

Innenentwicklung und Lärmschutz

Beschluss des Präsidiums auf seiner 406. Sitzung am 25. November 2015 in Hamburg

1. Das Präsidium betont die hohe Bedeutung der Verdichtung innerstädtischer Quartiere. Die Städte sind als Wirtschafts- und Wohnstandorte zunehmend attraktiv. Allerdings nehmen die Bürgerinnen und Bürger in den Städten die Lärmbelastung als wichtigstes Immissionsschutzproblem wahr. Vor diesem Hintergrund soll aus umweltpolitischer, gesundheitspolitischer und stadtentwicklungspolitischer Sicht keine umfassende Änderung des bisherigen Schutzniveaus erfolgen.
2. Zur Erleichterung der Innenentwicklung schlägt das Präsidium eine Ergänzung der Baunutzungsverordnung (BauNVO) dahingehend vor, dass ein sog. „Mischgebiet der Innenentwicklung“ eingeführt wird. Darüber hinaus sollte durch eine Ergänzung des § 17 Abs. 1 BauNVO eine quartiersbezogene Betrachtung der Maßobergrenzen für die bauliche Dichte ermöglicht werden. Weiterhin spricht sich das Präsidium für die rechtliche und schallschutztechnische Prüfung von Maßnahmen des passiven Schallschutzes (wie z.B. des „Hamburger Fensters“) in lärmvorbelasteten Gebieten unter engen Voraussetzungen auch bei gewerblichem Lärm aus, falls prioritäre Schutzmaßnahmen nicht ausreichen.
3. Das Präsidium bittet die HGSt, die Vorschläge in die bevorstehenden Gespräche mit dem Bund und den Ländern zur Änderung baurechtlicher Vorschriften einzubringen. Darüber hinaus empfiehlt das Präsidium den Städten, die von der Landeshauptstadt München vorgelegten „Handlungsempfehlungen zum Lärmschutz in der Planung – Gewerbelärm“ als Musterbeispiel für eine enge und vertrauensvolle Zusammenarbeit der verschiedenen Fachabteilungen zur Bewältigung von problematischen Fällen.

Erläuterungen:

Insbesondere in Städten mit angespannten Wohnungsmärkten sind freiwerdende Flächen ein dringend benötigtes Potential für die Schaffung von Wohnraum. Bei der Verdichtung innerstädtischer

Quartiere können Konflikte bei der planerischen Bewältigung der Lärmeinwirkungen aus verschiedenen Quellen bestehen. Lärmschutzanforderungen bei vorgefundenen Lärmbelastungen können den Prozess der Innenentwicklung einerseits erschweren. Andererseits führt eine Lockerung/Änderung immissionsschutzrechtlicher Vorschriften auch zu einer Relativierung des Gesundheitsschutzes. Im Spannungsfeld zwischen innerstädtischer Verdichtung von Wohnraum einerseits und Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsverhältnisse sowie die Freiraumqualität insbesondere im Hinblick auf den Lärmschutz andererseits entsteht bei einem gewünschten Vorrang der Innenentwicklung mitunter ein nicht zu unterschätzendes Konfliktpotential.

Die Hauptgeschäftsstelle hat sich daher in einer fachübergreifenden Arbeitsgruppe, die aus städtischen Mitarbeitern der Bau-, Planungs- und Umweltämtern bestand, sowie im Umweltausschuss und Bau- und Verkehrsausschuss des Deutschen Städtetages mit der geschilderten Problematik beschäftigt. Die Gremien und auch die Arbeitsgruppe waren sich einig, dass in einer engen und vertrauensvollen Zusammenarbeit der verschiedenen Fachabteilungen in den Städten ein wesentlicher Baustein zur Bewältigung von problematischen Fällen liege. Hierbei wurden insbesondere die von der Landeshauptstadt München vorgelegten „Handlungsempfehlungen zum Lärmschutz in der Planung – Gewerbelärm“ besonders begrüßt und empfohlen, sie bundesweit den Städten zur Verfügung zu stellen.

Darüber hinaus haben sich das Bau- und Umweltdezernat im Hinblick auf die Notwendigkeit der Anpassung immissionsschutzrechtlicher Vorschriften zur Entwicklung gemischtgenutzter und verdichteter Gebiete darauf verständigt, dem Bundesgesetzgeber folgende Regelungen zur Erleichterung der Innenentwicklung vorzuschlagen:

1. Mischgebiet der Innenentwicklung

Der Baugebietskatalog der Baunutzungsverordnung (BauNVO) sollte in der Weise ergänzt werden, dass breitere Spielräume in der Mischung von innerstädtischen Nutzungen möglich werden. Die derzeit das Mischgebiet charakterisierende - gleichwertige - Mischung von Wohnen und gewerblicher Nutzung hat sich vielfach als nicht tauglich erwiesen. Vielmehr müssen zukünftig auch andere "Mischungsverhältnisse" zwischen Wohnen und weiteren Nutzungen möglich sein. Die gesunden Wohn- und Arbeitsverhältnisse sind auch weiterhin stets zu wahren. Daher wird ein „Mischgebiet der Innenentwicklung“ vorgeschlagen, das eine Nutzungsmischung nach dem planerischen Willen der Gemeinden ermöglicht, was auch eine Schwerpunktsetzung für die Wohnnutzung beinhalten kann. Hierbei gilt der gleiche Lärmschutzstandard wie im Mischgebiet. Dadurch würde eine städtebaulich wünschenswerte Innenentwicklung der Städte erleichtert.

Dieser Vorschlag entspricht auch den aktuellen Ankündigungen des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), die von Bundesbauministerin Dr. Hendricks am 30.10.2015 in der Bauministerkonferenz in Dresden in einem Papier „Neues Zusammenleben in der Stadt“ vorgestellt worden sind.

2. Berücksichtigung der Quartiersdichte in § 17 BauNVO

Gerade in innerstädtischen Lagen werden die in § 17 Abs. 1 BauNVO festgelegten Obergrenzen für das Maß der baulichen Nutzung häufig überschritten. Dies gilt nicht nur in älteren Bestandsquartieren sondern auch in neu zu beplanenden innerstädtischen Gebieten. In solchen innerstädtischen Planungssituationen muss dabei stets auf die Ausnahmvorschrift des § 17 Abs. 2 BauNVO zurückgegriffen werden, was mit erheblichen Rechtsunsicherheiten verbunden ist. Die Debatte um die planerische Beurteilung von Dichten braucht – neben der baugrundstücksbezogenen Betrachtung – auch das Quartier als Maßstab. Der Charakter und Eindruck von Dichte für die Bewohner eines Stadt-

raums wird nicht in Bezug auf eine einzelne Parzelle geprägt, sondern in einem größeren Zusammenhang aus dem Verhältnis der Gebäudevolumina zum gesamten Stadtraum. Um der Planungspraxis bei der baulichen Dichte eine Berücksichtigung der „Quartiersdichte“ zu ermöglichen, soll § 17 Abs. 1 BauNVO ergänzt werden. Ziel soll es sein, die Obergrenzen des § 17 Abs. 1 BauNVO nicht grundstücks- sondern quartiersbezogen betrachten zu können. Soweit im Quartier außerhalb des konkreten Baugrundstücks ausreichende Freiräume verbleiben, dürfen diese in die Betrachtung der Obergrenzen mit einbezogen werden.

3. Lärmschutz in Form von Schallschutzfenstern (wie z.B. das „Hamburger Fenster“)

Der Bund sollte rechtliche und schallschutztechnische Regelungen prüfen, die bei gewerblichem Lärm in Einzelfällen passive Lärmschutzmaßnahmen ermöglichen, um so die Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse sicherzustellen. Es könnte daher eine Rechtsgrundlage im BauGB geschaffen werden, um die Möglichkeiten des passiven Lärmschutzes (z.B. unter Verwendung des "Hamburger Fensters") unter folgenden Voraussetzungen nutzen zu können:

- Heranrückende Wohnbebauung im Rahmen der Innenentwicklung,
- prioritäre Schutzmaßnahmen reichen nicht aus,
- lärmgeschützte Außenwohnbereiche müssen zur Verfügung stehen,
- Festsetzung der Lärmschutzmaßnahmen in einem Bebauungsplan nach Abwägung aller Belange, um anspruchsvolle Innenpegel nach DIN 4109 sicherzustellen (35/25 dbA).

Das sog. „Hamburger Fenster“ beschreibt ein im Jahr 2003 entwickeltes Kastenfenster mit gegenläufig kippbaren Fensterflügeln, schallabsorbierend verkleideten Fensterleibungen und –stürzen sowie eine Verringerung der Kippweite. Sie wurden bei der Entwicklung der sog. „Hafencity“ in Hamburg eingesetzt, um Schallschutzkonflikten durch das Abstellen auf geeignete Innenraumpegel zu begegnen. Im Innenraum wird auch im teilgeöffneten Zustand so eine hohe Schalldämmung erreicht und damit den Bewohnern im Vergleich zu nicht zu öffnenden Fenstern bei gleichem Schallschutz ein „Mehr an Wohnqualität“ geboten (vgl. hierzu den Bericht „Lärmschutz bei heranrückender Wohnbebauung“ der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI) v. 27.08.2015).