
Deutscher Industrie- und Handelskammertag

DIHK Stellungnahme zum Entwurf zur Änderung der Sechsten Allgemeinen Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm)

Der Deutsche Industrie- und Handelskammertag (DIHK) vertritt als Dachorganisation der 79 Industrie- und Handelskammern (IHKs) das Gesamtinteresse der deutschen gewerblichen Wirtschaft. Seine Legitimation gründet sich auf mehr als 3,6 Millionen Mitgliedsunternehmen aller Branchen, Regionen und Größenklassen bei den IHKs.

Die TA Lärm, deren Änderungsentwurf des BMUB vom 7. Juni dieser Stellungnahme zugrunde liegt, konkretisiert für Geräusche den in Immissions- und Baurecht unbestimmten Rechtsbegriff schädliche Umweltwirkung. Für Genehmigungs- und Planungsbehörden und Gerichte entfaltet die Vorschrift als normenkonkretisierende Verwaltungsvorschrift bindende Wirkung. Sie gilt für genehmigungs- wie nicht genehmigungsbedürftige Anlagen und setzt deshalb mit wenigen Ausnahmen allen geräuschemittierenden Unternehmen in Deutschland Grenzen ihrer Tätigkeiten. Wesentliches Element der TA Lärm sind Immissionsrichtwerte, die in Abhängigkeit vom baurechtlich festgelegten Gebiet des Immissionsortes, auf den die Geräusche einwirken, nicht überschritten werden dürfen. Da nach der TA Lärm zulässige Geräuschemissionen nicht am Ort ihrer Entstehung, sondern am Ort ihres Einwirkens bewertet werden, steht die Vorschrift häufig im Zentrum von Konflikten zwischen Wohnen und Gewerbe. Besonders in Gemengelagen dieser Nutzungen - wie sie insbesondere in Städten anzutreffen sind - schränken sie Unternehmen immer wieder ein oder verhindern den Betrieb ihrer Anlagen teils ganz.

Um Konflikte zwischen Gewerbe und Wohnen in Städten zu vermindern und in neuen Stadtgebieten eine Nutzungsmischung zu ermöglichen, plant das Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) die Einführung der neuen Gebietskategorie „urbanes Gebiet“ in der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Der DIHK unterstützt dieses Ziel unter der Maßgabe, dass dieses Gebiet vorwiegend der Entwicklung von Gewerbebetrieben dient und die Entstehung von Wohnungen nur untergeordnet zulässt. In diesem Zuge sind auch die Anforderungen an geräuschemittierende Anlagen in der TA Lärm für diese Gebiete anzupassen. Nur durch diese Gleichzeitigkeit bau- und immissionsschutzrechtlicher Änderungen kann sich Gewerbe neben Wohnen in Städten entfalten. Damit diese Ziele erreicht werden können, halten wir folgende Änderungen im vorliegenden Entwurf für notwendig:

- Die Immissionsrichtwerte in urbanen Gebieten auf die Werte in Gewerbegebieten (tags 65 dB(A)/nachts 50 dB(A)), zumindest jedoch auf die der Verkehrslärmschutzverordnung (64 dB(A) am Tage) erhöhen.
- Den maßgeblichen Immissionsort (2.3 und A1.3) alternativ auch in Innenräumen ermitteln, um so auch passive Schallschutzmaßnahmen anzuerkennen.
- Beurteilungszeiten (6.4) und seltene Ereignisse (6.3 und 7.2) flexibler gestalten.
- Den Zuschlag für Tageszeiten mit erhöhter Empfindlichkeit (6.5) nicht in urbanen Gebieten anwenden.
- Die Berücksichtigung von Verkehrsgerauschen (7.4) der Verkehrslärmschutzverordnung angleichen.
- Weitere Verordnungen und Regelwerke (16. BImSchV, DIN 18005) anpassen.

