

Position des ALD zum geplanten Urbanen Gebiet in der Baunutzungsverordnung

Michael Jäcker-Cüppers
Arbeitsring Lärm der DEGA

Einleitung

Es ist weitgehender städtebaulicher Konsens, dass eine nachhaltige – d. h. eine ökonomisch, ökologisch und sozial zukunftsfähige - Stadtentwicklung vorrangig durch Innenentwicklung erreicht werden soll, in Abkehr von früheren Leitbildern wie der „gegliederten und aufgelockerten Stadt“. Die Innenentwicklung in Verbund mit höheren Baudichten trägt zur Senkung des immer noch zu hohen **Flächenverbrauchs** bei. Die deutsche Nachhaltigkeitsstrategie sah schon 2002 als Zielmarke für 2020 eine Begrenzung der Zunahme der Siedlungs- und Verkehrsfläche auf maximal 30 ha/Tag vor (Stand 2014: 69 ha/Tag). Auch die **Vermeidung des motorisierten Verkehrs** als vorrangiges Maßnahmenbündel für eine nachhaltige Mobilität soll durch eine Stadt bzw. „Politik der kurzen Wege“ (Deutscher Städtetag 1989) mit den Handlungsebenen:

- Nutzungsmischung,
- Verdichtung
- und Polyzentralität

erreicht werden. Dabei ist es das Ziel, die Wegelängen so zu verkürzen, dass Zufußgehen und Radfahren „konkurrenzfähig“ zum motorisierten Individualverkehr MIV (und zum motorisierten Güterverkehr) werden. Fahrräder sind auf Distanzen bis 5 km, E-Bikes bis 9,5 km konkurrenzfähig.

Kurze Wege sind in vielen Städten allerdings nach wie vor Realität. Für den Personenverkehr in Berlin (Stand 2013) gilt:

- 53 % aller Wege sind unter 3 km,
- 65 % aller Wege unter 5 km und
- 82 % aller Wege unter 10 km lang.

D. h. der weit überwiegende Teil der Wege kann mit (nahezu) emissionsfreien Verkehrsmitteln zurückgelegt werden.

Aktuell ist die Schaffung von bezahlbarem Wohnraum ein weiteres gewichtiges Argument für die Innenentwicklung geworden.

Durch das Gesetz zur Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden von 2013 ist der Vorrang der Innenentwicklung auch im Baugesetzbuch (BauGB) rechtsverbindlich geworden (§1(5)).

Die Bundesregierung hat 2016 als zentrale Maßnahme für die Umsetzung der Innenentwicklung das von Stadtplanern schon länger geforderte **Urbane Gebiet (MU)** als neue Kategorie der Baunutzung vorgeschlagen und eine entsprechende Änderung der Baunutzungsverordnung

(BauNVO) in die Wege geleitet [1]. Der Bundestag hat am 09.03.2017 in 2. Lesung den Änderungen des BauGB und der BauNV zugestimmt.

Das Urbane Gebiet (MU)

Die geplanten Urbanen Gebiete „dienen dem Wohnen sowie der Unterbringung von Gewerbebetrieben und sozialen, kulturellen und anderen Einrichtungen, die die Wohnnutzung nicht wesentlich stören. Die Nutzungsmischung muss nicht gleichgewichtig sein.“ [1]. Das MU weist damit eine dem Mischgebiet MI entsprechende Nutzungsmischung auf, ist aber in den jeweiligen Anteilen flexibler und erlaubt auch eine Nutzungsmischung innerhalb von Gebäuden (Übernahme von Regelungen für das Kerngebiet MK).

Wesentliche Änderung gegenüber dem MI ist die höhere zulässige Dichte: So beträgt die maximale Geschossflächenzahl GFZ (Summe der Geschossflächen aller Vollgeschosse eines Gebäudes bezogen auf die Grundstücksfläche) 3,0 (wie beim MK und deutlich höher als beim MI mit 1,2). Sie entspricht in etwa der Dichte der gründerzeitlichen Blockbebauungen (z. B. Berlin 1870-1918 mit einer mittleren GFZ von 3,2) und liegt deutlich höher als bei der nach dem 2. Weltkrieg gebräuchlichen Zeilenbebauung (z. B. Berlin 1950-1970 mit einer mittleren GFZ von 0,81).

