

Ulrike Weiland

Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung

S. 1423 bis 1434

URN: urn:nbn:de: 0156-55991326



CC-Lizenz: BY-ND 3.0 Deutschland

In:

ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.):
Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung

Hannover 2018

ISBN 978-3-88838-559-9 (PDF-Version)

URN: <http://nbn-resolving.de/urn:nbn:de:0156-55993>

Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung

Gliederung

- 1 Einführung
 - 2 Luftreinhalteplanung
 - 3 Lärminderungsplanung
 - 4 Gemeinsame Verfahrensaspekte beider Umweltfachplanungen
 - 5 Fazit und Ausblick
- Literatur

Für Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung werden Rechtsgrundlagen, Formen, Aufgaben und Inhalte, Maßnahmen und Verfahrensaspekte wie behördeninterne Kooperationen, ihr Verhältnis zu anderen Planungen und die Öffentlichkeitsbeteiligung vorgestellt und reflektiert.

1 Einführung

Luftreinhalteplanung und Lärminderungsplanung haben als raumwirksame Umweltfachplanungen (▷ *Fachplanungen, raumwirksame*) das Ziel, Belastungen durch Luftschadstoffe und Lärm zu verringern und möglichst zu vermeiden. Im Folgenden werden beide Planungen vorgestellt und kritisch reflektiert.

2 Luftreinhalteplanung

2.1 Ausgangssituation

Trotz Erfolgen im ▷ *Immissionsschutz* wird im bundesweiten Durchschnitt eine deutliche Zunahme von Grenzwertüberschreitungen bei Stickoxiden und Feinstäuben festgestellt. Gesundheitliche Auswirkungen dieser Stoffe reichen von einer Beeinträchtigung von Atemwegsfunktionen bis zu einer erhöhten Sterblichkeit aufgrund von Herz-Kreislauf-Erkrankungen, wobei sowohl hohe Kurzzeit- als auch niedrigere Langzeitbelastungen gesundheitlich relevant sind (vgl. WHO 2013; Kohlhuber/Schenk/Weiland 2012).

Die gebietsbezogene Luftreinhalteplanung soll als ein Bestandteil des Immissionsschutzes die Bevölkerung vor Luftbelastungen schützen und dazu beitragen, dass Immissionsgrenzwerte eingehalten werden.

2.2 Rechtsgrundlagen

Die Luftqualitätsrichtlinie der EU (Richtlinie 2008/50/EG) (▷ *Europäische Union*), das deutsche Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) (vor allem § 47 BImSchG) und die 39. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Verordnung über Luftqualitätsstandards und Emissionshöchstmengen (BImSchV) sind die wesentlichen rechtlichen Grundlagen der Luftreinhalteplanung in Deutschland.

Luftreinhaltepläne sind bei Überschreiten von Grenzwerten der 39. BImSchV (einschließlich festgelegter Toleranzmargen) in bestimmten Gebieten oder in Ballungsräumen, bei Bedarf grenzüberschreitend (▷ *Kooperation, interkommunale und regionale*), aufzustellen. Immissionsgrenzwerte liegen u. a. für Schwefeldioxid, Stickoxide, Benzol, Kohlenmonoxid, Blei, Fein- und Feinstaub vor (Anlagen 11 und 12 der 39. BImSchV); sie wurden sukzessive verschärft. Fast alle europäischen Mitgliedsstaaten, auch Deutschland, haben Schwierigkeiten mit der Einhaltung der Grenzwerte für Stickstoffdioxid (NO₂), Feinstaub der Partikelgröße PM₁₀ und Feinstaub der Partikelgröße PM_{2,5}. Sie haben daher Fristverlängerungen beantragt, für deren Gewährung ein Luftreinhalteplan eine wesentliche Voraussetzung darstellt (vgl. BMUB 2010).

Die für die Luftreinhalteplanung zuständigen Bundesländer delegieren ihre Zuständigkeit i. d. R. auf Fach-, Mittel- oder Sonderbehörden (Köck/Lehmann 2013: 69). Wo eine Überschreitung von Immissionswerten oder -leitwerten aufgrund vorheriger Untersuchungen (§ 44 BImSchG) zu erwarten ist bzw. festgestellt wird, analysieren die zuständigen Behörden Art und Umfang der

Luftverunreinigungen, für die immissionsschutzrechtliche Vorgaben existieren, und führen Ursachenanalysen und Untersuchungen ihrer Verbreitungsfaktoren durch (vgl. Erbguth/Schlacke 2014: 196 f.).

