

Benjamin Heyn

Lärmschutz und Innenentwicklung

Ist der Lärmschutz notwendiges Korrektiv oder störendes Hemmnis für die Innenentwicklung?

**BERLINER SCHRIFTEN
ZUR STADT- UND REGIONALPLANUNG**

23

A. Einführung

Die Stadtplanung und der Städtebau in Deutschland unterliegen einem steten Wandel. Dies ist u. a. auf die beständige Fortentwicklung von räumlichen Leitbildern zurückzuführen. Seit Mitte der 1990er Jahre gewinnt das städtebauliche Leitbild der Innenentwicklung zunehmend an Bedeutung und kann aktuell als dominierende Zielvorstellung in der Stadtplanung angesehen werden. Die Umsetzung der Innenentwicklung soll vor allem mit Hilfe der räumlichen Gesamtplanung erfolgen. Das Instrumentarium für die kommunale Ebene wird im Städtebaurecht subsumiert.

Eines der zentralen Ziele der Innenentwicklung ist die Erhaltung und Schaffung Nutzungsgemischter Strukturen. Die dabei vorhandene bzw. entstehende Nähe verschiedener Nutzungen mit unterschiedlichen Ansprüchen verlangt eine räumliche Steuerung, welche die teilweise gegenteiligen Belange zum Ausgleich bringen muss. Zu diesen widerstrebenden Belangen gehört auch der Lärmschutz: Während beispielsweise auf der einen Seite die Wohnnutzung ein Interesse an möglichst geringer Geräuschbelastung hat; kann der Gewerbebetriebe auf der anderen Seite einen weitgehend geräuscharmen Betriebsablauf regelmäßig nicht erreichen. Der Lärmschutz stellt die Raumplanung insofern vor erhebliche Herausforderungen, da der (immissionsschutzrechtliche) Grundgedanke der räumlichen Trennung bei der Innenentwicklung im Regelfall keine oder nur noch begrenzt Anwendung finden kann bzw. soll.

Im Folgenden gilt es deshalb zu untersuchen, wie die Belange des Lärmschutzes im Genehmigungsverfahren und in der Bauleitplanung Berücksichtigung finden. Dabei ist herauszuarbeiten, inwiefern der Lärmschutz als Korrektiv eine insgesamt nachhaltige Entwicklung fördern kann bzw. in welchen Punkten er hemmend wirkt und damit die Umsetzung der Innenentwicklung erschwert oder sogar verhindert.

Im vorliegenden Werk liegt der Fokus auf bodennahem, innerstädtischem Lärm, d. h., es erfolgt keine Auseinandersetzung mit Lärm(quellen) im Außenbereich und mit Fluglärm. Des Weiteren stehen vor allem die Möglichkeiten des städtebaulichen Lärmschutzes im Vordergrund; technische Fragen werden hingegen nicht untersucht.

B. Innenentwicklung als aktuelles städtebauliches Leitbild

Städtebauliche Leitbilder im heutigen Sinne existieren seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts.¹ Es handelt sich dabei um

„umfassende bildhafte Darstellungen von komplexen Zielvorstellungen für eine wünschenswerte und auf gemeinsame Wertvorstellungen gegründete Ordnung und Gestaltung der gebauten Umwelt.“²

Seit Anfang der 1990er Jahre ist der Aspekt der nachhaltigen Entwicklung sehr stark in den Vordergrund des politischen Handelns gerückt, insbesondere seit der UN-Konferenz in Rio de Janeiro 1992. Seither haben Fragen der Nachhaltigkeit (auch) in der räumlichen Planung an Bedeutung gewonnen.³ Auf städtischer Ebene wurde dies an den städtebaulichen Leitbildern der „kompakten, durchmischten Stadt“, der „Stadt der kurzen Wege“ sowie der Innenentwicklung deutlich. Alle drei Leitbilder verfolgen als Ziel u. a. die Beachtung des Nachhaltigkeitsgebots.⁴ Darüber hinaus ist durch die BauGB-Novelle 1998 die nachhaltige städtebauliche Entwicklung in § 1 Abs. 5 Satz 1 BauGB⁵ als allgemeiner Planungsgrundsatz hinzugefügt worden.⁶ Die Innenentwicklungsnovelle 2013 hat diesen Grundsatz dahingehend konkretisiert, dass die städtebauliche

