FACHAGENTUR WIND UND SOLAR

Entscheidungsbesprechung

Einwirkungsbereich einer Anlage, Nr. 2.2 TA Lärm, Nebenbestimmungen, nächtliche Betriebsbeschränkungen von WEA

BVerwG, Urteil vom 23. Januar 2025 – 7 C 4.24

Der Einwirkungsbereich einer Anlage im Sinne der Nr. 2.2 TA Lärm ist auch bei mehr als zwölf auf den Immissionsort einwirkenden Anlagen nicht zu erweitern.

(amtlicher Leitsatz)

Hintergrund der Entscheidung

Die Klägerin wendete sich gegen Nebenbestimmungen zu ihr erteilten immissionsschutzrechtlichen Genehmigungen zur Errichtung und für den Betrieb von drei Windenergieanlagen (WEA). Diese schließen an einen Windpark aus 24 errichteten bzw. genehmigten WEA an. Nach den Nebenbestimmungen ist der Betrieb der WEA in der Nachtzeit nur in einem schall- und leistungsreduzierten Modus zulässig. Das OVG Berlin-Brandenburg wies die Klage ab. Die Nebenbestimmungen seien rechtmäßig und zur Sicherung der Grundanforderungen des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG erforderlich. Zwar läge die von der jeweiligen WEA ausgehende Zusatzbelastung isoliert betrachtet um mehr als 10 dB(A) unterhalb der für die maßgeblichen Immissionspunkte festgesetzten Richtwerte von 42 bzw. 45 dB(A). Schon durch die Vorbelastung seien jedoch die Richtwerte der TA Lärm nahezu erreicht bzw. überschritten. Der Bestimmung des Einwirkungsbereiches nach Nr. 2.2 TA Lärm liege die Annahme zugrunde, dass auf einen Immissionsort lediglich eine begrenzte Anzahl von zwölf Anlagen, deren Immissionsbeitrag jeweils um 10 dB(A) unter dem Immissionsrichtwert liege, einwirkten. Im vorliegenden Fall sei diese Annahme nicht mehr tragfähig. Es könne auch außerhalb des Einwirkungsbereiches der Nr. 2.2 TA Lärm zu einer Überschreitung des Immissionsrichtwertes durch eine Gesamtbelastung um mehr als 1 dB(A) und damit zu einer schädlichen Umwelteinwirkung kommen. In diesen Fällen sei der Ausschluss der Prüfung nicht mit dem gesetzlichen Schutzzweck vereinbar. Eine Untersuchung im konkreten Einzelfall sei erforderlich. Hierfür biete sich die von dem Beklagten (Genehmigungsbehörde) durchgeführte Ergänzende Prüfung im Sonderfall (Sonderfallprüfung) nach Nr. 3.2.2 TA Lärm an. Da aufgrund der Vorbelastung an den Immissionspunkten bereits schädliche Umwelteinwirkungen vorlägen, sei jede weitere Steigerung der Geräuschbelastung unzulässig. Die Klägerin legte gegen das Urteil des OVG Berlin-Brandenburg Revision ein.

Inhalt der Entscheidung

Die Revision der Klägerin hatte Erfolg.

Die TA Lärm entfalte im gerichtlichen Verfahren Bindungswirkung. Ihr Inhalt sei wie eine Rechtsnorm auszulegen. (Rn. 9) Sie sei hinsichtlich der Zuordnung bestimmter Gebietsarten und Tageszeiten zu Immissionsrichtwerten und hinsichtlich des Verfahrens der Ermittlung und Beurteilung der Geräuschimmissionen abschließend. Für eine einzelfallbezogene Beurteilung der Schädlichkeitsgrenze sei nur insoweit Raum, als die TA Lärm Spielräume eröffne (insb. durch Kann-Vorschriften und Bewertungsspannen). (Rn. 10) Das BVerwG beschreibt die zur Einhaltung der Schutzpflicht des § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG durchzuführende Regelfallprüfung (Nr. 3.2.1 TA Lärm, Rn. 11 des Urteils) sowie die sich ggfs. anschließende Sonderfallprüfung (Nr. 3.2.2 TA Lärm, Rn. 12 des Urteils). Die Aufnahme der Sonderfallprüfung in die TA Lärm entspreche deren Sinn und Zweck, den Begriff der schädlichen Umwelteinwirkungen für immissionsschutzrechtliche Anlagen bindend und abschließend festzulegen. Sie ermögliche es im Einzelfall die Einhaltung der Schutzpflicht auch in atypischen Fallgestaltungen, die nicht von der Regelfallprüfung umfasst würden, anhand der TA Lärm zu beurteilen. (Rn. 12)

