

Die Festsetzung von Lärmimmissionskontingenten bedarf, um den Bestimmtheitsanforderungen zu genügen, der konkreten und präzisen Benennung der jeweiligen Immissionsorte.

VwGO § 47 Abs. 2 Satz 1
DIN 45691:2006-12

OVG NRW, Urteil vom 27.3.2024 - 10 D 41/19.NE -.

Die Antragstellerinnen wandten sich in einem Normenkontrollverfahren gegen einen Bebauungsplan der Antragsgegnerin. Zwischen den Beteiligten war u. a. umstritten, ob die Festsetzungen zu Lärmemissionskontingenten sowie Lärmimmissionskontingenten wirksam war. Der Antrag hatte Erfolg.

Aus den Gründen:

Der Antrag hat Erfolg.

I. Er ist zulässig.

Die Antragstellerinnen sind als Eigentümerinnen von im Plangebiet liegenden Grundstücken, die durch die textlichen Festsetzungen des Bebauungsplans in ihrer gewerblichen Nutzbarkeit eingeschränkt werden, in ihrer durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Rechtsstellung betroffen und damit antragsbefugt i. S. d. § 47 Abs. 2 Satz 1 VwGO.

Vgl. zur Antragsbefugnis OVG NRW, Urteil vom
8.12.2023 - 10 D 275/21.NE -, juris Rn. 24.

II. Der Antrag ist auch begründet.

Der Bebauungsplan ist unwirksam.

Der Bebauungsplan leidet zumindest an zwei Bestimmtheitsmängeln (dazu 1.). Diese Mängel führen zur Gesamtnichtigkeit der Satzung (dazu 2.). Danach

kann dahinstehen, ob der Bebauungsplan auch weitere durchgreifende Mängel aufweist (dazu 3.).

1. Der Bebauungsplan leidet an zwei Bestimmtheitsmängeln.

Der Bebauungsplan als Rechtsnorm (§ 10 BauGB) und seine einzelnen Festsetzungen müssen dem im Rechtsstaatsprinzip verankerten Bestimmtheitsgebot entsprechen und deswegen hinreichend klar und unmissverständlich sein. Bei den textlichen Festsetzungen können auch unbestimmte Rechtsbegriffe verwendet werden; diese müssen jedoch hinreichend bestimmbar sein, sodass erkennbar ist, welches Vorhaben innerhalb des Plangebiets zulässig ist und wann dies nicht mehr der Fall ist.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 25.11.2021 - 4 BN
13.21 -, juris Rn. 12.

Denn Festsetzungen in Bebauungsplänen verleihen dem Eigentum im Rahmen des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 GG eine „neue Qualität“. Dies gilt nicht nur für das Plangebiet, sondern auch für Grundstücke außerhalb des Plangebiets. Bebauungspläne bestimmen etwa, was an Immissionen infolge der Festsetzung bestimmter Nutzungen im Plangebiet oder außerhalb desselben hingenommen werden soll. Für die Eigentümer von Grundstücken innerhalb und außerhalb des Plangebiets muss deshalb - jedenfalls in gewissem Umfang - erkennbar und vorhersehbar sein, mit welchen Nutzungen auf den von Festsetzungen des Bebauungsplans erfassten Flächen und mit welchen davon ausgehenden Einwirkungen auf ihr Eigentum sie zu rechnen haben. Das Maß der gebotenen Konkretisierung hängt wesentlich von der Art der jeweiligen Festsetzung, von den Planungszielen und von den konkreten Umständen, insbesondere auch von den örtlichen Verhältnissen ab, auf die ein Bebauungsplan trifft.

Vgl. grundlegend BVerwG, Urteil vom 11.3.1988 -
4 C 56.84 -, juris Rn. 19.

Ob eine Planaussage danach dem Bestimmtheitserfordernis genügt, ist in aller Regel eine Frage der Auslegung des Planes im Einzelfall.

Vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 25.11.2021 - 4 BN
13.21 -, juris Rn. 12, und vom 21.12.2012 - 4 BN
32.12 -, juris Rn. 4.

Hinsichtlich der rechtsstaatlich gebotenen Bestimmtheit oder Klarheit genügt es dabei, wenn der Norminhalt durch die anerkannten Auslegungsmethoden zweifelsfrei ermittelt werden kann.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 22.3.2022 - 4 BN
54.21 -, juris Rn. 9.

Die verschiedenen Auslegungsmethoden können gleichzeitig und nebeneinander angewandt werden und sich gegenseitig ergänzen. Die Interpretation ist nicht durch den formalen Wortlaut der Norm begrenzt. Ausschlaggebend ist vielmehr der objektive Wille des Gesetz- oder Satzungsgebers, soweit er wenigstens andeutungsweise im Normtext einen Niederschlag gefunden hat.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 14.12.1995 - 4 N
2.95 -, juris Rn.14.

Bei der Auslegung von Bebauungsplänen kommt der Planbegründung ein starkes Gewicht zu.

