

Hauptsitz

Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-46046-70

info@baumann-rechtsanwaelte.de

ZWEIGSTELLE

Floßplatz 35 • 04107 Leipzig
Telefon 0341-149697-60

Telefax 0341-149697-58

leipzig@baumann-rechtsanwaelte.de

Rechtsgutachten

„Rechtliche Anforderungen an eine Bauleitplanung für den Industriestandort zur Herstellung von radioaktiven Stoffen und zum Umgang mit und zur Lagerung von radioaktiven Abfällen in Braunschweig/Thune“

**Rechtsanwalt
Wolfgang Baumann,
Fachanwalt für Verwaltungsrecht**

**Rechtsanwältin
Franziska Heß,
Fachanwältin für Verwaltungsrecht**

Leipzig, den 28.10.2013

Die Kanzlei BAUMANN Rechtsanwälte hat im Auftrag der Bürgerinitiative für Strahlenschutz (BISS e.V.) am 28.8.2013 ein Kurzgutachten zur Abwägungsrelevanz des Umgangs und der Lagerung von radioaktiven Stoffen am Standort Braunschweig/Thune im Rahmen der Bauleitplanung erstattet. Zwischenzeitlich liegen erste gerichtliche Aussagen zur Standortproblematik vor. Die Kanzlei BAUMANN Rechtsanwälte ist deshalb von der BISS e.V. gebeten worden, ein weiteres Gutachten zu den rechtlichen Anforderungen an eine Bauleitplanung am Industriestandort Braunschweig/Thune zu erstellen.

Schwerpunkt der gutachterlichen Betrachtung sollen hierbei insbesondere die sich aus einem Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 11.9.2013 ergebenden Aussagen sein. Darüber hinaus soll zu konkret in der Abwägung zu beachtenden Belangen und denkbaren Planungsmöglichkeiten Stellung genommen werden.

Das Gutachten stellt im ersten Teil die konkrete planerische Situation sowie bereits vorliegende gerichtliche und sonstige Äußerungen offizieller Stellen zum konkreten Standort genauer dar (I.). Im Anschluss werden die Anforderungen an eine Bauleitplanung zur Auflösung oder Eindämmung der bestehenden Gemengelage erläutert (II.) und grundsätzliche Planungsmöglichkeiten kurz dargestellt (III).

I. Sachverhalt

Dem Gutachten liegt dabei ein umfänglicher Sachverhalt zu Grunde. Ausgewertet wurden insbesondere die bestehenden zeichnerischen und textlichen Festsetzungen der bestehenden Bebauungspläne, spätere Aufstellungsbeschlüsse und deren Aufhebung sowie Schriftverkehr der Stadt Braunschweig mit der Eckert & Ziegler AG. Im Folgenden sollen nur die wesentlichen Aspekte näher dargestellt werden, so insbesondere die bestehende bauplanungsrechtliche Situation, Planungsversuche der Stadt Braunschweig in der Vergangenheit sowie die Entwicklungsabsichten der ortsansässigen Unternehmen. Des Weiteren wird auf das Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig vom 11.9.2013 eingegangen und eine Stellungnahme der Entsorgungskommission vom 12.7.2013 einbezogen.

1. Bestehende Bebauungspläne TH 18 und WE 18

Die für den Umgang und die Lagerung mit radioaktiven Abfällen sowie für die Herstellung von Radiopharmaka und industriellen Strahlenquellen genutzten Flächen liegen im Geltungsbereich rechtskräftiger Bebauungspläne.

a. Bebauungsplan TH 18

Der im Jahr 1976 aufgestellte Bebauungsplan TH 18 setzt innerhalb seines Geltungsbereichs vorwiegend Industriegebietsflächen, vereinzelt auch Gewerbeflächen fest.

Die Flächen sind bisher vor allem auf den an den benachbarten Bebauungsplan WE 18 angrenzenden Industrieflächen im Zentrum des Plangebiets, auf denen sich von der Firma Eckert & Ziegler genutzte Hallengebäude befinden, bebaut. Im Übrigen werden die Grundstücke im Plangebiet landwirtschaftlich genutzt.

Im Flächennutzungsplan in der aktuell geltenden Fassung sind etwa 50 % der Industrieflächen im westlichen und nördlichen Bereich sowie die Gewerbefläche als Flächen für die Landwirtschaft ausgewiesen. Die übrigen Flächen sind als Gewerbeflächen eingeordnet. Die Verkleinerung der für eine Bebauung vorgesehenen Fläche erfolgte im Zuge der 49. Änderung des Flächennutzungsplanes, mit der gewerbliche Bauflächen am Waller See ausgewiesen wurden und dabei zugleich die Entscheidung getroffen wurde, den Industriestandort Thune-West wegen anderweitig vorhandener, vorteilhafterer Flächen nicht weiter zu entwickeln.

b. Bebauungsplan WE 18

Östlich des Plangebiets TH 18 befindet sich der aus dem Jahre 1969 stammende Bebauungsplan WE 18 der ehemals eigenständigen Gemeinde Wenden. Der Bebauungsplan setzt vorwiegend ein Industriegebiet fest, lediglich ein Streifen am östlichen Rande des Plangebiets ist als Mischgebiet ausgewiesen. Die ausgewiesenen Industrieflächen bilden den Kern der im Bestand ausgeübten Nutzungen durch die Firmen Firmen Buchler GmbH, GE Healthcare Buchler GmbH & Co. KG sowie Eckert und Ziegler Nuclitec GmbH und sind zu einem großen Teil bebaut. Noch für eine Nutzung denkbare, bisher unbebaute Flächen befinden sich im nördlichen und östlichen Bereich des Plangebiets. Die als Mischgebiet eingeordneten Flächen sind mit einem dreistöckigen Mietshaus sowie einem großen Parkplatz bebaut.

Im Norden und Osten grenzen allgemeine und reine Wohngebiete an.

Der bestehende Flächennutzungsplan sieht für die bisherigen Industrieflächen Gewerbeflächen vor, der bisherige Mischgebietstreifen ist dort als Wohnbaufläche ausgewiesen.

Die verkehrliche Erschließung der Industrieflächen beider Pläne erfolgt im Wesentlichen über die Harxbütteler Straße und die angrenzenden Wohngebiete.

2. Planungsversuche der Stadt Braunschweig

Die Stadt Braunschweig hat verschiedene Versuche unternommen, eine Bauleitplanung für den bestehenden Standort zur Steuerung seiner weiteren Entwicklung aufzustellen.

a. Aufstellungsbeschlüsse 2010

Am 26.02.2010 fasste der Rat der Stadt Braunschweig zwei Aufstellungsbeschlüsse über die Teilaufhebung der Bebauungspläne TH 18 und WE 18 'Gieselweg', TH 21 und die Änderung von Teilen der Bebauungspläne TH 18 und WE 18 (neu WE 60) mit dem Ziel, das Maß der baulichen Nutzung entsprechend der bestehenden Ausnutzung festzusetzen. Grund war, dass der industrielle Standort in Thune-West nicht weiterentwickelt werden sollte.

Zur Begründung wurde ausgeführt, mit der Eingemeindung hätten sich die Entwicklungsmöglichkeiten für Gewerbe- und Industriestandorte an die gesamtstädtischen Möglichkeiten angepasst. Es würden die Gewerbegebiete Waller See und Hansestraße-West entwickelt, die hinsichtlich der verkehrlichen Anbindung und der notwendigen Abstände zu schützenswerten Nutzungen bessere Voraussetzungen böten. Der Industriestandort in Thune-West entspreche nicht mehr den heutigen Anforderungen an die städtebauliche Einordnung von emissionsträchtigen Gewerbe- oder Industriegebieten. Der Standort sei sowohl im Osten als auch im Norden von Thuner Wohnbebauung begrenzt. Auch südlich des Mittellandkanals befinde sich mittlerweile überwiegend Wohnbebauung. Zudem bestünde der Zwang, dass die verkehrliche Erschließung in jedem Fall durch Wohngebiete erfolgen müsse.

Unter Hinweis auf die bereits erfolgte Verkleinerung der als bebaubar ausgewiesenen Flächen durch die 49. Änderung des

FNP äußerte die Stadt die Überzeugung, dass die durch die bestehenden Bebauungspläne TH 18 und WE 18 gegebenen industriellen Nutzungsmöglichkeiten an dieser Stelle nicht weiter entwickelt werden sollen, da es im Stadtgebiet an geeigneter Stelle Ansiedlungsmöglichkeiten gebe. Die bestehenden planungsrechtlichen Möglichkeiten sollten deshalb aufgehoben und die ungenutzten Flächen wieder dem Freiraum zugeschlagen und damit entsprechend der aktuellen Nutzung festgeschrieben werden.

Die Stadt Braunschweig verwies ferner darauf, dass vor allem der östliche Teil des Gesamtstandortes aktuell genutzt werde und es unrealistisch erscheine, diese Nutzung zu verlagern, weshalb in diesem Bereich die gewerbliche Nutzung planungsrechtlich in ihrem Bestand festgeschrieben werde. Da die Bestandsnutzungen im Geltungsbereich der Bebauungspläne als gewerblich eingeordnet wurden, sollten Gewerbegebiete unter Beibehaltung des aktuellen Maßes der baulichen Nutzung ausgewiesen werden.

b. Aufhebungsbeschlüsse 2010

Mit Beschlüssen vom 28.05.2010 wurden die Aufstellungsbeschlüsse sowie die parallel beschlossene Veränderungssperre wieder aufgehoben.

Zur Begründung gab der Stadtrat an, durch die gefassten Aufstellungsbeschlüsse und die Veränderungssperren seien die Weiterentwicklung und der langfristige Bestand der Firmen Buchler GmbH, GE Healthcare Buchler GmbH & Co. KG sowie der Firma Eckert und Ziegler Nuclitec GmbH gefährdet. Betriebsverlagerungen wären mittelfristig absehbar und würden zu einem Verlust von voraussichtlich über hundert hochqualifizierten Arbeitsplätzen in Braunschweig führen. Durch die synergetische Nutzung des Standortes (u. a. gemeinsame Energieversorgung) bestehe zwischen den Firmen eine enge betriebswirtschaftliche Verflechtung. Die Firma Eckert und Ziegler Nuclitec GmbH verarbeite derzeit an diesem Standort schwach radioaktive Abfälle und plane eine Investition von 20 Mio. Euro in eine neue Produktionshalle. Aufgrund der bestehenden relativ ungünstigen Erschließungssituation sowie der in unmittelbarer Nachbarschaft anschließenden Wohngebiete und der damit einhergehenden möglichen Konflikte habe sich die Firma Eckert & Ziegler am 3. Juni 2010 der Stadt Braunschweig gegenüber

verpflichtet, dass sie auch zukünftig keinen problembehafteten radioaktiven Abfall aus der Asse oder aus anderen Quellen verarbeiten oder lagern werde. Sie schlieÙe weitergehend aus, dass eine qualitative Ausweitung der Nutzung vorgesehen oder beantragt werde. Eine Verschlechterung der Emissionssituation werde daher nicht eintreten, eine quantitative Ausweitung der Arbeiten bleibe aber möglich. Die Firma Eckert & Ziegler werde sicherstellen, dass diese Zusicherung auch von ihren Rechtsnachfolgern eingehalten werde.

