

**Bericht der Verwaltung**  
für die Sitzung  
der Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen (S)  
am 04.03.2015  
und  
der Deputation für Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (S)  
am 05.03.2015

**Vermeidung von Konflikten bei der Ansiedlung von  
Gewerbe in Wohngebietsnähe**

**Problem**

Die Abgeordneten Frau Dr. Schaefer und Herr Saxe erbaten eine Analyse zu Bestand und Planungsrecht störender Gewerbebetriebe in Bremen zur Konfliktvermeidung bei Ansiedlung von Gewerbe in Wohngebietsnähe.

Im Einzelnen soll dargelegt werden:

1. Wo in Bremen störendes Gewerbe ansässig ist.
2. In welchen Gewerbe- bzw. Industriegebieten störendes Gewerbe sowie Abfallwirtschaft zulässig sind.
3. Ob es in Bremen bereits Standorte gibt, die besonders belastet sind.
4. Wieweit jeweils die nächste Wohnbebauung von den Gewerbe- bzw. Industriegebieten, in denen störendes Gewerbe erlaubt oder ansässig ist, entfernt ist.
5. Wo in der Zukunft störendes Gewerbe mit Lärm-, Schadstoff- oder Abfallemissionen konzeptionell angesiedelt werden sollte.
6. Ob Bündelungen von Belastungen geplant oder überhaupt wünschenswert sind.

## Lösung:

Bremen ist bundesweit der fünftgrößte Industriestandort mit einer entsprechend hohen Zahl industrieller Arbeitsplätze sowie ein wichtiger und dynamischer Hafen- und Logistikstandort. Daher befinden sich in Bremen nicht nur die für ein Oberzentrum mit über einer halben Million Einwohner notwendigen Infrastrukturen und Betriebe zum Beispiel der Recyclingwirtschaft, sondern auch vielfältige, die Produktionsabläufe des produzierenden Gewerbes ergänzende Betriebe. Aufgrund dieses hohen Anteils der gewerblichen Wirtschaft und der historisch bedingten Nähe zwischen Wohnen und Arbeiten z.B. in den Hafenrevieren, hat sich eine Reihe von gewachsenen, gemischten Quartieren (sogenannte Gemengelagen) entwickelt. Unter den Zielsetzungen Bestandsorientierung sowie Innenentwicklung mit einer großen Nähe städtischer Funktionen muss heute stets auch nach neuen Lösungen für ein möglichst konfliktfreies Neben- und Miteinander von Standorten gesucht werden.

Vor diesem Hintergrund wurde eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe<sup>1</sup> mit der Erfassung und Überprüfung der planerischen und konzeptionellen Grundlagen eingerichtet. So wurde der Bestand genehmigungspflichtiger Anlagen in der Stadtgemeinde Bremen (ohne stadtbremisches Überseehafengebiet) u.a. auf Basis von Unterlagen des Gewerbeaufsichtsamtes aufbereitet sowie bauplanungs- und immissionsschutzrechtlich sowie unter Berücksichtigung von Beschwerden der Bevölkerung bewertet.

Vorab ist weiterhin anzumerken, dass eine Identifizierung oder Klassifizierung „störender Betriebe“ schwierig ist, nur zum Teil auf rechtlichen Kategorien beruht und vielfach auch aus konkreter subjektiver Betroffenheit resultiert. Zu beachten ist dabei, dass der Begriff „störender Betrieb“ von verschiedenen Rechtsbereichen unterschiedlich definiert wird. Hinzu kommt, dass selbst immissionsschutzrechtlich genehmigungspflichtige Anlagen keinesfalls immer störende Betriebe sind. So sind zum Beispiel eine Reihe von Anlagen genehmigungspflichtig, die weder von der Bevölkerung als „störend“ empfunden werden noch baurechtlich so einzustufen sind (z.B. Labore und Entsorgungseinrichtungen der Universität oder von Krankenhäusern). Was als störender Betrieb im Sinne des Planungs- und Baurechts zu klassifizieren ist, befindet sich aufgrund des technischen Fortschritts und neu entstehender bzw. wegfallender Gewerbebetriebstypen in stetiger Fortentwicklung und ist daher in jedem Einzelfall neu zu betrachten.

Zu den Fragen im Einzelnen:

Frage 1 (Wo in Bremen störendes Gewerbe ansässig ist)

Als potentiell störend zu bewertende Betriebe sind in der Regel in Gewerbe-, Industrie- und Hafengebieten ansässig.

Standorte und Schwerpunkte der Ansiedlung befinden sich in den älteren Hafengebieten des Holz- und Fabrikenhafens, der Industriedöfen und der Hemelinger Höfen, darüber hinaus im Bereich der Vegesacker Werften und der Stahlwerke.

---

<sup>1</sup> Senator für Umwelt, Bau und Verkehr und Senator für Wirtschaft, Arbeit und Höfen unter Beteiligung des Gewerbeaufsichtsamtes und der WFB Wirtschaftsförderung Bremen GmbH.

Frage 2 (In welchen Gewerbe- bzw. Industriegebieten störendes Gewerbe sowie Abfallwirtschaft zulässig sind)

„Störende Betriebe“ sind grundsätzlich in Gewerbe- bzw. Industriegebieten, auf bestimmten Sonderbauflächen (insbesondere Hafeneinfahrten) und auf Flächen für Ver- und Entsorgung zulässig. Die Zulässigkeit störender Betriebe im Einzelnen regelt die Baunutzungsverordnung:

- in Industriegebieten im Wesentlichen ohne Einschränkung („*dienen vorwiegend der Unterbringung solcher Betriebe, die in anderen Baugebieten unzulässig sind*“, § 9 BauNVO)
- in Gewerbegebieten „*nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe*“ (§ 8 BauNVO)
- in Mischgebieten „*das Wohnen nicht wesentlich störende Betriebe*“ und
- in Allgemeinen Wohngebieten ausdrücklich nur „*nicht störende Handwerksbetriebe*“

Darüber hinaus sind Vorschriften zum Nachbarschaftsschutz einzuhalten, so dass sich im Falle angrenzender Wohnnutzungen oder anderer immissionsempfindlicher Nutzungen jeweils Einschränkungen der Zulässigkeit ergeben (Gebot der Rücksichtnahme nach § 15 BauNVO).

Die Zulässigkeitsvorschriften der Baunutzungsverordnung gelten auch für die Gebiete, in denen kein Bebauungsplan vorliegt, sondern sich die Zulässigkeit von Nutzungen nach § 34 Baugesetzbuch (BauGB) am Maßstab der Eigenart der näheren Umgebung beurteilt, insbesondere dann, wenn die Eigenart der näheren Umgebung einem der in der BauNVO bezeichneten Baugebiete entspricht.

Bei der Neuaufstellung von Bebauungsplänen werden für Gewerbegebiete seit Gültigkeit der BauNVO 1990 vermehrt Zonierungen vorgenommen, d.h. Festsetzungen von Bereichen, in denen bestimmte Nutzungstypen oder Betriebsarten ausgeschlossen sind, um den Anforderungen des Nachbarschaftsschutzes verstärkt Rechnung zu tragen. In Einzelfällen sind Begrenzungen von Schallemissionen in Form von Schallkontingenten ein Gegenstand der verbindlichen Bauleitplanung.

Zu Frage 3 (Ob es in Bremen bereits Standorte gibt, die besonders belastet sind)

Nach rechtlichen (objektiven) Kriterien, also zum Beispiel Grenzwertüberschreitungen bei Luftschadstoffen oder Industrie- und Gewerbelärm sind Wohngebiete durch die geltenden Regelungen des Immissionsschutzrechts geschützt.

Zu Frage 4 (Wieweit jeweils die nächste Wohnbebauung von den Gewerbe- bzw. Industriegebieten, in denen störendes Gewerbe erlaubt oder ansässig ist, entfernt ist).

Der Abstand konkreter Anlagen zur jeweils nächst gelegenen Wohnbebauung kann in Einzelfällen als gering empfunden werden. Handelt es sich objektiv um eine sog. Gemengelage gelten besondere Anforderungen des Immissionsschutzrechts zur gegenseitigen Rücksichtnahme, die regelmäßig auch betriebliche Vorkehrungen erfordern können. Der Abstand allein ist insofern nicht ausschlaggebend für das Vorliegen tatsächlicher Störungen. Andererseits können Schall-, Geruchs- oder stoffliche Emissionen auch bei größeren Entfernungen zu realen Störungen führen.

Die weit überwiegende Anzahl potentiell störender Betriebe befindet sich in ausreichend großen Abständen von mindestens mehreren 100 m zur nächsten Wohnbebauung.

Zu Frage 5 (Wo in der Zukunft störendes Gewerbe mit Lärm-, Schadstoff- oder Abfallemissionen konzeptionell angesiedelt werden sollte)

und Frage 6 (Ob Bündelungen von Belastungen geplant oder überhaupt wünschenswert sind)

Störendes Gewerbe wird auch künftig in Industriegebieten, und in Abhängigkeit vom Störpotential – mit den notwendigen Einschränkungen - in Gewerbegebieten zu konzentrieren sein. Hierbei wird der Abstand oder die Städtebauliche Konstellation zur vorhandenen oder zukünftigen Wohnbebauung berücksichtigt. In Bereichen mit geringen Abständen zur Wohnbebauung ist es das planerische Ziel, Einschränkungen festzulegen und nach Möglichkeit in der Bauleitplanung zu verankern. Das beinhaltet ggf. auch Regelungen zur Emissionsbegrenzung und zum notwendigen Schutz der Nachbarschaft. Ebenso kann es notwendig werden, aktiven und passiven Lärmschutz (z. B. Lärmschutzwände oder Lärmschutzfenster) im Bebauungsplan festzusetzen.

Ein solches Herangehen wurde z.B. in Vegesack für das Gewerbegebiet Bremer Vulkan im Rahmen der Bauleitplanung umgesetzt. In Blumenthal wurde die Chance einer Neuordnung des Gebietes nach Konkurs der Bremer Wollkämmerei genutzt. Neben dem HKW ist „störende“ industrielle Nutzung nunmehr in Teilbereichen ausgeschlossen.

Im Bereich des Holz- und Fabrikenhafens, in Hemelingen und in der Neustadt im Gewerbegebiet Airport-Stadt Mitte wurde mit der Entwicklung neuer bauleitplanerischer Rahmenbedingungen begonnen.

Für alle Planungen der Stadt ist allerdings darauf hinzuweisen, dass unabhängig von den Absichten der Stadtgemeinde ordnungsgemäß wirtschaftende Betriebe ebenso Bestandschutz besitzen, wie die benachbarte Bevölkerung. Es gilt der Grundsatz „gegenseitiger Rücksichtnahme“.

Mit neuem Planungsrecht lässt sich das zukünftige Ansiedlungsgeschehen steuern, soweit dabei die Interessen der bestehenden Betriebe hinreichend in der Abwägung berücksichtigt werden. Hinzu kommt die Ansiedlungssteuerung bei der Vergabe von Flächen im Besitz der öffentlichen Hand. Dies ist schon seit langem Handlungsrichtlinie der Verwaltung, um Belastungen für die Bevölkerung zu vermeiden.

Baugesetzbuch und die Baunutzungsverordnung fordern bei der Aufstellung von Bauleitplänen stets die sorgfältige Abwägung eines jeden Einzelfalls, in der die örtliche Situation und auch die einschlägigen technischen Regeln wie TA-Lärm und TA-Luft zu beachten sind. Die Einführung von bestimmten Abstandsregelungen - wie vereinzelt in der Öffentlichkeit gefordert wurde - ist vor diesem Hintergrund weder sinnvoll noch möglich.

Das Gewerbeentwicklungskonzept 2020, das von der Bürgerschaft am 16.04.2013 beschlossen wurde, greift die Belange eines möglichst konfliktfreien Nebeneinanders von gewerblichen Nutzungen und Wohngebieten auf und legt gebietsspezifische Schwerpunkte der weiteren gewerblichen Entwicklung in der Hansestadt dar.

Auf Ebene des neuen Flächennutzungsplanes Bremen (F-Plan) wird mit einer Reihe von geänderten Darstellungen z.B. von Gewerbeflächendarstellung zu gemischter Baufläche ein langfristiger Rahmen geschaffen, der dazu dient, störendes Gewerbe und Wohnen weiter zu ordnen. Ziel ist es störende Gemengelagen zu vermindern.

Nicht zuletzt ist aber darauf hinzuweisen, dass an einem bedeutenden Industriestandort wie Bremen auch den Unternehmen zugeordnete Standorte für Recyclingbetriebe weiterhin bauleitplanerisch abzusichern sind. Dies gerade auch, um Verkehrs- und Umweltbelastungen für die Bevölkerung insgesamt zu minimieren.

### **Beschlussvorschlag**

Die städtische Deputation für Wirtschaft, Arbeit und Häfen nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (S) nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.