



Handlungsempfehlungen zum Lärmschutz in der Planung - GEWERBELÄRM

Präambel

Aufgrund des großen Drucks auf dem Wohnungsmarkt und den immer knapper werdenden Flächen nehmen in der Landeshauptstadt München die Fälle zu, in denen bei der Planung neuer Baugebiete Wohnnutzung und gewerbliche Nutzungen aufeinander stoßen. Durch den Gewerbelärm entstehen Probleme beim Lärmschutz der zu entwickelnden Wohnnutzung, die im Rahmen der Bauleitplanung unter Berücksichtigung des geltenden Immissionsschutzrechts bewältigt werden müssen.

Um den Umgang der Planungsbezirke des Referates für Stadtplanung und Bauordnung mit den damit verbundenen Rechts- und Sachfragen möglichst zu vereinheitlichen und weil angesichts einer sich weiter entwickelnden Rechtsprechung eine gewisse Klarstellung notwendig war und nicht zuletzt um die Rollen des Referats für Stadtplanung und Bauordnung und des Referats für Gesundheit und Umwelt sowie die entsprechenden Schnittstellen zu klären, wurde eine referatsübergreifende Arbeitsgruppe gebildet. Diese soll die bestehenden Rechtsgrundlagen, die vom Gesetzgeber und von der Rechtsprechung eröffneten Lösungsmöglichkeiten und über den Einzelfall hinausgehende generelle Handlungsoptionen aufzeigen.

Die nachfolgenden Ausführungen beinhalten in erster Linie die Thematik des Heranrückens neuer Wohngebiete an bestehende Gewerbegebiete sowie der Umwandlung von bestehenden Gewerbegebieten in Wohngebiete.

Die vorliegenden Handlungsempfehlungen gliedern sich in zwei Teile:

Teil A) Handlungsempfehlungen mit Checkliste und Lösungsmöglichkeiten

- 1. Kurzüberblick und grundsätzlicher rechtlicher Rahmen**
- 2. Rolle des Referats für Gesundheit und Umwelt**
- 3. Checkliste: Gewerbelärm in der Bebauungsplanung**
- 4. Erläuterung zur Checkliste**
- 5. Umgang mit bestehenden Gewerbebetrieben**

Teil B) Rechtliche Erläuterungen

- 1. Rechtliche Grundlagen**
- 2. Die maßgeblichen Regelwerke im Einzelnen**
- 3. Anforderungen an die Vollzugsfähigkeit von Bebauungsplänen**
- 4. Anforderungen an die Abwägung**
- 5. Zur Problematik der sog. Gemengelage**
- 6. Vorgehensweise Hamburgs – Abstimmung auf Innenraumpegel**

Teil A) Handlungsempfehlungen mit Checkliste und Lösungsmöglichkeiten

1. Kurzüberblick und grundsätzlicher rechtlicher Rahmen

Ein wesentliches Leitziel der Bauleitplanung ist es, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern (§ 1 Abs. 5 Satz 2 BauGB). Bei der Aufstellung der Bauleitpläne sind entsprechend dieser Zielsetzung u.a. die Belange des Umweltschutzes, die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung sowie die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung zu berücksichtigen (§ 1 Abs. 6 Nr. 2 BauGB). Die umweltbezogenen Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sind auch Bestandteil der Umweltprüfung. Zudem verpflichtet § 50 BImSchG die Gemeinden, bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen, vor allem auch in der Bauleitplanung, die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder vorwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzwürdige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. (...) Der Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen wird in § 3 Abs. 1 BImSchG definiert. Danach sind schädliche Umwelteinwirkungen Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen.¹

Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dies bedeutet, dass die Belange des Immissionsschutzes grundsätzlich in die Abwägung eingebracht werden müssen. Der Gemeinde steht dabei ein weiterer Gestaltungsspielraum zu, um Lärmkonflikte zu lösen. Die Grenze des Möglichen liegt dort, wo das Gebot der gerechten Abwägung oder sonstige Rechtsvorschriften verletzt werden.

Konkrete gesetzliche Regelungen oder Grenzwerte für die Berücksichtigung des Lärmschutzes in der Bauleitplanung (Ausnahme: Neubau oder wesentliche Änderung von Verkehrswegen, *siehe hierzu Teil B*) sind normativ nicht festgelegt.

Bei der Planung von Gewerbe- und Industriegebieten in der Nähe von Wohngebieten oder umgekehrt ist vor allem die DIN 18005-1 sowie die TA Lärm von Bedeutung. Die im Beiblatt 1 zur DIN 18005-1 aufgeführten Orientierungswerte können nach ständiger Rechtsprechung zur Bestimmung der zumutbaren Lärmbelastung im Rahmen einer gerechten Abwägung als Orientierungshilfe herangezogen werden. Als Maßstab für die Beurteilung der Zumutbarkeit von Gewerbelärmimmissionen ist nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts jedoch das BImSchG und in seiner Folge die TA Lärm heranzuziehen. Darin sind Immissionsrichtwerte festgesetzt, die sich zahlenmäßig nicht von den Orientierungswerten der DIN 18005 für Gewerbelärm unterscheiden und die im Verwaltungsvollzug wie Grenzwerte gehandhabt werden.

Als normkonkretisierender Verwaltungsvorschrift kommt der TA Lärm damit in der Bauleitplanung eine mittelbare Bindungswirkung zu. Diese besteht nicht nur für den Anlagenbetreiber, sondern in gleicher Weise auch bei der Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze in Nachbarkonflikten mit einer schutzbedürftigen Nutzung, wie sie das planungsrechtliche Rücksichtnahmegebot fordert. Die gegenseitigen Verpflichtungen aus dem Rücksichtnahmegebot für die konfligierenden Nutzungen müssen demnach spiegelbildlich betrachtet werden. Die Festsetzungen eines Bebauungsplans müssen die Einhaltung der in anderen Vorschriften beschriebenen Anforderungen gewährleisten. Mit der Bestimmung der Anforderungen an den emittierenden Betrieb auf der Grundlage der TA Lärm steht zugleich das Maß der vom Nachbarn zu

¹ Aus: Planungshilfen für die Bauleitplanung, p12/13, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Franz-Josef-Strauß-Ring 4, 80539 München, Seite 54

duldenden Umwelteinwirkungen und mithin die gemeinsame Zumutbarkeitsgrenze im Nutzungskonflikt fest. Dies schränkt die Möglichkeiten in der Abwägung ein.

Das Gebot der (planerischen) Konfliktbewältigung besagt, dass grundsätzlich die von der Planung aufgeworfenen Lärmschutzkonflikte durch die Planung selbst zu lösen sind und insoweit nicht auf ein nachfolgendes Verfahren verlagert werden dürfen. Eindeutige Abwägungssicherheit besteht somit nur für den Fall der Einhaltung der Immissionsrichtwerte der TA Lärm.

Zwischen dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung und dem Referat für Gesundheit und Umwelt besteht deswegen Einigkeit, dass die TA Lärm in der Planung anzuwenden ist.

In vorliegender Handlungsempfehlung werden Wege einer TA Lärm gerechten Konfliktbewältigung dargestellt. In der Abwägung ist darzustellen, warum welche Lärmschutzmaßnahmen der Checkliste zur Einhaltung der TA-Lärm-Werte (IRW) vorgeschlagen bzw. nicht berücksichtigt werden. Nicht nur das Ergebnis, sondern auch der Verlauf des Abwägungsprozesses sind zu dokumentieren. Für die im Ablaufschema dargestellten Maßnahmen ist aufzuzeigen, warum diese nicht vorgesehen werden können, d.h. welcher andere relevanten Belang (z.B. die Schaffung von Wohnraum, Wirtschaftlichkeit der Maßnahme) dieser Lärmschutzmaßnahme entgegen steht.

2. Rolle des Referats für Gesundheit und Umwelt

Zwischen dem Referat für Gesundheit und Umwelt und dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung wurde vereinbart, dass das Referat für Gesundheit und Umwelt möglichst frühzeitig im Planungsprozess eingebunden wird.

Sind in der Vorbereitungsphase des Bebauungsplans bzw. bei sonstigen räumlichen Planungen Probleme mit dem Lärmschutz absehbar, sollte das Referat für Gesundheit und Umwelt, RGU-UW12 bereits im Vorfeld der Arbeiten zu Rate gezogen werden. Um Lärmkonflikte zu vermeiden, die später nur schwierig gelöst werden können, wird empfohlen, den Aufstellungs- bzw. Eckdatenbeschluss bzw. die Ausschreibungskriterien für städtebauliche Wettbewerbe mit dem Referat für Gesundheit und Umwelt informell abzustimmen.

