

Betreff:

124. Änderung des Flächennutzungsplanes der Stadt Braunschweig; Anhörung zur Teilablehnung der Genehmigung

Organisationseinheit:

DEZERNAT III - Bau- und Umweltschutzdezernat

Datum:

22.09.2015

Beratungsfolge

Planungs- und Umweltausschuss (zur Kenntnis)

Sitzungstermin

23.09.2015

Status

Ö

Sachverhalt:

Mit Schreiben vom 10.09.2015 hat das Amt für regionale Landesentwicklung (ArL) angekündigt, die beantragte Genehmigung der 124. Änderung des FNP zum Gewerbestandort in BS-Thune für diejenigen Flächen zu versagen, die im Eigentum der betroffenen Firmen Eckert & Ziegler Umweltdienste GmbH und der Buchler GmbH stehen. Das ArL ist der Auffassung, die Beschlüsse der Stadt seien abwägungsfehlerhaft, sodass eine Genehmigung nicht erteilt werden könne.

Der Bevollmächtigte der Stadt, Herr Rechtsanwalt Dr. Schiller, hat im Rahmen der Anhörung hierzu eine Stellungnahme für die Stadt verfasst.

Der Entwurf dieser Stellungnahme ist als Anlage beigefügt. Die Verwaltung hat die Absicht, die Stellungnahme fristgerecht bis zum 28.09.2005 abzugeben.

Leuer

Anlage/n:

Entwurf des Schreibens an das Amt für regionale Landesentwicklung Braunschweig

Amt für regionale Landesentwicklung
Braunschweig
Dezernat 2
Frau Schwoon-Stein
Postfach 3313
38023 Braunschweig

Rechtsanwalt Dr. Gernot Schiller
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Sekretariat Eva Rieck
Telefon +49 / 30 / 88 56 65 185
Telefax +49 / 30 / 88 56 65 99
rieck@redeker.de

Berlin, den 22. September 2015

Reg.-Nr.: 85/03274-13

SHR/Br/00062

124. Änderung des Flächennutzungsplans der Stadt Braunschweig
Anhörung zur Teilablehnung der Genehmigung
Ihr Zeichen: ARL-BS 21101-101000 124/700

Sehr geehrte Frau Schwoon-Stein,

Ihr Anhörungsschreiben vom 10.09.2015 haben wir erhalten. Zu der dortigen Ankündigung, die 124. Änderung des Flächennutzungsplans teilweise nicht genehmigen zu wollen, nehmen wir namens und in Vollmacht der Stadt Braunschweig wie folgt Stellung:

1. Sie begründen die Teilversagung der Genehmigung der FNP-Änderung damit, dass ein Abwägungsdefizit gemäß §§ 2 Abs. 3 und 1 Abs. 7 BauGB vorliege. Das Konfliktpotenzial der vorliegenden Gemengelage sei nicht hinreichend ermittelt worden. Auf das Strahlenschutzrisiko durch die vorhandenen Gewerbebetriebe könne die Planung nicht gestützt werden, da ein Nachweis für die Wirksamkeit oder die Möglichkeit von weniger belastenden Maßnahmen nicht geführt worden sei. Die Bauleitplanung könne grundsätzlich auch keine strengeren Anforderungen an die Beschaffenheit im Betrieb einer Anlage begründen als die Strahlenschutzverordnung vorsehe. Insoweit wird auf eine Stellungnahme des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz aus der frühzeitigen Behör-

Berlin
Leipziger Platz 3
D-10117 Berlin
Tel. +49 30 885665-0
Fax +49 30 885665-99

Deutsche Bank Berlin
BLZ 100 700 00
Konto 1 550 359
IBAN:
DE82 1007 0000 0155 0359 00
BIC: DEUTDE33XXX

Bonn
Willy-Brandt-Allee 11
D-53113 Bonn
Tel. +49 228 72625-0
Fax +49 228 72625-99

Brüssel
172, Avenue de Cortenbergh
B-1000 Brüssel
Tel. +32 2 74003-20
Fax +32 2 74003-29

Leipzig
Mozartstraße 10
D-04107 Leipzig
Tel. +49 341 21378-0
Fax +49 341 21378-30

London
4 More London Riverside
London SE1 2AU | England
Tel. +44 20 740486-41
Fax +44 20 743003-06

München
Maffeistraße 4
D-80333 München
Tel. +49 89 2420678-0
Fax +49 89 2420678-69

Rechtsanwälte
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Sitz Bonn
Partnerschaftsgesellschaft mbB
AG Essen PR 1947
UST-ID: DE 122128379

