



# 10. Bayerische Immissionsschutztage

Augsburg, 20./21. Juni 2018



FÜR WACHSENDE  
UMWELTKOMPETENZ



[www.kumas.de](http://www.kumas.de)



**Auswirkungen des Urteils des BVerwG  
vom 07.12.2017  
auf die kommunale Bauleitplanung  
für Gewerbe- und Industriegebiete**

**RA Gert Guggemos**

Kanzlei Puhle und Kollegen Partnerschaft mbB  
Augsburg



PUHLE & KOLLEGEN  
RECHTSANWÄLTE

**Dipl.-Ing (FH) Johann Storr**

BEKON Lärmschutz & Akustik GmbH  
Augsburg



Lärmschutz & Akustik GmbH

## Urteil BVerwG 4 CN 7.16 vom 07.12.2017

### Leitsätze:

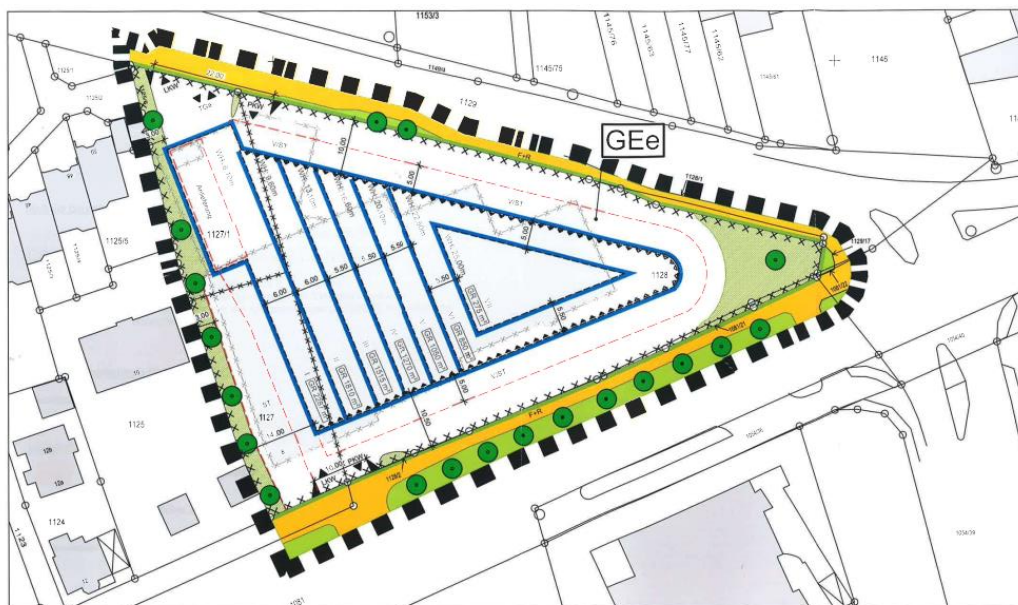
1. Werden für ein Baugebiet nach § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO Emissionskontingente festgesetzt, wird das Gebiet nur dann im Sinne der Vorschrift gegliedert, wenn es in einzelne Teilgebiete mit verschiedenen hohen Emissionskontingenten zerlegt wird.
2. Die Wirksamkeit einer gebietsübergreifenden Gliederung von Gewerbegebieten nach § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO ist davon abhängig, dass ihr ein darauf gerichteter planerischer Wille der Gemeinde zugrunde liegt, der in geeigneter Weise im Bebauungsplan selbst oder seiner Begründung dokumentiert worden ist.

Vorinstanz: VGH München Urteil vom 28.07.2016 1 N 13.2678

### Sachverhalt:

Der Entscheidung des BayVGH lag die Normenkontrollklage eines Nachbarn gegen einen Bebauungsplan zu Grunde. Der Bebauungsplan sah Baurecht für ein mehrgeschossiges Gebäude vor und setzte in Änderung des ursprünglichen Bebauungsplans für diesen Bereich ein „eingeschränktes GE“ fest. Zum Schutz vor Gewerbelärm enthielt der Bebauungsplan die Festsetzung eines Lärmkontingents von 58 dB(A) tags/ 43 dB(A) nachts. Zudem wurden Zusatzkontingente vergeben.

