

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Umwelt, Naturschutz,
Bau und Reaktorsicherheit

Ausschussdrucksache
18(16)510-F

zur Anhörung am 23.01.2017

17.01.2017



Gereonshaus
Gereonstraße 18 - 32
50670 Köln

12.01.2017/pu

Telefon +49 221 3771-0
Durchwahl 3771-281
Telefax +49 221 3771-7609

E-Mail

axel.welge@staedtetag.de

Bearbeitet von

Axel Welge

Aktenzeichen

70.16.01 D

Deutscher Städtetag · Gereonstraße 18 - 32 · 50670 Köln

**Stellungnahme des Deutschen Städtetages
zum Entwurf der Zweiten Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung
– 18. BImSchV –
(Verordnungsentwurf vom 30.11.2016 – Drs. 18/10483)
- Öffentliche Anhörung des Ausschusses für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit des
Deutschen Bundestags am 23.01.2017 –**

I.

Wohnen und Sport stellen wesentliche Elemente von Urbanität und Lebensqualität in unseren Städten dar. Sie sind sich ergänzende Nutzungen, die in räumlicher Nähe möglich sein müssen. Nach der Leipzig-Charta hat sich das Leitbild von der funktional gegliederten Stadt zur funktionsgemischten und räumlich geschlossenen Stadt, die sich überwiegend durch Innenentwicklung erneuert und weiterentwickelt, gewandelt. Innenentwicklung bedeutet dabei vor allem, dass die Städte in die Lage versetzt werden, sinnvolle bzw. gewünschte Nutzungsmischungen – hier Wohnen und Sporttreiben – zulassen zu können.

Notwendig ist somit ein fairer und langfristig tragfähiger Ausgleich zwischen den Interessen von Sporttreibenden an der Nutzung von (möglichst) wohnungsnahen Sportanlagen auf der einen Seite und dem ebenso berechtigten Ruhebedürfnis der Nachbarschaft solcher Anlagen auf der anderen Seite.

Ein solcher Ausgleich schließt eine unbeschränkte Nutzung von Sportanlagen ebenso aus wie deren Verdrängung an die Peripherie der Städte.

1. Problemlagen und Ursachen

Die seit 1991 geltende Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) ist seit jeher auf den Ausgleich der verschiedenen Interessen ausgerichtet und hat sich in der kommunalen Praxis grundsätzlich bewährt. Mit ihr werden Sportanlagen, entsprechend dem politischen Ziel der Förderung von Schul- und Vereinssport, gegenüber anderen Nutzungsformen wie beispielsweise Freizeit- und

Gewerbeanlagen privilegiert. Gleichwohl haben sich in den letzten Jahren auch Konflikte beim Nebeneinander von Sport- und Wohnbedürfnissen ergeben. Dies bezieht sich sowohl auf die sportlichen Anlagen als auch auf Jugendspieleinrichtungen außerhalb dieser Anlagen.

Hierfür sind insbesondere folgende Entwicklungen ursächlich:

- Bauliche Verdichtung im städtischen Raum, verbunden mit sog. heranrückender Wohnbebauung;
- steigende Lärmbelastung der Bevölkerung (z. B. durch Verkehr) und niedrigere Toleranzschwelle gegenüber (Sport-)Lärm;
- Verdichtung der Nutzung von Sportanlagen an späten Nachmittags- und Abendstunden sowie an Wochenenden durch verschiedene gesellschaftliche Entwicklungen wie beispielsweise Veränderungen im Schulalltag (G8-Ganztagsschulausbau), Änderungen in der Arbeitswelt oder verändertes Freizeit- und Sportverhalten;
- Zunahme von Festen, insbesondere an den Wochenenden, auf dem Sportgelände;
- Gefährdung bzw. Verlust des sog. „Altanlagenbonus“ bei Modernisierungen von Sportanlagen mit der Folge von Nutzungseinschränkungen oder Schließungen von Sportanlagen;
- zusätzliche Auflagen und Anforderungen an passiven Lärmschutz, verbunden mit erheblichen Investitionen und Kosten;
- unterschiedliche Behandlung von „Kinderlärm“, je nachdem ob Aktivitäten innerhalb oder außerhalb normierter Sportanlagen stattfinden.

2. Mögliche Lösungen und Maßnahmen

- a) Die Städte versuchen häufig, Interessenausgleiche und Konfliktlösungen nach Möglichkeit in einem Bebauungsplanverfahren herzustellen und dadurch nachhaltig wirksam zu sichern.

