

**Bauleitplanung für die Errichtung eines neuen Fußballstadions in Freiburg,  
hier: Fragen des Lärmschutzes am Standort „Flugplatz/Wolfswinkel“**

## I. Ausgangssituation

Die Stadt Freiburg plant in Abstimmung mit dem SC Freiburg die Aufstellung eines Bebauungsplans zur Errichtung eines neuen Fußballstadions als Ersatz für das Schwarzwaldstadion (ehemaliges Dreisam-Stadion), um den bestehenden Ansprüchen im Hinblick auf Zuschauerkapazität, Trainingsplätze und sonstige Trainingseinrichtungen u.s.w. Rechnung tragen zu können. Am Standort des existierenden Schwarzwaldstadions ist dies insbesondere aufgrund der räumlich beengten Lage, der Nachbarschaft zu Wohngebieten sowie wegen der verkehrsgeografisch ungünstigen Lage nicht möglich.

Im Auftrag des SC Freiburg und der Stadt Freiburg erfolgte durch das Büro AS & P – Albert Speer & Partner GmbH eine Untersuchung zu möglichen Stadionstandorten in Freiburg („Kritische Standortdiskussion Neues Fußballstadion Freiburg, Oktober 2011“). Zugrunde gelegt wurde der Untersuchung ein Bemessungsstadion, das den angestrebten Nutzungszweck im Hinblick auf Stadiongröße und Zuschauerkapazität, Flächenbedarf für Parkplätze, Trainingsgelände u.s.w. erfüllt wurden dabei Standortvorschläge der Stadt Freiburg, des SC Freiburg sowie in den Medien thematisierte Standortoptionen (insgesamt 24 Standortoptionen) dahingehend untersucht, ob für sie absolute Restriktionen im Hinblick auf Fläche, Verkehrserschließung, Nachbarschaft und Naturschutz bestehen. Die Standortoptionen, die auf dieser Grundlage als ungeeignet bewertet wurden, wurden sodann nicht weiter untersucht.

Die verbliebenen Standortoptionen wurden sodann in einer ersten Vertiefungsphase untersucht. Dabei erfolgte eine Anpassung des der vorangegangenen Erkundungsphase zugrunde gelegten Bemessungsstadions an die räumlichen und infrastrukturellen Gegebenheiten des jeweiligen Standortes, die jedoch noch keine endgültige standortspezifische Optimierung darstellen sollte sondern lediglich eine Entwicklungsphase, die nachfolgende Planungsschritte und weitere Projektoptimierungen unberührt lassen soll. Im Rahmen dieser Vertiefungsphase wurden die Standortoptionen insbesondere hinsichtlich der jeweiligen verkehrlichen Rahmenbedingungen und alternativer Planungsansätze im Hinblick auf Projektoptimierungen untersucht. Unbeschadet der durch die Stadt Freiburg stattfindenden weiteren Detailierung des Standortvergleichs wurde der Unterzeichner darum gebeten, für den Standort „Flugplatz/Wolfswinkel“, der sich nach den bisherigen Untersuchungen als besonders geeignet abzeichnet, eine Prüfung dahingehend vorzunehmen, ob nach derzeitigem Kenntnisstand die Möglichkeit besteht, für diesen Standort einen Bebauungsplan für die Errichtung eines Fußballstadions aufzustellen oder ob dem

aus lärmschutzrechtlicher Sicht durchgreifende Hindernisse entgegenstehen.

## **II. Den Lärmschutz betreffende Anforderungen an die Bauleitplanung**

Im Hinblick auf die den Lärmschutz betreffenden Anforderungen stellt sich bezogen auf den konkreten Standort Flugplatz/Wolfswinkel die Frage, ob dort die Aufstellung eines Bebauungsplans für das geplante Fußballstadion möglich ist und sodann im Planvollzug die Realisierung eines Stadions erfolgen kann, in dem der anzunehmende Spielbetrieb abgewickelt werden kann. Ist letzteres nicht der Fall und daher die Errichtung eines Fußballstadions mit dem angestrebten Nutzungsumfang nicht genehmigungsfähig, wäre zugleich die Erforderlichkeit des aufzustellenden Bebauungsplans i.S.v. § 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB und infolgedessen auch die Wirksamkeit eines solchen Plans in Frage gestellt.

### **1. Nutzungskonzept des geplanten Stadions**

Das Nutzungskonzept des geplanten Stadions beruht darauf, den Spielbetrieb eines Fußballbundesligavereins nach Möglichkeit voll umfänglich abwickeln zu können. Hinzu kommt der gesamte Trainingsbetrieb, der jedoch im Hinblick auf Immissionskonflikte zu vernachlässigen ist.

Der Spielbetrieb eines Fußballbundesligavereins setzt sich aus verschiedenen Komponenten zusammen. Dabei werden nachfolgend die derzeit tatsächlich stattfindenden immissionsrelevanten Wettbewerbe und die dabei üblichen Spielzeiten zugrunde gelegt. Hierzu liegt neben den allgemein bekannten Daten (z.B. zu den Spielen in der Fußballbundesliga) eine Auswertung der vergangenen 10 Jahre des SC Freiburg zur Anzahl der Heimspiele im DFB-Pokal (einschließlich Anstoßzeiten), zu Spielen des SC Freiburg in internationalen Wettbewerben sowie zu den in Freiburg ausgetragenen Fußballländerspielen (ebenfalls jeweils einschließlich der Anstoßzeiten) vor. Ergänzend wird hierzu auf die schalltechnische Grundsatzuntersuchung Neubau SC-Stadion am Standort Flugplatz (identisch mit dem Standort Flugplatz/Wolfswinkel) des Ingenieur- und Beratungsbüros IBK vom 13.12.2013 verwiesen (im Folgenden: IBK-Gutachten; dort zum Spielbetrieb insbesondere Ziffer 4.4.4).

