

Rechtliche Kurzstellungnahme

**zur Berücksichtigung von Sportlärm bei der Aufstellung
des Bebauungsplan 831 „Stadion Maastrichter Straße“
in Oldenburg und im nachfolgenden Planvollzug**

erstattet von:

Prof. Dr. Reidt, Rechtsanwalt und Fachanwalt für Verwaltungsrecht, Berlin

A. Ausgangssituation und Fragestellung

Die Stadt Oldenburg stellt derzeit den Bebauungsplan 831 „Stadion Maastrichter Straße“ auf. Der Bebauungsplan soll insbesondere die Errichtung eines auch für den Spielbetrieb der zweiten Fußballbundesliga geeigneten Stadions mit bis zu 15.000 Zuschauern ermöglichen. Daneben sollen in dem Stadion und seinen Räumlichkeiten auch sog. MICE-Veranstaltungen (Meetings, Incentives, Conventions, Exhibitions) möglich sein. Ebenfalls kommt im Stadioninneren die Durchführung von Konzerten in Betracht.

Das Plangebiet selbst befindet sich nördlich der Maastrichter Straße sowie nordöstlich des Hauptbahnhofs Oldenburg. Im Umfeld befinden sich bereits weitere Sportanlagen. Dazu zählen u.a. ein Streetball Court, zwei Fußballplätze (Kunstrasenplatz, Naturrasenplatz) sowie die (kleine und große) EWE-Arena (Weser-Ems-Hallen) als Spielstätte für die EWE Baskets Oldenburg und den VfL Oldenburg (Handball Damen). Schutzbedürftige Nutzungen finden sich vor allem in ca. 200 bis 500 m Entfernung zu dem geplanten Stadion. Die vorliegende rechtliche Stellungnahme dient dazu, insbesondere für Sportlärm nach Maßgabe der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) bestehende Lärmschutzanforderungen darzustellen, die für die Aufstellung des Bebauungsplans und den späteren Planvollzug bestehen.

B. Rechtliche Beurteilung

I. 18. BImSchV (Sportanlagenlärmschutzverordnung) als maßgebliches Regelwerk für Sportlärm

1. Maßgebliches Regelwerk für die Frage, ob und in welchem Umfang der von einer Sportanlage ausgehende Sportlärm zulässig ist, ist die im Jahr 1981 in Kraft getretene und auf § 23 Abs. 1 BImSchG gestützte 18. BImSchV (Sportanlagenlärmschutzverordnung) mit ihren nachfolgenden Änderungen. Sie ist für Sportlärm auch dann maßgeblich, wenn eine Sportanlage bereits vor Inkrafttreten der Verordnung errichtet und in Betrieb genommen wurde. Ebenfalls spielt es grundsätzlich keine Rolle ob bei einer nach Inkrafttreten der Verordnung erteilten Baugenehmigung (einschließlich Änderungsbaugenehmigung) ausdrücklich auf die 18. BImSchV Bezug genommen wurde oder nicht. Die 18. BImSchV hat daher hier nicht nur Bedeutung für das geplante neue Fußballstadion, sondern auch für die bereits bestehenden Sportanlagen, wenn und soweit sie tatsächlich zur Sportausübung und nicht (ggf. auch nur temporär bzw. für einzelne Veranstaltungen) für andere Zwecke genutzt werden. In letzterem Fall sind die dafür dann maßgeblichen Regelwerke, insbesondere die TA Lärm für Gewerbelärm und

die Freizeitanlagenlärmschutzrichtlinie Niedersachsen für Freizeitlärm (z.B. Konzerte) heranzuziehen (s. hierzu etwa Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, 18. BImSchV, § 1 Rn. 8 m.w.N.).

Die für Sportlärm maßgeblichen Anforderungen der 18. BImSchV sind dabei durch die auf die jeweilige schutzbedürftige Bebauung einwirkenden Sportanlagen gemeinsam einzuhalten (Summenpegel) Es kommt also nicht allein auf die jeweils einzelne einwirkende Sportanlage an (s. hierzu insbesondere § 2 Abs. 1 der 18. BImSchV: „... unter Einrechnung der Geräuschemissionen anderer Sportanlagen ...“).

