiewende, Junges Forum der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Akademie für Raumforschung und Landesplanung (ARL), Leipzig, 7. Oktober 2016.
- Lamker, Christian W. (2017). *Die Kunst des Misslingens: Prozesse und Entscheidungen zum gewerblichen Immissionsschutz in der Bauleitplanung*. Tagung "Planung, wie transformativ bist du eigentlich? Urbanisierung und Landnutzung in Zeiten der Großen Transformation", Junges Forum der Akademie für Raumforschung und Landesplanung. Leuphana, Lüneburg, 23. September 2017.
- Lamker, Christian W. (2017). *Planning as Managing: Leadership Roles in Local Land-Use Planning*, AESOP Young Academics Conference. TU München, München, 11. April 2017.
- Lamker, Christian W. (angenommen). *Urban und gut? Eine Bewertung aus der Perspektive von Stadtplanung und Gesundheit*: Workshopphase: Urbane Gebiete - eine Chance für bezahlbares Wohnen, Netzwerk Mieten&Wohnen. Bochum, 24. Februar 2018.
- Lamker, Christian W.; Rüdiger, Andrea & Sieber, Raphael (2017). *Images of a liveable European City –Local Land-Use Planning between Innovation and Lock-In*. Track 15: Law and planning under societal challenges, AESOP Annual Conference. Association of European Schools of Planning (AESOP), Lissabon, 11. Juli 2017.
- Lamker, Christian W.; Rüdiger, Andrea & Sieber, Raphael (2017). *Status Quo: Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Bauleitplanung*, IRIS-Abschlusskonferenz. Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung (SRP), Dortmund, 14. September 2017.
- Lamker, Christian Wilhelm; Rüdiger, Andrea; Sieber, Raphael (angenommen): *Focusing on human beings or on measurements? Problems of health-promoting urban development by immission laws*. Dortmunder Konferenz 2018. Februar 2018, Dortmund.
- Sieber, Raphael; Rüdiger, Andrea; Lamker, Christian Wilhelm (2017): Implementation of legal provisions for commercial immission protection in urban planning. 14th International Conference on Urban Health. 29. September 2017, Coimbra/Portugal.