Ebenfalls bewährt hat sich im Hinblick auf die Lösung/Entschärfung von Konflikten eine enge Zusammenarbeit der zuständigen kommunalen Fachämter, insbesondere der Umwelt- und Sportämter, mit den Vereinen und Anwohnern.

Die Vereine sollten zudem gebeten werden, die Anzahl der Feste an den Wochenenden zu begrenzen, da der Sportlärm für die Anwohner weniger störend als die Zunahme der „Events“ auf den Sportanlagen ist. Problematisch sind oft die im Umfeld des Sportereignisses entstehenden Emissionen (z.B. begleitende Musikevents, Verkaufsstände u.ä.).

- b) Der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode des Deutschen Bundestages enthält das Ziel, die Interessen des Sports in immissionsschutzrechtlichen Konfliktlagen angemessen zu berücksichtigen und eine Änderung der einschlägigen rechtlichen Bestimmungen zu prüfen.

Im Vordergrund sollten die Überprüfung und gegebenenfalls Anpassung der immissionsschutzrechtlichen Regelungen bei der Herstellung des Interessenausgleiches stehen.

Auf der Grundlage dieser Prämissen hat der Deutsche Städtetag folgende Änderungen der immissionsschutzrechtlichen Regelungen vorgeschlagen:

- Sicherung des sog. „Altanlagenbonus“ für vor 1991 errichtete Sportanlagen bei einer Änderung/Modernisierung auf einer Sportanlage (z.B. Umwandlung eines Tennenspielfeldes in einen Kunstrasenplatz). Das Land NRW hat gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden hierzu einen Erlass erarbeitet, an den für eine bundesrechtliche Regelung angeknüpft werden kann.
- Veränderung der Mittagsruhezeit an Sonn- und Feiertagen (Wegfall der Ruhezeit zwischen 13.00 und 15.00 Uhr gem. § 2 Abs. 5 18. BImSchV) mit Blick auf veränderte Sport- und Freizeitgewohnheiten.
- Das Gesetz zur Privilegierung des vom Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehenden Kinderlärms vom Juli 2011 legt fest, dass Lärm von Kindern auch im Wohnumfeld als „sozialadäquat“ gilt. Die Privilegierung gilt jedoch nur für Kinder (nicht für Jugendliche) und nur für Kinder, die in Kitas und auf Kinderspielplätzen sportaktiv sind. Deshalb sollte geprüft werden, inwieweit eine vollzugstaugliche Erweiterung der Kinderlärmprivilegierung auch auf Sport- und Freizeitanlagen möglich ist.
- Im Hinblick auf die sozialen Funktionen von Jugendspieleinrichtungen (Bolz/Streetballplätze, Skateanlagen) sollten rechtssichere und vollzugstaugliche Änderungen immissionsschutzrechtlicher Vorschriften ebenfalls geprüft werden.

II.

Die nunmehr vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) vorgesehenen Änderungen entsprechen in einigen Teilen den Anregungen des Deutschen Städtetages:

1. Zu begrüßen ist insbesondere die Konkretisierung und rechtliche Absicherung des sog. „Altanlagenbonus“. Die im Anhang 2 genannten Maßnahmen sind gemeinsam mit den kommunalen Spitzenverbänden erarbeitet worden.

Gleichwohl könnte in der Kombination mehrerer Maßnahmen Konfliktpotential zwischen Sportnutzern und Anwohnern entstehen oder hierdurch gesteigert werden. Der Altanlagenbonus sollte grundsätzlich nicht verloren gehen, allerdings muss für die zuständigen Behörden die Möglichkeit bestehen, einzelne Maßnahmen zu beschränken oder abzulehnen, wenn diese für sich betrachtet, oder in Kombination mit anderen Maßnahmen, die zumutbare Lärmschwelle übersteigen.

2. Die 18. BImSchV trägt der besonderen Bedeutung des Sports Rechnung. Deshalb halten wir es auch für angemessen, Bolz- oder Streetballplätze, mit Blick auf die sozialen Funktionen der Jugendspieleinrichtungen, in den Geltungsbereich der 18. BImSchV einzubeziehen, zumal die Geräuschcharakteristik sehr ähnlich ist.

Aufgrund von Anwohnerbeschwerden können Jugendspieleinrichtungen zunehmend nur noch mit eingeschränkten Öffnungszeiten betrieben werden, oder müssen ganz geschlossen werden. Ein hoher personeller und finanzieller Aufwand ist die Folge. Diese Entwicklung steht im Widerspruch zu der wachsenden Bedeutung der sozialen Funktion von Jugendspieleinrichtungen für unsere multikulturelle Gesellschaft. Gelungene Integration entsteht im Alltag und dem Miteinan-

der. Hinzu kommt der stark präventive Aspekt des Sports für junge Menschen. Letztlich dient der Erhalt von Jugendspieleinrichtungen in unmittelbarer Nähe zu Wohngebieten auch der Innenentwicklung.

