

21.03.17**Empfehlungen
der Ausschüsse**

U - G - Wo

zu **Punkt ...** der 956. Sitzung des Bundesrates am 31. März 2017

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm)

A

Der **federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (U)**,
der **Gesundheitsausschuss (G)** und
der **Ausschuss für Städtebau, Wohnungswesen und Raumordnung (Wo)**

empfehlen dem Bundesrat, der Allgemeinen Verwaltungsvorschrift gemäß Artikel 84 Absatz 2 des Grundgesetzes nach Maßgabe folgender Änderungen zuzustimmen:

U 1. Zu Nummer 1 (Nummer 6.1 Satz 1 Buchstabe c)

bei
Annahme
entfallen
die Ziffern
2 und 3

Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:

- '1. In Nummer 6.1 Satz 1 Buchstabe c werden die Wörter "Dorfgebieten und Mischgebieten" durch die Wörter "Dorfgebieten, Mischgebieten und urbanen Gebieten" ersetzt.'

Folgeänderungen:

- a) Die Nummern 2 bis 5 sind zu streichen.
- b) Die bisherige Nummer 6 wird Nummer 2.

Begründung:

Gemäß dem Änderungsvorschlag zur Baunutzungsverordnung unterscheiden sich die zulässigen bzw. ausnahmsweise zulässigen Nutzungen in einem urbanen Gebiet nur marginal von den zulässigen Nutzungen in einem Mischgebiet. Eine Notwendigkeit zur Anhebung der zulässigen Immissionsrichtwerte (IRW) leitet sich nicht aus den zulässigen Nutzungen ab und steht den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung entgegen. Die im unbeplanten Innenbereich schwierige Abgrenzung zwischen urbanen Gebieten und Misch- oder Kerngebieten würde im Falle unterschiedlicher IRW zu Rechtsstreitigkeiten führen und dem Ziel der Vereinfachung und Vereinheitlichung der Verwaltungspraxis entgegenstehen.

Nach der Rechtsprechung des BVerwG bleiben gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse nur dann gewahrt, wenn die IRW für Mischgebiete nicht überschritten werden. Andernfalls ist weder eine selbstbestimmte Nutzung des Außenbereiches noch des Innenbereiches bei teilgeöffnetem Fenster möglich. Im Falle der Festlegung höherer Immissionsrichtwerte als in Mischgebieten würden für den beabsichtigten höheren Anteil an Wohnnutzung auch nach Auffassung des BVerwG ungesunde Wohnverhältnisse zugelassen werden.

G 2. Zu Nummer 1 bis 5 (Nummer 6.1 Satz 1 Buchstabe c,Nummer 6.2 Satz 1 undNummer 6.3 Satz 1 und Satz 2)entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1

a) Nummer 1 ist wie folgt zu fassen:bei
Annahme
entfällt
Ziffer 3

'1. In Nummer 6.1 Satz 1 Buchstabe c werden nach dem Wort "Mischgebieten" die Wörter "sowie in urbanen Gebieten" eingefügt.'

b) Die Nummern 2 bis 5 sind zu streichen.

Begründung:

Zu Buchstabe a:

Durch Artikel 2 Nummer 3 des Gesetzentwurfs zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt soll in der Baunutzungsverordnung eine neue Baugebietskategorie "Urbane Gebiete (MU)" eingeführt werden. Für diese Gebietskategorie enthält die TA Lärm bisher keine Immissionsrichtwerte.

Da die Gebietskategorie "Kern-, Dorf- und Mischgebiete" die Grenze zu gesunden Wohnverhältnissen definiert, wird die neue Gebietskategorie "Urbane Gebiete" diesen zugeordnet.

