

Leuchttürme der Umgebungslärmrichtlinie

Informationsübersicht zum Leuchtturm Nr.: 09

Norderstedt: Partizipation



Schlaglichter

Information, effektive Mitwirkung der Öffentlichkeit, Beteiligung

Einleitung

Die EG-Umgebungslärmrichtlinie enthält eine sehr wichtige Neuerung: Erstmals ist hier eine rechtsverbindliche Vorschrift zu finden, die eine effektive Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Planung fordert, um – nicht zuletzt dadurch – bestehende Lärmprobleme zu regeln. Das ist ein wesentlicher Unterschied zu den übrigen Beteiligungsvorschriften, im deutschen Recht – etwa im Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) oder im Baugesetzbuch (BauGB). Viele deutsche Behörden werden diesem neuen Anspruch jedoch nicht gerecht, weil sie die Öffentlichkeit eben nicht an der Planung mitwirken lassen und Beteiligungsschritte weiterhin so organisieren, dass gegenüber behördlichen Vorstellungen nur geringe Veränderungen erwünscht sind.

Ausgangssituation

Alle etablierten Rechtsvorschriften haben nicht verhindern können, dass Umgebungslärm zu einem großen Umweltproblem wurde. Allein über Straßenverkehrslärm klagen 55 % der deutschen Bevölkerung. Angesichts dieser Probleme wurde die Umgebungslärmrichtlinie erlassen, mit der Schäden und Belästigungen durch Umgebungslärm verhindert, vorgebeugt oder gemindert werden sollen. Wichtig ist, dass die Richtlinie konkrete Fristen und die Vorschrift enthält, die (gesamte!) Öffentlichkeit effektiv in die Planung einzubinden. Damit wurde aus den wenig wirksamen deutschen Vorschriften gelernt [HEINRICHS, 2002].

Zielstellung

Erster Erwägungsgrund zum Erlassen der Richtlinie ist „die Gewährleistung eines hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveaus [...], wobei eines der Ziele im Lärmschutz besteht“. Das ist insofern wichtig, weil damit die rechtlichen Vorschriften im Zweifel immer so auszulegen sind, dass sie diesem Ziel dienen.

Ähnlich wie es die Agenda 21 und die Århus-Konvention vorsehen, soll über die wirkungsvolle Einbindung der Öffentlichkeit dem Ziel Lärmschutz der notwendige Nachdruck verliehen werden. Die Mitwirkung an der Planung wird damit selbst zu einem Ziel.

§ 47d Abs. 3 BImSchG (Bundes-Immissionsschutzgesetz) formuliert in Übereinstimmung mit der Umgebungslärmrichtlinie: „Die Öffentlichkeit wird zu Vorschlägen für Lärmaktionspläne gehört. Sie erhält rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne

mitzuwirken. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind zu berücksichtigen. Die Öffentlichkeit ist über die getroffenen Entscheidungen zu unterrichten. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Beteiligung vorzusehen.“

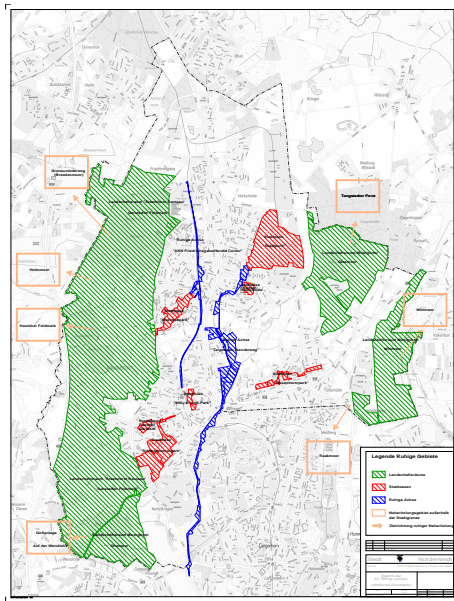
Maßnahmen

„Öffentlichkeit“ wird im Europarecht sehr weit gefasst. Damit sind alle gemeint, nicht nur „BürgerInnen“, also mit den Bürgerrechten ausgestattete EinwohnerInnen einer Kommune, sondern auch Kinder, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten und so weiter, aber auch EinpendlerInnen oder alle, die sich aus welchen Gründen auch immer für den Prozess interessieren, unabhängig davon, wo sie wohnen. Das ist ein Unterschied zu etablierten Verwaltungsverfahren. Erst recht verbietet sich hierbei eine Beschränkung auf Repräsentanten von gesellschaftlichen Gruppen. Diesem Anspruch ist schon bei der Konzeption der Mitwirkung Rechnung zu tragen.

„Vorschläge für Lärmaktionspläne“, zu denen die Öffentlichkeit zu hören ist, werden in der Praxis ebenfalls gern enger verstanden als in der EG-Umgebungslärmrichtlinie vorgegeben. Nach vertrautem Muster wird die Öffentlichkeit oft gleich mit dem ausgearbeiteten Entwurf für einen Lärmaktionsplan konfrontiert. Das passt weder zur Zielsetzung noch Wortlaut der Richtlinie. Nur eine Einbindung der Öffentlichkeit schon in die Entwurfsplanung erweist sich als angemessen und effektiv. Denn wenn das Ergebnis der Mitwirkung eine wesentliche Veränderung des zur Diskussion gestellten Entwurfs erfordern würde, wären Zeit und Geld für die bis dahin geleistete Planung vertan. Könnte aber eine Mitwirkung nicht genau solche Ergebnisse haben, wäre sie bereits vom Ansatz her wirkungslos – also ineffektiv. Das Mitwirken an der (Entwurfs-)Planung ist auch kein fachliches Problem, denn die für eine Anhörung der Öffentlichkeit benötigten „Vorschläge für Lärmaktionspläne“ finden sich zuhauf in der Fachliteratur, zuletzt, mit weiteren Literaturhinweisen: [FGSV, 2011]. Aus den Vorschlägen der Öffentlichkeit ist dann – von qualifizierten Fachleuten – ein konsistenter Lärmaktionsplan zu entwickeln. Dabei sind Prioritäten zu setzen, eventuelle Widersprüche aufzulösen, ggf. rechtlich nicht durchsetzbare Vorschläge auszusortieren und in ihrer Wirkung aufeinander abgestimmte Maßnahmenkombinationen zusammenzustellen. So bedeutsam eine Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Planung auch ist, sie wird Fachwissen nicht überflüssig machen.

Die Maßnahmen eines Lärmaktionsplans sind umzusetzen; das schreibt § 47 Abs. 6 BImSchG ausdrücklich vor. Nach deutschem Recht ist deshalb noch ein weiterer Schritt erforderlich, eine förmliche Beteiligung von Betroffenen und Trägern öffentlicher Belange. Sinn dieses Verfahrens ist es, die fertige Planung noch einmal daraufhin zu überprüfen, ob ihr vorrangige Interessen entgegenstehen. Deshalb sind alle in diesem Verfahrensschritt vorgebrachten Ein-

wände einer rechtssicheren Abwägung zu unterziehen. Erst dann entfaltet ein Lärmaktionsplan eine Bindungswirkung für Dritte.



Plan Ruhige Gebiete

Akteure/Vorgehen

Die Stadt Norderstedt hat die Öffentlichkeit in die Aufstellung des Lärmaktionsplans (LAP) schon sehr früh und sehr intensiv eingebunden. Details dazu sind andernorts ausführlich beschrieben [BRÜNING, 2006], [BRÜNING & GANTER, 2008] und ausgewertet worden [PRR & KONSALT, 2006].

Basis war eine umfassende Information der Öffentlichkeit. Deshalb wurde immer wieder informiert – über die Aufgabe, konkrete Belastungen, mögliche Lösungen und den Fortschritt des Prozesses. Dazu dienten Hauswurfsendungen, Berichte in Zeitungen und dem Stadtfernsehen, Internet, Ausstellungen, der autofreie Tag, Vorträge, Veröffentlichungen.

Die Mitwirkung der Öffentlichkeit konnte vor Fertigstellung der Strategischen Lärmkarten beginnen, denn Lärmschwerpunkte und ruhige Gebiete sind der Bevölkerung ohnehin gut bekannt. Dieser frühe Start entzerrte den knappen Zeitrahmen für die Fertigstellung der Lärmkarten und des Lärmaktionsplans, wie ihn die Richtlinie fordert. Wichtig war es, in dieser Phase von der persönlichen Betroffenheit zu einer am Allgemeinwohl orientierten Lösung zu gelangen; das ist in Norderstedt gut gelungen und hat bis heute Bestand.

