

Baurechtsnovelle

- Trägt der Immissionsschutz jetzt Trauer? -

Regina Heinecke-Schmitt

Arbeitsring Lärm (ALD) der Deutschen Gesellschaft für Akustik

Einführung

Aktuelle Herausforderungen der Stadtentwicklung

Schritte zur Umsetzung der Charta von Leipzig

Bewertung der BauGB Novelle aus Lärmschutzsicht

Erste Praxiserfahrungen

Handlungsbedarf

Fazit



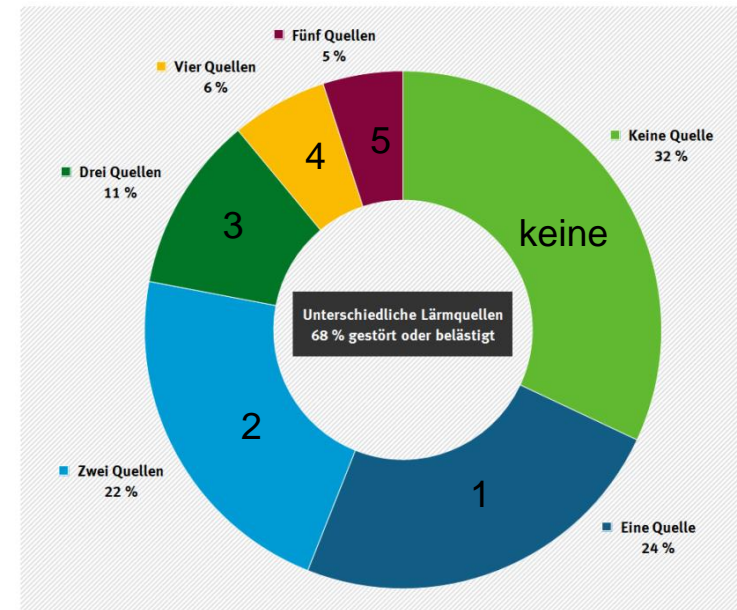
Foto: E. Baumer

- Leitbild der **Charta von Athen (1933)** zielte ab auf **aufgelockerte, funktional gegliederte Stadt**, Nutzungstrennung zwischen Wohnen und Gewerbe sowie Industrie (§ 50 BImSchG)
 - Folge: hoher Flächenverbrauch, Verkehr, verödete Innenstädte
- **Neues Leitbild der „Leipzig-Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ (2007)**
 - Integrierte und *nachhaltige* Stadtentwicklung
 - „Kompakte Siedlungsstruktur“
 - „Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren“
 - „Zersiedelung des städtischen Umlandes verhindern“
 - hohe Umweltqualität schaffen
 - „*alle* Dimensionen einer nachhaltigen Entwicklung“- also auch die *gesundheitlichen* Erfordernisse – „gleichzeitig und gleichgewichtig ... berücksichtigen“
- **Ziele sollen erreicht werden über**
 - Innenentwicklung, Nachverdichtung, Konversion

- **Nutzungstrennung** zwischen Wohnen und Gewerbe sowie Industrie (§ 50 BImSchG) führte zu hohem **Flächenverbrauch, Verkehr, verödeten Innenstädten**
- **verringerte Akzeptanz der Außenentwicklung**
- **höheres Interesse der Gemeinde an kostensparendem Bauen und Verwertung städtischer Grundstücke** (wachsende Haushaltsdefizite, steigende Sozialausgaben)
- **Flächenknappheit** (Ziel der BR, Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen (aktuell 74 ha/Tag))
- **in wachsenden Städten höherer Wohnraumbedarf** in Folge des Anstiegs
 - von Zuzug/Zuwanderung
 - der durchschnittlichen Wohnfläche pro Person
 - der Multilokalität
 - der Anzahl der Ein-Personen-Haushalte
 - des Gewerbeflächenbedarfs
- **Abwanderung der Bevölkerung in ländliche Gebiete soll verhindert werden(!?)**

