Umgang mit Gewerbelärm

Gewerbelärm und Wohnen im Bebauungsplan
Die neuere Rechtsprechung des BVerwG - Praxiserfahrungen und Lösungsansätze

Experten-Hearing am 05.12.2014

München

I.

1. Tatsächliche Entwicklungen (Konversion) und rechtliche Vorgaben (Gebot der Innenentwicklung; Naturschutzrecht) führen zu einer **räumlichen Annäherung von Wohnen und Gewerbe**. Die Bauleitplanung muss im Rahmen der Bewältigung der Immissionskonflikte auch den Konflikt zwischen schutzbedürftiger Nutzung und Gewerbelärm bewältigen.

2. Die Maßstäbe zur Konfliktbewältigung zwischen Wohnen und Gewerbelärm gibt nach dem Urteil des BVerwG vom 29.11.2012

   BVerwG, Urt. v. 29.11.2012 – 4 C 8.11, BVerwGE 145, 145

   die **TA Lärm** vor. Sie will den Konflikt zwischen schutzbedürftiger Nutzung und Gewerbelärm an der Außenwand der schutzbedürftigen Nutzung und damit unabhängig von Schallschutzmaßnahmen lösen. Dadurch sichert sie einen Mindestwohnkomfort. Fenster sollen trotz vorhandener Lärmquellen geöffnet werden können, um eine natürliche Belüftung sowie einen erweiterten Sichtkontakt nach außen zu ermöglichen, ohne dass die Kommunikation im Inneren oder das Ruhebedürfnis bzw. der Schlaf nachhaltig gestört werden können.

3. Die TA Lärm enthält als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift eine für die **Zulassung gewerblicher Anlagen** und für die **baurechtliche Zulässigkeit von Wohnbauvorhaben** gleichermaßen zu beachtende Konkretisierung des Begriffs der schädlichen Umweltauswirkungen durch Gewerbelärm. Sie ordnet abschließend Immissionsrichtwerte bestimmten Gebietsarten und Tageszeiten zu und schreibt das Verfahren zur Ermittlung und Beurteilung der Geräuschimmissionen vor. Für einfallbezogene Beurteilungen lässt sie nur Raum, soweit sie insbesondere durch Kann-Vorschriften und Bewertungsspannen Spielräume eröffnet.

4. Wohnbauvorhaben, die nach den Maßstäben der TA Lärm unzumutbaren Gewerbelärmimmissionen ausgesetzt sind, sind wegen Verstoßes gegen das **Gebot der Rücksichtnahme** (§ 15 BauNVO im beplanten Gebiet, §§ 34, 35 BauGB in unbeplanten Gebieten) nicht genehmigungsfähig. Festsetzungen eines Bebauungsplans, die den Immissionskonflikt nicht „TA Lärm“-konform lösen, sind daher nicht erforderlich (§ 1 Abs. 3 BauGB) und rechtswidrig.

   Dies verkennen *Reidt*, UPR 2013, 166, 169; *Kümmel*, NZBau 2013, 220.

II.

1. Bei der **Zusammenstellung des Abwägungsmaterials** für die erforderliche Lärmimmissionsprognose sind die Vorgaben der TA Lärm zu beachten. Andere Regelwerke bzw. Erfahrungswerte können nur herangezogen werden, soweit die DIN 18005 keine abschließenden Regelungen enthält. Zu unterscheiden ist zwischen der Planung von Wohn und Gewerbegebieten.

   a. Bei der **Planung von Gewerbegebieten** ist die Vorbelastung durch Messungen nach TA Lärm (Ziff. A.1.2) zu ermitteln und die Zusatzbelastung zu prognostizieren. Für diese Prognose können mangels Vorgaben in der TA Lärm etwa Emissionskontingentierungen nach DIN 45691, die in der DIN 18005-1 (Kapitel 5.2.3) genannten

Erfahrungswerte oder andere Erkenntnisse über branchenspezifische Schallleistungspegel herangezogen werden. Der aus der Vor- und Zusatzbelastung resultierende Beurteilungspegel der Gesamtbelastung ist mit den Immissionsrichtwerten der TA Lärm zu vergleichen.

b. Bei der **Planung von Wohngebieten** verlangt die Rechtsprechung die vollständige Ermittlung des relevanten gewerblichen Emissionspotentials. Erforderliche repräsentative **Messungen** nach TA Lärm

> Zur Notwendigkeit solcher Messungen *OVG Hamburg*, Urt. v. 10.04.2013 – 2 E 14.11N, juris Rn. 86 m.w.N.

erfassen nur den Ist-Zustand, nicht aber das gesamte rechtlich zulässige Emissionspotential. Dieses Potential soll anhand der **Genehmigungen** der Gewerbebetriebe zu ermitteln sein.