Vor dem Hintergrund dieser Erklärung zum Schutz der Wohnbevölkerung und der Bedeutung der ansässigen Firmen für den Wirtschaftsstandort Braunschweig sei eine Aufhebung der Planungsbeschlüsse insgesamt zu vertreten.

c. Aufstellungsbeschluss 2011

Der Rat der Stadt Braunschweig hat dann im darauffolgenden Jahr am 13.12.2011 die Aufstellung eines Bebauungsplanes „Gieselweg/ Harxbütteler Straße“ beschlossen. Planerisches Ziel sollte unter anderem die Neuregelung der Zulässigkeit von Nutzungen für Anlagen zur Behandlung von Abfällen sein. Es war beabsichtigt, den Übergang zur angrenzenden Wohnbebauung zukünftig durch eine Grünfläche und ein eingeschränktes Gewerbegebiet neu zu organisieren. Dabei sollten die bestehenden und genehmigten Nutzungen der angrenzenden Betriebe nicht eingeschränkt werden. Konkret sollten in dem geplanten Gewerbegebiet bauliche oder sonstige Anlagen, die der Lagerung, Verwertung, Weiterverarbeitung oder Beseitigung von Abfällen oder zur Vorbereitung dieser Maßnahmen dienen, unzulässig sein. Abfälle im Sinne dieser Festsetzungen sollten alle Stoffe oder Gegenstände sein, derer sich ihr Besitzer entledigt, entledigen will oder entledigen muss, auch soweit die Anwendung des Abfallrechts gemäß § 2 Abs. 2 Kreislaufwirtschaftsgesetz (KrWG) ausgeschlossen ist.

Anlass hierfür war ein Bauantrag der Firma Eckert & Ziegler am Standort Thune betreffend ein bisher landwirtschaftlich genutztes Grundstück im Geltungsbereich des bestehenden Bebauungsplans TH 18. Der Bauantrag wurde nach Bekanntmachung des Aufstellungsbeschlusses mit Bescheid vom 5.1.2012 für ein Jahr zurückgestellt. In seiner Sitzung am 28. Februar 2012 beschloss der Rat zudem eine Veränderungssperre zur Sicherung der Planungsziele.

Vorangegangen war eine öffentliche Debatte, in der seitens der Anwohner in unmittelbarer Nachbarschaft erhöhte gesundheitliche Belastungen durch die Verarbeitung von teilweise radioaktiv belasteten Abfällen durch ansässige Firmen befürchtet wurden. Die Stadt Braunschweig hatte deshalb beschlossen, den Standort hinsichtlich der zulässigen Nutzungen einer Überprüfung zu unterziehen. Die Stadt Braunschweig ging hierbei nach ihrer vorläufigen Planbegründung aus dem Jahre 2011 (wieder) davon aus, dass der bestehende Standort mit seiner unmittelbaren Nähe zu Wohngebieten nicht mehr heutigen planerischen Anforderungen insbesondere an den vorbeugenden Immissionsschutz entspricht. Deshalb sollten die aufgrund der rechtsverbindlichen Bebauungspläne zulässigen Nutzungen überprüft werden, ohne den historisch gewachsenen Standort grundsätzlich in Frage zu stellen.

3. Nutzungsabsichten der Fa. Eckert & Ziegler

Mit dem Bauantrag erstrebt die Firma Eckert & Ziegler eine Baugenehmigung für den Neubau eines ca. 1.800 m² großen und knapp 13 m hohen Gebäudes zur Durchführung von Messung, Konditionierung und Verpackung schwach radioaktiver Abfälle aus Medizin, Wissenschaft und Industrie.

Nach ihren eigenen Angaben (vgl. nachfolgend Schreiben der Eckert & Ziegler AG vom 13.02.2012) ist die Firma Eckert & Ziegler Strahlen- und Medizintechnik AG am Standort Thune mit 3 Unternehmen aktiv, die produktgruppenspezifisch in die Konzernstruktur eingebunden sind. Es handelt sich hierbei zunächst um die Eckert & Ziegler Radiopharma GmbH (EZR), die mit der Herstellung radiopharmazeutischer Medikamente befasst ist (Konzerngeschäftsbereich Radiopharma). Des Weiteren ist die Firma Eckert & Ziegler Nuclitec GmbH (EZN) mit der Herstellung industrieller Strahlenquellen befasst (Konzerngeschäftsbereich Isotope Products). Die Firma Eckert & Ziegler Umweltdienste GmbH (UWD) beschäftigt sich mit der Konditionierung von schwach radioaktiven Abfällen (Konzerngeschäftsbereich Umweltdienste). Zum Geschäftsbereich Umweltdienste, aber nicht ansässig am Standort Thune, gehört des Weiteren das Kompetenzzentrum für sichere Entsorgung GmbH (KSE), welches die Beratung und Durchführung von Entsorgung auf Liegenschaften Dritter unternimmt.

Die Firmen EZR, UWD und KSE greifen bei der Abwicklung ihrer Geschäfte auf die bei der EZN vorhandene strahlenschutzrechtliche Umgangsgenehmigung zurück, ohne eine eigene zu besitzen.

Das neu beantragte Bauvorhaben soll der UWD für den Bereich der Konditionierung von radioaktiven Abfällen aus Medizin, Forschung und Industrie (auch kerntechnische Anlage und europaweite Akquirierung) dienen. Eine Annahme und Behandlung von Kernbrennstoffen erfolgt nicht, wohl aber von den beim Umgang mit diesen Materialien anfallenden Sekundärabfällen. Hierbei werden radioaktiv kontaminierte Stoffe (also angestaubte oder anderweitig verunreinigte Materialien) mit physikalischen Methoden so weit gereinigt, dass ihr Gehalt an Radioaktivität dem natürlich vorkommenden Niveau entspricht (Dekontamination und anschließende Freigabe). Sofern dies nicht möglich ist, werden die Materialien sicher verpackt und gelagert (Konditionierung und Zwischen- bzw. Endlagerung).

Für welche Dauer eine Zwischenlagerung auf dem Gelände erfolgt, ist nicht genau bekannt. Nach den bestehenden Genehmigungen ist eine Lagerung bis maximal 3 Monate möglich bis zur Unterschreitung der Freimessgrenze. Eine längere Lagerung kann erfolgen, wenn eine Abgabe nach Leese nicht möglich ist.

Nach Angaben der Firma entfallen auf den Geschäftsbereich Umweltdienste am Standort nur 5 % der Radioaktivität bei 1.100.000 kg Masse, wohingegen auf die übrigen Geschäftsbereiche 95 % der Radioaktivität entfielen, die gleichzeitig aber nur weniger als 50 kg (einschließlich Kapselmaterial) an Masse aufwiesen.

Eine qualitative Ausweitung der strahlenschutzrechtlichen Genehmigung und damit eine Erstreckung auch auf hochradioaktive Materialien wird nach den Darstellungen der Firma Eckert & Ziegler in ihrem Schreiben vom 13.2.2012 nicht angestrebt. Über einen rechtlich bindenden Vertrag mit der Stadt Braunschweig über einen Verzicht auf strahlenschutzrechtlich zulässige Aktivitätsausweitungen oder auf Beantragung einer qualitativen Änderung der gehandhabten Stoffe und Abfälle gibt es allerdings keine Erkenntnisse. Die Bedeutung eines solchen Vertrages im Rahmen der Bauleitplanung ist nicht Gegenstand der vorliegenden Betrachtungen.

Die bisherige Messung, Behandlung, Konditionierung und Verpackung der Abfälle wird gegenwärtig auf dem von der Fa. GE Healthcare Buchler gemieteten Betriebsgelände unter beengten Bedingungen durchgeführt. Eckert & Ziegler gibt in dem o.g. Schreiben an, die genutzte Bausubstanz und die verwendeten Anlagen seien seit vielen Jahren nicht modernisiert worden. Die Platzverhältnisse seien beengt, die begrenzte Lagerkapazität im Bestandsbau führe dazu, dass die Container auf dem Freigelände bereitgestellt werden müssten. Im Vertrauen auf die Aufhebung der ersten Veränderungssperre im Jahr 2010 habe die Firma das westlich angrenzende und

als Industriegebiet ausgewiesene, landwirtschaftlich genutzte Feld käuflich erworben, auf dem ein Hallenneubau geplant sei. Die UWD werde eine neue Umgangsgenehmigung beantragen, die auf maximal 10 % der zum Standort erlaubten Umgangsaktivität ziele. Um das Aktivitätsvolumen am Standort nicht zu erhöhen, könne die bestehende Genehmigung der EZN gegebenenfalls um diesen Betrag reduziert werden. Die bisher für die Umweltdienste genutzten Flächen könnten nach Realisierung des Bauvorhabens für die beiden übrigen Geschäftsbereiche genutzt werden.

In der als Bestandteil der Planung vorgesehenen Bereitstellungshalle sollen vorübergehend Container (vor und nach der Bearbeitung) gelagert werden. Diese Lagerung erfolge bisher auf einer Freifläche des aktuellen Standorts. Eine "langfristige Zwischenlagerung" solle nicht erfolgen, hierfür sei vielmehr das Zwischenlager in Leese vorgesehen. Diese Aussage darf durchaus bezweifelt werden, da nach Angaben sowohl des Gewerbeaufsichtsamts Braunschweig als auch der EZN die Lagerkapazitäten im Zwischenlager Leese erheblich beschränkt sind und deshalb praktisch in keiner Weise ausgeschlossen werden kann, dass es zu einer längeren Lagerung von Containern am Standort Braunschweig/Thune kommt.