Bundesregierung und Bundestag gehen offensichtlich davon aus, dass das dichtere Beieinander von Wohnen und Gewerbe sowie Sportanlagen die Konflikte bei den Geräuschimmissionen erhöht; die Ordnungsänderung wurde deshalb verknüpft mit einer Erhöhung der zulässigen Richtwerte für Geräuschimmissionen (IRW) in den entsprechenden Regelungen des Immissionsschutzrechts, der TA Lärm für den Gewerbelärm [2] und der Sportanlagenlärmschutzverordnung SALVO [3]. Gegenüber den IRW (Beurteilungspegel, d. h. lärmwirkungsmodifizierte Mittelungspegel außen) für das MI und das MK von 60/45 dB(A) tags/nachts sollen im MU 63/48 dB(A) tags/nachts zulässig sein. Die Änderungsvorschläge für die SALVO enthalten zusätzlich Aufweichungen der besonders geschützten Ruhezeiten (siehe im Detail: R. Heinecke-Schmitt: „Lärmschutz bei Sportanlagen“ DAGA 2017, Tagungsunterlagen).

Festsetzung von Innenpegeln in Bebauungsplänen

Im Rahmen der Diskussionen um die Erleichterung des Bauens in den Innenstädten hat der Bundesrat eine alte Forderung des Bausektors, aber auch einiger Länderministerien für Bauen und Wohnen (z. B. des Hamburger Senats) aufgegriffen. Die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm – von 1998 sieht

bekanntlich vor, dass zur Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche Immissionsrichtwerte (Beurteilungspegel) **außerhalb** von Gebäuden eingehalten werden müssen (Kapitel 6). Ein Rückgriff auf baulichen (passiven) Schallschutz zur Sicherstellung akzeptabler **Innenpegel** in Aufenthaltsräumen wie beim Neubau oder der wesentlichen Änderung von Straßen und Schienenwegen (siehe BImSchG §41 (2)) ist nicht möglich. Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat klargestellt, dass die immissionsschutzrechtlichen Regelungen „spiegelbildlich“ – d. h. in seinen Schutzprinzipien - auch für die Bauleitplanung gelten (vgl. das Urteil des BVerwG 4 C 8.11 vom 29.11.2012 zur (an gewerbliche Anlagen) heranrückenden Wohnbebauung: „Passive Lärmschutzmaßnahmen als Mittel der Konfliktlösung zwischen Gewerbe und Wohnen sieht die TA Lärm nicht vor.“).

Der Bundesrat hat deshalb in seiner 1. Lesung des Gesetzesentwurfs der Bundesregierung zur Einführung des Urbanen Gebiets [1] am 10.02.2017 vorgeschlagen, dass in Bebauungsplänen auch "einzuhaltende Innenraumpegel in Aufenthaltsräumen" festgelegt werden können (BauGB, §9 (1), Nr. 24) [4].

Stellungnahmen des ALD zu den Rechtsänderungen

Der ALD wird bei lärmschutzrelevanten rechtlichen Regelungen der Bundesregierung in der Verbändeanhörung beteiligt. Er hatte deshalb Gelegenheit, zu den jeweiligen Referentenentwürfen, die den Gesetzes- oder Verordnungsentwürfen der Bundesregierung vorausgehen, im Lauf des Jahres 2016 Stellung zu nehmen. In einem Schreiben vom 08.02.2017 an die Länderministerien für Umwelt und Bauen/Wohnen hat er auch Stellung genommen zum Vorschlag der zuständigen Ausschüsse des Bundesrats, Festsetzungen zum Innenraumpegel in die Bebauungspläne einzuführen. All diese Stellungnahmen sind auf der Internetseite des ALD veröffentlicht worden [5].

Urbanes Gebiet

Der ALD hat grundsätzlich einer Mischnutzung mit einer GFZ von 3,0 zugestimmt, vorrangig als Mischgebiet MI.