Gleichzeitig wird davon ausgegangen, dass sich etwaige zukünftige Veränderungen in den relevanten Wettbewerben (Bundesligaspielbetrieb – 1. oder 2. Bundesliga, DFB-Pokal, UEFA Europa League – nur in Verbindung mit der 1. Bundesliga, UEFA

Champions League – nur in Verbindung mit der 1. Bundesliga) für die betroffene Nachbarschaft nicht in wesentlich anderer Weise auswirken. Allerdings wird bei der nachfolgenden Bewertung vorsorglich auch in den Blick genommen, ob und inwieweit im Hinblick auf etwaige zeitliche Verschiebungen (insbesondere spätere Anstoßzeiten) Spielräume bestehen, die die immissionsschutzrechtliche Verträglichkeit der Stadionnutzung nicht in Frage stellen. Dies gilt auch im Hinblick auf etwaige zusätzliche Spiele, die als Vereinsspiele oder ggf. auch als Länderspiele ausgetragen werden.

## **2. Zugrundegelegter Spielbetrieb**

a) Der Spielbetrieb in der 1. Fußballbundesliga besteht im Regelfall aus Spielen am

Freitag, 20.30 Uhr (Spielende ca. 22.15 Uhr),  
Samstag, 15.30 Uhr (Spielende ca. 17.15 Uhr),  
Samstag, 18.30 Uhr (Spielende ca. 20.15 Uhr),  
Sonntag, 15.30 Uhr (Spielende ca. 17.15 Uhr) und  
Sonntag, 17.30 Uhr (Spielende ca. 19.15 Uhr).

Die Spiele am Samstag, 15.30 Uhr, sowie am Sonntag (15.30 Uhr, 17.30 Uhr) fallen durchgängig in die Tageszeit i.S.v. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV. Die Spiele am Samstag, 18.30 Uhr, fallen überwiegend in die Tageszeit und ab 20.00 Uhr in die Ruhezeit i.S.v. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV. Die Spiele am Freitag, 20.30 Uhr, fallen überwiegend in die Ruhezeit und ab 22.00 Uhr in die Nachtzeit i.S.v. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV. Die ganz überwiegende Zahl der Spiele in der 1. Fußballbundesliga findet am Samstag um 15.30 Uhr statt. Spiele zu den am ehesten problematischen Zeiten (Freitag, 20.30 Uhr und Samstag, 18.30 Uhr) finden für die einzelne Bundesligamannschaft in aller Regel nicht häufiger als vier Mal pro Saison (bei 17 Heimspielen) statt.

b) Beim DFB-Pokal beginnen die Spiele zu unterschiedlichen Anstoßzeiten. Aus immissionsschutzrechtlicher Sicht ungünstigster Spielbeginn ist 20.30 Uhr (Spielende ca. 22.15 Uhr). Da das Pokalendspiel stets im Berliner Olympiastadion stattfindet, sind vorher maximal 5 Spiele möglich (erste Runde, zweite Runde, Achtelfinale, Viertelfinale, Halbfinale). Ob es sich um ein Heim- oder Auswärtsspiel handelt, wird ausgelost. Auch die Spielzeit beginnt nicht zwangsläufig um 20.30 Uhr. Innerhalb der letzten 10 Jahre (2003 – 2013) fanden insgesamt 8 Heimspiele des SC Freiburg im DFB-Pokal statt, also im Durchschnitt weniger als eines pro Jahr. Anstoßzeit war davon 4 mal 20.30 Uhr und im

Übrigen 19.00 Uhr bzw. 19.30 Uhr und damit eine Beendigung vor Beginn der Nachtzeit i.S.v. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV (22.00 Uhr). Die größte Häufung gab es dabei im Jahr 2005 mit 3 Heimspielen, von denen eines um 20.30 Uhr begonnen hat.

Hiervon ausgehend ist nicht anzunehmen, dass pro Jahr regelmäßig mehr als maximal 2 Heimspiele im DFB-Pokal in Freiburg stattfinden. Diese Spiele würden zudem nur dann in der Ruhezeit und ab 22.00 Uhr in der Nachtzeit i.S.v. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV stattfinden, wenn sie nach 18.15 Uhr bzw. nach 20.15 Uhr beginnen.