Wie oben bereits dargestellt, stellte die Stadt Braunschweig den Bauantrag zunächst zurück und lehnte das Vorhaben dann unter Verweis auf die beschlossene Veränderungssperre ab. Die Erteilung einer Ausnahme wurde später ebenso wie die Baugenehmigung mit jeweils gesondertem Bescheid verweigert.

4. Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig

Die Firma Eckert & Ziegler wandte sich hierauf im Klagewege gegen die ablehnenden Entscheidungen der Stadt. Im Verfahren vor dem Verwaltungsgericht Braunschweig begehrte die Klägerin die Erteilung einer Baugenehmigung mit der Behauptung, die beschlossene Veränderungssperre sei rechtswidrig. Hilfsweise wurde die Erteilung einer Ausnahme verlangt.

Mit Urteil vom 11.9.2013 verpflichtete das Verwaltungsgericht Braunschweig die Stadt Braunschweig, über den Bauantrag der Klägerin unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden (VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12). In der Begründung der Entscheidung führte das Verwaltungsgericht u.a. Folgendes aus:

Die beschlossene Veränderungssperre sei rechtmäßig, insbesondere könne die **zu sichernde Planung nicht als unzulässige Verhinderungsplanung eingeordnet** werden.

Erforderlich i. S. von § 1 Abs. 3 BauGB sei ein Bebauungsplan dann, wenn ihm eine planerische Konzeption der Gemeinde zugrunde liegt. Die getroffenen (bzw. beabsichtigten) Festsetzungen müssten in ihrer eigentlichen Zielsetzung heute und hier gewollt und erforderlich sein. Sie dürften nicht nur das vorgeschobene Mittel sein, um einen Bauwunsch zu durchkreuzen. Letzteres könne nicht schon dann angenommen werden, wenn die negative Zielrichtung im Vordergrund stehe. Auch eine zunächst nur auf die Verhinderung einer - aus der Sicht der Gemeinde - Fehlentwicklung gerichtete Planung könne einen Inhalt haben, der rechtlich nicht zu beanstanden ist (vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 31 - juris).

Das Anliegen, eine Ausweitung des Betriebs zur Konditionierung schwach radioaktiver Abfälle zu verhindern, sei nicht zum ausschließlichen Gegenstand und Ziel der Planung erhoben worden, auch wenn derzeit die Absicht bestehe, mit Mitteln des Planungsrechts im Rahmen des Zulässigen eine Betriebserweiterung im Unternehmensbereich Umweltdienste zu unterbinden. Die Planung verfolge aber auch weitere Ziele, so z.B. die Umwandlung der bisherigen Industriegebietsflächen in Gewerbegebietsflächen und die Festsetzung immissionswirksamer flächenbezogener Schalleistungspegel zum Schutz der benachbarten Wohnflächen (vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 35 - juris).

Ein weiterer Planungsschwerpunkt liegt nach Auffassung des Verwaltungsgerichts Braunschweig darin, bauliche oder sonstige Anlagen, die der Lagerung, Verwertung oder Weiterverarbeitung von Abfällen dienen, auszuschließen, um so eine Erhöhung von „Belastungen“ für die Nachbarschaft zu vermeiden. Auch wenn es hier um Emissionen schwach radioaktiver Strahlung geht, deren Regelung nicht in das Regime des Baurechts fällt, sondern im Rahmen der zusätzlich erforderlichen Genehmigung nach der Strahlenschutzverordnung zu beurteilen ist, kann ein Planungsbedürfnis für den Ausschluss anderer, stark emittierender Abfallbetriebe im Hinblick auf den in § 50 BImSchG verankerten Trennungsgrundsatz nicht verneint werden. Der Trennungsgrundsatz soll dabei auch für die Änderung von Bauleitplänen gelten, die vor Inkrafttreten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes verabschiedet wurden, weil durch den ersetzenden neuen Bebauungsplan die frühere Rechtslage ihre Verbindlichkeit verliert (vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 36 unter Verweis auf OVG Münster, Beschluss vom 02.06.2010, 7 A 295/09, juris).

Der Stadt ist es danach nicht verwehrt, möglichen Fehlentwicklungen durch Ansiedlung erheblich emittierender Betriebe, die im Rahmen der Festsetzungen des bestehenden Bebauungsplans in der Zukunft denkbar wären, schon heute planerisch entgegenzuwirken (vgl. VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 36). Zu den Möglichkeiten der planerischen Einwirkungen speziell wegen der durch die Fa. Eckert & Ziegler ausgeübten Tätigkeiten erklärt das Verwaltungsgericht Braunschweig (VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 37 - juris):

„Bezogen auf die Unternehmen der Klägerin ist ein städtebauliches Planungsbedürfnis ebenfalls nicht von vornherein zu verneinen. Auch wenn sie angibt, eine Ausweitung ihrer strahlenschutzrechtlichen Genehmigung nicht zu beabsichtigen, zeigt der bisher geringe Ausnutzungsgrad bestehender Freigrenzen, dass sie im Rahmen der vorhandenen strahlenschutzrechtlichen Genehmigung ein Vielfaches der derzeit behandelten Abfallmengen konditionieren könnte, wenn sie dazu Eigentum an weiteren Flächen im Plangebiet erwerben und darauf entsprechende Anlagen errichten würde. Eine erhebliche Ausweitung des Umgangs mit schwach-radioaktiven Stoffen im Rahmen der vorhandenen strahlenschutzrechtlichen Genehmigung wiederum kann ein Planungsbedürfnis nicht nur im Hinblick auf die damit möglicherweise verbundenen Verkehrsimmissionen auslösen. Vielmehr gehört es auch zu den Aufgaben der Gemeinde, im Rahmen der Bauleitplanung u. a. zu prüfen, ob ein Standort von Anlagen, in denen mit radioaktiven Stoffen umgegangen wird, für den vorgesehenen Zweck geeignet ist und ob die in Aussicht genommene Nutzung mit der Nutzung der Umgebung verträglich ist (vgl. BVerwG, Beschl. vom 12.12.1990 - 4 NB 14/88 -, BRS 50 Nr. 44). Standortfragen sind damit Teil der planerischen Abwägung.“

Das Verwaltungsgericht betont den in Rechtsprechung und Schrifttum anerkannten Grundsatz, dass die Entscheidung, ob und in welcher Form und welchem Umfang eine Planung betrieben wird, grundsätzlich dem gerichtlich nicht überprüfbaren Planungsermessen der Gemeinde obliegt und das Tatbestandsmerkmal der Erforderlichkeit praktisch nur bei groben und einigermaßen offensichtlichen Missgriffen eine Schranke der Planungsbefugnis darstellt. Es schlussfolgert (VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 38 - juris):

„Das kann im Hinblick auf eine Planung, welche die Ausnutzung des planerisch zulässigen Störpotenzials eines großflächigen Industriegebiets in unmittelbarer Nachbarschaft zu einem

Wohngebiet durch Einschränkungen der städtebaulichen Möglichkeiten zu reduzieren sucht, nicht festgestellt werden.“

Das Gericht hält es insbesondere nicht für ausgeschlossen, dass die Planung der Stadt Braunschweig ohne Abwägungsfehler auch unter Berücksichtigung des Entwicklungsinteresses der Fa. Eckert und Ziegler eine erhebliche Ausweitung des Umgangs mit schwach radioaktiven Stoffen im Plangebiet aus städtebaulichen Gründen künftig ausschließt.

Den Willen, dies zu tun, konnte das Verwaltungsgericht Braunschweig dem von ihm überprüften Vorentwurf zum Bebauungsplan nicht entnehmen.

Der bisher beabsichtigte Bebauungsplan verfolge vielmehr nur das Ziel der Neuregelung der Zulässigkeit von Nutzungen für Anlagen zur Behandlung von Abfällen, um die Belastungen für die angrenzenden schutzwürdigen Wohnstandorte und die südlich des Mittellandkanals befindliche Schule bei einem Ausbau des gewerblich-industriellen Standorts in Thune nicht weiter zu erhöhen (VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 40 ff. - juris).

Von dem beabsichtigten Hallenneubau und dessen Nutzung gingen zwar Geräusche und Abgase aus, die allerdings die planungsrechtliche Relevanzschwelle offensichtlich bei Weitem unterschritten. Hinsichtlich der Immissionen in Gestalt schwach radioaktiver Strahlung verwies das Verwaltungsgericht auf den klar dokumentierten mangelnden Planungswillen der Stadt. Zugleich stellte das Gericht darauf ab, dass in die neue Halle lediglich solche Arbeiten verlagert werden sollen, die bereits bisher in einer alten, technisch überholten Halle durchgeführt werden, dass noch im Freien aufgestellte Container mit schwach radioaktivem Material in der alten Halle untergebracht werden sollen und dass beabsichtigt sei, die strahlenschutzrechtliche Umgangsgenehmigung für die bisherige Halle in der Kapazität in Absprache mit der Aufsichtsbehörde entsprechend zu reduzieren. Deshalb sei mit Errichtung und Nutzung der neuen Halle eine Erhöhung von Belastungen baurechtlich oder strahlenschutzrechtlich relevanter Immissionen zunächst nicht verbunden. Allerdings würde die neue Halle gegenüber der alten eine Kapazitätsausweitung um 50 % ermöglichen, was zu einer Erhöhung der Ausnutzung der Freigrenzen von 10 % auf 10,25 % bzw. bezogen auf die Abfallkonditionierung von 0,5 % auf 0,75 % führe. Insgesamt betrachtet nahm das Verwaltungsgericht Braunschweig an, dass das konkrete Vorhaben der Firma Eckert & Ziegler in Form eines Hallenneubaus im Geltungsbereich der erlassenen Veränderungssperre jedenfalls nicht zu einer Erhöhung der Belastungen führen würde und damit eine Ausnahme

von der Veränderungssperre zu erlassen sei, da das Vorhaben den Grundzügen der Planung nicht zuwiderlaufe.

Soweit der beabsichtigte Bebauungsplan also auch mit dem Ziel aufgestellt wurde, das konkret geplante Vorhaben der Fa. Eckert & Ziegler zu verhindern, erwies er sich als zu diesem Zweck ungeeignet.