Die Auffassung der Begriffsbestimmung der Nr. 2.2 TA Lärm sei eine begrenzte Vorbelastung ausgehend von maximal zwölf WEA mit gleicher Schallenergie immanent, verletze die TA Lärm. (Rn. 13) Nr. 2.2 TA Lärm regele den Einwirkungsbereich einer Anlage abschließend. Spielräume für eine einzelfallbezogene Bestimmung bestünden nicht. Umfasst seien Flächen, in denen die von der Anlage ausgehenden Geräusche einen Beurteilungspegel verursachten, der weniger als 10 dB(A) unter dem maßgebenden Immissionsrichtwert liege oder Geräuschspitzen verursache, die den für deren Beurteilung maßgebenden Immissionsrichtwert erreichten. Die Begriffsbestimmung gelte nach der Systematik für Regel- und Sonderfallprüfung. Weitergehende Ausnahmen sehe die TA Lärm nicht vor. Der Einwirkungsbereich bestimme sich mithin unabhängig vom Vorhandensein von Vorbelastungen. Eine von der TA Lärm losgelöste Annahme eines erweiterten Einwirkungsbereichs komme nicht in Betracht. (Rn. 14) Schon der Wortlaut zeige keinen Bezug zur bestehenden Vorbelastung. Stattdessen sei davon auszugehen, dass der Normgeber außerhalb dieses Bereichs eine Zusatzbelastung unabhängig von der bestehenden Vorbelastung als irrelevant erachte. (Rn. 15) Dieses Verständnis füge sich in die Systematik der Regelfallprüfung ein. Danach sei selbst bei einer Überschreitung der maßgebenden Immissionsrichtwerte aufgrund der Vorbelastung im Einwirkungsbereich der Anlage ein von ihr ausgehender Immissionsbeitrag nach Nr. 3.2.1 Abs. 2 TA Lärm in der Regel als irrelevant anzusehen, wenn die von der zu beurteilenden Anlage ausgehende Zusatzbelastung (Nr. 2.4 Abs. 2 TA Lärm) die Immissionsrichtwerte am maßgeblichen Immissionsort um mindestens 6 dB(A) unterschreite. Erweise sich die Zusatzbelastung im Einwirkungsbereich als irrelevant, könne für schutzwürdige Gebiete außerhalb nichts anderes gelten. (Rn. 16)

Auch die vom OVG herangezogenen Hinweise der von der Umweltministerkonferenz getragenen Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz zur Auslegung der TA Lärm (LAI-Hinweise)[1] führten nicht zu einem Außerachtlassen von Nr. 2.2 TA Lärm oder einem Zugrundelegen anderer Schwellenwerte zur Begründung des Einwirkungsbereichs (z. B. des 15 dB(A)-Kriteriums, das DIN 45691 zur Geräuschkontingentierung zugrunde liege). Sie könnten die Bindungswirkung der TA Lärm nicht aufheben. Nr. 2.2 TA Lärm sehe keine einzelfallbezogene Betrachtung vor und ihre an genau bestimmte Dezibelwerte anknüpfende Festlegung von Beurteilungspegeln eröffne keine Bewertungsspielräume. Es gebe keinen rechtlichen Spielraum, nicht normative fachliche Stellungnahmen zur Begründung einer abweichenden Auslegung heranzuziehen. Anderes ergebe sich auch nicht daraus, dass die Auslegung normkonkretisierender Verwaltungsvorschriften besonders durch ihre Entstehungsgeschichte beeinflusst werde. Ein Wille des Normgebers, den Anwendungsbereich von Nr. 2.2 TA Lärm auf bestimmte Sachverhalte zu begrenzen sei nicht erkennbar. Er habe sich im Gegenteil gerade nicht für den im Entwurf vorgesehenen Schwellenwert von 15 dB(A) entschieden. (Rn. 17) Die LAI-Hinweise könnten auch nicht als Ausdruck eines gesicherten Erkenntnisfortschritts gewertet werden, der ein Abweichen von den Standards der TA Lärm rechtfertige. Die mathematisch-naturwissenschaftliche Begründung der LAI-Hinweise zu Nr. 2.2 TA Lärm sei nicht als Tatsachengrundlage einzuordnen, die den der TA Lärm zugrunde liegenden Einschätzungen, Bewertungen und Prognosen den Boden entzöge. Die 10 dB(A)-Grenze sei festgelegt worden, obwohl bei Erlass der TA Lärm bekannt gewesen sei, dass sie sich bei einer außergewöhnlich hohen Zahl einwirkender Anlagen als zu niedrig erweisen könne, um jeden Anstieg der Lärmwerte auszuschließen. (Rn. 18) Offen lies das BVerwG, ob Nr. 2.2 TA Lärm an verfassungsrechtliche Grenzen stoße, wenn im Einzelfall durch das Zusammenwirken von Vorbelastung und Zusatzbelastung an einem maßgeblichen Immissionsort eine gesundheitsgefährdende Gesamtbelästigung erreicht oder gesteigert werde. (Rn. 19)

Die Annahme des OVG, eine außerhalb ihres Einwirkungsbereichs durch die WEA hervorgerufene Zusatzbelastung rechtfertige wegen der dortigen Vorbelastung eine Sonderfallprüfung, verstoße gegen die TA Lärm (ebenso wie die ihr zugrundeliegende Auffassung der Begriffsbestimmung sei eine begrenzte Vorbelastung immanent). (Rn. 13) Eine solche sei wegen der Zusatzbelastung nicht durchzuführen, wenn an außerhalb des Einwirkungsbereichs liegenden Immissionspunkten die Immissionsrichtwerte bereits aufgrund der Vorbelastung überschritten würden. Die Annahme jedwede Zusatzbelastung sei hier unzulässig, sei rechtsfehlerhaft. (Rn. 20) Die Sonderfallprüfung setze in der Regelfallprüfung noch nicht berücksichtigte Umstände voraus. Komme die Regelfallprüfung zu dem Ergebnis, dass innerhalb des Einwirkungsbereichs einer zu genehmigenden Anlage die Zusatzbelastung, die den Immissionsrichtwert um mehr als 6 dB(A) unterschreite, irrelevant sei, obwohl die Immissionsrichtwerte aufgrund der Vorbelastung bereits überschritten würden, stehe nach der Entscheidung des Normgebers fest, dass die Anlage keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorrufe. Dieses Ergebnis müsse erst recht für Bereiche außerhalb des Einwirkungsbereichs gelten, die durch die Unterschreitung der Richtwerte von 10 dB(A) und mehr gekennzeichnet seien. Besondere Umstände i. S. v. Nr. 3.2.2 TA Lärm könnten sich bei einer als irrelevant anzusehenden Zusatzbelastung nicht aus einer Überschreitung der Immissionsrichtwerte an außerhalb des Einwirkungsbereichs

1 Siehe: Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI), LAI-Hinweise zur Auslegung der TA Lärm (Fragen und Antworten zur TA Lärm), UMK-Umlaufbeschluss 13/2023, v. 24.2.2023, S. 10. Danach betrachtet Nr. 2.2 TA Lärm nur den Regelfall. Ihr liege die Annahme zu Grunde, dass auf einen Immissionsort lediglich eine begrenzte Anzahl von Anlagen einwirke. So führten 12 Anlagen mit gleicher Schallenergie, deren Immissionsbeitrag um jeweils 10 dB(A) unter dem Immissionsrichtwert liege, zu einer Überschreitung desselben um 0,8 dB(A). In welchen Fällen von einer Anwendung der Nummer 2.2 abzusehen sei, hänge neben der Anzahl der Anlagen auch vom Ausmaß der Unterschreitung des Immissionsrichtwerts und der Schallenergie der relevanten Anlagen ab.

liegenden Immissionsorten ergeben, auch wenn diese dort zu einer Erhöhung der Immissionen führe. In diesem Fall seien Lärmschutzauflagen zugunsten von außerhalb des Einwirkungsbereichs liegenden Bereichen rechtswidrig. (Rn. 21)

Nach diesen Maßstäben seien die angefochtenen Nebenbestimmungen rechtswidrig. (Rn. 22) Der Senat konnte in der Sache entscheiden und hob sie auf.

Fazit

Das BVerwG bestätigt die bestehende Rechtsprechung zur Bindungswirkung der TA Lärm im gerichtlichen Verfahren und ihrer wie bei einer Rechtsnorm erfolgenden Auslegung. (Rn. 9) Es legt zudem den Ablauf von Regel- und Sonderfallprüfung mitsamt ihren Voraussetzungen sehr klar und verständlich dar.

Für die Praxis besonders bedeutsam und überraschend ist die Entscheidung zum Einwirkungsbereich gem. Nr. 2.2 TA Lärm. Wie das OVG Berlin Brandenburg gingen bisher auch andere Akteure davon aus, dass im Fall einer größeren Anzahl einwirkender Anlagen von der TA Lärm abzuweichen sei. So nahm beispielsweise das OVG Münster an, dass bei einer sehr großen Anzahl einwirkender Anlagen bzw. relevanter Vorbelastung, die auch außerhalb des Einwirkungsbereichs zu einer Pegelerhöhung und Überschreitung des Immissionsrichtwertes durch die Gesamtbelastung um mehr als 1 dB(A) und damit zu schädlichen Umwelteinwirkungen führen könnten, in gesetzeskonformer Anwendung der TA Lärm ein erweiterter Einwirkungsbereich zugrunde zu legen sei.[2] Auch in der juristischen Literatur ging man teilweise von einer Abweichungsmöglichkeit aus.[3] Mit den LAI-Hinweisen setzt sich das Urteil selbst auseinander. Der Senat hat dem nun eine Absage erteilt und Klarheit geschaffen.[4] Wiederholt betont das Gericht den abschließenden Charakter der TA Lärm: Zunächst allgemeiner (hinsichtlich der Zuordnung bestimmter Gebietsarten und Tageszeiten zu Immissionsrichtwerten und hinsichtlich des Verfahrens der Ermittlung und Beurteilung der Geräuschimmissionen[5]) und dann auch für den hier relevanten Fall der Bestimmung des Einwirkungsbereichs. (Rn. 10, 14) Es stellt klar, dass sich dieser unabhängig vom Vorhandensein von Vorbelastungen bestimmt. Eine von der TA Lärm losgelöste Annahme eines erweiterten Einwirkungsbereichs komme nicht in Betracht. (Rn. 14)

Systematisch gut nachvollziehbar erklärt der Senat, warum keine Sonderfallprüfung durchzuführen sei: Wenn die Regelfallprüfung im Einwirkungsbereich der zu genehmigenden Anlage zu dem Ergebnis komme, dass die Zusatzbelastung, die den maßgeblichen Immissionsrichtwert um mehr als 6 dB(A) unterschreitet, irrelevant sei, obwohl die Immissionsrichtwerte aufgrund der Vorbelastung bereits überschritten würden, stehe nach der Entscheidung des Normgebers fest, dass die Anlage keine schädlichen Umweltauswirkungen hervorrufe. Dieses Ergebnis müsse erst recht für Bereiche außerhalb des Einwirkungsbereichs gelten, die durch die Unterschreitung der Richtwerte von 10 dB(A) und mehr gekennzeichnet seien. (Rn. 20f.) Zu beachten ist allerdings erstens, dass der Senat für Fälle der gesundheitsgefährdenden Gesamtbelästigung offengelassen hat, ob Nr. 2.2 TA Lärm an verfassungsrechtliche Grenzen stößt und dabei zweitens auch noch die Wertung abgab, dass dies nahe liege. (Rn. 19)

Bemerkenswert ist auch die genaue Auseinandersetzung des Senats mit dem Teil der LAI-Hinweise, der sich mit dem Einwirkungsbereich auseinandersetzt. Da der Senat seine klare Gegenposition zu dem dort Ausgeführten deutlich gemacht hat, sollten sie angepasst werden. Sofern andere Vorschriften oder Hinweise entgegenstehen, sollten sie ebenfalls angepasst werden, um im Einklang mit der TA Lärm und der Rechtsprechung des Senats zu stehen. In Brandenburg gibt es bereits einen Erlass zur Umsetzung des Urteils.[6] Die neue Rechtsprechung wird zudem bei neu zu genehmigenden WEA zu berücksichtigen sein. Als Folgefrage stellt sich unter anderem, ob und wenn ja, wie sich die Rechtsprechung auf Bestandsanlagen auswirken kann.

