

Die Grenzen der Festsetzung von Emissionskontingenten für Lärm in Gewerbe- und Industriegebieten

Dr. Maria Marquard

Konflikt Wohnen und Gewerbe



Festsetzung von Emissionskontingenten

- Festgesetzt wird eine auf den m^2 Grundstücksfläche bezogene zulässige Schalleistung, die – im Durchschnitt – von einer Anlage oder einem Betrieb nicht überschritten werden darf.
- Auf der Grundlage des Emissionskontingentes wird für jeden Betrieb ein Immissionskontingent an den Immissionsorten außerhalb des Geltungsbereichs des Bebauungsplanes berechnet.
- Die Größe des Emissionskontingentes richtet sich nach dem am stärksten betroffenen Immissionsort; deshalb werden außerdem richtungsabhängige Zusatzkontingente festgesetzt
- Die Praxis spricht seit dem Erlass der DIN 45691 von Lärmemissionskontingenten, früher: IFSP = immissionswirksame flächenbezogene Schalleistungspegel.

Zielsetzung der Emissionskontingente

- **Ziel 1:** Einhaltung der Immissionsrichtwerte der TA Lärm an den betroffenen Immissionsorten durch den Summenpegel aller Gewerbebetriebe.
 - Immissionsrichtwerte der TA Lärm erfassen die Gesamtbelastung aller gewerblichen Geräusche und sind deshalb Summenpegel.
 - Die Prüfung im Regelfall nach Nr. 3.2.1 TA Lärm stellt die Einhaltung der Immissionsrichtwerte aufgrund des 6 dB(A) Kriteriums (Irrelevanzregel) nicht sicher.
 - Nehmen vier gleichartige Anlagen die Irrelevanzregel in Anspruch, wird der Immissionsrichtwert um mehr als 1 dB(A) überschritten.

Zielsetzung der Emissionskontingente

- **Ziel 2:** Gerechte Verteilung der „Lärmrechte“ im Geltungsbereich eines Bebauungsplanes, Verhinderung eines „Windhundrennens“ um „Lärmrechte“
 - Bei der Prüfung im Regelfall nach Nr. 3.2.1 TA Lärm muss der Immissionsrichtwert durch die Summe von Vorbelastung und Zusatzbelastung eingehalten werden.
 - Besteht keine Vorbelastung, kann der erste Betrieb den Immissionsrichtwert ausschöpfen.
 - Weitere Gewerbebetriebe können nur noch auf der Grundlage der Irrelevanzregel (6 dB(A) Kriterium) zugelassen werden.

Rechtsgrundlagen der Festsetzung: § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB

(1) Im Bebauungsplan können aus städtebaulichen Gründen festgesetzt werden:

24. die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung, die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des Bundes-Immissionsschutzgesetzes sowie die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen, einschließlich von Maßnahmen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche, wobei die Vorgaben des Immissionsschutzrechts unberührt bleiben;

Emissionskontingente sind keine technischen oder baulichen Vorkehrungen im Sinne von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB, sie legen nur das Ziel des Immissionsschutzes fest, nicht aber die konkret zu treffenden Maßnahmen (BVerwG, Beschluss vom 18.12.1990 - 4 N 6.88 -, juris Rn. 15)

Rechtsgrundlagen der Festsetzung: § 1 Abs. 5 BauNVO

(5) Im Bebauungsplan kann festgesetzt werden, dass bestimmte Arten von Nutzungen, die nach den §§ 2 bis 9 sowie 13 und 13a allgemein zulässig sind, nicht zulässig sind oder nur ausnahmsweise zugelassen werden können, sofern die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebiets gewahrt bleibt.

- Nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO können bestimmte Anlagentypen ausgeschlossen werden. Es muss sich um Anlagentypen handeln, die in der sozialen und ökonomischen Realität bereits existieren.
- Emissionskontingente für Lärm je m² Fläche konkretisieren keinen Anlagentyp in diesem Sinne, da die Kontingente nicht vom Betriebstyp, sondern vom Schutz der umgebenden Wohnnutzung und der Verteilung der Lärmrechte innerhalb des Gewerbegebietes abhängen.

