

Schutz vor Gewerbelärm bei heranrückender Wohnbebauung – die TA Lärm in der Bauleitplanung – Urbane Gebiete in der Diskussion

Eckhard Bock

planungsbüro shelter, SRL, 12589 Berlin

Schutz vor Lärm im Städtebau

Städte in Wachstumsregionen sind auf die zusätzliche Ausweisung oder Umnutzung von gewerblich genutztem Bauland angewiesen, um Wohnraumbedarf zu decken. Das Planungsrecht und das Immissionsschutzrecht kennen hier klare Vorgaben, die durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit positiv begleitet und weiterentwickelt worden sind. Gewerbelärm kann in vielen Städten als ein Handlungsfeld betrachtet werden, für das unterschiedliche und insgesamt angemessene Lösungen entwickelt worden sind. Hierauf deuten auch die regelmäßigen Befragungen des Umweltbundesamtes zur Lärmbetroffenheit hin – wie auch der Sachverhalt, dass Gewerbelärm in der Lärminderungsplanung kaum eine Rolle spielt. Einzelfälle – insbesondere in Städten mit einer Konzentration von Clubs und Vergnügungstätten in zentralen Wohnlagen – betreffen selten Standorte mit produzierendem oder verarbeitendem Gewerbe.

Selbst das direkte Aneinandergrenzen von Wohn- und Gewerbenutzungen in Mischgebieten in engen historisch gewachsenen, städtebaulichen Situationen ist möglich. Der technische und planerische Aufwand kann allerdings erheblich sein und erfordert auch finanziellen Aufwand, da im Einzelfall über besondere Gebäudestellungen, abschirmende Baukörper und das Einhausen störender gewerblicher Anlagen nachzudenken ist.

Als positives Beispiel ist hier das Mischgebiet an der Friesenstraße in Berlin-Kreuzberg zu nennen: auf engstem Raum schirmen Büro und Dienstleistungsnutzungen die Columbia Veranstaltungshalle ab, die sowohl hinsichtlich ihrer Zufahrt wie auch baulicher Anlagen umfangreich verbessert werden musste, bevor der Block durch Wohnbebauung ergänzt werden konnte.

Wenn also von der Immobilienwirtschaft und einzelnen Akteuren (siehe hierzu die Düsseldorfer Erklärung) behauptet wird, dass das Planungs- und Immissionsschutzrecht die Nutzungsmischung verbieten oder sogar ein Hindernis für die „europäische“ Stadt darstellen, ist diese Auffassung weder belegt noch nachvollziehbar. Mischnutzungen – ob historisch gewachsen oder durch Planung entstanden – sind rechtskonform möglich und müssen die Wohnqualität nicht einschränken.

TA Lärm – Änderung erforderlich?

Die aktuelle Diskussion zur Änderung der TA-Lärm, die auch vom Deutschen Städtetag initiiert worden ist, bezieht sich auf eine andere Planungsaufgabe: die an vorhandene – auch größere Gewerbestandorte heranrückende Wohnbebauung. Grundsätzlich wird vom Deutschen Städtetag betont, dass es keine Absenkung von Lärmschutzstandards geben soll. Welge führt auf der ALD Veranstaltung am 2.12.19 in Hamburg aus:

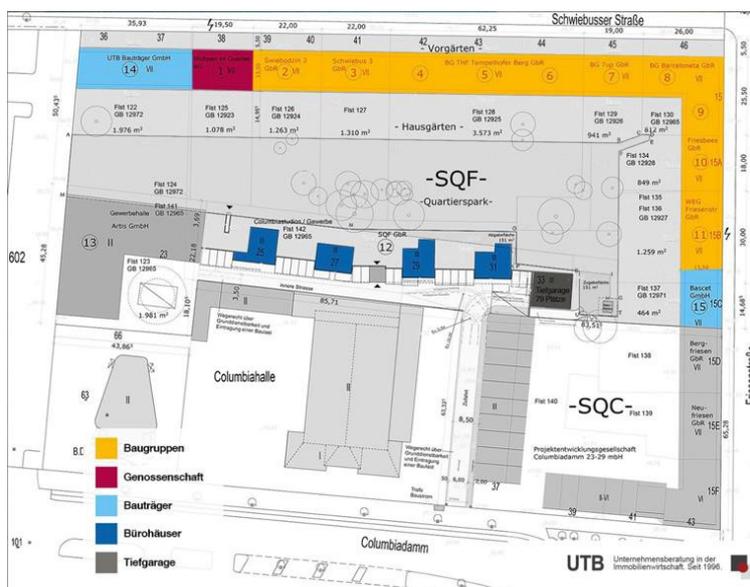


Abbildung 1: Bebauungskonzept Friesenstraße Kreuzberg (Quelle: Projektentwicklungsgesellschaft Stadtquartier Friesenstraße (SQF GbR), 2015)

„Vor diesem Hintergrund soll aus umweltpolitischer, gesundheitspolitischer und stadtentwicklungspolitischer Sicht keine umfassende Änderung des bisherigen Schutzniveaus erfolgen.“

Im konkreten ist aber festzustellen, dass eine wesentliche Veränderung des bestehenden Instrumentariums beabsichtigt ist, die zu zusätzlichen Belastungen für zu planende Wohngebiete führen könnte:

1. Es wird vorgeschlagen eine neue Gebietskategorie WU, also ein Urbanes Wohngebiet zu schaffen, das dem Ziel dienen soll, zusätzliche Emissionen ähnlich wie für das MU (Urbanes Mischgebiet) für zulässig zu erklären, ohne dass urbane Mischnutzung nachgewiesen werden muss.
2. Städte und Gemeinden sollen im Rahmen einer „Experimentierklausel“ selbstständig in Bebauungsplänen Lärmwerte festlegen können, die von der TA Lärm abweichen.
3. Die TA Lärm soll geändert werden, damit der Vorrang und die Erforderlichkeit von aktivem Schallschutz zugunsten von passivem Schallschutz als alleiniger Schutzvorkehrung aufgegeben wird.

Dass es sich hier nicht um eine kleine Anpassung handelt, sondern um eine systematische Änderung nicht nur des Immissionsschutz- sondern auch des Planungsrechts, geht aus der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (BVerwG, Urteil vom 29.11.2012 - 4 C 8/11) hervor: „Das Rücksichtnahmegebot des § 15 Abs. 1 Satz 2 Alt. 2 BauNVO eröffnet im Anwendungsbereich der TA Lärm