denbeteiligung verwiesen. Auch auf Vorsorgegesichtspunkte könne nicht abgestellt werden, da die vorhandenen Gewerbebetriebe nicht unzuverlässig seien oder gegen strahlenschutzrechtliche Vorschriften verstoßen hätten. Zudem gingen von den Betrieben auch für die Anwohner keine gesundheitlichen Gefahren aus. Die dies belegenden Messwerte zur radioaktiven Strahlung für die Wohnbebauung in der Umgebung seien erst gegen Ende der Planung von der Stadt zur Kenntnis genommen worden und hätten keinen Eingang in die Abwägung gefunden. Zudem sei das Eigentumsgrundrecht der vorhandenen Gewerbebetriebe nicht mit dem ihm zukommenden Gewicht in die Abwägung eingestellt worden. Nicht unerhebliche Flächen, die im Eigentum der betroffenen Betriebe ständen, würden von Gewerbeflächen in landwirtschaftliche Flächen umgewandelt. Dies wiege umso schwerer, als die Flächen zukünftig im Außenbereich lägen und eine gewerbliche Nutzung daher vollständig ausgeschlossen sei. Das Interesse der vorhandenen Gewerbebetriebe, ihren Betrieb zu erweitern, sei nur unvollständig abgewogen worden. Die Stadt habe lediglich Erweiterungsabsichten in die Abwägung eingestellt, die bereits konkret, also bauantragsreif seien. Dabei sei das selbständige Interesse der Gewerbebetriebe an einer baulichen Ausnutzung und wirtschaftlichen Verwertung ihrer Flächen ausgeblendet worden. Dieses habe sich insbesondere bereits bei der Rücknahme von gewerblichen Bauflächen am Standort durch die 49. FNP-Änderung dokumentiert. Im Übrigen ergäben sich aus einer Stellungnahme der IHK Braunschweig im Planverfahren Anzeichen für eine Existenzgefährdung der vorhandenen Betriebe.

Keiner dieser genannten Gründe vermag die angekündigte Teilversagung der Genehmigung zu rechtfertigen. Im Einzelnen:

2. Ihre Ausführungen leiden bereits im Ausgangspunkt daran, dass Sie einen unzutreffenden, da zu engen Maßstab für die Prüfung der FNP-Änderung anhand des Abwägungsgebots gewählt haben. In der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts ist anerkannt, dass die Anforderungen des Abwägungsgebots auf FNP-Ebene nicht denjenigen auf B-Planebene entsprechen. Das Bundesverwaltungsgericht hat in diesem Zusammenhang ausgeführt:

„Bei Aufstellung oder Änderung des Flächennutzungsplans können an die Ermittlung und Abwägung der Belange nicht die gleichen Anforderungen gestellt werden wie bei einem Bebauungsplan. Die Festsetzungen in einem Bebauungsplan sind parzellenscharf und – von der Möglichkeit der Befreiung (§ 31 Abs. 2 BauGB) abgesehen – im Genehmigungsverfahren bindend. Bei Aufstellung eines Bebauungsplans müssen deshalb auch die betroffenen

Belange parzellenscharf ermittelt und abgewogen werden. Die Darstellung eines Flächennutzungsplans sind, sofern sie nicht ausnahmsweise Parzellenschärfe für sich in Anspruch nehmen (vgl. BVerwGE 48, 70 <77>), „grobmaschiger“ (vgl. BVerwG, Beschlüsse vom 12. Februar 2003 – BVerwG 4 BN 9.03 – und vom 20. Juli 1990 – BVerwG 4 N 3.88 – jeweils a.a.O.; BVerwGE 95, 123 <125>; 48, 70 <73>; 26, 287 <292>), anders als die Festsetzung in einem Bebauungsplan nicht wie Rechtssätze anwendbar (vgl. BVerwG, Beschluss vom 13. April 1995 – BVerwG 4 B 70.95 - Buchholz 406.11, § 35 BauGB Nr. 309; Urteil vom 28. Februar 1975 – BVerwG 4 C 30.73 – DVBl 1975, 516 <519>; BVerwGE 26, 287 <292>). Je geringer diese Teilschärfe einer Darstellung des Flächennutzungsplans ist, desto „grobmaschiger“ könne auch die Ermittlung der betroffenen Belange und ihre Abwägung sein.“

BVerwG, Urteil vom 18.08.2005 – 4 C 13.04, BVerwGE 124, 132 (143); ebenso Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, BauGB, Stand: Mai 2015, § 1 Rn. 182.

Vorliegend handelt es sich nicht um eine parzellenscharfe Planung. Die 124. FNP-Änderung sieht im Wesentlichen die Umwandlung von gewerblichen Bauflächen in Flächen für die Landwirtschaft im Bereich verschiedener Flurstücke vor. Einer parzellenscharfen Darstellung ermangelt es bereits aufgrund des in der Planzeichnung verwendeten groben, auf FNP-Ebene üblichen Maßstabes 1:15000.

Sofern Sie in diesem Zusammenhang darauf hinweisen, dass nach dem Entwicklungsgebot des § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB die Änderung der Darstellungen im FNP durch die Stadt mit einem Bebauungsplan umgesetzt werden müssten, ist dies rechtlich nicht relevant. Wäre das Argument zutreffend, müssten auf FNP-Ebene immer schon die gleichen Ermittlungen durchgeführt werden wie auf der nachfolgenden B-Planebene. Dies widerspricht ersichtlich der oben zitierten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts und auch der ständigen Planungspraxis. Abgesehen vom rechtlichen Sonderfall der Ausweisung von Windkonzentrationsflächen im Außenbereich (§ 35 Abs. 3 Satz 2 und 3 BauGB) werden bei einer Änderung auf FNP-Ebene in aller Regel keine Gutachten eingeholt, um die widerstreitenden Belange hinreichend ermitteln und abwägen zu können. Dies ist auch Konsequenz daraus, dass der Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan keine unmittelbare rechtliche Bindungswirkung gegenüber privaten Dritten hat und somit nicht in das Eigentum der planbetroffenen Grundstückseigentümer und Nutzer eingreift.

Allg.M., s. nur die Nachweise bei BVerwG, Urteil vom 26.04.2007 – 4 CN 3.06, BVerwGE 128, 382 Rn. 15.