Rechtsgrundlagen der Festsetzung: § 1 Abs. 4 BauNVO

(4) Für die in den §§ 4 bis 9 bezeichneten Baugebiete können im Bebauungsplan für das jeweilige Baugebiet Festsetzungen getroffen werden, die das Baugebiet

1. nach der Art der zulässigen Nutzung,
2. nach der Art der Betriebe und Anlagen und deren besonderen Bedürfnissen und Eigenschaften

gliedern. Die Festsetzungen nach Satz 1 können auch für mehrere Gewerbegebiete einer Gemeinde im Verhältnis zueinander getroffen werden; dies gilt auch für Industriegebiete. Absatz 5 bleibt unberührt.

- Emissionskontingente knüpfen an das Emissionsverhalten eines Betriebs als seine besondere Eigenschaft im Sinne von § 1 Abs. 4 Satz 1 Nr. 2 BauNVO an.

Gebietsinterne Gliederung GE, § 1 Abs. 4 Satz 1 BauNVO

- Zulässig ist eine In-sich-Gliederung des Gebiets (gebietsinterne Gliederung)
 - Dies schließt es aus, für ein gesamtes Baugebiet ein identisches Emissionskontingent festzusetzen; es fehlt dann an einer Gliederung in unterschiedliche Teilflächen.
 - Unzulässig sind Summenpegel für mehrere Betriebe oder Anlagen, da dann keine Nutzungsart geregelt wird (BVerwG, Beschluss vom 09.03.2015 – 4 BN 26.14 -, juris Rn. 5).

BVerwG, Urteil vom 07.12.2017 – 4 CN 7.16

- Gebietsinterne Gliederung:
 - Es muss mindestens ein Teilgebiet existieren, in dem keine Emissionsbegrenzung festgesetzt ist oder ein Emissionskontingent in einem Teilgebiet muss jeden nach § 8 BauNVO zulässigen Betrieb ermöglichen.
 - Grund: Eine Gliederung nach § 1 Abs. 4 BauNVO lässt nur eine räumliche Verteilung zu, zudem muss die allgemeine Zweckbestimmung des Baugebietes gewahrt werden; sollen eine oder mehrere Arten von Nutzungen aus dem gesamten Baugebiet ausgeschlossen werden, steht nur der Weg über § 1 Abs. 5 BauNVO zur Verfügung.

Kritik am BVerwG

- Gebietsinterne Gliederung:
 - Ein Gewerbegebiet, in dem nach § 1 Abs. 5 BauNVO nur nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe im Sinne von § 6 Abs. 1 BauNVO zulässig sind, ist mit der Zweckbestimmung des Gewerbegebietes vereinbar (BVerwG, Beschluss vom 15.04.1987 - 4 B 71.89-, juris Rn. 2).
 - Bei einem Gewerbegebiet, in dem nach § 1 Abs. 5 BauNVO nur Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude zulässig sind und produzierende und verarbeitende Gewerbebetriebe insgesamt unzulässig sind, wird der Gebietscharakter nicht verfehlt (BVerwG, Beschluss vom 08.11.2004 - 4 BN 39.04 -, juris Rn. 22 f.).
 - Die Anforderungen an die Wahrung der Zweckbestimmung des Gebietes können bei § 1 Abs. 4 BauNVO nicht anders sein als bei § 1 Abs. 5 BauNVO.

Kritik am BVerwG

- Gebietsinterne Gliederung:
 - Die vom BVerwG gegebene Begründung ist missverständlich: entscheidend ist der Begriff des Gliederns, der nur eine räumliche Verteilung der Nutzungen ohne Ausschluss einzelner Nutzungen erlaubt.
 - Unter einer Gliederung hat das BVerwG auch früher schon eine Unterteilung des Gebiets verstanden, bei der im Ergebnis alle zulässigen Nutzungen möglich sein müssen. Darin sieht es den Unterschied zwischen der Gliederung im Sinne von § 1 Abs. 4 BauNVO und dem Nutzungsausschluss im Sinne von § 1 Abs. 5 BauNVO.
 - Deshalb hat es diese Forderung für die baugebietsübergreifende Gliederung schon immer aufgestellt. Für die gebietsinterne Gliederung können keine anderen Anforderungen gelten.

