
Begründung zur TA Lärm⁹⁸

Bundesratsdrucksache 254/98 S. 42, 43, 45 - 49

A. Allgemeines**1. Ziel und Erforderlichkeit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift**

Ziel der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift ist es, den zuständigen Behörden unter Beachtung des Standes der Rechts- und Verwaltungspraxis den heutigen Erkenntnissen entsprechende bundeseinheitliche Vorgaben für die immissionsschutzrechtliche Beurteilung von Anlagenlärm an die Hand zu geben. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift soll auf diese Weise sowohl den erforderlichen Schutz der Nachbarschaft und der Allgemeinheit vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Anlagengeräusche sicherstellen, als auch zu Rechts- und Investitionssicherheit sowie zur Verfahrensbeschleunigung in diesem Bereich beitragen.

Nach § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) sind genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, daß schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können und Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen getroffen wird, insbesondere durch die dem Stand der Technik entsprechenden Maßnahmen zur Immissionsbegrenzung. Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen sind nach § 22 Abs. 1 Nr. 1 und 2 BImSchG so zu errichten und zu betreiben, daß schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind, und nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden.

Bundesrechtliche Konkretisierungen dieser Anforderungen im Hinblick auf den Lärmschutz existieren bisher für genehmigungsbedürftige Anlagen in Form der noch auf der Gewerbeordnung basierenden, jedoch nach § 66 Abs. 2 BImSchG übergeleiteten "Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm" vom 16. Juli 1968 (Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 137 vom 16. Juli 1968). Für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gibt es bundesrechtliche Vorgaben bisher nur in Teilbereichen, nämlich für Sportanlagen in der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) und für Baustellen in der ebenfalls nach § 66 Abs. 2 BImSchG übergeleiteten "Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm - Geräuschimmissionen -" vom 19. August 1970 (Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 160 vom 1. September 1970). Für den übrigen Bereich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, der vom Handwerksbetrieb bis zu großen, aber immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftigen Industrieanlagen reicht,

werden in der Rechts- und Verwaltungspraxis teilweise die Regelungen der TA Lärm von 1968 entsprechend herangezogen; teilweise beruht die Rechts- und Verwaltungspraxis auf der Anwendung von landesrechtlichen Regelungen, von Empfehlungen des Länderausschusses für Immissionsschutz (LAI) sowie von nichtstaatlichen Regelwerken wie VDI-Richtlinien oder DIN-Normen. Zur Komplexität der Situation trägt ferner bei, daß die Regelungen der TA Lärm von 1968 wegen ihres Bezugs zur Gewerbeordnung zum Teil von den Anforderungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes abweichen und darüber hinaus im Hinblick auf die verwendeten Beurteilungsverfahren zunehmend nicht mehr den heutigen Erkenntnisse entsprechen, so daß es vermehrt auch in solchen Bereichen, in denen die TA Lärm von 1968 angewendet wird, zusätzlicher Entscheidungen und Konkretisierungen bedarf. Der LAI hat sich deshalb im Jahr 1995 veranlaßt gesehen, eine "[Musterverwaltungsvorschrift zur Ermittlung, Beurteilung und Verminderung von Geräuschimmissionen](#)" zu erarbeiten, die jedoch ihrerseits bisher nur uneinheitlich in die Rechts- und Verwaltungspraxis eingegangen ist. Aufgrund dieser Umstände ist die Beurteilung von Anlagenlärm zunehmend von einer Rechtsunsicherheit geprägt, die angesichts der erfahrungsgemäß großen Bedeutung des Lärmaspekts für die örtliche Akzeptanz und Standortsicherheit von Gewerbe- und Industriebetrieben gravierende nachteilige Auswirkungen auf die Dauer von Genehmigungsverfahren und auf die Beurteilung der Investitionssicherheit durch mögliche Investoren haben kann:

Die vorliegende Verwaltungsvorschrift soll dieser Rechtsunsicherheit soweit wie angesichts der Vielfalt der zu beurteilenden Sachverhalte möglich entgegenwirken. Sie ersetzt die TA Lärm von 1968 im Hinblick auf deren originären Regelungsbereich (genehmigungsbedürftige Anlagen) und erfaßt zugleich im Sinne eines "Gesamtkonzepts Gewerbelärm" im Rahmen des durch ein allgemeines Beurteilungsverfahren sinnvoll Regelbaren den bisher bundesrechtlich nicht konkretisierten Bereich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Inhaltlich orientiert sie sich an dem Stand der Rechts- und Verwaltungspraxis, wie er durch das Zusammenwirken der verschiedenen bisher herangezogenen Regelungen erreicht worden ist. Ihre Anwendung wird daher gegenüber der bisherigen Praxis im Regelfall nicht zu Änderungen der Beurteilungsergebnisse führen, die Transparenz, Schnelligkeit und Vorhersehbarkeit der Beurteilung jedoch wesentlich verbessern. Sie kommt damit den insoweit gleichgerichteten Interessen der betroffenen Nachbarschaft, der Wirtschaft und der Verwaltung entgegen.

...

B. Inhaltliche Grundlinien

I. Immissionsrichtwertkonzept

Die neue Allgemeine Verwaltungsvorschrift übernimmt das bewährte Immissionsrichtwertkonzept der TA Lärm von 1968. Bei den in ihrer Nummer [6](#) festgelegten "Immissionsrichtwerten" handelt es sich also nicht etwa um strikte Grenzwerte, die eindeutig, doppelseitigwirkend die Grenze der schädlichen Umwelteinwirkung durch Lärm markieren, sondern um Richtwerte für den Regelfall, deren Ermittlung hinsichtlich einiger Faktoren bereits wertende Entscheidungen voraussetzt, und von denen darüber hinaus bei Vorliegen besonderer Umstände des Einzelfalls im Rahmen einer Sonderfallprüfung (Nr. [3.2.2](#)) abgewichen werden darf. Dieses Konzept hat sich in der Praxis der Beurteilung von Anlagenlärm bewährt. Denn die Frage, ab wann eine Lärmbelastung die Grenze einer schädlichen Umwelteinwirkung überschreitet, d.h. insbesondere eine erhebliche, nach Art, Ausmaß oder Dauer unzumutbare Belästigung darstellt, hängt von einer derartigen Vielzahl von - teilweise subjektiven - Faktoren ab, daß eine Objektivierung anhand von Messungen, Berechnungen und Werten nur eingeschränkt möglich ist. Die Aussagekraft derartiger Beurteilungsverfahren ist grundsätzlich auf diejenigen Faktoren beschränkt, die von ihnen erfaßt werden. Durch die Verfeinerung der entsprechenden Methoden ist es möglich, die Aussagekraft zu erhöhen und zu erreichen, daß zumindest für die Beurteilung der in der Praxis auftretenden Standardsituationen ein verlässlicher Maßstab bereitgestellt werden kann. Dies ist das Hauptanliegen der Neuregelung. Es wird jedoch stets einen Restbestand an Situationen geben, für die die letztlich entscheidende Beurteilung vom Ergebnis der standardisierten Betrachtung abweicht, weil im Einzelfall wesentliche, in der Regelfallprüfung nicht berücksichtigte Faktoren hinzutreten. Für diese Situationen gibt die Allgemeine Verwaltungsvorschrift den Vollzugsbehörden durch die Regelung zur ergänzenden Prüfung im Sonderfall Aufgreif und Entscheidungskriterien an die Hand, die den Prüfungsprozeß strukturieren; das Ergebnis selbst kann jedoch nur einzelfallbezogen ermittelt werden.

Die in Nummer [6](#) festgelegten, nach Gebietskategorien gestaffelten Immissionsrichtwerte entsprechen inhaltlich denen der TA Lärm von 1968, wobei entsprechend dem Stand der hierzu entwickelten Verwaltungspraxis bei der Bezeichnung der Gebietskategorien in Nummer [6.1](#) Buchstaben a bis d eine unmittelbare Anknüpfung an die Gebietstypen der Baunutzungsverordnung erfolgt. Die unter Nummer [6.1](#) Buchstabe e aufgeführten "Gebiete für ausschließliche

Wohnnutzung" umfassen die Gebiete nach § 3 der Baunutzungsverordnung (Reine Wohngebiete). Die allgemeinere Umschreibung trägt Überlegungen Rechnung, im Rahmen einer Novelle der Baunutzungsverordnung die gesonderte Gebietskategorie "Reines Wohngebiet" fortfallen zu lassen. Sie soll sicherstellen, daß die Immissionsrichtwerte nach Nummer 6.1 Buchstabe e auch im Falle einer derartigen Rechtsänderung sowohl für bestehende Reine Wohngebiete als auch für nach künftigen Recht von den Gemeinden festgesetzte Gebiete mit entsprechender Schutzwürdigkeit anzuwenden sind.

II. Einbeziehung der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen

Anders als die TA Lärm von 1968 bezieht die neue Allgemeine Verwaltungsvorschrift auch den großen Bereich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen in ihren Anwendungsbereich ein. Die nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen bilden fachlich und im Verwaltungsvollzug den Schwerpunkt der Gewerbelärmproblematik. Zugleich ist hier wegen des bisher weitgehenden Fehlens verbindlicher Vorgaben zur Konkretisierung der Anforderungen das Bedürfnis nach der Schaffung von Rechtssicherheit besonders groß Wegen der Unterschiede in der Ausgestaltung der immissionsschutzrechtlichen Grundpflichten in § 5 Abs. 1 BImSchG einerseits und § 22 Abs. 1 BImSchG andererseits sowie der grundlegend unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen können die für genehmigungsbedürftige Anlagen entwickelten Regelungen im Bereich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen allerdings nur in modifizierter, insbesondere vereinfachter Form übernommen werden. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift trägt dem durch entsprechend differenzierte Regelungen in den Nummern 3 bis 5 Rechnung.

Angesichts der großen Vielfalt und Unterschiedlichkeit der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen, die die gesamte Bandbreite wirtschaftlicher Betätigung vom Automobilwerk bis zur Bäckerei umfassen, sind die Grenzen einer einheitlichen Konkretisierung der Lärmschutzanforderungen besonders deutlich. Nach den Erfahrungen der Rechts- und Verwaltungspraxis gibt es hier insbesondere ganze Anlagen- bzw. Tätigkeitsbereiche, in denen die standardisierten Beurteilungsverfahren für den Regelfall wegen besonderer Charakteristika dieser Bereiche regelmäßig nicht zu einem brauchbaren Ergebnis führen, oder bei denen regelmäßig spezielle Rechtsvorschriften auf Bundes-, Landes- oder Gemeindeebene zu beachten sind. In der Nummer 1 der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift sind daher eine Reihe von Anlagen vollständig aus dem Anwendungsbereich der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift ausgenommen. Da die

gesetzlichen Grundpflichten auch für diese Anlagen bestehen, bedeutet dies nicht, daß bei diesen Anlagen keine Lärmschutzanforderung einzuhalten wären; vielmehr wird lediglich klargestellt, daß die Beurteilungsmaßstäbe der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift für sie nicht passen. Der Aufstellung des Ausnahmekatalogs liegt ein strenger Maßstab zugrunde. In der Regel wird es möglich sein, auch bei schwierigen Sachlagen durch das in der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift vorgesehene System von Prüfung im Regelfall und ergänzender Prüfung im Sonderfall zu zutreffenden Ergebnissen zu kommen, so daß eine Ausnahme von dem Anwendungsbereich nicht erforderlich und im Sinne des mit der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift verfolgten Ziels der Schaffung von Rechts- und Verfahrenssicherheit kontraproduktiv wäre. So sind insbesondere Gesichtspunkte der besonderen Standortbezogenheit, wie sie etwa manche Betriebe der Natursteinindustrie prägen, oder der Saisonabhängigkeit, wie sie etwa den Kampagnebetrieben der Lebensmittelindustrie eigen sind, durch die Regelungen zur Sonderfallprüfung ausdrücklich erfaßt.