Mangels Eingriff in die Eigentumsgarantie kann sich die Gemeinde als Plangeber auf der FNP-Ebene damit begnügen, die widerstreitenden Belange zu benennen und untereinander mit den städtebaulichen Zielen, die mit der Änderung des FNP verfolgt werden, abzuwägen. Hierzu gehört selbstverständlich auch das Eigentumsgrundrecht der von der Planänderung betroffenen Grundeigentümer, aber nicht in der Ermittlungs- und Bewertungstiefe, wie Sie dies fordern. Ausreichend ist vielmehr eine typisierende Bewertung der Belange. Dies gilt auch und gerade in Fällen, in denen von der FNP-Änderung bislang im Plan dargestellte und ausgenutzte Bauflächen betroffen sind. Gerade weil der Flächennutzungsplan nicht gegenüber den Grundstückseigentümern rechtsverbindlich ist, kann eine Beeinträchtigung ihrer spezifischen Belange keine abwägungserhebliche Rolle spielen. Sie abzuwägen ist Aufgabe des parzellenscharfen Bebauungsplans. Zudem folgt aus § 8 Abs. 2 Satz 1 BauGB anerkanntermaßen auch keine Planungspflicht für die Gemeinde. Ändert die Gemeinde ihren Flächennutzungsplan ab, muss sie diese Änderung nicht umgehend durch einen Bebauungsplan umsetzen bzw. widersprechende Bebauungspläne anpassen. Vielmehr kann sie einen bestehenden Bebauungsplan auch zunächst unverändert lassen, bis ein Anlass zur Änderung des Bebauungsplans besteht.

Die von Ihnen dargelegten Anforderungen führen im Ergebnis dazu, dass nicht nur die FNP-Änderung, sondern auch der nachfolgende Bebauungsplan TH 22 einem Genehmigungsvorbehalt unterworfen wird. Dies überschreitet Ihre Kompetenzen aus § 6 BauGB und stellt damit mangels gesetzlicher Grundlage einen unzulässigen Eingriff in die Planungshoheit der Stadt Braunschweig dar.

3. Die FNP-Änderung leidet nicht an einem Ermittlungsdefizit. Richtig ist zwar, dass die Stadt Braunschweig die FNP-Änderung u.a. damit begründet hat, dass zwischen dem vorhandenen Gewerbestandort und der benachbarten Wohnbebauung im Ortsteil Thune eine Gemengelage besteht. Für das Bestehen der Gemengelage war es aber entgegen Ihrer Auffassung nicht erforderlich, die derzeitige Verkehrsbelastung im Ortsteil Thune oder die Luftschadstoffbelastung der angrenzenden Wohnbebauung durch ein Gutachten zu ermitteln.

Dass die Straßen im Ortsteil Thune durch LKW-Verkehr allgemein belastet sind und bereits Gegenstand von Anwohnerbeschwerden waren, stellt eine Tatsache dar, die bis-

lang nicht in Abrede gestellt worden ist und zu deren Ermittlung es keines Gutachtens bedarf. Insbesondere ist unerheblich, ob hierbei geltende Grenzwerte für Lärm oder Luftschadstoffe überschritten werden. Die Gemeinde ist befugt, durch planerische Maßnahmen eine eigene Verkehrspolitik zu betreiben,

St. Rspr., s. BVerwG, Urteil vom 27.06.2001 – 4 CN 1.01,
BVerwGE 114, 301 (306),

und so durch die Ausweisung von Bauflächen Einfluss auf die Inanspruchnahme vorhandener Straßen zu nehmen. Dabei muss sie nicht im Einzelnen den Nachweis einer Grenzwertüberschreitung führen oder das Ausmaß oder die Gründe für die Belastung im Einzelnen ermitteln.

Die Stadt Braunschweig hat sich zudem nicht ausschließlich auf die gegenwärtige Verkehrssituation im Ortsteil Thune berufen, sondern auf die mangelhafte Erschließung und die zusätzliche Verkehrsbelastung im Falle einer Ausnutzung der jetzt zurückgenommenen gewerblichen Bauflächen. Es ist festzustellen, dass die ungünstige verkehrliche Erschließung des Gewerbestandorts auch schon bei der 49. FNP-Änderung 1997 ein Beweggrund war, dass die Stadt Braunschweig ihren Flächennutzungsplan geändert und gewerbliche Bauflächen am Standort zurückgenommen hat (s. S. 2 des Erläuterungsberichts zur 49. FNP-Änderung). Für die hier allein in Rede und derzeit im Eigentum der Fa. Eckert & Ziegler Strahlen- und Medizintechnik AG und der Fa. Buchler stehenden Teilflächen gilt insoweit nichts anderes. Allein die Größe der Teilflächen lässt es möglich erscheinen, dass sie an dritte Gewerbebetriebe verkauft werden, die dort ein verkehrsintensives Gewerbe betreiben (z.B. eine Spedition). Zulässig wären auch andere industrielle Nutzungen. Dies alles wäre nach den derzeitigen Darstellungen des FNP und den daraus entwickelten derzeit gültigen Bebauungsplänen TH 18 und WE 18 zulässig und könnte von der Stadt nicht verhindert werden. Ihr denkbare Argument, das derzeitige Verkehrsaufkommen durch die vorhandenen Gewerbebetriebe sei gering und im Falle der baulichen Ausnutzung der Teilflächen gelte Ähnliches, greift daher zu kurz. Die Planung kann nicht auf die derzeitigen Eigentümerverhältnisse abstellen, sondern erfolgt aufgrund ihrer Zukunftsbezogenheit unabhängig von den zivilrechtlichen Grundstücksverhältnissen. Es besteht auch keine rechtliche Möglichkeit, einen Grundstückseigentümer zu einer bestimmten Nutzung seines Plangrundstücks zu verpflichten oder eine Veräußerung auszuschließen.