> *OVG Hamburg*, Urt. v. 10.04.2013 – 2 E 14.11N, juris Rn. 86; *OVG Berlin-Brandenburg*, Urt. v. 21.03.2013 – 10 A 1.10, juris Rn. 90; *OVG Münster*, B. v. 06.05.2005 – 10 W 2567.04, juris Rn. 11, 13; wohl auch *VGH Kassel*, Urt. v. 22.04.2010 – 4 C 306/09.N – juris Rn. 84

Wenn diese – wie im Regelfall – nicht hinreichend aussagekräftig sind oder die Berechnung der Schallleistungspegel einen unzumutbaren Aufwand verursacht, kommen Emissionsmessungen bei den Hauptemittenten und darauf aufbauende Immissionsberechnungen (gegebenenfalls mit Referenzmessungen an ausgewählten Immissionsorten) in Betracht. Nach der Rechtsprechung kommt auch die Heranziehung **branchenspezifischer flächenbezogener Schallleistungspegel** in Betracht,

> *VGH Kassel*, Urt. v. 22.04.2010 – 4 C 306/09.N – juris Rn. 84

wie sie die DIN 18005-1 (Kapitel 5.2.3) enthält. Der VGH Mannheim hat die Ermittlung des aktuellen Bestandslärms und die **Berücksichtigung eines Vorhaltemaßes** von 1 dB(A) gebilligt.

VGH Mannheim, Urt. v. 09.06.2009 – 3 S 1108/07, juris Rn. 48.

In die Abwägung einzustellen sind ferner **hinreichend konkretisierte Erweiterungsabsichten** der Betriebe. Dabei ist zu berücksichtigen, dass das Erweiterungspotential durch **vorhandene schutzbedürftige Nutzungen** schon begrenzt sein kann.

c. Eine **Reduzierung des Emissionsniveaus an der Quelle** kann der Planung zugrunde gelegt werden, wenn dies durch immissionsschutzrechtliche Anordnungen nach § 17 BImSchG bzw. §§ 24, 25 BImSchG sichergestellt werden kann. Das gilt auch dann, wenn die Planung eines Wohngebiets rechtswidrigen Gewerbelärmimmissionen ausgesetzt ist.

Zu eng wohl *OVG Hamburg*, Urt. v. 10.04.2013 – 2 E 14.11N, juris Rn. 86; dagegen *Dolde*, FS Koch, 2014, 663, 673.

Eine belastbare Prognose setzt allerdings voraus, dass die rechtmäßige Umsetzung der entsprechenden Maßnahmen möglich, insbesondere verhältnismäßig ist und von den Behörden auch ergriffen werden wird. Handelt es sich nur um wenige Emittenten, kommt auch eine Vereinbarung von Maßnahmen zur Emissionsreduzierung durch **öffentlich-rechtlichen Vertrag** in Betracht. Sie setzt Freiwilligkeit auf Seiten des Emittenten und die dauerhafte Wirksamkeit der Maßnahmen voraus. Ein privatrechtlicher Vertrag zwischen dem Vorhabenträger/Bauherren und dem Emittenten erfüllt diese Anforderungen regelmäßig nicht.

2. Bei der **Gewichtung der Belange** ist die **Zumutbarkeitsschwelle der TA Lärm** zu beachten. Die Orientierungswerte der DIN 18005 und die Rechtsprechung, die eine Überschreitung dieser Orientierungswerte für Wohngebiete um bis zu 10 dB(A) zulässt, können im Bereich des Gewerbelärms nicht mehr herangezogen werden.

Dolde, FS Koch, a.a.O., S. 653, 670.

3. Noch nicht abschließend geklärt, aber zu bejahen ist, ob bei der Ausweisung neuer Baugebiete die Zumutbarkeitsgrenze durch eine Zwischenwertbildung nach Ziff. 6.7 der TA Lärm bestimmt werden darf. Eine solche Planung darf allerdings nur bei entsprechend **gewichtigen Gründen** erfolgen.

   Kritisch *BVerwG*, B. v. 06.02.2003 – 4 BN 5.03, juris Rn. 8; für die Zulässigkeit einer durch Planung geschaffenen Gemengelage *VGH Kassel*, Urt. v. 29.03.2012 – 4 V 694/10.N, juris Rn. 59; *Oerder*/*Beutling*, BauR 2013, 1196, 1206.