A. Planzeichnung i.d.F. vom 08.10.2013



Bebauungsplan IG 20.2

Bebauungsplan IG 20.2  
Fassung vom 08.10.2013  
Textteil mit 13 Seiten

M 1: 500

Seite 3 von 13

Abbildung 1: Planzeichnung des Bebauungsplans



Der BayVGH erklärte den Bebauungsplan für unwirksam mit der Begründung, **es hätte eine Festsetzung des Lärmverhaltens erfolgen müssen für das jeweilige Geschoss des geplanten „Gewerbcenters“.**

*„Da der Bebauungsplan keine Regelungen enthalte, wie das Emissionskontingent den in den einzelnen Geschossen des Gewerbcenters zulässigen Betrieben und Anlagen zugeordnet wird, scheidet § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO, der eine Gliederung nach dem Lärmverhalten der im jeweiligen Baugebiet zulässigen Betriebe und Anlagen erlaubt, als Rechtsgrundlage aus.“ (BayVGH Urteil vom 28.07.2016- 1 N 13.2678-. Rn.: 21).*

Über § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO könne zwar das Lärmverhalten eines Betriebes oder einer Anlage als deren „Eigenschaft“ festgesetzt werden, die Festsetzung setze aber voraus, dass die Emissionsgrenzwerte das Emissionsverhalten jedes einzelnen Betriebes und jeder einzelnen Anlage in dem betreffenden Gebiet verbindlich regele. Ein Summenpegel für mehrere Betriebe oder Anlagen sei hingegen unzulässig, weil mit ihm keine Nutzungsart, insbesondere nicht das Emissionsverhalten als „Eigenschaft“ von Anlagen oder Betrieben im Sinne des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO festgesetzt, sondern nur ein Immissionsgeschehen gekennzeichnet werde, das von unterschiedlichen Betrieben und Anlagen gemeinsam bestimmt werde (VGH, wie vor, Rn. 22).

Gegen das Urteil legte die unterlegene Gemeinde Rechtsmittel zum BVerwG ein, zumal der BayVGH die Revision in seinem Urteil bereits zugelassen hatte.

Das BVerwG traf hierzu mit Urteil vom 07.12.2017 die hier zu diskutierende Entscheidung, welche nach ihren Leitsätzen, sowie in der Abarbeitung der Entscheidung der Vorinstanz weniger Anlass für eine gesonderte Betrachtung böte, allerdings, mit dem, was das BVerwG – sozusagen über den bisherigen Streitstoff hinaus – für maßgeblich und beachtlich befand, aufhorchen lässt, zumal diese Anforderungen Auswirkungen auf die Planungspraxis aller Kommunen haben wird und diese in einer Vielzahl von Fällen vor unlösbaren Aufgaben stehen werden.

Im Ergebnis wird dadurch der Ruf nach dem Gesetzgeber lauter werden (müssen), da andernfalls die Aufplanung von Gewerbe- und Industriegebieten in den betroffenen Fällen nicht mehr möglich ist. Erkannt wurde dies – nach diesseitiger Wahrnehmung der nach Veröffentlichung des Urteils des BVerwG nur spärlich ergangenen Literatur- bislang nur von der Landesadvokatur Bayern, welche in einem Rundschreiben vom 25.01.2018 letztlich zum gleichen Resümee gelangt, allerdings mit einer anderen „Handlungsempfehlung“ an den Gesetzgeber, wie sie diesseits abgegeben wird (dazu nachfolgend). Weiter findet sich in jurisPR-UmwR 3/2018 eine Besprechung des Urteils von Herrn RA Prof. Dr. Kuchler; er wirft im Ergebnis dieselben Fragen auf, wie sie nachstehend erörtert werden (sowie auch weitere Fragen) und schließt ebenfalls mit dem Plädoyer, dass der Gesetzgeber nun handeln müsse.



### Inhalt des Urteils des BVerwG:

Das BVerwG befasste sich zunächst mit dem Anlagenbegriff des BayVGH. Entsprechend dem – wohl – herrschenden Meinungsstand in der juristischen Fachwelt zur Entscheidung des BayVGH vom 28.07.2016 vertritt das BVerwG dazu die Rechtsauffassung, dass dem Anlagenbegriff des VGH eine „verkürzte Sicht“ auf § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO zugrunde liegt. Der VGH habe seinen Blick unzulässig auf die einzelnen Betriebe verengt, welche im „Gewerbecenter“ ausgeführt werden sollen und deshalb übersehen, dass mit den festgesetzten Kontingenten das Emissionsgeschehen des Gewerbecenters als Eigenschaft einer Anlage gelenkt werde.

Der Umstand, dass die Anlage mehrere Betriebe aufnehme, stehe der Anwendung des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO nicht entgegen, da die BauNVO keinen eigenen Anlagenbegriff enthalte und somit der planungsrechtliche Begriff der baulichen Anlage nach § 29 Abs. 1 BauGB gelte. Es sei letztlich Sache des Vorhabenträgers, innerhalb einer Anlage Kontingente auf mehrere Betriebe zu verteilen (BVerwG, Urteil vom 07.12.2017 4 CN 7.16 Rn. 13).

Damit ist geklärt, dass auch bei mehrgeschossigen Gebäuden keine stockwerksbezogene Festsetzung von Lärmkontingenten erfolgen muss.

An dieser Stelle hätte die durch die Entscheidung des BayVGH in ihren bisherigen gewohnten und vermeintlich sicheren Handlungsmethoden „erschütterte“ Planungswelt beruhigt wieder zum Alltag zurückkehren können nach dem Motto: „alles wie gehabt“.

Aber, das BVerwG ließ es sich nicht nehmen – getreu seiner Stellung – der betroffenen Gemeinde rechtliche Leitlinien auf den weiteren Weg ihrer Bauleitplanung zu geben, welche – vermutlich – weder diese an der konkreten Stelle lösen kann, noch von allen anderen Kommunen ohne Weiteres gelöst werden können oder alternativ durch Beibehaltung der bisherigen Vorgehensweisen stillschweigend übergangen werden können.

Die Brisanz der Entscheidung des BVerwG liegt darin, dass das Gericht die Festsetzung von Lärmkontingente in einem GE (und folglich auch einem GI) nicht nur unter dem Prüfkriterium des § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO bewertete, sondern die durchaus berechnete Frage aufwirft, ob denn ein dergestalt durch Lärmkontingente eingeschränktes Gewerbegebiet noch ein Gewerbegebiet i. S. v. § 8 BauNVO ist. Denn auch für § 1 Abs. 4 BauNVO gelte, dass die **Zweckbestimmung des Baugebietes** zu wahren ist.

Im Ergebnis sei dies dann nicht der Fall, wenn die Kontingente so niedrig sind, dass vom Typ her nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe aller Art i. S. v. § 8 BauNVO nicht mehr ihren Standort finden können. Der Bebauungsplan müsse dann zumindest in einem Teilgebiet Emissionskontingente aufweisen, die jeden nach § 8 BauNVO zulässigen Betrieb ermöglichen oder alternativ ein Teilgebiet enthalten, dass keine Emissionskontingente aufweist.

§ 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO lasse für GE und GI Gebiete ausnahmsweise eine baugebietsübergreifende Gliederung zu. Dazu müsse aber ein entsprechender planerischer Wille



aus den Bebauungsplanunterlagen zu entnehmen sein. Fehlt dies, ist der Bebauungsplan unwirksam, da der Festsetzung der Lärmkontingente die erforderliche Rechtsgrundlage fehlt.

Der Rechtsauffassung des BVerwG ist zuzustimmen.

Das Gebot zur Wahrung der Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebietes muss natürlich auch bei der Gliederung der Betriebe oder Anlagen in Gewerbegebieten Berücksichtigung finden. Keine ernsthafte Diskussion würde es auslösen, wenn man einer Gemeinde abrät, in einem WA alle Wohnnutzungen auszuschließen oder in einem Gewerbegebiet alle „Gewerbebetriebe aller Art“ i. S. v. § 8 Abs. 2 Nr. 1 BauNVO auszuschließen. Dadurch würde ansonsten die Zweckbestimmung des Baugebiets verletzt. Gleiches gilt laut BVerwG im Beschluss vom 6.5.1996 – 4 NB 16.96 – auch bei Anwendung des § 1 Abs. 4 BauNVO.