2.3 Formen, Aufgaben und Inhalte der Pläne

Zwei Formen von Plänen, die in der Praxis zum Teil miteinander kombiniert werden, sollen vorgeorientiertes Agieren und schnelles Reagieren ermöglichen (vgl. Weiland 2014):

Der *Luftreinhalteplan (LRP)* dient der Umweltvorsorge. Über allgemeine Informationen zum betreffenden Gebiet und eine Ursachenanalyse der Luftbelastung hinaus legt er die Maßnahmen fest, die zu einer dauerhaften Verminderung der Luftbelastung führen sollen (§ 27 und Anlage 13 der 39. BImSchV).

- Ein „obligatorischer“ LRP ist immer dann aufzustellen, wenn die in der 39. BImSchV festgelegten Immissionsgrenzwerte einschließlich Toleranzmargen überschritten wurden; bei Überschreitungen durch mehrere Schadstoffe soll ein gemeinsamer LRP aufgestellt werden (§ 47 Abs. 1 BImSchG).
- Ein „fakultativer“ LRP kann aufgestellt werden, wenn Grenzwerte der 39. BImSchV überschritten werden können oder sonstige schädliche Umwelteinwirkungen zu erwarten sind (§ 47 Abs. 3 BImSchG).

Ein *Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen* ist bei Gefahr der Überschreitung von Alarmschwellen für Schwefeldioxid (SO₂) oder NO₂ (Stundenmittelwerte der 39. BImSchV) aufzustellen (§ 28 Abs. 1 der 39. BImSchV). Pläne für kurzfristige Maßnahmen werden in der Praxis meist gemäß der älteren bundesdeutschen Diktion als „Aktionspläne“ bezeichnet und integrierte Pläne als „Luftreinhalte- und Aktionspläne“. Die vorgesehenen Maßnahmen müssen geeignet sein, die Gefahr der Überschreitung der Werte zu verringern oder den Zeitraum der Überschreitung zu verkürzen (§ 47 Abs. 2 BImSchG). Betroffene Bürgerinnen und Bürger haben bei der Überschreitung von Feinstaub-Alarmschwellen Anspruch auf die Aufstellung eines Plans für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen, nicht jedoch darauf, dass in den Plan bestimmte Maßnahmen aufgenommen werden (vgl. Erbguth/Schlacke 2014: 199 f.; Köck/Lehmann 2013: 72). Bei Überschreitung der Immissionsgrenzwerte bleibt es den zuständigen Behörden überlassen, ob sie einen Plan für kurzfristige Maßnahmen erstellen (§ 28 Abs. 1 der 39. BImSchV).

2.4 Maßnahmen zur Verringerung und Vermeidung von Grenzwertüberschreitungen

Die Maßnahmen, mit denen ein integrierter Umweltschutz verfolgt wird, sind gemäß dem Verursacheranteil an den Immissionen unter Beachtung der Verhältnismäßigkeit gegen alle Emittenten zu richten, die zu der nicht zulässigen Luftverunreinigung beitragen (§ 47 Abs. 4 BImSchG). Bei der Festlegung der Maßnahmen haben die Behörden einen planerischen Gestaltungsspielraum; die Unterschreitung der Grenzwerte kann auch erst nach einer gewissen Zeit erreicht werden (Erbguth/Schlacke 2014: 197).

Für die Maßnahmenkonzeption ist von Bedeutung, dass städtische Belastungen anteilig aus dem städtischen Umland, diffusen innerstädtischen Quellen und urbanen Hotspots an verkehrsreichen Straßen und Kreuzungen stammen. Die Belastung durch PM₁₀ stammt z. B. zu über

50 % aus dem Umland, während die NO_2 -Belastung zu 50 % an innerstädtischen Hotspots vor allem durch Straßenverkehr verursacht wird und damit besser kommunal beeinflussbar ist (vgl. Diegmann/Pfäfflin/Wursthorn 2014: 28, 39).

Bei den bis 2012 erstellten Luftreinhalte- und Aktionsplänen beziehen sich 80 % der 2.100 Maßnahmen auf den Kfz-Verkehr und ca. 16 % auf stationäre Quellen. Akteure der Maßnahmen sind zu über 90 % die Kommunen selbst. Die häufigsten Maßnahmen sind (in absteigender Reihenfolge) emissionsarme Antriebsarten im ÖPNV (Öffentlicher Personennahverkehr; \triangleright *Öffentlicher Personenverkehr*) und bei städtischen Fahrzeugen, Verkehrsfluss-Optimierung, Attraktivitätssteigerung von ÖPNV und Fahrradverkehr, Staubminderung bei Baustellen, Bau von Ring-, Ausfall- oder Umgehungsstraßen, Öffentlichkeitsarbeit, Lkw-Durchfahrtsverbot und die Einrichtung von Umweltzonen mit zeitlicher Staffelung. Raum- und umweltplanerische Maßnahmen (\triangleright *Raumplanung*; \triangleright *Umweltplanung*) oder die Aufstellung von Klimaschutz- und Energiekonzepten sind im Rahmen der LRP nur sehr selten vorgesehen (\triangleright *Klimaschutz*; \triangleright *Energiekonzept*) (Diegmann/Pfäfflin/Wursthorn 2014: 80 f.).