Hinsichtlich der für die Erteilung einer Ausnahme zu berücksichtigenden Gesichtspunkte wies das Verwaltungsgericht Braunschweig auf Folgendes hin (VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 51 - juris):

„Für die Zulassung einer Ausnahme spricht, dass die Klägerin im Vertrauen auf den künftigen Bestand der Bebauungspläne TH 18 und WE 18 erhebliche Investitionen getätigt hat, um sich an diesem Standort niederzulassen. Zwar besteht einerseits kein Rechtsanspruch darauf, dass eine vorgefundene Planungssituation auf Dauer Bestand hat, andererseits kann eine Gemeinde aber im Fall einer teilweisen Planänderung ihr Planungsermessen nicht so frei ausüben, wie bei der Neuaufstellung eines Bebauungsplans, weil das Vertrauen eines Betroffenen in die bisherigen Festsetzungen grundsätzlich umso schutzwürdiger und stärker zu gewichten ist, je weiter sie realisiert worden sind. Deshalb muss die Gemeinde im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung den Interessen eines bereits im Plangebiet ansässigen Unternehmens am Fortbestand und der Entwicklung seines Betriebes ausreichend Rechnung tragen (...). Denn das damit verbundene Eigentumsinteresse hat erhebliches Gewicht. Zudem verlangt die Beachtung der Belange der Wirtschaft (vgl. § 1 Abs. 5 und Abs. 6 Nr. 8 a BauGB) mehr als nur die Berücksichtigung des durch Art. 14 GG garantierten Bestandsschutzes; sie beinhaltet vielmehr auch die Abwägung von Kapazitätserweiterungen und Modernisierungen von Anlagen, die zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit notwendig sind (...). Das gilt auch zugunsten der Klägerin.“

Schließlich hat das Verwaltungsgericht Braunschweig noch darauf aufmerksam gemacht, dass die durch die Stadt Braunschweig im Verfahren als möglich bezeichnete Verkleinerung des Plangebietes mit der Folge, dass dem Baugrundstück nachträglich die Baulandqualität genommen würde, „schlechterdings ausgeschlossen“ erscheine. Ein solcher Bebauungsplan wäre nach Ansicht des Verwaltungsgerichts offensichtlich rechtsfehlerhaft, weil er dem Bestands- und Vertrauensschutz der Betriebe, die sich dort mit hohen Kosten angesiedelt und Eigentum erworben hätten, nicht hinreichend Rechnung trüge (VG Braunschweig, Urteil vom 11.09.2013, 2 A 1311/12, Rn. 50 - juris). Es wird davon ausgegangen, dass diese Aussage des Verwaltungsgerichts auf eine Verkleinerung des Plangebiets unter Beibehal-

tung der bisherigen Begründung bezog. Sollte das Verwaltungsgericht diese Aussage allerdings ganz generell getroffen haben wollen, hat die Stadt Braunschweig Gelegenheit, diese dann in dieser Allgemeinheit nicht zutreffende Aussage in der Berufungsinstanz korrigieren zu lassen.

5. Bewertung der Entsorgungskommission (ESK)

Erst kürzlich hat sich, dies ist der Vollständigkeit halber zu erwähnen, die Entsorgungskommission im Rahmen der infolge der Ereignisse von Fukushima durchgeführten Stresstests für Anlagen und Einrichtungen der Ver- und Entsorgung in Deutschland zum hier interessierenden Standort geäußert (vgl. Stellungnahme der ESK vom 11.07.2013, Stresstests für Anlagen und Einrichtungen der Ver- und Entsorgung in Deutschland, Teil 2: Lager für schwach- und mittelradioaktive Abfälle, stationäre Einrichtungen zur Konditionierung schwach- und mittelradioaktiver Abfälle, Endlager für radioaktive Abfälle).

Die ESK sieht danach für den vorliegenden Standort konkreten Überprüfungsbedarf. Konkret heißt es (vgl. ESK, a.a.O., S. 30):

„Am Standort Braunschweig betreibt die Eckert & Ziegler Nuclitec GmbH Konditionierungseinrichtungen und ein Zwischenlager für radioaktive Abfälle. Diese Anlagen und Einrichtungen wurden in den ESK-Stresstest mit einbezogen. Am gleichen Standort werden durch die GE Healthcare Buchler GmbH & Co. KG aber auch Radiopharmaka in einer Einrichtung hergestellt, die – da sie keine Entsorgungsfunktion hat – nicht unter den ESK-Stresstest fällt. Die Möglichkeit des Zusammenwirkens von Freisetzungen radioaktiver Stoffe aus diesen Anlagen und Einrichtungen war daher von der ESK nicht zu untersuchen, sollte aber durch die zuständige Behörde betrachtet werden.

Ähnliche Situationen wie am Standort in Braunschweig könnten auch an anderer Stelle auftreten, wenn mehrere Anlagen am gleichen Ort vorhanden sind. Dabei stellt sich die Frage, inwieweit ein Stressfall zu einer gleichzeitigen Einwirkung auf mehrere der am Ort vorhandenen Anlagen führen könnte, die insgesamt zu einer deutlich höheren Auswirkung führt als in den typisierten Rechnungen ermittelt wurde.“

Diese Ausführungen sprechen für sich. Die Empfehlung der ESK, gerade das Zusammenwirken der verschiedenen Geschäftsbereiche, die am vorliegenden Standort durch verschiedene Firmen bedient werden, hinsichtlich des Zusammenwir-

kens von Freisetzungen radioaktiver Stoffe zu untersuchen, ist unbedingt ernst zu nehmen.

In diesem Zusammenhang ist darauf hinzuweisen, dass die ursprünglich in der Stellungnahme der ESK zu findende Bezeichnung des Standortes in Braunschweig als "Zwischenlager" am 18.10.2013 durch die ESK zurückgenommen wurde. Hierbei wurde ausdrücklich darauf hingewiesen, dass dies die oben wiedergegebene Forderung nach einer weiteren behördlichen Prüfung der Sicherheit des Standortes nicht berührt.

Nach den Angaben des niedersächsischen Ministeriums für Umwelt, Energie und Klimaschutz wird in Niedersachsen schwach und mittelradioaktiver Abfall im Abfalllager Gorleben (ALG) der Gesellschaft für Nuklearservice GmbH (GNS), im externen Zwischenlager am Kernkraftwerk Unterweser der Firma E.ON Kernkraft GmbH, im Lager für radioaktive Abfälle (LARA) auf dem Gelände des in Stilllegung befindlichen Kernkraftwerkes Stade der Firma E.ON Kernkraft GmbH, in Leese in einem betrieblichen Lager der Firma Eckert + Ziegler Nuclitec GmbH sowie in der Physikalisch Technischen Bundesanstalt (PTB) zwischengelagert.¹ Dass der Standort der Firma Eckert & Ziegler in Braunschweig nicht genannt wird, dürfte der Tatsache geschuldet sein, dass der Standort nicht als Landessammelstelle eingeordnet ist, angesichts dessen, dass radioaktive Abfälle in Braunschweig aber tatsächlich in nicht unerheblichem Umfang „zwischengelagert“ werden, wird hier die Öffentlichkeit aber nur unzureichend informiert.

II. Anforderungen an eine Bauleitplanung - Schlussfolgerungen und Bewertungen

Die Kanzlei BAUMANN Rechtsanwälte ist gebeten worden, den vorstehenden Sachverhalt unter Berücksichtigung insbesondere der Aussagen des Verwaltungsgerichts Braunschweig zu bewerten. Hierbei soll der Frage nachgegangen werden, welche Anforderungen an eine Neuentwicklung oder Fortentwicklung der Bauleitplanung aus rechtlicher Sicht zu stellen sind und über welche Planungsmöglichkeiten die Stadt Braunschweig verfügt.

1

http://www.umwelt.niedersachsen.de/atomaufsicht_strahlenschutz/zwischenlager/8189.html

Auf Grundlage der oben wiedergegebenen Aussagen des Verwaltungsgerichts Braunschweig ist zunächst festzustellen, dass der bisher vorliegende Vorentwurf des Bebauungsplans und die zur Sicherung seiner geplanten Inhalte erlassene Veränderungssperre nicht geeignet sind, das konkret in Rede stehende Neubauvorhaben zu verhindern. Die bisherige Planung ist damit ungeeignet, eine Verfestigung der im Bestand zulässigen Tätigkeiten durch Ausweitung auf weitere Flächen zu verhindern.

Gleichwohl liegen in der gemeindlichen Planungshoheit ganz erhebliche Möglichkeiten, auf die weitere Entwicklung des bestehenden Standortes und der ihn umgebenden Wohnbebauung Einfluss zu nehmen.

Unabhängig davon, ob für das aktuelle oder zukünftige Vorhaben eine Genehmigung nach der Strahlenschutzverordnung oder nach dem Atomgesetz erforderlich ist, bedarf die Errichtung von baulichen Anlagen einer Baugenehmigung durch die zuständige Landesbehörde. Da eine entsprechende Konzentrationsregelung fehlt, wird weder die Baugenehmigung für die hier denkbaren Ausweitungen der bestehenden Aktivitäten (z.B. quantitative und/oder qualitative Ausweitung der Konditionierung von radioaktiven Abfällen, Intensivierung der übrigen Geschäftsbereiche und - wegen der offensichtlichen Ungeeignetheit des Standorts wenig wahrscheinlicher, aber theoretisch denkbarer - Zwischenlagerung von Kernbrennstoffen) durch eine strahlenschutz- oder atomrechtliche Genehmigung, noch die atom- bzw. strahlenschutzrechtliche durch die Baugenehmigung ersetzt (vgl. nur HES-VGH, Urteil vom 3.2.2009, 3 A 1207/08, Rn. 47 - juris).

Die atomrechtliche Genehmigung betrifft (lediglich) die Tätigkeit des Aufbewahrens oder Aufbereitens, nicht aber die Errichtung der Anlage als solche. Sie ist keine Anlagengenehmigung, sondern eine tätigkeitsbezogene Genehmigung, die sich nicht auf die Errichtung, sondern nur auf den Betrieb eines Zwischenlagers oder einer sonstigen Anlage bezieht. Die Errichtung einer Anlage richtet sich nach Baurecht und bedarf einer baurechtlichen Genehmigung nach den jeweiligen Landesbauordnungen. Für ein und dasselbe Projekt sind danach regelmäßig zwei unterschiedliche Genehmigungen erforderlich. Das Fehlen einer einheitlichen, die Errichtung und den Betrieb umfassenden atomrechtlichen Genehmigungspflicht ist rechtlich nicht zu beanstanden (vgl. zum Vorstehenden für den Fall eines Zwischenlagers von Kernbrennstoffen VGH Mannheim, Urteil vom 22.10.2002, 3 S 1689/01, Rn. 22 m.w.N.– juris).