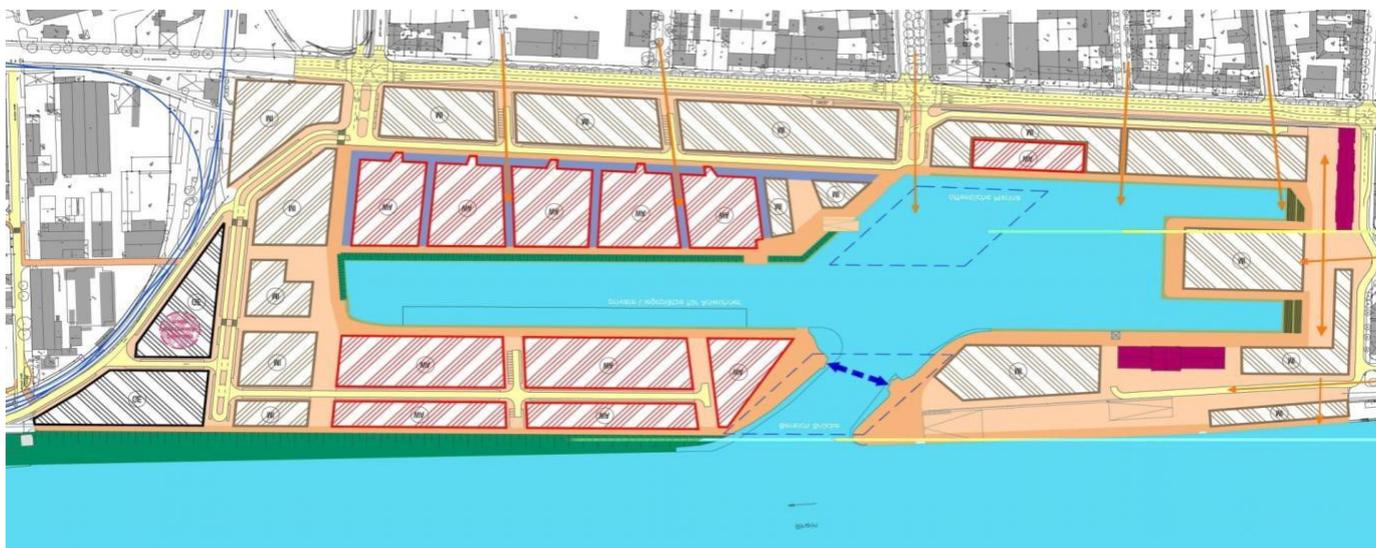


Abbildung 2: Planungskonzept Mainzer Hafen, Stadtplanungsamt Mainz; Quelle: Stadt Mainz; Vortrag difu, Preuß, ALD in Hamburg; UBA, Forschungsvorhaben

nicht die Möglichkeit, der durch einen Gewerbebetrieb verursachten Überschreitung der Außenimmissionsrichtwerte bei einem Wohnbauvorhaben durch Anordnung von passivem Lärmschutz zu begegnen. Der von der TA Lärm gewährte Schutzstandard steht nicht zur Disposition des Lärmbetroffenen und kann nicht durch dessen Einverständnis mit passiven Schallschutzmaßnahmen suspendiert werden, da das Bauplanungsrecht die Nutzbarkeit der Grundstücke in öffentlich-rechtlicher Beziehung auf der Grundlage objektiver Umstände und Gegebenheiten mit dem Ziel einer möglichst dauerhaften städtebaulichen Ordnung und Entwicklung regelt. Das schließt aus, das bei objektiver Betrachtung maßgebliche Schutzniveau auf das Maß zu senken, das der lärmbeeinträchtigte Bauwillinge nach seiner Einstellung bereit ist hinzunehmen.“ Wenn es also den planenden Städten und Kommunen freistehen würde, darüber zu entscheiden, ob allein passiver Schallschutz für eine heranrückende Wohnbebauung zulässig sein könnte, würde damit auch die Möglichkeit für die angrenzenden Gewerbetreibenden eröffnet werden, Emissionen und Lärm zu verursachen, die sie gemäß dem Stand der Technik vermeiden müssten.

Insofern würde das Rücksichtnahmegebot, das sowohl seitens der Planungsträger wie auch seitens der Gewerbebetriebe nach gegebener Rechtslage einzuhalten ist, einseitig zu Lasten zukünftiger Wohnnutzungen aufgegeben werden. Dieses würde aber dem grundsätzlichen Ziel des Immissionsschutzrechts, Emissionen soweit möglich zu vermeiden wie auch dem Planungsleitsatz, Vorsorgemaßstäbe bei neuen Planungen zu beachten und gesunde Arbeits- und Wohnverhältnisse zu realisieren, widersprechen. Das Umweltbundesamt hat in einem noch nicht abgeschlossenen Forschungsprojekt mit dem Titel „Gute Praxisbeispiele kompakter und zugleich lärmarmen städtischer Quartiere“ (FKZ 3717 15 103 0) Beispiele für Konfliktlösungen analysiert. Dabei stellte sich heraus, dass es in der überwiegenden Zahl der Fälle gelungen ist, weitgehend ohne das neue Instrumentarium des Urbanen Mischgebiets - nutzungsgemischte Quartiere an lärmbelasteten Standorten zu realisieren. Es stellte sich dabei

allerdings auch heraus, dass nicht nur der Gewerbelärm sondern auch nahezu regelmäßig auch der Verkehrslärm wie auch im Einzelfall weitere Lärmquellen (Sport und Freizeitlärm) zu berücksichtigen waren. Die verfolgten Lösungsansätze lassen sich anhand der konkreten Projekte - die Unterlagen sind dem Vortrag von Herrn Preuß, difu, den er auf der ALD Veranstaltung im Dezember 2019, gehalten hat; entnommen, darstellen:

Nutzungsgliederung und Abschirmung durch Mischgebiete (Fallbeispiel Mainz)

Der Hafen grenzt an zwei Seiten an erhaltenswerte Gewerbegebiete an. Büro- und Dienstleistungsstandorte schirmen die dahinterliegende Wohnbebauung sowohl vom Verkehrs- also auch vom Gewerbelärm ab. Es entstehen qualitativ hochwertige Wohnlagen mit lärmgeschützten Höfen in direkter Wasserlage.

Nutzungsgliederung sowie Abschirmung von Verkehrslärm durch LSW – Beispiel Stuttgart



Abbildung 3: Stuttgart; Neckarpark Nutzungskonzept Stand 13.5.19; Planungsamt Stuttgart; mFG des UBA aus difu Vortrag Preuß, ALD Veranstaltung in Hamburg; LSW links oben; Wohnbebauung mit begrünten Hofräumen

Die Stadt Stuttgart hat zunächst eine LSW an der höhergelegenen Bahnstrecke mitfinanziert, um das Quartier von Verkehrslärm zu entlasten. Darüber hinaus sind die Baugebiete klar gegliedert worden, so dass Gebäude für Dienstleistungen die dahinterliegende Wohnbebauung abschirmen können. Aufgrund der Nutzungsvielfalt ist ein Urbanes Gebiet festgelegt worden.

Abschirmung durch Baukörperstellung und -ausbildung
Während es in den konkreten Fällen gelungen ist, im Wesentlichen durch Nutzungsgliederungen lärmarme Wohngebiete in zentralen Lagen zu realisieren, gewinnt eine weitere Konfliktbewältigung - die Abschirmung durch die Stellung der Baukörper der Wohnbebauung selbst - zunehmend an Bedeutung.

Ein Fallbeispiel aus München dokumentiert sehr gut, wie eine Ergänzung und Verdichtung der Wohnbebauung, die im konkreten Fall an den sehr verkehrsreichen Mittleren Ring herangerückt worden ist, zu einer effektiven Lärmabschirmung für neu geschaffene Hof- und Freiflächen führen können. Die städtebauliche Situation vor und nach der Neubebauung zeigt eine eindeutige Verbesserung der Lärmsituation für die gesamte Wohnsiedlung. Die Verdichtung der Wohnbebauung in einer hoch lärmbelasteten Lage erfordert aber gerade für die dem Lärm zugewandten Gebäudeseiten ein durchdachtes Schallschutzkonzept mit umfangreichen baulichen Schallschutzmaßnahmen. Im konkreten Fall werden Aufenthaltsräume durch nach Süden vorgeschaltete Atrien



Abbildung 4: München – Wohnbebauung am Mittleren Ring, Candidplatz; Quelle: Stadt München mfG. UBA

vor Lärm geschützt. Die TA Lärm erfordert an der lärmzugewandten Seite eine Zweischaligkeit, damit Fenster sich zumindest in einen lärmabgeschirmten Bereich hin öffnen können. Eine lärmabwendende Zweischaligkeit kann mithilfe von besonderen Fensterkonstruktionen (Fenster mit ca. 60cm Vorsprung vor der Fassade) oder aber durch vorgeschaltete verglaste Laubengänge oder Wintergärten realisiert werden.

Diese Sonderkonstruktionen geben auch die Möglichkeit, dass erheblich effektiver vor Pegelspitzen (Maximalpegel) oder auch tieffrequentem Schalleintrag geschützt werden kann. Zusätzlich ist eine Nutzung dieser Flächen in lärmarmen Zeiten möglich – es gibt also auch abhängig von der örtlichen Situation und der Lärmbelastung durchaus Vorteile dieser Sonderkonstruktionen. Eine geringe Wohnqualität weisen hingegen ebenfalls rechtlich zulässige Festverglasungen oder Prallscheiben auf. Zudem sind mit

Festverglasungen zwingend auch Lüftungsanlagen verbunden, die von Nutzern nur bedingt angenommen werden.

Gegen diese Praxis wenden sich Teile der Immobilienwirtschaft und eine Gruppe von Planern. Es wird die Auffassung vertreten, dass diese Sonderkonstruktionen viel zu aufwändig sein würden und es insgesamt möglich sein sollte, allein durch Schallschutzfenster und Innenraumwerte das Lärmproblem in den Griff zu bekommen. Häufig wird auch auf das Hamburger Fenster rekurriert, das zwar den Vorteil hat, dass man keine mechanische Lüftung in den Wohnungen vorsehen muss, aber den Nachteil in sich trägt, dass tieffrequenter Schall und Pegelspitzen nicht ausreichend abgeschirmt werden. Der Einsatz von Gegenschall wäre zwar mit dem Hamburger Fenster erreichbar – ist aber in der Praxis auch mit Be- und Entlüftungsanlagen zu koppeln. Insgesamt ist also die Lärmproblematik – selbst wenn man nur den passiven Schallschutz in den Blick nimmt – weder faktisch noch rechtlich ausreichend gelöst. Leider wird auch ausgeführt, dass passive Schallschutzmaßnahmen nicht nur an der Lärm zugewandten Seite für sinnvoll anzusehen seien, sondern für alle Gebäudeseiten ausreichen würden. Mit dieser Herangehensweise würde man also keine Aufenthaltsräume mit nutzbaren und lärmarmen Freiflächen (Balkone, Außenwohnräume, Terrassen) und auch keine Aufenthaltsqualität für die Innenhofbereiche erreichen und die Verlärmung von Stadtquartieren bewusst in Kauf nehmen.

Rechtlich und faktisch höchst problematisch wird es dann, wenn Wohnquartiere geplant werden, die keine besondere Gebäudestellung, die abschirmend ruhige Freiräume ermöglichen, kennen. Das Planungsrecht kann nicht dazu genutzt werden, bestimmte Grenzwertüberschreitungen durch Ausweisung von Urbanen Gebieten (MU) zu „heilen“. Nachprüfbare städtebauliche Gründe müssen Bebauungsplanfestsetzungen zugrunde liegen – ein Etikettenschwindel wird von der Verwaltungsgerichtsbarkeit nicht positiv bewertet.

Schutzwerte für heranrückende Wohngebiete

Es gibt die unterschiedlichsten Fallkonstellationen – eine heranrückende Wohnbebauung kann, sofern es sich um ein bereits für das Wohnen zulässiges Baugebiet handelt und der Bebauungsplan nurmehr eine höhere Dichte vorsehen will, durchaus auch bei einer Mittelwertbildung, die in der TA Lärm beschrieben ist und deren Grenze durch die Werte für das Mischgebiet vorgegeben ist, zulässig sein. Im Regelfall ist aber eine heranrückende Wohnbebauung – wenn sie als Neuplanung an eine Verkehrslärmquelle oder einen Gewerbestandort heranrückt – verpflichtet, selbst die Schallschutzanforderungen einzuhalten. Die TA Lärm gilt als normkonkretisierende Vorschrift, die – wenn deren Werte eingehalten werden – dann auch für den Planungsträger einen Schutz gegenüber weitergehende Ansprüche mit sich bringt. Das Bundesverwaltungsgericht geht in der Regel davon aus, dass ein Bebauungsplan, der die TA Lärmwerte einhält, insofern nicht beanstandet werden kann. Ein gewisser Spielraum ergibt sich für Planungsträger, wenn zusätzlich die Orientierungswerte der DIN 18005 herangezogen werden. Diese Orientierungswerte können bis zu einer gewissen Grenze überschritten werden, sofern in der planungsrechtlichen Abwägung entsprechende Gründe plausibel dargelegt werden.