2. Die 18. BImSchV gilt von ihrem Anwendungsbereich her für die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb von Sportanlagen (§ 1 Abs. 1 der 18. BImSchV). Sie hat damit für die Genehmigung und den Betrieb von Sportanlagen unmittelbare Bedeutung. Für die Aufstellung von Bebauungsplänen hat sie mittelbare Bedeutung, die sich vor allem aus § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB ergibt. Danach muss ein Bebauungsplan vollziehbar sein, d.h. der Planvollzug darf nicht an bereits absehbaren tatsächlichen oder rechtlichen Hindernissen scheitern. Dies gilt bei Bebauungsplänen, die auf eine bestimmte Einzelnutzung zugeschnitten sind (hier also auf ein Fußballstadion und nicht auf eine bestimmte Bandbreite unterschiedlicher Nutzungen wie z.B. in einem Mischgebiet oder Gewerbegebiet), in besonderer Weise. Bei einem Bebauungsplan, der die Errichtung einer (großen) Sportanlage ermöglichen soll, fehlt es daher insbesondere dann an der notwendigen Vollzugsfähigkeit i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB, wenn die erforderlichen Genehmigungen wegen Nichteinhaltung der für Sportanlagen geltenden immissionschutzrechtlichen Anforderungen nicht erteilt werden dürften und diesbezügliche rechtliche Hindernisse auch nicht durch Auflagen im Baugenehmigungsverfahren oder durch angemessene Beschränkungen des Sportbetriebs überwunden werden können (BVerwG, Urteil vom 10.05.2022 – 4 CN 2.20, NVwZ 2022, 1464; BVerwG, Urteil vom 12.08.1999 – 4 CN 4.98, BVerwGE 109, 246). Angemessen sind Beschränkungen des Spielbetriebs dabei dann nicht mehr, wenn sie dazu führen, dass die mit dem Bebauungsplan verfolgten Planungsziele nicht mehr erreicht werden können. Soll ein Bebauungsplan etwa aufgestellt werden, um ein großes Fußballstadion zu ermöglichen, wäre dies dann nicht mehr der Fall, wenn aus Lärmschutzgründen nur eine kleine und eher dem Freizeitsport dienende Sportanlage möglich wäre.

II. Anforderungen aus der 18. BImSchV

1. Die 18. BImSchV regelt in § 2 Abs. 2 i.V.m. den Folgeabsätzen gebietsbezogene Immissionsrichtwerte. § 2 Abs. 1 der 18. BImSchV bestimmt, dass Sportanlagen so zu errichten und zu betreiben sind, dass die Immissionsrichtwerte nicht überschritten werden. Dies wird dann allerdings insbesondere in § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV für sog. seltene Ereignisse (§ 5 Abs. 5 der 18. BImSchV) eingeschränkt.
2. Aus dem Begriff Immissionsrichtwert (nicht Grenzwert!) ergibt sich, dass die in § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV genannten Werte nicht strikt zu verstehen sind und daher auch die Pflicht in § 2 Abs. 1 der 18. BImSchV relativieren, Sportanlagen so zu errichten und zu betreiben, dass die genannten Immissionsrichtwerte nicht überschritten werden. In der Rechtsprechung ist anerkannt, dass nach Maßgabe des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme Zwischenwerte (Mittelwerte) gebildet werden müssen, wenn eine Gemengelage vorliegt, also bauliche Nutzungen von unterschiedlicher Qualität und Schutzwürdigkeit zusammentreffen (s. hierzu etwa BVerwG, Urteil vom 10.05.2022 – 4 CN 2.20, NVwZ 2022, 1467, unter Verweis auf die gefestigte Rechtsprechung und die Kommentierung hierzu bei Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Stand: September 2024, § 2 der 18. BImSchV Rn. 32).

Darüber hinaus hat das Bundesverwaltungsgericht in diesem Urteil ausdrücklich ausgeführt, dass es „im Rahmen einer situationsbezogenen Feinabstimmung“ auch zulässig sein kann, wenn der im Einzelfall gebildete Mittelwert noch überschritten wird. Hierfür gelten allerdings höhere Anforderungen. Eine solche weitergehende Überschreitung ist, so das Bundesverwaltungsgericht, nur hinnehmbar, soweit alle naheliegenden und verhältnismäßigen Möglichkeiten der Lärmreduktion im Benehmen mit der Immissionsschutzbehörde ermittelt, erwogen und ggf. ausgeschöpft sind. Die Rechtfertigung für ein Absehen von lärmreduzierenden Maßnahmen steige dabei mit dem Gewicht der Mittelwertüberschreitungen. Je schwerwiegender diese nach ihrer Höhe, Art, Dauer und Häufigkeit und der Anzahl der betroffenen schutzbedürftigen Gebäude sind, desto eher müssen Maßnahmen zur Lärminderung vorgesehen werden, soweit der dafür erforderliche finanzielle Aufwand angemessen ist. Hierfür lassen sich, so das Bundesverwaltungsgericht, keine abstrakten Vorgaben treffen, da dies einer Prüfung des Einzelfalls bedarf. Auch diese Anforderungen gelten dabei zwar primär für die Errichtung und den Betrieb einer Sportanlage, also für den Planvollzug, mittelbar allerdings auch bereits für die Ebene der Planaufstellung.