Vgl. BVerwG, Beschluss vom 7.6.2022 - 4 BN
14.22 -, juris Rn. 4.

Nach diesen Maßgaben leidet die textliche Festsetzung Ziffer 4 an zwei durchgreifenden Bestimmtheitsmängeln (dazu a.), denen auch nicht im Wege der Auslegung begegnet werden kann (dazu b.).

a. Neben der Festsetzung von Emissionskontingenten sowie eines Richtungssektors werden in Ziffer 4 folgende - auf dem Gutachten „Geräuschemissionen

und -immissionen durch geplante und bestehende Gewerbenutzungen im Bebauungsplangebiet 921“ der I. C. O. GmbH & Co. KG vom 23.8.2012 (im Folgenden: I.-Gutachten) beruhende - Festsetzungen getroffen:

„Vorhaben sind auch zulässig, wenn die Beurteilungspegel ihrer Geräusche - ermittelt nach TA Lärm - Immissionskontingente L_{IK} weder tags (6.00 Uhr bis 22.00 Uhr) noch nachts (22.00 Uhr bis 6.00 Uhr) überschreiten, die sich nach folgender Beziehung aus den Emissionskontingenten L_{EK} nach DIN 45691 errechnen:

$$L_{IK} = L_{EK} + 10 * \lg [S / (4 \pi s^2)]$$

mit L_{IK} Immissionskontingent einer Teilfläche

L_{EK} Emissionskontingent einer Teilfläche

S Größe der Teilfläche

s Abstand des Teilflächenmittelpunkts zum Aufpunkt

Die Prüfung der Einhaltung erfolgt nach DIN 45691:2006-12, B.8

Vorhaben sind auch zulässig, wenn der Beurteilungspegel ihrer Geräusche - ermittelt nach TA Lärm - den Immissionsrichtwert an den maßgeblichen Immissionsorten tags (6.00 Uhr bis 22.00 Uhr) und nachts (22.00 Uhr bis 6.00 Uhr) um mindestens 15 dB(A) unterschreiten.“

Diese Festsetzungen nähern sich der Lärmproblematik von der Immissionsseite her und eröffnen - durch die Festsetzung von Immissionskontingenten einerseits und Immissionsrichtwerten andererseits - alternative (Berechnungs-)Wege zur Bestimmung der Zulässigkeit baulicher Anlagen im Plangebiet vor dem Hintergrund des bestehenden Lärmkonflikts. Das erlaubt es Emittenten (unter Umständen), die aus den Emissionskontingenten samt Richtungssektor resultierenden Lärmwerte in zulässiger Weise zu überschreiten.

Beide Festsetzungen erfordern jedoch - damit sowohl Betroffene die nach den Festsetzungen des Bebauungsplans zulässigen Geräuscheinwirkungen auf ihre Grundstücke erkennen können als auch potentielle Emittenten wissen, welche Geräusentwicklung noch zulässig ist - die konkrete und präzise Benennung der jeweiligen Immissionsorte. Daran fehlt es hier.

Mit Blick auf die Immissionskontingentierung verlangt bereits die maßgebliche DIN 45691:2006-12 B.7, die auch zum Gegenstand der vorstehend wiedergegebenen textlichen Festsetzung Ziffer 4 gemacht worden ist, die Bezeichnung der jeweiligen Immissionsorte sowie die Beschreibung ihrer Lage. Denn bei der Festsetzung von Lärmimmissionskontingenten richten sich die zulässigen Schalleistungen gerade nach den Abständen der Teilstücke vom jeweiligen Immissionsort, vgl. DIN 45691:2006-12 B.8. Die hier in der textlichen Festsetzung Ziffer 4 wiedergegebene mathematische Formel verwendet zwar nicht den Begriff „Immissionsort“, sondern - bei der Definition der Variable „s“ als Abstand des Teilflächenmittelpunkts zum Aufpunkt - den Terminus „Aufpunkt“. Dieser der TA Luft entnommene Terminus, der dort einen Punkt in der Umgebung der Anlage bezeichnet, für den eine Immissionsprognose vorgenommen wird, entspricht jedoch in der Sache dem Begriff des Immissionsortes.

Bei der zweiten festgesetzten alternativen Berechnungsmöglichkeit, wonach Vorhaben auch zulässig sind, wenn der Beurteilungspegel ihrer Geräusche den Immissionsrichtwert an den maßgeblichen Immissionsorten um mindestens 15 dB(A) unterschreitet, verlangt bereits der Wortlaut die Kenntnis der maßgeblichen Immissionsorte.

Die maßgeblichen Immissionsorte werden indes im Bebauungsplan nicht benannt. Weder wird die konkrete Lage der jeweiligen Immissionsorte unmittelbar in den textlichen Festsetzungen beschrieben noch nehmen die textlichen Festsetzungen auf ein entsprechend aussagekräftiges Dokument (Sachverständigengutachten, Begründung des Bebauungsplans etc.) konkret Bezug oder werden die

Immissionsorte zumindest nachrichtlich in die Planurkunde zeichnerisch aufgenommen. Vielmehr lässt sich der Planurkunde kein Anhaltspunkt für die Bestimmung der maßgeblichen Immissionsorte entnehmen.

b. Der Bestimmtheitsproblematik kann auch nicht im Wege der Auslegung begegnet werden.