III. Akzeptorbezogener Ansatz

Bei der Beurteilung, ob von einer Anlage eine schädliche Umwelteinwirkung im Sinne der §§ 5, 22 BImSchG ausgeht, ist darauf abzustellen, ob die Anlage kausal zu einer als schädliche Umwelteinwirkung zu qualifizierenden Gesamtmission am maßgeblichen Einwirkungsort beiträgt. Entscheidend ist also die Gesamtmission, der der Akzeptor ausgesetzt ist, auch wenn sie sich aus Immissionsbeiträgen mehrerer Anlagen zusammensetzt, die für sich betrachtet die Grenze der schädlichen Umwelteinwirkung nicht überschreiten. Die Anwendung dieses Grundsatzes auch auf Lärmimmissionen war lange Zeit umstritten, zumal die TA Lärm von 1968 von ihrem Wortlaut her lediglich auf die von der zu beurteilenden Anlage herrührenden Immissionen abstellte. In der Rechts- und Verwaltungspraxis hat sich jedoch inzwischen die Auffassung durchgesetzt, daß dem Lärm insoweit keine Sonderrolle zukommt. Es wurden dementsprechend Beurteilungsansätze entwickelt, um die in der TA Lärm von 1968 enthaltenen Immissionsrichtwerte in akzeptorbezogener, auf die Gesamtbelastung abstellender Weise anzuwenden. Dem trägt die neue Allgemeine Verwaltungsvorschrift durch die Übernahme eines ausdrücklich akzeptorbezogenen Regelungsansatzes Rechnung.

Allerdings läßt sich in einer auf die Vorgabe einheitlicher Beurteilungsverfahren abzielenden Verwaltungsvorschrift zur Lärmbeurteilung der Akzeptorbezug aus rechtlichen, fachlichen und verfahrensokonomischen Gründen nicht vollständig, sondern lediglich annäherungsweise verwirklichen. Bestimmte Beiträge zur

Gesamtimmission, insbesondere der Verkehrs- und Sportanlagenlärm, sind durch spezielle Rechtsvorschriften ohne Berücksichtigung anderer Immissionsbeiträge geregelt oder aus dem Anwendungsbereich der anlagenbezogenen Vorschriften des Bundes-Immissionsschutzgesetzes ausgenommen. Für die Kumulation sehr verschiedenartiger Geräusche bestehen in weiten Bereichen noch keine geeigneten fachlichen Grundlagen. Auch wo eine Beurteilung der Gesamtimmission sinnvollerweise durchgeführt werden kann, ist sie häufig mit einem erheblichen Aufwand verbunden, der dem Ziel der Verfahrensvereinfachung insbesondere im Bereich der nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen entgegenläuft. Die Allgemeine Verwaltungsvorschrift stellt unter Beachtung dieser Rahmenbedingungen und der in der Praxis mit der Durchsetzung des Akzeptorbezugs gemachten Erfahrungen ein Beurteilungsverfahren zur Verfügung, das die Vollzugsbehörden im Regelfall in die Lage versetzt, die gesetzlichen Anforderungen effektiv umzusetzen. Gleichwohl wird sich auch in diesem Zusammenhang das endgültige Ergebnis in manchen Fällen erst im Rahmen der Sonderfallprüfung ermitteln lassen.