3. Weiterhin sollte die sog. Kinderlärmprivilegierung möglichst auch auf Sport- und Freizeitanlagen erweitert werden.
4. Die Erhöhung der Immissionsrichtwerte in den Ruhezeiten an Sonn- und Feiertagen von 13.00 bis 15.00 Uhr wird ausdrücklich begrüßt und entspricht unserem Vorschlag.

Allerdings wird die Erhöhung der Immissionsrichtwerte in den abendlichen Ruhezeiten aus der Sicht des kommunalen Umweltschutzes kritisch gesehen. Die Zunahme abendlicher Belästigungen durch den Lärm ist nicht auszuschließen.

5. Die vorgeschlagene Änderung der Immissionsrichtwerte für die urbanen Gebiete (§ 2 Abs. 2 Nr. 1a des Entwurfs) wird aus den nachstehenden Gründen abgelehnt:

Der vom BMUB vorgelegte Gesetzentwurf zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt sieht die Einführung einer neuen Baugebietskategorie „urbanes Gebiet“ vor. Da für diese Gebietskategorie in der TA Lärm noch keine Immissionsrichtwerte bestehen, ist eine Neuregelung in der TA Lärm in der Tat erforderlich. Allerdings sind die in § 2 Abs. 2 Nr. 1a des Entwurfs vorgesehenen Immissionsrichtwerte in urbanen Gebieten (tags 63 dBA, nachts 48 dBA) nicht geeignet, um gesunde Wohnverhältnisse zu wahren.

Sinn und Zweck der Einführung der neuen Baugebietskategorie „Urbanes Wohnen“ ist es, in den Städten mit angespannten Wohnungsmärkten freiwerdende Flächen für die Schaffung von Wohnraum verstärkt nutzen zu können. Das Präsidium des Deutschen Städtetages hatte vor diesem Hintergrund in seinem Beschluss vom 25. November 2015 (**s. Anlage**) eine Ergänzung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) vorgeschlagen, die eine Nutzungsmischung nach dem planerischen Willen der Städte ermöglicht. Die derzeit als Mischgebiet charakterisierende gleichwertige Mischung von Wohnen und gewerbliche Nutzung hat sich vielfach als nicht praxistauglich erwiesen. Bei der vom Präsidium des Deutschen Städtetages vorgeschlagenen neuen Baugebietskategorie „Mischgebiete der Innenentwicklung“ sollte allerdings der gleiche Lärmschutzstandard wie im Mischgebiet gelten (60 dBA tags und 45 dBA nachts).

Das Wohnen wird einen erheblichen Schwerpunkt bei der Gebietsnutzung in urbanen Gebieten darstellen. Deshalb ist es aus unserer Sicht zwingend, auch für diesen neuen Gebietstyp das Lärmschutzniveau des Mischgebietes mit einem Beurteilungspegel von 60 dBA tags und 45 dBA nachts festzuschreiben. Im Interesse lebenswerter, attraktiver und bewohnbarer Innenstädte darf eine Innenstadtverdichtung nicht zur Absenkung des Lärmschutzniveaus führen.