Allerdings müssen hier im Hinblick auf die Anforderungen des § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB keine abschließenden Detailprüfungen erfolgen. Insbesondere bedarf es dafür noch keiner endgültigen Genehmigungsplanung. Es reicht vielmehr aus, wenn absehbar ist, dass im Vollzug des Bebauungsplans ein den Planungszielen entsprechenden sinnvoller Stadionbetrieb voraussichtlich möglich sein wird, wenn auch möglicherweise mit schalltechnischen Anforderungen, Betriebsregelungen, Betriebszeitenbeschränkungen usw. Soweit es aufgrund des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme im Vollzug des aufzustellenden Bebauungsplans einer Zwischenwertbildung bedarf, ist diese bereits bei Beantwortung der Frage zu Grunde zu legen, ob der Bebauungsplan vollziehbar sein wird, d.h. es geht darum, ob unter Zugrundelegung derartiger Mittel- oder Zwischenwerte ein sinnvoller Stadionbetrieb möglich sein wird (BVerwG, Urteil vom 10.05.2022 – 4 CN 2.20, NVwZ 2022, 1464).

3. Auch wenn es vorliegend in erster Linie um eine Betrachtung des Sportlärms auf der Ebene der Bauleitplanung und des späteren Planvollzugs geht, sei ergänzend festgehalten, dass die vorstehend dargelegten Grundsätze in gleicher Weise auch für den unter die TA Lärm fallenden Gewerbelärm und für die Immissionen von unter die Freizeitanlagenlärmschutzrichtlinie fallenden Veranstaltungen gelten. Insbesondere stellen auch diese Regelwerke im Grundsatz zwar auf baugebietsbezogene Richtwerte ab, die jedoch dann, wenn Nutzungen unterschiedlicher Art und Schutzwürdigkeit aufeinandertreffen, nach Maßgabe des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme einer Zwischenwertbildung bedürfen, die zudem auch bereits auf der Ebene der Bauleitplanung zu berücksichtigen ist (so im Hinblick auf die Anforderungen der TA Lärm etwa BVerwG, Beschluss vom 5.03.2019 – 4 BN 18.18, BauR 2019, 1400). Die nachstehenden Ausführungen gelten daher sinngemäß nicht nur für Sportlärm, sondern auch dann, wenn die geplante Sportanlage für andere Zwecke, also etwa für gewerbliche Veranstaltungen oder Konzerte, genutzt wird. Lediglich die konkrete Ermittlung der Immissionen hat dabei nach dem jeweils maßgeblichen Regelwerk zu erfolgen.

III. Schlussfolgerungen für die vorliegende Situation

1. Die das Plangebiet umgebende schutzbedürftige Bebauung findet sich nach den vorliegenden Informationen überwiegend in durch Bebauungspläne festgesetzten oder faktischen allgemeinen Wohngebieten i.S.v. § 4 BauNVO und Mischgebieten i.S.v. § 6 BauNVO, sodass für diese im Ausgangspunkt die Immissionsrichtwerte nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 und Nr. 3 der 18. BImSchV zu Grunde zu legen sind. Daneben gibt es insbesondere noch Einzelnutzungen (insbesondere Büros und Hausmeisterwohnungen) in festgesetzten Kerngebieten (§ 7 BauNVO), für die ebenfalls im Ausgangspunkt die Werte

nach § 2 Abs. 2 Nr. 2 der 18. BImSchV heranzuziehen sind. Hinzu kommt das Sondergebiet Europaplatz, dass der Unterbringung von Messenutzungen einschließlich eines Hotels dient. Für dieses Gebiet sind aufgrund der entsprechenden Vergleichbarkeit die Immissionsrichtwerte für ein Gewerbegebiet (§ 2 Abs. 2 Nr. 1 der 18. BImSchV) zu Grunde zu legen.

