

26.09.89

Gesetzesantrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissions-
schutzgesetzes und eines Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen
Gesetzbuches

A. Zielsetzung

Sicherung der Nutzungsmöglichkeiten von Sportfreianlagen.

B. Lösung

Gesetzliche Verankerung von Immissionsrichtwerten im Zusammen-
hang mit der Nutzung von Sportfreianlagen.

C. Alternativen

Erlaß einer Rechtsverordnung des Bundes.

D. Kosten

Wenn dieser Initiative nicht gefolgt wird, entstehen zusätz-
licher Flächenbedarf sowie bei den Gemeinden und Städten
Investitionsbedarf, um Ersatz für stillgelegte Sportfreianlagen
zu schaffen.

26.09.89

Gesetzesantrag

der Freien und Hansestadt Hamburg

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissions-
schutzgesetzes und eines Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen
Gesetzbuches

DER PRÄSIDENT DES SENATS
DER FREIEN UND HANSESTADT HAMBURG

Hamburg, den 20. September 1989

An den
Präsidenten des Bundesrates
Herrn Ministerpräsident
Björn Engholm

Sehr geehrter Herr Präsident!

Der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg hat beschlossen, dem Bundesrat den in der Anlage mit Begründung beigefügten

Entwurf eines ... Gesetzes zur Änderung des
Bundes-Immissionsschutzgesetzes und eines
Gesetzes zur Änderung des Bürgerlichen Gesetz-
buches

mit dem Antrag zuzuleiten, seine Einbringung beim Deutschen Bundes-
tag gemäß Artikel 76 Absatz 1 des Grundgesetzes zu beschließen.

Ich bitte Sie, den Gesetzesantrag gemäß § 36 Absatz 2 der Geschäftsordnung des Bundesrates auf die Tagesordnung der Sitzung des Bundesrates am 20. Oktober 1989 zu setzen.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Voscherau', written in a cursive style.

Dr. Henning Voscherau
Erster Bürgermeister

Anlage

Entwurf

eines ... Gesetzes zur Änderung des
Bundes-Immissionsschutzgesetzes und eines Gesetzes zur
Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

Der Bundestag hat mit Zustimmung des Bundesrates das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes

In das Bundes-Immissionsschutzgesetz vom 15. März 1974 (BGBl. I Seite 721, 1193), zuletzt geändert durch Artikel 5 der Dritten Zuständigkeitsanpassungs-Verordnung vom 26. November 1986 (BGBl. I Seite 2089), wird folgender § 25 a eingefügt:

"§ 25 a

Ausnahmevorschrift für bestimmte Sportstätten

(1) Nicht genehmigungsbedürftige Anlagen, die bis zum 31. März 1993 in Betrieb genommen wurden und dazu bestimmt sind, den Bedarf an Sportstätten für den Hochschul-, Schul-, Vereins- und Freizeitsport in der Nachbarschaft von Wohnungen zu decken, sind so zu errichten und zu betreiben, daß die Gesundheit der Anwohner nicht gefährdet wird.

(2) In der Zeit von 22.00 Uhr bis 07.00 Uhr, an Sonn- und Feiertagen in der Zeit vor 08.00 Uhr und ab 19.00 Uhr, gilt für den Sportlärm ein Immissionsrichtwert von 40 dB(A).

(3) Außerhalb der in Absatz 2 genannten Zeiten gilt ein Immissionsrichtwert von 60 dB(A). Bei der Bewertung bleiben die durch menschliche Stimmen verursachten Spitzengeräusche außer Betracht. Das gleiche gilt für Spitzengeräusche durch Benutzung von Startpistolen, Megaphonen oder Lautsprecheranlagen an nicht mehr als 10 Tagen im Jahr.

(4) Der Betreiber einer Sportstätte hat darauf hinzuwirken, daß Belästigungen der Nachbarschaft durch vermeidbaren Lärm unterbleiben. Dies gilt insbesondere für die Verwendung von Lärminstrumenten oder pyrotechnischen Gegenständen durch Zuschauer.

(5) Die zuständige Behörde kann die zur Durchführung der Absätze 1 bis 4 erforderlichen Anordnungen treffen. Sie kann insbesondere anordnen, daß

1. Ballfanggitter lärmdämmend auszugestalten sind,
2. Startpistolen, Megaphone und Lautsprecheranlagen nur mit Erlaubnis der zuständigen Behörde eingesetzt werden dürfen,
3. Sportveranstaltungen an Sonn- und Feiertagen ohne Beteiligung von Zuschauern durchzuführen sind, wenn die vom Betreiber der Sportstätte und von Nutzungsberechtigten getroffenen Vorkehrungen nicht ausreichen, Störungen der Nachbarschaft durch rücksichtsloses Verhalten von Zuschauern zu verhindern.

(6) Die Bundesregierung wird ermächtigt, nach Anhörung der beteiligten Kreise (§ 51) durch Rechtsverordnung mit Zustimmung des Bundesrates das bei der Ermittlung der Geräuschimmissionen von Sportstätten nach Absatz 1 einzuhaltende Verfahren zu bestimmen sowie die Bewertung der Ermittlungsergebnisse zu regeln."

Artikel 2

Änderung des Bürgerlichen Gesetzbuches

In das Bürgerliche Gesetzbuch in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 400-2, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel ... des Gesetzes vom ... (BGBI. I S. ...), wird folgender § 906 a eingefügt:

"§ 906 a

(1) Die bestimmungsgemäße Nutzung einer Sportstätte im Sinne des § 25 a des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gilt als ortsübliche Nutzung.

(2) Die Ermittlung und Bewertung der durch Nutzung einer Sportstätte verursachten Immissionen richtet sich nach den für die Sportstätte geltenden Vorschriften des öffentlichen Immissionschutzrechtes."

Artikel 3

Berlin-Klausel

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Absatz 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin.

Artikel 4

Inkrafttreten

Dieses Gesetz tritt am ... in Kraft.

Begründung:

A. Allgemeines

Die als Sportlärm bezeichneten technischen und sozialen Geräuschemissionen von Sportstätten stehen derzeit im Mittelpunkt von Auseinandersetzungen auf den verschiedensten Ebenen in Staat und Gesellschaft. In zunehmendem Maße müssen Gerichte in diesem erst in den letzten Jahren deutlich hervorgetretenen Spannungsfeld zwischen Sport und Umwelt Entscheidungen treffen, ohne hierfür auf Rechtsvorschriften zurückgreifen zu können, die den von beiden Seiten in Anspruch genommenen Grundrechten aus Artikel 2 GG angemessen Rechnung tragen.

Die mit Blick auf technische Anlagen geschaffenen Regelungen in den §§ 3 und 22 BImSchG lassen der Rechtsprechung offensichtlich wenig Raum für die Berücksichtigung der Besonderheiten eines Sachverhalts, bei dem ein wesentlicher Teil der der Anlage zugerechneten Lärmemissionen nicht von technischen Konstruktionen, sondern unmittelbar von Menschen aller Altersgruppen verursacht wird.

Mit dieser Begründung hat der Bundesrat in seiner Stellungnahme vom 12. Mai 1989 zum Entwurf eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes die Bundesregierung gebeten, "im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens zur Entschärfung des Konflikts zwischen Sport und Umwelt durch Regelungen beizutragen, die eine angemessene Nutzung der in der Nachbarschaft von Wohnungen betriebenen Sportstätten für den Schul- und Breitensport ermöglichen." - BR-Drucksache 155/89 (Beschluß) -.

Aus dem Grundgesetz, insbesondere aus dem Gleichheitssatz, kann keine überzeugende Begründung für die mancherorts vertretene These hergeleitet werden, daß Lärm gleich Lärm sei, jeder Art von Lärm in gleicher Weise entgegengetreten werden müsse und deshalb auch Sportlärm nicht "privilegiert" werden dürfe.

Das Bundesverfassungsgericht hat erst kürzlich im Zusammenhang mit der Prüfung verfassungsrechtlicher Anforderungen an den Verkehrslärmschutz für Anliegergrundstücke erneut darauf hingewiesen, daß dem Gesetzgeber bei der Erfüllung der aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG abzuleitenden Schutzpflicht ein weiterer Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsbereich zusteht. Dieser lasse auch Raum für die Berücksichtigung konkurrierender öffentlicher und privater Interessen. Eine Verletzung der Schutzpflicht des Staates könne nur festgestellt werden, "wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen hat oder offensichtlich die getroffenen Regelungen und Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das Schutzziel zu erreichen" (vgl. Beschluß vom 30.11.1988 - 1 BvR 1301/84 - DVBl. 1989 Seite 352 ff.).

Der Gesetzgeber ist mithin nicht gehindert, die soziale und gesundheitliche Funktion des Jugend- und Breitensports, das öffentliche Interesse an Sportstätten in der Nachbarschaft von Wohngebieten, die subjektive Komponente der Lärmempfindlichkeit und die Sozialadäquanz bestimmter Geräusche im Rahmen des Umweltschutzes angemessen zu berücksichtigen.

Wäre rechtzeitig erkannt worden, welche Auswirkungen sich aus der Immissionschutzgesetzgebung im allgemeinen und aus § 22 BImSchG im besonderen für bestimmte Sportstätten mit regionaler Versorgungsfunktion ergeben, hätte der Gesetzgeber das Problem der Altanlagen mit einer Übergangslösung entschärfen können. Für eine entsprechende Regelung, wie sie vielfach getroffen wird, wenn neuartige Anforderungen normiert werden, ist es jedoch noch nicht zu spät. Sie ist um so dringlicher, als gerade die jüngste höchstrichterliche Rechtsprechung bei der Bewertung der Zumutbarkeit von Sportlärm die im gewerblichen Bereich aufgrund der TA Lärm und der VDI-Richtlinie 2058 üblichen Mittelungsmethoden in Frage stellt und weitgehend auf die tatrichterliche Bewertung herausragender Einzelgeräusche (Spitzenwerte) abhebt (Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes vom 19.01.1989 - 7 C 77.87 - Tegelsberg - DVBl. 1989 Seite 463 ff.). Es unterliegt keinem Zweifel, daß die Verwendung von Startpistolen oder Megaphonen, der Torschrei von Zuschauern oder sonstige stimmliche Äußerungen bei vergebenen Chancen, regelwidrigen Aktionen usw. zu Spitzenwerten führen und deshalb besonders auffällig sind, weil zwischen solchen Ereignissen teilweise gespannte Ruhe herrscht, regelmäßig aber

kein wesentlicher Dauerlärm auf der Sportstätte verursacht wird, im Gegensatz zum Gewerbe- oder Verkehrslärm.

Wenn aber die Lästigkeit herausragender Spitzengeräusche ein maßgebliches Kriterium für die Anwendung des § 22 BImSchG auf den von bestimmten Sportstätten ausgehenden Lärm darstellt mit der Folge, daß Anwohner die Veranstaltung von Fußballspielen aller Altersklassen jedenfalls an bestimmten Tagen und die Verwendung von Startpistolen und Megaphonen an allen Tagen eines Jahres gerichtlich untersagen lassen können, bis wirksamer Lärmschutz geschaffen worden sei, ist der Gesetzgeber gefordert, seine mit dem Ziel einer lebenswerten Umwelt getroffenen Regelungen zu überprüfen.

Dabei ist zu berücksichtigen, daß einerseits auf zahlreichen der unter anderen Voraussetzungen geschaffenen oder im Bau befindlichen Anlagen wirksame Lärmschutzeinrichtungen kaum errichtet werden können, andererseits insbesondere die Gemeinden erhebliche Finanzmittel einsetzen müßten, die dann zur Erfüllung von Aufgaben mit noch höherer Priorität fehlen. Diejenigen Anwohner, die am Geschehen auf "ihrem" Sportplatz positiven Anteil nehmen oder auch nur den Sportlärm am Tage in Kauf nehmen, weil es jedenfalls nachts und darüber hinaus in Zeiten einer Unterbrechung des Sportbetriebs durch Sommer- und Winterpausen ruhig ist, werden vermutlich andere Prioritäten sehen. Im übrigen dürften auch riesige Lärmschutzwände an Sportplätzen nicht alle Geräusche soweit abfangen, daß sich einzelne Anwohner nicht dennoch belästigt fühlen.

Der vorliegende Gesetzentwurf nützt den gesetzgeberischen Gestaltungsraum für eine den Besonderheiten im Spannungsfeld zwischen Sport und Nachbarschaft angepasste Regelung. Die Anforderungen an den Betrieb bestehender Sportstätten mit regionaler Versorgungsfunktion werden so ausgestaltet, daß nach wie vor die Gesundheit der Anwohner nicht durch Sportlärm gefährdet werden darf, im übrigen aber von den §§ 3 und 22 BImSchG abweichende Regelungen geschaffen werden mit dem Ziel, ein friedliches Nebeneinander von Sport und Nachbarschaft zu gewährleisten.

Das Bundesverfassungsgericht (a.a.O.) hat zu Recht darauf hingewiesen, "daß die Erforschung der Lärmempfindlichkeit und der Folgen von Lärmeinwirkungen noch in der Entwicklung begriffen ist und gesicherte Erkenntnisse schwer zu gewinnen sind". Gleichwohl verträgt die Einfügung der vorgesehenen Ausnahmenvorschrift für bestehende Sportstätten in das Bundesimmissionsschutzgesetz keinen Aufschub.

Da dem Sportstättenbau regelmäßig eine längere Planungsphase vorausgeht, in der die neueste Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts noch nicht berücksichtigt werden konnte, erscheint es zur Vermeidung von Fehlinvestitionen geboten, die Ausnahmenvorschrift auch auf diejenigen Sportstätten mit regionaler Versorgungsfunktion anzuwenden, die bis zum 31. März 1993 in Betrieb genommen worden sind.

Die gleichfalls vorgesehene Einfügung eines § 906 a BGB ist erforderlich, um die Einheit der Rechtsordnung zu wahren.

B. Zu den einzelnen Vorschriften

Zu Art. 1 (§ 25 a BImSchG):

Die als Ausnahmenvorschrift für bestehende oder im Bau befindliche Sportstätten konzipierte Regelung will zur Bestandssicherung solcher immissionsschutzrechtlich nicht genehmigungsbedürftiger Anlagen beitragen, die eine regionale Versorgungsfunktion für den Schul- und Freizeitsport haben und in der öffentlichen Diskussion als "Sportplatz um die Ecke" bezeichnet werden. Für die überregionalen Sportstadion gilt § 25 a ebenso wenig wie für genehmigungsbedürftige Schießstandanlagen oder gewerbliche Sportstätten. Bei diesen Anlagen, wie auch bei den künftig zu errichtenden Sportstätten mit regionaler Versorgungsfunktion für den Schul- und Freizeitsport, verbleibt es bei den bisherigen Regelungen. Da im Sprachgebrauch der Sportpolitik unter "Freizeitsport" der nicht im Verein organisierte Sport verstanden wird, ist im § 25 a Abs. 1 auch der Vereinssport genannt. Die erforderliche Zweckbestimmung muß im Einzelfall durch die Widmung, die tatsächliche Nutzung der Sportstätte und erforderlichenfalls durch weitere Unterlagen der Sportverwaltung belegt werden.

Sportstätten, die einen nachweisbaren Bedarf für den Jugend- und Breitensport in der Nachbarschaft von Wohngebieten decken und insbesondere für Kinder und Jugendliche leicht erreichbar sind, müssen nach § 25 a Abs. 1 zumindest so betrieben werden, daß die Gesundheit der Anwohner nicht durch Lärmimmissionen gefährdet wird. Insoweit verbleibt es bei den unverzichtbaren Anforderungen, wie sie für alle Anlagen nach § 22 i.V.m. § 3 BImSchG gelten.

Diese Obergrenze dürfte allerdings in der Praxis keine wesentliche Bedeutung erlangen, weil die von Sportstätten mit regionaler Versorgungsfunktion ausgehenden Lärmimmissionen den kritischen Bereich der Gesundheitsgefährdung ohnehin kaum erreichen würden und insbesondere die Regelungen in den Abs. 2 bis 6

des § 25 a sicherstellen, daß sich die den Anwohnern zumutbaren Belästigungen durch Sportlärm in Grenzen halten, insbesondere die Nachtruhe gewährleistet bleibt.

Im Hinblick darauf, daß

- Belästigungen zur Nachtzeit durch einen sehr niedrigen Immissionsrichtwert von 40 Dezibel (A) praktisch ausgeschlossen werden (Abs. 2),
- der Betreiber verpflichtet wird, darauf hinzuwirken, daß Belästigungen der Nachbarschaft durch vermeidbaren Lärm unterbleiben (Abs. 4),
- der zuständigen Behörde zum Schutz der Nachbarschaft vor Belästigungen sportspezifische Ermächtigungen an die Hand gegeben werden (Abs. 5),

erscheint es vertretbar, tagsüber einen speziellen Immissionsrichtwert von 60 Dezibel (A) festzulegen. Dieser Richtwert orientiert sich an dem für bestehende Verkehrswege während der Tageszeit in Aussicht genommenen Wert von 62 Dezibel (A).

Da die Entfaltung des Menschen bei aktiver oder passiver Teilnahme am Sport naturgemäß weniger steuerbar ist als technischer Lärm, muß dem Problem der beim Sportlärm häufiger auftretende Spitzenpegel durch eine modifizierte Regelung Rechnung getragen werden. Ein Immissionsrichtwert von 60 Dezibel (A) unter Ausklammerung der durch die menschliche Stimme verursachten Spitzengeräusche ist für beide Seiten zumutbar, zumal auch bei intensiver Nutzung der Sportstätte vielfach Aktivitäten stattfinden, die kaum Lärm verursachen. An bis zu 10 Tagen im Jahr sollen auch Spitzengeräusche, wie sie bei der Verwendung von Startpistolen, Megaphonen oder Lautsprecheranlagen entstehen, grundsätzlich außer Betracht bleiben. Daneben soll die zuständige Behörde gemäß Abs. 5 Nr. 2 anordnen können, daß der Einsatz dieser Geräte von einer Erlaubnis abhängig ist, in deren Rahmen das im Einzelfall Erforderliche festgelegt werden kann, um Belästigungen so gering wie möglich zu halten.

Die nach Abs. 5 Nr. 2 zulässige Anordnung des Ausschlusses von Zuschauern an Sonn- und Feiertagen stellt einen sehr weitgehenden Eingriff dar, der aber als letztes Mittel in Betracht kommt, um Anwohner gerade an Tagen der Arbeitsruhe vor vermeidbaren Belästigungen durch Zuschauerlärm zu schützen. An diese Vorschrift knüpft sich die Erwartung, daß Betreiber und Vereine auch im Interesse der aktiven Sportler sich intensiv dafür einsetzen, daß Zuschauer auf die Belange der Nachbarschaft Rücksicht nehmen und unnötiges Lärmen unterlassen. Da

auch die Mehrheit der Zuschauer ein eigenes Interesse daran hat, daß ihrem Verein "Geisterspiele" erspart bleiben, sollte es auch ohne Eingriff der zuständigen Behörde möglich sein, die Verwendung von Lärminstrumenten durch einzelne Zuschauer zu unterbinden.

Wenn allen Beteiligten bewußt ist, daß man auf einer Sportstätte in der Nachbarschaft von Wohnungen auf die Belange der ruhe- und entspannungsuchenden Anwohner Rücksicht nehmen muß, wird auch dies zur Vermeidung von Nachbarschaftskonflikten beitragen und die Akzeptanz unvermeidbaren Sportlärms erhöhen.

Die zur Ermittlung von Sportstätten ausgehender Geräuschmismissionen erforderlichen Vorschriften über das Meßverfahren müssen der Regelung durch Rechtsverordnung vorbehalten bleiben, um die erforderliche Flexibilität in Anpassung an neue Erkenntnisse der Lärmessung zu wahren. Die erforderliche Ermächtigungsgrundlage enthält § 25 a Absatz 6 des Entwurfs.

Von der Ermächtigung in § 23 Abs. 1 BImSchG hat die Bundesregierung in bezug auf Sportstätten bisher keinen Gebrauch gemacht. Gleiches gilt für die in diesem Falle ermächtigten Landesregierungen (§ 23 Abs. 2 BImSchG). Der länderübergreifende und durch die neueste Rechtsprechung verdeutlichte Bedarf an Vorschriften über die Ermittlung und Bewertung des Sportlärms auf der Grundlage der gesetzlichen Vorgaben kann jedoch weder mit Rechtsverordnungen der Länder noch mit Verwaltungsvorschriften der Bundesregierung nach § 48 BImSchG zuverlässig gedeckt werden, zumal die Außenwirkung derartiger Verwaltungsvorschriften hinter derjenigen von Rechtsnormen zurückbleibt. Diese Außenwirkung hängt letztlich davon ab, inwieweit die Rechtsprechung einer nach Anhörung der "beteiligten Kreise" und mit Zustimmung des Bundesrates zustande gekommenen Verwaltungsvorschrift wegen ihres fachlich fundierten Inhalts eine normkonkretisierende Funktion zuläßt.

Die für alle Beteiligten erforderliche Rechtssicherheit kann daher nur auf dem Wege einer Rechtsverordnung des Bundes geschaffen werden, deren Ausarbeitung schnellstens in Angriff genommen werden sollte, zumal dies auch für den künftigen Sportstättenbau von großer Bedeutung ist.

Zu Art. 2 (§ 906 a BGB):

Im Interesse der Einheit der Rechtsordnung ist es erforderlich, den für Sportstätten durch die Regelung des § 25 a BImSchG erreichbaren Bestandsschutz nicht dadurch in Frage stellen zu lassen, daß bei privatrechtlichen Nachbarschaftskonflikten andere Maßstäbe für die Zumutbarkeit von Beeinträchtigungen durch Sportlärm angelegt werden.

Da nach § 906 Abs. 2 BGB die "ortsübliche Benutzung" von wesentlicher Bedeutung ist, empfiehlt es sich, keinen Streit darüber aufkommen zu lassen, daß die bestimmungsgemäße Nutzung einer Sportstätte im Sinne des § 25 a BImSchG als ortsübliche Nutzung gilt (§ 906 a Abs. 1). Im übrigen soll durch § 906 a Abs. 2 die einheitliche Ermittlung und Bewertung der von Sportstätten aller Art verursachten Immissionen gewährleistet bleiben.