

Stellungnahme

„Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung der
Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm“

Referentenentwurf einer Verwaltungsvorschrift der Bundesregierung



I. Einleitung

Der Handelsverband Deutschland (HDE) ist die Spitzenorganisation des deutschen Einzelhandels. Insgesamt erwirtschaften in Deutschland rund 280.000 Einzelhandelsunternehmen mit mehr drei Millionen Beschäftigten an 400.000 Standorten einen Umsatz von rund 650 Milliarden Euro jährlich.

Die Novelle der TA-Lärm steht in Zusammenhang mit der Novelle des Städtebaurechts, hier insbesondere der Novelle des § 7 Baunutzungsverordnung (BauNVO), die das Wohnen nicht nur ausnahmsweise in den Kerngebieten zulassen möchte. Letztgenannte Novelle ist bisher jedoch noch nicht veröffentlicht worden, so dass eine Beurteilung des vorliegenden Referentenentwurfs den neuen Wortlaut des § 7 BauNVO unberücksichtigt lassen muss.

§ 7 Abs. 1 BauNVO besagt bisher: „Kerngebiete dienen vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben (...)“, so dass Innenstädten als Kerngebiet definiert ist, in der der Handel die Leitfunktion ist. Die Innenstädte (Kerngebiete) haben daher eine herausragende Rolle bei der Versorgung der Bevölkerung mit Waren aller Art. Grundsätzlich sind Innenstädte als Gebiete der Konzentration von hochrangig zentralen Funktionen definiert, so dass § 7 Abs. 1 ebenfalls „zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur“ auflistet.

Nach § 7 Abs. 2 Nummer 6 und 7 BauNVO sind nur „Wohnungen für Aufsichts- und Bereitschaftspersonen sowie für Betriebsinhaber und Betriebsleiter, und sonstige Wohnungen nach Maßgabe von Festsetzungen des Bebauungsplans“ zulässig. Daneben sind Wohnungen nur ausnahmsweise zulässig (§ 7 BauNVO Abs. 3 Nummer 2). Das Wohnen ist daher eine bisher untypische Funktion in einer Innenstadt. Für die Innenstädte als Konzentration hochrangig zentraler Funktionen ist dies nur folgerichtig, da das Wohnen keine Ausstrahlungseffekte auslöst und kein Einzugsgebiet definiert. Daher ist das Wohnen keine hochrangig zentrale Funktion.

Um dennoch ein neues Mit- und Nebeneinander von Gewerbe und Wohnen in den Kerngebieten (Innenstädten) zu ermöglichen, sollen die potenziellen Gemengelagen durch eine Erhöhung der Lärmwerte in der TA-Lärm vermieden werden. Das Wohnen in den Innenstädten soll höhere Lärmwerte akzeptieren müssen. Hierbei stellt sich jedoch die Frage, welche Lärmwerte angemessen sind, um die hochrangig zentralen Funktionen nicht durch Klagen der Wohnbevölkerung (heranrückende Wohnbebauung) sukzessive aus den Kerngebieten zu verdrängen.



Bekanntlich sind die Pflichten zur Rücksichtnahme im Verhältnis zwischen Wohnen und Gewerbe/Handel keine Einbahnstraße, sondern sie bestehen wechselseitig. Wenn das Wohnen unter den in der neuen Ziffer 7.5 definierten Voraussetzungen – das heißt unter Einsatz der dort vorgesehenen Kompensationsmaßnahmen und nach Durchführung der bauleitplanerischen Abwägung – erhöhte Nachtimmissionsrichtwerte hinzunehmen hat, so erweitert dies spiegelbildlich im Grundsatz die Möglichkeiten des Gewerbes/Handels zur Entfaltung von mit Geräuschemissionen verbundenen Tätigkeiten.

Losgelöst davon ist allerdings festzustellen, dass jede Form der Schaffung oder Verfestigung von Gemengelagesituationen, in denen Wohnnutzung an vorhandenes Gewerbe oder neu anzusiedelndes Gewerbe an vorhandene Wohnbebauung heranrückt, kraft Natur der Sache mit erheblichen Interessenskonflikten einhergeht oder jedenfalls einhergehen kann.