2. Die Plangebietsfläche selbst ist derzeit unbeplant. Auch wenn sich in der Nachbarschaft teilweise Vorhaben mit relativ großen Raumanprüchen befinden, insbesondere die benachbarten Weser-Ems-Hallen, die für die Frage Bedeutung haben können, ab welcher Größe eine Fläche dem Innen- oder Außenbereich zuzuordnen ist (s. hierzu etwa OVG Lüneburg, Urteil vom 12.01.2023 – 1 LB 23/22, BauR 2023, 1478), spricht wohl überwiegendes dafür, die Fläche des Plangebiets dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen.
3. Die örtliche Gesamtsituation ist damit neben den vorhandenen schutzbedürftigen Nutzungen bereits im Bestand durch verschiedene sportliche, gewerbliche und vergleichbare Vorhaben geprägt, vor allem durch die Weser-Ems-Hallen und die dort stattfindenden Nutzungen, die mit erheblichen und vor allem auch nicht wohngebietstypischen Immissionen verbunden sind. Zudem ist sie geprägt durch größere Freiflächen, zu denen u.a. ein großer Festplatz gehört, auf dem regelmäßig der Kramer-Markt stattfindet sowie auch durch die Fläche des jetzt für das Stadion vorgesehenen Plangebiets. Die Bestandsnutzungen führen bereits jetzt zu einer Gemengelagesituation, die zur Folge hat, dass insofern dem Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme Rechnung zu tragen ist. Bei der hierfür vorzunehmenden Zwischenwertbildung ist grundsätzlich so vorzugehen, dass zunächst die für die unterschiedlichen aufeinandertreffenden Nutzungsarten jeweils maßgeblichen Immissionsrichtwerte zu Grunde zu legen sind. Dies sind daher auf der einen Seite die Werte für ein allgemeines Wohngebiet. Auf der anderen Seite sind die gewerblichen Nutzungen einschließlich der Weser-Ems-Hallen zu betrachten. Diese sind nach Flächeninanspruchnahme und Emissionsverhalten am ehesten einem Gewerbegebiet i.S.v. § 8 BauNVO vergleichbar, zumal sie nach der Art der baulichen Nutzung und ihrer Größe weder in einem allgemeinen Wohngebiet noch in einem Mischgebietsgebietstypisch wären. Auch wenn die Zwischenwertbildung nach Maßstab der Umstände des konkreten Einzelfalls zu erfolgen hat und nicht im Sinne eines arithmetischen Mittels zwischen den Werten zweier Gebietsarten, spricht dies vorliegend im Hinblick auf die ausgewiesenen oder faktischen allgemeinen Wohngebiete dafür, Zwischenwerte in der Größenordnung der Immissionsrichtwerte für ein Mischgebiet zu bilden, da dies hier dem Maßstab der wechselseitigen Rücksichtnahme am ehesten Rechnung trägt.

Für die vorhandenen Wohnnutzungen und sonstigen schutzbedürftigen Nutzungen in ausgewiesenen und faktischen Mischgebieten im Bereich Donnerschweer Straße/Messestrasse ist u.a. zu berücksichtigen, dass dort der Wohnanteil vergleichsweise hoch ist und daher auch die Gesamtsituation in diese Richtung prägt. Dies schließt es bei der notwendigen wertenden Betrachtung zwar nicht aus, auch Zwischenwerte oberhalb der Werte für Mischgebiete zu bilden, ist dabei allerdings gleichwohl zu berücksichtigen. Dies gilt insbesondere dann, wenn die diesbezügliche Beurteilung bereits auf der Ebene der Bauleitplanung im Hinblick auf die des Plans möglichst sicher sein soll. Da nach den bislang vorliegenden Berechnungen zudem davon auszugehen ist, dass in diesem Bereich die Tag- und Nachtwerte für ein Mischgebiet ohnehin nicht überschritten werden, empfiehlt es sich, hier diese Werte ohne eine besondere Erhöhung, die dem Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme Rechnung tragen soll, bei der planerischen Beurteilung anzusetzen. Auf die einzelnen Wohnnutzungen in Kerngebieten (Bereich Maasrichter Straße) und auf Gemeinbedarfsflächen (hier lediglich Hausmeisterwohnungen) sowie für die in einem Kerngebiet liegende Jugendherberge sind diese Überlegungen hingegen nicht übertragbar. Hier steht die Wohnnutzung oder eine andere schutzbedürftigen Nutzung (Jugendherberge) sowohl von der Quantität als auch von der Art der Nutzung sowie nach der Gebietscharakteristik deutlich weniger im Vordergrund. Daher erscheint hier die Zugrundelegung eines Zwischenwerts von 62 dB(A) tags und 47 dB(A) nachts sowohl für die Planungsebene und die planerische Abwägung als auch für den nachfolgenden Planvollzug (vorbehaltlich weiterer Minderungsmöglichkeiten nach Maßgabe der erst im Planvollzug möglichen Detailplanung) sachgerecht. Denn auch in diesem Fall bedarf es einer Zwischenwertbildung nach Maßgabe des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme zwischen einem Kerngebiet einerseits und einem Bereich, der durch Nutzungen geprägt ist, die einem Gewerbegebiet entsprechen oder dem jedenfalls vergleichbar sind. Die 18. BImSchV schränkt für diesen Fall die Bildung von Zwischenwerten nicht ein. Es verbleibt daher auch in diesem Fall dabei, dass dem Gebot der wechselseitigen Rücksichtnahme Rechnung zu tragen ist. Dies gilt auch dann, wenn man den Rechtsgedanken von Nr. 6.7 TA Lärm auch für Sportlärm heranzieht.