Die Zweckbestimmung des Gebietes definiert sich dabei sicher nicht an einzelnen Nutzungsarten des jeweiligen Nutzungskataloges, jedoch an solchen, welche eben typusbestimmend sind. Der Normgesetzgeber hat diese Nutzungen in den Baugebieten nach §§ 3 - 10 BauNVO jeweils in Abs. 1 der Vorschrift zum Ausdruck gebracht, dort definiert er die Zweckbestimmung des jeweiligen Baugebietes. Nach § 8 Abs. 1 BauNVO dienen Gewerbegebiete hiernach vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben. Wenn nun – so die Denkweise des BVerwG – für jeden Betrieb in einem GE das Lärmverhalten dergestalt eingeschränkt ist, dass ihrer Typik nach, keine „nicht erheblich belästigenden Gewerbebetriebe“ mehr zulässig sind, dann handelt es sich nicht mehr um ein Gewerbegebiet. Damit liegt die Problematik des Falls nicht in der Rechtsgrundlage für Lärmkontingente (diese besteht fort), sondern darin, die Kontingente in Bebauungsplänen so hoch festzulegen, dass die Zweckbestimmung des GE/GI erhalten bleibt, ohne gleichzeitig damit zu einem Konflikt zwischen gewerblicher Nutzung und schätzenswertem (Wohn)Umfeld zu gelangen. In der Planungspraxis wird dies nach eigener Erfahrung in der Mehrzahl der Fälle jedoch nicht möglich sein.

Dabei ist zunächst festzuhalten, dass das BVerwG keine Aussage dazu getroffen hat, **wie hoch die Lärmkontingente sein müssen**, um die Zweckbestimmung des Baugebietes zu wahren.

Das ist die erste offene Frage für die Rechtsanwender in den Kommunen sowie deren Berater aus allen in Betracht kommenden Berufsfeldern (Planer, Juristen, Lärmgutachter).

1. Wann ist ein GE ein GE (bzw. ein GI ein GI)? Oder anders formuliert: wie hoch muss das Lärmkontingent festgelegt werden im GE/GI?
2. Wie groß muss das Teilgebiet mit diesem hohen Kontingent sein?
3. Ist es auch möglich, einen Teilbereich nicht zu kontingentieren? Wenn ja, wie bewerten sich die Kontingente für die übrigen Teilbereiche in Zusammenschau mit den Lärmemissionen aus den nicht kontingentierten Teilbereichen?



Finden sich hierzu keine Lösungen in der konkreten Planungssituation, stellt sich im Weiteren die Frage, ob eine baugebietsübergreifende Gliederung erfolgen kann.

4. Wie muss das externe GE/GI gestaltet sein?
5. Können faktische GE/GI-Gebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB herangezogen werden?
6. Wie erfolgt die Verknüpfung zwischen den Gebieten?
7. Was kann man tun, wenn auch diese Lösung ausscheidet?

### Zu Frage 1 und 2:

Es gibt keine Vorschrift, welche verbindlich definiert, wie hoch das Lärmkontingent für ein GE/GI sein muss, damit dort die Zweckbestimmung gewahrt wird.

### Eigener Ansatz:

- a) Die DIN 18005-1: 2002-07 gibt als Orientierungshilfe einen einheitlichen flächenbezogenen Schalleistungspegel tagsüber und nachts für Gewerbegebiete von  $L_{WA/m^2} = 60 \text{ dB(A)}$  und für Industriegebiete von  $L_{WA/m^2} = 65 \text{ dB(A)}$  vor.

In der Regel sind jedoch in Gewerbegebieten Hotels und Beherbergungsstätten zulässig. Somit ergibt sich nach der Systematik der TA Lärm nachts eine um 15 dB(A) geringere zulässige Lärmemission. Das erscheint vertretbar.

Auch wenn ein flächenbezogener Schalleistungspegel und ein Lärmkontingent nicht dasselbe Lärmverhalten definieren, können diese Bezugsgrößen hilfsweise als gleichwertig angesehen werden.

- b) Der Abstandserlass NRW (Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten und Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung und sonstige für den Immissionsschutz bedeutsame Abstände (Abstandserlass) RdErl. des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – V-3 – 8804.25.1 vom 06.06.2007) gibt Abstandsempfehlungen zur Anwendung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen i. S. v. § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in Bauleitplanverfahren vor.

Sie gilt nach Maßgabe der folgenden Ausführungen sowohl für die bauplanungsrechtliche Ausweisung von Industrie- und Gewerbegebieten als auch von reinen und allgemeinen Wohngebieten sowie Kleinsiedlungsgebieten, sofern sie an vorhandene oder geplante Gewerbe- und Industriegebiete heranrücken. Die Abstände beziehen sich auf die Einhaltung der Nachrichtwerte in einem reinen Wohngebiet. In dem Abstandserlass werden im Wesentlichen Anlagen und Betriebsarten aufgeführt, die in der 4. BImSchV enthalten sind.