Der von Ihnen in Bezug genommene Hinweis auf eine Erhöhung der Luftschadstoffe (S. 6 der Planbegründung) liegt neben der Sache. Die Stadt Braunschweig hat sich zu keinem Zeitpunkt darauf berufen, dass durch die vorhandenen Gewerbebetriebe Luftschadstoffe freigesetzt würden, die für die angrenzende Wohnbebauung schädlich seien. Der Hinweis verdeutlicht lediglich die Erfahrungen der Stadt Braunschweig mit der Ausnutzung von ausgewiesenen Gewerbe- und Industriegebieten. Unabhängig von den Immissionen konkret angesiedelter Gewerbebetriebe ist eine Erhöhung der Luftschadstoffe durch einen vermehrten Zulieferverkehr (insbesondere in Form von Abgasen) lebensnah. Im Rahmen der Vorsorge kann die Stadt seit etlichen Jahren nicht ausgenützte Bauflächen zurücknehmen, um eine Erhöhung des Zulieferverkehrs zu verhindern.

Soweit Sie im Hinblick auf Lärmimmissionen aus dem von der Stadt Braunschweig im Aufstellungsverfahren zum Bebauungsplan TH 22 eingeholten Lärmgutachten zitieren, gibt das Zitat nichts für Ihre Auffassung her. Die wiedergegebene Passage wird von Ihnen offensichtlich dahin missverstanden, der Lärmgutachter habe bei seinem Gutachten unterstellt, dass die Lärmvorbelastung im Plangebiet durch die vorhandenen Gewerbebetriebe gering sei. Dies ist unzutreffend. Die Passage bezieht sich allein auf die Frage, ob andere bestehende Gewerbebetriebe außerhalb des Plangebiets auf die vom Lärmgutachter untersuchten Immissionsorte einwirken. Sofern dies der Fall wäre, müssten die Immissionskontingente, die vom Gutachter berechnet und den Teilflächen im Plangebiet zugewiesen werden sollten, entsprechend verringert werden, damit im Ergebnis die Immissionswerte der TA Lärm an den Immissionsorten auch bei Hinzutreten der aus dem Plangebiet hervorgerufenen Lärmimmissionen eingehalten werden. Die zitierte Aussage aus dem Gutachten betrifft demnach nicht das Plangebiet und nicht die dort vorhandenen Gewerbebetriebe. Dass vielmehr eine Konfliktlage zwischen den vorhandenen Gewerbebetrieben und der unmittelbar angrenzenden Wohngebiete in Thune besteht, ergibt sich schon aus der Tatsache, dass bereits in dem derzeit noch gültigen Bebauungsplan TH 18 flächenbezogene Schalleistungspegel (FSP) und auch im künftigen Bebauungsplan TH 22 immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel (IFSP) festgesetzt sind. Diese Begrenzungen der Lärmemissionen der vorhandenen Gewerbebetriebe dienen ersichtlich den Lärmschutzinteressen der Wohnbevölkerung. Ihre Notwendigkeit ergibt sich aus der gewachsenen Gemengelage.

4. Entgegen Ihrer Auffassung ist auch die Absicht der Stadt Braunschweig, das von den vorhandenen Gewerbebetrieben teilweise ausgehende Strahlenschutzrisiko sich nicht weiter vergrößern zu lassen, ein hinreichendes städtebauliches Ziel, das der Bauleitpla-

nung zugrunde gelegt werden kann. Es handelt sich nicht allein um subjektive Empfindungen der benachbarten Wohnbevölkerung, wie Sie unterstellen, sondern um eine objektive Tatsache, deren Vorliegen eine Gemeinde zum Anlass nehmen kann, bauleitplanerische Schritte einzuleiten.

- a) Zunächst ist festzuhalten, dass sich die Stadt Braunschweig für die allein verfahrensgenständliche FNP-Änderung nicht auf das Ziel, das von den vorhandenen Gewerbebetrieben teilweise ausgehende Strahlenschutzrisiko für die Wohnbevölkerung nicht weiter zu vergrößern, berufen hat. Für die Umwandlung der gewerblichen Bauflächen spielte das Strahlenschutzrisiko keine maßgebliche Rolle, da die Umwandlung auch die Fa. Buchler betrifft, deren Betrieb nicht unter die Strahlenschutzverordnung fällt. Das Planungsziel, das Strahlenschutzrisiko nicht weiter zu vergrößern, lag lediglich dem Bebauungsplan TH 22 zugrunde, der nicht Gegenstand dieses Genehmigungsverfahrens ist. Es hat seinen Niederschlag in Festsetzungen zur Art der baulichen Nutzung gefunden. Zur FNP-Änderung besteht kein Zusammenhang.
- b) Ungeachtet dessen hat die Stadt Braunschweig im Bebauungsplanverfahren ausführlich dargelegt, warum sie sich berechtigt sieht, das Strahlenschutzrisiko, das objektiv von Teilen der vorhandenen Gewerbebetrieben verursacht wird, aus Vorsorgegesichtspunkten durch planerische Festlegungen sich nicht weiter vergrößern zu lassen. Soweit Sie ausführen, die Bauleitplanung könne grundsätzlich keine strengeren Anforderungen an die Beschaffenheit und den Betrieb einer Anlage begründen als es die Strahlenschutzverordnung vorsieht, ist dies zwar richtig, durch Erlass des Bebauungsplans TH 22 aber auch nicht erfolgt. Insbesondere sind im Bebauungsplan keine strengeren Grenzwerte für die Tätigkeit der vorhandenen Gewerbebetriebe vorgesehen und sind somit die Vorgaben der Strahlenschutzverordnung auch nicht verschärft worden. Ihr Hinweis darauf, dass Messwerte der zuständigen Überwachungsbehörde erst gegen Ende der Planung vom Ausschuss der Stadt Braunschweig zur Kenntnis genommen und daher nicht Gegenstand der planerischen Abwägung geworden sind, ist nicht entscheidungserheblich. Der planerische Ansatz der Stadt Braunschweig setzt die Kenntnis der Strahlenbelastungen für die umgebende Wohnbevölkerung nicht voraus, da gerade keine Grenzwerte festgesetzt worden sind.

Ihre Ausführungen lassen es angezeigt erscheinen, Ihnen den Planungsansatz der Stadt Braunschweig, der dem Bebauungsplan TH 22 zugrunde liegt, nochmals zu verdeutlichen: Die Stadt beruft sich für ihre Festsetzungen im Bebauungsplan auf die Rechtspre-

chung des Bundesverwaltungsgerichts, nach der die Gemeinden im Wege der Bauleitplanung auch vorsorgenden Umweltschutz betreiben können. Insbesondere hat das Bundesverwaltungsgericht im Zusammenhang mit einem Bebauungsplan, der die Standorte von Mobilfunkanlagen planerisch steuerte, ausgeführt, aufgrund des Restrisikos, das von Mobilfunkanlagen für die menschliche Gesundheit ausgehe, liege ein hinreichender städtebaulicher Grund vor, der grundsätzlich den Erlass eines solchen Bebauungsplans rechtfertigen könne.

BVerwG, Urteil vom 30.08.2012 – 4 C 1.11, BVerwGE 144, 82 ff.

Die Stadt Braunschweig hat auf der Grundlage dieser Rechtsprechung ein Gutachten beim Öko-Institut Darmstadt in Auftrag gegeben, das belegt, dass von den vorhandenen Gewerbebetrieben – soweit sie mit radioaktivem Material arbeiten – ein Restrisiko für die Gesundheit der umliegenden Wohnbevölkerung auch dann ausgehen kann, wenn die Grenzwerte der Strahlenschutzverordnung eingehalten werden. Dieses gutachterlich belegte Restrisiko ist die Grundlage dafür, dass die Stadt Braunschweig von ihren planerischen Kompetenzen Gebrauch gemacht hat.

- c) Soweit Sie ausführen, es lägen keine Anhaltspunkte für die Unzuverlässigkeit der vorhandenen Gewerbebetriebe oder Verstöße gegen die strahlenschutzrechtlichen Vorschriften vor, liegt dies neben der Sache. Dies war auch bei der Entscheidung des Bundesverwaltungsgerichts zum gemeindlichen Standortkonzept von Mobilfunkanlagen nicht der Fall. Der Planungsansatz setzt gerade nicht voraus, dass Störfälle oder eine Unzuverlässigkeit der Betreiber gegeben sind, die im Übrigen nicht Anlass für planerische Maßnahmen der Stadt Braunschweig sein können. Ist der Betreiber von Betrieben, die unter die Strahlenschutzverordnung fallen, unzuverlässig oder häufen sich in den Betrieben Störfälle, ist vielmehr die Genehmigungsbehörde gehalten, durch aufsichtliche Maßnahmen die Einhaltung der Genehmigungsaufgaben und die Vorschriften der Strahlenschutzverordnung einzuhalten. Insoweit fehlt es von vornherein an einer Kompetenz der Stadt Braunschweig zum Tätigwerden. Das Restrisiko ist vollständig unabhängig vom Vorliegen von Störfällen und von der Unzuverlässigkeit des Betreibers, sondern hängt untrennbar mit der Tätigkeit, nämlich der Verarbeitung radioaktiven Materials zusammen. Ein solches Restrisiko liegt unabhängig davon vor, ob die Grenzwerte nach der Strahlenschutzverordnung eingehalten werden oder ob der Betreiber seinen Betrieb zuverlässig führt.

Soweit Sie weiter ausführen, es lägen auch keine Anhaltspunkte dafür vor, dass von den Betrieben für die Anwohner gesundheitliche Gefahren ausgehen könnten, ist dies auf der Grundlage des Gutachtens des Öko-Instituts vom Nov. 2014 gerade widerlegt. Das Restrisiko besagt gerade, dass gesundheitliche Auswirkungen für die umliegende Wohnbevölkerung von Betrieben, die unter die Strahlenschutzverordnung fallen, nicht verlässlich ausgeschlossen werden können. Dies gerade legitimiert die Stadt Braunschweig, von ihren Planungskompetenzen Gebrauch zu machen.