Die bisher gehandhabte Beteiligung bei den weiteren Verfahrensschritten (Spartenvoranfrage, Scopingtermin, Beteiligung im Rahmen der §§ 4 Abs. 1 und 4 Abs. 2 BauGB) bleibt bestehen.

Daneben stehen die Kolleginnen und Kollegen des Referates für Gesundheit und Umwelt bei Fragen zum Thema Lärmschutz beratend zur Verfügung. Das Referat für Gesundheit und Umwelt gibt Anregungen zur Ausschreibung, zur inhaltlichen Bearbeitung sowie zur Abnahme der Lärmgutachten.

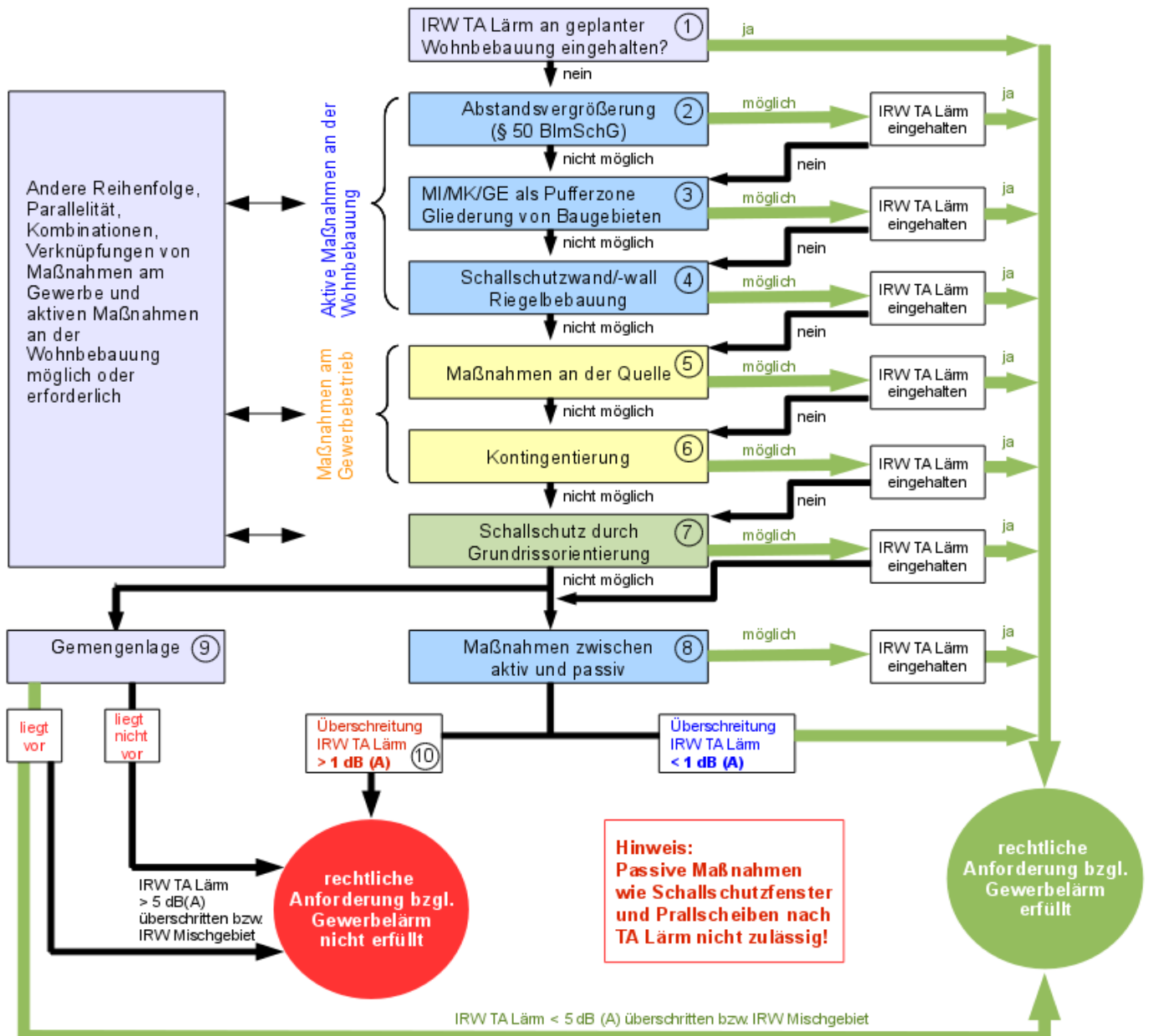
Für alle Mail-Anfragen: blp-uvp.rgu@muenchen.de

Kontaktpersonen:

- Frau Margot Fürst 47743
- Frau Andrea Goeppel 47896
- Frau Katrin Feldigel 47769
- Herr Rolf Annecke 47715

Die endgültige Entscheidung über den Umgang mit der Lärmproblematik im Rahmen der Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB obliegt jedoch dem Referat für Stadtplanung und Bauordnung.

3. Checkliste: Gewerbelärm in der Bebauungsplanung



4. Erläuterungen zur Checkliste

Hinweise:

- Die TA-Lärm sieht die Anwendung von passiven Schallschutzmaßnahmen nicht vor. In der TA Lärm werden indirekt durch das Abstellen auf Außenpegel nur aktive Maßnahmen akzeptiert. Unzulässig sind demzufolge Schallschutzfenster nach DIN 4109 und VDI 2719 und Prallscheiben mit einem Abstand < 50 cm.
- Die Reihenfolge der in der Checkliste genannten Schallschutzmaßnahmen ist nicht verbindlich, sie stellt lediglich die im Rahmen der TA-Lärm abzu prüfenden Lösungsansätze dar. Allerdings werden regelmäßig planerische Lösungsansätze – auch unter Abwägungsgesichtspunkten – eher zum Ziel führen als Maßnahmen am bestehenden Gewerbebetrieb, die im Bebauungsplan nicht festgesetzt werden können.

① Immissionsrichtwerte (IRW) der TA-Lärm

Immissionsrichtwerte gemäß Ziffer 6.1 der TA-Lärm:

Art der zu schützenden Nutzung	Immissionsrichtwerte gemäß 6.1 TA Lärm [dB(A)]	
	Tag	Nacht
Kurgebiete, Krankenhäuser etc.	45	35
Reine Wohngebiete	50	35
Allgemeine Wohngebiete, Kleinsiedlungsgebiete	55	40
Kerngebiete, Mischgebiete	60	45
Gewerbegebiete	65	50
Industriegebiete	70	70

Die maßgeblichen Immissionsorte liegen laut TA Lärm A 1.2

- bei bebauten Flächen 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes.
- bei unbebauten Flächen oder bebauten Flächen, die keine Gebäude mit schutzbedürftigen Räumen enthalten, an dem am stärksten betroffenen Rand der Fläche, wo nach dem Bau- und Planungsrecht Gebäude mit schutzbedürftigen Räumen erstellt werden dürfen.

– Aktive Maßnahmen an der hinzukommenden Wohnbebauung –

② **Abstandsvergrößerung**

Durch eine Vergrößerung des Abstandes zwischen dem emittierenden Gewerbe und der geplanten Wohnbebauung kann erreicht werden, dass die Immissionsrichtwerte an der zukünftigen Bebauung eingehalten werden. Die Abstandsflächen können im Bebauungsplan als Schutzflächen gemäß § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB festgesetzt werden.

Zu berücksichtigen ist, dass auch für zu nutzende Freiflächen Grenzwerte einzuhalten sind.