- c) Wenn man zusätzlich die UEFA-Europaleague betrachtet, könnten unter Einbeziehung der vollständigen Qualifikationsphase und der Annahme, dass der SC Freiburg danach das Halbfinale erreicht (das Endspiel findet jeweils in einem vorab gesondert festgelegten Ort statt), könnten (theoretisch) maximal 11 Heimspiele mit einem Spielbeginn um 21.05 Uhr und einem Ende um 22.50 Uhr stattfinden. Real fanden in den letzten 10 Jahren (2003 – 2013) 3 derartige Spiele statt, diese allesamt im Jahr 2013 mit einem Spielbeginn zweimal um 21.05 Uhr und einmal um 19.00 Uhr.
- d) Fasst man dies zusammen und unterstellt man vorsorglich 4 Bundesligaspiele mit einem Beginn um 20.30 Uhr (in der Regel Spiel am Freitag Abend), 2 DFB-Pokalheimspiele mit einem Beginn um 20.30 Uhr und 11 UEFA-Europaleague-Spielen pro Jahr (wobei gerade letzteres im Hinblick darauf, dass in den letzten 10 Jahren insgesamt nur 3 derartige Spiele in Freiburg stattfanden ein äußerst konservativer Ansatz ist), geht es um insgesamt maximal 17 Spiele pro Jahr, die in der Ruhe- und teilweise in der Nachtzeit i.S.v. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV liegen würden. Unterstellt man statt einer ohnehin nicht in jedem Jahr zu erwartenden Teilnahme an der UEFA-Europaleague eine Teilnahme an der Championsleague (in der der SC Freiburg in seiner Vereinsgeschichte noch nicht gespielt hat), wäre die Situation nicht anders. Im Gegenteil wäre im Vergleich zur UEFA-Europaleague die Situation aus immissionsschutzrechtlicher Sicht sogar günstiger, da zumindest nach derzeitigem Stand Abendspiele der Championsleague früher beginnen als in der UEFA-Europaleague (20.45 Uhr statt 21.05 Uhr). Unterstellt man einen Spielbetrieb in der 2. Fußballbundesliga, kommen zwar einzelne Spiele um 18.30 Uhr (in der Regel dann am Freitag) mit einem Spielende gegen 20.15 Uhr (und damit in der Ruhezeit) und um 20.15 Uhr (in der Regel am Montag) mit einem Spielende gegen 22.00 Uhr (und damit eine Spielzeit während der Ruhezeit) in Betracht, jedoch kommt es dann nicht zu zusätzlichen Spielen in der UEFA-Europaleague oder Championsleague, so dass insgesamt keine ungünstigere, sondern aus immissionsschutzrechtlicher Sicht günstigere Situation vorläge. Auf den ausschließlich in der Tageszeit stattfindenden Spielbetrieb (ins-

besondere Fußballbundesligaspiele um 15.30 Uhr) muss nicht gesondert eingegangen werden, da diese nach den vorliegenden Prognosen aus immissionsschutzrechtlicher Sicht insgesamt unkritisch sind.

- e) In Betracht zu ziehen sind ergänzend noch besondere Einzelveranstaltungen, wie große Freundschafts- oder Vorbereitungsspiele gegen renommierte internationale Mannschaften oder auch Länderspiele. Auch diese können aus immissionsschutzrechtlicher Sicht jedoch allenfalls dann problematisch sein, wenn sie in die Ruhe- oder Nachtzeit hineinfallen. Anders als bei den regelmäßigen Wettbewerbsspielen kann dies im Rahmen der Stadionnutzung und des Spielbetriebs ohne weiteres gesteuert werden, ohne einen sinnvollen Stadionbetrieb als solchen in Frage zu stellen. Es kommt hinzu, dass in Freiburg innerhalb der letzten 10 Jahre (2003 – 2013) lediglich 5 Länderspiele stattfanden, davon eines der Frauennationalmannschaft und eines der U21-Nationalmannschaft, bei denen regelmäßig nur vergleichsweise geringe Zuschauerzahlen und entsprechend geringere Emissionen auftreten. Zudem fanden 2 der 5 Länderspiele ausschließlich in der Tageszeit i.S.v. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV statt, so dass derartige Spiele insgesamt bei der vorliegenden Prüfung vernachlässigt werden können.

### **3. Bedeutung der Immissionsrichtwerte der 18. BImSchV**

- a) Die 18. BImSchV, die für die Errichtung, die Beschaffenheit und den Betrieb des geplanten Fußballstadions maßgeblich wäre, enthält in § 2 Abs. 2 Immissionsrichtwerte, die nach verschiedenen Baugebietsarten differenzieren. Unterschieden wird zudem nach Immissionsrichtwerten für die Zeit am Tag außerhalb der Ruhezeiten, am Tag innerhalb der Ruhezeiten sowie während der Nachtzeit. § 2 Abs. 5 der 18. BImSchV regelt, was unter Tageszeit, Nachtzeit und Ruhezeit zu verstehen ist.

§ 5 Abs. 5 der 18. BImSchV enthält eine Regelung für sogenannte seltene Ereignisse. Danach soll die zuständige Behörde von einer Festsetzungen von Betriebszeiten bei einer Sportanlage absehen, wenn infolge des Betriebs bei seltenen Ereignissen die dort genannten Werte, die höher sind als die in § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV geregelten „Standardwerte“, nicht überschritten werden. Was seltene Ereignisse sind, ergibt sich aus Nr. 1.5 des Anhangs zur 18. BImSchV. Danach gelten Überschreitungen der Immissionsrichtwerte durch besondere Ereignisse und Veranstaltungen als selten, wenn sie an höchstens 18 Kalendertagen eines Jahres auftreten.

Hinzu kommt neben dieser Überschreitungsmöglichkeit bei seltenen Ereignissen die Ausnahmeregelung in § 6 der 18. BImSchV. Danach kann die zuständige Behörde für internationale oder nationale Sportveranstaltungen von herausragender Bedeutung im öffentlichen Interesse Ausnahmen von den Bestimmungen des § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV, einschließlich einer Überschreitung der Anzahl der seltenen Ereignisse nach Nr. 1.5 des Anhangs zur 18. BImSchV, zulassen.