Dies berücksichtigend, wird die Anhebung der nächtlichen Immissionsrichtwerte nur minimale Veränderungen im Positiven mit sich bringen, solange – wie aktuell leider vorgesehen – mit der Novellierung der TA Lärm kein grundlegender Paradigmenwechsel bei der Bestimmung und Zuerkennung des jeweiligen Lärmschutzanspruchs und/oder der Definition des maßgeblichen Immissionsorts der schutzbedürftigen Wohnnutzung einhergeht. Denn auch dann, wenn die Gemeinde in einem Bebauungsplan die erhöhten Immissionsrichtwerte auslösen möchte, wird das vorhandene Gewerbe das Bauleitplanverfahren mit kritischem Blick begleiten müssen – schon um das Risiko zu verringern, später Adressat einer auf Geräuschreduzierung gerichteten behördlichen Anordnung zur Betriebseinschränkung zu werden oder eine beabsichtigte Betriebserweiterung bzw. -intensivierung mit Rücksicht auf die Wohnbebauung nicht umsetzen zu können. So macht es für die Gewerbe- und Handelsbetriebe vor Ort nämlich keinen spürbaren Unterschied, ob eine gewünschte Betriebserweiterung oder Nutzungsintensivierung zum Beispiel an einem nächtlichen Kerngebiets-Immissionsrichtwert von 45 dB(A) oder von 48 dB(A) scheitert.

Vor diesem Hintergrund ist im dicht besiedelten Raum der Bundesrepublik Deutschland davon auszugehen, dass die „Experimentierklausel“ und ihre Anwendung im Wege der Bauleitplanung nur sehr wenig zur Entspannung des latenten Interessenskonflikts zwischen Wohnen und Gewerbe/Handel beitragen kann und wird. Handel und Gewerbe werden sich unter Umständen weiterhin gegen eine heranrückende Wohnnutzung auch gerichtlich zur Wehr setzen oder sich später mit Lärmbeschwerden der Nachbarschaft befassen müssen – mit ungewissem Ausgang.



II Im Einzelnen

A Angemessenheit der erhöhten Immissionsrichtwerte in der Nacht

Die Erhöhung von bisher 45 db(A) auf 48 db (A) in Kerngebieten wird begrüßt. Die 3 db(A) entsprechen einer Verdopplung der Lärmquellen – sind jedoch keine Verdopplung der subjektiven Lärmbelastung, die bei 10 db(A) liegt. Die Lärmemissionen durch den Handel werden vornehmlich durch die Anlieferung von Waren verursacht. Hierbei ist zu unterscheiden in den Fahrbetrieb von Nutzfahrzeugen und Lkws (inkl. Kühlaggregate) sowie den eigentlichen End- und Beladevorgang. Daher sind die bei dem derzeitigen Stand der Technik verursachten Emissionen maßgeblich für die weitere Beurteilung. Für den Stand der Technik ist im Regelfall von Dieselfahrzeugen auszugehen, da beispielweise Elektro-LKWs erst seit kurzem und nur von einer sehr begrenzten Anzahl von Fahrzeugherstellern in Serie produziert werden. Da die Fahrzeuge in der Handelslogistik üblicherweise acht bis zehn Jahre genutzt werden, ist bis zum Ende der Experimentierklausel (2032) davon auszugehen, dass ein Großteil der LKW-Flotten des Einzelhandels noch dieseltreiben sein werden. Daher sind die Messwerte für Diesel-LKWs der maßgebliche Faktor zur Bewertung der db(A)-Werte.

Für ein Dieselfahrzeug mit Kühlaggregate weist das Fraunhofer Institut inklusive Ladetätigkeit 50 db(A) aus. Diese Werte sind jedoch umgebungsabhängig, da in engen Straßenschluchten, wie sie in Innenstädten die Regel sind, diese Lärmwerte höher ausfallen können. Zudem ist zu bedenken, dass in Innenstädten eine Vielzahl von Handelsgeschäften verstandortet sind, so dass von einer erhöhten Ladetätigkeit auszugehen ist. Hier wird üblicherweise eine Gewerbevorbelastung angenommen, so dass die zulässigen Grenzwerte um 3 db(A) niedriger angesetzt werden.

