

Immissionsschutz in Quartieren

Über den Umgang mit Zielkonflikten bei Lärm und Anlagensicherheit

(BS/Ricarda Sahl-Wenzel*) Wohnen, Arbeiten, Freizeit – all dies rückt auch in nordrhein-westfälischen Städten immer näher zusammen. Der Druck auf die vorhandenen Flächen wächst und die Konkurrenz der unterschiedlichen Flächennutzung steigt. Dies führt häufig zu Zielkonflikten, die sich aktuell durch die Nachverdichtung der Innenstädte weiter verstärken. Dies möchten wir anhand von zwei Fallbeispielen erläutern.



Durch das Heranrücken von Wohnbebauung an Gewerbebetriebe nehmen Lärmbelastungen stetig zu. Doch die meisten Lärmkonflikte lassen sich durch die Anwendung vorhandener rechtlicher Regularien befrieden.

Foto: BS/Tanakorn, stock.adobe.com

Fall A: Die Einwohnerzahl der Landeshauptstadt Düsseldorf wächst seit über einem Jahrzehnt stetig. Zur Schaffung des dringend benötigten Wohnraums folgt sie dem räumlichen Leitbild „Innen- vor Außenentwicklung“. Dieser Grundsatz stellt die Stadt vor die Herausforderung, Flächen für den wachsenden Bedarf an Wohnraum primär im hochverdichteten Stadtraum zu finden. Hier geht die Landeshauptstadt Düsseldorf den Weg, die Potenziale aus Baulückenschließung, Nachverdichtung oder Brachflächenrecycling zu nutzen. Wenn dadurch schutzbedürftige Nutzungen in räumliche Nähe zu gewerblichen oder industriellen Nutzungen rücken, kann dies schnell zu Konflikten führen. Die Stadt muss die Zielkonflikte beim Lärm lösen und dabei den Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse, aber auch dem Bedürfnis der betroffenen Betriebe nach Bestandsschutz und ggf. auch Wachstumsmöglichkeit am Standort gerecht werden.

Fall B: Die Stadt Wesseling im Rheinland ist traditionell sehr stark von der Ansiedlung von Raffinerien und anderen chemischen Unternehmen geprägt. Mit der Umsetzung der Anforderungen der europäischen Seveso-Richtlinie und deren Umsetzung ins deutsche Störfallrecht liegen ca. 70 Prozent des Stadtgebietes innerhalb der nunmehr zu berücksichtigenden sogenannten angemessenen Sicherheitsabstände. Diese Abstände sollen vorsorglich bzw. bereits im Rahmen der Flächenplanungen vor möglichen Auswirkungen von großen Unfällen schützen. Damit werden sowohl die Stadtentwicklung als auch die Entwicklungsmöglichkeiten der betreffenden Unternehmen erheblich beeinflusst. Da bislang noch eindeutige bundes- und landesrechtliche Vorgaben fehlen, muss die Stadt neue Wege suchen, um in diesen gewachsenen Gemengelage auch weiterhin Planungen und Vorhaben realisieren zu können.

Dialog als Schlüssel zur Konfliktbewältigung

Planungsprobleme dieser Art sind in den Behörden keine Seltenheit. Kommunen, Verbände, Kammern und Behörden sind in ihrer täglichen Arbeit mit derartigen Konflikten konfrontiert. Mit der Dialogreihe „Zielkonflikte in innerstädtischen Quartieren aus Sicht des Immissionsschutzes“ ist das NRW-Umweltministerium deshalb mit Betroffenen und Be-

teiligten und in Kooperation mit dem Städtetag NRW in den letzten zwei Jahren in einen Dialog getreten. Ziel war, Erfahrungen aus der Praxis auszutauschen und hierüber Handlungsansätze für die Praxis zu erarbeiten, die auf dem vorhandenen Instrumentarium basieren. Im Mittelpunkt standen dabei die Themen „Lärm“ und „Anlagensicherheit: Abstände zwischen Industrie/Störfallbetriebsbereichen und Wohnen“.

Lärmschutz – gewusst wie!

Hohe Lärmbelastungen sind laut WHO nach der Luftverschmutzung das zweitgrößte umweltbedingte Risiko für Herz-Kreislauf-Erkrankungen sowie Schlafstörungen und Stress. Aktuell sind in NRW zirka 1,5 Millionen Menschen gesundheitsschädlichen Lärmpegeln ausgesetzt. Die Hauptlärmquelle in NRW ist der Verkehr, doch treten auch zunehmend Lärmkonflikte durch das Heranrücken

von Wohnbebauung an Gewerbebetriebe auf. Im Jahr 2017 hat der Bundesgesetzgeber die Baugebietskategorie „Urbane Gebiete“ in die Baunutzungsverordnung eingeführt, in denen in der TA Lärm weniger strenge Lärmschutzaufgaben gelten als in Mischgebieten.

Die Teilnehmenden der Dialogreihe teilen die Auffassung, dass sich die meisten Lärmkonflikte bei der Anwendung der vorhandenen rechtlichen Regularien befrieden lassen.

Kernelement der erarbeiteten „Handlungsempfehlungen Lärm“ zum Umgang mit Gewerbelärm bei heranrückender Wohnbebauung ist ein Maßnahmenkatalog für Kommunen zur Prüfung konkreter Lärmschutzmaßnahmen für Bauleitplan- und Baugenehmigungsverfahren. Er stellt eine Prüfkaskade mit möglichen Schutzvorkehrungen bei heranrückender Wohnbebauung dar. Zu den Maßnahmen sind jeweils die Rechtsgrundlage und Recht-

sprechung sowie Vor- und Nachteile benannt.

Anlagensicherheit / Abstände: Was, woher und wie?

Anders als beim Lärm sind die Abstände nach Störfallrecht ein eher abstraktes Thema, das sich aus dem Europarecht (Seveso-Richtlinie) ergibt. Die sogenannten „angemessenen Sicherheitsabstände“ sollen insbesondere die Anwohnenden von bestimmten Industrieanlagen wie Raffinerien, Chemieparcs oder Stahlwerken vor den Auswirkungen von Unfällen schützen, die vernünftigerweise aufgrund der technischen Anforderungen eigentlich ausgeschlossen werden. Es geht also um vorsorgliche Anforderungen an den planerischen Störfallschutz, bei dem Störfallbetriebe und schutzbedürftige Nutzungen wie Wohngebiete ausreichende Sicherheitsabstände einhalten müssen. Dabei können Erweiterungswünsche

von wichtigen Industriebranchen auf die Schutzansprüche der Wohnbevölkerung treffen. Gleichzeitig sind die erforderlichen Abstände aufgrund der gewachsenen Industriestrukturen gerade im Ruhrgebiet oder entlang der Rheinschienen an vielen Orten bereits im Bestand nicht eingehalten und erschweren dadurch Vorhaben der Nachverdichtung oder der Überplanung alter Industrie-

und Gewerbeflächen.“ Anders als beim Lärmthema gibt es bei diesem relativ neuen Thema noch kein ausreichendes Instrumentarium. Obwohl viele Kommunen von einer „Seveso-Problematik“ betroffen sind, verfügen bislang nur wenige davon über Erfahrungen in der Erstellung gesamtstädtischer Seveso-Konzepte.

Die Handreichung „Basics für Einsteiger“ beinhaltet das Basiswissen zu Grundlagen der Anlagensicherheit mit (umwelt-)rechtlichen Grundlagen, Informationsquellen und aktueller Rechtsprechung und mit einer Checkliste als konkreter Arbeitshilfe.

Die Dialogreihe „Zielkonflikte in innerstädtischen Quartieren aus Sicht des Immissionsschutzes“ wurde in Kooperation mit dem Städtetag NRW durchgeführt. Vertreterinnen und Vertreter von Kommunen, Verbänden, Kammern, Betreibern und des Landesbauministeriums sind in einem rund eineinhalb Jahre währenden Prozess mit dem Umweltministerium und dem Städtetag in Arbeitsgruppen und Workshops miteinander in einen intensiven Austausch getreten und haben die vorliegenden Ergebnisse gemeinsam erarbeitet. Neben diesen Ergebnissen konnte mit dem Format der Dialogreihe ein Rahmen gesetzt werden, der eine vertrauensvolle Zusammenarbeit der Akteure mit ihren zum Teil ganz unterschiedlichen Sichtweisen ermöglicht hat. Gemeinsam wurden tragfähige Dialogstrukturen auch für ein konstruktives, künftiges Miteinander etabliert.

Fragen und Anmerkungen zum Dialogprozess können per Mail an Dialogreihe-Zielkonflikte@mulnv.nrw.de gestellt werden.

**Ricarda Sahl-Wenzel ist als Referentin im Referat Umwelt und Gesundheit im Umweltministerium (MULNV) NRW tätig.*

Aus der Praxis – für die Praxis

Für zwei zentrale Herausforderungen für den Immissionsschutz in innerstädtischen Quartieren stellt das MULNV NRW Handlungsempfehlungen bereit.

Die Handlungsempfehlungen Lärm finden Sie auf www.umwelt.nrw.de, Menüpunkt „Umwelt“, Unterpunkte: „Umwelt und Gesundheit“, „Lärm“, „Gewerbe- und Industrielärm“. Die Basics für Einsteiger zur Anlagensicherheit finden Sie auf www.umwelt.nrw.de, Suchwort „Anlagensicherheit“, Treffer vom 8.03.2021, im Bereich Dokumente auf der jeweiligen Seite.

In der grundlegenden Neufassung des Strahlenschutzgesetzes aus dem Juni 2017 sowie der Strahlenschutzverordnung aus dem Jahr 2019 wird erstmalig der Schutz der Bevölkerung vor diesem Risiko thematisiert. Hier wird ein Referenzwert von 300 Becquerel/m³ Raumluft festgelegt. Darüber hinaus müssen von den Bundesländern sogenannte Vorsorgegebiete ausgewiesen werden. Die mittlere Raumluftkonzentration in Wohnräumen in Deutschland wird vom Bundesamt für Strahlenschutz (BfS) mit rund 50 Bq/m³ angegeben, wobei die Schwankungsbreite regional und von Gebäuden zu Gebäuden durchaus groß ist.

Messungen vor Ort sind notwendig

Die in einem konkreten Gebäude oder Raum anzutreffende Radon-Konzentration ist dabei ausschließlich über Messungen festzustellen. Übersichtskarten zu Radon-Konzentrationen in der Bodenluft oder durchschnittlichen Radon-Konzentrationen in Wohnungen, wie sie beispielsweise auf der Internetseite des BfS



Foto: BS/stock.adobe.com, fotohansel

zu finden sind, können nur eine erste grobe Orientierung geben. So können in Gebieten, in denen das BfS eine durchschnittliche Ra-

don-Konzentration zwischen 20 und 40 Bq/m³ ausweist, bei Objekten Belastungen im statistischen Mittel von über 200 Bq/m³ auftreten. Dies zeigt plastisch, dass ausschließlich Messungen im jeweiligen Objekt eine belastbare Grundlage für die Abschätzung des Risikos erbringen. Diese sind entweder als Kurzmessungen zur Orientierung oder als Langzeitmessungen für repräsentative Aussagen über einen Zeitraum von zwölf Monaten durchzuführen. Der finanzielle Aufwand für die üblicherweise

hier eingesetzten Expositimeter ist vergleichsweise gering.

In ausgewiesenen Radon-Vorsorgegebieten besteht die Verpflichtung für Arbeitgeber, an allen Arbeitsplätzen im Erd- und Kellergeschoss die Radonkonzentration zu messen. Die Bundesländer legen diese Vorsorgegebiete per Allgemeinverfügung fest. Bei festgestellten Überschreitungen des Referenzwertes von 300 Bq/m³ sind verpflichtend Maßnahmen zu ergreifen. Dies können Minderungsmaßnahmen durch regelmäßiges Lüften, den Einbau von lufttechnischen Anlagen oder aufwendige Abdichtungsmaßnahmen sein. An dieser Stelle ist eine fachgutachterliche Gesamtbewer-

tung des baulichen Zustands sowie der möglichen Eintrittspfade von Radon ins Gebäude dringend angeraten.

Verpflichtende Maßnahmen

Bei Neubauten in Radon-Vorsorgegebieten sind darüber hinaus über den sowieso verpflichtenden Schutz vor eindringendem Wasser bauliche Anforderungen für den Schutz gegenüber eindringendem Radon umzusetzen. Details zu den ausgewiesenen Radon-Vorsorgegebieten und zu den hier geltenden verpflichtenden Anforderungen finden sich auf den Internetseiten der betroffenen Bundesländer Baden-Württemberg, Bayern, Niedersachsen, Sachsen,

Sachsen-Anhalt und Thüringen. Insbesondere in den vorgenannten Bundesländern, aber auch im Rest von Deutschland stellt Radon auch außerhalb der ausgewiesenen Vorsorgegebiete ein bisher deutlich unterschätztes Risiko für die allgemeine Bevölkerung dar. Rund 1.900 Lungenkrebstote jedes Jahr sprechen eine deutliche Sprache. Mit entsprechenden Maßnahmen wären diese Toten vermeidbar.

**Dipl.-Ing. Martin Kessel arbeitet bei der Arcadis Germany GmbH.*

Mehr zum Thema

Wie mit verunreinigten Grundstücken nachhaltig umgegangen werden kann, thematisiert der Autor in einem Webinar des Behörden Spiegel am 29. April 2021.

Weitere Informationen und Anmeldung unter: www.fuehrungskraefte-forum.de, Suchwort „Radon“.