Auf die Erteilung der Baugenehmigung kann die Stadt Braunschweig unmittelbar Einfluss nehmen, indem sie die notwendigen Standortvoraussetzungen für bestimmte Nutzungen entweder schafft oder ausschließt und damit die Entwicklung ihres Stadtgebietes nach eigenen planerischen Vorstellungen steuert.

Hierbei stehen den Trägern der kommunalen Planungshoheit aus Art. 28 Abs. 2 Satz 1 Grundgesetz verschiedene städtebauliche Instrumente zur Verfügung. Ob die Voraussetzungen einer städtebaulichen Sanierung (§§ 139 ff. BauGB bzw. §§ 171a ff. BauGB) vorliegend gegeben wären, ist nicht näher zu untersuchen, vielmehr sollen entsprechend des gutachterlichen Auftrages die Mittel der Bauleitplanung und das hierfür vorgesehene Sicherungsmittel der Veränderungssperre in den Blick genommen werden.

Eine zukünftige Bauleitplanung muss dabei – neben den hier nicht zu betrachtenden sonstigen Anforderungen - allgemein formuliert zunächst den in der Rechtsprechung anerkannten Grundsätzen zur Unzulässigkeit einer reinen Negativplanung entsprechen, die nachfolgend unter 1. dargestellt werden. Des Weiteren sollte sich die Stadt ihren planungsrechtlichen Möglichkeiten und Grenzen bewusst sein (dazu unter 2.).

1. Ausschluss einer reinen Verhinderungsplanung

Eine Bauleitplanung und ihre Sicherung durch Veränderungssperre müssen die hierfür geltenden Anforderungen erfüllen, insbesondere darf keine sog. Verhinderungsplanung vorliegen.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts scheidet eine Veränderungssperre als Sicherungsmittel aus, wenn sich das aus dem Aufstellungsbeschluss ersichtliche Planungsziel im Wege planerischer Festsetzungen nicht erreichen lässt, wenn der beabsichtigte Bauleitplan einer positiven Planungskonzeption entbehrt und der Förderung von Zielen dient, für deren Verwirklichung die Planungsinstrumente des Baugesetzbuches nicht bestimmt sind, oder wenn rechtliche Mängel schlechterdings nicht behebbar sind (vgl. BVerwG, Beschluss vom 21.12.2005, 4 BN 61/05, Rn. 3 unter Verweis auf BVerwG, Beschluss vom 21.12.1993, 4 NB 40.93, abgedruckt in NVwZ 1994, 685 m.w.N. - juris).

Für die Annahme der geforderten positiven Planungskonzeption ist es erforderlich, aber auch ausreichend, dass die Stadt im Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre bereits positive Vorstellungen über den Inhalt des Bebauungsplans entwickelt hat. Dazu gehören insbesondere Vorstellungen über die angestrebte Art der baulichen Nutzung der betroffenen Grundflächen. Eine Negativplanung, die sich darin erschöpft, einzelne Vorhaben auszuschließen, reicht nicht aus. Nicht erforderlich ist ein detailliertes und abgewogenes Planungskonzept (vgl. BVerwG, Beschluss vom 10.10.2007, 4 BN 36.07, Rn. 3 unter Hinweis auf BVerwG, Urteile vom 10.09.1976, 4 C 39.74, abgedruckt in BVerwGE 51, 121 und vom 19.02.2004, 4 CN 13.03, abgedruckt in NVwZ 2004, 984 - juris).

Über einen Fall, welcher der vorliegenden Situation durchaus vergleichbar ist, hatte der VGH Kassel zu entscheiden. Konkret ging es um einen Antrag auf Erteilung einer Baugenehmigung für die Errichtung eines Zwischenlagers für schwach radioaktive Abfälle auf einer industriellen Konversionsfläche. Die Gemeinde nahm den Bauantrag zum Anlass, einen die beabsichtigte Nutzung ausschließenden Bebauungsplan aufzustellen. Wie im vorliegenden Fall ging es hierbei nicht um Kernbrennstoffe, sondern um sonstige radioaktive Stoffe, insbesondere Sekundärabfälle aus Kernkraftwerken. Der Hessische Verwaltungsgerichtshof bestätigte die Ablehnung des Bauantrags auf Basis der erlassenen Veränderungssperre mit u.a. folgender Begründung (vgl. HessVGH, Urteil vom 3.2.2009, 3 A 1207/08, Rn. 69 m.w.N. - juris):

„Die Gültigkeit einer Veränderungssperre darf nicht von endgültigen Aussagen zur Lösung von Nutzungskonflikten abhängig gemacht werden, die erst im weiteren Verlauf des Planungsverfahrens im Rahmen einer umfassenden Abwägung aller betroffenen privaten und öffentlichen Belange und unter Berücksichtigung der Erkenntnisse aus der Behörden- und Öffentlichkeitsbeteiligung möglich sind. Änderungen einzelner Planungsvorstellungen nach Erlass der Veränderungssperre sind daher für deren Rechtmäßigkeit ohne Bedeutung, solange die Planungskonzeption der Gemeinde im Zeitpunkt ihres Erlasses hinreichend konkretisiert und erkennbar ist, die darin zum Ausdruck kommende Grundkonzeption der Planung nicht aufgegeben worden ist und die mit der Veränderungssperre verfolgte Sicherungsfunktion fortbesteht (...). Dabei ist es der Zweck der Veränderungssperre, eine bestimmte Bauleitplanung zu sichern. Sie darf nicht eingesetzt werden, um lediglich die Planungszuständigkeit oder die Planungshoheit der Gemeinde zu sichern. Dies ist jedoch der Fall, wenn eine Gemeinde eine Veränderungssperre erlässt, um erst Zeit für die Entwicklung eines bestimmten Planungskonzepts zu gewinnen. Die "Absicht zu Planen" genügt nicht. Zwar kann der Wunsch, ein konkretes Bauvorhaben zu verhindern, das – legitime – Motiv für den Erlass einer Veränderungssperre sein. Eingesetzt werden darf dies Institut jedoch nur, wenn die Gemeinde ein bestimmtes Planungsziel, und zwar ein "positives" Planungsziel, besitzt oder aus Anlass eines Bauantrages entwickelt und deshalb das Entstehen vollendeter Tatsachen verhindern will (...).“

Weiter heißt es (vgl. HessVGH, Urteil vom 3.2.2009, 3 A 1207/08, Rn. 70 m.w.N. - juris):

„Vielmehr darf die Gebietskörperschaft anlässlich eines Bauvorhabens und zum Zwecke der Verhinderung von diesem planerisch tätig werden. Festsetzungen in einem Bebauungsplan sind als "Negativplanung" nicht schon dann wegen Verstoßes

gegen § 1 Abs. 3 BauGB unwirksam, wenn ihr Hauptzweck in der Verhinderung bestimmter städtebaulich relevanter Nutzungen besteht. Sie sind nur dann unzulässig, wenn sie nicht dem planerischen Willen der Gemeinde entsprechen, sondern nur vorgeschoben sind, um eine andere Nutzung zu verhindern (...). Dabei darf die Gemeinde ihre Bauleitpläne immer dann aufstellen, wenn es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist (§ 1 Abs. 3 BauGB), wobei es in erster Linie auf die Sicht der Gemeinde selbst ankommt. Sie darf die städtebauliche Entwicklung in ihrem Gemeindegebiet bestimmen und sich dabei grundsätzlich von "gemeindepolitischen" Motiven, die sich jederzeit ändern können, leiten lassen. Auf der Respektierung des Rechts der Gemeinde, ihre Bauleitplanung – unter Beachtung der gesetzlichen Regeln – jederzeit nach ihren eigenen Vorstellungen zu betreiben, beruht auch die Rechtsprechung, nach der die Gemeinde sogar der Vollstreckung aus einem rechtskräftigen Verpflichtungsurteil mit einem nachträglich geänderten Bauleitplan entgegentreten kann (...).“

Für die vorliegende Situation bedeutet dies, dass es der Stadt Braunschweig keinesfalls verwehrt ist, einen konkreten Bauantrag zum Anlass zu nehmen, einen Bebauungsplan aufzustellen, der dem Antrag die rechtliche Grundlage entzieht. Will sie diesen Bebauungsplan mit einer Veränderungssperre sichern, muss spätestens zum Zeitpunkt des Erlasses der Veränderungssperre eine hinreichend bestimmte positive Planungskonzeption vorhanden sein, die zumindest die Art der baulichen Nutzung der überplanten Flächen bereits im Blick hat.

Zwar ist es der Stadt Braunschweig nicht verwehrt, eine erstellte Planungskonzeption im laufenden Verfahren erst konkreter zu entwickeln, allerdings muss - vereinfacht ausgedrückt - bei Erlass der Veränderungssperre klar sein, „wo die Reise hingehen soll“. Angesichts der wechselhaften und sich durchaus auch widersprechenden bisherigen planerischen Aktivitäten der Stadt Braunschweig in Bezug auf die fraglichen Flächen ist anzunehmen, dass hier bisher ein klares Konzept noch nicht gefunden wurde. Hierfür sprechen auch die festgestellten Differenzen zwischen den Festsetzungen des Flächennutzungsplans und den bestehenden bzw. geplanten Bebauungsplänen. Weitere widersprüchliche Aussagen, beispielsweise im Stadtentwicklungskonzept 2012, treten hinzu.

Eine beabsichtigte Bauleitplanung und deren Sicherung durch eine Veränderungssperre scheitert jedenfalls nicht zwangsläufig daran, dass auf überplanten Flächen bestandsgeschützte Nutzungen vorhanden sind, die den beabsichtigten Festsetzungen entgegenstehen. Der Stadt ist es nicht versagt, auch bereits überbaute Bereiche zu

überplanen und die Art der Nutzung lenkend zu verändern und diese einer differenzierteren Planung zu unterwerfen (vgl. HessVGH, Urteil vom 3.2.2009, 3 A 1207/08, Rn. 69 - juris).

2. Reichweite und Grenzen der gemeindlichen Planungshoheit

Im Hinblick auf die Frage, ob die Gemeinde berechtigt und nach Lage der Dinge gegebenenfalls auch verpflichtet ist, die mit der konkreten Nutzung der überplanten Grundstücke in Form der Konditionierung schwach radioaktiver Abfälle sowie der Produktion von industriellen Strahlungsquellen und Radiopharmaka verbundenen Auswirkungen in ihre Betrachtung einzustellen, hat die Kanzlei BAUMANN Rechtsanwälte bereits am 28.08.2013 ein Rechtsgutachten erstellt.