2 OVG Münster, Urt. v. 6.9.2024 – 8 D 194/21.AK, Rn. 39, in Beschlüssen formulierte das OVG z.B. , dass dem - in gesetzeskonformer Anwendung der TA Lärm - durch die Zugrundelegung eines erweiterten Einwirkungsbereichs Rechnung zu tragen sein dürfte: Beschl. v. 17.6.2016 – 8 B 1018/15, Rn. 19, Beschl. v. 17.6.2016 – 8 B 1015/15, Rn. 17.

3 Feldhaus/Tegeder, in: TA Lärm, Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm, Sonderdruck aus Feldhaus, BImschR, 2014, Nr.2, Erläuterungen, III.2., Rn. 21, in neuerer Auflage schreiben Feldhaus/Tegeder/Schenk unter Bezug auf dieses Urteil, dass das BVerwG der Rechtsauffassung, „wonach bei gesetzeskonformer Auslegung abweichend vom Wortlaut auch Flächen außerhalb des Einwirkungsbereichs nach Nr. 2.2 in die immissionsschutzrechtliche Prüfung einzubeziehen“ seien, „eine Absage erstellt“ und sich unbefriedigender Weise nicht mit dem Vorrang des gesetzlichen Schutzzwecks nach § 5 Abs.1 Nr.1, § 22 Abs.1 Satz 1 BImschG auseinandergesetzt habe (siehe die Genannten in Feldhaus, BImschR, 235. AL, 2025, II., 2., Rn. 21); laut Hansmann liegt Nr. 2.2 TA Lärm die Annahme zugrunde, dass auf einen Immissionsort „nicht mehr als maximal zwölf Anlagen mit gleicher Schallenergie einwirken“. Er geht von einem weit zu fassenden Anlagenbegriff aus, ein Einwirken von zwölf derartig umfassenden Anlagen mit gleicher Schallenergie auf den maßgeblichen Immissionsort könne nur in atypischen Fällen angenommen werden, die stets gesondert zu betrachten seien: Hansmann in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 107. EL 2025, TA Lärm 2. Begriffsbestimmungen, Rn. 9 f.; Auch Pischke argumentiert gegen eine enge Auslegung von Nr.2.2 TA Lärm: Pischke, Der Einwirkungsbereich von gewerblichen Anlagen nach der TA Lärm, Erwiderung zu Olaf Reidt, UPR 2020, S. 376 f.

4 Hier bezog sich der Senat auf Reidt, Der Einwirkungsbereich von gewerblichen Anlagen nach der TA Lärm, UPR 2020, S. 41 ff. und als ähnliche Argumentation auf: Füßer/Kreut, NVwZ 2013, S. 1043.

5 Dies entsprach auch vorher schon der Rechtsprechung des BVerwG, siehe z.B. BVerwG, Urt. v. 29.8.2007 — 4 C 2.07, Rn. 12; BVerwG, Beschl. v. 25.2.2014 — 4 B 2.14, Rn. 4.

6 Ministerium für Land- und Ernährungswirtschaft, Umwelt und Verbraucherschutz des Landes Brandenburg, Umsetzung des Urteils des Bundesverwaltungsgerichts 7 C 4.24 vom 23. Januar 2025 (Betriebsbeschränkungen für Windenergieanlagen zum Lärmschutz — Bestimmung des Einwirkungsbereichs nach Nr. 2.2 TA Lärm) v. 10.4.2025, Gesch.Z.: MLUL-5-3342/9+294#190443/2025.

Der Volltext der Entscheidung kann kostenfrei im Internet abgerufen werden unter: https://www.bverwg.de/230125U7C4.24.0.

Diese Entscheidungsbesprechung ist im Rundbrief Windenergie und Recht 1/2025 erschienen.