- Lärm ist die **gravierendste Beeinträchtigung im Wohnumfeld** (Sozialbericht 2013)
- nur 32 % der Bevölkerung fühlen sich NICHT durch Lärm gestört oder belästigt
- 46 % sind zwei oder mehr Quellen ausgesetzt (Umweltbewusstsein in Deutschland 2014)
- **Lärm mindert Lebens- und Aufenthaltsqualität**
- Nutzungsmischung führt zu Baugebieten mit geringerem Lärmschutzniveau
- neue Gemengelage entstehen (Aneinandergrenzen von Wohnen und Anlagen)
- bei heranrückender Wohnbebauung & Lückenschluss bei Verkehrswegen i. d. R. nur Passivschutz

Lärmbelästigung durch mehrere Quellen



Quelle: UBA 2015

Herausforderung: unveränderter (?) Ruhebedarf der Anwohner

Tendenzen:

- „Freizeitgesellschaft“
- Gesellschaftlicher Konsens über Ruhezeiten schwindet
- Abschaffung von Regelungen für die Mittagsruhezeiten
- Zahlreiche Ausnahmen für Immissionen bei sportlichen Großereignissen oder Fußball-WM-Übertragungen werden akzeptiert

Gegenläufige Tendenz:

- Empfindlichkeit gegenüber Lärm nimmt eher zu als ab
- Alternde Gesellschaft
- Rücksichtnahme in Zeiten mit erhöhtem Ruhebedarf gefordert

Ausgleich widerstreitender Interessen erforderlich zwischen

- **privatem Ruhebedürfnis und**
- **Öffentlichem Interesse** (Keine Vertreibung von Gewerbe-, Sport- und Freizeitanlagen aus Innenstädten, wohnortnahe Sportvereine für Kinder- und Jugendliche (Integration), lebendige Innenstädte mit Kultur- und Freizeitangeboten)

- Lärmwirkungsforschung fordert baugebietsunabhängige Schutzziele
- Grenz-, Richt- und Orientierungswerte für Schallimmissionspegel sind *abhängig* von der Art der baulichen Nutzung (WR bis MK)
- **Baugebietsabhängige Festlegung von Schutzzielen** zu Lasten des Immissionsschutzes
- Zusätzlich: **Gemengelagenregelung (6.7 TA Lärm)**
- **Erhöhung der Richtwerte auf einen „geeigneten Zwischenwert“**
 - Aber: **60/45 dB(A) tags/nachts als Obergrenze** (vgl. DIN 18005 MK 65/50 dB(A) tags/nachts)
 - „Bei höherer Lärmbelastung sind dauerhaft gesunde Wohnverhältnisse ohne besonderen passiven Schallschutz nicht gewährleistet.“ (Begründung des Bundesrats, BR-Drucksache 254/98 vom 19.03.1998)



Geeignetes Instrumentarium zur Nutzungsmischung und Innenstadtverdichtung

Analyse des Vollzugs: vorhandene Spielräume werden nicht optimal genutzt

- Hindernisse für Umsetzung der Charta von Leipzig aus Sicht der Stadtplanung u.a. enge und unflexible Regelungen des anlagenbezogenen Lärmschutzes für Gewerbe-, Freizeit- und Sportanlagen

„Die ... hohen Lärmschutzniveaus sind ... in ihrer praktischen Anwendung ganz wesentliche Entwicklungshemmnisse zur Mobilisierung innerörtlicher Lagen für den Wohnungsbau.“
(Hamburger Oberbaudirektor J. Walter)
- Urteil des BVerwG 4 C 8.11 vom 29.11.2012 zur (an gewerbliche Anlagen) heranrückenden Wohnbebauung: **„Spiegelbildlichkeit“ der Vorgaben für die Baugenehmigung an die TA Lärm:**