Hierfür ist eine verbindliche Zusammenarbeit wichtig, die auf gemeinsam getragene Ergebnisse zielt. Für solche Prozesse ist das Internet wenig geeignet – im Unterschied zu den vielen Vorteilen, die es bei der Information bietet. Den Mitwirkenden muss auch die Gelegenheit geboten werden, sich fachlich für die zugeordnete Aufgabe zu qualifizieren. Neben einer Aufbereitung der für Norderstedt prinzipiell zur Verfügung stehenden Maßnahmen waren offene Diskussionen mit der Verwaltung und den Fachgutachtern hilfreich. Auf Wunsch der Beteiligten wurden externe Experten eingeladen wie der Fahrradbeauf-

tragte aus Kiel, der über den erfolgreichen Weg Kiels zu einer der deutschen Vorzeigestädte im Radverkehr aufklärte. Wie konstruktiv diese Art der Einbindung sein kann, zeigen die Vorschläge für ruhige Gebiete [KONSALT, 2007], [PRR, 2008]. Diese sind mittlerweile in zahlreiche Empfehlungen eingegangen – wie [LAI, 2007], [UBA & EA.UE, 2008] – und so oder ähnlich von anderen Städten übernommen worden (etwa [FHH, 2008]).

Gelingt die Mitwirkung an der Planung, dann begleitet die Öffentlichkeit auch noch die Umsetzung des LAP. Sie begrüßt erreichte Erfolge, fordert von der Verwaltung jedoch auch die zeitnahe Umsetzung der Maßnahmen ein. Genau das ist eine zentrale Begründung für diese Mitwirkungsrechte.

Für das nach deutschem Rechtssystem zusätzlich nötige Beteiligungsverfahren gibt es im Zusammenhang mit der Lärminderungsplanung keine Vorgaben; das ist nicht die einzige Stelle, an der der Gesetzgeber bei der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie schlampig gearbeitet hat. In Norderstedt wurde daher ein Verfahren in Anlehnung an das BauGB gewählt, das Kommunen gut vertraut ist. Die hierbei eingegangenen Einwände haben zu geringfügigen Anpassungen des Lärmaktionsplans geführt.

Kosten

Eine effektive Mitwirkung braucht Zeit und Geld. Anhand der Norderstedter Erfahrungen kann überschlägig davon ausgegangen werden, dass ein effektiv gestalteter Mitwirkungsprozess in etwa so viel kostet wie die Strategische Lärmkartierung (für einen Ballungsraum) oder die fachliche Ausarbeitung des Lärmaktionsplans unter Berücksichtigung der Vorschläge aus der Öffentlichkeit.

Ergebnisse/Bewertungen

Das große Interesse an der Norderstedter Lärminderungsplanung aus Deutschland, der EU, der Türkei und sogar Indonesien zeigt, wie effektiv „die Öffentlichkeit“ angesprochen werden konnte. In Norderstedt selbst haben gut 200 Personen aktiv an der Planung mitgewirkt, 3.000 Menschen (> 4 % der Bevölkerung) haben sich aktiv mit schriftlichen Informationen versorgt, und viele weitere haben die Planung über die intensive Medienberichterstattung wohlwollend verfolgt. Das dürfte dem europarechtlichen Anspruch gerecht werden.

Neben der Bekämpfung von zu viel Lärm ist auch der Schutz von Ruhe Ziel der EG-Umgebungslärmrichtlinie. Doch weder die Richtlinie selbst noch das BImSchG definieren, was Ruhige Gebiete ausmacht, welche Kriterien an deren Auswahl zu stellen sind. Daher hat eine Arbeitsgruppe bei der Norderstedter Lärminderungsplanung Pionierarbeit geleistet und aus einer zunächst viel umfangreicheren Liste eine Auswahl von Ruhigen Gebieten getroffen. Gemeinsam mit der Verwaltung wurden sie in

3 Kategorien eingeteilt (siehe Plan ruhige Gebiete): Landschaftsräume, Stadtoasen sowie ruhige Achsen. Ungelöst bleibt, wie Ruhige Gebiete wirksam gegen eine Verlärmung geschützt werden können. Ohne entsprechende rechtliche Normen verzichtet die Planfeststellungsbehörde beim Ausbau der Autobahn A7 auf Lärmschutz für das Ruhige Gebiet Landschaftsraum „Staatsforst Rantzau / Garstedter Feldmark“. Hier bleibt der Gesetzgeber dringend gefragt, wirksame rechtliche Schutzbestimmungen zu schaffen.