Hier kommt eine Auslegung der beiden vorgenannten Festsetzungen unter Ziffer 4 bereits nicht in Betracht. Der Bebauungsplan ist insofern nicht auslegungsfähig. Denn der Planurkunde fehlt jeder Anhalt für die Bestimmung der maßgeblichen Immissionsorte.

Abgesehen davon lässt sich auch der Planbegründung nicht entnehmen, welche Immissionsorte maßgeblich sein sollen. Unter Ziffer 6.1.1.2 der Planbegründung vom 5.12.2018 (dort Seite 19), die die Festsetzungen erläutert, findet sich lediglich der Hinweis, bei der gewählten Kontingentierung würden die zu beachtenden Immissionsrichtwerte an allen betroffenen Aufpunkten zur Tages- und Nachtzeit eingehalten. Eine Benennung konkreter Immissionsorte fehlt jedoch. Lediglich unter Ziffer 6.1.13 der Planbegründung (dort Seite 27), die sich allerdings nur allgemein mit Fragen des Immissionsschutzes beschäftigt, werden die Immissionspunkte IO 8 bis IO 12 (Y.- Straße 86, 82 und 73b, Z.-straße 1 und 2) näher bezeichnet. Die IO 1 bis 7 werden hingegen nicht benannt. Zudem fehlen Anhaltspunkte dafür, ob es weitere Immissionspunkte gibt. Dem Umweltbericht als gesondertem Teil der Begründung zum Bebauungsplan vom 5.12.2018 lassen sich ebenfalls keine weitergehenden Angaben entnehmen. Dort werden auf der Seite 11 lediglich dieselben Informationen wiedergegeben wie in der Begründung des Bebauungsplans. Im I.-Gutachten werden zwar die Immissionsorte 1 bis 12 (dort Seite 14) bzw. 1 bis 14 (dort Seiten 25, 26) (größtenteils) konkret bezeichnet. Dies ist jedoch unter Bestimmtheitsgesichtspunkten schon deshalb unzureichend, da der Bebauungsplan - wie ausgeführt - nicht auf das I.-Gutachten Bezug nimmt.

2. Die Bestimmtheitsmängel führen zur Unwirksamkeit des Bebauungsplans insgesamt.

Die Unwirksamkeit eines Teils einer Satzungsbestimmung hat nur dann nicht die Gesamtunwirksamkeit zur Folge, wenn die Restbestimmung auch ohne den nichtigen Teil sinnvoll bleibt (Grundsatz der Teilbarkeit) und mit Sicherheit anzunehmen ist, dass sie auch ohne diesen Teil erlassen worden wäre (Grundsatz des mutmaßlichen Willens des Normgebers).

Vgl. BVerwG, Urteile 25.1.2022 - 4 CN 5.20 -, juris Rn. 16, vom 17.10.2019 - 4 CN 8.18 -, juris Rn. 37, und vom 3.4.2008 - 4 CN 3.07 -, juris Rn. 30; OVG NRW, Urteil vom 30.5.2023 - 10 D 187/20.NE -, juris Rn. 48.

Jedenfalls an letzterem fehlt es vorliegend. Die Antragsgegnerin hat in der Planbegründung darauf hingewiesen, dass sie aufgrund der bestehenden Lärmproblematik im Rahmen der Aufstellung des Bebauungsplanes Nr. 000 im Jahr 2012 ein schalltechnisches Gutachten - gemeint ist das I.-Gutachten - in Auftrag gegeben hatte, in dem die bestehende Situation hinsichtlich der vorhandenen Lärmbelastung untersucht, die zukünftige Lärmbelastung prognostiziert und ein Lösungsvorschlag zur Bewältigung der Lärmproblematik unterbreitet wurde. Den dort gemachten „Textvorschlag für Festsetzungen im Bebauungsplan“ hat die Antragsgegnerin nahezu wortwörtlich in die Planbegründung und den Bebauungsplan aufgenommen. Damit hat die Antragsgegnerin zu erkennen gegeben, dass es sich bei der textlichen Festsetzung Ziffer 4 um ein abgestuftes, aufeinander aufbauendes Gesamtkonzept handelt. Anhaltspunkte dafür, dass die Antragsgegnerin den Bebauungsplan ohne die entsprechenden Festsetzungen zur Bewältigung der Lärmproblematik erlassen hätte, sind nicht ersichtlich.

3. Es kann vor diesem Hintergrund dahinstehen, ob der Plan an weiteren durchgreifenden Mängeln - insbesondere an den vom Senat in seiner Hinweisverfügung vom 30.4.2020 im Berufungsverfahren 10 A 1230/19 betreffend die Emissionskontingentierung benannten - leidet.