Das eingespielte Regelwerk kann auch im Einzelfall verlassen werden, sofern eine Planungsverwaltung mutig genug ist, auch die neueren Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung zu berücksichtigen und insofern sogar Erkenntnisse, die über die Regelwerke hinausgehen und insofern unstrittig gesunde Wohnverhältnisse absichern können, bei den Planungsentscheidungen berücksichtigt. Ob mit einem derartigen Vorgehen – das sich allein an Verfassungsmaßstäben und der Rechtsprechung orientieren müsste – allerdings den Städten und Gemeinden geholfen ist, ist zu bezweifeln. Denn der wissenschaftliche Erkenntnisstand zeigt eher auf, dass Einwirkungen von Lärm stärker als bisher zu vermeiden sind. Zudem ist nur wenigen bekannt, dass der bauliche Schallschutz insbesondere aufgrund des Wunsches energiesparend zu bauen eher in den letzten Jahren in der Praxis vernachlässigt worden ist und häufig kein ausreichender Schutz vor Maximalpegeln, die zu Kommunikationsstörungen, nächtlichem Aufwachen und Konzentrationsstörungen bei Kindern führen, gegeben ist. Eine Bauleitplanung, die sich ähnlich wie eine Fachplanung im Detail mit diesen Fragen beschäftigt hat, ist dem Verfasser wahrscheinlich auch aus diesen Gründen nicht bekannt.

Nun sagen einige, dass Gesundheitsgefährdungen ja erst ab 60 dB Dauerschallpegel nachts und 70 dB tags beginnen und dass der Planungsträger unterhalb dieser Werte einen breiten Abwägungsspielraum haben würde. Wie bereits der Münchner Lärmleitfaden zeigt, gibt es bei der Frage der Schwelle der Gesundheitsgefährdung auch andere Auffassungen – dort wird ein Pegel tags von 65 dB und ein Pegel nachts von 60 dB angegeben. Das Bundesverwaltungsgericht hat jüngst die Werte der Lärmsanierung (57dB nachts und 67 dB tags) für eine Bestimmung des Gesundheitsschutzes bei Verkehrslärm herangezogen. Rechtssystematisch ist festzuhalten, dass bei jeder Planung Lärmvorsorge und die entsprechenden mit diesem Begriff verknüpften Werte einzuhalten sind. Vorhaben- und Planungsträger sind also verpflichtet, Vorsorge vor Lärmeintrag sicherzustellen – allein an Lärmsanierungswerten kann eine zukunftsorientierte Planung nicht orientiert werden. Es finden sich deshalb ganz andere Werte in den aktuellen WHO Noise-Guidelines mit einer Spanne zwischen 45 -54 dB für den Dauerschallpegel tags (Fluglärm, Straßenlärm und Schienenlärm) sowie 40-45 dB den Dauerschallpegel nachts. Oberhalb dieser Werte geht die WHO sicher davon aus, dass es zu gesundheitlichen Auswirkungen kommen kann.

Zwar sind diese Werte weder vom nationalen Gesetzgeber noch vom Gemeinschaftsrecht übernommen worden, sie zeigen aber deutlich auf, dass gesundheitlichen Folgen nicht einfach einzuschätzen sind und die hierauf zu orientierende Bestimmung von Grenzwerten nicht dem Einzelfall überlassen werden sollte. Insofern besitzen wir mit der TA Lärm, die allerdings ausschließlich bei Gewerbelärm zur Anwendung kommt, eine nicht zu unterschätzende Norm, die Planungssicherheit vermittelt.

Stadtverträgliche Gewerbestandorte

Das Forschungsvorhaben des UBA zeigt deutlich, dass an Gewerbestandorte heranrückende Wohnbebauungen eine aktuelle Planungsaufgabe darstellen. Erstaunlicher Weise wird der Konflikt zwischen Wohn- und Gewerbenutzung nur in wenigen Fällen grundlegend angegangen.