Notwendiges Emissionskontingent im GE

- Welche Emissionskontingente lassen jede nach § 8 BauNVO mögliche Nutzung zu?
 - Nr. 5.2.3 DIN 18005: Bei der Planung von Industrie- oder Gewerbegebieten ohne Emissionsbegrenzung ist von flächenbezogenen Schalleistungspegeln von 60 dB(A)/m² für das Gewerbegebiet jeweils tags und nachts auszugehen.
 - Dieser Wert konkretisiert nicht den Typus des nicht erheblich belästigenden Gewerbebetriebes i.S.v. § 8 Abs. 1 BauNVO.
 - Die TA Lärm sieht für das Gewerbegebiet Immissionsrichtwerte von 65 dB(A) tags und 50 dB(A) nachts vor; zudem sind auch immissionsempfindliche Nutzungen wie Hotels im GE zulässig (BVerwG, Urteil vom 29.06.2021 – 4 CN 8/19 -, juris Rn. 14).

Notwendiges Emissionskontingent im GE

- Folge: Nachts sind auch niedrigere Emissionskontingente als am Tag zulässig.
- Das Kontingent muss den Typus des nicht erheblich belästigenden Gewerbebetriebes zulassen. Es darf nicht dazu führen, dass der Störgrad des Gewerbegebietes auf den des Mischgebietes herabgezont wird.
- Emissionskontingente müssen jedenfalls einen Nachtbetrieb ohne aufwändige Lärmschutzmaßnahmen ermöglichen (BVerwG, Urteil vom 29.06.2021 – 4 CN 8/19 -, juris Rn. 14).
- OVG Lüneburg, Urteil vom 18.07.2019 -1 KN 78/17 -, juris Rn. 54: 65 dB(A) tags/ 50dB(A) nachts (Lärmwerte nach TA Lärm); zweifelhaft, weil Immissionsrichtwert nicht mit Emissionskontingent je m² Fläche identisch ist.

Berücksichtigung von Zusatzkontingenten/ Richtungssektoren

- Geteilte Meinungen:
 - Nein, weil ein Gewerbebetrieb, der seine wesentlichen Emissionsquellen nur in eine bestimmte Richtung abstrahlen darf, nicht jedem im Gewerbegebiet zulässigen Gewerbebetrieb entspricht (OVG Greifswald, U. v. 21.05.2019 -3 K 13/14 -, juris Rn. 58).
 - Ja, wenn das Kontingent bei typisierender Betrachtung zur Ansiedlung der nach § 8 Abs. 2 BauNVO zulässigen Nutzungen ausreicht, weil der Richtungssektor nicht zu stark einschränkt und ausreichende technische Möglichkeiten zur Lärmabschirmung in bestimmte Richtungen bestehen (BVerwG, Urteil vom 29.06.2021 – 4 CN 8/19-, juris Rn. 15).

Notwendige Größe der Fläche

- Die Emissionskontingente müssen sich auf eine hinreichend große Fläche beziehen, die auch für das im Gewerbegebiet typische produzierende und verarbeitende Gewerbe und das Handwerk ausreichend sind.
- VGH Mannheim: Fläche von 510 m² zu klein.
- OVG Münster: 1.200 m² große Fläche zu klein, weil der typische Flächenbedarf für Gewerbebetriebe in angrenzenden Gebieten mit 2.000 m² bis 4.000 m² angegeben wurde.
- Literatur: angemessene Größe einer Teilfläche muss bei 5.000 m² bis 10.000 m² liegen.
- Strikter Schwellenwert ist nicht möglich. Vielmehr kommt es auf das jeweils festgesetzte Gewerbegebiet und den Zuschnitt der in diesem Gebiet vorgesehenen Baugrundstücke an.