„Passive Lärmschutzmaßnahmen als Mittel der Konfliktlösung zwischen Gewerbe und Wohnen sieht die TA Lärm nicht vor.“
*„Damit sichert die TA Lärm von vornherein für Wohnnutzungen einen **Mindestwohnkomfort, der darin besteht, Fenster trotz der vorhandenen Lärmquellen öffnen zu können** und eine natürliche Belüftung sowie einen erweiterten Sichtkontakt nach außen zu ermöglichen, ohne dass die Kommunikationssituation im Innern oder das Ruhebedürfnis und der Schlaf nachhaltig gestört werden können.“*
- Resultierende Änderungswünsche der Baupolitik und Sportpolitik:
 - ➔ **„Liberalisierung des Lärmschutzes“**

- Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD Nov. 2013: „***Wir werden u. a. prüfen, wie wir sinnvolle Nutzungsmischungen in innerstädtischen Gebieten mit begrenztem Flächenpotential weiter fördern können.***“
- Erarbeitung einer „Großstadtstrategie“ durch eine Arbeitsgruppe der Fachkommission Städtebau der Bauministerkonferenz (BauMiKo)
- Beschluss der „**Kommunale Strategien für die Entwicklung gemischtgenutzter und verdichteter Gebiete**“ in der Bauministerkonferenz am 28.09.2015:
 - Erweiterung der BauNVO um ein „**Besonderes Mischgebiet der Innenentwicklung**“ ohne festgesetztes Mischungsverhältnis von Wohnnutzung und Gewerbe
 - Festsetzung zulässiger **Innenpegel statt der Immissionsrichtwerte Außen** (Grenz- und Richtwerte sind gemäß TA Lärm vor dem Fenster einzuhalten: Messpunkt für „maßgeblichen Immissionsort“ liegt 0,5 m vor dem geöffneten Fenster)
 - neben dem Abstandgebot gleichrangige Berücksichtigung geeigneter Vermeidungs- oder Minderungsmaßnahmen als Grundsatz der Planung
 - **Regelungen in B-Plänen** zu Anforderungen an den passiven Schallschutz sollen dazu führen, dass kein maßgeblicher IO vorliegt

- **BMUB-Positionspapier „Neues Zusammenleben in der Stadt“** vom 30.10.2015
 - Neuer Baugebietstyp „Urbanes Gebiet“ mit innenstadttypischem **Lärmschutzstandard wie im Mischgebiet**
- Referentenentwurf zum **„Gesetz ... zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“** vom 16.6.2016:
 - Ankündigung einer Änderung der TA Lärm für „mehr Flexibilität .. ohne dabei das grundsätzlich hohe Lärmschutzniveau zu verlassen“
 - Entwurf zur Änderung der BaunutzungsVO mit **Einführung eines Urbanen Gebietes**, mit erheblichen Anteil Wohnen sowie Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen

Stellungnahmen des ALD zu Gesetzentwürfen unter:

<http://www.ald-laerm.de/publikationen/ald-stellungnahmen-und-positions-papiere/2016/#c2918>

- ebenfalls hohes Maß baulicher Nutzung
- Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein
- Gartenbaubetriebe sind nicht zulässig
- Vergnügungsstätten nur ausnahmsweise (MI: in gewerblich geprägtem Teil regelmäßig)
- **Mögliche Festsetzungen im MU (§ 6a BauNVO, Abs. 4)**

Für urbane Gebiete oder Teile solcher Gebiete kann festgesetzt werden, dass in Gebäuden

 1. im EG an der Straßenseite eine Wohnnutzung nicht oder nur ausnahmsweise zulässig ist,
 2. oberhalb eines im B-Plan bestimmten Geschosses nur Wohnungen zulässig sind,
 3. ein im B-Plan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im Bebauungsplan bestimmte Größe der Geschossfläche für Wohnungen zu verwenden ist, oder **
 4. ein im B-Plan bestimmter Anteil der zulässigen Geschossfläche oder eine im B-Plan bestimmte Größe der Geschossfläche für gewerbliche Nutzungen zu verwenden ist.

