Lärmaktionsplanung

Vom sektoralen zum integrierten Ansatz

Viele Kommunen erstellen gegenwärtig Lärmaktionspläne. Dabei wird oft nur sektoral gedacht und das, was in anderen Fachbereichen passiert, nicht ausreichend berücksichtigt. Durch einen integrierten Planungsansatz lassen sich Synergien nutzen und mögliche Zielkonflikte vermeiden.

> Matthias Hintzsche

Viele Menschen sind hohen Lärmbelastungen ausgesetzt, die ihre Gesundheit beeinträchtigen und die Lebensqualität mindern. Lärm ist heutzutage praktisch überall und rund um die Uhr vorhanden. Er ist gewissermaßen ein „Umweltschadstoff", der im Gegensatz zu anderen Schadstoffen zwar nur lokal wirkt, aber aufgrund der vielen betroffenen Gebiete in Deutschland nahezu flächendeckend auftritt.

Vielfältige Lärmbelastungen mit gesundheitlichen Folgen

Die repräsentative Befragung „Umweltbewusstsein in Deutschland"[1] des Umweltbundesamtes zeigt regelmäßig, wie sehr Verkehrslärm die Bevölkerung nervt. 75 Prozent der Befragten fühlen sich in ihrem Wohnumfeld vom Straßenverkehr gestört. An zweiter Stelle der verkehrsbedingten Lärmbelästigung steht der Luftverkehr: Er stört 42 Prozent der Bevölkerung. Bundesweit fühlen sich 35 Prozent der Befragten vom Schienenverkehr beeinträchtigt. Insgesamt klagt die Hälfte über zwei oder sogar drei Verkehrslärmquellen.

Langfristige Lärmbelastungen beeinträchtigen nicht nur das subjektive Wohlbefinden, sondern haben auch beträchtliche gesundheitliche Auswirkungen. Im jüngst veröffentlichten Bericht „Environmental Noise in Europe – 2020"[2] schätzt die Europäische Umweltagentur, dass hohe Verkehrslärmbelastungen die Ursache für 12.000 vorzeitige Todesfälle sind. Außerdem tragen sie in ganz Europa jedes Jahr zu 48.000 neuen ischämischen Herzerkrankungen bei; sie werden verursacht durch eine Verengung der Herzarterien. Der Bericht schätzt, dass europaweit 22 Millionen Menschen chronisch an starker Lärmbelästigung und 6,5 Millionen Menschen an schweren Schlafstörungen leiden.

Umgebungslärmrichtlinie: Vorgaben der EU

Zur Verbesserung der Lärmsituation hat die Europäische Union 2002 die Umgebungslärmrichtlinie (2002/49/EG) erlassen. Sie wurde 2005 in deutsches Recht umgesetzt. Ziel ist es, den Umgebungslärm zu vermindern und in bisher ruhigen Gebieten dafür zu sorgen, dass es dabei bleibt. Dazu soll die Belastung in Lärmkarten erfasst und dann durch konkrete Maßnahmen gemindert werden. Während Landesbehörden regelmäßig diese Karten erstellen, ist die Lärmaktionsplanung in fast allen Bundesländern eine kommunale Aufgabe. Viele Städte und Gemeinden müssen Lärmaktionspläne auf der Basis der Lärmkartierung erarbeiten.

Lärmaktionsplanung: Fast überall eine kommunale Aufgabe

Lärmaktionspläne sind entsprechend Paragraf 47 d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) zur Regelung von Lärmproblemen und Lärmauswirkungen aufzustellen. Bundesweit einheitliche Auslösewerte dafür gibt es nicht. Die Bundesländer legen anhand unterschiedlicher Kriterien fest, wann ein Lärmaktionsplan zu erstellen ist. Dementsprechend entscheiden im Rahmen der EU-rechtlichen Vorgaben die zuständigen Kommunen selbständig, ob solch ein Plan notwendig ist. Das wird abhängig von der Lärmbelastung, den empfohlenen Auslösewerten, den Betroffenheiten und den Konflikten entschieden. Dies verunsichert manchmal die Kommunen, ermöglicht ihnen jedoch andererseits, die Lärmaktionsplanung differenziert an die örtliche Situation anzupassen.