③ **Mischgebiet, Kerngebiet (MI/MK) oder Gewerbegebiet (GE) als Pufferzone, bzw. Gliederung der Baugebiete**

Zwischen störenden und störempfindlichen Nutzungen können weniger schutzbedürftige Nutzungen (MI/MK/GE) vorgesehen werden. Derartige „Puffernutzungen“ dürfen jedoch ihrerseits nicht zu Störungen in dem zu schützenden Gebiet führen. Auch gemischte Bauflächen können unter Berücksichtigung ihrer eigenen Schutzansprüche als Zwischenzonen angeordnet werden. Sie müssen an der vorgesehenen Stelle jedoch auch aus anderen städtebaulichen Gründen sinnvoll sein, einem tatsächlichen Bedarf entsprechen und daher eine Verwirklichung dieser gemischten Nutzung erwarten lassen. Die Festsetzung eines Mischgebietes, nur um die Richtwerte für den Immissionsschutz und damit auch die Schutzwirkungen gegenüber den in Mischgebieten noch zulässigen Wohnungen herabzusetzen, würde der Zweckbestimmung widersprechen. Werden vorhandene schutzbedürftige Baugebiete lediglich zur Einhaltung der gebietsbezogenen Immissionsrichtwerte in weniger schutzbedürftige Baugebietearten umgestuft, kann dies sogar zur Nichtigkeit des Bebauungsplans führen.² Die Schutzwirkung kann (ggf. in Verbindung mit Schutzabständen) auch durch Festsetzungen nach § 1 Abs. 4 ff. BauNVO erreicht werden. Dadurch können Baugebiete gegliedert und bestimmte Nutzungen ausgeschlossen werden. So kann z.B. festgesetzt werden, dass in den Randbereichen nur solche Arten von Nutzungen, Betrieben oder Anlagen zulässig sind, die benachbarte Gebiete anderer Nutzungsart nicht oder nicht wesentlich stören. Am Rand größerer Industrie- oder Gewerbegebiete können beispielsweise die erforderlichen Verwaltungs- und Sozialgebäude, Parkplätze oder Lagerflächen festgesetzt werden, während stärker störende Anlagen in den inneren Bereich gelenkt werden. Auch kann vorgesehen werden, dass an sich störende Betriebe und Anlagen bei entsprechenden Vorkehrungen zum Immissionsschutz zulässig sind.³

④ **Schallschutzwand, -wall, Riegelbebauung**

Durch Hindernisse (Schallschutzwände, -wälle, Gebäude) kann bei entsprechender Anordnung der Einfluss einer Schallquelle auf einen Immissionsort wirksam gemindert werden. Maßgeblich wird die Schallabschirmung bestimmt von der effektiven Höhe und Länge der Schallschutzmaßnahme, aber auch vom Abstand der Schallschutzmaßnahme zur Schallquelle.

Maßnahmen:

- Lärmschutzwände und -wälle (Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB)
- Lärmschutzbebauung: Festsetzungen nach § 9 Abs. 1 Nr. 2 BauGB i.V.m. § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (z.B. geschlossene Bauweise in Kombination mit einer Festsetzung zur Höhe und Festsetzungen zu Schutzvorkehrungen an den Gebäuden).

2 Aus: Planungshilfen für die Bauleitplanung, p12/13, Oberste Baubehörde im Bayerischen Staatsministerium des Innern, Franz-Josef-Strauß-Ring 4, 80539 München, Seite 55 f.

3 ebenda

– Maßnahmen am vorhandenen Gewerbebetrieb –

Hinweis:

Hält sich der Gewerbebetrieb an die Vorgaben der Baugenehmigung, ist bei den Maßnahmen ⑤ und ⑥ die Mitwirkungsbereitschaft der Gewerbetreibenden erforderlich. Andernfalls kommen diese Möglichkeiten nicht in Frage.

⑤ Maßnahmen an der Quelle

Mögliche Maßnahmen:

- planerische Maßnahmen (z.B. Verlegung der Schallquelle z.B. Parkplatz an anderen Ort etc.)
- technische Maßnahmen (z.B. Einsatz geräuscharmer Antriebsaggregate, Einsatz von Schalldämpfern etc.)
- organisatorische Maßnahmen (z.B. Beschränkung der Betriebszeiten, Beschränkung der Transportfahrten)

(nähere Erläuterung s. Kap. 5 Umgang mit bestehenden Gewerbebetrieben.)

⑥ Kontingentierung

- Die Festsetzung von Emissionskontingenten für Gewerbegebiete erfolgt nach der DIN 45691.
- Bei Heranrücken von Wohnbebauung an bestehende Gewerbebetriebe können Konflikte auch durch nachträgliche oder geänderte Kontingentierungen im Rahmen des Bebauungsplanverfahrens gelöst werden. Voraussetzung für diese Maßnahme ist, dass auch die Gewerbeflächen im Umgriff des B-Planes liegen müssen. Die Frage der angemessenen Entschädigung ist zu klären.

Neben den Maßnahmen an der Quelle ⑤ und der Kontingentierung ⑥ stehen als weitere Maßnahmen zur Verfügung:

- Festschreibung der derzeitigen Genehmigungssituation, z. B. durch Bebauungsplan
- Reduzierung der Emissionskontingente mit entsprechender Entschädigung
- nachträgliche Auflagen gegenüber vorhandenen Emittenten
- Verzichtserklärungen – aber nur als „freiwillige flankierende Regelungen“
- städtebauliche Verträge – in Ergänzung zu planerischen Festsetzungen.

– Sonstige Maßnahmen –

⑦ Schallschutz durch Grundrissorientierung

- Orientierung der schutzbedürftigen Aufenthaltsräume nach DIN 4109 zur lärmabgewandten Seite.

Festgesetzt wird eine solche Regelung in der Satzung eines Bebauungsplans auf Grundlage von § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB.

Voraussetzung:

- es muss zumindest eine lärmabgewandte Seite vorhanden sein
- Baukörpertiefen dürfen nicht zu groß sein, um gut belichtete „durchgesteckte“ Wohnungen zu ermöglichen

⑧ Maßnahmen zwischen aktiv und passiv

- Ausschluss einer Wohnnutzung in kritischen Geschosslagen oder Gebäudeteilen durch § 9 Abs. 3 Satz 2 BauGB
- nicht öffentlicher Vorraum/ Zwei-Schaligkeit bzw. vorgehängte Fassade/ Prallscheibe mit Abstand > 50 cm (bei diesen Maßnahmen darf kein schutzbedürftiger Aufenthaltsraum im Sinne der DIN 4109 entstehen)
- nicht öffentliche Fenster / Festverglasung
Eine Festverglasung ist in Kombination mit einer alleinigen mechanischen Belüftung grundsätzlich möglich. Um eine gute Wohnqualität zu sichern, sollte dies aber bei der Planung von Wohnbauprojekten nur in begründeten Ausnahmefällen in Erwägung gezogen werden.
- Anordnung der zu öffnenden Fenster von schutzbedürftigen Räumen so planen, dass diese durch Fassadenvorsprünge oder andere architektonische Maßnahmen vor direktem Schalleintrag geschützt sind.

– Weitere Erläuterungen –

⑨ Gemengelage (nicht zu verwechseln mit Begriff aus dem BauGB!!!)

Zur Feststellung einer Gemengelage ist in aller Regel eine Einzelfallbetrachtung erforderlich. Die juristische und planerische Klärung, ob von einer Gemengelage ausgegangen werden kann, erfolgt durch das Referat für Stadtplanung und Bauordnung. Das Referat für Gesundheit und Umwelt führt eine Plausibilitätsprüfung durch, insbesondere hinsichtlich der planerischen und schalltechnischen Aspekte. Die Ausführungen in Teil B, Kapitel 5 (insbesondere auch die umfangreiche Rechtsprechung) sind zu berücksichtigen.

In schalltechnischer Hinsicht sind unter Gemengelage im Sinne der TA Lärm ungeordnet über einen längeren Zeitraum gewachsene und i.d.R. bebaute Bereiche mit Immissionskonflikten zwischen lärmintensiven Nutzungen (GE, GI) und schutzbedürftigen Nutzungen (WR, WA) zu verstehen.

- Wenn im Bestand grundsätzlich unverträgliche Nutzungen aneinander grenzen, können gemäß Ziff. 6.7 TA Lärm die Immissionsrichtwerte der TA Lärm für die zum Wohnen dienenden Gebiete auf geeignete Zwischenwerte angehoben werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist. Die Immissionsrichtwerte für MI- bzw. MK-Gebiete sollen dabei nicht überschritten werden. Voraussetzung ist, dass bei den gewerblichen Nutzungen der Stand der Lärminderungstechnik eingehalten wird. Für die Höhe des Zwischenwertes ist die konkrete Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebietes maßgeblich.
- Ziel des Bebauungsplanverfahrens ist es, Wege aufzuzeigen, um einen vorhandenen Konflikt künftig bei Vorliegen einer Gemengelage zu entschärfen (Verbesserungsgebot, Verschlechterungsverbot).
- Anders als bei einer durch ein bereits vorhandenes Nebeneinander konfliktträchtiger Nutzungen geprägten Gemengelage darf die Gemeinde nicht ohne zwingenden Grund in ein Gewerbegebiet ein störepfindliches Wohngebiet hinein planen.
- Wird bei einer Umplanung eines bisher gewerblich genutzten Gebietes in ein Wohngebiet der Konflikt erst geschaffen, weil die Wohnbebauung näher an das Gewerbe heranrückt, kann von der Zwischenwertregelung nach Ziffer 6.7 TA Lärm kein Gebrauch gemacht werden. Eine heranrückende neue Wohnbebauung darf nicht Auslöser einer Gemengelage sein!