Er hat aber die damit verknüpfte Erhöhung der IRW in der TA Lärm bzw. der SALVO abgelehnt. Die Gründe für die Ablehnung sind:

- Es wurden keine neuen wissenschaftlichen Erkenntnisse zur Begründung für die Zulässigkeit der Erhöhung vorgelegt.
- Das Ziel des BauGB „Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse“ (BauGB §1 (6) Nr. 1, §34 (1)) zu bewahren steht im Spannungsverhältnis zum Schutzziel des BImSchG „Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen“ (BImSchG). Geht man davon aus, dass das immissionsrechtliche Schutzniveau im BImSchG und seinen nachgeordneten Regelwerken quantifiziert wird, beschreiben die IRW für das Reine Wohngebiet

WR mit 50/35 dB(A) tags/nachts die Schwelle schädlicher Umwelteinwirkungen durch Geräusche (Vermeidung erheblicher Belästigungen bzw. „wesentlicher Störungen“ im Sinne der Gebietsdefinition des MU)). Die höheren Immissionsrichtwerte für WA, MD, MI und MK resultieren eher aus den größeren Schwierigkeiten, in diesen Gebieten die anspruchsvollen Werte des WR einzuhalten als aus in der Lärmwirkungsforschung nachgewiesenen geringeren Störwirkungen in Gebieten stärkerer Nutzung.

- Die Regelung für Gemengelage in der TA Lärm Kapitel 6.7) lassen eine Erhöhung der Richtwerte auf einen „geeigneten Zwischenwert“ zu, allerdings sollten 60/45 dB(A) tags/nachts dabei nicht überschritten werden. Diese Obergrenze ist auf Wunsch des Bundesrats eingefügt worden, mit der Begründung: „Bei höherer Lärmbelastung sind dauerhaft gesunde Wohnverhältnisse ohne besonderen passiven Schallschutz nicht gewährleistet.“ (Bundesrats-Drucksache 254/98 vom 19.03.1998)
- Die höhere GFZ rechtfertigt ebenfalls die Erhöhung nicht: Das Kerngebiet MK mit einer GFZ $\leq 3,0$ hat IRW von 60/45 dB(A) tags/nachts.
- Der Bezug auf die Immissionsgrenzwerte für den Verkehr ist nicht gerechtfertigt: Der Verkehr ist gesellschaftspolitisch privilegiert und hat im mittleren Pegelbereich eine deutlich geringere pegelbezogene Störwirkung (siehe Abbildung 1).

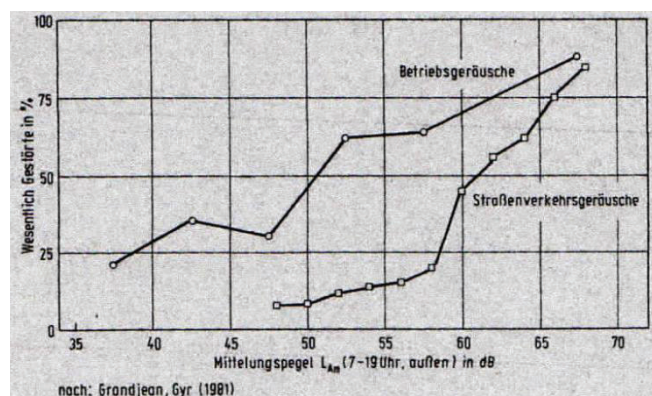


Abbildung 1: Vergleich der Störwirkung von gewerblichen Betriebsgeräuschen und von Straßenverkehrsgeräuschen nach [6]

Festsetzung von Innenpegeln in Bebauungsplänen

Der ALD lehnt die Einführung einer Festsetzung von Innenpegeln im BauGB aus drei wesentlichen Gründen ab:

- Die Vorgehensweise ist rechtslogisch falsch: Derartige Festsetzungen können die bisherige Unzulässigkeit einer Abweichung vom aktiven, auf

die Minderung von Außenpegeln gerichtetem Schallschutz in der TA Lärm – und damit spiegelbildlich in der Bauleitplanung – nicht überwinden. Es wäre im Gegenteil neben einer entsprechenden Änderung der TA Lärm auch eine Änderung des BImSchG erforderlich, da dieses – anders als beim landgebundenen Verkehr – beim Gewerbelärm kein Rückgriff auf passive Maßnahmen erlaubt.