Kernaussage war, dass die konkrete Nutzung des Planbereichs für die o.g. Zwecke zweifelsfrei abwägungsrelevant ist und damit eine Pflicht zur Ermittlung und Bewertung möglicher Gefährdungen durch radioaktive Strahlung besteht. Gefahren und Risiken durch radioaktive Strahlung könnten und dürften in der Bauleitplanung nicht ausgeblendet werden. Der Plangeber muss nach den gutachterlichen Ausführungen der Kanzlei BAUMANN Rechtsanwälte also prüfen, ob der Standort der Anlage für den vorgesehenen Zweck geeignet ist und ob die in Aussicht genommene Nutzung mit der Nutzung der Umgebung verträglich ist; dies gilt auch für eine Erweiterung oder Verfestigung eines bestehenden Standortes. Für die Prognose der Umgebungsverträglichkeit wurde eine Ermittlung und Bewertung auch von Sicherheitsrisiken unter Berücksichtigung möglicher Gefährdungsszenarien als zulässig und geboten angesehen. Des Weiteren wurde die erstmalige Berücksichtigung des Trennungsgebotes bei Änderung der bestehenden Bebauungspläne angemahnt. Diese für den Auftraggeber wesentlichen Kernaussagen des Gutachtens werden nicht nur durch die - im Folgenden teilweise noch darzustellende - Rechtsprechung vollumfänglich gestützt, sondern auch durch die aktuelle Entscheidung des Verwaltungsgerichts Braunschweig bestätigt:

a. Standortfragen als Teil der planerischen Abwägung

So hat das Verwaltungsgericht Braunschweig ganz klar formuliert, dass es auch zu den Aufgaben der Gemeinde gehört, im Rahmen der Bauleitplanung u. a. zu prüfen, ob ein Standort von Anlagen, in denen mit radioaktiven Stoffen umgegangen wird,

für den vorgesehenen Zweck geeignet ist und ob die in Aussicht genommene Nutzung mit der Nutzung der Umgebung verträglich ist. Standortfragen sind damit Teil der planerischen Abwägung.

b. Sicherheitsaspekte als Teil der planerischen Abwägung

Der Hessische Verwaltungsgerichtshof hat den Gemeinden auch die Kompetenz zugesprochen, dass sie die mit der Errichtung von Zwischenlagern radioaktiver Abfälle aus dem Bundesgebiet und/oder dem Ausland, gleich welcher Herkunft, verbundenen Probleme bauleitplanerisch auch unter dem Gesichtspunkt sicherheitsrelevanter Aspekte betrachten und mit in ihre Erwägungen einstellen, welche Chancen eine Neuorientierung des Plangebiets bei weiterer Zulassung derartiger Zwischenlager hätte. Damit schwingt sich, so das Gericht, eine Kommune noch nicht - unzulässig - als Fachbehörde auf, da sie auch im Rahmen der Bauleitplanung mit in ihren Abwägungsprozess einzustellen hat, welche Auswirkungen bestimmte Nutzungen auf andere im Plangebiet vorgesehene Nutzungsarten oder außerhalb des Plangebiets vorgesehene Nutzungen haben bzw. haben werden (vgl. HessVGH, Urteil, 3.2.2009, 3 A 1207/08, Rn. 71 - juris). Auch die von der Kanzlei BAUMANN Rechtsanwälte als notwendig erachteten Betrachtungen von denkbaren Gefährdungsszenarien sind folglich in der Rechtsprechung anerkannt.

Welchen Umfang die konkreten Ermittlungen der Gemeinde annehmen müssen, dürfen oder können, ist notwendig nur einzelfallbezogen zu beantworten. Entscheidend ist aber, dass anhand der einschlägigen Rechtsprechung jedenfalls zweifelsfrei eine entsprechende Befugnis der Stadt Braunschweig festgestellt werden kann, sich mit der vorhandenen Situation auch in Hinblick auf ihre strahlenschutzrechtlichen Implikationen auseinander zu setzen. Nach hier vertretener Auffassung hat sich im konkreten Fall aufgrund der jahrelangen planerischen Untätigkeit und der bisher mangelnden, eigentlichen „Standortentscheidung“ das Ermessen hinsichtlich der Erforderlichkeit der Bauleitplanung nach § 1 Abs. 3 BauGB bereits hin zu einer Planungspflicht verdichtet. Das Maß der Ermittlung und Bewertung von Auswirkungen der vorhandenen und geplanten Nutzungen bei Erfüllung dieser Planungspflicht bzw. bei Wahrnehmung der planerischen Möglichkeiten hängt ganz entscheidend

von den planerischen Vorstellungen der Gemeinde ab und ist damit auch eine politische Entscheidung.

Insofern ist es bedauerlich, dass sich die Stadt Braunschweig bei ihrer Bewertung der gutachterlichen Aussagen der Kanzlei BAUMANN Rechtsanwälte auf Nebensächlichkeiten konzentriert, anstatt die aufgezeigten Planungsmöglichkeiten als positive Anregung zu begreifen. Deshalb ist es außerordentlich zu begrüßen, dass die Stadt Braunschweig sich nun Hilfe bei einer kompetenten Fachanwaltskanzlei gesucht hat.

Zu den im Rahmen einer Bauleitplanung zu berücksichtigenden Gesichtspunkten sei noch auf Folgendes hingewiesen:

c. Berücksichtigung der Privilegierung im Außenbereich

Die Stadt Braunschweig kann im Rahmen der Bauleitplanung insbesondere berücksichtigen, dass die hier vorliegenden Nutzungen vorwiegend dem Außenbereich zugewiesen sind und hierdurch u.a. notwendige Abstände zu schutzbedürftigen Nutzungen gewährleistet werden sollen.

Die Rechtsprechung hat die hierfür einschlägige Regelung des § 35 Abs. 1 Nr. 7 BauGB bzw. entsprechende Vorgängerregelungen des BBauG, die neben der Erforschung, Entwicklung oder Nutzung der Kernenergie zu friedlichen Zwecken auch die Entsorgung radioaktiver Abfälle als privilegiert im Außenbereich zulässige Nutzungen vorsehen, in erster Linie auf Kernkraftwerke angewandt. Für diese ist anerkannt, dass sie wegen des ihnen eigenen Gefahrenpotenzials und wegen der im Hinblick auf die mit ihrem Betrieb verbundenen Emissionen radioaktiver Stoffe nur im Außenbereich in Betracht kommen. Hierfür wird zusätzlich das bei einer Standortprüfung nach § 7 Abs. 2 Nr. 6 AtG zu beachtende Strahlenminimierungsgebot herangezogen. Der Bayerische Verwaltungsgerichtshof hat in einer frühen Entscheidung auch eine Sammelstelle für schwachradioaktive und mittelradioaktive Abfälle als im Außenbereich privilegiert zulässig angesehen (vgl. BayVGH, Urteil vom 24.05.1984, 2 B 83 A.850, NVwZ 1984, 740 f. – Leitsatz 1 – juris).

Hieraus kann insgesamt der Schluss gezogen werden, dass die Zwischenlagerung von radioaktiven Abfällen mit dem Ziel ihrer Entsorgung nach der gesetzgeberischen Grundentscheidung vornehmlich im Außenbereich vorgenommen werden soll. Dies

ist auch bei der Entscheidung über die weitere Entwicklung eines im Innenbereich vorhandenen Standortes in der gebotenen Art und Weise in die Abwägung einzustellen. Mit anderen Worten darf die Stadt Braunschweig berücksichtigen, dass im Falle einer Neuaufstellung eines Bebauungsplans ein Standort für die hier vorgenommene Nutzungen grundsätzlich im Außenbereich anzusiedeln wäre. Dies ist insbesondere im Hinblick auf die mittel- bis langfristige Weiterentwicklung bestandsgeschützter Nutzungen von Bedeutung.

d. Berücksichtigung des Grundsatzes der Trennung unverträglicher Nutzungen

Aus einem Nebeneinander von schutzbedürftiger Wohnnutzung und Industrie, Gewerbe oder Infrastruktureinrichtungen ergeben sich notwendig Konflikte, die auch und gerade im Rahmen der Bauleitplanung einer Lösung bedürfen. Die Rechtsprechung hat hierzu den Grundsatz der Trennung von unverträglichen Nutzungen als ein wesentliches Element städtebaulicher Entwicklung und damit einen elementaren Grundsatz städtebaulicher Planung entwickelt. Dieser beinhaltet das Gebot, dass Wohngebiete und die nach ihrem Wesen umgebungsbelastenden Industriegebiete möglichst nicht nebeneinander liegen sollten (vgl. BVerwGE 45, 309, 327).

Dieser Grundsatz, der als zwingender Bestandteil des Gebots gerechter Abwägung im Bauplanungsrecht auch ohne ausdrückliche gesetzliche Ausformung gilt, wird durch die Gewichtungsvorgabe des § 50 Satz 1 BImSchG bestätigt (vgl. nur Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, § 1 Rn. 110). Freilich ist zu sehen, dass der Grundsatz der weitgehenden Trennung unverträglicher Nutzungen nicht uneingeschränkt gilt.