⑩ **Überschreitung der Immissionsrichtwerte der TA Lärm**

Eine dauerhafte Überschreitung der Immissionsrichtwerte (IRW) ist lediglich um bis zu 1 dB(A) gemäß Ziff. 3.2.1 TA Lärm möglich, da in diesem Falle die Genehmigung eines Betriebes nicht versagt werden soll. Dies gilt auch indirekt bei heranrückender Wohnbebauung.

5. Umgang mit bestehenden Gewerbebetrieben

Liegt für Gewerbebetriebe eine Baugenehmigung bzw. immissionsschutzrechtliche Genehmigung vor, haben diese einen Anspruch darauf, den Betrieb im genehmigten Umfang weiter zu führen. Auch das Interesse Gewerbetreibender, ihren Betrieb in absehbarer Zeit erweitern zu dürfen, ist bei der Abwägung zu berücksichtigen. Andernfalls werden Betriebe geneigt sein, heranrückende schutzbedürftige Nutzungen abzuwehren, wenn sie das Risiko nachträglicher Anordnungen im Sinne von § 17 und 24 BImSchG i.V.m. Ziff. 5.1 – 5.3 TA Lärm zu befürchten haben.

Rücken durch die Umwandlung von Gewerbe- in Wohnbauflächen relevante Immissionsorte im Sinne der TA Lärm näher an Betriebe heran, sollte i.d.R. eine Problemlösung nicht zu Lasten der Gewerbebetriebe erfolgen (Verursacherprinzip). Parallel dazu kann bei Mitwirkungsbereitschaft des Gewerbetreibenden eine finanzielle Entschädigung oder die Übernahme von Kosten für Schallschutzmaßnahmen am Gewerbebetrieb durch den Investor in Betracht gezogen werden.

Ein Betrieb kann planungsrechtlich lediglich dadurch beschränkt werden, dass durch Festlegung von Emissionskontingenten unter Berücksichtigung des Bestandsschutzes der Betriebsumfang reglementiert wird. Dies ist im Zuge eines Bebauungsplanverfahrens möglich, wobei sich jedoch die maßgeblichen Gewerbeflächen im Umgriff des Bebauungsplans befinden müssen. Auch in diesem Fall ist die Mitwirkungsbereitschaft der Gewerbetreibenden erforderlich.

Teil B) Rechtliche Erläuterungen

1. Rechtliche Grundlagen

Die Bedeutung der Bauleitplanung für den Immissionsschutz ist vor allem darin begründet, dass mit der Regelung der baulichen und sonstigen Nutzungen zugleich die (räumliche) Zuordnung der baulichen und sonstigen Nutzungen und umgekehrt erfolgt. Mit Rücksicht auf die Langfristigkeit der planerischen Festlegungen und ihre Bedeutung für andere Rechtsbereiche kommt der Bauleitplanung eine erhebliche Bedeutung für den vorsorgenden Immissionsschutz zu. Die Gemeinden sind dabei grundsätzlich befugt, durch Festsetzungen in Bebauungsplänen immissionsschutzbezogene Forderungen rechtsverbindlich zu machen, die inhaltlich von den Anforderungen abweichen, die sich aus dem allgemeinen Immissionsschutzrecht ergeben.

Die für die Berücksichtigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung im Einzelnen zu beachtenden Grundsätze werden wesentlich bestimmt durch die Anforderungen des Abwägungsgebots sowie die Regelungsmöglichkeiten in den Bauleitplänen nach den §§ 5 und 9 BauGB und der BauNVO.

a) Keine gesetzliche Regelung von Grenzwerten für die Bauleitplanung:

Generell ist anzumerken, dass bestimmte „Standards“, insbesondere Grenzwerte, für die Berücksichtigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung (sieht man von der Verkehrslärmschutzverordnung ab⁴) normativ nicht festgelegt sind. Eine Gemeinde hat bei der Aufstellung von Bauleitplänen nach § 1 Abs. 6 Nr. 1 BauGB „die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ und nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 BauGB „die Belange des Umweltschutzes“ besonders zu berücksichtigen.

Grenz- und Orientierungswerte, die in Verwaltungsvorschriften wie den auf der Grundlage des Bundesimmissionsschutzgesetzes erlassenen technischen Anleitungen Luft und Lärm sowie in DIN-Normen etc. enthalten sind, können nicht wie Rechtssätze angewendet werden; sie dienen regelmäßig nur als Orientierungshilfen, die geeignet sind, Anhaltspunkte dafür zu bieten, wann Immissionsbeeinträchtigungen aus der Sicht des Bau- und Fachplanungsrechts oder Immissionsschutzrechts als unzumutbar einzustufen sind. So können die in der DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ genannten Werte bei der Bestimmung der zumutbaren Lärmbelastung (z.B. eines Wohngebietes) als „grober Anhalt“ (= Orientierungshilfe) herangezogen werden⁵.

4 Die 16. BImSchV gilt u.a. in den Fällen, in denen durch Bebauungspläne die planungsrechtlichen Voraussetzungen für die Errichtung oder wesentliche Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen festgesetzt werden. Davon zu trennen ist der Verkehrslärm, der durch die Zunahme des Verkehrs auf Grund einer neuen oder geänderten Nutzung entsteht. Die hierdurch aufgeworfenen Fragen des Verkehrslärms richten sich nach den allgemeinen Grundsätzen der Berücksichtigung des Immissionsschutzes in der Bauleitplanung (d.h. in diesen Fällen bestehen keine in Rechtsvorschriften enthaltene verbindlichen Regeln über die Vermeidung von Lärmbeeinträchtigungen).

5 Vgl. BVerwG, Urteil vom 22.05.1987 – 4 C 33-35.83.

b) Ermittlung der Zumutbarkeit und Verhältnismäßigkeit nur durch Abwägung aller Umstände des Einzelfalls möglich:

Die Beurteilung dessen, was im jeweiligen Planungsfall dem Betroffenen zuzumuten ist, muss damit unter Würdigung aller Umstände des Einzelfalles und der Schutzwürdigkeit eines jeden Baugebiets bestimmt werden. Abwägungsbeachtlich ist dabei grundsätzlich das Interesse der Betroffenen auf Vermeidung erstmaliger oder zusätzlicher Immissionsbelastungen, ggf. auch auf Minderung vorhandener Belastungen. Davon zu unterscheiden ist in jedem Planungsfall die Beeinträchtigung, die nach Abwägung mit anderen Belangen und unter Berücksichtigung ggf. vorhandener, allgemein die Zumutbarkeit bestimmender Grenzwerte zulässig ist. Diese beiden Aspekte sind in § 50 BImSchG umschrieben.⁶

Entscheidend ist hier, dass in die Abwägung nicht nur der tatsächlich vorhandene Lärm einbezogen wird, sondern auch der nach den planungsrechtlichen Festsetzungen bzw. durch erteilte Betriebsgenehmigungen zulässige Lärm zu berücksichtigen ist. Das bloße Abstellen auf den Status Quo, also die augenblicklichen tatsächlichen Verhältnisse vor Ort, wäre in der Regel abwägungsfehlerhaft und damit angreifbar.

Hierzu folgender Leitsatz:

- **OVG Lüneburg, Beschluss vom 29.07.2004 – 1 MN 142/04:**
„Das Ergebnis einer künftigen Betriebserweiterung ist ein in die Abwägungsentscheidung mit einzubeziehender Belang, wenn diese Entwicklung konkret beabsichtigt ist oder bei realistischer Betrachtung nahe liegt. Das Offenhalten von Entwicklungsmöglichkeiten reicht ebenso wenig aus, wie unklare oder unverbindliche Absichtserklärungen.“

c) Der Vermeidungsgrundsatz:

Durch geeignete Zuordnung sich sonst beeinträchtigender Nutzungen soll den Belangen des Umweltschutzes („soweit möglich“) Rechnung getragen werden (wertender Aspekt im Rahmen der planerischen Entscheidung).

Die allgemeine Verpflichtung des Abwägungsgebots, die von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange insbesondere unter Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes zu einem gerechten Ausgleich zu bringen, haben besondere Bedeutung für die Berücksichtigung des Immissionsschutzes; sie sind auf Vermeidung oder Verminderung der von vorgesehenen Nutzungen ausgehenden

⁶ „Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen und von schweren Unfällen im Sinne des Artikels 3 Nr. 5 der Richtlinie 96/82/EG in Betriebsbereichen hervorgerufene Auswirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete, insbesondere öffentlich genutzte Gebiete, wichtige Verkehrswege, Freizeitgebiete und unter dem Gesichtspunkt des Naturschutzes besonders wertvolle oder besonders empfindliche Gebiete und öffentlich genutzte Gebäude, so weit wie möglich vermieden werden. Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Gebieten, in denen die in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1 BImSchG festgelegten Immissionsgrenzwerte und Zielwerte nicht überschritten werden, ist bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen.“

Beeinträchtigungen gerichtet. Im Wesentlichen geht es dabei um die planungsrechtlich zu bewältigenden, auf die von einer vorgesehenen Nutzung auf benachbarte Nutzungen ausgehenden nachteiligen Auswirkungen.

Ausgehend von der Funktion des Abwägungsgebots, unter maßgeblicher Berücksichtigung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes einen Interessenausgleich herbeizuführen, folgt, dass in diesem Sinne „soweit wie möglich“ nachteilige Auswirkungen vermieden werden sollen, dass aber auch bei entgegenstehenden Belangen und planerischen Zielen in einem bestimmten Maße die Belange des Immissionsschutzes zurücktreten dürfen.

Aus den Abwägungsgrundsätzen folgt weiter, dass (zunächst) mit den Mitteln (Darstellungen und Festsetzungen) der Bauleitplanung angestrebt werden muss, Beeinträchtigungen möglichst zu vermeiden; ggf. kann auf nachfolgende Maßnahmen im Vollzug verwiesen werden, durch die planerisch nicht ausgeglichene Beeinträchtigungen einer Lösung zuzuführen sind.

Dabei gilt jedoch, dass alle erkannten Konflikte grundsätzlich immer auf der Ebene der Bauleitplanung bewältigt werden müssen. Die Verlagerung auf eine andere Ebene (wie z.B. das bau- oder das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren) ist nur ausnahmsweise möglich, und auch nur, wenn sicher gestellt ist, dass die Konflikte auch auf dieser Ebene gelöst werden können.

Hierzu folgender Leitzatz:

- **BVerwG, Beschluss vom 16.03.2010 - 4 BN 66/09:**
„Soll ein Bebauungsplan die Errichtung und den Betrieb eines Störfallbetriebs ermöglichen und befinden sich in der Nähe der hierfür vorgesehenen Fläche schutzbedürftige Nutzungen, darf die Gemeinde die Lösung eines daraus möglicherweise resultierenden Nutzungskonflikts jedenfalls nur dann in das immissionsschutzrechtliche Genehmigungsverfahren verweisen, wenn dieser Konflikt dort bei vorausschauender Betrachtung sachgerecht gelöst werden kann.“

d) Grundsatz der räumlichen Trennung, Gebot der Konfliktbewältigung (§ 50 BImSchG):

Durch zweckentsprechende Zuordnung der sich (sonst) beeinträchtigenden Nutzungen wird auf die spezifischen planerischen Lösungsmöglichkeiten verwiesen (instrumenteller Aspekt). Die Rechtsprechung hat in dieser Beziehung vor allem den Grundsatz der (angemessenen) räumlichen Trennung sich sonst beeinträchtigender Nutzungen entwickelt (aber: Ausnahmefähigkeit des Grundsatzes der räumlichen Trennung).

Hierzu folgende Leitsätze:

- **BVerwG, Urteil vom 05.07.1974 - IV C 50.72:**
„Industriegebiete und zum Wohnen bestimmte Gebiete sollen nach Möglichkeit räumlich angemessen voneinander getrennt werden.“
- **OVG Rheinland-Pfalz, Urteil vom 15.11.2012 - 1 C 10412/12:**
„Das Heranplanen eines allgemeinen Wohngebietes mit einem Vollgeschoss an ein Gewerbegebiet verletzt nicht den Trennungsgrundsatz des § 50 BImSchG, wenn einerseits die maßgeblichen Immissionswerte im Wohngebiet mittels der festgesetzten Lärmschutzvorkehrungen (Lärmschutzwand) eingehalten werden können und andererseits den Betrieben im Gewerbegebiet durch die

Planung keine weitergehende Rücksichtnahme auf die heranrückende Wohnbebauung abverlangt wird als diejenige, die diese schon bisher aufgrund der bestehenden Umgebungsbebauung üben musste.“

- **VGH Kassel, Urteil vom 22.04.2010 - 4 C 306/09.N:**
Einzelfall, in dem eine textliche Festsetzung zur zeitlichen Staffelung von Nutzungen (bei einer Riegelbebauung als Lärmschutzmaßnahme) nicht hinreichend bestimmt ist.

Ist eine räumliche Trennung der sich beeinträchtigenden Nutzungen nicht möglich und können diese Beeinträchtigungen auch nicht mit den Mitteln der Bauleitplanung ausgeschlossen werden, lassen die Abwägungsgrundsätze in einem bestimmten Umfang mit Rücksicht auf andere Belange, denen ein vorrangiges Gewicht im Einzelfall eingeräumt werden soll, eine Beeinträchtigung zu. Dies entspricht dem Gestaltungsraum, der der Gemeinde in der planerischen Abwägung nach § 1 Abs. 7 BauGB zusteht. Voraussetzung ist aber, dass die planerischen Möglichkeiten zur Vermeidung oder Minderung von Beeinträchtigungen genutzt werden, soweit dies nach der jeweiligen Sachlage und mit Rücksicht auf die von solchen Möglichkeiten berührten Belange möglich und angemessen ist („Gebot der Konfliktbewältigung“).

2. Die maßgeblichen Regelwerke im Einzelnen

Zu beachtende Emissions- oder Immissionsgrenzwerte sind in Regelwerken nur in bestimmten sachlichen Teilbereichen und zum Teil auch nur mit mittelbaren rechtlichen Auswirkungen enthalten.

a) Überblick:

Bedeutsam sind insbesondere folgende Regelwerke: Neben den §§ 41 ff. BImSchG, dem FstrG, dem BayStrWG und der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung), die bei der Planung von Verkehrswegen Anwendung finden, ist bei der Planung insbesondere von Gewerbe- und Industriegebieten vor allem die TA Lärm und die TA Luft sowie die DIN 18005-1 („Schallschutz im Städtebau“) zu beachten.

b) Die DIN 18005-1 („Schallschutz im Städtebau“):

Die DIN 18005-1 („Schallschutz im Städtebau“) enthält Regelungen für die Berechnung des Lärms und in der Anlage (sog. Orientierungswerte). Nach ständiger Rechtsprechung des BVerwG können diese Orientierungswerte zur Bestimmung der zumutbaren Lärmbelastung eines Wohngebiets im Rahmen einer gerechten Abwägung nur als Orientierungshilfe herangezogen werden; ob und inwieweit eine Lärmbelastung eines Wohngebiets unterhalb der Grenze zu Gesundheitsgefahren zugemutet werden darf, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalles.

c) Die TA Lärm (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm):

In der TA Lärm finden sich die für die inhaltliche Abwägung maßgeblichen Immissionsrichtwerte. Auch wenn es sich dabei nicht um Grenzwerte handelt, konkretisiert sie doch grundlegend die Anforderungen des Immissionsschutzrechts in Bezug auf den Gewerbelärm. Im Grunde genommen handelt es sich um eine Vorschrift, die ihren primären Anwendungsbereich im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren hat. Mangels anderweitiger Anhaltspunkte ist sie jedoch als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift auch in anderen Verfahren, wie z.B. dem Bebauungsplanverfahren, heranzuziehen, wenngleich ohne unmittelbar verbindlichen Rechtscharakter.