Innenentwicklung und Lärmschutz

Beschluss des Präsidiums auf seiner 406. Sitzung am 25. November 2015 in Hamburg

1. Das Präsidium betont die hohe Bedeutung der Verdichtung innerstädtischer Quartiere. Die Städte sind als Wirtschafts- und Wohnstandorte zunehmend attraktiv. Allerdings nehmen die Bürgerinnen und Bürger in den Städten die Lärmbelastung als wichtigstes Immissionsschutzproblem wahr. Vor diesem Hintergrund soll aus umweltpolitischer, gesundheitspolitischer und stadtentwicklungspolitischer Sicht keine umfassende Änderung des bisherigen Schutzniveaus erfolgen.
2. Zur Erleichterung der Innenentwicklung schlägt das Präsidium eine Ergänzung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) dahingehend vor, dass ein sog. „Mischgebiet der Innenentwicklung“ eingeführt wird. Darüber hinaus sollte durch eine Ergänzung des § 17 Abs. 1 BauNVO eine quartiersbezogene Betrachtung der Maßobergrenzen für die bauliche Dichte ermöglicht werden. Weiterhin spricht sich das Präsidium für die rechtliche und schallschutztechnische Prüfung von Maßnahmen des passiven Schallschutzes (wie z.B. des „Hamburger Fensters“) in lärmvorbelasteten Gebieten unter engen Voraussetzungen auch bei gewerblichem Lärm aus, falls prioritäre Schutzmaßnahmen nicht ausreichen.
3. Das Präsidium bittet die HGSt, die Vorschläge in die bevorstehenden Gespräche mit dem Bund und den Ländern zur Änderung baurechtlicher Vorschriften einzubringen. Darüber hinaus empfiehlt das Präsidium den Städten, die von der Landeshauptstadt München vorgelegten „Handlungsempfehlungen zum Lärmschutz in der Planung – Gewerbelärm“ als Musterbeispiel für eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der verschiedenen Fachabteilungen zur Bewältigung von problematischen Fällen.

Begründung

Insbesondere in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten sind freiwerdende Flächen ein dringend benötigtes Potential für die Schaffung von Wohnraum. Bei der Verdichtung innerstädtischer Quartiere können Konflikte bei der planerischen Bewältigung der Lärmeinwirkungen aus verschiedenen Quellen bestehen. Lärmschutzanforderungen bei vorgefundenen Lärmbelastungen können den Prozess der Innenentwicklung einerseits erschweren. Andererseits führt eine Lockerung/Änderung immissionsschutzrechtlicher Vorschriften auch zu einer Relativierung des Gesundheitsschutzes. Im Spannungsfeld zwischen innerstädtischer Verdichtung von Wohnraum einerseits und Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsverhältnisse sowie die Freiraumqualität insbesondere im Hinblick auf den Lärmschutz andererseits entsteht bei einem gewünschten Vorrang der Innenentwicklung mitunter ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotential.

Die Hauptgeschäftsstelle hat sich daher in einer fachübergreifenden Arbeitsgruppe, die aus städtischen Mitarbeitern der Bau-, Planungs- und Umweltämtern bestand, sowie im Umweltausschuss und Bau- und Verkehrsausschuss des Deutschen Städtetages mit der geschilderten Problematik beschäftigt. Die Gremien und auch die Arbeitsgruppe waren sich einig, dass in einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit der verschiedenen Fachabteilungen in den Städten ein wesentlicher Baustein zur Bewältigung von problematischen Fällen liege. Hierbei wurden insbesondere die von der Landeshauptstadt München vorgelegten „Handlungsempfehlungen zum Lärmschutz in der Planung – Gewerbelärm“ (s. **Anlage**) besonders begrüßt und empfohlen, sie bundesweit den Städten zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus haben sich das Bau- und Umweltdezernat im Hinblick auf die Notwendigkeit der Anpassung immissionsschutzrechtlicher Vorschriften zur Entwicklung gemischtgenutzter und verdichteter Gebiete darauf verständigt, dem Bundesgesetzgeber folgende Regelungen zur Erleichterung der Innenentwicklung vorzuschlagen:

1. Mischgebiet der Innenentwicklung

Der Baugebietskatalog der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sollte in der Weise ergänzt werden, dass breitere Spielräume in der Mischung von innerstädtischen Nutzungen möglich werden. Die derzeit das Mischgebiet charakterisierende - gleichwertige - Mischung von Wohnen und gewerblicher Nutzung hat sich vielfach als nicht tauglich erwiesen. Vielmehr müssen zukünftig auch andere "Mischungsverhältnisse" zwischen Wohnen und weiteren Nutzungen möglich sein. Die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind auch weiterhin stets zu wahren. Daher wird ein „Mischgebiet der Innenentwicklung“ vorgeschlagen, das eine Nutzungsmischung nach dem planerischen Willen der Gemeinden ermöglicht, was auch eine Schwerpunktsetzung für die Wohnnutzung beinhalten kann. Hierbei gilt der gleiche Lärmschutzstandard wie im Mischgebiet. Dadurch würde eine städtebaulich wünschenswerte Innenentwicklung der Städte erleichtert.

Dieser Vorschlag entspricht auch den aktuellen Ankündigungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), die von Bundesbauministerin Dr. Hendricks am 30.10.2015 in der Bauministerkonferenz in Dresden in einem Papier „Neues Zusammenleben in der Stadt“ vorgestellt worden sind.

2. Berücksichtigung der Quartiersdichte in § 17 BauNVO

Gerade in innerstädtischen Lagen werden die in § 17 Abs. 1 BauNVO festgelegten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung häufig überschritten. Dies gilt nicht nur in älteren Bestandsquartieren sondern auch in neu zu beplanenden innerstädtischen Gebieten. In solchen innerstädtischen Planungssituationen muss dabei stets auf die Ausnahmvorschrift des § 17 Abs. 2 BauNVO zurückgegriffen werden, was mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden ist. Die Debatte um die planerische Beurteilung von Dichten braucht – neben der baugrundstücksbezogenen Betrachtung – auch das Quartier als Maßstab. Der Charakter und Eindruck von Dichte für die Bewohner eines Stadtraums wird nicht in Bezug auf eine einzelne Parzelle geprägt, sondern in einem größeren Zusammenhang aus dem Verhältnis der Gebäudevolumina zum gesamten Stadtraum. Um der Planungspraxis bei der baulichen Dichte eine Berücksichtigung der „Quartiersdichte“ zu ermöglichen, soll § 17 Abs. 1 BauNVO ergänzt werden. Ziel soll es sein, die Obergrenzen des § 17 Abs. 1 BauNVO nicht grundstücks- sondern quartiersbezogen betrachten zu können. Soweit im Quartier außerhalb des konkreten Baugrundstücks ausreichende Freiräume verbleiben, dürfen diese in die Betrachtung der Obergrenzen mit einbezogen werden.

3. Lärmschutz in Form von Schallschutzfenstern (wie z.B. das „Hamburger Fenster“)

Der Bund sollte rechtliche und schallschutztechnische Regelungen prüfen, die bei gewerblichem Lärm in Einzelfällen passive Lärmschutzmaßnahmen ermöglichen, um so die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sicherzustellen. Es könnte daher eine Rechtsgrundlage im BauGB geschaffen werden, um die Möglichkeiten des passiven Lärmschutzes (z.B. unter Verwendung des "Hamburger Fensters") unter folgenden Voraussetzungen nutzen zu können:

- Heranrückende Wohnbebauung im Rahmen der Innenentwicklung,
- prioritäre Schutzmaßnahmen reichen nicht aus,
- lärmgeschützte Außenwohnbereiche müssen zur Verfügung stehen,
- Festsetzung der Lärmschutzmaßnahmen in einem Bebauungsplan nach Abwägung aller Belange, um anspruchsvolle Innenpegel nach DIN 4109 sicherzustellen (35/25 dbA).

Das sog. „Hamburger Fenster“ beschreibt ein im Jahr 2003 entwickeltes Kastenfenster mit gegenläufig kippbaren Fensterflügeln, schallabsorbierend verkleideten Fensterleibungen und –stürzen sowie eine Verringerung der Kippweite. Sie wurden bei der Entwicklung der sog. „Hafencity“ in Hamburg eingesetzt, um Schallschutzkonflikten durch das Abstellen auf geeignete Innenraumpegel zu begegnen. Im Innenraum wird auch im teilgeöffneten Zustand so eine hohe Schalldämmung erreicht und damit den Bewohnern im Vergleich zu nicht zu öffnenden Fenstern bei gleichem Schallschutz ein „Mehr an Wohnqualität“ geboten (vgl. hierzu den Bericht „Lärmschutz bei heranrückender Wohnbebauung“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) v. 27.08.2015).

Weiteres Vorgehen

Sowohl die Bauministerkonferenz als auch die Umweltministerkonferenz haben/werden sich in ihren Herbstsitzungen mit der Problematik von Innenverdichtung und Lärmschutz beschäftigen und hierzu eigene Vorschläge erarbeiten. Die Bauministerkonferenz hat in ihrer letzten Sitzung in Dresden am 30. Oktober 2015 ebenfalls die Einführung eines neuen Baugebiets „Mischgebiet der Innenentwicklung“ sowie die o.a. Änderung des § 17 BauNVO mit dem Ziel einer dichteren Bebauungsmöglichkeit empfohlen. Der o.a. Bericht der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) vom 27.08.2015 trägt die Idee des neuen Mischgebietes und auch in Teilen die Prüfung der Einführung des Hamburger Fensters mit. Zur Änderung des § 17 BauNVO hat sich der LAI-Bericht nicht geäußert. Dieser Bericht liegt z.Zt. zur Beschlussfassung der Umweltministerkonferenz (UMK) vor. Über das Ergebnis wird mündlich berichtet.

Die HGSt wird in Gesprächen mit dem Bund und den Ländern die o.a. Vorschläge zur Änderung baurechtlicher Vorschriften einbringen.

Anlage