In städtebaulichen Gemengelage (siehe das Kreuzberger Beispiel) werden Gewerbestandorte i.d.R. „überplant“. Häufig wird allerdings bereits bei der Bebauungsplanabgrenzung darauf geachtet, dass man größere angrenzende Gewerbestandorte ausklammert. Somit nehmen sich die Planungsbehörden die Möglichkeit, auch eine planerische Strukturierung und eine stadtverträgliche Ausrichtung der Gewerbestandorte vorzunehmen.

Unabhängig von der Frage des Einbeziehens des Gewerbestandortes in den räumlichen Geltungsbereich des Bebauungsplanes ist der jeweilige Lärmkonflikt zu bewältigen. Es ist aus den bisherigen Unterlagen des Forschungsprojektes leider nicht erkennbar, ob die für genehmigungsbedürftige Anlagen zuständigen Immissionschutzbehörden, die häufig in den Bezirksregierungen oder Regierungspräsidien ressortieren, in den Planungsverfahren direkt einbezogen worden sind. Hier sind möglicherweise Handlungsspielräume vorhanden, die im Detail und im Einzelfall zu bewerten wären. Denn das Bundesimmissionsschutzgesetz kennt auch anders als das Baurecht dynamische Betreiberpflichten. Es ist also grundsätzlich denkbar, dass bei alten Anlagen Modernisierungen oder das Einhausen von lärmverursachenden Anlagen ordnungsrechtlich gefordert werden können. Gewerbebetriebe sollten – sofern die jeweilige Stadt deutlich zu erkennen gibt, dass sie am Erhalt des Standortes Interesse hat – in räumliche Veränderungsprozesse rechtzeitig einbezogen werden.

Die prognostische Entwicklung der Emissionssituation des Gewerbebetriebes basiert häufig auf der alten Genehmigungssituation und wird nicht zwingend anlässlich der Planung aktualisiert. Auch insofern kann es positiv auszuschöpfenden Handlungsspielraum geben, der sich nicht nur aufgrund neuerer und besserer Berechnungsmethoden ergeben kann sondern auch aufgrund aktuell veränderter Rahmenbedingungen reduzierte Emissionskontingente mit sich bringen kann.

Sollte sich aber zeigen, dass es erheblicher Aufwendungen bedarf, die Gewerbebetriebe nicht ohne Unterstützung tragen können, wäre darüber nachzudenken, ob Gewerbestandorte durch den Einsatz von Städtebauförderungs- oder Wirtschaftsförderungsmitteln stadtverträglich umgestaltet werden können. Dieses wäre zwar ein grundlegend neuer Ansatz, würde aber sicherlich zu einer hohen Akzeptanz bei allen Beteiligten führen können, da finanzielle Belastungen und Emissionen gleichermaßen vermieden werden könnten. Städte, in denen die Aufgaben der Immissionschutzbehörde bereits direkt wahrgenommen werden, verfügen bereits über einen Erfahrungsschatz, den es auszuwerten gilt. So hat die Stadt Bottrop umfangreiche Mittel aufgewandt um einen Recycling Betrieb „stadtverträglich“ werden zu lassen. Hierzu zählten der Umbau einer Reihe von öffentlichen Zufahrtstraßen, die Errichtung von Lärmschutzwänden aber auch der Umbau und die Verlagerung von störenden Anlagen auf dem Gewerbestandort. Hierfür benötigt eine Stadtverwaltung nicht nur einen langen Atem sondern auch die erforderlich Fach- und Handlungskompetenz.

Die Koordination der Planungs- und Immissionsschutzbehörden stellt eine große Herausforderung dar und verlangt eine sehr fundierte Auseinandersetzung der Planer und Schallschutzgutachter mit unterschiedlichen Szenarien. Eine derartige interdisziplinäre Zusammenarbeit sollte von politischen Entscheidungsträgern gefördert werden.