Mit der am 01.11.1998 in Kraft getretenen Neufassung der TA Lärm wurden die Anforderungen der Lärmvorsorge keinesfalls abgeschwächt. Zwar war mit der Neufassung keine Anhebung der Immissionsrichtwerte verbunden. Es wurden aber der Anwendungsbereich der Vorschrift erweitert, die Anforderungen konkretisiert und eine höhere Verbindlichkeit geschaffen. Mitunter wurden einzelne Regelungen auch verschärft. Der grundsätzliche Ausschluss rein passiver Schallschutzmaßnahmen blieb aufrechterhalten. Hierzu folgende obergerichtliche und höchstrichterliche Leitsätze:

- **OVG Nordrhein-Westfalen, Beschluss vom 01.09.2005 – 8 A 2810/03**
„Passiver Schallschutz ist nach dem Schutzmodell des Bundes-Immissionsschutzgesetzes nicht ausreichend, um schädliche Umwelteinwirkungen zu vermeiden. Es ist nur in den gesetzlich ausdrücklich vorgesehenen Fällen unter strengen Voraussetzungen vorgesehen, damit ein Vorhaben, das dem Gemeinwohl dient, nicht wegen von ihm ausgehender schädlicher Umwelteinwirkungen scheitern muss.“
- **BVerwG, Urteil vom 29.11.2012 - 4 C 8/11:**
„Das Rücksichtnahmegebot des § 15 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BauNVO eröffnet im Anwendungsbereich der TA Lärm nicht die Möglichkeit, der durch einen Gewerbebetrieb verursachten Überschreitung der Außen-Immissionsrichtwerte bei einem Wohnbauvorhaben durch Anordnung von passivem Lärmschutz zu begegnen.
Der von der TA Lärm gewährte Schutzstandard steht nicht zur Disposition des Lärmbetroffenen und kann nicht durch dessen Einverständnis mit passiven Schallschutzmaßnahmen suspendiert werden, da das Bauplanungsrecht die Nutzbarkeit der Grundstücke in öffentlich-rechtlicher Beziehung auf der Grundlage objektiver Umstände und Gegebenheiten mit dem Ziel einer möglichst dauerhaften städtebaulichen Ordnung und Entwicklung regelt. Das schließt aus, das bei objektiver Betrachtung maßgebliche Schutzniveau auf das Maß zu senken, das der lärmbeeinträchtigte Bauwille nach seiner Einstellung bereit ist hinzunehmen.
Die TA Lärm sieht Maßnahmen des passiven Schallschutzes (wie Schallschutzfenster) als Möglichkeit der Konfliktlösung nicht vor; Verwaltung und Rechtsprechung sind bei der einzelfallbezogenen Beurteilung an die Bewertungsspannen und -spielräume gebunden, die die TA Lärm eröffnet.“
- Die folgende Entscheidung des **BVerwG (Beschluss vom 07.06.2012 - 4 BN 6/12)** soll hier nicht unerwähnt bleiben:
„Die Bewältigung eines Konflikts zwischen Gewerbe und Wohnen kann abwägungsfehlerfrei auch dadurch geschehen, dass den durch Betriebslärm über die Gebietsrichtwerte hinaus betroffenen nächstgelegenen Wohngebäude im Bebauungsplan zumutbare passive Lärmschutzmaßnahmen auferlegt werden (siehe auch BVerwG, Urteil vom 22.03.2007 - 4 CN 2.06).“
Das Urteil bezieht sich auf das Urteil des VGH Baden-Württemberg vom 19.10.2011 – 3 S 942/10 – und bestätigt, dass Grundrissorientierung und Festverglasung geeignete Mittel zur Lösung von Gewerbelärmkonflikten sind.

Der normkonkretisierende Charakter der TA Lärm hat zur Folge, dass die Einhaltung der dort aufgeführten Lärmwerte ein in die Gesamtabwägung einzubeziehendes (wenngleich auch wesentliches) Kriterium darstellt. Bei Beachtung dieser Richtwerte befindet man sich in der Regel auf der sicheren Seite (Planungssicherheit). Auf der anderen Seite muss aber auch eine Überschreitung des Richtwerts nicht

zwangsläufig die Rechtswidrigkeit der Festsetzung in Bezug auf den Lärmschutz bedeuten. Voraussetzung wäre insoweit jedoch eine besonders sorgfältige Auseinandersetzung mit der bestehenden Problemlage und eine entsprechend ausführliche Begründung des Lösungsansatzes. Die zum Verkehrslärm ergangene Rechtsprechung des BVerwG, wonach sogar Überschreitungen der Orientierungswerte um mehr als 10 db(A) unter bestimmten Voraussetzungen rechtmäßig sein können, ist allerdings auf die TA Lärm nicht zu übertragen.

3. Anforderungen an die Vollzugsfähigkeit von Bebauungsplänen

§ 1 BauGB definiert die Zielrichtung der Bauleitplanung. Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde nach Maßgabe dieses Gesetzbuches (Baugesetzbuch) vorzubereiten und zu leiten. Demnach (Abs. 3) haben die Gemeinden Bauleitpläne aufzustellen, sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist.

Eine entsprechende Konkretisierung ergibt sich aus der nach § 9a BauGB erlassenen Baunutzungsverordnung, in der die Zulässigkeit bestimmter Vorhaben für die dort definierten Nutzungsarten geregelt ist.

§ 29 Abs. 2 BauGB weist jedoch darauf hin, dass darüber hinaus die Vorschriften des Bauordnungsrechts und andere öffentliche-rechtliche Vorschriften unberührt bleiben.

Hieraus ist abzuleiten, dass die Bauleitplanung so zu erfolgen hat, dass bei den Festsetzungen eines Bebauungsplans neben den Vorgaben des Baugesetzbuches auch andere gültige Rechtsvorschriften zu beachten sind. Andernfalls können sich die Festsetzungen als rechtswidrig oder zumindest nicht umsetzungsfähig erweisen.

Hierdurch erhält das für Gewerbebetriebe erforderliche Genehmigungsverfahren unmittelbare Bedeutung für das Aufstellungsverfahren der Bauleitpläne. Werden die durch das BImSchG definierten Bedingungen (somit auch die Vorgaben der TA Lärm) nicht ausreichend beachtet, so gibt es bei der Umsetzung des Bebauungsplans Probleme und der Bebauungsplan wird der Aufgabe nicht gerecht, eine städtebauliche Entwicklung und Ordnung zu gewährleisten.

Das Gebot der (planerischen) Konfliktbewältigung besagt, dass grundsätzlich die von der Planung aufgeworfenen Lärmschutzkonflikte durch die Planung selbst zu lösen sind und insoweit nicht auf ein nachfolgendes Verfahren verlagert werden dürfen. Bei einem Konflikt zwischen gewerblicher Nutzung und schutzbedürftiger Wohnnutzung können somit nur solche Festsetzungen getroffen werden, die den Vorgaben der TA Lärm entsprechen, da nur dann eindeutig sichergestellt ist, dass der entsprechende Bebauungsplan umgesetzt werden kann und somit vollzugsfähig ist.

Daraus folgt nach derzeitiger Rechtsprechung die „spiegelbildliche“ Anwendung der TA Lärm.

4. Anforderungen an die Abwägung

Nach § 1 Abs. 7 BauGB sind bei der Aufstellung der Bauleitpläne die öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen. Dies bedeutet, dass die Belange des Lärmschutzes grundsätzlich in die Abwägung eingebracht werden müssen.

Als absolut gesetzter und damit nicht abwägbarer Belang wird der Lärmschutz, wenn

- eine gesundheitsgefährdende Lärmbelastung für Wohnnutzung und Außenwohnbereich vorliegt (65 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts nach WHO) oder
- die Vollzugsfähigkeit des Bebauungsplans – für Gewerbelärm die Einhaltung der TA-Lärm – nicht mehr gewährleistet ist.

In der Abwägung ist darzustellen, warum welche Lärmschutzmaßnahmen der Checkliste zur Einhaltung der TA-Lärm-Werte (IRW) vorgeschlagen bzw. nicht berücksichtigt werden. Die Prüfung der Umsetzbarkeit von Lärmschutzmaßnahmen ist Bestandteil des Abwägungsprozesses, da hier die Belange des Lärmschutzes mit anderen relevanten Belangen (z.B. die Schaffung von viel Wohnraum, die Wirtschaftlichkeit der Maßnahme) in Verbindung gesetzt werden.

