

Leuchttürme der Umgebungslärmrichtlinie

Informationsübersicht zum Leuchtturm Nr.: 12

Norderstedt: Erfolgsfaktoren für die Aufstellung und Umsetzung von Lärmaktionsplänen



Schlaglichter

Lärminderung, Luftreinhaltung, Verkehrssicherheit, Schulwegsicherung, Gesundheit, Klimaschutz, Immobilienwerte, Kosten-Nutzen-Analyse für Lärmaktionspläne

Einleitung

Lärminderung hat in Deutschland einen (zu) geringen Stellenwert, obwohl Lärm bekanntlich ein erhebliches Umweltproblem darstellt und vielfältige Schäden verursacht [SRU, 2004]. Auch die gesetzlichen Vorschriften zur Lärminderungsplanung ändern daran wenig, denn deren Umsetzung im Planungsalltag lässt immer noch zu wünschen übrig. Das war schon bei der alten, 1990 in § 47a BImSchG aufgenommenen Regelung so [HEINRICHS, 2002] und gilt auch heute noch [UBA, 2011] [BORMANN et al, 2012]. Gesetze allein reichen also offenbar selbst in einem Rechtsstaat nicht aus. Hier sollen daher Hinweise gegeben werden, wie der Durchführung und Umsetzung einer Lärminderungsplanung auf kommunaler Ebene zu mehr Erfolg verholfen werden kann.

Ausgangssituation

Am 18.07.2002 wurde die „RICHTLINIE 2002/49/EG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ im Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften veröffentlicht. Sie ist also inzwischen rund 10 Jahre bekannt. Dennoch hat Deutschland die Bestimmungen zunächst zu spät und bis heute immer noch nicht vollständig beziehungsweise widerspruchsfrei umgesetzt [BERKEMANN, 2009].

Von den 11.450 Gemeinden in Deutschland haben auch zweieinhalb Jahre nach Ablauf der Frist nur 3.723 eine Lärmkartierung vorgenommen und ordnungsgemäß gemeldet [UBA, 2011]. Die darin enthaltenen Unterschiede bei Qualität und Umfang der Kartierung lassen weitere Defizite erwarten; die lange geführten Diskussionen über (rechtlich gar nicht vorhandene) Auslösewerte tragen ihren Teil dazu bei. Auffällig sind auch Definitionsunterschiede, beispielsweise bei Ballungsräumen. Wie bei der Luftqualitätsrichtlinie in ganz Deutschland üblich, zählen zum Ballungsraum Hamburg beim Lärm auch alle schleswig-holsteinischen Umlandkommunen (bis auf Geesthacht); Niedersachsen hat demgegenüber keine einzige Kommune gemeldet! In dieses Bild passt es auch, dass nicht einmal 10 % der deutschen Kommunen einen Lärmaktionsplan (LAP) erstellt und gemeldet haben [UBA, 2011].

Zielstellung

Lärminderung soll in der Praxis einen höheren Stellenwert bekommen. Argumente, die für Lärmschutz

sprechen, müssen also in der Abwägung zu anderen Belangen gestärkt werden. Das gelingt eher, wenn lärmindernde Maßnahmen zugleich Vorteile für andere Ziele wie zum Beispiel Verkehrssicherheit, Luftreinhaltung oder Klimaschutz bieten. Dieser Vielfachnutzen muss herausgearbeitet und kommuniziert werden. Dann finden sich auch Partner für eine Umsetzung der gemeinsamen Ziele, so dass die Chancen für eine Umsetzung steigen.

Maßnahmen

Lärm belastet sozial schwächere Menschen überproportional stark. Wer es sich leisten kann, kauft sich von Lärm frei, etwa durch höhere Mieten für die begehrten ruhigen Lagen. Lärminderung ist mithin auch ein Schritt zu mehr Umweltgerechtigkeit [BRÜNING, 2009a], ein argumentativer Ansatz, der in den angelsächsischen Ländern schon viel weiter verbreitet ist als bei uns.

Zugleich kann die Wohnungswirtschaft über den Zusammenhang zwischen Lärmbelastung und Wertverlust von Immobilien zum wertvollen strategischen Partner für Lärmschutz werden. Sie muss darauf mitunter jedoch erst hingewiesen werden. Das in Norderstedt entwickelte Modell zur ökonomischen Bewertung der Maßnahmen des Lärmaktionsplans auf Basis von Immobilienwerten [BRÜNING & HEIDEBRUNN, 2009] hat erheblich dazu beigetragen, dass der LAP von der Wohnungswirtschaft begrüßt und schließlich von allen Parteien beschlossen wurde.

Lärm- und Luftbelastungen gelten als die beiden größten Umweltprobleme in der Europäischen Union [BORMANN et al, 2012]. In Deutschland sterben längst mehr Menschen an den Folgen von Straßenverkehrslärm [BABISCH, 2006] als infolge von Verkehrsunfällen, was kaum bekannt ist. Luftschadstoffe fordern jährlich noch einmal erheblich mehr Todesopfer. Damit ist eine argumentative Verknüpfung von Lärminderung und Gesundheitsschutz naheliegend. Gesundheitsämter, Ärzte, Krankenkassen können darüber zu Befürwortern von Lärminderungen werden. Von ADFC und AOK gemeinsam getragene Aktionen wie „Mit dem Rad zur Arbeit“ sind ein Beispiel für solche Ansätze.

Zur Lärminderung und Verbesserung der Luftqualität gibt es jeweils europarechtliche Vorschriften, die beide über einen Managementansatz einen guten Umweltzustand erreichen wollen. Wegen der großen räumlichen und inhaltlichen Überschneidungen dieser Planungen ist es schlau, Lärminderungsplanung und Luftreinhalteplanung eng aufeinander abzustimmen [FGSV, 2011]. Die damit erreichbaren Synergien helfen, die Kosten für Planung und Umsetzung zu senken. Abweichende Zeitvorgaben in den Richtlinien und unterschiedliche Zuständigkeiten (für die Luftreinhalteplanung meist die Länder, für die Lärmaktionspläne meist die Kommunen) erschweren das zwar noch, stellen aber kein echtes Hindernis dar. In Neuruppin wurde modellhaft ge-

zeigt, wie eine kombinierte Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung gelingt [PRR et al., 2006]. Der Verkehr verursacht – jedenfalls in Deutschland – die bedeutendsten Lärmprobleme. Eine frühe und gute Abstimmung von Lärmaktions- und Verkehrsentwicklungsplan ist hilfreich, um bestehende Probleme effizient zu lösen. So kann eine Verlagerung der Verkehrsmittelwahl vom motorisierten Individualverkehr auf ÖPNV, Rad und Fußverkehr eine kostengünstige Alternative zum Neubau von Straßen sein. Wenn die Zuwächse beim Umweltverbund groß genug sind, wofür insbesondere beim Radverkehr vielerorts noch erhebliche Potenziale bestehen, dann kann die Leistungsfähigkeit von zuvor überlasteten Straßen wieder ausreichen. Diese Strategie zur Lärminderung verbessert zugleich die Klimabilanz des Verkehrs. Durch den LAP Norderstedt, der auf eine Veränderung der Verkehrsmittelwahl vor allem zugunsten des Radverkehrs setzt, können innerhalb von fünf Jahren 11 % der CO₂-Emissionen des Verkehrs eingespart werden [BRÜNING, 2009a]. Auch Fragen der Verkehrssicherheit können für die Akzeptanz der Lärminderung genutzt werden. Eine Reduzierung, Verlangsamung und Verstetigung, gegebenenfalls auch Lenkung des motorisierten Verkehrs senkt nicht nur dessen Lärmemissionen, sondern erhöht auch die Sicherheit der VerkehrsteilnehmerInnen. Der Schulwegsicherung kommt hierbei eine besondere Rolle zu, über die sich räumliche Schwerpunkte setzen und weitere UnterstützerInnen für einen umweltfreundlicheren Verkehr gewinnen lassen. Damit sind beispielsweise Polizei, Schulen und Eltern mögliche UnterstützerInnen.

Die Stadtplanung hat einen entscheidenden Einfluss auf die Entstehung von Verkehr. So wirkt die „Stadt der kurzen Wege“ schon deshalb lärmindernd, weil sich hier viele Ziele wegen der kurzen Distanzen schnell und bequem zu Fuß oder mit dem Rad erreichen lassen. Daran lässt sich auch feststellen, ob das Leitbild lediglich als Schlagwort gebraucht wird oder tatsächlich mit Leben gefüllt wird. Stadtplanung kann jedoch auch erheblich zur Bewältigung der nicht vermeidbaren Verkehrsfolgen beitragen. Das alte Prinzip der Blockrandbebauung schafft ruhige Innenbereiche, die auch in stark verlärmter Umgebung eine wohltuende Oase der Ruhe bilden können [FGSV, 2011]. In Norderstedt wurde dieser Gedanke genutzt, um bei der parallel zur Lärminderungsplanung durchgeführten Neuaufstellung des Flächennutzungsplans eine städtebauliche Umgestaltung entlang von Hauptverkehrsstraßen einzuplanen [BRÜNING, 2009b]. Städtebauliches Ziel ist es, über eine Riegelbebauung ruhige Wohn- und Schlafbedingungen auf der Lärm abgewandten Seite zu erhalten. Das schützt zugleich die dahinter liegende Wohnbebauung. Eine moderne, attraktive Umsetzung ist beispielsweise in Stockholms Vorzeigestadtteil Hammarby Sjöstad gelungen. An dieser Stelle schließt sich auch der Kreis zur bereits angesprochenen Übereinstimmung mit den Interessen der Wohnungswirtschaft.

Die besonders weitreichenden Mitwirkungsvorschriften für die Lärminderungsplanung rechtfertigen den damit verbundenen Aufwand auch nur, wenn sie die Aufstellung und Umsetzung des Lärmaktionsplans befördern. Dazu muss sie allerdings ernst genommen werden. Eine Information und Einbindung der Betroffenen bietet zusammen mit den Rechenschaftspflichten die strukturellen Voraussetzungen dafür, dass die Öffentlichkeit immer wieder qualifiziert für ihr Recht auf Lärminderung eintreten kann.

Auch die Struktur des LAP kann die Umsetzung fördern. So wurden im LAP Norderstedt sämtliche Maßnahmen einzeln aufgeführt, durchnummeriert und nach Umsetzungsjahren sortiert. Sie sind Lärm-schwerpunkten zugeordnet, mit einer Beschreibung der erwarteten Wirkung und Planungshinweisen versehen, mit geschätzten Kosten hinterlegt und ergänzt um die Benennung von Umsetzungsverantwortlichen [PRR, 2008]. So besteht eine Transparenz in der Planung, die Verwaltung und Politik deren Umsetzung erleichtern, zugleich aber auch Politik und Öffentlichkeit eine einfache Kontrollmöglichkeit bieten. Der Ansatz hat dem Umweltministerium in Schleswig-Holstein so gut gefallen, dass es ihn allen Kommunen zur Anwendung empfohlen hat [MLUR, o.J.].



Blockrandbebauung mit Hilfe einseitig verglaster Balkone in Stockholm

Kosten

Lärminderung ist wirtschaftlich von erheblichem Vorteil, jedenfalls wenn sie an der Quelle ansetzt [BRÜNING & HEIDEBRUNN, 2009]. Darüber können auch verschiedene andere Ziele – von Verkehrssicherheit bis Klimaschutz – mit erreicht werden. Während der Planungen nach solchen Synergien zu suchen und diese konsequent zu nutzen, spart Mehrfachbearbeitungen, was sich normalerweise kostenmindernd auswirkt.

Eine Mitwirkung ist ihr Geld dann wert, wenn sie die

Ziele der Lärminderung bei Planung und Umsetzung unterstützt. Dann amortisieren sich die Kosten dafür sehr schnell wieder durch die Nutzen der erreichten Lärminderung. Beteiligungsverfahren, die an den Verwaltungsideen möglichst wenig ändern sollen, sind dagegen Geldverschwendung – sie werden inhaltlich nicht gebraucht.

Die Struktur eines Lärmaktionsplans so zu wählen, dass eine möglichst große Transparenz der Umsetzung identifizierter Maßnahmen dient, kostet nichts

extra – außer einer gewissen geistigen Anstrengung. Doch die lohnt sich allemal.

Ergebnisse/Bewertungen

Die Tatsache, dass Lärminderung immer noch nicht die notwendige und gewünschte Verbreitung erreicht, muss nicht hingenommen werden. Es gibt viele Ansätze, dem Anliegen der Lärminderung mehr Gewicht zu geben. Werden sie konsequent genutzt, dann wird der Stellenwert der Lärminderungsplanung künftig deutlich größer sein als heute.

Kontakt

Thema	Stelle	Ansprechpartner	Tel.-Nummer	E-Mail	Internet / Adresse
Lärminderungsplanung	Fachbereichsleiter	Herbert Brüning	040/53595-365	herbert.bruening@norderstedt.de	www.norderstedt.de

Literatur

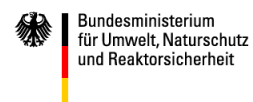
- [BABISCH, 2006] BABISCH, W. – 2006 - Transportation Noise and Cardiovascular Risk. Review and Synthesis of Epidemiological Studies. Dose-effect Curve and Risk Estimation. WaBoLu-Heft, 01/06, – 113 S., Berlin.
- [BERKEMANN, 2009] BERKEMANN, J. – 2009 – Aufstellung und Umsetzung des Lärmaktionsplans nach Maßgabe der Umgebungslärm-Richtlinie. – in: UVP-report, 22. Jahrgang, Heft 4, S. 152-159, Hamm.
- [BORMANN et al, 2012] BORMANN, R., GERIKE, R.; HERZOG, G.; HOLZAPFEL, H.; JÄCKER-KÜPPERS, M.; KIEPE, F.; KNOBLOCH, M.; LEHMING, B.; EBERLE, W.; POPP, CH.; REH, W. – 2012 – Ziele und Wege zu lärmarmen Mobilität. – in: Lärmbekämpfung, 7. Jahrgang, Heft 1, S. 6-18, Düsseldorf.
- [BRÜNING, 2009a] BRÜNING, H. – 2009 – Die Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Lärminderungsplanung. – S. 16-17. – in: Deutsche Umwelthilfe (Hrsg.) – 2009 – Umweltgerechtigkeit. Handlungsmöglichkeiten für mehr soziale Gerechtigkeit durch kommunalen Umweltschutz. – 38 S., Radolfzell.
- [BRÜNING, 2009b] BRÜNING, H. – 2009 – Lärmaktionsplan Norderstedt – effektive Mitwirkung für ein lebenswert leises Norderstedt. – in: UVP-report, 23. Jahrgang, Heft 1+2, S. 56-60.
- [BRÜNING & HEIDEBRUNN, 2009] BRÜNING, H.; HEIDEBRUNN, F. – 2009 – Die Minderung von Umgebungslärm – gut investiertes Geld. Erfahrungen mit Kostenwirksamkeitsanalyse und Kosten-Nutzen-Analyse beim Lärmaktionsplan Norderstedt. – in: UVP-report, 22. Jahrgang, Heft 4, S. 188-194, Hamm.
- [FGSV, 2011] FGSV = FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESSEN (Hrsg.) - 2011 – Hinweise zur EU-Umweltgesetzgebung in der Verkehrsplanungspraxis. Teil 2: Lärmaktionsplan. – 51 S., Köln.
- [HEINRICHS, 2002] HEINRICHS, E. – 2002 – Lärminderungsplanung in Deutschland. Evaluation eines kommunalen Planungsverfahrens. – in: Dortmunder Beiträge zur Raumplanung, Blaue Reihe, Verkehr, Band 2, – 181 S., Dortmund.
- [MLUR, o.J.] MINISTERIUM FÜR LANDWIRTSCHAFT, UMWELT UND LÄNDLICHE RÄUME DES LANDES SCHLESWIG-HOLSTEIN (Hrsg.) – ohne Jahr – Leitfaden für die Aufstellung von Aktionsplänen zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie. – 19 S., Kiel.
- [PRR et al., 2006] PLANUNGSBÜRO RICHTER-RICHARD, LÄRMKONTOR GmbH & KONSALT GmbH – 2006 – Lärminderungsplanung und kommunale Verkehrsentwicklungsplanung. Empfehlungen für den Planungs- und Umsetzungsprozess. Endbericht. – F+E-Vorhaben 70.0704.2003, Forschungsprogramm Straßenverkehr, – 170 S., Aachen.
- [PRR, 2008] PLANUNGSBÜRO RICHTER-RICHARD – 2008 - Lärminderungsplanung Norderstedt. Lärmaktionsplan. – 107 S. + 8 Anhänge, Aachen.
- [SRU, 2004] SRU = SACHVERSTÄNDIGENRAT FÜR UMWELTFRAGEN – 2004 – Umweltgutachten 2004. Umweltpolitische Handlungsfähigkeit sichern. – 669 S., Baden-Baden.
- [UBA, 2011] UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) – 2011 – Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG. – Texte 78/2011, 93 S., Dessau-Roßlau.

Weitere Informationen: www.uglr-info.de

Text und Bilder: Herbert Brüning

Das Projekt „Leuchttürme der Umgebungslärmrichtlinie“ wird gefördert von:

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den AutorInnen.



Wir tun was, Mensch! GRÜNE LIGA e.V. – Netzwerk Ökologischer Bewegungen - Greifswalder Straße 4 - 10405 Berlin
 Telefon: 030/ 204 47 45 - Telefax: 030/ 204 44 68 - E-Mail: bundesverband@grueneliga.de, marc.wiemers@grueneliga.de
 V.i.S.d.P.: Klaus Schlüter - Weitere Informationen unter www.uglr-info.de