Die höchste Abstandsklasse I gibt einen Abstand von 1.500 Meter vor. Bei einer typischen Größe von 250.000 m<sup>2</sup> wird bei einem flächenbezogenen Schalleistungspegel von  $L_{WA/m^2} = 60 \text{ dB(A)}$  und eine Quell- und Immissionsorthöhe von 5 m über Grund ein Beurteilungspegel von etwa 35 dB(A) verursacht. Dieser Wert entspricht dem Immissionsrichtwert nachts in einem reinen Wohngebiet.

Fazit:

Somit könnte folgender Ansatz in Form von flächenbezogenen Schallleistungspegeln (FSP) herangezogen werden:

**Gewerbegebiet (nach DIN 18005 und TA Lärm):**

Tagsüber:  $L_{WA/m^2} = 60 \text{ dB(A)}$

Nachts:  $L_{WA/m^2} = 45 \text{ dB(A)}$

**Industriegebiet:**

Tagsüber:  $L_{WA/m^2} = 65 \text{ dB(A)}$

Nachts:  $L_{WA/m^2} = 60 \text{ dB(A)}$

- Nach den Vorgaben des BVerwG muss zumindest für einen Teilbereich des Baugebietes ein Kontingent in der Höhe, wie sie sich nach erfolgter Umrechnung der vorstehenden FSP auf die DIN 45691 (dazu nachfolgend) ergibt, festgesetzt werden. Dabei ist davon auszugehen, dass dieser Teilbereich so groß sein muss, dass er auch für die Unterbringung von GE/GI-typischen Betrieben Platz bietet. Wenngleich es auch hierfür keine gesetzlichen Vorgaben gibt, wird man bei einer Mindestgröße von etwa 5.000 m<sup>2</sup> von einer ausreichenden Fläche ausgehen können. Letztlich ist dies jedoch eine Frage des konkreten Baugebietes.
- Es ist für diesen Teilbereich des Bebauungsplanes zu prüfen, welcher Beurteilungspegel (im Sinne der TA Lärm) bei Annahme der oben aufgeführten flächenbezogenen Schallleistungspegel sich an den relevanten schutzbedürftigen Nutzungen (Immissionsorten) im Umfeld des Plangebietes ergeben. Diese Beurteilungspegel sind dann in die Immissionskontingente im Sinne der DIN 45691 zurückzurechnen.
- Dies hat alles unter der Maßgabe zu erfolgen, dass die Planwerte (Orientierungswert) an den relevanten schutzbedürftigen Nutzungen (Immissionsorten) im Umfeld des Plangebietes nicht überschritten werden.

Anmerkung:

In der Mehrzahl der Fälle der Planungspraxis werden diese Anforderungen aufgrund der räumlichen Gegebenheiten, zumindest bei GI-Gebieten, nicht erfüllt werden können. Auch für eine GE-Planung kann dies in vielen Fällen schwierig werden.



**Zur Frage 3:**

Die vom BVerwG selbst vorgeschlagene Alternative, für einen entsprechenden Teilbereich (Größe vergleiche oben), keine Kontingente festzusetzen, mag allgemein betrachtet rechtlich denkbar sein, wird jedoch als unzureichend zu qualifizieren sein, wenn diesem Teilbereich letztlich kein „gedachtes“ Kontingent verbleibt, welches die oben definierten Anforderungen erfüllt.

Hinzu kommt, dass die Kommune Gefahr läuft, durch das Unterlassen einer Kontingentierung genau denjenigen Konflikt ungelöst zu lassen, zu dessen Lösung die Kontingentierung beitragen soll, nämlich den Effekt der Summenwirkung aller Betriebe im Plangebiet zu beschränken und gleichzeitig ein „Windhundrennen“ zu vermeiden.

Wenn diese Konflikte ausnahmsweise nicht bestehen (z. B. Teilgebiet liegt 1.000 Meter von einem Wohngebiet entfernt), wird diese Variante in der Praxis umsetzbar sein.

Die Zusatzbelastung aus dem nicht kontingentierten Teilbereich ist dann unter der Annahme zu ermitteln, dass die in der DIN 18005 angegebenen Orientierungshilfen von LWA ta na GE 60 GI 65 zu Grunde gelegt werden.

