

Gert Guggemos und Dipl.-Ing (FH) Johann Storr\*

## Konsequenzen aus der Entscheidung des BVerwG für die Lärmkontingentierung von Gewerbe- und Industriegebieten

Anmerkung zum Urteil des BVerwG vom 7.12.2017 – 4 CB 7.16

*Die Entscheidung des BVerwG vom 7.12.2017 – 4 CN 7.16 – hat im Wesentlichen nicht wegen dem, was dort im amtlichen Tenor ausgesprochen wurde, sondern vor allem wegen dem, was sich als obiter dictum aus den Urteilsgründen ergibt, erhebliche Auswirkungen auf die kommunale Bauleitplanung für GE- und GI-Gebiete und wirft zahlreiche Folgefragen auf. Der folgende Beitrag stellt die Anforderungen dar und bietet eigene Lösungsansätze zu den aufgeworfenen Fragen.*

### I. Inhalte der Entscheidung

Die Brisanz der Entscheidung des BVerwG liegt darin, dass das Gericht die Festsetzung von Lärmkontingenten<sup>1</sup> in ei-

nem Gewerbegebiet (GE) (und folglich auch einem Industriegebiet (GI)) nicht nur unter dem Prüfkriterium des § 1 Abs. 4 S. 1 Nr. 2 BauNVO bewertet, sondern die Frage aufwirft, ob denn ein dergestalt durch Lärmkontingente eingeschränktes Gewerbegebiet noch ein Gewerbegebiet i.S.v. § 8 BauNVO 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 ermöglichen, dass vom Typ her nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe aller Art im Gewerbegebiet ihren Standort finden können oder alternativ ein Teilgebiet enthalten, dass keine Emissi-

\* Gert Guggemos ist Partner der Sozietät Puhle und Kollegen, Partnerschaft mbB, Augsburg, Johann Storr ist geschäftsführender Gesellschafter der BEKON Lärmschutz & Akustik GmbH, Augsburg.

1 Zur Lärmkontingentierung siehe DIN 45691 „Geräuschkontingentierung“, Dezember 2006. Aus der Literatur etwa: *Porger*, Immissionsschutz in Bebauungsplänen Rechtsgrundlagen, Planungserfordernisse, Festsetzungsmöglichkeit, 1995; *Tegeger*, Geräusch-Immissionsschutz in der Bauleitplanung, UPR 1995, 210 ff.; *Fischer/Tegeger*, Geräuschkontingentierung – DIN 45691, BauR 2007, 323 ff.; *Sonntag*, Festset-

onskontingente aufweist.<sup>2</sup> § 1 Abs. 4 S. 2 BauNVO lasse für GE- und GI-Gebiete ausnahmsweise auch 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.<sup>3</sup>

## II. Auswirkungen der Entscheidung und sich daraus ergebende Fragen

### 1. Wie hoch muss ein Lärmkontingent sein, damit die Gebietstypik gewahrt ist?

Das BVerwG gibt vor, dass das Lärmkontingent so hoch sein muss, dass Betriebe ansiedeln können, deren Lärmemissionen GE/GI-typisch sind. Diese Vorgabe ist zwingend zu beachten, da andernfalls ein Verstoß gegen die Gebietstypik vorliegt. Es gibt allerdings keine Vorschrift, welche verbindlich definiert, wie hoch das Lärmkontingent für ein GE/GI sein muss, damit dort die Zweckbestimmung gewahrt wird.

Zur Definition wird folgender eigener Ansatz vorgeschlagen:

a) Die DIN 18005-1: 2002-07<sup>4</sup> gibt als Orientierungshilfe einen einheitlichen flächenbezogenen Schalleistungspegel tagsüber und nachts für Gewerbegebiete von  $L_{WA/m^2} = 60$  dB(A) und für Industriegebiete von  $L_{WA/m^2} = 65$  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. Auch wenn ein flächenbezogener Schalleistungspegel und ein Lärmkontingent nicht dasselbe Lärmverhalten definieren, können diese Bezugsgrößen hilfsweise als gleichwertig angesehen werden.

b) Der Abstandserlass NRW<sup>5</sup> gibt Abstandsempfehlungen zur Anwendung bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen i.S.v. § 50 BImSchG in Bauleitplanverfahren vor. Er 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 Nachtrichtwerte 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  $L_{WA/m^2} = 60$  dB(A) und einer Quell- und Immissionshöhe von 5 m über Grund ein Beurteilungspegel von etwa 35 dB(A) verursacht. Dieser Wert entspricht dem Immissionsrichtwert nachts in einem reinen Wohnge-

biet. Somit könnte folgender Ansatz in Form von flächenbezogenen Schalleistungspegeln (FSP) herangezogen werden:

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

- Tagsüber:  $L_{WA/m^2} = 60$  dB(A)
- Nachts:  $L_{WA/m^2} = 45$  dB(A)

**Industriegebiet:**

- Tagsüber:  $L_{WA/m^2} = 65$  dB(A)
- Nachts:  $L_{WA/m^2} = 60$  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. Dies ist eine typische Durchschnittsgröße für ein Baugrundstück in einem GE. 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 Schalleistungspegel sich an den relevanten schutzbedürftigen Nutzungen (Immissionsorten) im Umfeld des Plangebietes ergeben. Diese Beurteilungspegel sind dann in die Immissionskontingente im Sinn 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. In der Mehrzahl der Fälle der Planungspraxis werden diese Anforderungen auf-

zung von immissionswirksamen flächenbezogenen Schalleistungspegeln und von Immissionsanteilen in Bebauungsplänen, ZfL 42 (1995), 143 ff.; *Steinebach*, Stadtplanung – Bauleitplanung und Lärmkontingentierung, Lärminderungspotenziale der städtebaulichen Nutzungsmischung, ZfL 48 (2001), 63 ff.; *Storr/Thoma*, Flächenbezogene Schalleistungspegel und neue Festsetzungsmöglichkeit zur Immissionswirksamkeit, *Lärmbekämpfung* 2004, 86 ff.; *Storr*, Emissionskontingentierung nach DIN 45691 und deren Anwendung im Genehmigungsverfahren, *Lärmbekämpfung* 2010, 196 ff.; *A. Versteyl/Storr/Schiller*, Die schalltechnische Überplanung von bebauten Gewerbe- und Industriegebieten mit Emissionskontingenten, I+E 2011, 163 ff.

2 BVerwG, Urteil vom 7.12.2017 – 4 CN 7.16, Rn. 15.

3 BVerwG, Urteil vom 7.12.2017 – 4 CN 7.16, Rn. 17.

4 DIN 18005-1, „Schallschutz im Städtebau, Teil 1: Grundlagen und Hinweise für die Planung“, Ausgabe Juli 2002.

5 Abstände zwischen Industrie- bzw. Gewerbegebieten und Wohngebieten im Rahmen der Bauleitplanung und sonstige für den Immissionsschutz bedeutsame Abstände (Abstandserlass), RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – V-3 - 8804.25.1 vom 6.6.2007.

grund der räumlichen Gegebenheiten, zumindest bei GI-Gebieten, nicht erfüllt werden können. Auch für eine GE-Planung kann dies in vielen Fällen schwierig werden.

## 2. Ist 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?

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 1000 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 in Form eines flächenbezogenen Schalleistungspegels tagsüber und nachts in einem Gewerbegebiet von  $L_{WA/m^2} = 60$  dB(A) und in einem Industriegebiet von  $L_{WA/m^2} = 65$  dB(A) zugrunde gelegt werden.

## 3. Wie muss das externe GE/GI gestaltet sein?

Wenn innerhalb des Plangebietes die Zweckbestimmung des Gebietstypus nicht sichergestellt werden kann, kann eine Gliederung zu einem anderen Gebiet innerhalb des Gemeindegebietes nach § 1 Abs. 4 S. 2 BauNVO 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 vice versa. Weiter muss es im gleichen Gemeindegebiet liegen. 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. 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.

## 4. Können faktische GE/GI-Gebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB herangezogen werden?

Faktische Baugebiete nach § 34 Abs. 2 BauGB scheiden als „Verweisgebiet“ wohl aus. § 1 Abs. 4 S. 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.

## 5. Wie erfolgt die Verknüpfung zwischen den Gebieten?

Die Verknüpfung zwischen den Gebieten – wenn ein solches geeignetes im Gemeindegebiet gefunden werden kann – 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.

## III. Fazit

Scheiden die aufgezeigten Möglichkeiten aus, wird es keine rechtssichere Methode geben, den Bebauungsplan dennoch zu erlassen. Es kann nur Hoffnung darauf gesetzt werden, dass der Gesetzgeber die Not der Kommunen rasch erkennt und Abhilfe schafft. Hierzu müssten Rechtsgrundlagen zur Lärmkontingentierung und zur Zulässigkeit von schalltechnisch eingeschränkten Gewerbe- und Industriegebieten geschaffen werden. Gegebenenfalls könnten diese Rechtsgrundlagen auch zur „Kontingentierung anderer Umweltfaktoren“ (z.B. Geruch) ermächtigen.