Neben der Lärmaktionsplanung ist der Lärmschutz auch in zahlreichen anderen kommunalen Planungen relevant. Doch umgesetzt werden sie nach den bisherigen Erfahrungen häufig nur sektoral. Eine bessere Vernetzung der Planungsebenen ist jedoch erforderlich, um mögliche Zielkonflikte frühzeitig zu erkennen und gemeinsame Handlungspotenziale zu heben. Zwar gibt es in vielen Stadt- und Verkehrsplanungen schon seit langem verschiedene Rechtsvorschriften zum Schutz vor Lärm. In der Praxis kommt es jedoch häufig vor, dass die Lärmschutzaspekte gegenüber anderen Gesichtspunkten „weggewogen" werden. Oder sie sind erst in einem formalen Prozess wie der verbindlichen Bauleitplanung dran, während die Weichen längst in informellen Prozessen gestellt worden sind.

Gerade die Lärmaktionsplanung mit ihrem umfassenden Ansatz ist ein geeignetes Instrument, die Belastungen gemeindeweit zu betrachten und darauf aufbauend schlüssige Lärmschutzkonzepte zu entwickeln. Städtebauliche Planungen

sollten im Idealfall auf die Lärmaktionsplanung als Wissens- und Konzeptressource zurückgreifen können.

Untersuchung: Synergieeffekte durch Vernetzung

In einem Forschungsvorhaben[3] hat das Umweltbundesamt mögliche Ansätze einer stärkeren Vernetzung der Planungsebenen für eine nachhaltige Lärmminderung untersuchen lassen. Die engsten Anknüpfungspunkte gibt es bei der Verkehrsentwicklungs-, der Bauleit- und der Luftreinhalteplanung. Durch eine intensivere Kooperation lassen sich Synergieeffekte von der Datenbereitstellung bis zur Umsetzung erzielen.

Verkehrsentwicklungsplanung: Sie beeinflusst die Lärmsituation zwar über die Förderung des Umweltverbundes, die Festlegung einer Straßennetzhierarchie, Lkw-Routenkonzepte oder verkehrsorganisatorische Maßnahmen. Dagegen wird in dieser Planung die Lärmproblematik bisher selten direkt berücksichtigt. Die unzureichende Verknüpfung von Lärmaktionsplan und Verkehrsentwicklungsplan ist seit langem ein zentrales Hemmnis der Lärmschutzbemühungen. Dabei gäbe es von der Datenbeschaffung bis zur Maßnahmenentwicklung und -bewertung Synergieeffekte.

Bebauungsplan: Nutzung, Größe oder Stellung der baulichen Anlagen haben Einfluss auf die Lärmsituation. Entsprechende Festsetzungen in B-Plänen können beispielsweise Abstandsflächen, Flächen für Lärmschutzwände oder -wälle sowie bauliche Vorkehrungen, aber auch technische Vorkehrungen wie Lärmschutzfenster oder die Orientierung von lärmunempfindlichen Räumen zur Straße sein. Umgekehrt kann die Lärmaktionsplanung einen Beitrag zur verbindlichen Bauleitplanung leisten, indem deren Lärm- und Betroffenheitsanalysen zur ersten Einschätzung der Lärmsituation des Plangebiets genutzt werden.

Luftreinhaltepläne: Sie enthalten wie Lärmaktionspläne Angaben zu den vorhandenen Belastungen, zu deren Ursachen und zu Gegenmaßnahmen. In der

In den aktuellen Lärmaktionsplänen sind häufig ausschließlich sektorale Lärmminderungsmaßnahmen enthalten. Die Berücksichtigung von weiteren Planungen erfolgt nur selten.
Grafik: Matthias Hintzsche, Umweltbundesamt

Umsetzung gelten für beide Planungen die gleichen Vorschriften. Die Bestandsanalysen der Luftreinhaltepläne beruhen häufig auf ähnlichen Datengrundlagen. Viele Bestandteile der Lärmaktionsplanung wie beispielsweise die Verstetigung des Verkehrsflusses wirken sich positiv auf die Luftqualität aus. Andere hingegen, zum Beispiel verkehrsverlagernde Maßnahmen, können jedoch auch negative Auswirkungen auf die Luftschadstoffbelastung haben und Zielkonflikte verursachen. Eine integrierte Planung würde Zielkonflikte frühzeitig erkennbar machen.

Es gibt aber auch Probleme, die einer stärkeren Vernetzung der Planungsebenen entgegenstehen. Der bisherige Zeitraum von einem Jahr zwischen der Erstellung der Lärmkarten als Grundlage und dem rechtlich vorgegebenen Abschluss der Lärmaktionsplanung reichen mitunter nicht für integrierte Planungen aus.[4] Sie unterscheiden sich zudem von den Fristen für die Luftreinhalteplanung. Da die Lärmaktionspläne spätestens alle fünf Jahre überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet werden sollen, ist eine Verknüpfung mit seltener stattfindenden Verfahren wie Flächennutzungs- oder Verkehrsentwicklungsplanung nicht immer möglich.