In den "Urbanen Gebieten" sind Gebäude zulässig, in denen sich nur Wohnungen befinden. Ebenso sind straßenseitige Erdgeschoßwohnungen als Wohnungen zulässig, wenn auch nur in Ausnahmefällen. In Kerngebieten erlaubt die Baunutzungsverordnung keine Wohngebäude. Wohnungen sind nur ausnahmsweise zugelassen. Mit der Einfügung des Buchstabens c in Nummer 6.1 Satz 1 TA Lärm würden die Menschen in Kerngebieten ein höheres Schutzniveau genießen als in den neuen "Urbanen Gebieten". Dies ist mit der Systematik der TA Lärm nicht vereinbar.

Gemäß Nummer 6.7 (Gemengelage) der TA Lärm sollen Immissionsrichtwerte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete nicht überschritten werden. Dieser festgelegte Grundsatz setzt eine langjährige Rechtsprechung des BVerwG (vergleiche Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 12. September 2007, Aktenzeichen 7 B 24.07 mit Hinweis auf weitere Rechtsprechung) um und wird auch heute noch von der Rechtsprechung getragen (vergleiche zum Beispiel Verwaltungsgericht München, Urteil vom 1. Dezember 2015 - M 1 K 15.4127). Eine Anhebung der Immissionsrichtwerte für die "Urbanen Gebiete" über die Werte für Kern-, Dorf- und Mischgebiete würde aus der Sicht des Bundesverwaltungsgerichts einen Verstoß gegen das Bundes-Immissionsschutzgesetz darstellen.

Zu Buchstabe b:

Folgeänderung zu Buchstabe a.

Wo 3. Zu Nummer 1 (Nummer 6.1 Satz 1 Buchstabe c)

entfällt bei
Annahme
von
Ziffer 1
oder
Ziffer 2

In Nummer 1 ist in Nummer 6.1 Satz 1 Buchstabe c die Angabe "48 dB(A)" durch die Angabe "45 dB(A)" zu ersetzen.

...

Begründung:

Die Änderung der BauNVO sieht die Einführung eines neuen Gebietstyps "Urbane Gebiete" vor. Urbane Gebiete sollen eine Nachverdichtung in Städten und besonders in Ballungsräumen dahingehend ermöglichen, dass Wohnen und Gewerbe in Innenstadtlagen bauplanungsrechtlich erleichtert wird. Sie bieten gegenüber klassischen Mischgebieten ein flexibleres Verhältnis der Nutzungen Wohnen und Gewerbe und ermöglichen ohne besondere Begründung ein höheres Maß der Verdichtung.

Mit der Änderung der BauNVO sind in anderen Regelungsbereichen wie der TA Lärm die Immissionsrichtwerte für urbane Gebiete neu festzusetzen.

Der für urbane Gebiete vorgeschlagene Immissionsrichtwert von 48 dB(A) nachts ist mit den vorliegenden wissenschaftlichen Erkenntnissen des Gesundheitsschutzes nicht zu vereinbaren. Das bestehende Rechtssystem sieht zudem für Mischgebiete als lauteste Gebiete, in denen dauerhaft und von jedermann gewohnt werden darf, einen Höchstwert von 45 dB(A) in der Nacht vor. Dieser Wert wird von der einschlägigen Fachliteratur als Effektgrenze definiert, ab welcher negative gesundheitliche Einflüsse nicht mehr auszuschließen sind.

Vorgeschlagen werden daher Immissionsrichtwerte für urbane Gebiete von 63 dB(A) am Tag und 45 dB(A) in der Nacht. Es ist davon auszugehen, dass urbane Gebiete auch mit diesen Immissionswerten ausreichende Entwicklungsmöglichkeiten haben.