Einführung der Gebietskategorie urbanes Gebiet

In der IHK-Organisation wurde die Schaffung des neuen Baugebietstyps „urbanes Gebiet“ kontrovers diskutiert (vergleiche hierzu: DIHK Stellungnahme zur Bauplanungsrechtsnovelle 2016 vom 05.07.2016).

Viele IHKs in Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz befürchten, dass Kommunen den Gebietsstypus in der Planung zum konfliktträchtigen Heranrücken von Wohnnutzungen an Gewerbe- und Industriegebiete nutzen werden. Aufgrund des immissionsschutzrechtlich gering ausgeprägten Bestandsschutzes verbunden mit weitreichenden Schutzrechten für gesunde Wohnverhältnisse könnten emittierende Betriebe dann verdrängt werden. Ein solches Vorgehen würde die Entwicklung der Gewerbe- und Industriegebiete behindern oder zum „Umkippen“ der Gebietskategorien von Misch- in Wohngebiete führen. Derartige Fälle benennen viele IHKs als abschreckende Beispiele. Im Ergebnis müssten die Betriebe ihren Standort in den Freiraum verlagern, was zu neuen Flächeninanspruchnahmen führt. Der dann zunehmende Verkehr erhöht zudem die Lärm- und Schadstoffbelastung in Städten.

Andere IHKs in Berlin, Hamburg und Hessen befürworten die Idee, mit dem „urbanen Gebiet“ besonders das Überplanen von bislang unbeplanten Gebieten zu ermöglichen, die sich in zentralen, städtischen Lagen befinden. Hier kann ein urbanes Gebiet auch Konflikte zwischen Wohnen und Gewerbe vermeiden und so die Verdrängung von Gewerbe aus Städten verhindern. Auch erleichtert die neue Gebietskategorie das Planen moderner, gemischter Quartiere aus Gewerbe, Forschung, Wohnen, Arbeiten, Bildung oder Freizeitgestaltung. Diese Gebiete bieten vielen Unternehmen besonders attraktive Bedingungen, weil die Infrastruktur Arbeitnehmern wie Anwohnern gleichermaßen dient und eine „Stadt der kurzen Wege“ Mobilität erleichtert und Immissionen redu-

ziert. Derartige Planungen werden etwa in der Berliner Europacity, dem Quartier 4.0 in Offenbach oder im Hamburger Hafenviertel verfolgt oder werden bereits umgesetzt.

Vor diesem Hintergrund setzt sich der DIHK dafür ein, keinen neuen Baugebietstyp zu schaffen, der zu einer Umwandlung von Gewerbegebieten in urbane Gebiete führen kann. Auch gilt es die Verdrängung des Gewerbes aus gewachsenen Lagen zu verhindern. Der Titel „urban“ sollte deshalb zum einen so verstanden werden, dass es sich um City- und Innenstadtbereiche und nicht um Stadtrandlagen handelt. Zum anderen sollte die Ausrichtung des urbanen Gebiets vorwiegend der Entwicklung von Gewerbebetrieben dienen und die Entstehung von Wohnungen nur untergeordnet zulassen. Dies entspricht auch der gesetzessystematischen Einordnung des urbanen Gebietes (§ 6a BauNVO) im Gesetzentwurf zwischen dem Mischgebiet (§ 6 BauNVO) und Kerngebiet (§ 7 BauNVO). Der DIHK schlägt deshalb eine neue Formulierung vor, wonach das urbane Gebiet vorwiegend der Unterbringung von nicht erheblich belästigenden Gewerbebetrieben dienen soll. Vor diesem Hintergrund sind auch die Vorgaben für die bauliche Dichte in § 17 BauNVO für die urbanen Gebiete entsprechend auf eine GRZ von 1,0 und eine GFZ von 3,0 anzupassen.