1 Z. B. Bandstadt und Gartenstadt als erste moderne Leitkonzepte; bereits zuvor Idealstadtkonzepte der Renaissance und des Barock. Vgl. *Jessen*, Leitbilder der Stadtentwicklung, in: *ARL* (Hrsg.), Handwörterbuch der Raumordnung, 4. Aufl., Hannover 2005, S. 602 (602).

2 *Borchard*, Braucht der Städtebau Leitbilder?, in: *Battis/Söfker/Stüer* (Hrsg.), Nachhaltige Stadt- und Raumentwicklung – Festschrift für Michael Krautzberger zum 65. Geburtstag, München 2008, S. 237 (237).

3 Vgl. *Weiland*, Nachhaltige Stadtentwicklung, in: *Henckel/Kuczkowski/Lau* et al. (Hrsg.), Planen – Bauen – Umwelt, Wiesbaden 2010, S. 343 (343 ff.).

4 Vgl. *Borchard*, a. a. O. (Fußn. 2), S. 237 (246 f.).

5 Baugesetzbuch (BauGB) i. d. F. der Bekanntmachung vom 23.09.2004 (BGBl. I S. 2414), das durch Art. 1 des Gesetzes vom 11.06.2013 (BGBl. I S. 1548) geändert worden ist.

6 Vgl. *Finkelnburg/Ortloff/Kment*, Öffentliches Baurecht – Band I, 6. Aufl., München 2011, S. 153; vgl. *Stüer*, Der Bebauungsplan, 4. Aufl., München 2009, S. 53 f.

Entwicklung vorrangig durch Maßnahmen der Innenentwicklung erfolgen soll⁷, wodurch die Innenentwicklung gestärkt wird, wenngleich kein abstrakter Vorrang gegenüber anderen Belangen besteht⁸.

Das städtebauliche Leitbild der Innenentwicklung kann demnach grundsätzlich als Ausdruck einer nachhaltigen Stadtentwicklung verstanden werden. Die Entwicklung nach innen, d. h. insbesondere die Orientierung auf den baulichen Bestand⁹, ist zugleich in den Kontext der beiden Leitbilder „kompakte und durchmischte Stadt“¹⁰ sowie „Stadt der kurzen Wege“ einzuordnen, da eine exakte Abgrenzung nur begrenzt möglich ist und eine Legaldefinition für den Begriff „Innenentwicklung“ nicht existiert.¹¹ Zwar stehen beim Leitbild der Innenentwicklung vor allem die bauliche Entwicklung im Bestand und damit die weitgehende Minimierung von baulichen Aktivitäten im Außenbereich im Vordergrund. Langfristig kann dies jedoch nur erfolgreich sein, wenn im Innenbereich die entsprechend notwendigen Voraussetzungen und Umstände geschaffen werden, womit den beiden oben genannten Leitbildern wieder Bedeutung zukommt.¹²

Im Folgenden werden zunächst die veränderten Rahmenbedingungen aufgezeigt, aus denen sich maßgeblich die Erforderlichkeit für die Innenentwicklung ergibt. Im Anschluss daran werden sowohl Ziele als auch Maßnahmen des Leitbildes vertiefend analysiert. Abschließend wird überblicksartig das planerische Instrumentarium auf kommunaler Ebene zur Umsetzung der Innenentwicklung in die räumliche Gesamtplanung aufgezeigt. Es wird jeweils auf die relevanten Vorschriften des Städtebaurechts Bezug genommen.

7 Siehe § 1 Abs. 5 Satz 3 BauGB.

8 Vgl. *Battis/Mitschang/Reidt*, Stärkung der Innenentwicklung in den Städten und Gemeinden, in: NVwZ 2013, S. 961 (962); vgl. *Mitschang*, Städtebauliche Instrumente für die Innenentwicklung, in: ZfBR 2013, S. 324 (327 f.).

9 Vgl. *Siedentop*, Innenentwicklung/Außenentwicklung, in: *Henckel/Kuczowski/Lau* et al. (Hrsg.), Planen – Bauen – Umwelt, Wiesbaden 2010, S. 235 (236).

10 Auch bezeichnet als „Urbanität durch Dichte“ sowie „Verdichtung und Verflechtung“. Vgl. *Albers*, Die kompakte Stadt im Wandel der Leitbilder, in: *Wentz* (Hrsg.), Die kompakte Stadt, Frankfurt/Main 2000, S. 22 (24 f.).

11 Vgl. *Mitschang/Schwarz*, Innenentwicklung als Aufgabe von Metropolregionen – Ein Blick in die Planungspraxis am Beispiel des Ruhrgebietes, in: NWVBl. 2010, S. 258 (260).

12 So auch: vgl. *Spiekermann*, Räumliche Leitbilder in der kommunalen Planungspraxis, in: AfK 2000, S. 289 (306).

I. Veränderte Rahmenbedingungen

Es bestehen im Wesentlichen zwei Entwicklungen, die aus Sicht der Raumplanung eine räumliche Entwicklung nach innen erfordern: der demografische Wandel und die anhaltend hohe Flächenneuanspruchnahme.

Auf weitere Rahmenbedingungen, wie z. B. den Klimawandel oder Veränderungen im Bereich der Mobilität, die – mindestens in Teilen – ebenfalls die Innenentwicklung rechtfertigen bzw. erfordern, wird im Rahmen dieses Werkes aufgrund der nachrangigen Bedeutung nicht vertiefend eingegangen.¹³

I.1. Demografischer Wandel

Der demografische Wandel in Deutschland hat verschiedene Facetten. Im Hinblick auf die Raumentwicklung sind dabei der Rückgang der Gesamtbevölkerung und der Anstieg des Durchschnittsalters entscheidend.

I.1.1. Bevölkerungsrückgang

Im Jahr 2011 lebten in Deutschland rund 80,5 Mio. Menschen.¹⁴ Nach Prognosen des *Statistischen Bundesamtes* wird sich die Bevölkerungsanzahl bis zum Jahr 2030 – je nach Szenario – um 5,8% auf 77,3 Mio. bzw. um 3,5% auf 79,0 Mio. Menschen verringern. Bis 2060 soll die Bevölkerung sogar auf 64,6 bzw. 70,1 Mio. Menschen sinken.¹⁵ Andere Prognosen zeigen einen ähnlichen Trend auf.¹⁶ Es gibt aktuell allerdings noch keine Bevölkerungsprognosen, die die jüngste Volkszählung aus dem Jahr 2011, die vor allem eine deutliche geringere Bevölkerungsanzahl als bislang angenommen zum Ergebnis hatte¹⁷, berücksichtigen.

13 Überblicksartig: vgl. *Mitschang/Schwarz*, a. a. O. (Fußn. 11), S. 258 (260). Mit Augenmerk auf deutsche Innenstädte: vgl. *Sandack/Simon-Philipp*, *Destination Innenstadt – zur Entwicklung der Innenstädte in Deutschland*, in: *Die alte Stadt 2008*, S. 303 (303 ff.).

14 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), *Bevölkerung und Erwerbstätigkeit – Vorläufige Ergebnisse der Bevölkerungsfortschreibung auf Grundlage des Zensus 2011*, Wiesbaden 2013, S. 6.

15 Vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), *Bevölkerung Deutschlands bis 2060*, Wiesbaden 2009, S. 39 f.

16 Das *BBSR* prognostiziert für 2030 eine Bevölkerung von ca. 79,3 Mio. Menschen. Vgl. *BBSR* (Hrsg.), *Raumordnungsprognose 2030*, Bonn 2012, S. 11.

17 So war das *Statistische Bundesamt* bislang für 2011 von einer Bevölkerungszahl von ca. 81,8 Mio. ausgegangen. Vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), *Bevölkerung und*

Insofern wird der Bevölkerungsrückgang höchstwahrscheinlich noch stärker ausfallen als bisher prognostiziert.

Die Ursache für diesen Rückgang ist in erster Linie in der seit vielen Jahren geringen Geburtenrate in Deutschland zu sehen. Verstärkt wird die Schrumpfung der Bevölkerungszahl durch negative Wanderungssalden in Bezug auf die gesamte Bundesrepublik.¹⁸

Allerdings erfolgt die Bevölkerungsentwicklung regional sehr unterschiedlich; Abbildung 1 verdeutlicht dies. Insbesondere in den neuen Bundesländern wird sich die Bevölkerung bis 2030 teilweise um mehr als ein Fünftel reduzieren. Einige, wenige Regionen werden jedoch auch Zuwächse zu verzeichnen haben, z. B. die Umlandregionen von Berlin und München.¹⁹

Werden die Städte als räumlicher Bezugspunkt herangezogen, wird deutlich, dass die zentraleren Lagen von Großstädten in den letzten Jahren wieder eine Bevölkerungszunahme verzeichnen können, während die Stadtrandlagen seit Mitte des letzten Jahrzehnts wieder an Einwohnern verlieren bzw. die Bevölkerungszahlen dort stagnieren. Beide Trends sind sowohl in Ost- als auch in Westdeutschland zu erkennen.²⁰ Ungeachtet dieser neuerlichen Entwicklungen verlieren zahlreiche Städte seit Jahren konstant Einwohner. Zu den zehn Großstädten mit dem stärksten Bevölkerungsrückgang im Zeitraum von 2000 bis 2009 zählen beispielsweise Gera (-11,7%), Gelsenkirchen (-6,8%), Hagen (-6,7%) und Halle/Saale (-6,4%). Andererseits konnten z. B. München (9,3%), Dresden (9,0%) sowie Mainz und Düsseldorf (jeweils 8,4%) im gleichen Zeitraum deutliche Zuwächse verzeichnen. Es wird sichtbar, dass die Trends der Bevölkerungsentwicklung in den Städten sich nicht eindeutig nach alten und neuen Bundesländern unterscheiden lassen.²¹ Wenngleich der Rückgang insgesamt in Ostdeutschland deutlich stärker ausfällt, wird es in Zukunft bundesweit ein dichtes Nebeneinander von Bevölkerungswachstum und -schrumpfung geben.

Erwerbstätigkeit, Wiesbaden 2012, S. 6. Tatsächlich betrug sie jedoch nur 80,5 Mio. Vgl. *Statistisches Bundesamt* (Hrsg.), a. a. O. (Fußn. 14), S. 6.

18 Vgl. *Hradil*, Bevölkerung, in: *Hradil* (Hrsg.), *Deutsche Verhältnisse – Eine Sozialkunde*, Bonn 2012, S. 41 (51).

19 Vergleichbare räumliche Disparitäten prognostiziert auch die *Bertelsmann Stiftung* (Hrsg.), *Bevölkerungsentwicklung 2006 bis 2025 für Landkreise und kreisfreie Städte*, online: http://www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-A44C6DEF-E34FAC9E/bst/xcms_bst_dms_26882_26883_2.pdf, Zugriff am 26.10.2013.

20 Vgl. *BBSR* (Hrsg.), *Fokus Innenstadt – Aspekte innerstädtischer Bevölkerungsentwicklung*, BBSR-Berichte 11/2010, Bonn 2010, S. 3.

21 Vgl. *BBSR* (Hrsg.), *Renaissance der Großstädte – eine Zwischenbilanz*, BBSR-Berichte 9/2011, Bonn 2011, S. 4.