Nr. 6.7 TA Lärm besagt in seinem ersten Absatz für den Fall, dass gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuschauswirkung vergleichbar genutzte und zum Wohnen dienende Gebiete aneinandergrenzen, eine Zwischenwertbildung zu erfolgen hat, bei der die Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete nicht überschritten werden „sollen“. Die Regelung betrifft also nur den Fall, dass gewerblich bzw. industriell genutzte oder vergleichbare Gebiete und zum Wohnen dienende Gebiete aneinandergren-

zen. Die TA Lärm knüpft dabei ebenso wie die 18. BImSchV unter Nr. 6 an die Begrifflichkeiten der Baunutzungsverordnung an. In Nr. 6.1 TA Lärm geht es dabei um die Baugebiete gem. § 1 Abs. 2 BauNVO. In Nr. 6.7 Abs. 1 Satz 1 TA Lärm sind also die sog. W-Flächen nach § 1 Abs. 1 Nr. 1 BauNVO einerseits und G-Flächen nach § 1 Abs. 1 Nr. 3 BauNVO andererseits gemeint. Die Soll-Regelung in Nr. 6.7 Abs. 1 Satz 2 TA Lärm bezieht sich für den Zwischenwert bei einem Aufeinandertreffen von G-Flächen und W-Flächen auf den Richtwert der sog. M-Flächen (§ 1 Abs. 1 Nr. 2 BauNVO). Sie erfasst daher von vornherein nicht den Fall, dass ein Mischgebiet (M-Fläche) und ein Industrie- oder Gewerbegebiet (G-Fläche) aneinandergrenzen. Dies wäre auch systematisch verfehlt. Denn die Zwischenwertbildung dient, wie ausgeführt, der Konkretisierung des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme, bei der einerseits zwar die emittierenden Nutzungen auf schutzbedürftige Nutzungen Rücksicht nehmen müssen, andererseits aber auch die schutzbedürftigen Nutzungen mehr Immissionen hinzunehmen haben, als dies an sich deren Gebietsrichtwert entspricht. Würde man daher bei einer Gemengelage von Mischgebietsflächen und Industrie- bzw. Gewerbeflächen die Zwischenwertbildung auf den Wert eines Mischgebiets begrenzen, hätte dies zur Folge, dass es nur um eine einseitige, nicht hingegen um eine wechselseitige Rücksichtnahme geht. Gerade um dem Rechnung zu tragen, besagt Nr. 6.7 TA Lärm in seinem zweiten Absatz auch ausdrücklich, dass die Höhe des Zwischenwerts nach Abs. 1 sich nach der konkreten Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebiets zu richten hat und dabei die Prägung des Einwirkungsgebiets durch den Umfang der Wohnbebauung einerseits oder durch Gewerbe- und Industriebetriebe andererseits, die Ortsüblichkeit sowie die Priorität der einen oder anderen Nutzung zu Grunde zu legen sind.

Dass die Beschränkung der Zwischenwertbildung in Form einer Sollregelung auf die Immissionsrichtwerte von Kern-, Dorf- und Mischgebieten lediglich bei einem Zusammentreffen von G-Flächen und W-Flächen von Bedeutung ist, entspricht ersichtlich auch der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts. Diese bezieht die „Kapungsgrenze“ explizit allein auf reine und allgemeine Wohngebiete sowie darauf, dass für diese Gebiete ein Zwischenwert, abgesehen von Sonderfällen, nur 5 dB(A) (allgemeines Wohngebiet) bzw. 10 dB(A) (reines Wohngebiet) über dem gebietsbezogenen Richtwert liegen soll. Das Bundesverwaltungsgericht hat hierzu in seinem Beschluss vom 12.09.2007 (7 B 24.07, juris Rn. 5) Folgendes ausgeführt:

„Die Grundsätze dieser „Mittelwert“-Rechtsprechung sind auf der Basis der TA Lärm 1968 entwickelt worden, die in Nr. 2.321 Immissionsrichtwerte für unterschiedliche Gebietskategorien festgesetzt hatte (im Sinne einer normkon-

ketisierenden Festlegung des Maßstabes für die Schädlichkeit von Geräuschen, Beschluss vom 8. November 1994 - BVerwG 7 B 73.94 - Buchholz 406.25 § 3 BImSchG Nr. 10; Urteil vom 28. Oktober 1998 - BVerwG 8 C 16.96 - BVerwGE 107, 338) und in Nr. 2.212 für besondere Einzelfälle eine Öffnungsklausel enthielt. Die TA Lärm vom 26. August 1998 (GMBI 1998, 503; TA Lärm 1998) übernimmt in Nr. 6.7 („Gemengelage“) im Wesentlichen die Grundsätze der oben genannten Rechtsprechung. Nicht aufgenommen hat sie aber die Beschränkung einer Mittelwertbildung auf einen Zuschlag von maximal 5 dB(A). Sie enthält in Nr. 6.7 Abs. 1 Satz 2 lediglich eine Kappungsgrenze in der Form, dass zum Wohnen dienende Grundstücke in einer Gemengelage mit keinem 45 dB(A) überschreitenden Immissionsrichtwert belastet werden dürfen. Dies hat zur Folge, dass - von Sonderfällen abgesehen - für ein Grundstück in einem allgemeinen Wohngebiet lediglich ein Zuschlag von 5 dB(A) in Frage kommt, während Grundstücke in einem reinen Wohngebiet bis hin zur Grenze von 45 dB(A) - also mit einem Zuschlag von bis zu 10 dB(A) - belegt werden dürfen.“

Selbst wenn man aber auch in anderen Fällen die „Soll“-Regelung heranzieht, „sollen“ lediglich bei der Zwischenwertbildung die Werte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete nicht überschritten werden. Hierzu hat das Bundesverwaltungsgericht in seinem Beschluss vom 5.03.2019 (4 BN 18.18, BauR 2019, 1400) ausdrücklich darauf hingewiesen, dass das Wort „soll“ eine Überschreitung nicht ausschließt, sondern sie ausdrücklich zulässt. Dies gilt selbst in Fällen, in denen in der Bestandssituation der Immissionsrichtwert für ein Mischgebiet eingehalten war und vorhabenbedingt die Immissionsbelastung auf 48 dB(A) nachts ansteigt. Ausdrücklich heißt es insofern in dem Beschluss, der sich auf die Rechtmäßigkeit eines Bebauungsplans im Hinblick auf die ausreichende Bewältigung von planbedingten Lärmkonflikten bezog, wie folgt:

„In Anschluss an das Senatsurteil vom 29. November 2012 - 4 C 8.11 - (BVerwGE 145, 145) wird diskutiert, ob und inwieweit die Gemeinde bereits auf der Ebene der Bauleitplanung an die Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm) vom 26. August 1998 (GMBI S. 503) gebunden ist (Meinungsstand bei Gierke/Schmidt-Eichstaedt, Die Abwägung in der Bauleitplanung, 2019, Rn. 1044 m.w.N.; vgl. auch Dolde, in: FS H.-J. Koch, 2014, 663 <667 ff.>; Fricke, NVwZ 2015, 650 <651>). Auf diese Frage zielt auch die Beschwerde, es kommt indes auf sie nicht an: Der Immissionsrichtwert nach Nr. 6.1 Satz 1 Buchst. c TA Lärm beträgt in Kerngebieten, Dorfgebieten und Mischgebieten nachts 45 dB(A). In Gemengelagen können diese Werte nach Nr. 6.7 Satz 1 TA Lärm auf einen geeigneten Zwi-

schenwert der für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist. Dabei sollen nach Nr. 6.7 Satz 2 TA Lärm die Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete nicht überschritten werden. Das Wort "sollen" schließt eine Überschreitung nicht aus, sondern lässt sie ausdrücklich zu. Damit kann eine Überschreitung in der Bauleitplanung zulässig sein, unabhängig davon, ob und in welchem Umfang die TA Lärm insoweit verbindlich ist. Warum Besonderheiten aus dem Umstand folgen sollten, dass der Immissionsrichtwert nach Nr. 6.1 Satz 1 Buchst. c TA Lärm im Bestand eingehalten wird, legt die Beschwerde nicht in der von § 133 Abs. 3 Satz 3 VwGO geforderten Art und Weise dar. Soweit die Beschwerde möglicherweise klären lassen möchte, ob und wenn ja unter welchen Voraussetzungen der Immissionsrichtwert für Kern-, Dorf- und Mischgebiete überschritten werden darf, verlangt sie eine Klärung für eine Vielzahl von einzelnen Fallgestaltungen nach Art eines juristischen Kommentars oder Lehrbuchs. Eine solche Klärung ist indes nicht Aufgabe eines Revisionsverfahrens (BVerwG, Beschlüsse vom 11. Februar 2016 - 4 B 1.16 - ZfBR 2016, 372 Rn. 2 und vom 21. März 2018 - 4 BN 2.18 - ZfBR 2018, 469 Rn. 2).“

Für das durch Messenutzungen und ein Hotel in Anspruch genommene Sondergebiet Europaplatz kann aufgrund der gebietsspezifischen Vergleichbarkeit ohne besondere Anpassungen auf die Werte der 18. BImSchV abgestellt werden, die für Gewerbegebiete gelten.