Im Ergebnis ist die Erhöhung der Grenzwerte um 3 db(A) zu begrüßen. Dennoch muss festgestellt werden, dass die Erhöhung des Wohnanteils in den Innenstädten zu neuen Gemengelagen führen wird, die die innerstädtische Handelslogistik vor unlösbare Herausforderungen stellen wird.

B Protokoll der gemeinsamen AG BMK/UMK zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm und Gerüche) von 2020 bleibt in Teilen unberücksichtigt

Der vorgelegte Referentenentwurf erwähnt zwar das Protokoll der gemeinsamen Arbeitsgruppe der Bauministerkonferenz (BMK) und die Umweltministerkonferenz (UMK) aus dem Jahr 2020. Es wird jedoch nicht darauf verwiesen, dass sich die Experten nicht auf Lärmwerte einigen konnten und daher Empfehlungen der Bauministerkonferenz sowie Empfehlungen der Umweltministerkonferenz niedergeschrieben wurden. Dass sich der Referentenentwurf nahezu ausschließlich an den damaligen Empfehlungen der Umweltministerkonferenz orientiert negiert die Empfehlungen vieler Experten dieser Kommission. Dadurch entsteht der Eindruck, als ob die Vorschläge zu den Lärmwerten allgemeiner Konsens waren und sind. Ergo: Nach Lage der Dinge wurden Belange nicht



eingestellt, die eingestellt hätten werden müssen. Dies führt zu einem Abwägungsausfall, da eine Abwägung gar nicht stattgefunden hat (Abwägungsdefizit).

Die Empfehlungen der Bauministerkonferenz im Abschlussbericht der „Gemeinsame AG BMK/UMK zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm und Gerüche)“ von 2020 weist einen Immissionsrichtwert von 55 dB(A) aus. Dieser ist wesentlich geeigneter ein Nebeneinander von Wohnen und Gewerbe in den Innenstädten konfliktfrei zu ermöglichen. Der vorliegende Referentenentwurf sollte daher die damaligen Empfehlungen der Bauministerkonferenz übernehmen (Werte in blauer Schrift):

- a. *Urbane Gebiete* 48 dB(A)/55 dB(A)
- b. *Kern-, Dorf- und Mischgebiete* 48 dB(A)/55 dB(A)
- c. *allgemeine Wohngebiete* /55 dB(A)

C Änderung des Messpunktes, um passiven Schallschutz zu ermöglichen

In Absatz 1 Nummer 2 der Begründung wird auf technische Möglichkeiten des passiven Schallschutzes verwiesen: *„Neue technische Entwicklungen ermöglichen es inzwischen, die Lüftungsfunktion von Fenstern mit dem gebotenen Lärmschutz in Innenräumen zu vereinbaren. Der Einbau solcher Fensterkonstruktionen, etwa das sogenannte „Hamburger Fenster“, rechtfertigt es, in Ausnahmefällen nach einer bauplanerischen Abwägung der Bevölkerungsentwicklung und der daraus resultierenden Knappheit von Wohnraum einerseits und den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse andererseits die Immissionsrichtwerte für die Nacht anzuheben. Eine ausreichende Luftzufuhr durch die Fensterkonstruktion kann insbesondere anhand eines Lüftungskonzepts für Neubauten nach DIN 1946-6 nachgewiesen werden. Das gesamte bewertete Bau-Schalldämm-Maß $R'_{w,ges}$ der Außenbauteile von schutzbedürftigen Räumen bestimmt sich nach Nummer 7.1 der DIN 4109-1:2018.“*

Um diese technischen Möglichkeiten jedoch auch in deutschen Innenstädten ausschöpfen zu können, darf der Messpunkt nicht außerhalb der Wohnung liegen, da ansonsten alle Maßnahmen des passiven Schallschutzes keine Wirkung entfalten können. Daher ist der Verweis auf „neue technische Entwicklungen“ zwar lobenswert, im Ergebnis jedoch unbrauchbar.

D Missachtung des heranrückenden Gewerbes

Neben der „heranrückenden Wohnbebauung“ muss in den Innenstädten auch das „heranrückende Gewerbe“ berücksichtigt werden. Der Referentenentwurf macht zu diesen Zielkonflikten keine Aussage. Auch wenn die Konflikte in diesen entstehenden Gemengelagen kongruent zu denen der



heranrückenden Wohnbebauung sind, sollte der Sachverhalt des heranrückenden Gewerbes Beachtung finden.

E Konflikte bei vom Handel gewünschten Nachbarn

Der Einzelhandel ist stark auf ein intaktes Umfeld angewiesen. Das impliziert ein attraktives städtebauliches Umfeld gleichermaßen, wie einen guten funktionalen Mix insbesondere von frequenzsteigernden Funktionen. Hierzu gehört für den Einzelhandel zuallererst die Gastronomie auch mit einem außergastronomischen Angebot. Daher weisen wir an dieser Stelle auf die Gemengelagen der heranrückenden Wohnbebauung für die Gastronomie hin, die ebenfalls negative Auswirkungen auf den Handel haben kann.

F Konflikte beim Ausbau der Ladeinfrastruktur

Im Sinne eines zügigen Ausbaus der Ladeinfrastruktur und einer entsprechenden praktikablen Nutzung der Ladesäulen sollte das nächtliche Laden in Innenstadtlagen vereinfacht werden. Stand heute bestehen für bis zu 70 Prozent der Parkflächen von Handelsunternehmen Auflagen, die eine Nachtnutzung von Stellplätzen aufgrund von Anwohner- bzw. Lärmschutzvorgaben ausschließen. Durch eine uneingeschränkt mögliche nächtliche Nutzung von geeigneten Parkflächen könnte schnell ein Vielfaches von dringend benötigten innerstädtischen Lademöglichkeiten geschaffen werden, die derzeit aufgrund von konfligierenden Bestimmungen im Baurecht bzw. Lärmschutzvorgaben nicht realisiert werden. Angesichts von geringfügigen individuellen Lademöglichkeiten via Wallbox in Garagen in dicht besiedelten Gebieten, kommt nächtlich ungenutzten Parkplätzen, insbesondere des Lebensmitteleinzelhandels, eine zentrale Bedeutung in der Mobilitätswende zu.

G Wohnraumnachfrage in den Innenstädten

Im innerstädtischen Wohnen wird ein Lösungsansatz im Zusammenhang mit der Wohnungsnot in Deutschland gesehen. Es wird jedoch an keiner Stelle des Referentenentwurfs herausgestellt, wie hoch das Potenzial des innerstädtischen Wohnens ist. Das innerstädtische Wohnen ist mit erheblichen Restriktionen verbunden, die über die erhöhten Lärmwerte hinausgehen (Parkplatzverfügbarkeit, geringer Grünanteil im Umfeld, dichte Bebauung (Verschattung etc.)). Daher muss das Wohnpotenzial dem erheblichen Eingriff in den bestehenden Funktionsmix der Innenstädte und dem Charakter der Innenstädte als Orte der höchsten Konzentration hochrangig zentraler Funktionen gegenübergestellt werden. Die möglichen Wohnungsreserven sind nur durch Inkaufnahme von neuen Gemengelagen zu heben. Daher sollten diese Potenziale Relevanz für den Wohnungsmarkt haben.