Passend zur Mitwirkungsphilosophie, die die Richtlinie etabliert, wurde aus der Mitwirkung der Öff-

entlichkeit an der Planung eine kontinuierliche Begleitung des weiteren Prozesses. In der Interessengemeinschaft Lärminderung Norderstedt (ILN) haben sich Menschen zusammengeschlossen, die meist schon seit 2004 am Thema arbeiteten. Sie qualifizieren sich weiter, halten den Kontakt zu Bevölkerung, Verwaltung und Politik, aber auch zu Europaparlament, EU-Kommission und anderen Lärmschutz-Initiativen. Vor allem aber achten sie beharrlich darauf, dass die Maßnahmen des Lärmaktionsplans nicht nur auf dem Papier dokumentiert sind, sondern auch umgesetzt werden und damit tatsächlich dem Lärmschutz dienen.

Kontakt

Thema	Stelle	Ansprechpartner	Tel. Nummer	E-Mail	Internet / Adresse
Lärminderungsplanung	Fachbereichsleiter	Herbert Brüning	040/53595-365	Herbert.Bruening@norderstedt.de	www.norderstedt.de
Mitwirkung aus Sicht der Öffentlichkeit	Sprecher der ILN	Hans Jeenicke	040 / 5241179	infomail@iln-homepage.de	www.iln-homepage.de

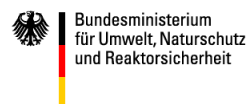
Literatur

- [BRÜNING, 2006] BRÜNING, H. – 2006 – Neue Wege in der Lärminderungsplanung – Das Modell: „Norderstedt. Lebenswert leise“. – in: Umweltpsychologie, 10. Jahrgang, Heft 2, S. 103-127.
- [BRÜNING & GANTER, 2008] BRÜNING, H.; GANTER, A. – 2008 - Standortfaktor Mitwirkung. Gedanken zu einer erfolgreichen Gestaltung von Partizipationsprozessen am Beispiel der Lärminderungsplanung Norderstedt. - in: UVP-report, 22. Jahrgang, Heft 3, S. 111-117.
- [EG-Umgebungslärmrichtlinie] Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. - ABl. EG vom 18. Juli 2002, Nr. L 189, S. 12 – 25.
- [FGSV, 2011] FGSV = FORSCHUNGSGESELLSCHAFT FÜR STRASSEN- UND VERKEHRSWESSEN (Hrsg.) - 2011 – Hinweise zur EU-Umweltgesetzgebung in der Verkehrsplanungspraxis. Teil 2: Lärmaktionsplan. - 51 S., Köln.
- [FHH, 2008] Freie und Hansestadt Hamburg – 2008 – Strategischer Lärmaktionsplan Hamburg. - 61 S., Hamburg.
- [HEINRICHS, 2002] HEINRICHS, E. – 2002 – Wirksamkeit der kommunalen Lärminderungsplanung in Deutschland – Leisetreten auf der Stelle? – in: UVP-report, 16. Jahrgang, Heft 5, S. 186 -189, Hamm.
- [KONSALT, 2007] KONSALT GmbH – 2007 – Mitwirkungsprozess Lärminderungsplanung Stadt Norderstedt. Dokumentation. – 47 S., Hamburg.
- [LAI, 2007] LAI – AG AKTIONSPANUNG – 2007 – LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung. Gemäß UMK-Umlaufbeschluss 33/2007 von der Umweltministerkonferenz zur Kenntnis genommen (30. August 2007). – 47 S.
- [PRR & KONSALT, 2006] PRR et al. = 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] PRR = PLANUNGSBÜRO RICHTER-RICHARD – 2008 - Lärminderungsplanung Norderstedt. Lärmaktionsplan. – 107 S. sowie 8 Anhänge, Aachen.
- [UBA, 2009] UBA = UMWELTBUNDESAMT – 2009 – Lärmaktionsplanung in Ballungsräumen. Hinweise zur strategischen Planung und zu verbesserten Wirkungsanalysen am Beispiel des Ballungsraums Hamburg. - 21 S. und Maßnahmenblätter, Dessau-Roßlau.
- [UBA & EA.UE, 2008] UMWELTBUNDESAMT, EUROPÄISCHE AKADEMIE FÜR STÄDTISCHE UMWELT (Hrsg.) – 2008 – Silent City. Umgebungslärm, Aktionsplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung. Ein Handbuch zur kommunalen Lärminderung. – 95 S., Berlin.

Quelle Text und Bild: H. 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