- d) Soweit Sie weiter den Nachweis der Wirksamkeit der Planung vermissen, ist nicht nachvollziehbar, warum ein solcher Nachweis erforderlich sein sollte. Es liegt auf der Hand, dass sich mit einer Ausweitung der Produktion das Strahlenschutzrisiko vergrößert. Werden die Produktionserweiterungsmöglichkeiten der vorhandenen Gewerbebetriebe begrenzt, bedeutet dies zugleich auch, dass sich das Strahlenschutzrisiko nicht weiter erhöht. Auch ein Nachweis für weniger einschneidende Maßnahmen, den Sie ebenfalls vermissen, war nicht zu führen. Es ist nicht ersichtlich, welche Maßnahmen die Stadt Braunschweig hätte ergreifen können, um das Restrisiko, das von den vorhandenen Gewerbebetrieben, soweit sie unter die Strahlenschutzverordnung fallen, ausgeht, zu begrenzen, zumal eine Befugnis für eine Korrektur der Grenzwerte der Strahlenschutzverordnung fehlt (s. unter 4, b)).
- e) Ihr Hinweis auf die Ausführungen in der Stellungnahme des Niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz vom 09.07.2014 aus der frühzeitigen Behördenbeteiligung gemäß § 4 Abs. 1 BauGB geht im Übrigen fehl. Wie sich bereits aus dem von Ihnen wiedergegebenen Zitat ergibt, hat das Ministerium lediglich festgestellt, Belange des Strahlenschutzes würden negativ berührt, wenn den vorhandenen Gewerbebetrieben, die unter die Strahlenschutzverordnung fallen, infolge der Planung keine Erweiterungsflächen mehr zur Verfügung ständen. Dies ist vorliegend gerade nicht der Fall. Der Bebauungsplan TH 22 weist bislang unbebaute Erweiterungsflächen für die vorhandenen Gewerbebetriebe im Plangebiet aus (s. dazu noch unter 5., c)). Damit ist die Stadt Braunschweig der Forderung des Ministeriums nachgekommen und hat die Bedenken in ihrer Planung berücksichtigt. Hierfür spricht auch, dass das Ministerium in der nachfolgenden Behördenbeteiligung gemäß § 4 Abs. 2 BauGB in seinen Schreiben vom 26. und 29.09.2014 (Abwägungsmatrix Nr. 92) seine Bedenken nicht wiederholt hat. Das Herausgreifen des Zitats aus der Stellungnahme zur frühzeitigen Bürgerbeteiligung ist daher willkürlich.

5. Ihr Vorwurf, dass die Eigentumsbelange der vorhandenen Gewerbebetriebe im Rahmen der FNP-Änderung nicht hinreichend gewichtet worden sind, geht fehl. Sie unterstellen bei Ihren Ausführungen Tatsachen und Bewertungen, die zum einen unzutreffend und zum anderen von der Stadt Braunschweig so nicht getroffen worden sind.
- a) Die Stadt Braunschweig hat erkannt, dass durch die FNP-Änderung die betroffenen Teilflächen, die im Eigentum der ansässigen Gewerbebetriebe stehen, in Zukunft nicht mehr als gewerbliche Bauflächen, sondern als Flächen für die Landwirtschaft dargestellt werden. Gleichzeitig hat sie erkannt, dass aufgrund der fehlenden Bebauung die hiervon betroffenen Grundstücke zukünftig dem Außenbereich gemäß § 35 BauGB zuzurechnen sind. Sie ist in ihrer Abwägung auch davon ausgegangen, dass eine künftige Bebauung dieser beiden Grundstücke zu gewerblichen Zwecken künftig nicht mehr möglich sein wird (S. 20 der Planbegründung). Demnach hat sie die Schwere des Eingriffs in das Eigentumsgrundrecht zutreffend ermittelt. Sie hat die von ihr verfolgten städtebaulichen Ziele aber als so gravierend erachtet, dass die berührten Eigentumsbelange dahinter zurückstehen konnten (S. 18 ff. der Planbegründung).
- b) Unrichtig ist auch Ihre Annahme, dass die Stadt Braunschweig nur die konkreten, d.h. also bauantragsreifen Erweiterungsabsichten der vorhandenen Gewerbebetriebe in ihrer Abwägung eingestellt hat. Abgewogen worden ist auch das hiervon zu trennende Interesse der vorhandenen Gewerbebetriebe an einer Ausnutzung und wirtschaftlichen Verwertung ihrer Grundstücke. Dies ergibt sich aus S. 20 f. der Planbegründung, ferner aus den Antworten zu den Nr. 78, 80 und 82 der Abwägungsmatrix.

Selbst wenn Ihr Vorwurf zutreffend wäre, ergäbe sich hieraus kein Abwägungsfehler. Die Stadt Braunschweig hat zu Recht das Gewicht konkret benannter Erweiterungsabsichten höher bewertet hat als das allgemeine Interesse an einer Erweiterung und Aufrechterhaltung des Gewerbestandorts (S. 21 der Planbegründung). Dies entspricht den Vorgaben der Rechtsprechung. Das OVG Lüneburg hat diese jüngst wie folgt zusammengefasst:

„Soweit die Antragstellerin demgegenüber auf weitere geplante Betriebserweiterungen - Errichtung eines zweiten Dockplatzes, Verlängerung der Slipanlage und des Schwimmpiers - verweist, hat sie diese Erweiterungsabsichten zwar wiederholt vorgetragen; eine weitere Konkretisierung fehlt indes. Das Bedürfnis nach einer künftigen Betriebsausweitung kann im Rahmen der Abwägungsentscheidung von Belang sein. Voraussetzung ist, dass diese