Kombination von Gliederung GE und Ausschluss

- Möglich ist auch eine Kombination der Gliederung nach § 1 Abs. 4 Satz 1 BauNVO mit einem Ausschluss von Arten von Nutzungen oder Anlagentypen nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO.
- Eingeschränktes GE: zulässig sind nur nicht wesentlich störende Gewerbebetriebe.
- Emissionskontingent muss in diesem Fall auf den Ausschluss nach § 1 Abs. 5 BauNVO abgestimmt werden. Mit dem Lärmemissionskontingent dürfen keine Nutzungen ausgeschlossen werden, die nicht vom Ausschluss nach § 1 Abs. 5 BauNVO erfasst sind.
- Wo die Grenzen liegen, ist auch hier offen. Die Praxis geht wohl von Werten von 55 dB(A)/m² tags und 40 dB(A)/m² nachts aus, ist aber nicht rechtlich gesichert

Gebietsübergreifende Gliederung, § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO

- Zulässig ist weiter eine gebietsübergreifende Gliederung mehrerer Gewerbegebiete untereinander (§ 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO).
 - In diesem Fall kann auch für ein Gewerbegebiet ein einheitliches Emissionskontingent festgesetzt werden; Voraussetzung dafür ist, dass mindestens ein anderes Gewerbegebiet in der Gemeinde existiert und dort jeder im Gewerbegebiet zulässiger Betrieb möglich ist.
 - Für die gebietsübergreifende Gliederung hat das BVerwG schon immer gefordert, dass mindestens ein Teilgebiet ohne Emissionsbegrenzung existieren muss (BVerwG, Beschluss vom 09.03.2015 – 4 BN 26.14 -, juris Rn. 6; Beschluss vom 18.12.1990 - 4 N 6.88 – juris, Rn. 17).

BVerwG, Urteil vom 07.12.2017 – 4 CN 7.16

- Baugebietsübergreifende Gliederung:
 - Allein die Existenz eines nicht beschränkten Gebietes reicht für die gebietsübergreifende Gliederung nicht aus.
 - Notwendig ist ein auf die gebietsübergreifende Gliederung gerichteter Wille.
 - Die Gemeinde muss sich darüber klar werden, ob und welche geeigneten Baugebiete nicht nur im Zeitpunkt des Satzungsbeschlusses, sondern auch zukünftig die Funktion eines Ergänzungsgebietes übernehmen sollen.
 - Notwendig ist die Dokumentation in der Bebauungsplanbegründung.

Anforderungen an Ergänzungsgebiete

- Welche Anforderungen gelten für ein Ergänzungsgebiet bei einer baugebietsübergreifenden Gliederung?
 - Faktische Baugebiete reichen nicht als Ergänzungsgebiete, da § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO die Festsetzung für mehrere Gebiete zueinander getroffen werden kann (so aber früher: BayVGH, Urteil vom 16.07.1993 – 26 N 92.3315 -, juris Rn. 34).
 - Ergänzungsgebiet muss keine freien Flächen für Neuansiedlungen aufweisen. Es muss nur ohne festgesetztes Emissionskontingent sein. Dann wird dem Erfordernis des Gliederns in der Form einer räumlichen Verteilung über mehrere Baugebiete hinweg entsprochen.

Anforderungen an Ergänzungsgebiete

- Qualität als Ergänzungsgebiet wird auch nicht dadurch in Frage gestellt, dass in ihm die Ansiedlung emittierender Nutzungen aufgrund der Nähe von schutzbedürftigen Nutzungen faktisch durch die Anwendung der TA-Lärm im Rahmen der Prüfung nach § 15 Abs. 2 Satz 1 BauNVO eingeschränkt wird.
- Dies ändert nichts daran, dass dem Erfordernis des Gliederns formal Rechnung getragen ist (offen gelassen von OVG Lüneburg, Urteil vom 15.11.2018 – 1 KN 29/17 -, juris Rn. 39).