Gerade bei dem hier vorliegenden Fall eines weitgehend bereits bebauten Bereichs und einer historisch gewachsenen städtebaulichen Gemengelage kann notwendig eine weitgehende räumliche Trennung der sich beeinträchtigenden Nutzungen nicht im gleichen Umfang verwirklicht werden, wie dies bei einer Neuplanung der Fall wäre. Das Trennungsgebot des § 50 BImSchG und die entsprechende Konfliktlösungsmethode nach § 1 Abs. 7 BauGB finden deshalb nach Auffassung des Niedersächsischen Oberverwaltungsgerichts keine Anwendung, wenn es um die Überplanung einer vorhandenen Gemengelage geht (OVG Lüneburg, Urteil vom 12.1.2011, 1 KN 28/10, Rn. 155 unter Verweis auf OVG Lüneburg, Beschluss vom

21.7.2008, 1 MN 7/08, BauR 2009, 465 - juris). **Ob dies auch in Fällen wie dem vorliegenden gilt, also bei einem unmittelbaren Nebeneinander von Wohnnutzung und Annahme, Behandlung und Lagerung schwach- bis mittelradioaktiver Abfälle, ist noch nicht entschieden. Die Standortbedingungen in Braunschweig sind jedenfalls - soweit erkennbar - bundesweit einzigartig.**

Im Übrigen kann der Grundsatz der räumlichen Trennung jedenfalls durch die in § 9 BauGB vorgesehenen Festsetzungsmöglichkeiten sowie im Wege der Feinsteuerung nach § 1 Abs. 9 und Abs. 10 BauNVO in solchen Situationen eine Binnendifferenzierung innerhalb der geplanten Baugebiete gebieten.

e. Berücksichtigung des vorhandenen Bestandes

Im vorliegenden Fall der Überplanung eines jedenfalls teilweise bebauten Gebietes ist es für eine fehlerfreie Abwägung darüber hinaus erforderlich, dass die Stadt Braunschweig die im Bestand vorhandenen Nutzungen ausführlich ermittelt und bewertet. Die Ermittlung der abwägungsrelevanten Gesichtspunkte erfordert deshalb bei der Überplanung eines teilweise bereits bebauten Gebietes eine erkennbare Bestandsaufnahme. Dieser allgemeine Grundsatz erlangt bei der Überplanung eines vorhandenen Gewerbebetriebes in der Nachbarschaft zu einer vorhandenen oder geplanten Wohnnutzung besondere Bedeutung. In einer solchen Konstellation ist zunächst eine sorgfältige Bestandsaufnahme betreffend des vorhandenen Betriebes und insbesondere seines Emissionsverhaltens erforderlich (so OVG Münster, Urteil vom 08.03.1993, 11a NE 53/89, abgedruckt in BRS 55 Nr. 12, Rn. 52 m.w.N. – juris).

Im vorliegenden Fall deutet die von der Firma Eckert & Ziegler selbst betonte räumliche Verflechtung der abgewickelten Tätigkeiten mit den übrigen im Plangebiet ansässigen Firmen darauf hin, dass eine sorgfältige Bestandsaufnahme hier zunächst Klarheit darüber schaffen sollte, welche tatsächlich ausgeübten Nutzungen sich im Rahmen erteilter Baugenehmigungen halten. Aufgrund des teilweise hohen Alters der erteilten Genehmigungen kann überdies nicht ausgeschlossen werden, dass teilweise sehr offene Zulässigkeitstatbestände vorliegen, die notwendig die Frage aufwerfen, was alles von einem sehr weiten Zulassungstatbestand umfasst sein kann.

Halten sich ausgeübte Nutzungen nicht im Rahmen des nach den vorhandenen Baugenehmigungen Zulässigen, ist dies unter mehreren Gesichtspunkten bedeutsam. Einerseits ist die Legalität der ausgeübten Nutzung bei der Bewertung der Schutzwürdigkeit des Vertrauens ortsansässiger Unternehmen in bestehende Nutzungsrechte zu berücksichtigen, andererseits können diese Anlass zu bauaufsichtlichem Einschreiten geben. Für die eigentliche Bauleitplanung sind illegale Nutzungen auch deshalb von Bedeutung, weil eine Überplanung zu einer Legalisierung führen kann. Um zu entscheiden, ob sie eine etwaige Legalisierung herbeiführen will, muss die Stadt Braunschweig den vorhandenen Bestand genau kennen und entsprechend bewerten.

f. Berücksichtigung der Interessen der ortsansässigen Unternehmen

Die Stadt Braunschweig hat bei allen Planungsvarianten, aber im Besonderen bei denjenigen, die künftige Entwicklungsmöglichkeiten der ortsansässigen Unternehmen begrenzen oder ausschließen und/oder im Bestand ausgeübte Nutzungen einschränken, das Interesse der Betriebe an einer Erhaltung des Bestandes und künftige Entwicklungsmöglichkeiten angemessen in ihre Abwägung einzustellen. Die diesbezüglich im Zusammenhang mit der Ermessensentscheidung über die Erteilung einer Ausnahme von der bisher geltenden Veränderungssperre getroffenen Aussagen des Verwaltungsgerichts Braunschweig (a.a.O., Rn. 51 – juris) entsprechen den Aussagen der sonstigen Rechtsprechung und sind auf die eigentliche Bauleitplanung ohne weiteres übertragbar. Danach besteht zwar

„einerseits kein Rechtsanspruch darauf, dass eine vorgefundene Planungssituation auf Dauer Bestand hat, andererseits kann eine Gemeinde aber im Fall einer teilweisen Planänderung ihr Planungsermessen nicht so frei ausüben, wie bei der Neuaufstellung eines Bebauungsplans, weil das Vertrauen eines Betroffenen in die bisherigen Festsetzungen grundsätzlich umso schutzwürdiger und stärker zu gewichten ist, je weiter sie realisiert worden sind. Deshalb muss die Gemeinde im Rahmen der vorzunehmenden Abwägung den Interessen eines bereits im Plangebiet ansässigen Unternehmens am Fortbestand und der Entwicklung seines Betriebes ausreichend Rechnung tragen (vgl. NdsOVG, Urt. vom 18.09.2001 - 1 L

3779/00 -, BRS 64 Nr. 31). Denn das damit verbundene Eigentumsinteresse hat erhebliches Gewicht. Zudem verlangt die Beachtung der Belange der Wirtschaft (vgl. § 1 Abs. 5 und Abs. 6 Nr. 8 a BauGB) mehr als nur die Berücksichtigung des durch Art. 14 GG garantierten Bestandsschutzes; sie beinhaltet vielmehr auch die Abwägung von Kapazitätserweiterungen und Modernisierungen von Anlagen, die zur Erhaltung der Konkurrenzfähigkeit notwendig sind (vgl. OVG Münster, Urt. vom 08.03.1993 - 11a NE 53/89 -, BRS 55 Nr. 12).“

Dies zeigt, dass das Interesse an der Beibehaltung und Entwicklung einer im Bestand legal ausgeübten Nutzung mit hohem Gewicht in die Abwägung einzustellen ist. Wie jeder Belang sind diese Interessen aber im Rahmen der Abwägung durch im Einzelfall überwiegende, andere städtebauliche Belange überwindbar. Auf die Grundsätze des Planungsschadensrechts nach §§ 39 ff. BauGB sei insofern zusätzlich verwiesen. Diesen Vorschriften sind auch entsprechende Vorgaben darüber zu entnehmen, unter welchen Voraussetzungen die Stadt Braunschweig bestehende Baurechte durch rechtskräftige Bebauungspläne weitgehend entschädigungslos wieder aufheben kann (vgl. z.B. § 42 Abs. 3 BauGB für die Fälle der Nichtausnutzung rechtskräftiger Festsetzungen eines Bebauungsplans für eine Zeit von mehr als 7 Jahren).

g. Gebot der Konfliktbewältigung

Das Gebot der Konfliktbewältigung verlangt von jedem Bebauungsplan, dass er die ihm zuzurechnenden Konflikte bewältigt, also die betroffenen Belange untereinander zu einem gerechten Ausgleich bringt. Dieses Gebot gilt für die bereits bestehenden und für die durch die Planung neu aufgeworfenen Konflikte (vgl. nur Battis/Krautzberger/Löhr, BauGB, 11. Auflage, § 1 Rn. 115 m.w.N.).

Das Gebot der Konfliktbewältigung verbietet es insbesondere, dass Konflikte nur scheinbar gelöst werden. Es ist deshalb realistisch zu beurteilen, ob eine Planung auch realisierbar ist. Eine Festsetzung, der praktische Hindernisse entgegenstehen und die deshalb nicht realisierbar ist, widerspricht dem Gebot der Konfliktbewältigung (vgl. dazu OVG Münster, Urteil vom 08.03.1993, 11a NE 53/89, BRS 55 Nr. 12, Rn. 67 – juris).

Dem Planungsträger ist es nicht verwehrt, eine in der Örtlichkeit vorgefundene bauliche Nutzung zu "überplanen" und damit beispielsweise eine Aussiedlung der bestehenden Betriebe anzustreben. Dies setzt jedoch voraus, dass gewichtige Gründe für eine Umgestaltung des Gebietscharakters angeführt werden können und dass die erforderlichen Veränderungen - zumindest langfristig - als realisierbar erscheinen, was insbesondere Aussagen zur Bereitstellung der dafür erforderlichen Mittel voraussetzt (OVG Münster, Urteil vom 08.03.1993, 11a NE 53/89, BRS 55 Nr. 12, Rn. 68 f. – juris).

III. Planungsvarianten

In der vorliegenden Situation sind vielfältige Planungsvarianten denkbar, die durch ein Rechtsgutachten nicht aufgezeigt werden können. Vielmehr ist es ureigene Aufgabe der Stadt Braunschweig, hier eine eigenständige städtebauliche Konzeption zur Lösung der in dieser Form bisher einzigen Gemengelage in der Bundesrepublik Deutschland zu entwickeln. Es soll deshalb im Folgenden nur auf einige wenige Aspekte eingegangen werden, die anhand des vorliegenden Sachverhalts auffallen:

- 1.) **Bisher hat die Stadt Braunschweig die Grundentscheidung, ob sie ein unmittelbares Nebeneinander eines industriellen Standortes, von dem radioaktive Strahlen ausgehen, mittel- bis langfristig wünscht, offenbar noch nicht getroffen. Dies ist nachzuholen.** Ohne diese Grundentscheidung - verbunden mit der Entwicklung eines konkreten Nutzungskonzepts - läuft die Bauleitplanung Gefahr, sich dem Vorwurf der Verhinderungsplanung auszusetzen.
- 2.) Der **Planung eines Ausbaus des bestehenden Konditionierungsstandortes dürften**, abgesehen davon, dass sie aktuell nicht dem Willen der Stadt Braunschweig entsprechen, die oben geschilderten **rechtlichen Voraussetzungen für die Neuansiedlung eines Standortes in der vorliegenden Form entgegenstehen**. Eine Ausweitung der strahlenschutzrechtlichen Genehmigung auch auf Kernbrennstoffe ist angesichts der örtlichen Lagebedingungen und der zur Verfügung stehenden An- und Abfahrtswege rechtlich problematisch. Die besondere Nähe zur Wohnbebauung und die mangelnden Pufferflächen lassen hier eine rechtssichere Planung nur schwer denkbar erscheinen. Das bereits der Standort im Bestand erheblichen rechtlichen Bedenken unterliegt und auch im Hinblick auf Sicherheitsfragen

die notwendigen Betrachtungen bisher ausstehen (vgl. Stellungnahme der ESK). Aber auch eine Ausdehnung des bestehenden Standortes ohne qualitative Ausweitung des Umgangs mit und der Lagerung von radioaktiven Stoffen und damit eine deutliche quantitative Ausweitung der bisher ausgeübten Tätigkeiten erscheint im Wege einer Bauleitplanung nicht realisierbar. Hier ist insbesondere zu berücksichtigen, dass die Stadt Braunschweig parallel zu den oben geschilderten Planungsaktivitäten betreffend den Industriestandort die in der Umgebung vorhandene Wohnbebauung bzw. die für deren Versorgung notwendige Infrastruktur stetig weiter entwickelt und verdichtet hat. So wurde erst kürzlich eine Kindertagesstätte neu errichtet, in der Umgebung wurde ein Jugendzentrum geschaffen und in der unmittelbaren Nähe des Standorts existiert eine Schule, welche die schulpflichtigen Kinder aus den angrenzenden Wohngebieten besuchen (müssen). **Diese planerischen Aktivitäten der Stadt Braunschweig lassen eine Ausweitung des bestehenden Industriestandortes aus hiesiger Sicht nicht zu, da hierdurch die bestehende Gemengelage nur verschärft würde.**