Zielkonflikte

Neben Synergien sind bei integrierten Planungen aber auch mögliche Zielkonflikte zu berücksichtigen. Eine gleichmäßigere Verteilung des Kraftverkehrs im Straßennetz kann dazu beitragen, die Luftschadstoffe in hoch belasteten Stadtgebieten zu mindern. Sie kann aber auch bewirken, dass im Nebenstraßennetz höhere Luft- und Lärmbelastungen auftreten und außerdem die Verkehrssicherheit deutlich abnimmt. Durch eine vorausschauende Planung, die den Verkehr vor allem auf unempfindlicheren Strecken bündelt und den Fuß- und Radverkehr sowie Bus und Bahn gezielt fördert, lassen sich solche Konflikte aber entschärfen.

Auch die Art und Weise der Bebauung kann einen erheblichen Einfluss auf die Ausbreitung von Lärm und Luftschadstoffen haben. Für den Lärmschutz ist der Erhalt und die Komplettierung ge-

Luftreinhalteplan, Verkehrsentwicklungsplan und Lärmaktionsplan

Fallbeispiel: Ein gemeinsames Planwerk in Bernau bei Berlin

Die große kreisangehörige Stadt Bernau bei Berlin zählt 37.000 Einwohnende. Hier begannen 2011 die Arbeiten an einem gemeinsamen Planwerk. Der neue Verkehrsentwicklungsplan sollte nicht nur die verkehrspolitischen Ziele weiterentwickeln, sondern auch den Luftreinhalteplan sowie den Lärmaktionsplan beinhalten. Das Planwerk enthält eine Bestandsanalyse, Verkehrsprognosen, einen Maßnahmenplan, Wirkungsanalysen sowie abschließende Empfehlungen. Im begleitenden Arbeitskreis waren neben der Stadt auch der Landkreis Barnim und der Landesbetrieb Straßenwesen beteiligt.

Die Planerstellung dauerte länger als ursprünglich vorgesehen – drei Jahre. Dies lag unter anderem an im Projektverlauf zusätzlich beauftragten Vertiefungen. Ins Planwerk integriert wurden unter anderem das Radverkehrskonzept und die Untersuchung zur Koordinierung der Lichtsignalanlagen am Innenstadtring.

Dafür hat die Gesamt-Wirkungsanalyse eine Güte, die Einzelbetrachtungen in der Regel nicht erreichen. Ein weiterer Vorteil ist der geringere Gesamtaufwand für den Beteiligungsprozess. Auf die Träger öffentlicher Belange wirkte es motivationssteigernd, dass (fast) alle Aspekte berücksichtigt wurden.

Das Planwerk wurde im April 2016 von der Stadtverordnetenversammlung beschlossen und wird nun abgearbeitet. Im Rahmen des aktuellen Lärmaktionsplans wurden die bisherige Umsetzung positiv bewertet und die noch verbleibenden Handlungsempfehlungen fortgeschrieben.

> Matthias Hintzsche

Maßnahmenplanung und Wirkungsanalyse auf bernau-bei-berlin.de: https://gruenlink.de/1qj8 (122 Seiten)

Mehr zum Thema …

Lärmaktionsplanung

Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI):
LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung
2017, 71 Seiten, PDF auf lai-immissionsschutz.de: https://gruenlink.de/1qja

Umweltbundesamt:
Ruhige Gebiete – Eine Fachbroschüre für die Lärmaktionsplanung
Dessau-Rosslau 2018, 24 Seiten, PDF: https://gruenlink.de/1qje

Umweltbundesamt:
Umgebungslärmrichtlinie: Vernetzung von Planungsebenen bei der Lärmaktionsplanung
Texte 112/2019, 63 Seiten, PDF auf umweltbundesamt.de: https://gruenlink.de/1qjb

Umweltbundesamt:
Handbuch Lärmaktionspläne – Handlungsempfehlungen für eine lärmmindernde Verkehrsplanung
Texte 81/2015, 109 Seiten, PDF: https://gruenlink.de/1qj9

Umweltbundesamt:
Leitfaden: Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Lärmaktionsplanung
Dessau-Rosslau 2018, 60 Seiten, PDF: https://gruenlink.de/1qjf

