

# **Innenstadtverdichtung – Probleme und Anforderungen aus der Sicht der Kommunen**

**Vortrag anlässlich der ALD-Veranstaltung  
„Freizeitlärm – Probleme und Lösungen in Städten“  
am 20.11.2018 in Berlin**

## **Gliederung**

- **Aktuelle Herausforderungen der Stadtentwicklung**
- **Städtebau und Immissionsschutz**
- **Sportlärm**
- **Freizeitlärm**
- **Fazit**

## Aktuelle Herausforderungen der Stadtentwicklung

- Haushaltsdefizite bei gleichzeitig steigenden Sozialausgaben kennzeichnen die **Finanzsituation** der meisten Städte.
- **Flächenknappheit** in zahlreichen Städten sowie das erklärte Ziel der Bundesregierung, den Flächenverbrauch bis 2020 auf 30 Hektar pro Tag zu begrenzen, lassen sich nur durch effiziente Nutzung der vorhandenen Flächen und wirksames Flächenmanagement erreichen.

- **Globalisierung der Märkte und Internationalisierung der Wirtschaft** führen nicht nur unmittelbar zu Mehrbedarf an Gewerbe- oder Industrieflächen oder zur Aufgabe bisher gewerblich/industriell genutzter Flächen als Folge des strukturellen Wandels in der Wirtschaft. Sie führen auch zu einem neuen Arbeitertypus mit hohen Ansprüchen an ein urbanes Arbeits- und Wohnumfeld.
- Dieser Trend korrespondiert mit Aspekten des **Demografischen Wandels**, der mit alternder Gesellschaft und wachsender oder schrumpfender Bevölkerung nur unzureichend beschrieben ist. Vielmehr sind vor allem die großen Städte von einer heterogenen Bevölkerungsstruktur mit einer Vielzahl von Lebensweisen gekennzeichnet, die Anhaltspunkte für zukünftige Flächenbedarfe gibt.

- Veränderte Lebenswirklichkeiten haben Konsequenzen im **Mobilitätsverhalten** der Bewohner der Städte – mit Konsequenzen für die Flächenverteilung.
- **Multilokalität** als soziale Praxis und spezielle Version von Mobilität lässt sich zunehmend beobachten. Ein erhöhter Flächenverbrauch pro Kopf und veränderte Raumansprüche sind die Folge.
- **Rückläufige Bevölkerungszahlen** und ein steigender Altersdurchschnitt in einer größer werdenden Gruppe von Städten und Regionen sind ebenso zu beobachten wie **steigende Bevölkerungszahlen** in einer kleineren Gruppe von Städten. Standortpräferenzen von Unternehmen und Einwohnern quer durch Deutschland tragen zu dieser Entwicklung ebenso bei wie **innereuropäische Wanderungen** von Arbeitnehmern.

- **Soziale Herausforderungen** korrespondieren mit den Aufgaben der Kommunen im Rahmen der **Daseinsvorsorge** und setzen für die Umsetzung geeignete und bezahlbare Flächen voraus.
- Der **Klimawandel** betrifft die Städte auf verschiedenen Ebenen: Zum einen gilt es einer **weiteren Verschärfung** auch auf kommunaler Ebene entgegen zu wirken. Zum anderen sind die Städte unmittelbar von den **Folgen des Klimawandels** betroffen.
- Brachfallende **Großliegenschaften bzw. Großimmobilien** sind eine weitere Herausforderung unter dem Aspekt des Strategischen Flächenmanagements.

- Wachsende Ansprüche der Bevölkerung, über **Bürgerbeteiligung** oder andere Formen an der Entwicklung ihrer Stadt beteiligt zu werden, zeigen sich auch im Zusammenhang mit der (Um-/Neu-)Nutzung von Flächen.

## Städtebau- und Immissionsschutz

**These:** Städte sind heute mehr denn je auf die Mechanismen der Innenentwicklung und Nutzungsmischung angewiesen

- 2 Faktoren erschweren die städtebaulich gewünschte Nutzungsmischung:
  - schwierige Bedingungen am Bodenmarkt
  - Lärmschutzanforderungen bei vorgefundenen Lärmbelastungen (vgl. hierzu: Ergebnisbericht des Difu-Projektes: „Grundlagenforschung zur Baugebietstypologie der Baunutzungsverordnung“ vom Mai 2014)



## **Städtebau- und Immissionsschutz**

### **Überlegungen des Bau- und Verkehrsausschusses des Deutschen Städtetages zur Förderung der Innenentwicklung**

Es soll nicht darum gehen, bestehende Grenzwerte oder gar gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse als Oberziel des Immissionsschutzes in Frage zu stellen. Zu diskutieren sind aber aus Sicht der Mitglieder des Bau- und Verkehrsausschusses folgende Überlegungen:

- Aufhebung der unterschiedlichen Schutzkategorien für die Wohnnutzung im Mischgebiet und im allgemeinen Wohngebiet, so dass auch allgemeine Wohngebiete mit dem für Mischgebiete geltenden Lärmschutzniveau festgesetzt werden können;
- Schaffung eines neuen Gebietstypus „Innerstädtisches Wohngebiet“;
- Stärkung der allgemeinen Wohnfunktion auch im Kerngebiet;

- Ergänzung der TA Lärm dahingehend, dass den sich aus ihr ergebenden Anforderungen auch durch passive Schallschutzmaßnahmen Rechnung getragen werden kann oder ein Immissionsort gemäß Nr. A.1.3. des Anhangs zur TA Lärm auch dann nicht maßgeblich ist, wenn das betreffende Fenster im geschlossenen Zustand ein Schalldämmmaß aufweist, das einen ausreichenden Innenraumschutz sowohl während der Tages- als auch während der Nachtzeit gewährleistet;
- Prüfung, die Anforderungen der TA Lärm dahingehend zu ergänzen, dass die Grenzwerte in den Nachtzeiten auch durch Einhaltung der Innenwerte erfüllt werden können;

**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.

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

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.

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

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.

## Baurechtsnovelle von 2017

- In die Baunutzungsverordnung (BauNVO) wurde eine neue Baugebietskategorie „Urbane Gebiete (MU)“ eingeführt
- Änderung der TA Lärm: Lärmobergrenzen für das urbane Gebiet tagesüber 63 dBA – also um 3 dBA höher als im Mischgebiet nachts: Höchstwerte von 45 dbA
- Lärmschutz in Form von passiven Maßnahmen (Schallschutzfenster) wurde nicht in die TA Lärm aufgenommen

## Sportlärm

- **Koalitionsvertrag von CDU/CSU und SPD:**  
„Die Interessen des Sports sind in immissionsschutzrechtlichen Konfliktlagen angemessen zu berücksichtigen. Deshalb werden wir auch eine Änderung der einschlägigen gesetzlichen Bestimmungen prüfen.“
- **Beschluss des Bundesrates vom 11.7.2014 zur Einführung einer Länderöffnungsklausel in die 18. BImSchV**



## Thesen:

- Zunehmendes Konfliktpotential zwischen Sportaktivität und Ruhebedürfnis der Anwohner.
- Verschlechterung der Gesamtsituation zulasten des Sports sowie eine Zunahme der Klagebereitschaft von Anwohnern (Grund: zunehmende Verdichtung im städtischen Raum).  
Deshalb: Heranrückende Wohnbebauungen gefährden den Bestand existierender Sportanlagen (Deutscher Olympischer Sportbund und Landessportbünde).

## **Umfrage des DST zu Lärmschutz bei Sportanlagen (September 2014)**

### **Ergebnisse:**

- Grundsätzlich hat sich die 18. BImSchV aus dem Jahre 1991 in der kommunalen Praxis bewährt und entscheidend zum Rechtsfrieden beigetragen.
- Gleichwohl: Probleme können gerade in Verdichtungsräumen entstehen, insbesondere bei Abend- und Wochenendnutzung der Anlagen.

## Umfrage des DST zu Lärmschutz bei Sportanlagen

- Häufig beklagt: Nutzung der Sportanlagen durch die Vereine für Feiern, Turniere oder der häufige Einsatz von Lautsprechern  
Dagegen: reine sportliche Aktivität weniger störend.
- Veränderungsbedarf vorsichtig abwägen (Ruhebedürfnis der Anwohner hohes Gut) Länderöffnungsklausel wird überwiegend abgelehnt (vielmehr Interesse an bundeweit einheitlichen Regelungen).

## Umfrage des DST zu Lärmschutz bei Sportanlagen

- Angleichung an die TA Lärmwerte sollte sorgfältig geprüft werden.
- Gleichstellung Kinder-/Sportlärm wird abgelehnt.
- Enge Zusammenarbeit von Umwelt- und Sportämtern mit den Vereinen und Anwohner hat sich bei Problemfällen bewährt.  
Allerdings: Häufig längerfristig laufende Verfahren mit erheblichen Schriftverkehr, Ortsterminen und Besprechungen.

## Umfrage des DST zu Lärmschutz bei Sportanlagen

- Einzel- und ereignisbezogene Freiräume sind mit § 6 der 18. BImSchV (Ausnahmen) ausreichend gewürdigt.
- Schutzanspruch der Bürger auf Ruhe und Erholung erfordern ein klares Reglement.

**Beschluss des Präsidiums auf seiner 403. Sitzung  
am 21. April 2015 in Mülheim a.d.R.**

1. Die Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV) hat sich in der kommunalen Praxis grundsätzlich bewährt. Gleichwohl haben sich in den letzten Jahren auch Konflikte beim Nebeneinander von Sport- und Wohnbedürfnissen ergeben. Das Präsidium hält deshalb folgende Änderungen immissionsschutzrechtlicher Regelungen für erforderlich:

- Sicherung des sog. „Altanlagenbonus“ für vor 1991 errichtete Sportanlagen bei einer Änderung/Modernisierung auf einer Sportanlage (z. B. Umwandlung eines Tennenspielfeldes in einen Kunstrasenplatz),
- Veränderung der Mittagsruhezeit an Sonn- und Feiertagen (Wegfall der Ruhezeit zwischen 13.00 und 15.00 Uhr gem. § 2 Abs. 5 18. BImSchV) mit Blick auf veränderte Sport- und Freizeitgewohnheiten.

2. Das Präsidium hält es darüber hinaus für erforderlich, dass Bund, Länder und die Städte gemeinsam rechtssichere und vollzugstaugliche Regelungen bei Jugendspieleinrichtungen (z.B. Bolz-/Streetballplätze) mit Blick auf die sozialen Funktionen dieser Anlagen und eine Erweiterung der sog. Kinderlärmprivilegierung auch auf Sport- und Freizeitanlagen prüfen.

3. Das Präsidium empfiehlt den Mitgliedstädten, Interessenausgleiche und Konfliktlösungen nach Möglichkeit in einem Bebauungsplanverfahren herzustellen und dadurch nachhaltig wirksam zu sichern. Weiterhin ist die enge Zusammenarbeit der zuständigen kommunalen Fachämter, insbesondere der Umwelt- und Sportämter mit den Vereinen und Anwohnern erforderlich. Dies hat sich in der Vergangenheit im Hinblick auf die Lösung bzw. Entschärfung von Konflikten bewährt. Darüber hinaus sollten die Sportvereine, aus Rücksicht gegenüber den Anwohnern, die Anzahl der Feste an den Wochenenden begrenzen.



## Änderung der 18. BImSchV (Sportanlagenlärmschutzverordnung)

- Altanlagenbonus (Sportanlagen, die vor 1991 gebaut worden sind) wurde abgesichert und bleibt auch bei einer Renovierung erhalten
- Erhöhung der Immissionsrichtwerte in den Ruhezeiten (13.00 bis 15.00 Uhr und 20.00 bis 22.00 Uhr)

Anpassung an das geänderte Freizeitverhalten der Anwohnerinnen und Anwohner

## Freizeitlärm

### Thesen:

- Veranstaltungen mit „Eventcharakter“ nehmen deutlich zu.
- Zunahme des Freizeitlärms zwangsläufige Folge der Entwicklungen. Deshalb: Überprüfung der Freizeitlärmrichtlinien (Verwaltungsvorschrift) erforderlich.

## **Beratung des Themas im Umweltausschuss des Deutschen Städtetages (Frühjahrssitzung 2014) am Beispiel der Stadt Bonn**

### **Ergebnis:**

- Grundsätzlich können die Städte mit den Freizeitlärmerlassen in den Ländern gut leben .
- Für Städte mit einer Vielzahl von Freizeitveranstaltungen: Empfehlung sich an der niedersächsischen Freizeitlärmrichtlinie zu orientieren.

Vorschlag insbesondere: Ausweitung der Anzahl der seltenen Ereignisse auf 18 (Verweis auf 18. BImSchV).

## **Änderung der LAI-Freizeitlärmrichtlinie vom 06.03.2015**

- **Aufnahme des DST-Vorschlags (4.4.2. d)**
- **Umsetzung der LAI-Richtlinie in den Ländern**

## Fazit:

- Veränderungsbedarf im Bau- und Immissionsschutzrecht (s. DST-Präsidiumsbeschluss vom 25.11.2015),
- Regelungen zum Sportlärmschutz haben sich grundsätzlich bewährt. Veränderungsbedarf (s. DST-Präsidiumsbeschluss vom 21.04.2015),
- Änderung der LAI-Freizeitlärmmrichtlinie wird von der kommunalen Praxis begrüßt. Zunehmende Veranstaltungen mit Eventcharakter erfordern eine behutsame Ausweitung der Anzahl der „seltenen Ereignisse“.

# Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!

Hauptreferent  
Axel Welge  
Deutscher Städtetag  
Gereonstraße 18-32  
50670 Köln  
Tel.: +49 221 3771-281  
<mailto:axel.welge@staedtetag.de>