**Zur Frage 4:**

Wenn innerhalb des Plangebietes die Zweckbestimmung des Gebietstypusses nicht sichergestellt werden kann, kann eine Gliederung zu einem anderen Gebiet innerhalb des Gemeindegebietes nach § 1 Abs. 4 Satz 2 getroffen werden.

Außer Frage steht, dass dieses „andere Gebiet“ jeweils ein GE bzw. GI sein muss, das heißt, ein GE kann nicht mit einem externen GI verknüpft werden und umgekehrt. Weiter muss es im gleichen Gemeindegebiet liegen, ein interkommunaler Planungsverband scheidet wohl aus.

Weiter dürfte auch klar sein, dass dieses externe Gebiet über Kontingente verfügen muss, welche entsprechend hoch sind, wie vorstehend definiert.

Ob weitere Voraussetzung ist, dass diese Kontingente auch tatsächlich ausgenutzt werden können – etwa weil sich nachträglich schützenswerte Nutzungen im Umfeld angesiedelt haben – ist eine Frage, die sich nicht sicher beantworten lässt. Sie führt letztlich auf das allgemeine Thema, ob der andere Bebauungsplan wirksam sein muss, wovon auszugehen ist. Damit sind alle denkbaren Punkte, welche zur Unwirksamkeit eines Bebauungsplans führen auch für den „anderen“ Bebauungsplan relevant.

Auch ein nicht kontingentiertes Gebiet wird herangezogen werden können, wenn das Lärmverhalten der Betriebe in diesem Gebiet durch die umgebende Nutzung so wenig eingeschränkt wird, dass ein gedachtes Lärmkontingent besteht, welches seiner Höhe nach die vorstehenden Anforderungen erfüllt.

Dieser Nachweis ist zu führen.

Nicht maßgeblich dürfte letztlich sein, ob dieses andere Gebiet bereits vollständig bebaut ist oder nicht.

**Zur Frage 5:**

Faktische Baugebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB scheiden als „Verweisgebiet“ wohl aus. § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO spricht von Festsetzungen, welche für mehrere Gebiete einer Gemeinde zueinander getroffen werden können. In einem Gebiet nach § 34 BauGB werden jedoch keine Festsetzungen getroffen – den Fall einer für GE/GI Bereiche nahezu undenkbar Satzungen nach § 34 Abs. 4 BauGB ausgenommen.

**Zur Frage 6:**

Die Verknüpfung zwischen den Gebieten – wenn ein solches geeignetes glücklicherweise gefunden wurde – erfolgt dann dadurch, dass in der Begründung des Bebauungsplans auf dieses Baugebiet hingewiesen und erläutert wird, dass eine baugebietsübergreifende Gliederung mit dem hiesigen Plangebiet erfolgt.

Die zweite Möglichkeit ist eventuell, ein solches externes Plangebiet zeitgleich mit dem hiesigen Plangebiet auszuweisen. Das wäre ein Bebauungsplan mit zwei räumlichen Geltungsbereichen. Die Verbindung gem. § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO erfolgt dann automatisch durch die gemeinsame Satzung beider Bebauungsplanbereiche.

**Zur Frage 7:**

Scheiden die aufgezeigten Möglichkeiten aus, wird es keine rechtssichere Methode geben, den Bebauungsplan dennoch in Kraft zu setzen.

Hier kann nur Hoffnung darauf gesetzt werden, dass der Gesetzgeber die Not der Kommunen rasch erkennt und Abhilfe schafft. Diese müsste nach eigener Einschätzung nicht in einer Erweiterung des Kataloges der Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB liegen, da das Problem ja nicht an der fehlenden Rechtsgrundlage einer Kontingentierung festzumachen ist, sondern am Gebot der Erhaltung der Zweckbestimmung des Baugebietes.

Die Lösung könnte somit nur die Erweiterung der BauNVO um einen Typus GE -red- bzw. GI -red- sein. Außer Frage steht, dass bei Gelegenheit die Schaffung einer Rechtsgrundlage für die Festsetzung von Lärmkontingenten überfällig wäre. Damit könnten auch bislang noch nicht im Ansatz von der Rechtsprechung geklärte Fragen beantwortet werden wie z. B.: Können Kontingente Lärmüberschreitungen der Immissionsrichtwerte der TA Lärm zulassen? Begründen sie ein Recht des Betriebes oder nur eine Pflicht? usw.