Entwicklung bereits konkret ins Auge gefasst ist oder bei realistischer Betrachtung der vom Einwender aufzuzeigenden betrieblichen Entwicklungsmöglichkeiten nahe liegt (vgl. Senatsurt. v. 4.1.1983 - 1 C 2/81 -, BRS 40 Nr. 34). Eine Erweiterungsabsicht kann nicht losgelöst vom vorhandenen Baubestand und der bestehenden Betriebsgröße Beachtung verlangen (vgl. auch Bad.-Württ. VGH, Urt. v. 26.5.1994 - 5 S 2193/93 -, UPR 1995, 110). Das Interesse des Betriebes, sich alle Entwicklungsmöglichkeiten offen zu halten, reicht ebenso wenig aus wie unklare oder unverbindliche Absichtserklärungen (BVerwG, Beschl. v. 10.11.1998 - 4 BN 44.98 -, NVwZ-RR 1999, 423; Beschl. v. 5.9.2000 - 4 B 56.00 -, NVwZ-RR 2001, 82 = BauR 2001, 83 = AgrarR 2001, 248; vgl. auch Urt. v. 14.1.1993 - 4 C 19.90 -, NVwZ 1993, 1184 = DVBl 1993, 652 = BRS 55 Nr. 175).“

OVG Lüneburg, Urteil vom 09.09.2014 – 1 KN 215/12, juris Rn. 37.

Somit konnte das allgemeine Interesse der vorhandenen Gewerbebetriebe an dem Erhalt von räumlichen Erweiterungsmöglichkeiten – soweit sie im Planverfahren nicht hinreichend konkretisiert worden sind – ohne weiteres hinter die mit der Planung verfolgten städtebaulichen Ziele zurücktreten. Ein Abwägungsfehler ergibt sich hieraus nicht.

- c) Soweit Sie als Beleg für Ihre These auf den Erläuterungsbericht zur 49. FNP-Änderung abstellen, ist dies unzutreffend. Richtig ist allein, dass die damalige Rücknahme der gewerblichen Bauflächen in Abstimmung mit den vorhandenen Gewerbebetrieben erfolgte. Ursprünglich war bereits im Rahmen der 49. FNP-Änderung von der Stadt Braunschweig beabsichtigt, die Darstellung gewerblicher Bauflächen für die in Rede stehenden Teilflächen umzuwandeln in eine Fläche für die Landwirtschaft. Auf Betreiben des damaligen Inhabers der Firmen Buchler und Amersham-Buchler hat die Stadt ihre planerischen Überlegungen nochmals überdacht und letztlich die Teilfläche weiterhin als gewerbliche Baufläche ausgewiesen. Hintergrund war die Mitteilung der Fa. Amersham-Buchler, an einem Erwerb dieses Grundstücks von Seiten Dritter interessiert zu sein, um Erweiterungsabsichten sicherzustellen. Die Vertreter der Stadt Braunschweig haben in den Abstimmungsgesprächen mit Vertretern der beiden Firmen schon damals zu verstehen gegeben, dass die Stadt den Gewerbebestandort nicht für zukunftssträftig hält und eine weitere Ansiedlung von Gewerbebetrieben nicht erwünscht sei. Das ergebe sich aus der unzureichenden Erschließung durch die Ortschaft Thune sowie aufgrund des planerischen Konzepts der Stadt Braunschweig, südlich des Mittellandkanals im Ortsteil Wenden ein perspektivisch weiteres Wohngebiet mit 1.200 Wohneinheiten aus-

zuweisen. Schließlich sei es Absicht der Stadt Braunschweig, als Ausgleich entlang der A 2 neue Gewerbegebiete auszuweisen, in denen Gewerbebetriebe störungsfrei von Wohnbebauung tätig werden könnten.

Aus der Tatsache, dass die Rücknahme der gewerblichen Bauflächen und der Umfang der Erweiterungsflächen zwischen der Stadt Braunschweig und den damaligen Firmen abgestimmt war, ergibt sich aus heutigem Stand nicht, dass der Umgriff zwingend für die Erweiterung und Aufrechterhaltung der gewerblichen Tätigkeit durch die vorhandenen Gewerbebetriebe erforderlich ist. Die 49. FNP-Änderung ist 1997 erfolgt und von Ihnen genehmigt worden. Seitdem sind über 15 Jahre vergangen, in denen die vorhandenen Gewerbebetriebe die beiden Grundstücksflächen nicht zur Erweiterung ihrer gewerblichen Tätigkeit genutzt haben. Vergleicht man den Baubestand von 1997 mit dem heutigen Baubestand, so fällt auf, dass die drei vorhandenen Gewerbebetriebe keine wesentlich neuen Bauten im Plangebiet errichtet haben. Hieraus konnte die Stadt Braunschweig den Schluss ziehen, dass die beiden Grundstücke für konkrete Erweiterungsabsichten auch weiterhin nicht benötigt werden. Im Rahmen der beiden Planverfahren zur 124. FNP-Änderung und zum Bebauungsplan TH 22 haben die Gewerbebetriebe in ihren Stellungnahmen nicht substantiiert dargelegt, dass sie auf den beiden Grundstücksflächen bauliche Erweiterungen konkret beabsichtigen. Der Bauantrag der Eckert & Ziegler Umweltdienste GmbH vom 22.11.2011 betraf nur die nördliche Teilfläche des Flurstücks 226, die weiterhin im FNP als gewerbliche Baufläche dargestellt werden soll und damit nicht Gegenstand der FNP-Änderung ist. Aus dem BImSchG-Genehmigungsantrag vom 20.10.2014 und den Bauantrag vom 17.11.2014 der Fa. Buchler für das Flurstück 227/3 ist nicht ersichtlich, warum die beantragten baulichen Erweiterungen gerade auf dieser unbebauten Teilfläche und nicht auf anderen unbebauten Teilflächen innerhalb des Betriebsgeländes erfolgen kann. Anders als die Genehmigungsbehörde, die ein Genehmigungsvorhaben nicht ablehnen darf, weil es hierzu Alternativstandorte gibt, kann die Stadt Braunschweig im Rahmen ihrer planerischen Überlegungen durchaus berücksichtigen, ob für das konkrete Erweiterungsvorhaben nicht auch andere Freiflächen innerhalb des Betriebsgeländes des Gewerbebetriebs zur Verfügung stehen und der Verweis hierauf zumutbar ist. Auch in diesem Falle bleibt die Erweiterung möglich, ohne dass die überplante Baufläche zwingend in Anspruch genommen werden muss. Den Erweiterungsinteressen der Fa. Buchler wird damit mit zumutbaren Abstrichen Rechnung getragen. Ein Abwägungsfehler ist nicht ersichtlich.