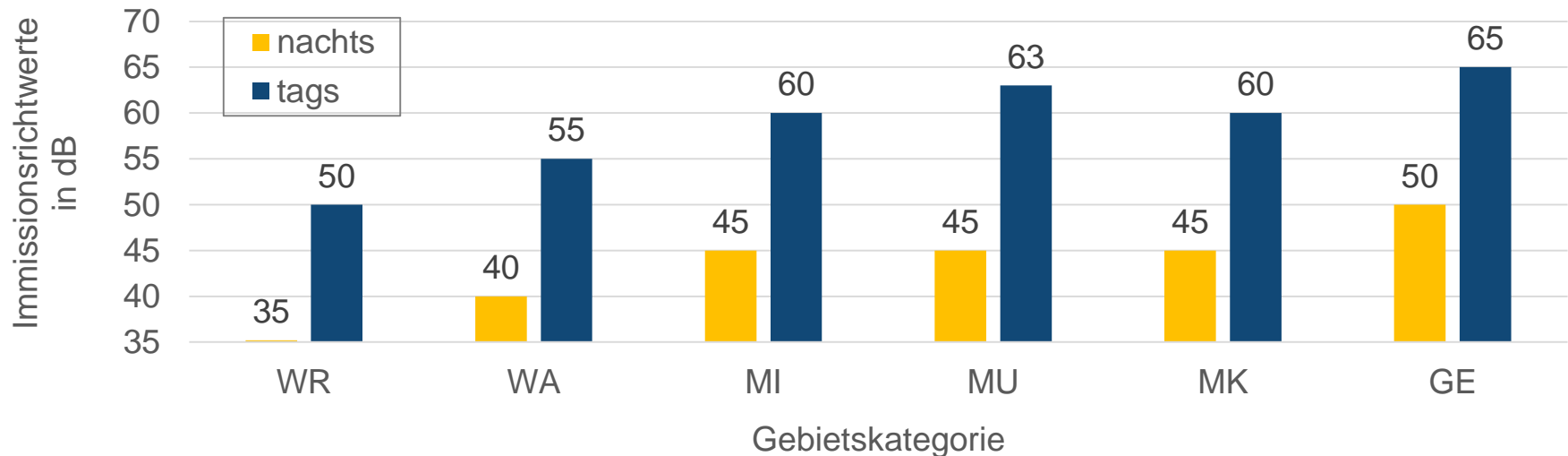
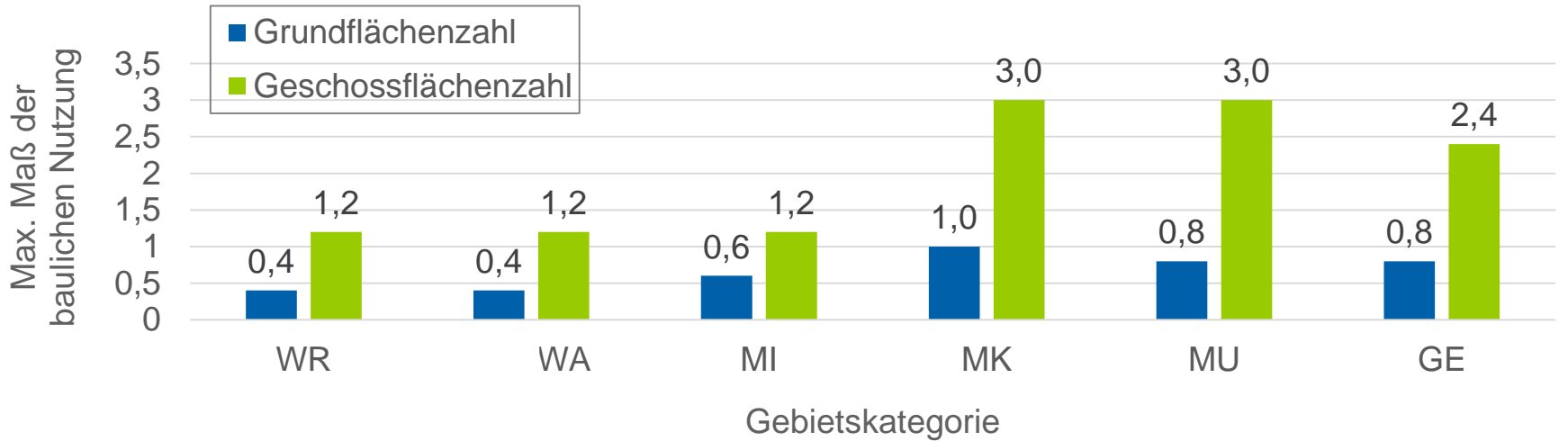
*** Festsetzungen auch im Kerngebiet möglich*