   Je weiter die Immissionsrichtwerte überschritten werden, desto gewichtiger müssen die für die Planung sprechenden städtebaulichen Gründe sein und umso mehr hat die Gemeinde die baulichen und technischen Möglichkeiten auszuschöpfen, die ihr zu Gebote stehen, um eine Lärmbelastung zu verhindern.

   Diese Aussagen des BVerwG (*BVerwG*, Urt. v. 22.03.2007 – 4 CN 2.06, juris Rn. 15) zur Überschreitung der Orientierungswerte der DIN 18005 durch Verkehrslärm lassen sich auch auf die Zwischenwertbildung beim Gewerbelärm übertragen.

   Offen ist, ob eine solche Planung einer Gemengelage nur zulässig ist, wenn gem. Ziff. 6.7 TA Lärm auf der Seite des Gewerbes die Einhaltung der Lärmminderungstechnik vorausgesetzt werden kann. Werden bei einer solchen Planung Zwischenwerte gebildet, verlangt die Wahrung gesunder Wohnverhältnisse, dass es im Außenwohnbereich nicht zu höheren Belastungen als 60 dB(A) am Tag kommt. Auch für die Nacht muss eine Einhaltung der maßgeblichen Werte der TA Lärm sichergestellt sein.

4. Der Abwägung zugänglich ist Gewerbelärm unterhalb der Zumutbarkeitsschwelle. In der Praxis geht es darum, die Einhaltung der maßgeblichen Immissionsrichtwerte der TA Lärm sicherzustellen. Auch eine rechtmäßige gewerbliche Nutzung darf angesichts der dynamischen Betreiberpflichten nicht darauf vertrauen, dass ihr zum Schutz einer heranrückenden Wohnbebauung nicht mehr als der bisherige status quo abgefordert werden kann.

BVerwG, Urt. v. 29.11.2012 – 4 C 8.11, BVerwGE 145, 145

5. Eine verbindliche Regelung, wie die Gewichtung der widerstreitenden Belange vorzunehmen ist, gibt es nicht. Das **Prioritätsprinzip**, das den Konflikt zu Lasten des Verursachers löst, hat hohes Gewicht. Erweiterungsinteressen, die noch nicht durch eine Genehmigung abgedeckt sind, dürften regelmäßig eher einschränkbar sein.

6. Zur Lösung der Immissionskonflikte stehen die **räumliche Trennung** der Emissionsquelle und des Immissionsorts, **Maßnahmen an der Emissionsquelle**, der **Unterbrechung der Schallausbreitung** und **Maßnahmen am Immissionsort** zur Verfügung. Voraussetzung ist, dass entsprechende Festsetzungen durch den abschließenden Katalog des § 9 BauGB gedeckt sind und TA Lärm-konform umgesetzt werden können. Eine verbindliche Rangfolge wie etwa den Vorrang aktiven Schallschutzes zwischen diesen Instrumenten gibt es im Bauplanungsrecht nicht, soweit es um die Lösung der Gewerbelärmproblematik geht. Leitbild wird dabei regelmäßig die Vorgabe der TA Lärm sein, den Immissionskonflikt an der Außenwand der schutzwürdigen Nutzung zu lösen.

III.

1. Die **räumliche Trennung** der konfligierenden Nutzungen nach der Abwägungsdirektive des § 50 Satz1 BImSchG wird vielfach aus tatsächlichen Gründen ausscheiden. Ihr steht zudem die Abwägungsdirektive des Vorrangs der Innenentwicklung entgegen. Eine Modifikation des Trennungsgrundsatzes stellt die Ausweisung unterschiedlich immissionsempfindlicher Baugebiete oder die Gliederung von Baugebieten (§ 1 Abs. 4, Abs. 5 und Abs. 9 BauGB) dar. Dazu gehören auch Gliederungen der Baugebiete nach der Art der Nutzung oder den Art der Betriebe und Anlagen (§ 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO). So kann ein weniger störanfälliges Mischgebiet zwischen den Emissionsort und die schutzbedürftige Nutzung gelegt werden. Allerdings muss sichergestellt sein, dass die angestrebte Nutzungsmischung auch tatsächlich möglich ist, sonst wäre eine solche Festsetzung unwirksam (Ettikettenschwindel).

Zu diesem Begriff *OVG Münster*, Urt. v. 06.10.2011 – 2 D 132/09, juris Rn. 168 ff.

Ein bewährtes Instrument ist die **Emissionskontingentierung** nach DIN 45691. Sie führt bei neuauszuweisenden Gewerbegebieten zu **Maßnahmen an der Emissionsquelle**; bei bestehenden Gewerbegebieten kann sie das derzeitige Emissionsniveau festschreiben.