- Wo 4. Zu Nummer 5a - neu - (Anhang Abschnitt A.1.3 Buchstabe a zweiter Halbsatz - neu -)
- bei
Annahme
entfällt
Ziffer 5
- Nach Nummer 5 ist folgende Nummer 5a einzufügen:
- '5a. Im Anhang wird in Abschnitt A.1.3 dem Buchstaben a folgender Halbsatz angefügt:

"dies gilt nicht bei heranrückender Wohnbebauung im Rahmen der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung und anderen Maßnahmen der Innenentwicklung, wenn aufgrund von Festsetzungen in einem Bebauungsplan nach Abwägung aller maßgeblichen Gesichtspunkte, die prioritär zu berücksichtigen sind (wie Nutzungszuordnung, aktiver Schallschutz, Baukörperstellung, Grundrissgestaltung), gewährleistet ist, dass durch geeignete und zumutbare passive Schallschutzmaßnahmen langfristig die Beurteilungspegel für schutzbedürftige Räume nach DIN 4109, Ausgabe Juli 2016, innerhalb von Gebäuden, unabhängig von der Lage des Gebäudes in einem der in Nummer 6.1

...

unter Buchstaben a bis g* genannten Gebiete tags 35 dB(A) und nachts 25 dB(A) bei geschlossenem Fenster sowie tags 40 dB(A) und nachts 30 dB(A) bei teilgeöffnetem/gekipptem Fenster nicht überschreiten und lärmgeschützte Außenwohnbereiche (wie Balkone, Loggien, Terrassen) zur Verfügung stehen;" '

Begründung:

Für die planerischen Situationen, die entstehen, wenn Wohnen und Gewerbe - dem Gebietscharakter des neu in die Baunutzungsverordnung einzuführenden "Urbanen Gebietes" entsprechend - näher zusammenrücken, stellt das geltende Recht keine adäquaten Instrumente und Lösungsansätze zur Verfügung. Da ein qualitätsvolles Wohnen aber gerade im Hinblick auf den vom Gewerbe ausgehenden Lärm mit dem in der TA Lärm zugrunde gelegten aktiven Schallschutz vielfach nicht erreicht würde, ist ein alternativer Lösungsansatz erforderlich.

Dazu sollen unter eng begrenzten Voraussetzungen als Ultima ratio passive bauliche Schallschutzmaßnahmen wie insbesondere technisch fortgeschrittene und Schallschutzfenster, die sich öffnen lassen, zugelassen werden. Diese Fenster ermöglichen den Kontakt zur Außenwelt und stellen gleichzeitig niedrige Innenpegel sicher. Sie tragen daher mehr zur Herstellung gesunder Wohnverhältnisse bei als die alternative und mit der geltenden TA-Lärm konforme Lösung einer Glasscheibe, die sich nicht öffnen lässt. Diese schneidet die Bewohner gerade von der Außenwelt ab.

Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts (Beschluss vom 7. Juni 2012, BVerwG 4 BN 6.12) kann der Konflikt zwischen Gewerbe und Wohnnutzungen grundsätzlich abwägungsfehlerfrei auch durch passiven Lärmschutz bewältigt werden. Im Hinblick auf ein an einen Gewerbebetrieb heranrückendes Wohngebiet stellt das Gericht fest: "Der Rechtssatz, dass es nach den Umständen des Einzelfalls abwägungsfehlerfrei sein kann, eine Minderung der Immissionen an Wohngebäuden unter anderem durch passiven Schallschutz an den Wohn- und Schlafräumen zu erreichen, ist [...] verallgemeinerungsfähig."

Mit Urteil vom 29. November 2012 (4 C 8.11) hat das Bundesverwaltungsgericht aber ergänzend festgestellt, dass bestimmte passive Schallschutzmaßnahmen mit den geltenden Messvorschriften der TA Lärm nicht vereinbar sind. Dies ergebe sich aus der Definition des maßgeblichen Immissionsortes in A.1.3 des Anhangs der TA Lärm, nach der der Immissionsort bei bebauten Flächen 0,5 m außerhalb vor der Mitte des geöffneten Fensters des vom Geräusch am stärksten betroffenen schutzbedürftigen Raumes liegt. Andere Regelwerke wie die 16. und 24. BImSchV ließen jedoch bereits passiven Lärmschutz zur Lösung des Nutzungskonflikts zu.