Konsequenzen für die Festsetzung von Emissionskontingenten

- Gebietsinterne Gliederung:
 - Die Ziele der Emissionskontingentierung lassen sich nicht mehr erreichen.
 - Bleibt ein Teilgebiet ohne Emissionskontingent, kann die Einhaltung des Immissionsrichtwertes am Immissionsort regelmäßig nicht sichergestellt werden.
 - Eine so vorgenommene Emissionskontingentierung kann dem Abwägungsgebot schwerlich gerecht werden. Die geforderte Verteilungsgerechtigkeit lässt sich kaum begründen, wenn ein Teilgebiet unbeschränkt bleibt.

Konsequenzen für die Festsetzung von Emissionskontingenten

- Baugebietsübergreifende Gliederung:
 - Dies schließt die Festsetzung von Emissionskontingenten für die Zukunft jedoch nicht aus.
 - Möglich bleibt die baugebietsübergreifende Gliederung.
 - Die baugebietsübergreifende Gliederung wird die bislang in der Praxis überwiegende gebietsinterne Gliederung ablösen.

Gebietsinterne Gliederung GI, § 1 Abs. 4 Satz 1 BauNVO

- Im Industriegebiet muss eine Teilfläche ohne Emissionskontingent verbleiben. Anders als im Gewerbegebiet soll nicht die Möglichkeit eröffnet sein, eine Teilfläche mit einem Emissionskontingent zu belegen, das alle im Industriegebiet zulässigen Nutzungen ermöglicht, weil der zulässige Störgrad der Betrieb im GI nach oben nicht begrenzt ist (BVerwG, Urteil vom 18.02.2021 – 4 CN 5/19 -, juris Rn. 13)
- Abweichung gegenüber der Gliederung eines Gewerbegebietes überzeugt nicht: Auch im GI können nach § 1 Abs. 5 und Abs. 9 BauNVO bestimmte Anlagentypen ausgeschlossen werden, ohne die Zweckbestimmung des Gebiets in Frage zu stellen (Beispiel: Anlagen aus „großem“ immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren).
- Offen, wo die Grenze liegt; da TA Lärm einheitlichen Immissionsrichtwert für Tag und Nacht vorsieht, ist für die Nacht kein niedrigeres Kontingent notwendig.

Gebietsübergreifende Gliederung GI, § 1 Abs. 4 Satz 2 BauNVO

- Für das Industriegebiet verlangt das Bundesverwaltungsgericht bei der gebietsübergreifenden Gliederung, dass auch das mit Kontingenten belegte Gebiet den Gebietscharakter eines Industriegebietes nicht verlieren darf; es muss nach seinem Hauptzweck weiter dazu dienen, erheblich störende Gewerbebetriebe aufzunehmen. Dies verlangt hinreichend hohe Emissionskontingente (BVerwG, Urteil vom 18.02.2021 – 4 CN 5/19 -, juris Rn. 27).
- Einschränkung gegenüber dem Gewerbegebiet folgt daraus, dass die Zweckbestimmung des Industriegebietes eher in Frage gestellt wird als die des Gewerbegebietes; die Funktion des Industriegebietes, vorwiegend Gewerbebetriebe unterzubringen, die in anderen Gebieten unzulässig sind, darf nicht in Frage gestellt werden. Störgrad des GI kann nicht herabgezont werden. Es muss immissionsschutzrechtlich genehmigungsbedürftigen Betrieben offen stehen.

Fazit

- Gebietsinterne Gliederung ist in der Praxis nicht hinreichend rechtssicher; Festsetzung eines Teilgebiets ohne Emissionskontingent stößt auf rechtliche und städtebauliche Probleme, weil sie ein „Windhundrennen“ nicht ausschließt und sich unter dem Gesichtspunkt der Verteilungsgerechtigkeit kaum rechtfertigen lässt.
- Anders liegt es dagegen bei der gebietsübergreifenden Gliederung. Findet sich im Gemeindegebiet ein bestehendes (vorzugsweise älteres und bereits bebautes) Gewerbe- oder Industriegebiet ohne Emissionsbeschränkung, kann es als Ergänzungsgebiet herangezogen werden. Im neuen Baugebiet stehen der Gemeinde dann alle Möglichkeiten der Emissionskontingentierung zur Verfügung.

Herzlichen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!