- b) Generell ist bei den in § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV genannten Richtwerten zu berücksichtigen, dass diese für den Betrieb einer Sportanlage entsprechend ihrem Charakter als Richtwerte keine strikte Verbindlichkeit entfalten, so wie dies bei Grenzwerten der Fall wäre. Die gebietsbezogenen Immissionsrichtwerte in § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV sind Ausdruck einer lediglich typisierenden Betrachtungsweise des Verordnungsgebers. Sie bilden das Maß zumutbarer Lärmimmissionen und damit die Schutzwürdigkeit der Nachbarschaft immer nur nach dem abstrakten Maßstab der allgemeinen Zweckbestimmung und der normierten Baugebiete ab. Soweit es um atypische Konfliktsituationen geht, wie sie insbesondere bei planungsrechtlich vorgegebenen oder tatsächlich angetroffenen Gemengelage bestehen, versagt dieser auf starre und abstrakte Gebietsabstufungen zugeschnittene Maßstab des § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV. Dies gilt insbesondere bei der Beurteilung solcher betroffener Grundstücke, die am Rande unterschiedlich schutzwürdiger Gebiete liegen. In solchen Fällen kann die Konfliktsituation bauplanungsrechtlich nur durch eine an der konkreten Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der jeweils betroffenen Grundstückseigentümer orientierten Abwägung bewältigt werden. Für solche Sachverhalte trifft § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV keine abschließende Regelung, sondern nimmt sich zurück und bleibt offen für einzelne Beurteilungen anhand des in § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO konkretisierten bauplanungsrechtlichen Rücksichtnahmegebotes. Die in § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV enthaltenen Immissionsrichtwerte müssen dafür bei der bauplanungsrechtlichen Beurteilung durch situationsbezogene Zumutbarkeitskriterien ergänzt werden. Hierbei sind die tatsächlichen und rechtlichen Vorbelastungen und die sich daraus ergebende jeweilige Schutzwürdigkeit des Emissionsorts (Gebiet der Sportanlage) und des angrenzenden oder nahegelegenen Immissionsorts (Gebiet des von Sportlärm betroffenen Vorhabens) zu ermitteln.

So ausdrücklich VGH Mannheim, Urteil vom 3.07.2012 – 3 S 321/11, VBIBW 2013, 61 ff.; s. auch OVG Münster, Beschluss vom 18.03.2011 – 2 A 2580/09, juris; OVG Münster, Urteil vom 19.04.2010 – 7 A 2362/07, juris; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band IV, Stand: Januar 2014, 18. BImSchV, § 2 Rn. 31.

Wird für ein Vorhaben, für dessen Errichtung und Betrieb die 18. BImSchV maßgeblich ist, ein Bebauungsplan aufgestellt, wird das Gebot der Rücksichtnahme i.S.v. § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO zudem durch die planerische Abwägung i.S.d. § 1 Abs. 7 BauGB aufgezehrt. Raum für die Anwendung von § 15 Abs. 1 Satz 2 BauNVO ist also in der Regel nur, „wenn der Plangeber sich in planerischer Zurückhaltung übt, die durch die Planung verursachten Konflikte nicht im Bebauungsplan bewältigt und stattdessen den von der Planung Betroffenen durch eine geringe Regelungsdichte des Plans ein gesteigertes Maß an Gestaltungsmöglichkeiten auf der Genehmigungsebene lässt.“

OVG Münster, Beschluss vom 16.11.2012 – 2 B 1095/12, juris, Rn. 22 f.; im Ergebnis ebenso VGH Mannheim, Urteil vom 3.07.2012 – 3 S 321/11, VBIBW 2013, 61 ff.

Grad und Ausmaß der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit richten sich dabei nach der Sach- und Rechtslage bei Erlass des später hinzutretenden Bebauungsplans, der die emittierende Nutzung, hier also die Errichtung und den Betrieb eines Fußballstadions, zulässt.

Vgl. VGH Mannheim, Urteil vom 3.07.2012 – 3 S 321/11, VBIBW 2013, 61 ff.; zu den Einzelheiten s. im Übrigen auch die bereits vorliegende rechtliche Stellungnahme „Bauleitplanung für die Errichtung eines neuen Fußballstadions in Freiburg, hier: bauplanungsrechtliche Bewertung des bisherigen Verfahrens zur Standortfindung sowie Hinweise und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen“, III., 3., c), bb).

- c) Dies bedeutet zusammengefasst, dass unabhängig davon, in welche der Gebietskategorien i.S.v. § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV die am stärksten betroffene schutzbedürftige Nutzung in der Nähe des geplanten Stadionstandorts am Flugplatz/Wolfswinkel fällt, dieser höhere Immissionen zugemutet werden können als sich aus den Immissionsrichtwerten in § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV für den Standardbetrieb und aus § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV aus den daran anknüpfenden Richtwerten für seltene Ereignisse ergibt, wenn und soweit dies aufgrund der konkreten örtlichen Situation oder aufgrund einer entsprechenden städtebaulichen Planungsentscheidung gerechtfertigt ist.