* wird bei Annahme mit Ziffer 1 oder 2 redaktionell angepasst

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz steht nach dieser Rechtsprechung keineswegs grundsätzlich passiven Schallschutzmaßnahmen wie Schallschutzfenstern, die sich öffnen lassen, entgegen. Problematisch ist nur die Festlegung des Immissionsortes vor diesen Fenstern nach A. 1. 3 des Anhangs zur TA Lärm. Diese Messvorschrift soll daher ergänzt werden, um objektiv sinnvolle Maßnahmen zu ermöglichen.

Gleichzeitig darf im Hinblick auf den immissionsschutzrechtlichen Schutzgrundsatz selbstverständlich ein hohes Lärmschutzniveau insgesamt nicht aufgegeben werden. Passiver Schallschutz darf daher nur unter folgenden - engen - Voraussetzungen zugelassen werden:

- Es handelt sich um eine heranrückende Wohnbebauung im Rahmen der Innenentwicklung.
- Prioritäre Schutzmaßnahmen reichen nicht aus.
- Lärmgeschützte Außenwohnbereiche müssen zur Verfügung stehen.
- Die Festsetzung der Lärmschutzmaßnahmen erfolgt in einem Bebauungsplan nach Abwägung aller Belange, um anspruchsvolle Innenpegel für Aufenthaltsräume nach DIN 4109, Ausgabe Juli 2016, als Beurteilungspegel gemäß TA Lärm sicherzustellen (bei geschlossenen Fenstern 35 dB(A) tags /25 dB(A) nachts und bei teilgeöffneten/gekippten Fenstern 40 dB(A) tags/30 dB(A) nachts).

Damit wird sichergestellt, dass das Schutzkonzept der TA Lärm, das auch Außenwohnbereiche einbindet, erhalten bleibt und Bestand und Erweiterungsmöglichkeiten des Gewerbes gewährleistet sind. Gleichzeitig kann dem steigenden Bedarf am Wohnungsbau in der Nachbarschaft von Gewerbe Rechnung getragen werden. Durch die erforderliche Festsetzung im Bebauungsplan ist eine dauerhaft verbindliche, ordnende und damit überindividuelle Funktion erfüllt. Ein Systembruch mit den Grundprinzipien des Immissionsschutzrechts liegt damit nicht vor.

B

entfällt bei Annahme von Ziffer 4 5. Der **federführende Ausschuss für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit** empfiehlt dem Bundesrat ferner, die folgende

E n t s c h l i e ß u n g

zu fassen:

Der Bundesrat begrüßt, dass die Bundesregierung es abgelehnt hat, Vorschläge zum passiven Schallschutz in die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm - TA Lärm aufzunehmen. Vorschläge, Innenraumpegel in Aufenthalts-

räumen mit Wirkung für die Immissionsschutzrechtliche Beurteilung von Anlagen zu ermöglichen, werden abgelehnt, weil sie mit dem Verursacherprinzip und dem Grundsatz der Betreiberverantwortlichkeit, die der Systematik des Immissionsschutzrechts im Bereich des Anlagenlärms zugrunde liegen, nicht vereinbar wären. Das Immissionsschutzrecht - hier speziell § 5 Absatz 1 Nummer 1 und 2 BImSchG und § 22 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 und 2, jeweils in Verbindung mit § 3 Absatz 1 und 2 BImSchG - zielt grundsätzlich auf einen aktiven Schallschutz auch außerhalb von Gebäuden und lässt eine Verlagerung der Lärmschutzverpflichtungen der Betreiber auf die Anwohner und eine Reduzierung auf den Innenwohnbereich gerade nicht zu. Eine solche Verlagerung setzte vielmehr eine Änderung bewährter Grundprinzipien des Bundes-Immissionsschutzgesetzes voraus, die weder sachgerecht noch wünschenswert wäre, zumal sie erhebliche Weiterungen auch für die Behandlung anderer Emissionen aus Anlagen hätte.