4. Daraus, dass die Fläche des Plangebiets bislang dem Außenbereich nach § 35 BauGB zuzuordnen ist, ergibt sich hier nichts anderes. Insofern ist zu berücksichtigen, dass die schutzbedürftige Bebauung in der Nachbarschaft nicht damit rechnen kann und darf, dass sich auf angrenzenden Außenbereichsfläche keine neuen Nutzungen ansiedeln oder entsprechende Bebauungspläne aufgestellt werden oder dies allenfalls für solche Nutzungen erfolgt, die nach Art, Umfang und auch Schutzwürdigkeit der eigenen Nutzung entsprechen. Insbesondere kann ein vorhandenes Wohngebiet, das an den Außenbereich grenzt, daher nicht erwarten, dass dort allenfalls Wohngebietsflächen festgesetzt werden. Dies gilt insbesondere dann nicht, wenn sich in der Nachbarschaft ohnehin bereits Nutzungen in größerem Umfang befinden, die einem solchen Gebietscharakter eindeutig widersprechen, so wie dies hier vor allem im Hinblick auf die Weser-Ems-Hallen der Fall ist. Die vorhandene Wohnnutzung kann in einem solchen Fall nach Maßgabe des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme lediglich verlangen, dass keine Nutzungen angesiedelt werden, die zu unzumutbaren Auswirkungen führen. Dies gilt dabei nicht

nur als Grenze für eine etwaige Genehmigungserteilung, sondern auch für die Aufstellung eines entsprechenden Bebauungsplans nach Maßgabe des Grundsatzes der Erforderlichkeit nach § 1 Abs 3 Satz 1 BauGB und auch des planerischen Abwägungsgebots nach § 1 Abs. 7 BauGB.

Daraus folgt, dass einerseits hier keine Nutzungen realisiert werden und dafür auch kein Bebauungsplan aufgestellt werden darf, der für die schutzwürdige Bestandsbebauung zu unzumutbaren Auswirkungen führt. Andererseits kann diese Bestandsbebauung auch nicht verlangen, dass dort nur solche Nutzungen realisiert werden, die dem Schutzniveau des eigenen Baugebiets entsprechen (vgl. insofern etwa für die Aufstellung eines Bebauungsplans für eine emittierende Nutzung, die an ein vorhandenes Wohngebiet angrenzt und bei der das Unterlassen einer Zwischenwertbildung als abwägungsfehlerhaft angesehen wurde OVG Münster, Urteil vom 20.04.2022 – 8 A 1574/19, BauR 2023, 197).

Vorliegend erscheint es daher auch im Hinblick auf die Plangebietsfläche sachgerecht, für die in der Nachbarschaft vorhandene schutzbedürftige Nutzung, die sich in festgesetzten oder faktischen allgemeinen Wohngebieten befindet, nach Maßgabe des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme die Immissionsbelastung als zumutbar anzusehen, die den Immissionsrichtwerten für ein Mischgebiet entspricht. Für die schutzbedürftige Bebauung in festgesetzten oder faktischen Mischgebieten bzw. Kerngebieten dürften demgegenüber hier, wie dargelegt, nach Maßgabe des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme um zwei dB höhere Zwischenwerte sachgerecht sein.

Dabei ist im Hinblick auf ein Fußballstadion noch in besonderer Weise zu berücksichtigen, dass sich die davon ausgehenden Immissionen von einer typische Freizeitsportanlage oder auch von einem typischen gewerblichen oder industriellen Vorhaben mit einer in der Regel täglich durchgängigen und kontinuierlichen betrieblichen Tätigkeit deutlich unterscheiden. Denn während die letztgenannten Nutzungen in der Regel dadurch gekennzeichnet sind, dass dort zumeist ein täglicher Betrieb stattfindet, dies in der Regel unter weitgehender Ausschöpfung des immissionsschutzrechtlich Zulässigen, sind Fußballstadion dadurch gekennzeichnet, dass dort zwar an den (wenigen) Spieltagen eines Jahres eine relativ hohe Belastung entsteht, allerdings in dem ganz überwiegenden Teil des Jahres gar kein Betrieb oder nur ein zu vernachlässigender Trainingsbetrieb o.ä. stattfindet, der mit keinen relevanten Immissionen verbunden ist. Für die in dem Stadion geplanten MICE-Nutzungen gilt der Sache nach nichts anderes. Auch diese sind nach Art, Umfang und Dauer nicht mit einer typischen betrieblichen Tätigkeit vergleichbar.