Reines Wohngebiet	WR § 4	Wohnen	0,4	1,2
Allgemeines Wohngebiet	WA § 6	vorwiegend Wohnen	0,4	1,2
Mischgebiet	MI § 6	Wohnen + nicht wesentlich störendes Gewerbe (gleichgewichtig)	0,6	1,2
Urbanes Gebiet	MU § 6a	Wohnen + nicht wesentlich störendes Gewerbe/soziale, kulturelle u.a. Einrichtungen (nicht gleichgewichtig)	0,8	3,0
Kerngebiet	MK § 7	Handelsbetriebe sowie zentrale Einrichtungen der Wirtschaft, Verwaltung und Kultur	1,0	3,0
Gewerbegebiet	GE § 8	nicht erheblich belästigende Gewerbebetriebe	0,8	2,4

Grundflächenzahl (GRZ): Grundfläche/ Grundstücksfläche

Geschossflächenzahl (GFZ): Geschossfläche/Grundstücksfläche

- **Referentenentwürfe für eine Änderung der TA Lärm sowie der 18. BImSchV vom 07.07.2016**
 - **Immissionsrichtwerte für neues urbanes Gebiet: 63 dB(A) tags, 48 dB(A) nachts**
 - Darüber hinaus in der 18. BImSchV Anhebung der IRW für die Ruhezeiten abends und an Sonn- und Feiertagen von 13 bis 15 Uhr um 5 dB → damit Angleichung an die tagsüber geltenden Werte
- Im BR-Verfahren Änderung des IRW nachts für neues urbanes Gebiet: **45 statt 48 dB(A)**
- **Stellungnahme des Bundesrates vom 10.02.2017** zur geplanten Änderung des BauGB: in Bebauungsplänen sollen auch „**einzuhaltende Innenraumpegel in Aufenthaltsräumen**“ festgelegt werden können (BauGB, §9 (1), Nr. 24)
- **Gegenäußerung der Bundesregierung:** „Regelungen zum passiven Schallschutz bei Anlagenlärm werden **nicht befürwortet**“
- Gesetz zur Umsetzung der RL 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt am 12.05.2017 im BGBl. veröffentlicht
- Zweite Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung vom 1.6.2017 und TA Lärm am 08.06.2017 im BGBl. bzw. Bundesanzeiger veröffentlicht