2. **Maßnahmen auf dem Ausbreitungsweg** sind **Lärmschutzwände/Lärmschutzwälle** (§ 9 Abs. 1 Nr. 20 BauGB) oder Baukörper, die nach überbaubarer Grundstücksfläche, Bauweise und Maß der baulichen Nutzung eine lärmabschirmende Funktion übernehmen (**Gebäuderiegel/Riegelbebauung**). Bei solchen Gebäuderiegeln ist regelmäßig eine bauzeitliche Reihenfolge durch § 9 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BauGB sicherzustellen. Der VGH Kassel verlangt, dass der dauerhafte Bestand eines solchen Gebäuderiegels gesichert wird.

   VGH Kassel, Urt. v. 29.03.2012 – 4 V 694/10.N, juris Rn. 67 f:; Urt. v. 22.04.2010 – 4 C 306/09.N – juris Rn. 86.

   Diese Forderung ist fragwürdig. Konsequenterweise müsste sie bei jeder Maßnahme zur Unterbrechung der Schallausbreitung gelten. Die dahinter stehende Frage, ob die Abwägung die potentielle Zerstörung des Schallausbreitungshindernisses in den Blick nehmen muss, ist im Regelfall zu verneinen. In der Praxis kann den Bedenken des VGH Kassel durch eine entsprechende Ausgestaltung der Festsetzung und durch einen flankierenden städtebaulichen Vertrag Rechnung getragen werden, die Verwirklichung und Finanzierung eines Lärmschutzes bis zur Wiederherstellung der Bebauung gewährleisten .

3. **Maßnahmen am Immissionsort** müssen sicherstellen, dass die maßgeblichen Immissionsrichtwerte der TA Lärm an den relevanten Immissionsorten eingehalten werden können. Das gilt auch für den Schutz der Außenwohnbereiche. Schallschutzkonzepte stellen darauf ab, dass die Immissionsrichtwerte für den Tag in den Außenwohnbereichen gewährleistet sind. Dies kann – in Kombination mit der Festsetzung von

Schallausbreitungshindernissen – durch Festsetzungen zur Gebäudestellung (§ 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB) und die Anordnung der überbaubaren Grundstücksflächen (§ 23 BauNVO) gewährleistet werden.

4. Möglichen Überschreitungen von Immissionsrichtwerten für den Nachtzeitraum kann durch Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB begegnet werden. Zulässig sind Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, die durch die **Stellung des Gebäudes** und durch die **Anordnung der schutzbedürftigen Aufenthaltsräume** sicherstellen, dass die Immissionsrichtwerte an den maßgeblichen Immissionsorten (0,5 m vor dem geöffneten Fenster) nicht überschritten werden. Zu diesen Festsetzungen gehören **Grundrissorientierungen**, bei denen die schutzbedürftigen Räume nach DIN 4109 an der lärmabgewandten Seite der Gebäude angeordnet werden.

   VGH Kassel, Urt. v. 22.04.2010 – 4 C 306/09.N – juris Rn. 94

   Die Festsetzung von **öffenbaren Schallschutzfenstern mit automatischen Belüftungseinrichtungen** ist nicht rechtmäßig, da dem Vorhaben das Gebot der Rücksichtnahme (Schutz vor unzumutbarer Gewerbelärmbelastung) entgegenstünde und es deswegen nicht genehmigungsfähig wäre.

   Dolde, FS Koch, a.a.O., S. 663, 676 f.; *Oerder*/*Beutling*, BauR 2013, 1196, 1206.

5. Festsetzungen, die die Ausbildung von Immissionsorten verhindern (**Festsetzung nicht öffenbarer Fenster mit künstlicher Belüftungen**) sind geeignete Ansätze.

   BVerwG, B. v. 07.06.2012 – 4 BN 6.12, juris Rn. 7.

   Dazu gehören auch öffenbare Fenster, bei denen durch entsprechende Vorkehrungen sichergestellt ist, dass sie in den relevanten Beurteilungszeiträumen (regelmäßig nachts) geschlossen werden. In diesen Fällen ist auf der Ebene des Bebauungsplans zu klären, ob das Bauordnungsrecht solche Festsetzungen zulässt (Brandschutz).

6. Die Festsetzung **hinterlüfteter Glasfassaden**, sogenannter Prallscheiben (§ 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB) ist rechtmäßig.

