

LAI-Hinweise (Interimsverfahren) Schallimmissionsschutz bei Windkraftanlagen

Revision 5
Berlin, März 2019

LAI-Hinweise zum Thema Schallprognoseverfahren

Die Hinweise der LAI zum Thema Schallprognoseverfahren stellen eine Empfehlung der Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) dar. Zur Genehmigung einer Windenergieanlage (WEA) ist auf Grundlage des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) und insbesondere der TA Lärm¹ von der zuständigen Immissionsschutzbehörde zu überprüfen, ob die Anforderungen des Immissionsschutzrechts eingehalten werden. In den Hinweisen werden die Anforderungen der TA Lärm an die Durchführung von Immissionsprognosen im Rahmen des Betriebs von WEA durch eine vorläufige Anpassung des Prognosemodells verändert. Beschrieben sind die Ermittlung von Eingangsdaten sowie die Prognose selbst. Weiterhin werden Empfehlungen für Nebenbestimmungen der Genehmigung und die Durchführung von Emissions- und Immissionsmessungen gegeben. Die LAI hat diese Hinweise am 5./6. September 2017 beschlossen und anschließend der Umweltministerkonferenz (UMK) vorgelegt. Die überarbeiteten Hinweise wurden auf der Sitzung der UMK im November 2017 zur Kenntnis genommen. Die Hinweise sind auf der Website der LAI veröffentlicht.²

Durch die Hinweise der LAI hat sich an der tatsächlichen Lautstärke der bestehenden Anlagen und den einzuhaltenden Werten gemäß TA Lärm nichts geändert. Die Anlagen werden entsprechend der bestehenden BImSchG-Genehmigungen betrieben. Es findet lediglich eine Anpassung zur Ermittlung der Schallausbreitung statt.

Was wurde in den LAI-Hinweisen geändert?

Kernpunkt der nunmehr veröffentlichten LAI-Hinweise ist das sogenannte Interimsverfahren zur Schallausbreitungsberechnung. Bisher wurde die für die Genehmigung erforderliche Schallausbreitungsberechnung gem. Nr. A 2 der TA Lärm bundesweit nach dem alternativen Verfahren der DIN ISO 9613-2 durchgeführt. Die DIN ISO 9613-2 bezieht sich vorrangig allerdings auf die Berechnung der Schallausbreitung bei bodennahen Quellen. An einer Verbesserung des Verfahrens zur Schallausbreitung wird schon seit vielen Jahren ergebnislos gearbeitet. So hat bereits der DIN/VDI-Normausschuss Akustik, Lärminderung und Schwingungstechnik (NALS) 2015 eine "Dokumentation zur Schallausbreitung" veröffentlicht.³ Diese Dokumentation hat kein Normsetzungsverfahren durchlaufen und hat daher nicht den Status einer DIN- oder VDI-Norm. Sie stellt lediglich eine Mitteilung des NALS dar.

Das sogenannte Interimsverfahren nähert sich dem kritischen Aspekt der Schallausbreitung bei höheren Quellen an und stellt im Wesentlichen auf eine Vernachlässigung der Bodendämpfung sowie eine frequenzabhängige Berechnung ab. Nach Ansicht der LAI stellt es eine „vorläufige Anpassung des Prognosemodells auf Basis neuerer Erkenntnisse“⁴ dar und auch der NALS spricht in seiner Dokumentation von einer „Übergangslösung“.⁵

¹ 6. Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundesimmissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm)
http://www.verwaltungsvorschriften-im-internet.de/bsvwwvbund_26081998_IG19980826.htm

² https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/20171201-top09_1_anlage_lai_hinweise_wka_stand_2016_06_30_veroeffentlicht_2_1512116255.pdf

³ NALS: Dokumentation zu Schallausbreitung: Interimsverfahren zur Prognose der Geräuschimmissionen von Windkraftanlagen – Fassung 2015.05.1

⁴ Hinweise zum Schallimmissionsschutz von Windkraftanlagen (WKA) vom 30.6.2016 (S. 1)

⁵ NALS: Dokumentation zu Schallausbreitung: Interimsverfahren zur Prognose der Geräuschimmissionen von Windkraftanlagen – Fassung 2015.05.1, S. 5

Was bedeutet das für die Bundesländer?

Die LAI-Hinweise sind keine rechtsverbindlichen Regelungen, sondern stellen eine Empfehlung dar. Es bleibt den Bundesländern überlassen, entsprechende Erlasse zur Anwendbarkeit des Interimsverfahrens zu veröffentlichen oder ihre länderspezifischen Empfehlungen anzupassen. In nunmehr zehn Bundesländern wurden entsprechende Anweisungen der Umweltministerien an die Genehmigungsbehörden zur Anwendung des Interimsverfahrens veröffentlicht:

Hamburg 20.11.2017

Hessen, 22.11.2017

Sachsen-Anhalt, 23.11.2017

Thüringen, 23.11.2017

NRW, 29.11.2017

Brandenburg, 16.01.2019

Baden-Württemberg, 22.12.2017

Mecklenburg-Vorpommern, 10.01.2018

Schleswig-Holstein, 31.01.2018

Bayern, 22.02.2018

Rheinland-Pfalz, 23.07.2018

Niedersachsen, 06.02.2019.⁶

Was bedeuten die Anwendungserlasse der Länder?

Die Anwendungserlasse der Länder sind allein bindend für die ausführenden Genehmigungsbehörden. Die Rechtsprechung ist nicht gebunden an diese Erlasse. Die Behörden müssen daher in den entsprechenden Bundesländern zunächst die Erlasse umsetzen und das Interimsverfahren entsprechend den Regelungen in den Erlassen anwenden. Ob dieses Vorgehen rechtlich Bestand haben wird, lässt sich erst mit Sicherheit feststellen, wenn die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hierzu explizit und mehrheitlich entschieden hat.

Was sagt die Rechtsprechung bisher?

Die Betrachtung der Rechtsprechung ist für die Beurteilung des Interimsverfahrens von Bedeutung, da es entscheidend auf die Frage ankommt, ob das Interimsverfahren als **gesicherter Erkenntnisfortschritt** anzusehen ist, der eine Abweichung von der TA Lärm, welche auf die DIN ISO 9613-2 und damit auf das „alte“ Prognosemodell verweist, rechtfertigt: Der TA Lärm kommt, soweit sie für Geräusche den unbestimmten Rechtsbegriff der „schädlichen Umwelteinwirkungen“ aus dem Bundesimmissionsschutzgesetz konkretisiert, eine im gerichtlichen Verfahren zu beachtende Bindungswirkung zu.⁷ Die Bindungswirkung der TA Lärm einschließlich der DIN ISO 9613-2 entfällt nur dann, wenn die in der TA Lärm enthaltenen Aussagen durch **gesicherte Erkenntnisfortschritte** in Wissenschaft (und Technik) überholt sind und sie deshalb den gesetzlichen Anforderungen nicht mehr gerecht werden.⁸ Vielmehr ist entscheidend, ob die Bundesregierung als Vorschriftengeber bei einer neuen Wertung auch unter Berücksichtigung ihres Entscheidungsspielraums zu einem anderen Ergebnis kommen müsste⁹.

Diese Beurteilung erfolgt nicht durch die LAI oder die Ministerien der einzelnen Bundesländer, sondern durch die Rechtsprechung.

⁶ Auf Anfrage senden wir Ihnen die entsprechenden Erlasse gern per E-Mail zu.

⁷ BVerwG, Urteil vom 29. November 2012 - 4 C 8/11 - BVerwGE 145, 145 ff.

⁸ vgl. BVerwG, Beschluss vom 31. März 1996 - 7 B 164/95 - UPR 1996, 306

⁹ Landmann/Rohmer, vgl. auch VG Arnberg, U.v. 17.10.2017 - 4 K 2130/16

Die explizite oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung hat vor dem LAI-Beschluss weder das Interimsverfahren des NALS noch die LAI-Hinweise im Entwurf von 2016 als im rechtlichen Sinne ausreichend gesicherten Erkenntnisfortschritt anerkannt, der es rechtfertigen würde, von der TA Lärm als normkonkretisierende Verwaltungsvorschrift – an die Gerichte und Behörden gebunden sind – abzuweichen. Bisher gibt es keine einheitliche Rechtsprechung nach Beschlussfassung der LAI im September 2017 zu der Frage der Anwendbarkeit des Interimsverfahrens. Die nachfolgende Tabelle¹⁰ gibt einen Überblick über die (wichtigsten) seither ergangenen Entscheidungen:

	Anwendbarkeit der TA i.V.m. DIN ISO 9613-2	Anwendbarkeit der LAI-Hinweise offengelassen	Anwendbarkeit der LAI-Hinweise bestätigt
VG Düsseldorf, Beschl. v. 25.09.2017, 28 L 3809/17 ¹¹			X
VG Münster, Beschl. v. 27.09.2017, 10 L 1324/17	X		
OVG Koblenz, Beschl. v. 17.10.2017, 8 B 11345/17	X		
VG Arnsberg, Urt. v. 17.10.2017, 4 K 2130/16	X		
OVG Münster, Beschl. v. 23.10.2017, 8 B 565/17		X	
OVG Saarlouis, Beschl. v. 03.11.2017, 2 B 573/17	X		
OVG Saarlouis, Beschl. v. 03.11.2017, 2 B 584/17	X		
OVG Münster, Beschl. v. 21.11.2017, 8 B 935/17		X	
OVG Münster, Beschl. v. 29.11.2017, 8 B 663/17		X	
VGH Mannheim, Beschl. v. 25.01.2018, 10 S 1681/17			X
OVG Münster, Beschl. v. 30.01.2018, 8 B 1060/17		X	
OVG Lüneburg, Beschl. v. 08.02.2018, 12 ME 7/18		X	
VG Lüneburg, Beschl. v. 19.02.2018, 2 B 153/17	X		
VGH Mannheim, Beschl. v. 23.04.2018, 10 S2372/17			X
VG Trier, Urt. v. 14.03.2018, 9 K 10029/17.TR	X		
VG Darmstadt, Beschl. v. 29.03.2018, 6 L 3548/17.DA			X
VGH München, Beschl. v. 07.05.2018, 22 ZB 17.2088		X	
VGH Mannheim, Beschl. v. 19.6.2018, 10 S 186/18		X	X
VG Kassel, Urt. v. 26.06.2018, 7 K 331/15.KS			
Hessischer VGH, Beschl. v. 06.11.2018, 9 B 756/18	X		
OVG Rheinland-Pfalz, Urt. 20.09.2018, A 11958/17	X		

Tabelle 1 Übersicht über Gerichtsentscheidungen zur Anwendbarkeit Interimsverfahren seit 2017 ohne Anspruch auf Vollständigkeit

¹⁰ Die Rechtsprechung finden Sie online. Bei Rückfragen kontaktieren Sie gern die BWE - Geschäftsstelle.

¹¹ Der Beschluss des VG Düsseldorf vom 25.09.2017 wurde auf Antrag des Vorhabenträgers durch einen Änderungsbeschluss angepasst, nachdem die Schallprognose noch einmal nach dem Interimsverfahren berechnet. Auch nach dem Interimsverfahren ergab sich keine Abweichung zu den Immissionsrichtwerten. Hiergegen hat der Kläger Beschwerde eingelegt. Das OVG Münster hat die Beschwerde zurückgewiesen.

Trotz des Urteils des OVG Rheinland-Pfalz bleibt weiterhin abzuwarten, wie die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung außerhalb von Eilverfahrens in expliziten Urteilen hierzu entscheidet und ob sich hier eine einheitliche Rechtsprechung einstellt.

Denn beim Eilverfahren handelt es sich um ein summarisches Verfahren, in dem das Verwaltungsgericht wegen der Eilbedürftigkeit der Sache keine abschließende Prüfung der Sach- und Rechtslage vornimmt. Daher entscheidet das Verwaltungsgericht im Eilverfahren lediglich auf Grund einer überschlägigen Würdigung der Sach- und Rechtslage.

Was bedeutet das für Anlagenplaner und Anlagenbetreiber?

- **Anlagen in laufenden Genehmigungsverfahren / neue Genehmigungsanträge**

In den laufenden Genehmigungsverfahren werden die zuständigen Behörden die Anwendung des in den LAI-Hinweisen festgelegten neuen Prognoseverfahrens verlangen, jedenfalls sofern im entsprechenden Bundesland ein Anwendungserlass vorliegt. Ob die Rechtsprechung dieses Vorgehen für rechtmäßig erklären wird, steht nicht fest.

Im Vergleich zum bisher angewendeten Verfahren können sich höhere oder auch niedrigere Prognosewerte ergeben. Eine pauschale Aussage für die Ergebnisse zukünftiger Schallprognosen kann allerdings nicht getroffen werden, da unterschiedlich wirksame Kenngrößen wie Standort (Zusatzbelastung), Vorbelastungssituation, Anlagentyp und Entfernung zum Immissionsort einfließen. Unabhängig von der Anlagenzahl kann sich durch die Nichtberücksichtigung der Bodendämpfung eine Abweichung von max. 4,8 dB(A) als „worst case“ ergeben. Positiv für den Anlagenbetreiber wirken jedenfalls die Verringerung der Prognoseunsicherheit von 1,5 auf 1,0 dB(A) und die frequenzselektive Berechnung, die das Interimsverfahren vorsieht.¹²

- **Anlagen in laufenden Gerichtsprozessen/ Nachbarwidersprüchen/Nachbarschaftsklagen**

Nach überwiegender Auffassung ist das Interimsverfahren nicht nachträglich im gerichtlichen Verfahren anzuwenden. Das VG Arnsberg führt hierzu überzeugend aus, dass die Einführung des Interimsverfahrens – soweit dies zu bejahen ist – eine Änderung der Sach- und Rechtslage darstellt, die dem Genehmigungsinhaber nicht zum Nachteil gereichen darf. Eine richtungweisende, belastbare, oberverwaltungsgerichtliche Entscheidung steht aber nach wie vor aus.

Bislang konnte die Frage offengelassen werden, weil Nachberechnungen jeweils ergeben haben, dass der Immissionsrichtwert auch unter Zugrundelegung des Interimsverfahrens eingehalten wird.

Nach Abschluss des Genehmigungsverfahrens kann die Immissionsschutzbehörde keine Berechnung nach Interimsverfahren mehr nachfordern.

- **Bestandsanlagen**

Bei der Änderung des Prognoseverfahrens geht es um die Voraussage zu erwartender Schallimmissionen bzw. die Berechnung der Schallausbreitung. Emissionen von Bestandsanlagen werden allerdings in die Bewertung der Vorbelastung einbezogen. Dabei ist der bei der Genehmigung festgelegte zulässige Schalleistungspegel zu verwenden.

Allerdings kann bei Bestandsanlagen u.U. (unabhängig von der Verfahrensänderung) eine Nachvermessung angeordnet werden zur Klärung, ob die Anlagen die Richtwerte der TA Lärm einhalten. Das ist schon heute oft Teil der Genehmigungen. Enthält die Genehmigung keine solche (bestandskräftige) Nebenbestimmung, kommt unter gesetzlich eng geregelten Voraussetzungen auch auf Basis des BImSchG eine Anordnung zur nachträglichen Messung bzw. Ausbreitungsberechnung in Betracht. Die Kosten hierfür trägt grundsätzlich der Betreiber.

Wenn eine Nachmessung in Form einer Immissions- oder Emissionsmessung mit Schallausbreitungsberechnung ergibt, dass Richtwerte überschritten werden, kann eine nachträgliche Anordnung erfolgen. Dabei ist es problematisch, dass die Messung von Schall bzw. die Sondierung einer bestimmten Schallquelle in weiteren Entfernungen am Immissionsort schwierig ist.

¹² Anders ist dies in Schleswig-Holstein. Hier wird bereits seit 2009 kein Aufschlag in der Prognoseberechnung mehr vorgenommen, so dass das Schleswig-Holsteinische Verwaltungsgericht am 22.01.2009 (12 A 19/08) urteilte, dass eine vorsorgliche Beaufschlagung errechneter Immissionsrichtwerte wegen Prognoseunsicherheiten eines Lärmgutachtens mit den verbindlichen Vorgaben der TA Lärm nicht vereinbar ist.

Der Inhaber einer immissionsschutzrechtlichen Genehmigung ist gemäß § 28 BImSchG nicht vor einer nachträglichen Änderung geschützt. Dabei muss die Voraussetzung der Verhältnismäßigkeit gegeben sein, was üblicherweise durch Behörden und Gerichte ausgelegt wird. Eine Handlungspflicht für die Behörde entsteht beispielsweise, wenn erhebliche schädliche Umwelteinwirkungen in der Nachbarschaft zu befürchten sind. Nachträgliche Änderungen können in Bezug auf Schallimmissionen und WEA bspw. die Änderungen der Betriebsweise oder andere Maßnahmen zur Schallimmissionsreduzierung umfassen. In Schleswig-Holstein und Hessen haben sich die Landesministerien dazu entschieden ein Überwachungskonzept zu erstellen, um Bestandsanlagen zu überprüfen:

Nach dem Konzept in **Schleswig-Holstein** soll systematisch und unabhängig von einzelnen Beschwerden eine Überprüfung von Bestandsanlagen erfolgen. Es sollen alle WEA überschlüssig rechnerisch vom Landesamt für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume überprüft werden, die vor dem 31.01.2018 genehmigt wurden.

In **Hessen** sollen alle Windenergieanlagen anhand der Einstufung in Prioritätenlisten überprüft werden. Die Prioritätenlisten werden derzeit von den Regierungspräsidien als zuständige Überwachungsbehörden erstellt.

Wie hat der BWE den Prozess begleitet?

Der BWE begleitete den Prozess der Überarbeitung der LAI-Empfehlung seit 2015. In Zusammenarbeit mit einer Arbeitsgruppe, in der Projektierer, Juristen, Hersteller und Gutachter aktiv waren, wurden insgesamt drei Stellungnahmen erarbeitet. Im Juni 2016 nahmen BWE-Vertreter an einem Fachgespräch mit den LAI-Vertretern, FGW und DIN-Vertretern teil. Im darauffolgenden Jahr organisierte der BWE selbst ein Fachgespräch mit LAI-Vertretern, DIN-, NALS-Vertretern zur Diskussion der Messergebnisse weiterer 3 Messkampagnen, die in Nordrhein-Westfalen und Schleswig-Holstein zum Teil auf Initiative der Landesverbände und der BWE-Mitglieder durchgeführt wurden. Regelmäßig wurden in Telefonkonferenzen und Rundemails die Landesverbandsvertreter und die Fachgremienmitglieder informiert. Zudem gab es Befassungen während Landes-/Regionalverbandsklausuren und Fachgremiensitzungen.

Zusammengefasst wurde deutlich, dass die Ergebnisse der unterschiedlichen Messungen nicht wesentlich von den Prognosewerten nach dem Interimsverfahren abweichen. Den fragwürdigen Aspekten - unter anderem deutet sich eine Unterschätzung der Schallwerte im näheren Bereich, aber auch eine Überschätzung im fernerem Bereich im Vergleich zu den Messergebnissen an - wurde allerdings in den Fachkreisen der LAI nach unserem Kenntnisstand nicht weiter nachgegangen. Das zugrundeliegende Ausbreitungsmodell im vorgelegten Interimsverfahren ist offenbar nicht vollständig physikalisch zu erklären und wird wohl in diesem Sinne als vorläufig bezeichnet. Dennoch wurde seitens des LAI-Ausschusses für Physikalische Einwirkungen kein Überarbeitungsbedarf der Vorgehensweise gesehen und die Anwendung der LAI-Hinweise vom 30.6.2016 empfohlen.

Ausblick

In fast allen Bundesländern wurden die Empfehlung der LAI in entsprechenden Erlassen umgesetzt. Es bleibt abzuwarten, wie die oberverwaltungsgerichtliche Rechtsprechung entscheidet. Die weitere Überarbeitung eines Prognosemodells bzw. der Vorgehensweise bei der Ermittlung der Schallausbreitung und Schallimmission steht aus. Der BWE setzt sich für eine sachgerechte Erarbeitung unter Berücksichtigung der Fachmeinung der Akteure der Branche in den entsprechenden Gremien (DIN, NALS, VDI) ein. Wichtig ist hierbei vor allem auch eine Mitarbeit in den Gremien. Der NALS arbeitet noch immer an einer Norm für eine Schallausbreitungs-Berechnungsmethode. Die Mitglieder der Branche sind dazu aufgerufen entsprechend Vertreter in den Norm-Ausschuss zu entsenden. Der BWE unterstützt hierbei selbstverständlich gern.

Weitere Informationen

Link: [Hinweise zum Schallimmissionsschutz von Windkraftanlagen \(WKA\) vom 30.6.2016](#)

Link: [Interimsverfahren](#)

Link: [BlmSchG](#)

Link: [TA Lärm](#)

Ansprechpartnerinnen

Bundesverband WindEnergie e.V. (BWE)
Neustädtische Kirchstraße 6
10117 Berlin

Anne Lepinski

Fachreferentin Planung und Umwelt
T +49 (0)30 / 212341-124
a.lepinski@wind-energie.de

Philine Derouiche

Fachreferentin Energierecht
T +49 (0)30 / 212341-131
p.derouiche@wind-energie.de

Hinweis: Diese Veröffentlichung stellt keine Rechtsberatung dar. Bitte beachten Sie, dass die oben gemachten Ausführungen nicht rechtsverbindlich sind. Wir haben das Papier nach bestem Wissen und Gewissen erstellt. Wir können leider keine Haftung für den Inhalt des Papiers übernehmen.