- Schutzkonzept des BImSchG und der TA Lärm zum anlagenbezogenen Immissionsschutz laufen ins Leere
- **senken Anreize** und Verpflichtung zur Minderung der Emissionen und entsprechen nicht dem Verursacherprinzip
- verbesserter Stand der Technik nicht durchsetzbar
- **Außenwohnbereiche** und städtische Aufenthaltsräume sind **ungeschützt**, ruhige Gebiete werden gefährdet, neue Belastungen ermöglicht (Stellvertreterfunktion der Außenpegel für Aufenthaltsqualität)
- Kommunikations- und Schlafstörungen möglich, da im Innern von Aufenthaltsräumen **begrenzte Schutzwirkung bei Spitzenpegeln**
- **Beschränkte Wirksamkeit von Schallschutzfenstern** wg. Frequenzabhängigkeit des Schalldämm-Maßes von Fenstern und stark variierender Geräuschcharakteristik von Gewerbe- und Sportlärm -> ergänzende Maßnahmen?
- Innenpegel hängen nicht nur vom Dämmmaß der Fenster ab (Innenraumgestaltung, Wanddämmung etc.)

- Innenpegel **verlagert Handlungspflicht des Anlagebetreibers** auf die Selbsthilfe des Vorhabenträgers, da Anlagenbetrieb und Maßnahmen an der Schallquelle immissionsschutzrechtlich unbedeutend
- Änderung auf der Ebene des BImSchG (§§ 41, 42 BImSchG) erforderlich
- Überwachung von **Innenpegel nicht im Zuständigkeitsbereich der Immissionsschutzbehörden** (kein Anlagenbezug)
- **Gravierende Vollzugsprobleme** (z. B. Ausweitung des Überwachungsumfangs, Prüfung der Einhaltung der Maßgaben im Beschwerdefall, Anlagenänderungen)
- **Kompetenzzuweisung an Kommunen**, in B-Plan das zumutbare Maß an Lärmbelästigung festzulegen
- **Beschränkt Eigentumsnutzung** zugunsten des privaten Anlagenbetreibers



Passive Maßnahmen des Lärmschutzes sind nicht zielgerecht und nachhaltig

- Innenentwicklung grundsätzlich zu begrüßen:
 - **Senkung des Flächenverbrauchs:**
Nachhaltigkeitsziel für die Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche in 2020: 30 ha/Tag, (aktuell 74 ha/Tag) [1]
 - Beitrag zur **Verkehrsvermeidung** als vorrangige Maßnahme des Schutzes vor Verkehrslärm -
Ziel: Verkürzung der Wegelängen so, dass Zufußgehen und Radfahren „konkurrenzfähig“ zum motorisierten Individualverkehr MIV (und zum Güterverkehr) sind
 - Bsp. Radfahren: Äquivalenzdistanz ca. 5 km; E-Bikes: 9,5 km
(Wegeanteil MIV < 5 km: 46,2 %; < 10 km: 66,1 %)
 - MU ermöglicht Verdichtung über höhere GFZ...
 - Nutzungsmischung in Gebieten und den Gebäuden selbst
- Widerspruch zum Leitbild der Innenentwicklung (Eindämmung des zunehmenden Flächenverbrauchs): beschleunigtes Verfahren für Inanspruchnahme von Außenbereichsflächen (§ 13 b BauGB)
- **Stärkung der urbanen Zentren zu Lasten der ländlichen Räume**

- **in der Realität führt MU zur Zunahme der Tages-IRW um 8 dB (gegenüber bisherigen WA)**
- **Tagesrichtwert ist unnötig hoch**
 - entlastet die Verantwortlichkeit der Verursacher
 - basiert nicht auf Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung
 - liegt nur knapp unter den IRW für Gewerbegebiete (65 dB(A)/50 dB(A)), in denen aus Lärmschutzgründen „Wohnen“ nur für sehr eingeschränkten Personenkreis zulässig ist
 - Abstand zwischen nicht wesentlich störenden Betrieben und nicht erheblich belästigenden Betrieben beträgt nur noch 2 dB(A)
 - IRW liegt oberhalb der höchsten Schwelle für die Wahl eines „Zwischenwertes“ bei „Gemengelagen“ gemäß TA Lärm
- IWR erschweren die Umsetzung langfristiger Lärmschutzziele (UBA: 50/40 dB(A) tags /nachts)
- **Frühzeitige Abstimmung zur Lösung von Lärmproblemen wird nicht befördert**
- **oberstes Ziel** der Planungsebene sollte **gestalterische Lösung potenzieller (Lärm)Konflikte sein** und nicht Verschärfung durch Zulassung erhöhter Immissionsrichtwerte