3 Lärminderungsplanung

3.1 Ausgangssituation

Lärm ist störender, belästigender oder schädlicher Schall. Die bedeutendste Lärmquelle ist \triangleright *Straßenverkehr*. Wirkungen von Lärm auf menschliche Gesundheit (\triangleright *Gesundheit in der Raumplanung*) und Wohlbefinden reichen von Belästigungen und damit einhergehenden Stressreaktionen, Lernschwierigkeiten und Konzentrationsstörungen bis zu Gesundheitsbeeinträchtigungen wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen oder negativen Auswirkungen auf Haut und Atemwegserkrankungen (WHO 2011). Gesundheitlich relevant sind sowohl kurzzeitige Belastungsspitzen als auch Dauerbelastungen. Schon bei Werten von 40 dB(A) können Schlafstörungen auftreten (WHO 2009). Ab Mittelungspegeln von 60 dB(A) tagsüber steigt das Risiko u. a. für Bluthochdruck und Herzinfarkte stetig an (WHO 2011; vgl. Kohlhuber/Schenk/Weiland 2012: 88).

Die Lärminderungsplanung dient der Regelung von Umgebungslärm und dessen Wirkungen. Der Begriff *Umgebungslärm* geht über schädliche Umwelteinwirkungen nach § 3 Abs. 1 BImSchG hinaus und umfasst neben gesundheitsschädlichen Geräuschen auch belästigende Geräusche im Freien, die durch menschliche Aktivitäten verursacht werden. Gesundheit und Wohlbefinden beeinträchtigender Lärm soll reduziert werden (§ 47b BImSchG; Erbguth/Schlacke 2014: 200).

3.2 Rechtsgrundlagen

Ziel der Regelungen zur Lärminderungsplanung (Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, § 47a-f BImSchG, 34. BImSchV) ist es, belästigenden und gesundheitsschädlichen Umgebungslärm zu verhindern bzw. zu mildern und ruhige Gebiete vor einer Lärmzunahme zu schützen. Der Wohnwert zu schützender Gebiete und gewerbliche Entwicklungsmöglichkeiten sollen erhalten werden. Zuständig sind i. d. R. die Gemeinden oder nach Landesrecht beauftragte Behörden. Abweichende Regelungen gelten für Eisenbahnen des Bundes. Grenzüberschreitende Lärmbelastungen erfordern grenzüberschreitende Kooperationen (\triangleright *Kooperation, grenzüberschreitende*).

3.3 Formen, Aufgaben und Inhalte der Karten und Pläne

Auf den Lärmkarten wird die Lärmsituation mittels der Lärmindizes L_{DEN} und L_{Night} dargestellt (§ 4 der 34. BImSchV). Dies sind berechnete Jahres-Dauerschallpegel (L_{Day} : 6:00 bis 18:00 Uhr; $L_{Evening}$: 18:00 bis 22:00 Uhr; L_{Night} : 22:00 bis 6:00 Uhr). Der logarithmische Lärmindex L_{DEN} wird aus den jeweiligen Anteilen der Lärmindizes errechnet (§ 2 der 34. BImSchV). Die Bereiche mit $L_{DEN} > 55$ dB(A) und $L_{Night} > 50$ dB(A) müssen ausgewiesen werden (§ 4 Abs. 4 der 34. BImSchV). In Ballungsräumen werden alle Hauptlärmquellen und sonstigen relevanten Lärmquellen erfasst. Die Lärmkarten werden getrennt für Straßen-, Schienen-, Flughafen-, Industrie- und Gewerbe- einschließlich Hafenlärm erstellt. Solange keine europaweit einheitlichen Bewertungsverfahren für die Ermittlung der Beurteilungspegel existieren, sind vorläufige Berechnungsverfahren zu verwenden. Deshalb sind europäische Lärmkarten derzeit nicht miteinander vergleichbar.

Die Schallpegel werden in Form von Isophonenbändern dargestellt (Fläche zwischen Linien gleicher Lautstärkepegel entlang einer Schallquelle, § 4 Abs. 4 der 34. BImSchV). Da die Lautstärkepegel mit zunehmender Entfernung von der Quelle abnehmen, können damit unterschiedlich stark belastete Gebiete grafisch dargestellt werden.

Darüber hinaus sollen die Lärmkarten angeben, inwieweit Grenzwerte im Sinne der Umgebungslärmrichtlinie (Art. 3 lit. s der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und die Bekämpfung von Umgebungslärm; einen solchen Grenzwert gibt es in Deutschland bisher nicht) überschritten werden und wie viele Personen, Wohnungen, