Planerische Vorsorge im Kontext von gesundheitlichen Risiken

ARL-Kongress | 12. Mai 2017

Workshop 4: Gesundheit und soziale Ungleichheit II

Dr. Christian Lamker, Dr.-Ing Andrea Rüdiger

TU Dortmund, FG Stadt- und Regionalplanung

Projekt IRIS

„Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung“

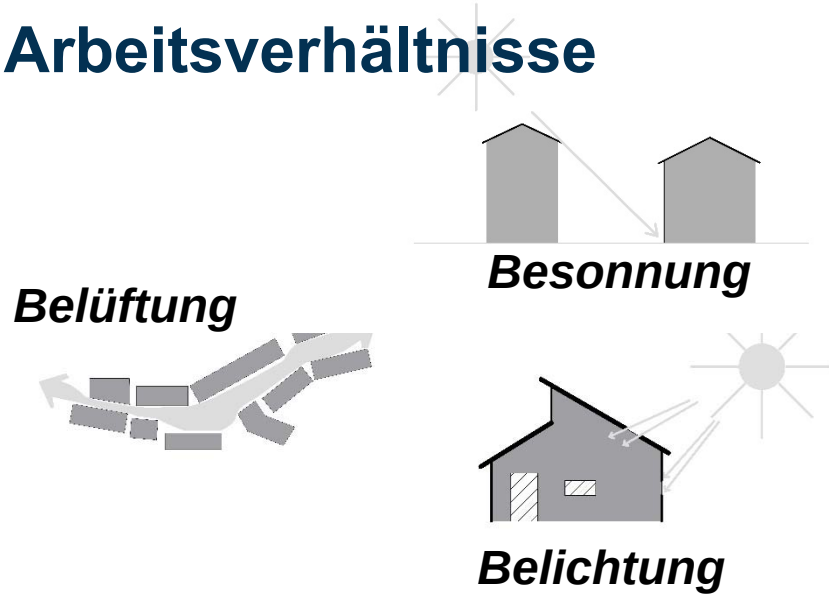
*„Was sind die wichtigsten **externen und internen Einflussfaktoren** auf die Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung?“*

- Seminarbeobachtungen (2014/15)
- Experten- und Fachgespräche (2015/16)
- Onlinebefragung aller deutschen Städte über 20.000 EW: 109 Antwortsätze (2015/16)
- 15 kommunale Fallstudien, 42+ interviewte Planungspraktiker (2016/17)
- Workshops und Abschlusskonferenz (14.09.2017)

Themen heute:

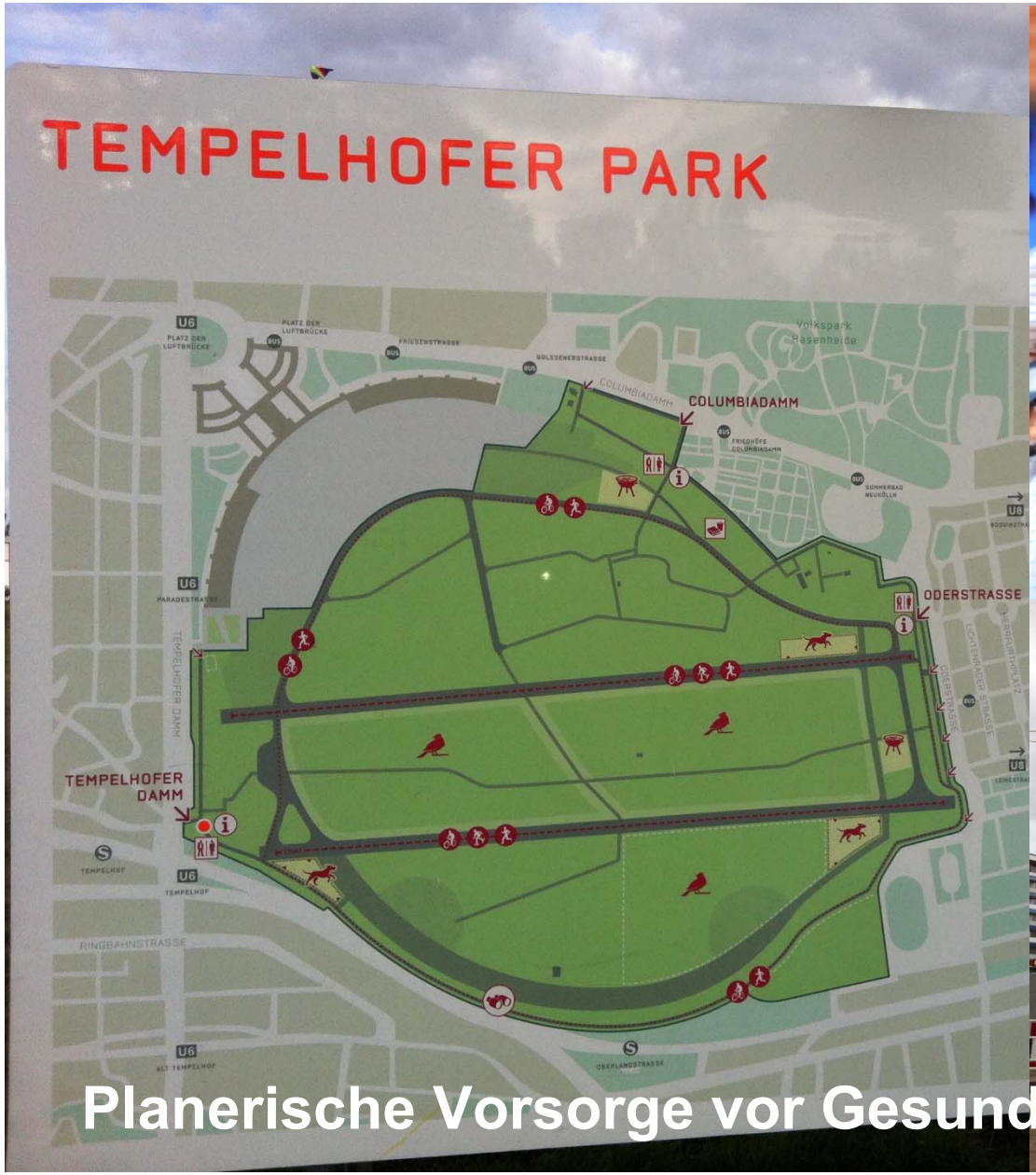
- Planerische Vorsorge
- Städtebauliche Leitbilder
- Bauleitplanung und Handlungsspielräume
- Empirische Erkenntnisse
- Gesundheitsförderung

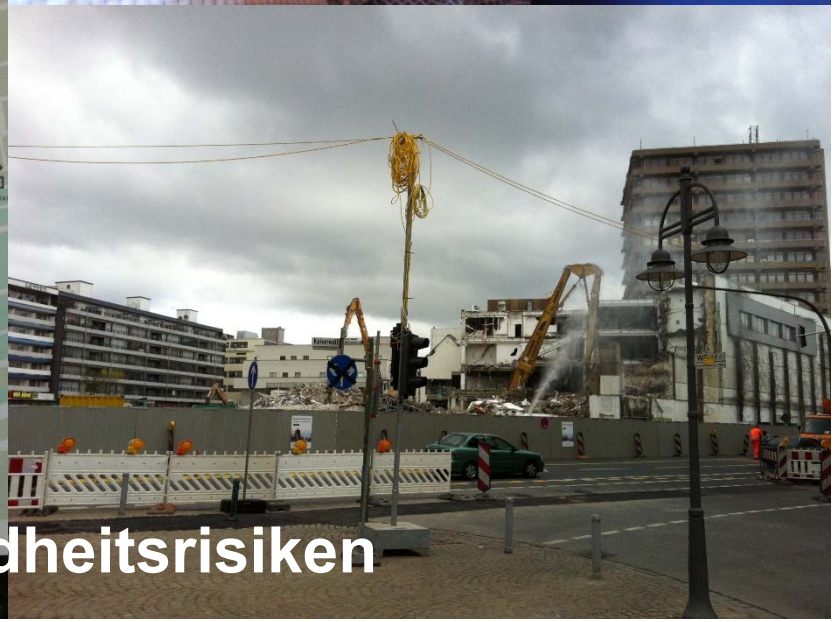
Wahrung gesunder Wohn- und Arbeitsverhältnisse



- Prinzip der Gefahrenabwehr
- Vorsorge kann als ein Grundpfeiler des Umweltrechts
- Planerischer Auftrag: Abwägung städtebauliche Belange und Umsetzung der Nachhaltigkeitsklausel

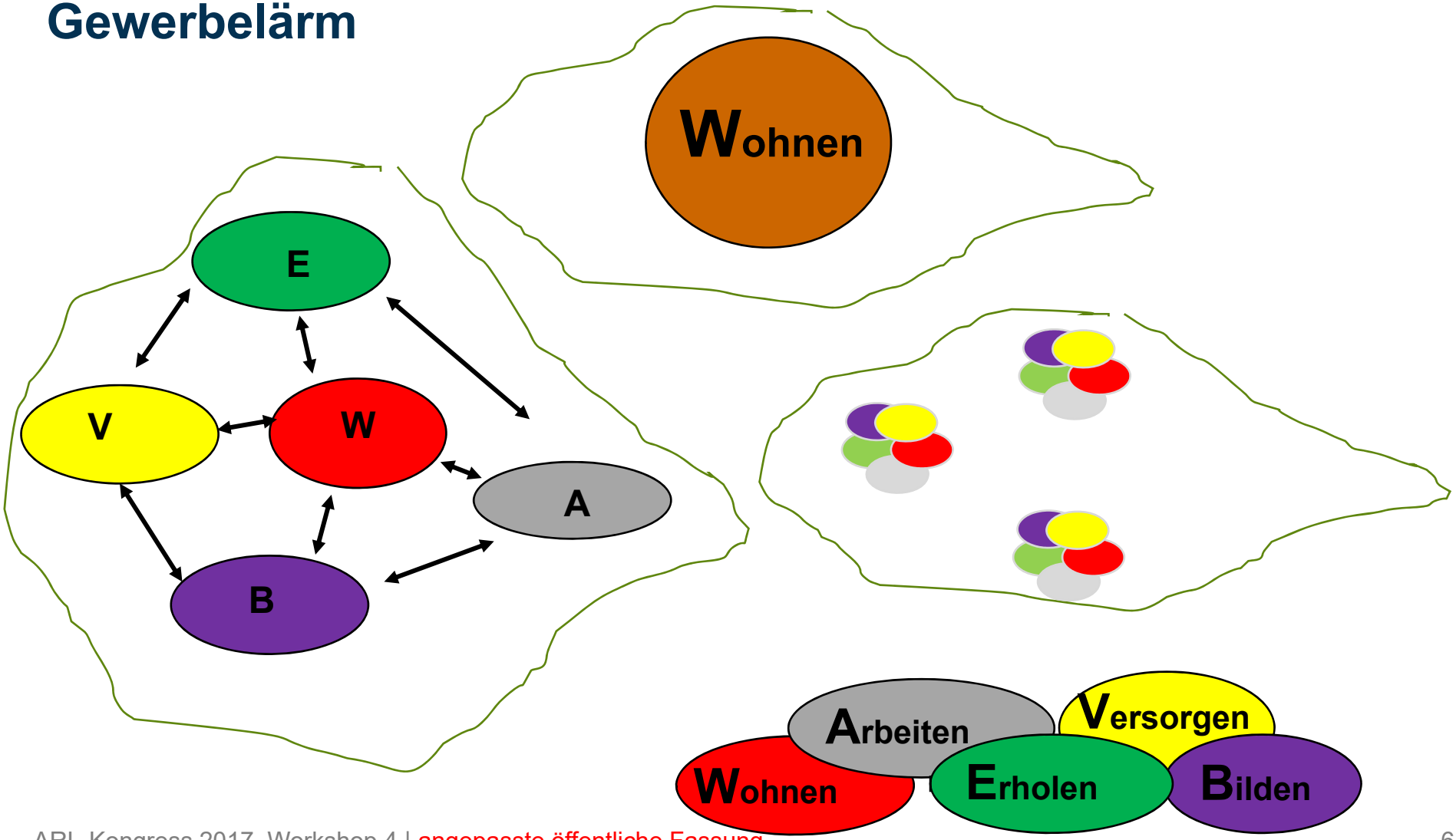
Dr. Christian Lamker, Dr. Andrea Rüdiger





Planerische Vorsorge vor Gesundheitsrisiken

Städtebauliche Leitbilder und Gesundheitsrisiken durch Gewerbelärm



Dr. Christian Lamker, Dr. Andrea Rüdiger

Planerische Vorsorge und Gewerbelärm

Mögliche Handlungsspielräume

§

(Rechts-)Tatbestandseite

▼

Unbestimmte Rechtsbegriffe

bedürfen der wertenden Konkretisierung im Einzelfall

▼

Auslegungsspielraum

Rechtsfolgenseite

▼

Ermessen

wenn eine Norm einen expliziten Handlungsspielraum einräumt

▼

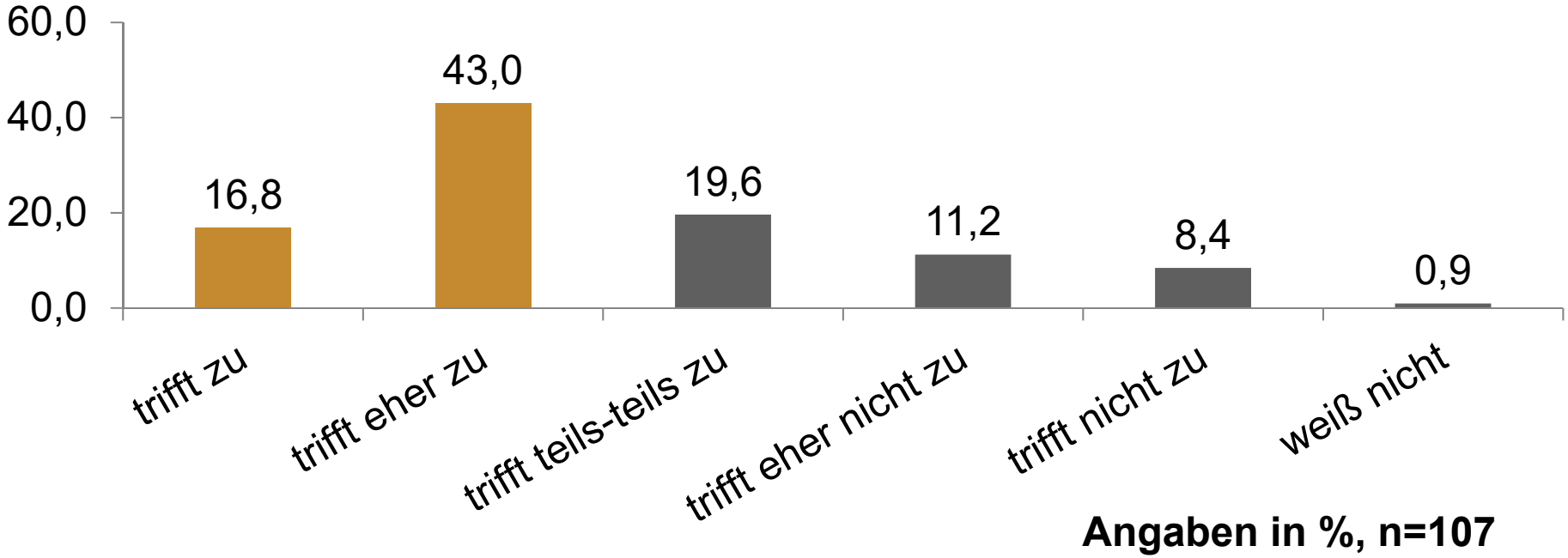
klass. Verwaltungsermessen

normatives Ermessen

Planungsermessen

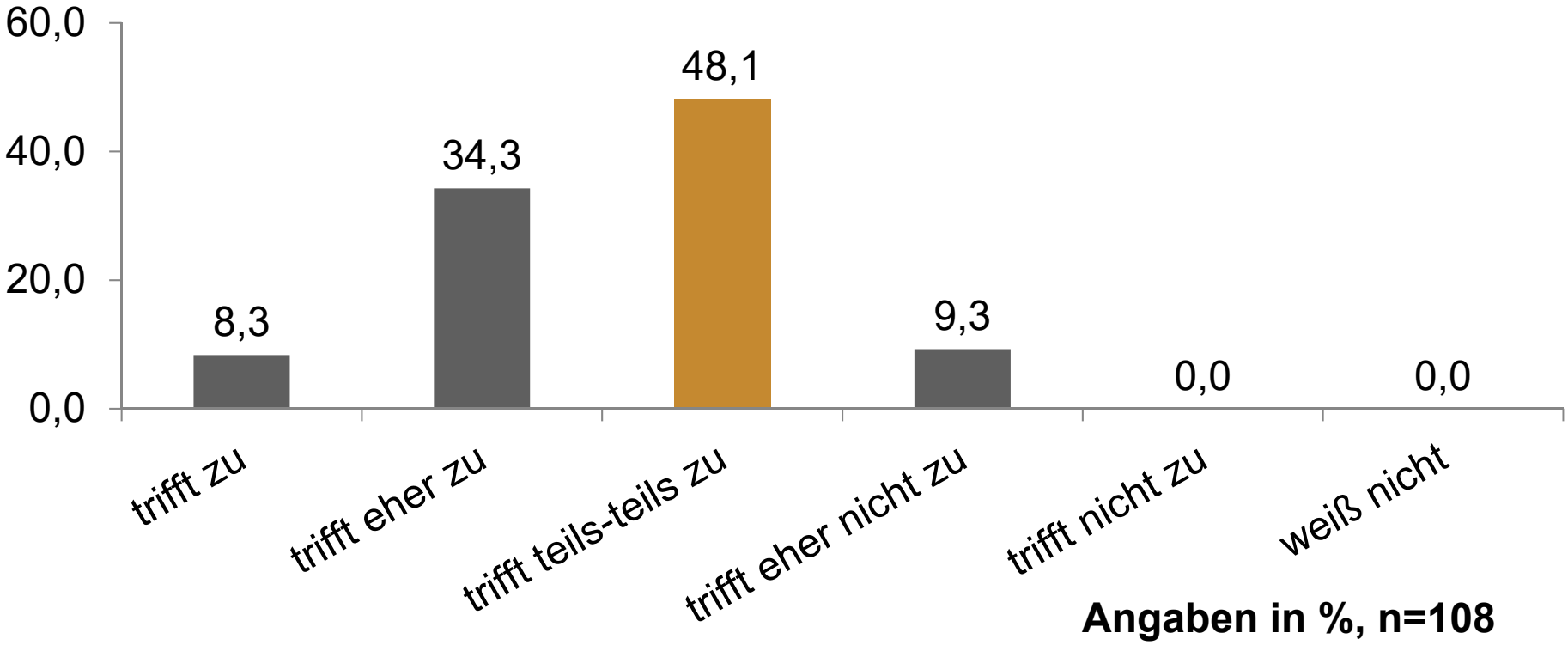
Gewerbelärm: Verbindlichkeit der DIN 18005

Bitte bewerten Sie, ob die folgende Aussage zutrifft: In unserer alltäglichen Praxis in der Planungsverwaltung sehen wir die Orientierungswerte der DIN 18005 „Schallschutz im Städtebau“ als verbindlich an.



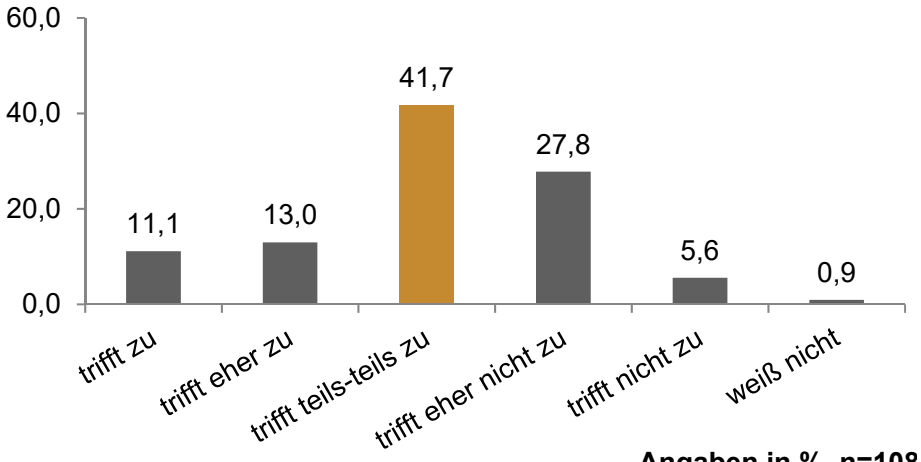
Angaben in %, n=107

Unsere Planungsverwaltung kennt sich mit den aktuellen Rechtsvorschriften im Bauplanungsrecht für den Bereich des gewerblichen Immissionsschutzes sehr gut aus.



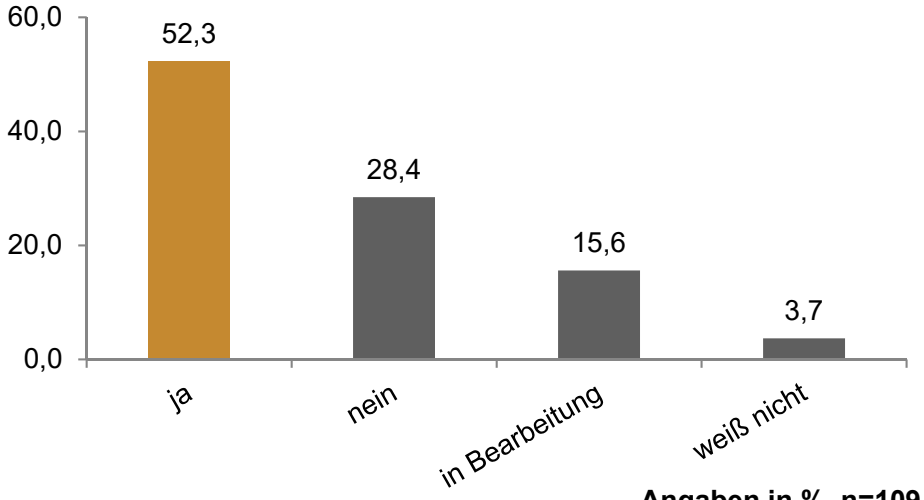
Angaben in %, n=108

In unserem Gemeindegebiet gibt es viele Gemengelagen, bei denen Konflikte im Bereich des Gewerbelärms bestehen.



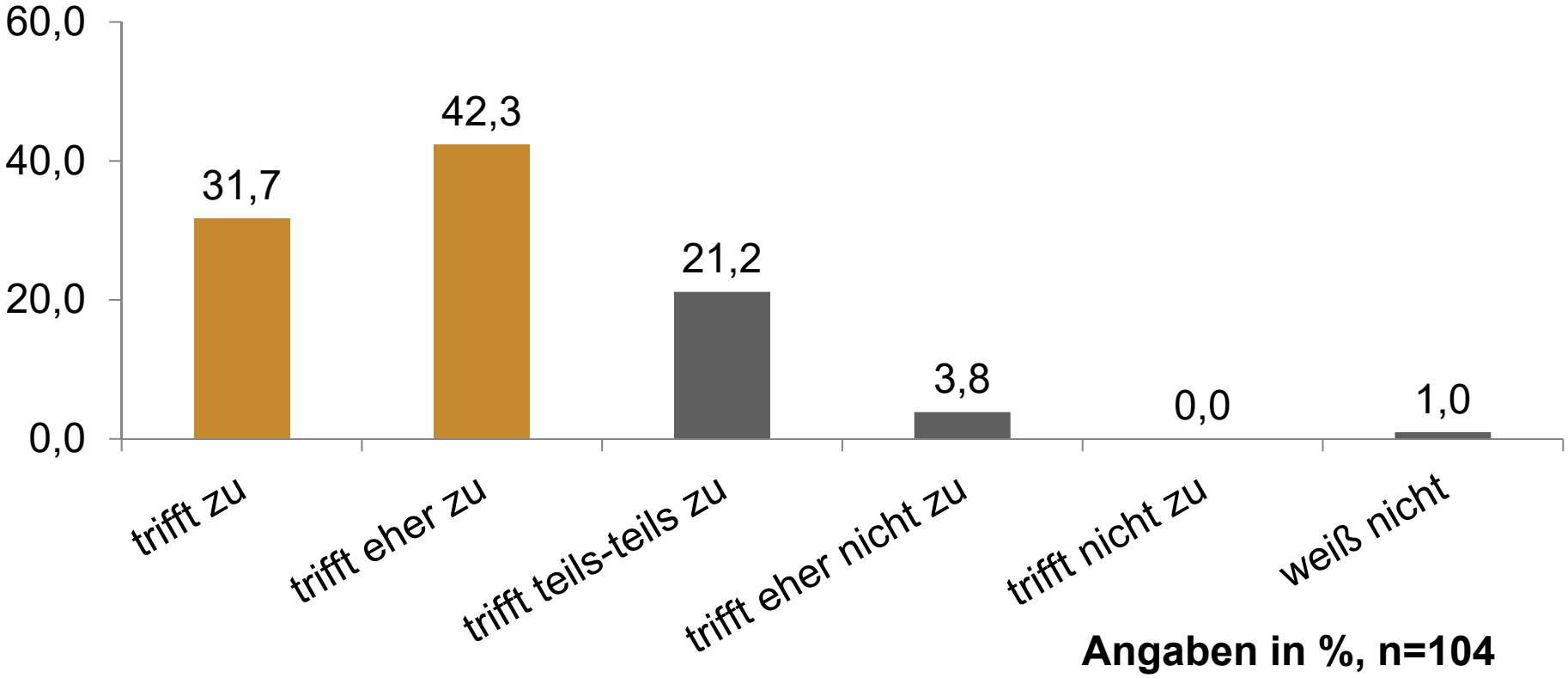
Angaben in %, n=108

Liegt für Ihre Gemeinde ein Lärmaktionsplan vor?



Angaben in %, n=109

Aussagen in Fachgutachten zum planerischen Umgang mit Gewerbelärm werden in der Regel unverändert in die Bauleitplanung übernommen.



Angaben in %, n=104

Urbanes Gebiet

- Gesetz zur „Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ (Bundestag 09.03.2017)
  - Novellierung von BauNVO
  - Anpassung von TA Lärm

- **Ziele nach Bundesregierung** (2017):
  - *Wohnungsbau* in stark verdichteten städtischen Gebieten fördern (Flächenverbrauch verringern – 30ha-Ziel)
  - Vorstellungen der *Leipzig-Charta* aufgreifen (kurze Wege, Arbeitsplätze am Wohnort, soziale Mischung)
  - *Nutzungsmischung* (Wohnen und Gewerbe) erleichtern

Christian Lamker, Andrea Rüdiger, Johanna Schoppengerd

Gewerbelärm contra Nutzungsmischung

Zur Praxistauglichkeit des Urbanen Gebietes

Heute wird die Stadt zunehmend wiederentdeckt als Ort des kleinräumigen Lebens und Arbeitens und als der wichtigste transformative Ort unserer Gesellschaft. Aktuelle städtebauliche Leitbilder zielen auf eine funktionsgemischte Stadt der kurzen Wege. Schon 2007 betont die Leipzig-Charta das „Konzept der Mischung von Wohnen, Arbeiten, Bildung, Versorgung und Freizeitgestaltung in den Stadtquartieren“ (BMU 2007: 4) als besonders nachhaltig. Aktuell ist auch eine neue Diskussion kleinteiliger, urbaner Produktionsformen erkennbar.

Die Baunutzungsverordnung (BauNVO) ist bis heute stark geprägt durch das Leitbild der aufgelockerten und funktional gegliederten Stadt, das sich auch im Immissionsschutzrecht mit dem Trennungsgrundsatz in § 50 BImSchG findet. In der aktuellen planungsrechtlichen Debatte wurde vor diesem Hintergrund in den letzten Jahren intensiv über eine Anpassung diskutiert. Im Zuge des „Gesetzes zur Umsetzung der Richtlinie 2014/52/EU im Städtebaurecht und zur Stärkung des neuen Zusammenlebens in der Stadt“ liegt seit dem 30. November 2016 der Kabinettsentwurf vor, in dem ein Urbanes Gebiet als neuer Baugebietstyp über § 6a der BauNVO eingefügt wird. Aus Sicht des Gesetzgebers soll „den Kommunen hiermit zur Erleichterung des Bauens in stark verdichteten städtischen Gebieten mehr Flexibilität eingeräumt werden, ohne dabei das grundsätzlich hohe Lärmschutzniveau zu verlassen“ (Bundesregierung 2016: 2). Städtebaulich wird der Charakter eines solchen Gebiets zwischen einem Misch- und einem Kerngebiet liegen (Schröer/Kümmel 2016: 1452; vgl. auch Schmidt-Eichstaedt 2016: 950).

Dabei werden aus Sicht des Gesetzgebers über die Umsetzungspflichten aus der EU-Richtlinie hinaus mehrere Ziele gleichermaßen verfolgt. Es soll nicht weniger als ein „Neues Zusammenleben in der Stadt“ (Bundesregierung 2016: 1) gestärkt werden. Dazu soll das Bauen im Bestand in städtischen Gebieten flexibler werden und einen neuen Ausgleich zwischen verschiedenen Interessen, ökologischen Anforderungen und einer nachhaltigen Stadtentwicklung schaffen (Bundesregierung 2016: 2).

Dieser Beitrag geht vor dem Hintergrund der hohen Ziele der Frage nach, ob die Veränderungen Grundlage für eine innovativere Planungspraxis in der Baulei tplanung sein können. Ein Schwerpunkt wird dabei auf den Umgang mit Gewerbelärm gelegt, da ein enges Nebeneinander von Wohnen und Arbeiten regelmäßig durch Konflikte mit dem Lärm von Gewerbetrieben beeinträchtigt wird. Dabei greift der Beitrag auf quantitative und qualitative Daten aus dem am Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Dortmund durchgeführten DFG-Projekt „Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung“ (IRIS) zurück.

Christian Lamker, 1984, Dr. rer. pol., wissenschaftlicher Mitarbeiter, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Fakultät Raumplanung, TU Dortmund

Andrea Rüdiger, 1966, Dr.-Ing., Dipl.-Verwaltungswirtin, wissenschaftliche Mitarbeiterin, Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung, Fakultät Raumplanung

Johanna Schoppengerd, 1978, Prof. Dr.-Ing., Bauassessorin, Fakultät für Agrarwissenschaft und Landschaftsarchitektur, Hochschule Osnabrück

RaumPlanung 190 / 2-2017 15

Lamker, Christian W.; Rüdiger, Andrea & Schoppengerd, Johanna (2017). Gewerbelärm contra Nutzungsmischung – zur Praxistauglichkeit des Urbanen Gebietes. *RaumPlanung*(190): 14–20.

Beispiel: Quartier an der Stadtmauer, Bamberg

Abbildungen in der öffentlichen Fassung nicht enthalten.

Vgl. auch difu, Deutsches Institut für Urbanistik (2017). *Planspiel zur Städtebaurechtsnovelle 2016/2017*. Sonderveröffentlichung. Berlin.

Beispiel: Urbanes Gebiet?

Abbildungen in der öffentlichen Fassung nicht enthalten.

Urban zwischen Bahn, Straße und Gewerbe?

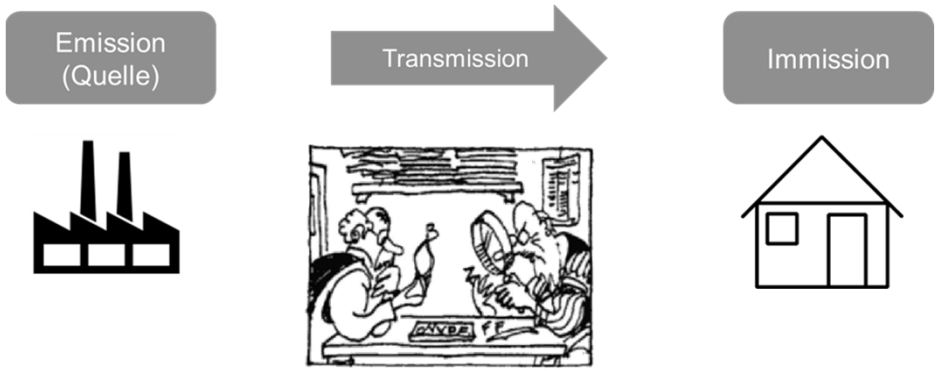
Was ist urban?

Wie viel sollte man auf einer Fläche unterbringen?

Immissionsrichtwert Urbanes Gebiet
Tagsüber 63 dB(A), nachts 48 dB(A)

Zum Vergleich:
Misch- und Kerngebiet: 60dB(A)/45dB(A)
Gewerbegebiet: 65 dB(A)/50dB(A)

Probleme für die Gesundheitsförderung in der Bauleitplanung



Empirische Erkenntnisse

Wie wirkt (Gewerbe-)Lärm tatsächlich auf menschliche Gesundheit?

- Kenntnisse eher für Verkehrs- und Fluglärm vorhanden (z. B. Lärmwirkungsstudie NORAH)
- Abstrakte Risiken kaum im bauleitplanerischen Alltag handhabbar
  → Planer suchen für die Abwägung rechtssichere Erkenntnisse über Gefahren
- Mehrwert oder Mehrbelastung dichter urbaner Strukturen für die Gesundheit (soziale Kontakte, Versorgung, Wohlbefinden – Lärm, Immissionen)?

Probleme für die Gesundheitsförderung in der Bauleitplanung

Qualitative Lärmbewertung

Wie wird Lärm individuell wahrgenommen?

- Hohe Bedeutung nicht-akustischer Faktoren
- Problem der Erfassung aller wirkungsrelevanten akustischen Merkmale

(vgl. Schreckenberg et al. 2016: 419f.)

Abbildungen in der öffentlichen Fassung nicht enthalten.

Außerdem:

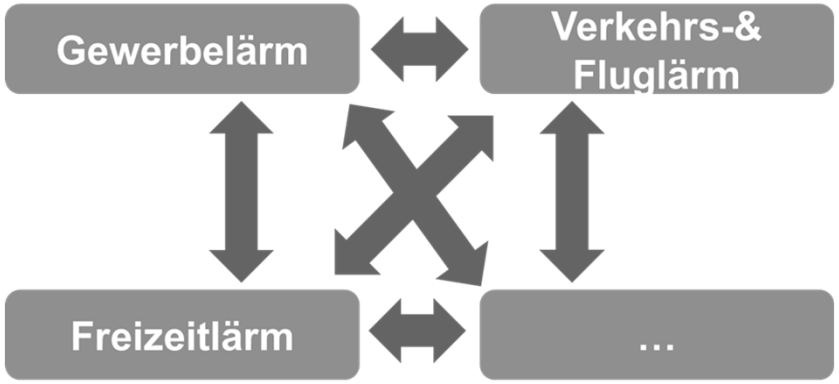
- Individuelle Schutzmöglichkeiten (passiver Schallschutz – architektonische Selbsthilfe) rechtlich unsicher
- Innenentwicklung als oberste Priorität? (Gewerbe-)lärm als akzeptierter Nebeneffekt großer Standortvorteile zentraler Lagen?

Probleme für die Gesundheitsförderung in der Bauleitplanung

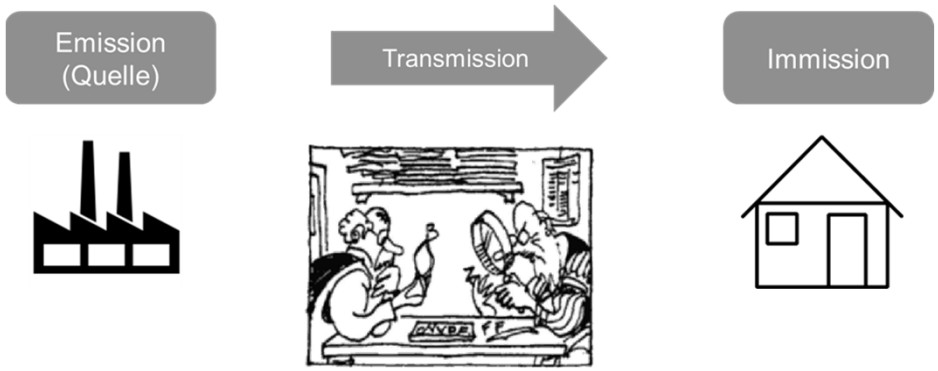
Zusammenwirken von Lärmarten

Wie wirken unterschiedliche Lärmquellen gemeinsam?

- Rechtlich getrennte Betrachtung von Lärmarten
- Freizeitlärm – auch als Teil des ‚urbanen Lebens' – bisher zu wenig erforscht: Feste, Abendmärkte, Konzerte, Außengastronomie, …



Probleme für die Gesundheitsförderung in der Bauleitplanung



Ziele der Immissionsschutzarchitektur

Wie bestimmen wir das notwendige Schutzniveau?

- Orientierung an der Kausalkette von Emission-Transmission-Immission
- Keine Unterscheidung zwischen ‚Lautheit' und ‚Lästigkeit'
- Orientierungs-, Richt- und Grenzwerte statt Qualitätsstandards → Planung als Abwehr von Risiken!
- Planerische Abwägung vs. starrer Immissionsschutz?

(vgl. BUND 2013: 5-12)

Einflussfaktoren auf Planungshandeln – Ansatzpunkte für Gesundheitsförderung?

„Stadtluft macht frei! – Wie macht sie auch gesund?“

Einladung

Abschlusskonferenz 14.09.2017
„Planungsalltag mit komplexen Rechtsvorschriften: Gewerblicher Immissionsschutz in der Bauleitplanung“

Programm

9:30 Uhr Eintreffen mit Kaffeepause

10:00 Uhr Begrüßung und Vorstellung des Projekts

10:15 Uhr Key Note I: Planerinnen und Planer im Alltag – Rollenverständnisse, Wertorientierungen und Entscheidungsspielräume

11:00 Uhr Statements: Der Alltag von Planern … aus Sicht der Praxis

11:30 Uhr Kaffeepause

11:45 Uhr Key Note II: Städtische Transformation, Eigenarten und das Recht der Bauleitplanung

12:30 Uhr Mittagspause

13:30 Uhr Status Quo: Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Bauleitplanung

14:00 Uhr Workshops

Workshop I – Gewerbelärm

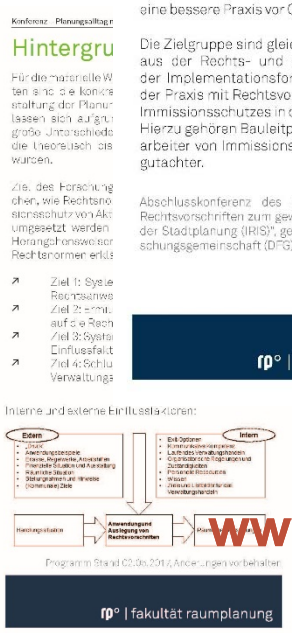
Workshop II – Störfallvorsorge

Workshop III – Gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse

16:00 Uhr Kaffeepause

16:15 Uhr Diskussion der Workshop-Ergebnisse

16:30 Uhr Ende und gemeinsamer Ausklang



Hintergru

Programm Stand 02.06.2017, Änderungen vorbehalten

Ziele

Die Konferenz verfolgt zwei Ziele: Erstens fasst sie die theoretisch-methodische Auseinandersetzung mit der Anwendung und Auslegung von Rechtsvorschriften in der Bauleitplanung zusammen. Zweitens unterzieht sie die empirischen Ergebnisse und konzeptionellen Ansätze einem Praxistest. Die Konferenz bringt dazu Partner zusammen, die an verschiedenen Stellen das Forschungsprojekt begleitet und unterstützt haben. Sie bietet ein Forum zur Vernetzung von Wissenschaftlern, Gutachtern und Mitarbeitern in der Praxis von Bauleitplanung und Immissionsschutz.

Das übergreifende Ziel ist es, anhand der Themen Gewerbelärm und Störfallschutz Schlussfolgerungen zu erarbeiten, was die Rechtsanwendung vor Ort in deutschen Kommunen beeinflusst und wie eine bessere Praxis vor Ort unterstützt werden kann.

Die Zielgruppe sind gleichermaßen Wissenschaftler aus der Rechts- und Planungswissenschaft und der Implementationsforschung wie Akteure, die in der Praxis mit Rechtsvorschriften des gewerblichen Immissionsschutzes in der Bauleitplanung arbeiten. Hierzu gehören Bauleitplaner selbst, aber auch Mitarbeiter von Immissionsschutzbehörden und Fachgutachter.

Abschlusskonferenz des Projekts Implementation von Rechtsvorschriften zum gewerblichen Immissionsschutz in der Stadtplanung (IRIS)", gefördert durch die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG). Laufzeit 2014-2017.

Veranstaltungsort

Technische Universität Dortmund
Campus Süd, Rudolf-Chaudoire-Pavillon
Baroper Str. 297, 44227 Dortmund

Anmeldung

Weitere Informationen und Anmeldung:
www.raumplanung.tu-dortmund.de/srp

Anmeldung bis 30. August 2017. Die Anerkennung als Fortbildung der AK NW ist beantragt.

Teilnahmegebühren werden nicht erhoben.

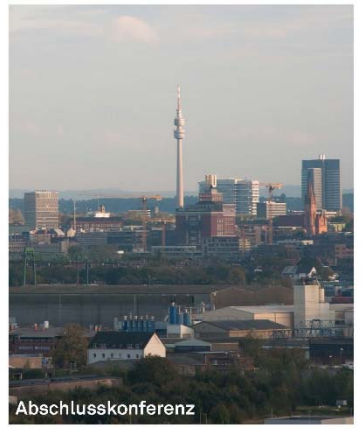
Kontakt

Prof. Dr.-Ing. Sabine Baumgart
Dr. Christian Lamker
Dr.-Ing. Andrea Rüdiger
Raphael Sieber

Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung
Fakultät Raumplanung
Technische Universität Dortmund
August-Schmidt-Straße 10
44227 Dortmund

Tel.: +49 (0) 231/7 55-22 58
Fax: +49 (0) 231/7 55-25 39
E: srp.rp@tu-dortmund.de
W: www.raumplanung.tu-dortmund.de/srp

Planungsalltag mit komplexen Rechtsvorschriften
Gewerblicher Immissionsschutz in der Bauleitplanung



Abschlusskonferenz

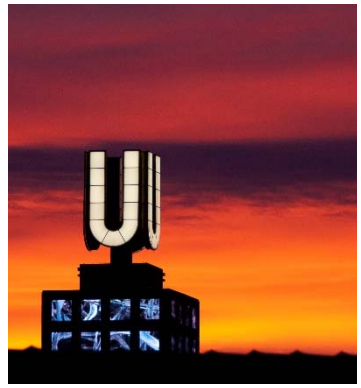
Donnerstag, 14. September 2017
Technische Universität Dortmund
Campus Süd, Rudolf-Chaudoire-Pavillon

DFG Deutsche Forschungsgemeinschaft

www.raumplanung.tu-dortmund.de/srp

Vielen Dank!

IRIS-Projektteam

- **Prof. Dr. Sabine Baumgart**
  sabine.baumgart@tu-dortmund.de
- **Dr. Christian Lamker**
  christian.lamker@tu-dortmund.de
  T: 0231/755-2246
- **Dr.-Ing. Andrea Rüdiger**
  andrea.ruediger@tu-dortmund.de
  T: 0231/755-2409
- **Raphael Sieber**
  raphael.sieber@tu-dortmund.de

www.raumplanung.tu-dortmund.de/srp