- Bisher **wenig Erfahrungen** in den Ländern mit Ausweisung von MU
- einzelne neue B-Pläne mit MU liegen vor, z.B. in Zusammenhang mit der Umwandlung von Kasernen oder Industrieflächen
- überraschender Weise wird MU auch von kleineren Städten genutzt
- z.T. sind Überplanungen beabsichtigt
- **Im Zentrum des Interesses liegen die hohen GRZ und GFZ und der Wegfall der des Gebots der Gleichgewichtigkeit von Wohnen und Gewerbe**
- Bestehende Gebiete mit MU-Eigenschaften sind häufig durch rechtsverbindliche Bebauungspläne als WA-Gebiete festgesetzt ($\hat{=}$ Erhöhung um 8 dB)
- klassische Problemfälle wie die Außengastronomie bleiben bestehen
- Praktikabilität und mögliche (negative) Auswirkungen der Ausweisung von MU erweisen sich erst künftig

- Intensives Monitoring der Praxis erforderlich
- Lärmwirkungsforschung muss für die Nicht-Verkehrsquellen intensiviert werden.
- Bezahlbarer Wohnraum durch Innenentwicklung ist bei freiem Wohnungsmarkt eine Illusion (höhere GFZ führt i. d. R. zu höheren Bodenpreisen), andere Wege erforderlich
- Ziel der nachhaltigen Stadt kann nur erreicht werden über integriertes, langfristig angelegtes Programm, in dem der Lärmschutz seinen angemessenen Stellenwert hat
- Es bedarf zusätzlicher Instrumente (Ordnungsrecht, Verhaltensänderung, Anreize usw.) für den Umstieg auf die emissionsarmen Mobilitätsformen
- **Forderung nach Zulässigkeit von passivem Schallschutz sind nicht vom Tisch:**
Koalitionsvertrag CDU/CSU/SPD Feb. 2018:
„... wir (werden) zur Förderung der Revitalisierung von Industrie- und Konversionsbrachflächen das Bundesimmissionsschutzgesetz und damit in Verbindung stehende Technische Anleitungen auf Anpassungsbedarfe in Bezug auf bestehende Hindernisse bei der Brachflächenaktivierung überprüfen und bis 2021 bestehende Hemmnisse beseitigen..“
- Argumente für den Außenschutz noch besser absichern / Kommunikation verstärken

- **Innenentwicklung (Nutzungsmischung, Verdichtung) grundsätzlich positiv**
- **„Liberalisierung des Lärmschutzes“ hat zur Verschlechterung des Schutzniveaus geführt**
- **Angesichts der Belastungssituation sind Verbesserungen erforderlich (Gesamtlärmbetrachtung!)**
- **Außenpegelfestsetzung ist zu bewahren**
- **Regelwerke haben sich als Instrument des Interessenausgleichs grundsätzlich bewährt**
- **Vorhandene Instrumente** und Methoden für die Innenentwicklung und Nutzungsmischung **nutzen** (gebietsabhängige Schutzregelungen, Ausnahmeregelungen, Optimierung der Verwaltungsabläufe/-abstimmungen usw.)
- **Optimierung der Verwaltungsabläufe/-abstimmungen beim Umsetzen von Planungsprozessen zwischen den Bau- und Immissionsschutzbehörden**
- **Innovative Konzepte** zur Einhaltung der Außenschutzziele entwickeln (Grundriss- und Nutzungsgestaltung, „Lastenteilung“ zwischen Bauherr und Anlagentreiber, ...)



www.ald-laerm.de

regina.heinecke-schmitt@sk.sachsen.de

Vielen Dank fürs Zuhören!