Um die Ziele einer verträglichen Nutzung von Gewerbe und Wohnen in urbanen Gebieten zu erreichen, werden neben den bau- auch immissionsschutzrechtliche Änderungen notwendig. Denn eine neue Gebietskategorie, die neben ausgeprägten Gewerbe- auch Wohnnutzungen ermöglicht, sieht sich mit einem Immissionsschutzrecht konfrontiert, das derzeit explizit die Trennung dieser Nutzungen vorsieht. Lösbar wird diese Herausforderung nur, wenn auch das Immissionsschutzrecht der Planung flexiblere Möglichkeiten der Festsetzung einräumt, als dies nach der bisherigen Systematik der TA Lärm möglich ist.

Zu Artikel 1 Nr. 1 Immissionsrichtwerte

Im Artikel 1 Nr. 1 sollen für das neue urbane Gebiet entsprechende Immissionsrichtwerte eingeführt werden. Sie sollen mit 63 dB(A) tags und 48 dB(A) nachts entsprechend der logischen Einsortierung des Gebietes zwischen den Werten von Misch- (55 dB(A) tags und 45 dB(A) nachts) und Gewerbegebieten (65 dB(A) tags und 50 dB(A) nachts) liegen. Diese Anpassung der Werte mag logisch erscheinen. Da urbane Gebiete, wie nachfolgend ausgeführt, jedoch mit der Systematik der bau- und immissionsschutzrechtlichen Trennung von schutzbedürftigen und emittierenden Nutzungen bricht, geht sie an der Praxis vorbei.

Die Ansiedlung und positive Entwicklung von Gewerbebetrieben in urbanen Gebieten kann nur gelingen, wenn Unternehmen ein ausreichendes Maß an Geräuschemission zugestanden wird. Geräusche durch Lieferverkehr, Be- und Entladevorgänge, Gaststätten- und Veranstaltungsbetriebe oder Produktionsprozesse lassen sich kaum oder nur durch

unverhältnismäßige Einschränkungen reduzieren. In Gewerbegebieten wird dies bisher dadurch erreicht, dass Wohnen nur in Ausnahmefällen möglich ist. Mit der Entfernung sinken auch die auf Wohnungen einwirkenden Immissionen. Der immissionsschutzrechtliche Trennungsgrundsatz (§ 50 BImSchG) und die städtebaulich-funktionale Gliederung der Baugebiete stellen so bisher sicher, dass konflikträchtige Nutzungen getrennt werden. Mit dem urbanen Gebiet werden diese Grundsätze nun aufgegeben.

Wenn in urbanen Gebieten nun neben Gewerbe auch die Wohnnutzung zugelassen wird, erhöhen sich mit abnehmender Entfernung die auf die Wohnungen einwirkenden Immissionen zusätzlich. Deshalb wird hier selbst die Einhaltung der Immissionsrichtwerte von Gewerbegebieten zu einer großen Herausforderung für Planer und emittierende Unternehmen. Ohne ausreichende Immissionsrichtwerte in der TA Lärm müssten Nutzungen innerhalb der urbanen Gebiete deshalb weiter voneinander getrennt oder nur noch gering emittierendes Gewerbe in Geschäfts-, Büro- und Verwaltungsgebäude zugelassen werden. Das Ziel der Nutzungsmischung und verschiedener gewerblicher Nutzungen in urbanen Gebieten würde damit deutlich verfehlt. Der DIHK spricht sich deshalb für die Anpassung der Immissionsrichtwerte in urbanen Gebieten auf 65 dB(A) tags und 50 dB(A) nachts aus.

Alternativ regt der DIHK an, die Immissionsrichtwerte für urbane Gebiete in der TA Lärm den Immissionsgrenzwerten von Mischgebieten in der der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) anzupassen. Hier liegen die Werte bei 64 dB(A) tags und 54 dB(A) nachts. Die unterschiedlichen Verfahren der Verkehrs- und Gewerbelärmbeurteilung erschweren die Konfliktlösung zwischen Gewerbe- und Wohnungsnutzung in der Praxis. Messungen am Immissionsort können die Geräuschemissionen von Gewerbe und Verkehr in der Regel kaum auseinanderhalten. Häufig werden die Verkehrsemissionen dann dem Gewerbelärm zugeschrieben, der nach der TA Lärm jedoch nach strengeren Grenzwerten bewertet wird. Das Angleichen der Werte würde dies vermeiden und eine größere Nutzungsheterogenität in den Innenstädten zulassen.