- 3.) Erwogen werden könnte auch ein **Übergang zu einer gewerblichen Nutzung unter Ausschluss der Abfallbehandlung**, wie es bisher in der dem Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig zu Grunde liegenden Bauleitplanung vorgesehen war. Hier werden in besonderem Maße die sich im Zusammenhang mit der Legalisierung ggf. bestehender illegaler Nutzungen im Bestand stellenden Fragen relevant. Darüber hinaus müssen die Auswirkungen der Festsetzungen auf die bestehenden Nutzungen untersucht werden. Eingriffe in den Bestand müssen abgewogen und bewertet werden. Hier kann eine erhöhte Steuerungswirkung durch eine Binnendifferenzierung innerhalb der Baugebiete erreicht werden. In jedem Fall sollten konkrete Ansiedlungskonzepte für die bevorzugten gewerblichen Nutzungen erstellt werden. Aufgrund der Ausführungen des Verwaltungsgerichts Braunschweig ist aber auch anzunehmen, dass mit einem Ausschluss der Abfallbehandlung bzw. mit den diesen bisher zu Grunde gelegten Zielvorstellungen der Stadt Braunschweig eine Abwehr des aktuellen Vorhabens der Firma Eckert & Ziegler nicht möglich ist und damit eine räumliche Ausdehnung des bisherigen Standortes durch Inanspruchnahme weiterer, bisher unbebauter Flächen nicht erreicht werden kann. **Sofern die Stadt Braunschweig also das Ziel verfolgt, den bisherigen Standort nicht weiter zu entwickeln, ist die bisher angestrebte Lösung nicht ohne Weiteres geeignet, dieses Ziel zu erreichen. Darüber hinaus besteht die konkrete Gefahr, dass baurechtlich illegal ausgeübte Nutzungen legalisiert werden.**

- 4.) Des Weiteren ist nicht ausgeschlossen, dass eine **Orientierung der Planung an den Festsetzungen des Flächennutzungsplans** erfolgt und beispielsweise **in größerem Umfang landwirtschaftliche Flächen** festgesetzt werden. Auch solche Planungsvarianten unter Verkleinerung der bebaubaren Flächen erscheinen grundsätzlich darstellbar. Zu berücksichtigen ist hier, dass die Stadt Braunschweig durch die Rücknahme der ersten Veränderungssperre im Jahr 2010 einen Vertrauenstatbestand zu Gunsten der Firma Eckert & Ziegler, aber auch zu Gunsten der sonstigen am Standort ansässigen Unternehmen, geschaffen hat. Den Bestand einschränkende oder künftige Entwicklungsmöglichkeiten beschränkende oder ausschließende Festlegungen bedürfen deshalb einer sorgfältigen Begründung. **Insgesamt muss ein solches Konzept gewichtige städtebauliche Gründe anführen können, die mit dem ohne Weiteres zulässigen Ziel der mittelfristigen Auflösung der bestehenden Gemengelage aber darstellbar erscheinen. Die im vorliegenden Gutachten geschilderten Grundsätze für die Überplanung bereits bebauter Gebiete sowie die Vorgaben des Planungsschadensrechts sind zu beachten.**
- 5.) Weiterhin planungsrechtlich denkbar erscheinen Vorschläge wie der **Übergang zu einer kleinteiligen Entwicklung in Richtung Mischgebiet**, wie sie beispielsweise von der BISS e.V. im Rahmen der frühzeitigen Bürgerbeteiligung vorgeschlagen wurde. Diese Planungsvorschläge dokumentieren das durch die Wohnbevölkerung in die Beständigkeit und langfristige Verträglichkeit der von der Stadt Braunschweig unternommenen städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen (Kita, Schule, etc.) gesetzte Vertrauen und sind deshalb jedenfalls als langfristige Planungsvariante durchaus denkbar. Aber auch hier ist Voraussetzung, dass die Stadt Braunschweig zunächst ein tatsächliches positives Planungskonzept und damit konkrete Vorstellungen entwickelt, welches planerische Ziel sie verfolgt. Dieses kann gerade auch darin bestehen, zukünftig die vorhandene Wohnbebauung am Standort zu stärken, indem beispielsweise alle bisher landwirtschaftlich genutzten Flächen als solche festgeschrieben werden, ein feinkörniges Mischgebiet angestrebt und insgesamt eine Vervollständigung des Siedlungskörpers Wenden/Thune mit Wohnnutzung um das Gemeinbedarfszentrum herum versucht wird.

Insgesamt betrachtet ist nochmals zu betonen, dass die Stadt Braunschweig in ihrem Stadtgebiet grundsätzlich befugt ist, bestimmte Nutzungen nach ihren eigenen planerischen Vorstellungen auszuschließen oder zu fördern und hierbei auch in bestehende Rechtspositionen einzugreifen, sofern sie eine positive Planungskonzeption entwickelt

und die hierbei verursachten Eingriffe sorgfältig abgewogen hat. Dass im vorliegenden Fall auch Störfallbetrachtungen anzustellen sind und sich daraus ergebende Rahmenbedingungen, wie Mindestabstände, in die Beurteilung der Zukunftsfähigkeit des Standortes einzufließen haben, ist evident. Dabei kann im Ergebnis nur die Stadt Braunschweig selbst einschätzen, ob die in den Aufstellungsbeschlüssen 2010 für die mangelnde Entwicklungsfähigkeit des Standortes angeführten Gründe fortgelten.

IV. Zusammenfassende Empfehlung

Welches Entwicklungskonzept die Stadt Braunschweig als Folge des Fassens der unter 1.) genannten Grundsatzentscheidung auch verfolgt, angesichts der vielfältig berührten Interessen und der nachvollziehbaren Ängste in der Bevölkerung erscheint in erster Linie eine transparente und kommunikative Entwicklung eines städtebaulichen Konzepts erforderlich.

Die Stadt Braunschweig sollte – auch im Interesse der ortsansässigen Unternehmen – klar kommunizieren, ob sie an dem bestehenden Industriestandort planerisch festhalten möchte.

Zur Erhöhung der Akzeptanz sollten Planungsvorschläge aus den Reihen der Bürgerschaft eingeholt und näher betrachtet werden. Die Stadt Braunschweig sollte idealerweise eine bestimmte Anzahl von Planungsvarianten einer fachplanerischen und rechtlichen Begutachtung zuführen und auf Basis eines solchen „Masterplans“ eine eigenständige planerische Konzeption entwickeln. Hierbei ist auf den Ablauf der Veränderungssperre in 2014 zu achten. Es erscheint allerdings bei Beauftragung eines entsprechenden Fachbüros ohne Weiteres möglich, jedenfalls eine entsprechende Analyse der wichtigsten Varianten noch rechtzeitig zu gewährleisten.

Vorsorglich ist noch darauf zu verweisen, dass grundsätzlich auch andere städtebauliche Mittel, wie beispielsweise Sanierungssatzungen, angedacht werden können, insbesondere wenn sich erweisen sollte, dass allein die kommunale Bauleitplanung zur Bewältigung der bestehenden Probleme nicht ausreichend ist.

Die Entwicklung eigenständiger städtebaulicher Vorstellungen ist damit insgesamt betrachtet die vordringlichste Aufgabe der Stadt Braunschweig, wobei ein Ausbau mit einer weiteren Intensivierung der im Bestand ausgeübten Aktivitäten nach hiesiger Auffassung rechtlich nicht möglich ist.

RAin Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht
(für RA Baumann - außer Haus)

RAin Franziska Heß
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Inhaltsverzeichnis

| | |
|--|-----------|
| Rechtsgutachten | 1 |
| I. Sachverhalt..... | 2 |
| 1. Bestehende Bebauungspläne TH 18 und WE 18 | 2 |
| a. Bebauungsplan TH 18 | 3 |
| b. Bebauungsplan WE 18 | 3 |
| 2. Planungsversuche der Stadt Braunschweig | 4 |
| a. Aufstellungsbeschlüsse 2010..... | 4 |
| b. Aufhebungsbeschlüsse 2010 | 5 |
| c. Aufstellungsbeschluss 2011 | 6 |
| 3. Nutzungsabsichten der Fa. Eckert & Ziegler | 7 |
| 4. Urteil des Verwaltungsgerichts Braunschweig..... | 9 |
| 5. Bewertung der Entsorgungskommission (ESK)..... | 14 |
| II. Anforderungen an eine Bauleitplanung - Schlussfolgerungen und Bewertungen | 15 |
| 1. Ausschluss einer reinen Verhinderungsplanung..... | 17 |
| 2. Reichweite und Grenzen der gemeindlichen Planungshoheit..... | 20 |
| a. Standortfragen als Teil der planerischen Abwägung | 20 |
| b. Sicherheitsaspekte als Teil der planerischen Abwägung..... | 21 |
| c. Berücksichtigung der Privilegierung im Außenbereich..... | 22 |
| d. Berücksichtigung des Grundsatzes der Trennung unverträglicher Nutzungen | 23 |
| e. Berücksichtigung des vorhandenen Bestandes..... | 24 |
| f. Berücksichtigung der Interessen der ortsansässigen Unternehmen | 25 |

| | | |
|-------------|--|-----------|
| g. | Gebot der Konfliktbewältigung | 26 |
| III. | Planungsvarianten | 27 |
| IV. | Zusammenfassende Empfehlung | 30 |