Nicht nur das Ergebnis, sondern auch der Verlauf dieses Abwägungsprozesses sind in der Begründung des Bebauungsplans zu dokumentieren. Dies bedeutet, dass für die im Ablaufschema dargestellten Maßnahmen aufzuzeigen ist, warum diese nicht vorgesehen werden können, d.h. welcher andere Belang dieser Lärmschutzmaßnahme entgegen steht.

5. Zur Problematik der sog. Gemengelage

Grundsätzlich ist davon auszugehen, dass durch die Planung – nach Möglichkeit vorsorgend - Beeinträchtigungen durch Immissionen zu vermeiden sind. Die Bebauungsplanung muss sich um eine Verbesserung der Situation bemühen; unzulässig wäre es, wenn Konflikte verschärft werden würden (Krautzberger in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg, Kommentar zum BauGB, Rdn. 240 zu § 1).

Die mit der „Gemengelage“ verbundene Problematik ist sehr komplex und kann dementsprechend hier nur grob dargestellt werden. In konkreten Einzelfällen ist immer eine eigenständige Einarbeitung und frühzeitige juristische bzw. planerische Klärung der Thematik im Referat für Stadtplanung und Bauordnung erforderlich.

5.1 Planungen in Gebieten mit Gemengelagen nach BauGB

Gemengelagen sind Gebiete mit mehr oder weniger engem Nebeneinander von unterschiedlichen Nutzungen, die sich - in der einen oder anderen Beziehung - gegenseitig beeinträchtigen (behindern). Es sind dies vor allem Gebiete mit einem Nebeneinander von Wohnbebauung und emittierenden Anlagen wie Industrie, Gewerbe, Handwerk, Landwirtschaft, aber auch bestimmten öffentlichen Einrichtungen wie etwa Sportanlagen. Es können - mit unterschiedlichen planungsrechtlichen Folgen - Kleingemengelagen von Großgemengelagen unterschieden werden.

Kleingemengelagen sind gemischt strukturierte Gebiete mit Wohnbebauung, zum Teil gewerblicher Nutzung.

Bei Großgemengelagen sind die Wohnnutzung und die gewerbliche Nutzung voneinander getrennt; durch ihre räumliche Nähe kommt es jedoch gleichwohl zu städtebaulichen Problemen (Krautzberger in Ernst /Zinkahn/Bielenberg, Kommentar zum BauGB, Rdn. 52 ff. zu § 34).

Die Überplanung von Gebieten mit einem Nebeneinander von unterschiedlichen, sich gegenseitig beeinträchtigenden (behindernden) Nutzungen, den sog. Gemengelagen, stellt im Vergleich zu anderen Planungsfällen besondere Anforderungen an die Festsetzungen in Bebauungsplänen. Die Planung hat sich hier mit Konfliktsituationen auseinander zu setzen, in denen sich stärker als bei anderen Planungen Fragen des Immissionsschutzes stellen. Gemengelagen sind sehr zahlreich und aus vielfältigen Gründen meist auf lange Sicht auch nicht zu beseitigen. Es stellt sich hier die Frage, inwieweit mit den städtebaulichen Instrumentarien die notwendigen planungsrechtlichen Grundlagen vermittelt werden, um mit ihnen die städtebauliche Entwicklung in Gemengelagen so steuern zu können, dass sich die Standortkonflikte unter der dargelegten Zielsetzung (Verbesserung der Wohnqualität und Absicherung notwendiger Investitionen) lösen lassen. Es stellt sich häufig die Notwendigkeit, durch Aufstellung von Bebauungsplänen die städtebaulich gewünschten Ziele zu erreichen (Krautzberger, a.a.O., Rdn 237 zu § 34 BauGB).

Eine wesentliche, den Zuordnungsgrundsätzen und dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entsprechende Folgerung ist, dass eine an eine vorhandene Nutzung heranrückende auf die vorhandene Rücksicht zu nehmen hat, und zwar in der Weise, dass für die heranrückende Nutzung entsprechende Vorkehrungen getroffen werden, um Immissionskonflikte zu vermeiden (Krautzberger, a.a.O., Rdn. 232 zu § 34).

Eine Planung, die zu bestimmten Beeinträchtigungen an Immissionen führen wird, kann dadurch gerechtfertigt werden, dass im Rahmen der planerischen Abwägung auch eine Kompensation mit anderen Belangen möglich ist (Krautzberger, a.a.O., Rdn. 234 zu § 34).

Die Aufstellung von Bebauungsplänen in Gemengelage-Situationen stellt einen wesentlichen und für die Praxis wichtigen Anwendungsfall der Planungsgrundsätze „Bauleitplanung und Immissionsschutz“, im Übrigen aber auch der allgemeinen Abwägungsgrundsätze dar. Im Vordergrund steht hier die Frage, wie die Berücksichtigung der Belange des Immissionsschutzes und der schutzwürdigen Wohnnutzung, der (emittierenden) Betriebe mit ihren Interessen auf Standortsicherung und Betriebserweiterung sowie die vorhandenen städtebaulichen Strukturen mit ihrem Gewicht sachgerecht zu behandeln und zu einem Ausgleich zu bringen sind. In die bei der Überplanung eines bebauten oder teilweise bebauten Gebiets erforderliche umfassende Bestandsaufnahme ist bei der Überplanung vorhandener Gemengelagen das vorhandene Emissions- und Immissionsgeschehen einzubeziehen.

Es ist allgemein anerkannt, dass eine räumliche Trennung besonders in (bereits vorhandenen) Gemengelage-Situationen nicht von vornherein erforderlich ist. Es ist insbesondere zu berücksichtigen, dass nicht nur im allgemeinen eine Immissionsfragen lösende Zuordnung unterschiedlicher Nutzungen nicht zwingend eine räumliche Trennung voraussetzt, weil auch mit anderen planerischen und sonstigen Mitteln eine Lösung erreicht werden kann, sondern dass gerade auch in Gemengelage-Situationen ein vielfältiges planungsrechtliches Instrumentarium zur Verfügung steht, Immissionsschutzfragen gleichermaßen planerisch vorsorgend und im Genehmigungsverfahren zu lösen. Der Grundsatz der räumlichen Trennung bleibt aber ein wesentliches Element geordneter städtebaulicher Planung. Andere instrumentelle Möglichkeiten sind Festsetzungsmöglichkeiten nach § 9 BauGB (siehe die Aufzählung bei Krautzberger, a.a.O., Rdn. 239 zu § 1).

Auch hat der Grundsatz Bedeutung, dass Umweltbelange in einem bestimmten Umfang zurückgestellt werden können, wenn diese Nachteile durch „Kompensation“ ausgeglichen werden können, also insbesondere durch Verbesserung vorhandener schlechter Wohnverhältnisse durch planerische und städtebauliche Maßnahmen (Krautzberger, a.a.O., Rdn. 240 zu § 1).

Die Überplanung von Gemengelage-Situationen erfordert vielfach eine stärker die Einzelheiten der vorhandenen Situation berücksichtigende Planung. Da die Bebauungsplanung konkret-individuell sein muss, muss „die konkrete Situation der Grundstücke und auch ihr Verhältnis zur Nachbarschaft gesehen und müssen etwaige Konflikte“ gelöst werden. Es ist geboten, nicht nur auf die vorhandene betriebliche Nutzung von Betrieben abzustellen, sondern es sind in der Abwägung auch konkrete Investitionsabsichten zu berücksichtigen.

Abwägungsbeachtlich ist auch das Interesse des Betriebs nach Ausweitung, wenn dies nach Lage der Dinge erwartet werden kann. Je nach Sachlage können Festsetzungen zum Nachteil von vorhandenen Gewerbebetrieben unzulässig sein. Ein betroffener Betrieb hat einen Anspruch darauf, dass nicht nur sein derzeitiger Betriebszustand, sondern auch sein Interesse an einer künftigen Betriebsausweitung im Rahmen einer normalen betrieblichen Entwicklung Berücksichtigung findet (Krautzberger, a.a.O., Rdn. 243).