Marwein, Thomas:
Lärmaktionspläne – Der richtige Weg gegen den Krach
In: Alternative Kommunalpolitik 3/2019, Seite 50 f., PDF auf akp-redaktion.de: https://gruenlink.de/1q8y

schlossener Randbebauungen wichtig. Wird der Verkehr auf Hauptachsen gebündelt und werden Baulücken geschlossen, lassen sich zwar in Höfen und Gärten Ruhebereiche schaffen. Beides begünstigt jedoch hohe Luftschadstoffkonzentrationen an Hauptverkehrsstraßen. Da aber Gebäude eine wesentlich höhere Lebensdauer als Fahrzeuge haben, sollte sich die Bebauung an den langfristigen Vorteilen für den Schallschutz und die Energieeinsparung orientieren. Zudem können Maßnahmen zur Verkehrsvermeidung oder zur Regelung des Verkehrsflusses für bessere Luftqualität an Hauptverkehrsstraßen sorgen und somit den Zielkonflikt entschärfen.

Handlungsempfehlungen für Kommunen

Vor diesem Hintergrund werden für Kommunen folgende Empfehlungen für eine integrierte Planung gegeben.

Politik und Verwaltung an einem Strang: Erfolgsfördernd ist ein im Vorhinein formulierter politischer Wille. Die Verwaltung sollte die Politik daher bereits vor der Planerstellung über die Vorteile einer integrierten Betrachtung, die notwendigen Planungszeiträume und die erforderlichen Budgets informieren.

Kompakte Arbeitsweise: Während der Planung sollten die politischen Fachgremien regelmäßig über den Arbeitsstand informiert werden. Wenn möglich, wird das Planwerk innerhalb einer Legislaturperiode begonnen und abgeschlossen.

Frühzeitig einbinden: Wegen der unterschiedlichen Zuständigkeiten sind alle mitwirkenden Behörden obligatorisch frühzeitig und regelmäßig zu beteiligen. Dies ist zwar aufwändig, fördert aber erfahrungsgemäß die Bereitschaft aller, gemeinsam Lösungen zu finden.

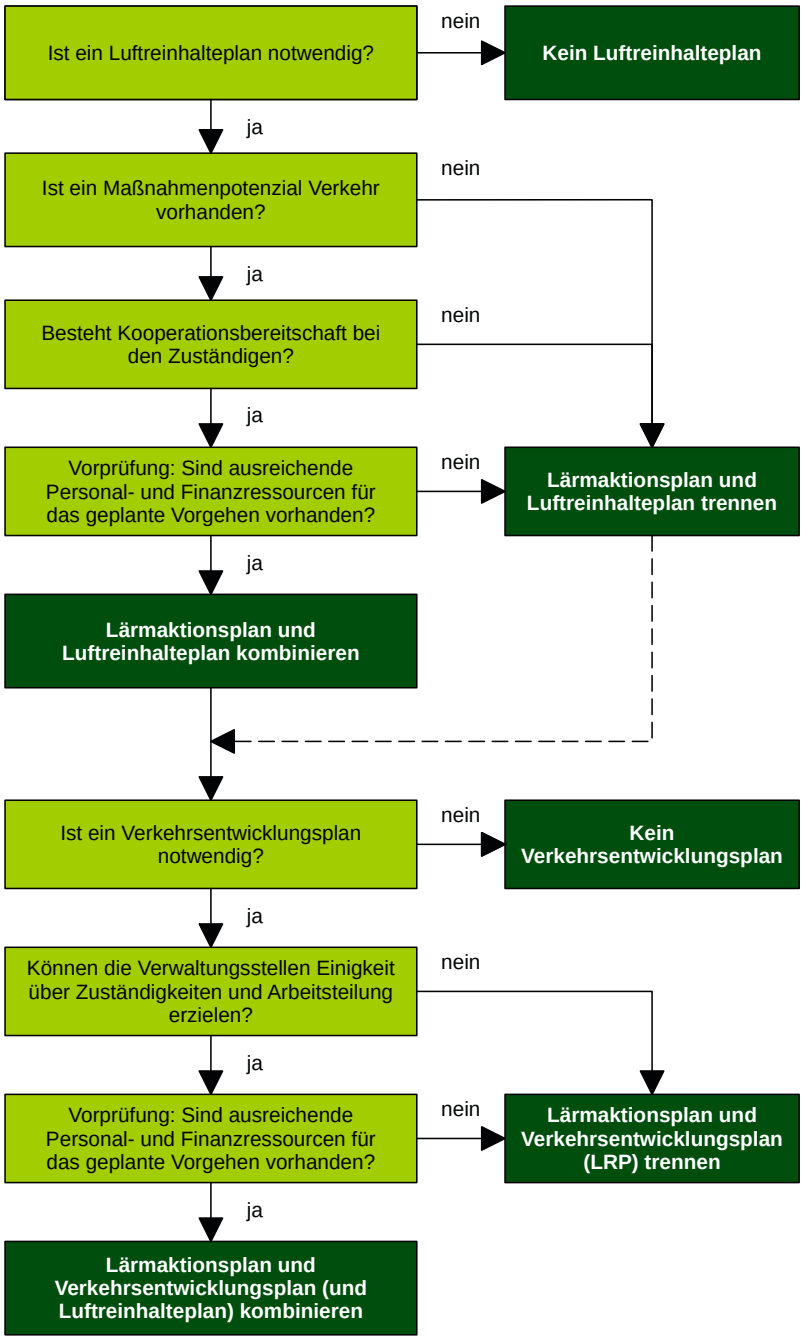
Mit klaren Regeln: Die Kontinuität innerhalb eines solchen umfänglichen Prozesses ist sehr wichtig. Dafür sorgt beispielsweise die klare Benennung eines oder einer Hauptverantwortlichen als „Gesicht“ der Planung. Wichtig sind zudem die regelmäßige Beteiligung der

Politik und eine personelle Konstanz in der Besetzung der begleitenden Gremien. Letzteres kann beispielsweise durch eine eigene Geschäftsordnung unterstützt werden. Ansonsten besteht die Gefahr, dass vormals getroffene Festlegungen nachträglich in Frage gestellt werden.

Bei Bedarf differenzieren: Droht ein Planwerk wegen seiner Komplexität oder bei großen Streitpunkten sich deutlich zu verzögern oder gar zu scheitern, sollten getrennte Beschlüsse herbeigeführt werden. Dies betrifft vor allem Situationen, in denen die Verzögerungen EU-Vertragsstrafen nach sich ziehen könnten. Für Luftreinhalteplan, Lärmaktionsplan und Verkehrsentwicklungsplan sind ohnehin die förmlichen Feststellungsbeschlüsse getrennt zu fassen.

Mit guten Gründen: Die kommunale Entscheidung für und wider ein gemeinsames Planwerk braucht als Grundlage geeignete Kriterien und eine eingehende Vorprüfung. Mögliche Kriterien können das Erfordernis einer Luftreinhalteplanung und/oder einer Verkehrsentwicklungsplanung sein, der Wunsch nach einer besseren Kooperation zwischen Land und Kommune beziehungsweise zwischen verschiedenen Fachbehörden sowie ausreichende personelle und finanzielle Ressourcen.

Neben den Kommunen sind aber auch der Bund und die europäische Ebene gefragt, integrierte Planwerke durch eine Weiterentwicklung der rechtlichen Rahmenbedingungen und entsprechender Förderprogramme zu unterstützen. Die Kommunen sollten jedoch bereits jetzt mit integrierten Planungsansätzen beginnen.



Prüfschema für eine integrierte Planung nach 3) Grafik: Matthias Hintzsche, Umweltbundesamt

1) Umweltbundesamt: Gesundheitliche Belastungen durch Umweltverschmutzung und Lärm – Ergebnisse der Umweltbewusstseinsstudien; Dessau-Roßlau 2020, 14 Seiten, PDF auf umweltbundesamt.de: https://gruenlink.de/1qjc

2) European Environment Agency: Environmental noise in Europe – 2020; EEA-Report 22/2019, 104 Seiten, PDF auf eea.europa.eu: https://gruenlink.de/1qjd

3) Umweltbundesamt: Umgebungslärmrichtlinie: Vernetzung von Planungsebenen bei der Lärmaktionsplanung, vgl. Kasten

4) In der nächsten Runde der Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung wurde der Zeitraum erweitert. Die Kommunen haben nach der Veröffentlichung der Lärmkarten zum 30. Juni 2022 dann zwei Jahre Zeit, um bis zum 18. Juli 2024 eine sachgerechte Lärmaktionsplanung durchzuführen.

> Matthias Hintzsche arbeitet im Fachgebiet „Lärmminderung bei Anlagen und Produkten, Lärmwirkungen“ beim Umweltbundesamt in Dessau. Er beschäftigt sich mit der Lärmkartierung und der Lärmaktionsplanung, ist Mitglied in verschiedenen europäischen und nationalen Arbeitskreisen und Gremien zur EU-Umgebungslärmrichtlinie sowie Mitautor der LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung.