

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)510-B

zur Anhörung am 23.01.2017

10.01.2017

Freiburg 
I M B R E I S G A U

Baurechtsamt

Stadt Freiburg im Breisgau · Baurechtsamt
Postfach, D-79095 Freiburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz, Bau und
Reaktorsicherheit
Platz der Republik 11
11011 Berlin

Dezernat V

Adresse: Fehrenbachallee 12
D-79106 Freiburg i. Br.
Telefon: 0761 / 201 - 4300
Telefax: 0761 / 201 - 4398
Internet: www.freiburg.de
E-Mail*: bra@stadt.freiburg.de

Ihr Zeichen/Schreiben vom

Unser Aktenzeichen

Ihnen schreibt

Freiburg, den

Prof. Dr. Rüdiger Engel

10.01.2017

Stellungnahme zur Verordnung der Bundesregierung – BT-Drs. 18/10483, 2. Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung

Sehr geehrte Frau Vorsitzende Höhn,
sehr geehrte Damen und Herren,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung Stellung nehmen zu können.

Die **Novellierung ist grundsätzlich zu begrüßen (1)**. Allerdings sollte die Bundesregierung gebeten werden, einzelne weitergehende Maßnahmen zu regeln oder zumindest zu untersuchen, falls sich die entsprechenden Änderungen nicht noch ins laufende Verfahren integrieren lassen (betr. Immissionsort [2], Abendzeiten [3] und Pflegeanstalten [4]). Zudem sollten die Ausführungen auf den S. 8 ff. klarstellend dahingehend ergänzt werden, dass die Einhaltung der in der Verordnung festgesetzten Immissionsrichtwerte nicht nur eine objektivrechtliche Verpflichtung darstellt, sondern wie bisher auch von den Nachbarn eingefordert werden kann (5).

1. Aus unserer Erfahrung mit der Umstrukturierung verschiedener Sportanlagen an bereits bestehenden Standorten, der Neuplanung und Baugenehmigung von Sportanlagen besteht Novellierungsbedarf einerseits für den **Breitensport** und andererseits für den **Spitzensport** mit hohem Zuschaueraufkommen. Der Verordnungsentwurf kommt dem grundsätzlich nach.

Sprechzeiten: nach Vereinbarung
Straßenbahn und Bus: Linie 1 - 3 - 4 - 5 Haltestelle Technisches Rathaus
Sparkasse Freiburg - Nördlicher Breisgau:
IBAN DE63 6805 0101 0002 0100 12 · BIC FRSPDE 66XXX

*E-Mail-Adresse nur für
formlose Mitteilungen
ohne elektronische
Signatur



So hat es sich z.B. den abendlichen oder sonntäglichen Ruhezeiten als problematisch erwiesen, bestehende Sportanlagen für den **Breitensport** zu öffnen, oder nicht mehr frequentierte Tennisplätze in Fußballfelder umzuwandeln. **Die Anhebung der Immissionsrichtwerte für die Ruhezeiten ist deshalb zu begrüßen.** Unsere Erfahrungen decken sich mit den in der Begründung der Verordnung angeführten Beispielen: Mehrere Sportanlagen, die in eine Wohnnachbarschaft eingebettet sind, können in den Ruhezeiten aufgrund der Intervention klagender Nachbarn sonntags bzw. abends nur eingeschränkt genutzt werden (je nach Entfernung der nächstgelegenen Wohnbebauung ca. 1/2 Stunde bis zu 1:15 Stunden innerhalb der zweistündigen Ruhezeit. Die Einschränkungen betreffen dann zumeist auch die Belegung nebeneinander gelegener Spielfelder). Das hat an Sonntagen zur Folge, dass Jugendspiele zwischen 13:00 Uhr und 15:00 Uhr praktisch – mit Ausnahme evtl. einer halben Stunde – nicht durchgeführt werden können, oftmals sogar nur ein Spiel vor der Ruhezeit und ein Spiel nach der Ruhezeit stattfinden kann. Wenn das zweite Spiel um 15:00 Uhr beginnt, kommen die Kinder/Jugendlichen, die Vereinssport betreiben, bei längerer Anfahrt vielfach erst in den späteren Abendstunden nach Hause zurück. Desgleichen mussten wir auf Kunstrasenfeldern mit Flutlichtanlage den abendlichen Trainingsbetrieb bereits um 21:00 Uhr enden lassen.

Insgesamt führten die bestehenden Immissionsrichtwerte für Ruhezeiten zu einem aufwändigen Paket von Nebenbestimmungen in der Baugenehmigung, die den zulässigen Nutzungsrahmen einer Sportanlage beschreiben, und in der Folge damit für die Vereine zu einem komplizierten Belegungsmanagement. Die Überwachung des komplexen Nutzungsrahmens ist für die Baurechtsbehörde bzw. die an Wochenenden von Nachbarn zu Hilfe gerufene Polizei auch kaum zu leisten. Insofern ist die vorgeschlagene Neuregelung ohne Abstriche zu begrüßen. Sie stellt für Städte und Gemeinden einen klaren und ausgewogenen Rechtsrahmen zur Verfügung, mit dem Breitensport auch innerstädtisch im Sinne einer Stadt der kurzen Wege Platz finden kann.

2. Ein **Regelungsdefizit** beinhaltet die Sportanlagenlärmschutzverordnung – wie die TA Lärm – durch die Anordnung, **dass der maßgebliche Immissionsort vor dem geöffneten Fenster eines (Wohn-)Aufenthaltsraums ist** (vgl. Nr. 1.2 lit. a des Anhangs zur 18. BImSchV). Damit kann faktisch auch der so genannte Außenwohnbereich (Balkon, Garten) das Schutzniveau der Immissionsrichtwerte für sich in Anspruch nehmen kann, auch wenn bei geschlossenem Fenster die „Wohnruhe“ vollumfänglich sichergestellt werden könnte. Hier wäre – möglichst im Einklang mit einer Änderung der TA Lärm – eine Anpassung angezeigt. Seit Erlass der Sportanlagenlärmschutzverordnung sind die baulich-technischen Möglichkeiten, die erforderliche Wohnruhe (mit Lärmpegeln von 30/40 dBA) sicherzustellen, deutlich fortgeschritten: Einerseits werden Neubauvorhaben entsprechend den Anforderungen der EnEV 2014 mit einer geregelten Lüftung versehen, so dass auch bei nicht geöffneten Fenstern eine gute Belüftung sicherge-

stellt werden kann. Andererseits kann dem subjektiven Empfinden der Bewohner nach zu öffnenden Fenstern durch Konstruktionen wie dem „Hamburger Hafen-City-Fenster“ Rechnung getragen werden. Zum Schutz vor Verkehrslärm wird passiver Lärmschutz gem. 16. und 24. BImSchV erfolgreich eingesetzt. Es sind keine Gründe ersichtlich, warum dies im Rahmen des Sportlärmschutzes nicht ebenso möglich sein sollte. Auf diese Weise könnte den sich im urbanen Umfeld widerstreitenden, aber gleichermaßen wichtigen Bedürfnissen nach „Wohnruhe“ einerseits und sportlicher (Freizeit-) Betätigung noch effektiver Rechnung getragen werden. **Deshalb sollte auch in der Sportanlagenlärmschutzverordnung wie beim Verkehrslärmschutz die Möglichkeit bestehen, zumindest in besonders gelagerten bzw. zumutbaren Einzelfällen die Wohnnachbarschaft auf passiven Lärmschutz zu verweisen.**

Regelungstechnisch könnte dies z.B. durch Änderung des Immissionsorts nur für seltene Ereignisse (bis zu 18 Kalendertage/Jahr) erfolgen. Allerdings betrifft das Grundproblem „Schallprognose/Messung vor geöffnetem Fenster“ auch den Betrieb von Sportanlagen, die nicht den ganzen Tag, sondern nur für größere Veranstaltungen betrieben werden, dann aber mehr als die privilegierten 18 seltenen Ereignisse. So finden in einem Bundesliga-Fußballstadion jährlich etwa 20-30 Spiele statt, so dass es für die Wohnnachbarschaft meines Erachtens auch hinnehmbar ist, an den ca. 5-6 Stunden der Spieltage die gesetzlich geforderte Wohnruhe nur innerhalb der Wohnung sichergestellt zu erhalten. Die aktuellen Hinweise des LAI zur 18. BImSchV und die Begründung der Bundesregierung zur seinerzeitigen Änderung (BR-Drs. 711/05) zugrundegelegt, werden normale Fußball-Bundesligaspiele durch die Ausnahmebestimmung des § 6 nicht erfasst, auch nicht, wenn sie im Fernsehen übertragen werden. Unseres Erachtens ist die derzeitige Fassung des § 6 unter Berücksichtigung der unter Ziff. 2 und 3 dargelegten Aspekte zu eng. Um dem abzuhelpen, könnte § 6 ergänzt werden:

„Als internationale oder nationale Sportveranstaltung von herausragender Bedeutung gelten insbesondere Fußballspiele der Nationalmannschaften anlässlich Welt- und Europameisterschaften einschließlich der Qualifikationsspiele, bei Vereinsmannschaften Champions-League, Europaliga-Spiele und Spiele der 1. Fußball-Bundesliga sowie Spiele und Wettbewerbe von vergleichbarer Bedeutung, auch in anderen Sportarten. Mit der Zulassung nach Satz 1 soll geregelt werden, dass in Aufenthaltsräumen von Wohnungen, die dem Schlafen dienen, nachts ein Beurteilungspegel von 30 dB(A) nicht überschritten wird.“

Der Beurteilungspegel von 30 dB(A) entspricht der 24. BImSchV (BVerwG, Urt. v. 19.03.2014 – 7 A 24/12 –, juris Rn. 47). Spiele der 1. Bundesliga sind im Vergleich zu der Vielzahl denkbarer Sportveranstaltungen des Breitensports, für die die 18.BImSchV gleichermaßen gilt, in Deutschland Veranstaltungen von außergewöhnlich hoher Bedeutung in ihrer Qualität, sind aber von vergleichsweise geringer Quantität.

3. Eine neue gesetzliche Lösung sollte auch für die **Abendzeiten** gefunden werden, weil sich das Freizeitverhalten zunehmend wandelt. Der Beginn der Nachtzeit um 22:00 Uhr ist vor etwa 50 Jahren (mit der TA Lärm 1968) festgelegt worden, damals gab es einen anderen Arbeitsrhythmus mit festen Arbeitszeiten, und auch noch **keine Sommerzeit**. Mit der Sommerzeit ist es abends 1 Stunde länger hell, dementsprechend verschiebt sich das Freizeitverhalten, und dem sollte durch eine entsprechende Verschiebung des Beginns der Nachtzeit Rechnung getragen werden.

Aber nicht nur unter dem Aspekt der Sommerzeit ist zu überdenken, ob bei einem **sich wandelnden Freizeitverhalten** nicht auch die Nutzungszeiten von Sportanlagen angepasst werden müssten. Mit zunehmenden TV-Übertragungen usw. gibt es mehr und mehr sportliche Ereignisse, die noch nach 22:00 Uhr andauern. Noch vor etwa 20 Jahren musste für das Bundesligastadion des SC Freiburg in einer Ausbaugenehmigung der späteste Spielbeginn auf 19:30 Uhr (!) verfügt werden, wobei hierfür bereits die Privilegierung der seltenen Ereignisse in Anspruch genommen wurde. Ein Spielbeginn von 19:30 Uhr war damals noch realistischer als heute und auch gegenüber dem DFB durchsetzbar. Heute beginnen sehr viele Spiele aufgrund von Fernsehübertragungen erst um 20:30 Uhr, 20:45 Uhr oder 21:00 Uhr. Ein Fußballspiel endet in solchen Fällen zwischen 22:20 und 22:50 Uhr, d.h. das Stadion ist bis etwa 23:30 Uhr oder 24:00 Uhr geleert, und die auf Einzelstunden bezogenen Immissionsrichtwerte der Nachtzeit sind dann nicht einzuhalten. In ähnlicher Art und Weise sind der Eishockeysport und andere Hallensportarten wie Handball, Basketball oder Volleyball betroffen. Problem ist hier weniger der Zuschauerlärm anlässlich des Spiels als der Lärm der nach 22:00 Uhr abwandernden Zuschauer (*für den höchstrichterlich nicht geklärt ist, wie er zu bewerten ist, vgl. VG Freiburg, Urteil vom 13. März 2003 – 4 K 1447/00 –, juris Rn. 88*) und der Lärm vom Parkplatz abfahrender Pkw. Diesem Umstand müsste durch – eng begrenzte – Ausnahmeklauseln oder zumindest durch eine Klarstellung innerhalb des § 6 Rechnung getragen werden. Alternativ könnte etwa entsprechend der TA Lärm die Möglichkeit geschaffen werden, **den Beginn der Nachtzeit auf 23:00 oder 24:00 Uhr zu verschieben**, wenn sich eine mindestens 8-stündige Phase des Nicht-Betriebs anschließt (was realistisch ist, denn in den frühen Morgenstunden verursachen Sportanlagen in der Regel keinen Lärm).

4. Auf einen weiteren – zukünftigen – Änderungsbedarf sei bereits jetzt hingewiesen: Nach (landesrechtlicher) Änderung der heimbarechtlichen Bestimmungen müssen Altenpflegeeinrichtungen ab 2018 Einzelzimmer vorhalten. Dies führt bei gemischt durch Altenwohnungen und Altenpflegestationen genutzten Gebäuden dazu, dass der Flächenanteil sich zugunsten der Altenpflege verschiebt. Wenn mehr als 50 % der Nutzfläche eines Gebäudes durch Altenpflege belegt ist, liegt nach wohl herrschender Meinung eine Pflegeanstalt im Sinne der 18. BImSchV oder TA Lärm vor (*z.B. BayVGH, Beschl. v. 04.05.2011 – 22 AS 10.40045 –, juris Rn. 30; ähnlich Beschl. v. 11.04.2012 – 14*

CS 12.294 –; so auch Maus, *Immissionsschutz 2010*, S. 30, 32; Reidt/Schiller, in Landmann/Rohmer, *Umweltrecht*, 18. BImSchV, § 2 Rn. 27; Ketteler, *SportanlagenlärmSchutzverordnung*, 1998, S. 105 ff.; a.A. OVG Niedersachsen, Urt. v. 31.05.2007, 1 KN 265/05, juris Rn. 63). Ein Gebäude, das bislang als Altenwohnanlage in einem Mischgebiet betrieben wurde, erhält dann im nicht überplanten Innenbereich – der für die meisten vor 1960 bebauten Stadtbereiche maßgeblich ist – einen 10 dB(A) höheren Schutzanspruch. Zwar ist eine derartige Umnutzung wohl baugenehmigungspflichtig, weil die Kategorie „Altenwohnen“ oder „Wohnen“ verlassen wird und die Nutzung in die Kategorie „Pflegeanstalt“ rutscht. Das hat dann baurechtlich zur Folge, dass die Nutzungsänderung abgelehnt werden muss, weil die neue Nutzung unzuträgliche Spannungen im Sinne des § 15 Abs. 1 BauNVO auslöst, da ein hochgradig schutzbedürftiges Gebäude in einer „gemischten“ Umgebung entsteht und die „störenden“ gewerblichen Nutzer hier Abwehransprüche wegen Verstoßes gegen das Rücksichtnahmegebot haben (vgl. BVerwG, Urt. v. 23.09.1999 – 4 C 6/98 –, BVerwGE 109, 314 ff.). Aber will allen Ernstes jemand hier die Baugenehmigung versagen? Im Sinne des demografischen Wandels und einer altersgerechten Mischung von Wohnen und Pflege wäre dies nicht. Insofern sollten derartige Pflegeanstalten durch gesetzliche Entscheidung aus dem Kreis der hoch schutzbedürftigen Krankenhäuser und Kurgebiete entlassen und wie „normale“ Wohngebäude behandelt werden.

5. Die Ausführungen auf den S. 8 ff., dass die geänderte Verordnung den Schutz vor etwaigen Gesundheitsgefahren gewährleiste und die staatliche Schutzpflicht nach Art. 2 Abs. 2 GG erfülle, sind grundsätzlich zutreffend, bedürfen aber einer Klarstellung. Denn auf S. 9 wird ein Bezug zu der – für das Atomrecht entwickelten – Risikovorsorge (hierzu näher Sparwasser/Engel/Voßkuhle, *Umweltrecht*, § 2 Rn. 20, § 10 Rn. 155) hergestellt und in der Folge durch Ausführungen ergänzt, dass die Änderungen die Erheblichkeit von Nachteilen und Belästigungen (Sparwasser/Engel/Voßkuhle, *Umweltrecht*, § 10 Rn. 116 ff.) konkretisiere. Das ist insofern missverständlich, als Vorsorgeaspekte nach herrschender Meinung nicht nachbarschützend und auch nicht Regelungsgegenstand der §§ 22, 23 BImSchG sind, hingegen die Erheblichkeitsschwelle nachbarschützenden Charakter hat. Das Missverständnis sollte durch Streichung des Halbsatzes „der aufgrund der Reichweite der Pflichten auch eine Risikovorsorge vor eventuellen Grundrechtsgefährdungen mit einschließt“ beseitigt werden.

Es wäre wünschenswert, im Zuge des laufenden Verfahrens noch eine Lösung für die Zumutbarkeit nur passiven Lärmschutzes sowie die ausnahmsweise Verschiebung der Nachtzeit zu finden. Im Übrigen ist die Novellierung, wie bereits erwähnt, grundsätzlich gelungen.

Mit freundlichen Grüßen

gez.
Prof. Dr. Rüdiger Engel
Amtsleiter