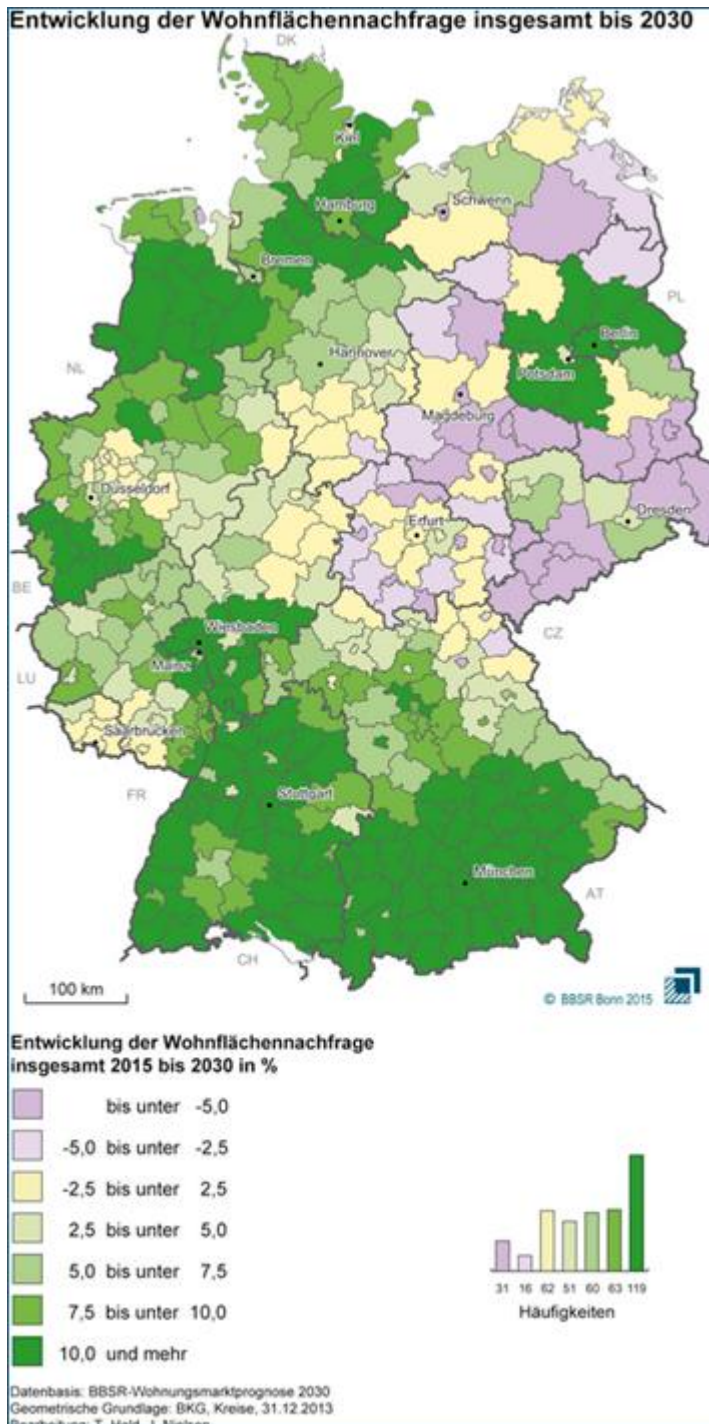
In der Begründung wird ein „Nachfrageüberhang auf den Wohnungsmärkten“ „in wachsenden Städten und Regionen“ herausgestellt. Nicht dargestellt wird jedoch die Tatsache, dass ein *„(...) Teil der regionalen Wohnungsmärkte [nach Berechnungen des BBSR (...)] dagegen in Zukunft mit Nachfragerückgängen rechnen (muss)“*.

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/wohnungsmarktprognose/Prognose2030/Prognose2030.html;jsessionid=BE2C0432ABB732BC0D4C004226F938F2.live11294>

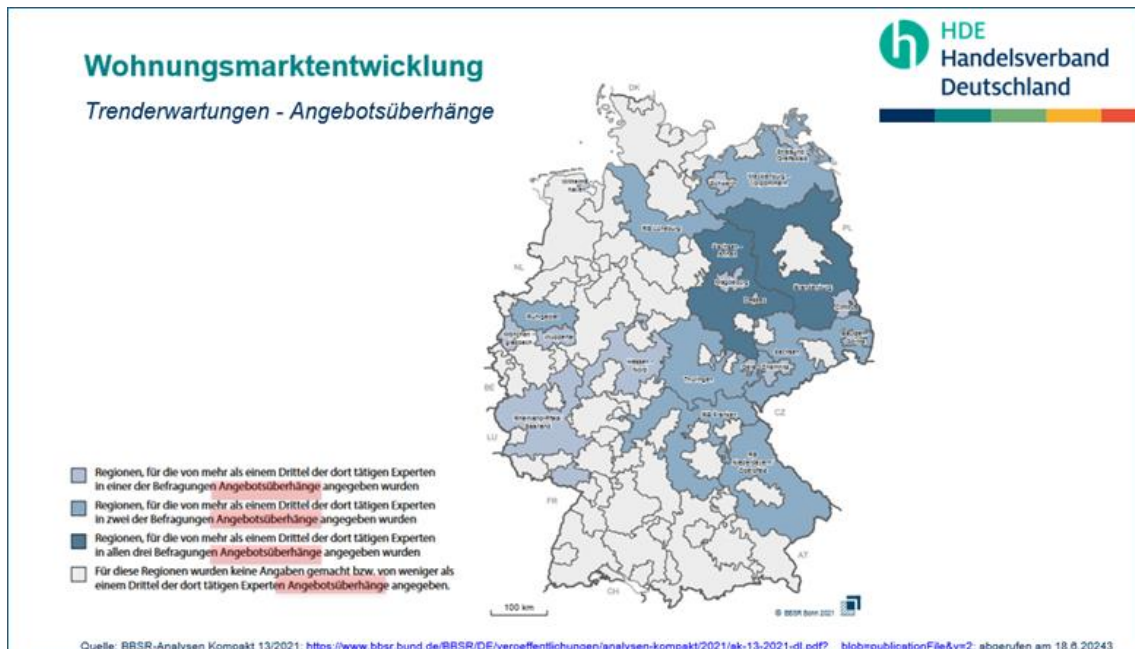
„(...) Zwischen 2015 und 2030 wird sich die Zahl der Haushalte in den alten Ländern noch um 1,8% erhöhen, während in den neuen Ländern ein Rückgang um 1,2% zu erwarten ist. (...) Die kurz-, mittel- bis langfristigen Entwicklungen sind jedoch auch hier unterschiedlich: Von 2015 bis 2020 steigt die Zahl der Haushalte nach der Haushaltsprognose um 0,2% p.a. Ab 2021 wächst die Zahl der Haushalte noch um 0,1% p.a. und erreicht ihren Höhepunkt mit knapp 41,5 Mio. Haushalten im Jahr 2025. Für den Zeitraum 2026 bis 2030 wird ein jährlicher Rückgang von -0,1% p.a. prognostiziert.“

<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-13-2021-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>

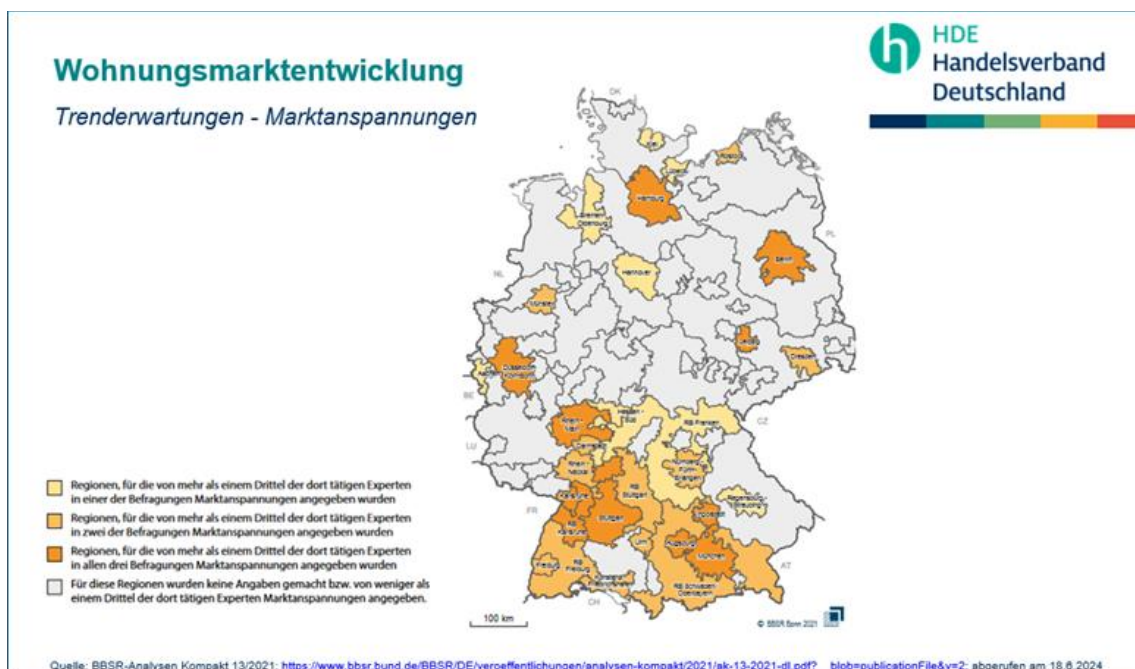
Ein Wohnraumbedarf besteht nicht flächenhaft in allen Landesteilen. Die Novelle macht hier jedoch keinen Unterschied und gilt für alle Landesteile und somit Innenstädte gleichermaßen. Daher wird die gewerbliche Entwicklung in etlichen Innenstädten mit potenziellen neuen Gemengelagen bedroht, obschon in einem Teil der Wohnungsmärkte mit einem Nachfragerückgang zu rechnen ist. Das ist in diesen Regionen unbegründet und daher unverhältnismäßig.



https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/fachbeitraege/wohnen-immobilien/wohnungsmarktprognose/Prognose2030/Downloads/K2_Entwicklung_Wohnflaechennachfrage_1530.jpg?blob=publicationFile&v=1



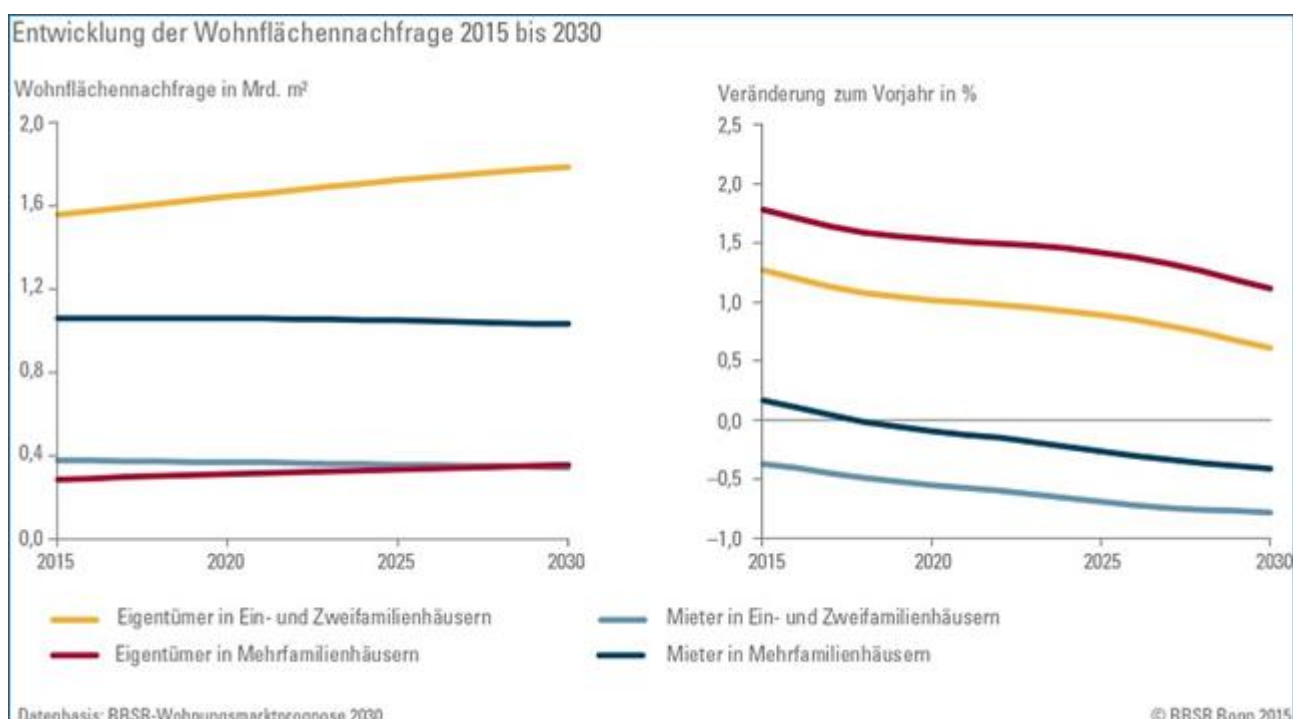
<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-13-2021-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>; Seite 14



<https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/analysen-kompakt/2021/ak-13-2021-dl.pdf?blob=publicationFile&v=2>; Seite 15



Dabei ist es von besonderem Interesse, ob die in einigen Regionen bestehende Nachfrage nach Wohnraum, in den Innenstädten befriedigt werden kann. In den hochverdichteten Innenstädten ist zumindest das Potenzial für neue Ein- und Zweifamilienhäuser gering. Dagegen sind Mehrfamilienhäuser denkbar. Laut Wohnflächennachfrage des BBSR steigt jedoch nur die Nachfrage nach Ein- und Zweifamilienhäusern signifikant. Dieses Wohnangebot ist in den Innenstädten jedoch kaum abzubilden, so dass die Innenstädte entgegen den Erwartungen in der Begründung des Referentenentwurfs als ungeeignet erscheinen, den Wohnraumbedarf im gesamten Bundesgebiet abzumildern.



Das Potenzial zur Minderung von Wohnraumbedarfsüberhängen durch das innerstädtische Wohnen ist gering und steht in keinem Verhältnis zu den inhärenten Gemengelagen, die die Entwicklung des innerstädtischen Gewerbes bedrohen würden. Diese Prognosen sind im weiteren Verfahren zu beachten und rechtfertigen einen besonderen Schutz des bestehenden und sich neu entwickelnden innerstädtischen Gewerbes.



III Zusammenfassung

Die im Referentenentwurf „Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm“ beabsichtigte Erhöhung der Lärmwerte wird begrüßt. Hierbei spielen vor allem die Änderungen für das Kerngebiet nach § 7 BauNVO eine besondere Rolle.

Die Erhöhung der Multifunktionalität der deutschen Innenstädte durch mehr Wohnbevölkerung wird ebenfalls begrüßt. Es bestehen jedoch Zweifel, ob die erhöhten Lärmpegel ausreichen, um eine konfliktfreie Ausübung des Gewerbes (hier insbesondere des Handels) zu gewährleisten. Der Referentenentwurf verweist in diesem Zusammenhang auf neue Gemengelagen durch die „heranrückende Wohnbebauung“, die durch die erhöhten Immissionsrichtwerte befriedet werden sollen.

Da Innenstädte die Orte der „Konzentration hochrangig zentraler Funktionen“ mit einem großen Einzugsgebiet sind und die komplette Stadt und Raumplanung diesem Maßstab folgt, muss herausgestellt werden, dass die Wohnfunktion kein Einzugsbiet hat und daher keine hochrangig zentrale Funktion ist. Daher bedarf es auch bei der weiteren und multifunktionalen Entwicklung der Innenstädte eines erhöhten Schutzbedarfs der hochrangig zentralen Funktionen. Nach § 7 Abs. 1 BauNVO dienen Kerngebiete vorwiegend der Unterbringung von Handelsbetrieben sowie der zentralen Einrichtungen der Wirtschaft, der Verwaltung und der Kultur. Wohnnutzungen sind nur dann regelhaft zulässig, wenn der jeweilige Bebauungsplan sich im Sinne eines „Opt-in“ dafür entscheidet, im Übrigen nur ausnahmsweise. Dabei handelt es sich unseres Erachtens um ein absolut bewährtes Konzept, das nicht aus ideologischen Gründen grundlegend im Sinne eines mischgebietsähnlichen Gleichgewichts von Gewerbe und Wohnen modifiziert werden sollte. Das Kerngebiet dient im Schwerpunkt dem Handel, die entsprechenden Flächen – insbesondere, soweit es die Bereiche auf Erdgeschossniveau betrifft – sollten dem Handel vorbehalten bleiben. Eine Flächenkonkurrenz mit dem Wohnen sollte in jedem Fall vermieden werden. Wenn und soweit in den darüber liegenden Geschossen auch oder ausschließlich Wohnungen zulässig sind, sollte eine etwaige Weiterentwicklung des Kerngebiets den planenden Gemeinden sowie Grundstückseigentümern und Projektentwicklern vielmehr Hilfestellungen bieten, wie die dann abzusehenden, gleichsam gebietsinternen Nutzungskonflikte im Interesse aller gelöst werden können. Innenstädte, die maßgeblich vom Handel und der Gastronomie belebt und attraktiv gestaltet werden, benötigen Freiräume, keine Nachbarschaftskonflikte

Um diesen Anspruch zu genügen, empfiehlt der Handelsverband Deutschland die oben beschriebenen Empfehlungen der Bauministerkonferenz aus dem Protokoll der gemeinsamen AG BMK/UMK zu Zielkonflikten zwischen Innenentwicklung und Immissionsschutz (Lärm und Gerüche) von 2020 zur Grundlage des Referentenentwurfs „Zweite Verwaltungsvorschrift zur Änderung der Technischen Anleitung zum Schutz gegen Lärm“ zu machen.