- Die vorgeschlagene Rechtsänderung würde eine nicht akzeptable Senkung des Schutzniveaus bedeuten: Außenwohnbereiche blieben ungeschützt, zudem besteht nur geringe Akzeptanz für den passiven Schallschutz: 77,1 % der Bevölkerung, fühlen sich durch die Notwendigkeit, wegen Lärm Fenster schließen zu müssen, äußerst stark oder stark belästigt [7].
- Sie würde ferner zu gravierenden Vollzugsproblemen führen: Der Überwachungsumfang würde vervielfacht, da nicht mehr wenige außerhalb der Gebäude liegende Immissionsorte für die Dimensionierung des aktiven – vorrangig gemäß dem Verursacherprinzip quellenbezogenen – Schallschutzes herangezogen werden könnten, sondern faktisch passiver Schallschutz für jeden einzelnen Aufenthaltsraum dimensioniert werden müsste. Die Besonderheiten gewerblicher Emissionen – vor allem der potenzielle Anteil tieffrequenter Geräusche – können passiven Schallschutz wenig effektiv machen. Adressat der Immissionsschutzbehörden ist zudem ausschließlich der Anlagenbetreiber, sodass sich schwierige Zuständigkeiten für die Überwachung der Schallschutzmaßnahmen ergeben.

Dass aktiver Lärmschutz auch in kritischen Belastungssituationen allein durch Maßnahmen auf dem Ausbreitungsweg grundsätzlich möglich ist, zeigen die Abbildungen 2 und 3: An der hochbelasteten Bahnstrecke Köln – Bonn entstehen durch transparente Lärmschutzwände geschützte ruhige Wohnbereiche. Die wenigen bahnseitigen Fenster gehören zu Nebenräumen ohne Aufenthaltsfunktion. Der neue Baukomplex schirmt zudem eine bestehende alte Bebauung ab (links oben im Bild).



Abbildung 2: Transparente Lärmschutzwände beim Bauprojekt BDP Volksgarten-Plus, Köln, Eifelplatz, Blick von der Bahnseite (Trasse Köln-Bonn)
<http://www.bpd-koeln.de/volksgarten-plus>
 Quelle: Google Earth.



Abbildung 3: Transparente Lärmschutzwände beim Bauprojekt BDP Volksgarten-Plus, Köln, Eifelplatz, Blick von der Stadtseite, Quelle: Google Earth

Fazit

Die geplanten Rechtsänderungen (BauGB, TA Lärm, SALVO) tragen nicht zur Vermeidung von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche (BImSchG) bzw. zur Sicherung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse (BauGB) bei.

Die Festsetzung von „einzuhaltenden Innenraumpegel“ in Bebauungsplänen ist weder akzeptabel noch praktikabel. Der Bundesrat hat in seiner Stellungnahme zum Regierungsentwurf [4] selbst angemerkt: Es „ist noch unklar, inwieweit die Sicherstellung eines verträglichen Innenraumpegels für gesunde Wohnverhältnisse genügt, oder ob nicht auch die Verlärmung von Außenbereichen (Balkone etc.), die durch passiven Schallschutz nicht zu verhindern ist, gesunden Wohnverhältnissen entgegensteht.“ Man hätte sich erst eine Klärung dieser Fragen unter Einbeziehung der Lärmwirkungsforschung gewünscht, ehe derartig gravierende Rechtsänderungen auf den Weg gebracht werden.

Zum Zeitpunkt der Abfassung des Beitrags stand die Zustimmung des Bundesrats zu den geplanten Änderungen noch aus. Es bleibt abzuwarten, ob der Bundesrat sich noch an alte eigene Positionen erinnert, die eine Obergrenze von 60/45 dB(A) tags/nachts für die Sicherstellung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse gefordert hatten.

Literatur

- [1] Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt.
Bundestags-Drucksache 18/10942 vom 23.01.2017
- [2] Bundesregierung: Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm).
Bundsrats-Drucksache 708/16 vom 30.11.2016
- [3] Bundesregierung: Zweite Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung.
Bundestags- Drucksache 18/10483 vom 30.11.2016
- [4] Bundesregierung: Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt– Stellungnahme des Bundesrates und Gegenäußerung der Bundesregierung.
Bundestags Drucksache 18/10942 vom 15.02.2017
- [5] Arbeitsring Lärm der DEGA/Publikationen/ ALD-Stellungnahmen und Positionspapiere.
URL: <http://www.ald-laerm.de/publikationen/ald-stellungnahmen-und-positionspapiere/>
- [6] Umweltbundesamt: Lärmbekämpfung '88. Tendenzen – Probleme – Lösungen. Erich Schmidt Verlag, Berlin, 1989
- [7] Umweltbundesamt: Auswertung der Online-Lärmumfrage des Umweltbundesamtes.
EU-Richtlinie zum Umgebungslärm:
<https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/3974.pdf>