Gleichzeitig können hohe Immissionsrichtwerte gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse in urbanen Gebieten verhindern. Dies hätte auch für die gewerbliche Wirtschaft in Städten negative Auswirkungen, denn Handel, Tourismus und Gastronomie entfalten sich nur in Gebieten mit hoher Lebensqualität. Die für die Nachtruhe der Wohnnutzungen notwendigen Immissionsrichtwerte können selbst bei 48 dB(A) jedoch kaum eingehalten werden. Die hohen Anforderungen an den Immissionsschutz zur Sicherstellung der Nachtruhe ist zudem mehrfach gerichtlich unterstrichen worden. Dies kann auch durch die Änderung der TA Lärm nicht geändert werden. Berücksichtigt die Planung diese Aspekte nicht ausreichend, schafft sie in diesen Gebieten zukünftige Konfliktpotenziale, die für die Wirtschaft meistens nachteilig verlaufen dürften. Der DIHK empfiehlt deshalb, intensiv zu prüfen, welche Maßnahmen und Regelungen die für die Tätigkeiten von Unternehmen notwendigen

Geräuschemissionen erlauben, ohne dass ihnen dies gerichtlich im Nachgang wieder untersagt würde.

Der DIHK setzt sich neben höheren Immissionsrichtwerten zudem für die Anpassung weiterer Bestimmungen in der TA Lärm ein. Dies würde Behörden flexiblere Möglichkeiten bei der Festlegung von Immissionsrichtwerten, Schallschutzmaßnahmen, Beurteilungsorten, Immissionszeiten und der besseren Vereinbarkeit des Verkehrs einräumen.

Zu Artikel 1 Nr. 3 Immissionsrichtwerte für seltene Ereignisse

Der Gesetzgeber passt die zulässigen Überschreitungen der für seltene Ereignisse vorgesehenen Immissionsrichtwerte in urbanen Gebieten denen von Kern-, Dorf- und Mischgebieten (20 dB(A) tags/10 dB(A) nachts) und nicht denen von Gewerbegebieten (25 dB(A) tags/15 dB(A) nachts) an. Besonders die in urbanen Gebieten zulässigen Schank- und Speisewirtschaften sowie Veranstaltungsstätten sind bei besonderen Ereignissen auf derartige Ausnahmen angewiesen. Auch hier sollten aus Sicht des DIHK deshalb die Anforderungen von Gewerbegebieten angewandt werden.

Zu 2.3 Alternative maßgebliche Immissionsorte zulassen

Die TA Lärm legt in Ziffer 2.3 in Verbindung mit Ziffer A.1.3 als maßgeblichen Immissionsort zur Ermittlung der Immissionsrichtwerte „0,5 m außerhalb der Mitte des geöffneten Fensters“ fest. Dies verhindert, dass auch passive Schallschutzmaßnahmen (geschlossene Schallschutzfenster, Raumbelüftung, Hamburger Fenster) anerkannt werden können. Der DIHK setzt sich dafür ein, dass die Ermittlung von Immissionswerten alternativ zu den Immissionsrichtwerten in Innenräumen stattfinden kann. In der TA Lärm kann diese Alternative in den Ziffern 2.3 (Maßgeblicher Immissionsort) in Verbindung mit A1.3 eingeführt werden. Dies würde die Berücksichtigung passiver Schallschutzmaßnahmen in der Planung erheblich erleichtern und Konflikte in Gemengelagen befrieden. Erfolgreich wird dieses Modell bereits im Hamburger Hafenviertel angewandt. Auch im Rahmen des Verkehrslärmschutzes wird diese Alternative durch die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung (24. BimSchV) möglich. Diese Flexibilität sollte auch der Planung von unterschiedlichen Nutzungsformen in Städten offenstehen.