Die Konzeption der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Akzeptorbezug differenziert im Hinblick auf die unterschiedlichen verfahrensrechtlichen Rahmenbedingungen zwischen genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen. Bei der Prüfung der Lärmschutzanforderungen im immissionsschutzrechtlichen Genehmigungsverfahren ist eine umfassende Berücksichtigung der Vorbelastung durch alle Anlagen möglich und vorgesehen, die dieser Allgemeinen Verwaltungsvorschrift unterfallen. Dies kann im Einzelfall zu situationsbedingt verschärften Lärmschutzanforderungen an die zu prüfende Anlage führen. Dem steht andererseits im Hinblick auf spätere Änderungen der Vorbelastung (z.B. durch hinzukommende Anlagen) ein im einzelnen in Nummer [5.1](#) geregelter Bestandsschutz gegenüber, wonach aufgrund derartiger Vorbelastungsänderungen erst ab einer Schwelle von 5 dB(A) durch nachträgliche Anordnungen nach § [17](#) BImSchG in den genehmigten Bestand der Anlage eingegriffen werden darf. Bei den nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen dagegen sieht die Allgemeine Verwaltungsvorschrift in Nummer [4.2](#) zunächst lediglich eine vereinfachte Regelfallprüfung im Rahmen der immissionsschutzrechtlichen Mitprüfung bei anderweitigen, insbesondere bauordnungsrechtlichen behördlichen Entscheidungen vor, die grundsätzlich auf einer anlagenbezogenen Betrachtung beruht. Dafür besteht für eine Durchsetzung der akzeptorbezogenen Anforderungen des BImSchG durch Anordnungen im Einzelfall nach Nummer [5.2](#) der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift keine der Regelung bei den genehmigungsbedürftigen Anlagen entsprechende Eingriffsschwelle. Der verfahrensmäßigen Erleichterung bei

der immissionsschutz-rechtlichen Mitprüfung im anfänglichen Verfahren steht somit aus Sicht des Betreibers eine erhöhte Gefahr nachträglicher Anforderungen gegenüber, wobei die entsprechenden Maßnahmen allerdings nicht zwingend nur ihn selber, sondern ebenso auch oder nur die anderen Verursacher treffen können und erfahrungsgemäß nur in seltenen Fällen erforderlich sind. Zu der genehmigungsbedürftige und nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gleichermaßen betreffenden Problematik der richtigen Auswahl zwischen mehreren für nachträgliche Maßnahmen in Betracht kommenden Betreibern enthält die Allgemeine Verwaltungsvorschrift in Nummer [5.3](#) unter Berücksichtigung der insbesondere im Allgemeinen Polizeirecht zur Frage des Auswahlermessens bei Störmehrheit entwickelten Grundsätze nähere Hinweise. Eine hervorgehobene Bedeutung wird dabei dem Bestehen oder der Entwicklung von Lärminderungsplänen nach § [47a](#) BImSchG zugewiesen.

IV. Aktualisierung des Beurteilungsverfahrens

Die in der TA Lärm von 1968 angegebenen Beurteilungsverfahren sind in der Zwischenzeit fachlich weiterentwickelt worden. Diese Fortentwicklung äußert sich insbesondere in einer Vielzahl seitdem erschienener nichtstaatlicher Regelwerke, insbesondere VDI-Richtlinien und DIN-Normen in diesem Bereich. Die Rechts- und Verwaltungspraxis ist auf diese Entwicklung eingegangen und wendet die TA Lärm von 1968 in entsprechend modifizierter Form an, wobei in den Einzelheiten Uneinheitlichkeiten bestehen. Die neue Allgemeine Verwaltungsvorschrift trägt dem Rechnung, indem sie unter Berücksichtigung dieser Praxis ein gegenüber der TA Lärm von 1968 wesentlich verfeinertes, aktualisiertes Beurteilungsverfahren vorsieht. Soweit dies ohne Beeinträchtigung der Verständlichkeit möglich erscheint, wird dabei unmittelbar auf die entsprechenden, in der Praxis eingeführten Regelwerke verwiesen. Soweit die genannten Regelwerke Optionen offenlassen, enthält die Allgemeine Verwaltungsvorschrift Entscheidungshilfen, die darauf abzielen, das Verfahren trotz seiner gegenüber der TA Lärm von 1968 erhöhten Komplexität möglichst einfach und vollzugsfreundlich zu gestalten.