Im Rahmen der für die Zwischenwertbildung nach Maßgabe des Gebots der wechselseitigen Rücksichtnahme erforderlichen Einzelfallbeurteilung spricht dies daher dafür, hier tendenziell eher höhere als niedrigere Werte anzusetzen, da eine immissionsrelevante Nutzung deutlich seltener stattfindet als dies bei anderen emittierenden Anlagen der Fall ist. Wenn der Nachbarschaft eine große Sportanlage daher diese Vorteile zugutekommen, ist es aufgrund der Wechselseitigkeit der zu wahrenden Rücksichtnahme gerechtfertigt, an den tatsächlich emissionsrelevanten Tagen tendenziell eher etwas höhere Werte als zumutbar anzusehen. Ohnehin kommt nach Maßgabe der Rechtsprechung noch hinzu, dass es im Rahmen der Feinabstimmung möglich ist, auch die im konkreten Fall gebildeten Zwischenwerte noch in gewissem Umfang zu überschreiten, wenn dies nach Maßgabe des Einzelfalls im Rahmen einer situationsbezogenen Feinabstimmung gerechtfertigt ist (BVerwG, Urteil vom 10.05.2022 – 4 CN 2.20, NVwZ 2022, 1467; s. vorstehend unter II.).

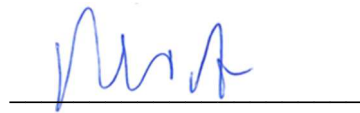
5. Daraus folgt zusammengefasst:

Wenn hier unter Einhaltung der Mischgebietswerte auf den im Einwirkungsbereich des Stadions liegenden WA-Flächen, der Mischgebietswerte auf den betroffenen MI-Flächen und von um weitere 2 dB erhöhten Werten auf den MK-Flächen und Gemeinbedarfsflächen ein sinnvoller Stadionbetrieb möglich ist, bestehen gegen die Erforderlichkeit des Bebauungsplans für das geplante Stadion i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB keine Bedenken. Dies gilt dabei sowohl für den Regelbetrieb im Stadion als auch für die Durchführung sog. seltener Ereignisse i.S.v. § 5 Abs. 5 i.V.m. Nr. 1.5 des Anhangs 1 zur 18. BImSchV. Aber auch bei den in der Nachbarschaft befindlichen allgemeinen Wohngebieten können nach der Rechtsprechung im Rahmen einer Feinabstimmung in begrenztem Umfang noch Überschreitungen eines gebildeten Zwischenwerts bauplanungsrechtlich zulässig sein und damit der Genehmigungsfähigkeit eines Fußballstadions sowie der Vollziehbarkeit eines entsprechenden Bebauungsplans nicht entgegenstehen. Voraussetzung dafür ist, dass dies aufgrund der Gesamtumstände gerechtfertigt ist, insbesondere die zumutbaren Schallschutzmaßnahmen ausgeschöpft sind, die Überschreitungen eher gering sind und sie auch im Übrigen nach Art, Häufigkeit und Höhe als zumutbar bewertet werden können (z.B. weil nur vereinzelte Spitzenpegel betroffen sind, z.B. beim Torschrei bei einem Tor der Heimmannschaft).

Für die bauplanungsrechtliche Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB, die von der Erforderlichkeit des Plans i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB zu unterscheiden ist, gilt insofern letztlich nichts anderes. Hier ist insbesondere nach Maßgabe des Abwägungsgebots darüber zu befinden, ob sich der Standort für die Ansiedlung eines Fußballstadions, auch

im Vergleich zu potenziellen Standortalternativen, anbietet und ob dementsprechend die damit verbundenen Auswirkungen für die Nachbarschaft als abwägungsgerecht hingenommen werden können und sollen. Dafür spricht im Hinblick auf die Lage des hiesigen Standorts, die benachbarten Nutzungen usw. sicherlich vieles, ohne dass dies hier abschließend beurteilt werden kann und soll, da es insofern um eine originäre Abwägungsentscheidung der Stadt Oldenburg als Plangeber geht. Jedenfalls aber wird man nicht sagen können, dass eine solche Standortentscheidung bei sachgerechter Begründung das planerische Abwägungsgebot verletzen würde. Weitere Einzelheiten des konkreten Betriebs- und Nutzungsumfangs, etwaige diesbezügliche Beschränkungen usw. können dann dem Baugenehmigungsverfahren für das Stadionvorhaben vorbehalten werden.

Berlin, den 12. August 2025



Prof. Dr. Olaf Reidt