> *Dolde*, FS Koch, a.a.O., S. 663, 677; *Rappen*/*Küas*, BauR 2013, 874, 880; kritisch *Oerder*/*Beutling*, BauR 2013, 1196, 1204: nur bei 0,5 m Abstand der Prallscheibe

Sie stellt sicher, dass der maßgebende Immissionsrichtwert bei geöffnetem Fenster eingehalten wird. Das gilt auch dann, wenn der Abstand zwischen Prallscheibe und geöffnetem Fenster entgegen der Messvorschrift A.1.3 des Anhangs zur TA Lärm weniger als 0,5 m beträgt. Der Abstand ist kein Schutzziel, sondern soll eine Ermittlung der repräsentativen Geräuschbelastung ohne Reflexionen ermöglichen. Allerdings ist im Einzelfall zu prüfen, ob derartige Maßnahmen bauordnungsrechtlich zulässig sind. Zu klären ist ferner, ob durch die Prallscheiben nicht unzumutbarer Lärm aus dem Gebäude in die schutzbedürftigen Räume reflektiert wird.

7. Umstritten ist die Festsetzung von öffenbaren **verglasten Balkonen**, **Wintergärten** oder **Loggien**. Gegen sie bestehen Bedenken.

> *VGH Kassel*, Urt. v. 22.04.2010 – 4 C 306/09.N – juris Rn. 86; *Dolde*, FS Koch, a.a.O., 663, 679; *Oerder*/*Beutling*, BauR 2013, 1196, 1204; für Zulässigkeit *Rappen*/*Küas*, BauR 2013, 874, 877.

Verglaste Loggien, Balkone und Wintergärten können selbst schutzbedürftige Aufenthaltsräume sein, vor deren öffenbaren Fenstern die Immissionsrichtwerte der TA Lärm eingehalten werden müssen.

7. Umstritten ist auch die **Festsetzung von Kastenfenstern**. Es handelt sich um besondere Konstruktionen, bei denen vor dem Fenster die Immissionsrichtwerte der TA Lärm nicht eingehalten werden, das Fenster zwar teilweise geöffnet werden kann, durch besondere konstruktiver Merkmale aber sichergestellt wird, dass auch bei teilgeöffnetem Fenster ein nachts ein Innenraumpegel von 30 dB(A) eingehalten wird. Das bekannteste Beispiel ist das **Hamburger Fenster**. Im Schrifttum wird vertreten, eine solche Lösung könne durch Sonderfallprüfung nach Nr. 3.2.2 TA Lärm zugelassen werden.

Dolde, FS Koch, a.a.O., 663, 678 f.; *Rappen*/*Küas*, BauR 2013, 874, 880; *Fricke*, ZfBR 2013, 627, 629 f.; gegen eine Sonderfallprüfung Oerder/Beutling, BauR 2013, 1196, 1205.

Sie entspreche dem Schutzziel der TA Lärm, eine natürliche Belüftung und einen erweiterten Sichtkontakt durch Teilöffnung des Fensters zu ermöglichen, ohne dass Kommunikation und Schlafruhe im Rauminneren bei teilgeöffnetem Fenster nachhaltig gestört werden.

8. Ebenfalls noch nicht geklärt ist, ob öffenbare Fenster mit technischer Belüftung auch zum **Schutz vor Gewerbelärm** in Frage kommen, wenn der Betroffene am gleichen Immissionsort zum **Schutz vor Verkehrslärm** nach der 16. BImSchV zulässiger Weise auf passiven Schallschutz durch öffenbare Fenster mit technischer Belüftung verwiesen wird. Es sprechen gute Gründe dafür, Lärmschutz dann durch eine entsprechende Dimensionierung des passiven Schallschutzes nach der 16. BImSchV zu gewährleisten.

   Dolde, FS Koch, a.a.O., 663, 680.

9. Viele dieser Ansätze eignen sich wegen ihrer Komplexität nur bedingt für einen Angebotsbebauungsplan. Sie sind auf eine Verwirklichung durch professionelle Vorhabenträger angewiesen. Eine ordnungsgemäße Abwägung wird daher vielfach nur möglich sein, wenn die Festsetzungen durch einen **städtebaulichen Vertrag** flankiert werden. Der Vertrag kann etwa Regelungen zur bauzeitlichen Reihenfolge von Baumaßnahmen und zur Wiederherstellung von Schallausbreitungshindernissen enthalten. Er kann darüber hinaus vorsehen, wer etwa für den Unterhalt und Betrieb von technischen Schutzvorkehrungen verantwortlich ist. Regelmäßig empfehlenswert wird es auch sein, das Nachbarschaftsverhältnis zwischen

den maßgeblichen Emittenten und dem Vorhabenträger einer schutzbedürftigen Bebauung mitzuregeln.

Bonn, den 01.12.2014

Markus Deutsch