Alternativ regen wir an zu prüfen, ob als maßgebliche Orte der Immissionsmessung nachts ausschließlich Schlafräume vorgegeben werden können. Dann könnte die Planung durch Grundrissvorgaben Konflikte vermeiden.

Zu 6.5 Zuschlag für Tageszeiten mit erhöhter Empfindlichkeit

In Ziffer 6.5 sieht die TA Lärm für Gebiete mit schutzwürdigen Nutzungen ab allgemeinen Wohngebieten Zuschläge von 6 dB auf die gemessenen Beurteilungspegel am Immissionsort für Tageszeiten mit erhöhter Empfindlichkeit (an Werktagen 6-7 und 20-22 Uhr) vor. Der vorliegende Änderungsentwurf plant diese zusätzlichen Einschränkungen der gewerblichen Lärmimmissionen auch in urbanen Gebieten, obwohl dies selbst in Mischgebieten nicht vorgesehen ist. An Werktagen würden die zulässigen Immissionswerte in urbanen Gebieten danach noch unter die von Mischgebieten sinken. Der DIHK empfiehlt deshalb urbane Gebiete von dieser Regelung auszunehmen.

Zu 6.4 Flexiblere Beurteilungszeiten

Die Ziffer 6.4 sieht vor, die Beurteilungszeiträume (tags 6 - 22 Uhr, nachts 22 - 6 Uhr) um eine Stunde verschieben zu können, ohne dabei die Beurteilungsspanne von 8 Stunden zu reduzieren. Je nach Ausgestaltung der urbanen Gebiete kann es notwendig sein, diese Möglichkeit um zwei Stunden zu erweitern. Dies könnte beispielsweise in stark touristisch geprägten Gebieten mit hoher Dichte an Veranstaltungsstätten und Schankwirtschaften die Möglichkeit zur Verschiebung der Tageszeit auf 24 Uhr ermöglichen. In Gebieten mit hohem Aufkommen frühzeitigen Anlieferverkehrs könnte die Beurteilungszeit auf 5 Uhr morgens verlegt werden. Dies kann in diesen Gebieten auch Konflikte zwischen Liefer- und Berufsverkehr vermeiden.

Zu 7.4 Berücksichtigung von Verkehrsgeräuschen

In der Ziffer 7.3 Absatz 2 sieht die TA Lärm vor, dass Geräusche des An- und Ablieferverkehrs durch Maßnahmen organisatorischer Art soweit wie möglich vermindert werden müssen, wenn die Verkehrsgeräusche für den Tag oder die Nacht um rechnerisch mindestens 3 dB(A) überschritten werden. Die 16. BImSchV, die diese Werte vorgibt, wird im Rahmen der Vorlage jedoch nicht angepasst, weshalb ein entsprechender Wert für urbane Gebiete fehlt. Der DIHK regt deshalb an, im Rahmen der Änderung der Verwaltungsvorschriften auch die 16. BImSchV anzupassen.

Anpassung weiterer Regelungen

Zuletzt regen wir an, weitere Vorschriften, Regelwerke und Verordnungen zum Lärmschutz zu überarbeiten. Auch die 16., 18. und 24. BImSchV sowie das technische Regelwerk, wie die DIN 18005 Blatt, sollten besonders daraufhin überprüft werden, wie Planungsbehörden in urbanen Gebieten die Nutzungsmischung realisieren können, ohne das Gewerbe unverhältnismäßig zu beeinträchtigen.



Berlin, 27. Juli 2016

(T. Fuchs, Referatsleiterin Stadtentwicklung, Planungsrecht, Bauleitplanung, nationale Verbraucherpolitik; H. Dierks Referatsleiter Umwelt- und Rohstoffpolitik beim DIHK e.V.)