5.2 Definition der Gemengelage in der TA Lärm (Ziff. 6.7)

Wenn gewerblich, industriell oder hinsichtlich ihrer Geräuschauswirkungen vergleichbar genutzte und zum Wohnen dienende Gebiete aneinandergrenzen (Gemengelage), können die für die zum Wohnen dienenden Gebiete geltenden Immissionsrichtwerte auf einen geeigneten Zwischenwert der für die aneinandergrenzenden Gebietskategorien geltenden Werte erhöht werden, soweit dies nach der gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme erforderlich ist. Die Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete sollen dabei nicht überschritten werden. Es ist vorauszusetzen, dass der Stand der Lärminderungstechnik eingehalten wird.

Für die Höhe des Zwischenwerts nach Abs. 1 ist die konkrete Schutzwürdigkeit des betroffenen Gebiets maßgeblich. Wesentliche Kriterien sind die Prägung des Einwirkungsgebiets durch den Umfang der Wohnbebauung einerseits und durch die Gewerbe- und Industriebetriebe andererseits, die Ortsüblichkeit eines Geräusches und die Frage, welche der unverträglichen Nutzungen zuerst verwirklicht wurde. Liegt ein Gebiet mit erhöhter Schutzwürdigkeit nur in einer Richtung der Anlage, so ist dem durch die Anordnung der Anlage auf dem Betriebsgrundstück und die Nutzung von Abschirmmöglichkeiten Rechnung zu tragen.

Die Vorschrift knüpft an Rechtsgrundsätze an, die in der Rechtsprechung entwickelt und fortgeführt werden. Die TA Lärm bezeichnet nicht die kleinräumige Mischung unterschiedlicher Nutzungen, sondern das Aneinandergrenzen von einerseits gewerblich, industriell oder in ihrer Geräuschauswirkung vergleichbar genutzten Gebieten und von andererseits zum Wohnen dienenden Gebieten. Dabei wird eine entsprechende bauplanungsrechtliche Ausweisung nicht verlangt. Ein unmittelbares Aneinandergrenzen der Gebiete wird nicht vorausgesetzt. Es kommt letztlich darauf an, wie weit dieses Gebiet reicht. Das ist in dem gesamten räumlichen Bereich der Fall, in dem die Nutzung des einen Gebiets noch prägend auf das andere Gebiet einwirkt (Landmann/Rohmer, Rdn. 25 zu TA Lärm Ziff. 6).

5.3 Rechtsprechung speziell zum Thema „Gemengelage“:

- **BVerwG, Urteil vom 05.07.1974 - IV C 50/72:**
„Industriegebiete und zum Wohnen bestimmte Gebiete sollen nach Möglichkeit räumlich angemessen voneinander getrennt werden.“
- **BVerwG, Urteil vom 12.12.1975 - IV C 71/73:**
„In den Bereichen, in denen Baugebiete von unterschiedlicher Qualität und unterschiedlicher Schutzwürdigkeit zusammentreffen, ist die Grundstücksnutzung mit einer gegenseitigen Pflicht zur Rücksichtnahme belastet, die unter anderem dazu führt, dass der Belästigte Nachteile hinnehmen muss, die er außerhalb eines derartigen Grenzbereichs nicht hinzunehmen brauchte.“
- **BVerwG, Beschluss vom 20.01.1992 - 4 B 71/90:**
„Bei der Beplanung einer bereits vorhandenen Gemengelage gilt der Grundsatz der Trennung von Wohnen und Gewerbe nicht ausnahmslos.“
- **BGH, Urteil vom 14.10.1994 - V ZR 76/93:**
„Zur Gebietsabgrenzung und Bildung eines Richtwertes in Bereichen, in denen Gebiete unterschiedlicher Qualität zusammentreffen.“
- **BVerwG, Beschluss vom 06.02.2003 - 4 BN 5/03:**
„Wird in einem Bebauungsplan ein nach seiner allgemeinen Charakteristik gegen Störungen weitgehend abgeschirmtes Baugebiet festgesetzt, in dem sich faktisch allenfalls ein Schutzniveau wahren lässt, das einem weniger gegen Störungen geschützten Gebiet gerecht wird, so lässt sich ein Widerspruch zu den Wertungen, die dem gebietsbezogenen Richtwertsystem zugrunde liegen, nicht von der Hand weisen. Anders als bei einer durch ein bereits vorhandenes Nebeneinander konfliktträchtiger Nutzungen geprägten Gemengelage darf die Gemeinde nicht ohne zwingenden Grund selbst die Voraussetzungen für die Berücksichtigung von Vorbelastungen dadurch schaffen, dass sie in einem durch ein erhöhtes Immissionspotential gekennzeichneten Bereich ein stöempfindliches Wohngebiet hineinplant und damit aus einem reinen Wohngebiet (oder wesentlichen Teilen desselben) in immissionsschutzrechtlicher Hinsicht in Wahrheit ein Dorf- oder Mischgebiet macht.“
- **OVG Berlin-Brandenburg, Urteil vom 11.12.2009 - OVG 10 S 15.09:**
Überplanung einer Gemengelage – Erfolgreiche Nichtzulassungsbeschwerde
- **BVerwG, Beschluss vom 08.03.2010 - 4 B 76/09:**
„Die aufgrund der Festsetzungen eines Bebauungsplans bewältigungsbedürftigen Konflikte dürfen nicht ungelöst bleiben. Der Plangeber muss deswegen insbesondere die zu erwartenden immissionsschutzrechtlichen Nutzungskonflikte in den Blick nehmen und einer Lösung zuführen, sofern er dies nicht ausnahmsweise im Wege der "Nachsteuerung" dem Baugenehmigungsverfahren überlassen kann. Dies setzt eine sorgfältige Analyse des Bestandes und eine Prognose der zukünftigen Entwicklung voraus. Welche Anforderungen insoweit zu stellen sind, hängt von den tatsächlichen Umständen des Einzelfalles ab und ist einer verallgemeinerungsfähigen Beantwortung durch ein Revisionsgericht nicht zugänglich.“

6. Vorgehensweise Hamburgs – Abstellen auf Innenraumpegel

Die Stadt Hamburg entwickelte für die Festsetzung in Bebauungsplänen die sog. „Hafen-City-Klausel“, die konkret auf die Einhaltung eines Innenraumpegels bei teilgeöffneten Fenstern von 30 dB(A) während der Nachtzeit abstellt. Dieser Lösungsansatz wurde anfänglich zur Bewältigung von Konflikten in der Hamburger Hafen-City entwickelt: Dieser wird durch verschiedene Maßnahmen flankiert, wie z.B. ein dinglich gesicherter Verzicht auf Abwehransprüche der Eigentümer gegen Einwirkungen und Beeinträchtigungen in Form von Immissionen und ein schalltechnisches Nachweisverfahren für teilgeöffnete Fenster, das von der obersten Bauaufsichtsbehörde in Hamburg festgelegt wurde. Darüber hinaus wurden für die Gewerbegebiete (hier Hafen) eigens Bebauungspläne aufgestellt, um den Gewerbelärm durch die Festschreibung von Geräuschkontingenten gemäß DIN 45691 dauerhaft zu begrenzen.

Hierzu auch folgende, allerdings mit äußerster Vorsicht zu genießende Entscheidung des OVG Hamburg:

- **OVG Hamburg, Urteil vom 27.04.2005 – 2 E 9/99.N:**
„Es ist nicht unvereinbar mit dem darin enthaltenen Gebot der Konfliktbewältigung, durch die Festsetzung von Kerngebietsflächen die – an bauliche Lärmschutzvorkehrungen gebundene – ausnahmsweise Zulassung von Wohnnutzung an dem durch Straßenverkehrslärm und Hafentlärm hoch belasteten Hafenrand zu ermöglichen, um im Interesse an der Schaffung eines urbanen Lebensraumes die Standortvorteile eines Wohnens für solche Interessenten nutzbar zu machen, die hierfür eine hohe – aber noch unterhalb der Grenze der Gesundheitsgefährdung liegende – Lärmbelastung in Kauf nehmen wollen.“

Da sowohl fachliche (die Forderung der Ziff. A.1.3 TA Lärm, wonach bei Gewerbelärm 0,5 m vor dem geöffneten Fenster der jeweilige IRW einzuhalten ist, wird nicht eingehalten) wie auch rechtliche Bedenken hinsichtlich dieser Vorgehensweise bestehen und darüber hinaus die besonderen Rahmenbedingungen Hamburgs in München fehlen, **wird die Anwendung der „Hafen-City-Klausel“ für Gewerbelärm in München generell nicht empfohlen** - auch wenn dies im Einzelfall Innenbereichsverdichtung erschwert.