- d) Ihre These, die Stadt Braunschweig habe bei der Abwägung das Eigentumsgrundrecht der vorhandenen Gewerbebetriebe nicht hinreichend beachtet, begründen Sie schließlich mit dem Inhalt der Stellungnahme der IHK Braunschweig vom 04.03.2015. Insbesondere meinen Sie, dass sich aus den Ausführungen der IHK Braunschweig ergebe, dass der vorhandene Gewerbebetrieb der Eckert & Ziegler-Gruppe zwangsläufig in Existenznot gerate. Es ist aus Sicht der Stadt Braunschweig mehr als erstaunlich, in welcher Weise Sie sich die erkennbar einseitige Stellungnahme der IHK Braunschweig unkritisch zu Eigen machen, ohne dass im Ansatz geprüft worden ist, ob die Bewertung der IHK Braunschweig auf nachvollziehbaren und belastbaren Tatsachen beruht. Dies ist erkennbar nicht der Fall.

Ungeachtet der Tatsache, dass es bereits fraglich erscheint, ob ein Dritter belastbar die Existenzgefährdung eines Gewerbebetriebs darlegen kann, geht die IHK Braunschweig erkennbar von unzutreffenden Tatsachen aus. Sie meint, die Planung lasse der Eckert & Ziegler-Gruppe keine ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten, da nicht einmal die seit 2010 bestehenden betrieblichen Erweiterungsinteressen abgedeckt seien. Wie bereits mehrfach ausgeführt, bleibt den ansässigen Gewerbebetrieben ein Erweiterungspotenzial in einer Größenordnung von insgesamt ca. 1,5 ha als gewerbliche Baufläche. Bezogen auf den vorhandenen Standort entspricht dies einem Anteil von ca. 25 % der derzeit genutzten Betriebsfläche. Aus Sicht der Stadt Braunschweig sind damit den ansässigen Unternehmen ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten zur Verfügung gestellt. Hierbei konnte auch die Tatsache berücksichtigt werden, dass die jetzt zurückgenommenen beiden Grundstücksflächen seit mehreren Jahrzehnten, seitdem Baurecht hierfür besteht, nicht in Anspruch genommen worden sind. Die Stadt Braunschweig hat dies in Auseinandersetzung mit der Stellungnahme der IHK Braunschweig in der Abwägungsmatrix unter Ziff. 82.7 im Einzelnen ausgeführt. Entsprechendes gilt für die Antwort in der Abwägungsmatrix auf die Stellungnahme der betroffenen Gewerbebetriebe unter Nr. 79F.8.

6. Von Ihnen bislang nur unzureichend gewürdigt ist die Tatsache, dass die FNP-Änderung maßgeblich im Vorgriff auf ein neues Gewerbeflächen-Entwicklungskonzept das Ergebnis einer Überprüfung aller Gewerbestandorte im Stadtgebiet widerspiegelt. Gewerbestandorte in Gemengelage sollen daher nicht weiter entwickelt werden (S. 3 ff. der Planbegründung). Die Bedeutung der Neukonzeption zeigt sich auch darin, dass dies ein eigener Punkt im Ratsbeschluss über die FNP-Änderung war. Soweit Sie hierzu meinen, die der Überprüfung zugrunde gelegten Grundsätze „können jedoch nur Belan-

ge unter vielen sein“, verkennt dies gerade die Bedeutung des städtebaulichen Konzepts (s. § 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Dass die gewählten Grundsätze sachwidrig wären, führen Sie nicht aus. Ihre Auffassung, bei einer vorhandenen Gewerbeansiedlung müsse die Stadt sich grundlegend mit dem gewerblichen Bestand und der angrenzenden Wohnbebauung auseinandersetzen, würde im Ergebnis dazu führen, dass auf FNP-Ebene die Umsetzung eines solchen städtebaulichen Konzepts stets erfordern würde, dass eine Bestandsaufnahme im Detail erfolgen müsse. Dies hat auf der B-Planebene, nicht aber auf der Ebene des Flächennutzungsplans zu erfolgen.

7. Zusammenfassend liegen die von Ihnen gerügten Abwägungsfehler daher nicht vor. Für die von Ihnen angekündigte Teilversagung der Genehmigung fehlt daher die rechtliche Grundlage. Wir gehen davon aus, dass Sie unsere Stellungnahme im Rahmen Ihrer Entscheidung berücksichtigen, und dürfen Sie auffordern, die beantragte Genehmigung in vollem Umfang zu erteilen. Anderenfalls behalten wir uns rechtliche Schritte vor.

Mit freundlichen Grüßen

(Dr. Schiller)
Rechtsanwalt