Dies gilt insbesondere dann, wenn die betreffende schutzbedürftige Nutzung ohnehin bereits immissionsseitig vorbelastet ist, sie also im Hinblick auf ihre Immissionsbelastung in einer Gemengelage liegt. Dies betrifft nicht nur tatsächlich stattfindende immissionsrelevante Nutzungen sondern auch mögliche Belastungen durch noch nicht oder nicht mehr vorhandene, jedoch zulässige bauliche Nutzungen.



Vgl. etwa OVG Berlin-Brandenburg, Beschluss vom 28.01.2010 – 10 S 31/09, juris.

Ebenso kann die Schutzbedürftigkeit einer Nutzung auch dann eingeschränkt sein, wenn sie sich am Rande zum Außenbereich i.S.v. § 35 BauGB befindet, wo insbesondere auch immissionsrelevante privilegierte Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1 BauGB realisiert werden können (z.B. Vorhaben i.S.v. § 35 Abs. 1 Nr. 4 BauGB, die wegen ihrer nachteiligen Wirkung auf die Umgebung nur im Außenbereich ausgeführt werden sollen).

Soweit sich aus den im konkreten Fall relevanten Regelwerken nichts anderes ergibt, ist der Begriff der Vorbelastung dabei nicht einschränkend in dem Sinne zu verstehen, dass nur Vorbelastungen durch gleichartige, also unter ein bestimmtes Regelwerk fallende, Immissionsquellen gemeint sind. Maßgeblich ist dann vielmehr die Vorbelastung im natürlichen Wortsinn, also in ihrer kumulierten Gesamtheit etwa auch Verkehrs- und Gewerbelärm.

Vgl. BVerwG, Urteil vom 10.07.2012 – 7 A 11.11, BVerwGE 143, 249.

Für den Bereich der Bauleitplanung existiert ein derartiges Regelwerk nicht, so dass entscheidend für die Bewertung der Zumutbarkeit von Lärmimmissionen auf der Ebene der Bauleitplanung die immissionsseitige Vorbelastung in diesem umfassenden Sinne ist.

Die planende Gemeinde kann jedoch selbst ohne eine solche Vorbelastung in der Nachbarschaft einer schutzbedürftigen Nutzung einen Bebauungsplan für eine immissionsrelevante Nutzung aufstellen, wenn sie dies nach dem Ergebnis eines durchgeführten Bebauungsplanverfahrens und einer sachgerechten Abwägung (§ 1 Abs. 7 BauGB) als planerisch vertretbar, insbesondere als zumutbar, bewertet. Eine Grenze wird dabei in der Regel bei den Immissionsrichtwerten für ein Mischgebiet gesehen, die zu Lasten einer Wohnnutzung nicht überschritten werden sollen (vgl. in Bezug auf Gewerbelärm so ausdrücklich Nr. 6.7 TA Lärm). Grund dafür ist, dass es sich bei Mischgebieten nach dem das Immissionsschutzrecht insofern steuernden Städtebaurecht noch um eine Gebietskategorie handelt, in der Wohnen allgemein und ohne Restriktionen zulässig ist (vgl. § 6 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO), so dass die für ein Mischgebiet als zumutbar bewertete Immissionsbelastung nicht als wohnunverträglich angesehen werden kann.

Es handelt sich (spätestens) nach der Aufstellung eines Bebauungsplans, der eine emittierende, gleichwohl jedoch wohnverträgliche Nutzung (hier: Fußballstadion) ermöglicht, um eine entsprechend vorgegebene Situation, bei der die planende Gemeinde den Wohn-

eigentümern in der Nachbarschaft aufgrund überwiegender anderweitiger Belange in zumutbarem Umfang Rücksichtnahmepflichten auferlegt. Die dem Bebauungsplan entsprechenden Vorhaben und die mit ihnen bei plan- und zweckentsprechender Nutzung einhergehenden Immissionen sind daher durch die Nachbarschaft zu dulden. Insbesondere hat die Nachbarschaft dann keinen Anspruch darauf, dass eine frühere planungsrechtliche Situation, nach der in ihrer Nachbarschaft keine immissionsrelevante Nutzung angesiedelt werden konnte, dauerhaft erhalten bleibt.

#### **4. Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der am stärksten betroffenen Nachbarschaftsbebauung**

- a) Für die Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit, insbesondere für die heranzuziehenden Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV, kommt es in erster Linie auf die Festsetzungen in Bebauungsplänen an (§ 2 Abs. 6 Satz 1 der 18. BImSchV). Nur dann, wenn die tatsächliche bauliche Nutzung im Einwirkungsbereich der Sportanlage erheblich von der in einem Bebauungsplan festgesetzten baulichen Nutzung abweicht, ist von der tatsächlichen baulichen Nutzung auszugehen (§ 2 Abs. 6 Satz 3 der 18. BImSchV). Da es sich bei einem Bebauungsplan um eine Satzung, also eine Rechtsnorm handelt, ist diese Ausnahme eng auszulegen. Sie greift nur dann ein, „wenn sich die tatsächliche bauliche Nutzung so weit von der Gebietsfestsetzung des Bebauungsplans entfernt hat, dass die Gemeinde bei einer neuerlichen Überplanung des Gebiets aus Gründen einer geordneten städtebaulichen Entwicklung (§ 1 Abs. 3 Satz 1 BauGB) oder einer gerechten Abwägung (§ 1 Abs. 6 und Abs. 7 BauGB) Anlass dazu hätte, die Baugebietsfestsetzung im Sinne der tatsächlich ausgeübten Nutzung zu ändern.“

BVerwG, Urteil vom 12.08.1999 – 4 CN 4.98, BVerwGE 109, 246; OVG Münster, Beschluss vom 18.03.2011 – 2 S 2580/09, juris, Rn. 11; Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band IV, Stand: Januar 2014, 18. BImSchV, § 2 Rn. 22.

In Fällen, in denen eine städtebauliche Entwicklung gemäß den Planfestsetzungen noch möglich ist (z.B. bei noch bebaubaren Freiflächen), ist daher in der Regel die durch den Bebauungsplan festgesetzte Nutzung zugrunde zu legen.

- b) Existiert kein Bebauungsplan, hat eine Beurteilung nach § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV entsprechend der konkreten Schutzbedürftigkeit zu erfolgen. Insbesondere bei faktischen Baugebieten (vgl. § 34 Abs. 2 BauGB) kommt es daher auf den jeweiligen tatsächlichen

Gebietstypus an. Handelt es sich um eine nicht einem bestimmten Baugebietstypus zuzuordnende Gemengelage oder um eine schutzbedürftige Nutzung im Außenbereich (§ 35 BauGB), sind in der Regel die Werte für ein Mischgebiet (§ 2 Abs. 2 Nr. 2 der 18. BImSchV) heranzuziehen.

- c) Vorliegend befindet sich die im Einwirkungsbereich des geplanten Stadions vorhandene Wohnbebauung (Stadtteil Mooswald,) im wesentlichen im beplanten Bereich. Die dort existierenden Bebauungspläne weisen ganz überwiegend allgemeine Wohngebiete oder Kleinsiedlungsgebiete, zu einem geringen Teil auch reine Wohngebiete aus.

In tatsächlicher Hinsicht ist der Bereich der am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Bebauung (Stadtteil Mooswald,) derzeit weitestgehend nur mit Wohnhäusern bebaut. In den Bereichen, in denen keine Bebauungspläne existieren, aber auch bei vorsorglich unterstellter Funktionslosigkeit vorhandener Bebauungspläne (s. vorstehend unter a)) oder möglicherweise auch deren Unwirksamkeit kann daher auch eine Einordnung als (faktische) reine Wohngebiete nicht ausgeschlossen werden.

Allerdings ist ausweislich der ausgewerteten Unterlagen gleichzeitig zu berücksichtigen, dass der Stadtteil Mooswald nördlich direkt an die S-Bahn und an die zum Teil bereits realisierte Bebauung auf dem Universitätsgelände (1. Teilbebauungsplan „Flugplatz“) anschließt, der als Art der baulichen Nutzung ein Sondergebiet „Universität“ festsetzt. Zudem befindet sich, ebenfalls nördlich, in ca. 600 m Entfernung der Flugplatz Freiburg. Hinzu kommt die Nachbarschaft zu weiteren größeren Verkehrswegen und damit die Immissionsbelastung insbesondere durch Straßenverkehrslärm und Schienenverkehrslärm. Für die immissionsseitige Gesamtvorbelastung wird insofern auf das Beratungspapier 02 des Büros IBK vom 15.09.2014 (im Folgenden: Beratungspapier 02 Vorbelastung) verwiesen. Dieser Unterlage ist zu entnehmen, dass im Bereich des Stadtteil Mooswald sowohl tags als auch nachts der Straßenverkehrslärm die Orientierungswerte der DIN 18 005 für ein reines Wohngebiet deutlich überschreitet, teilweise sogar über den Orientierungswerten für Mischgebiete liegt (s. Ziffer 2.2.1 und 2.2.2 des Beratungspapiers 02 Vorbelastung). Hinsichtlich des Schienenverkehrslärms der Breisgau-S-Bahn, der Höllentalbahn und der Stadtbahn werden ebenfalls (sowohl tags als auch nachts) die Orientierungswerte der DIN 18 005 für reine Wohngebiete überschritten, teilweise auch die Werte für allgemeine Wohngebiete und Mischgebiete (s. Ziffer 3.2.1 und 3.2.2 sowie Ziffer 4.2.1 und 4.2.2 des Beratungspapiers 02 Vorbelastung).

Hinsichtlich der bereits bestehenden Gesamtlärmsituation (Gesamtvorbelastung) kommt das Beratungspapier 02 Vorbelastung daher unter Ziffer 6 zu dem Ergebnis, dass insgesamt die immissionsseitige Vorbelastung insbesondere aufgrund des ermittelten Verkehrslärms oberhalb der Orientierungswerte der DIN 18 005 für reine Wohngebiete liegt, zum Teil auch die Werte für allgemeine Wohngebiete und Mischgebiete im Ist-Zustand überschritten werden.

d) Im Hinblick auf die aufgrund des geplanten Stadions zu erwartenden Geräuschimmissionen ist nach dem IBK-Gutachten vom 13.12.2013 (s. insbesondere Ziffer 4.7) im Bereich der am stärksten betroffenen Wohnbebauung in einem festgesetzten (oder faktischen) Wohngebiet bei Vollausslastung des Stadions von folgenden maximalen Beurteilungsspe-  
geln auszugehen:

- Spielbetrieb in der Tageszeit: 51 dB(A)
- Spielbetrieb in der Ruhezeit: 58 dB(A)
- Spielbetrieb für eine Stunde während der Nachtzeit (22.00 Uhr bis 23.00 Uhr): 57 dB(A)
- Spielbetrieb für 15 Minuten während der Nachtzeit (22.00 Uhr bis 22.15 Uhr): 50 dB(A)
- Abgang und Abfahrt der Zuschauer während der Nachtzeit (22.00 Uhr bis 23.00 Uhr): 46 dB(A).

Legt man die Immissionsrichtwerte für ein reines Wohngebiet zugrunde, bedeutet dies folgendes:

- Tag: Bei Spielen, die in die Tagzeit fallen, werden die Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 der 18. BImSchV knapp (um 1 dB(A)) überschritten, die Werte für seltene Ereignisse gemäß § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV werden eingehalten.
- Ruhezeit: Bei Spielen, die in die Ruhezeit fallen, werden sowohl die Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 als auch die Werte für seltene Ereignisse gemäß § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV überschritten

- Nachtzeit: Bei Spielen, die in die Nachtzeit fallen, werden sowohl die Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 4 als auch die Werte für seltene Ereignisse gemäß § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV überschritten

Legt man die Immissionsrichtwerte für ein allgemeines Wohngebiet/Kleinsiedlungsgebiet zugrunde, bedeutet dies folgendes:

- Tag: Bei Spielen, die in die Tagzeit fallen, werden die Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 der 18. BImSchV eingehalten.
  - Ruhezeit: Bei Spielen, die in die Ruhezeit fallen, werden zwar die Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 der 18. BImSchV überschritten, allerdings die Werte für seltene Ereignisse gemäß § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV eingehalten.
  - Nachtzeit: Bei Spielen, die in die Nachtzeit fallen, werden die Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 der 18. BImSchV überschritten. Bei Spielen, die etwa 15 Minuten in die Nachtzeit hineinreichen (typischerweise Spiele mit einem Spielbeginn um 20.30 Uhr), werden die Werte für seltene Ereignisse gemäß § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV eingehalten. Dies gilt auch unter Einbeziehung des Abgangs und der Abfahrt von Zuschauern. Bei Spielen, die eine Stunde in die Nachtzeit hineinreichen (Spielbeginn bis 21.15 Uhr), werden weder die Immissionsrichtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3, noch die Werte für seltene Ereignisse gemäß § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV eingehalten.
- e) Bei Heranziehung der Werte für ein reines Wohngebiet wäre demnach der Betrieb des geplanten Fußballstadions am Standort Flugplatz/Wolfswinkel problematisch.

Legt man hingegen im Hinblick auf die Vorbelastung und die damit einhergehende immissionsseitige Gemengelage die Werte für ein Allgemeines Wohngebiet oder Kleinsiedlungsgebiet zugrunde, was planerisch bei Aufstellung eines Bebauungsplans für das Stadion hier auf der Grundlage einer ordnungsgemäßen Abwägung vertretbare wäre (s. noch nachfolgend unter 5.), bestehen grundsätzlich weder am Tag, noch während der Ruhe- oder Nachtzeit Probleme, die dem Vorhaben zwingend entgegenstehen. Soweit es um die Ruhezeit geht, bedarf es allerdings der Inanspruchnahme von § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV (seltene Ereignisse). Mit Spielen, die in die Ruhezeit fallen, ist allerdings selbst bei sehr konservativer Herangehensweise höchstens 17 mal pro Kalenderjahr zu rechnen (s. vorstehend unter 2.). In der Rechtsprechung ist im weiteren anerkannt, dass es sich bei

Abendspielen der 1. und auch der 2. Bundesliga um seltene Ereignisse i.S.v. § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV handelt.

OVG Münster, Beschluss vom 18.03.2011 – 2 A 2580/09,  
juris, Rn. 34; VG Freiburg, Urteil vom 13.03.2003 – 4 K  
1447/00, juris, Rn. 80 ff.

Die vorstehenden Ausführungen zu den Ruhezeiten gelten im Hinblick auf allgemeine Wohngebiete/Kleinsiedlungsgebiete auch hinsichtlich der Nachtzeit (einschließlich Abgang und Abfahrt der Zuschauer, wenn die Spiele um 22.15 Uhr enden). Probleme können daher bei den Werten eines allgemeinen Wohngebietes nur auftreten, wenn die betreffenden Spiele über 22.15 Uhr hinausgehend in die Nachtzeit hineinreichen. Dies ist nach dem bisherigen Spielprogramm der Mannschaften der 2. Bundesliga gar nicht und bei Mannschaften der 1. Bundesliga lediglich bei Spielen in der UEFA-Europaleague oder Championsleague zu erwarten. Derartige Spiele fanden mit einem Spielbeginn um 21.05 Uhr in den letzten 10 Jahren (2003 – 2013) lediglich 2 mal statt, beide Male im Jahr 2013. Sie könnten unter Zugrundelegung der Werte in § 2 Abs. 2 Nr. 3 sowie für seltene Ereignisse in § 5 Abs. 5 der 18. BImSchV nicht ohne weiteres abgewickelt werden. Allerdings enthält § 6 der 18. BImSchV eine weitergehende Sonderregelung, die es ermöglicht, internationale oder nationale Sportveranstaltungen von herausragender Bedeutung auch in darüber hinausgehendem Umfang zuzulassen. Unter § 6 der 18. BImSchV fallen insbesondere diese hier allein verbleibenden Spiele in den internationalen Pokalwettbewerben (Championsleague, UEFA-Europaleague) fallen, ebenso etwa auch zusätzliche Fußballländerspiele u.ä.

S. hierzu Reidt/Schiller, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, Band IV, Stand: April 2013, 18. BImSchV, § 6 Rn. 10; OVG Koblenz, Urteil vom 26.10.2010, 8 C 10150/10.

## 5. Bewertung für die Bauleitplanung

- a) Unter Zugrundelegung der Werte für ein allgemeines Wohngebiet kann der zu erwartende Nutzungsumfang ohne weiteres abgewickelt werden. Eine Ausnahme besteht lediglich in den Fällen, in denen es zu Spielen kommt, die über 22.15 Uhr hinausgehen. Diese Spiele sind allerdings zum einen außerordentlich selten (in den letzten 10 Jahren 2 mal), zum anderen handelt es sich dabei um Spiele in internationalen Pokalwettbewerben, für die die Erteilung einer Ausnahme gemäß § 6 der 18. BImSchV möglich ist. Jedenfalls der eindeutig ganz überwiegende und typische Spielbetrieb eines Fußballbundesligavereins kann hingegen am Standort Flugplatz/Wolfswinkel abgewickelt werden. Erst recht gilt dies

selbstverständlich dann, wenn man die Werte der 18. BImSchV für ein Mischgebiet zugrunde legt.

- b) Vorliegend ist es im Hinblick auf die vorhandene bauliche Situation und die zulässigen und sowie bereits existierenden Nutzungen einschließlich der damit verbundenen Vorbelastung durch Geräusche immissionsseitig von einer „Gemengelage“ auszugehen, die es rechtfertigt, von den in § 2 Abs. 2 Nr. 4 der 18. BImSchV enthaltenen Werten für reine Wohngebiete abzuweichen (s. vorstehend unter 4., c) sowie Ziffer 4.3 des IBK-Gutachtens) und (zumindest) die Werte für ein Allgemeines Wohngebiet in Ansatz zu bringen, selbst wenn man – vorsorglich – unterstellt, dass es hier entgegen § 2 Abs. 6 Satz 1 der 18. BImSchV ausschließlich auf die tatsächlich vorhandene Bebauung ankommt (§ 2 Abs. 6 Satz 2 und 3 der 18. BImSchV), nicht hingegen auf die durch Bebauungspläne erfolgte Ausweisung im wesentlichen als allgemeine Wohngebiete oder Kleinsiedlungsgebiete.

Ungeachtet dessen besteht jedoch selbst unabhängig von dieser Vorbelastung und der immissionsseitigen Gemengelage die Möglichkeit, auf der Grundlage des aufzustellenden Bebauungsplans für das geplante Fußballstadion nach Maßgabe einer Abwägung der hier relevanten öffentlichen und privaten Belange (§ 1 Abs. 7 BauGB) der Nachbarschaft höhere Immissionen zuzumuten als in den Richtwerten in § 2 Abs. 2 der 18. BImSchV vorgesehen (s. vorstehend unter 3.).

Dies setzt selbstverständlich eine ordnungsgemäße Durchführung des Planverfahrens sowie eine Prüfung etwaiger Standortalternativen voraus, die sich allerdings nicht allein auf Immissionsschutzbelange beschränken muss oder auch nur beschränken darf, sondern vielmehr auch alle weiteren abwägungserheblichen Belange in den Blick zu nehmen hat (z.B. Flächenverfügbarkeit, Anbindung an das Straßen- und ÖPNV-Netz u.s.w.; s. hierzu im Einzelnen bereits die rechtliche Stellungnahme „Bauleitplanung für die Errichtung eines neuen Fußballstadions in Freiburg, hier: bauplanungsrechtliche Bewertung des bisherigen Verfahrens zur Standortfindung sowie Hinweise und Empfehlungen zum weiteren Vorgehen“, III.).

### III. Fazit

Die einzelnen Schritte eines Bebauungsplanverfahrens können bei der hier erfolgten Betrachtung selbstverständlich nicht vorweggenommen werden. Allerdings lässt sich in jedem Fall die Aussage treffen, dass der Aufstellung eines Bebauungsplans für das geplante Fußballstadion am Standort Flugplatz/Wolfswinkel und dessen nachfolgender Genehmigung sowie dem Stadionbetrieb nach derzeitigem Stand keine zwingenden und in der Bauleitplanung unüberwindbaren Hindernissen aus dem Bereich des Immissionsschutzes . Insbesondere ist es schon aufgrund der hier gegebenen städtebaulichen Situation, der vorhandenen Bebauung und Verkehrsanlagen (Straße, Schiene, Flugplatz) und der daraus resultierenden Vorbelastung aus bauplanungsrechtlicher und daran anknüpfend im Bebauungsplanvollzug aus immissionsschutzrechtlicher Sicht möglich, für die Schutzbedürftigkeit der im Stadtteil Mooswald vorhandenen Wohnbebauung die Richtwerte gemäß § 2 Abs. 2 Nr. 3 der 18. BImSchV für allgemeine Wohngebiete und Kleinsiedlungsgebiete zugrunde zu legen.

Berlin, den 1. Oktober 2014



Prof. Dr. Olaf Reidt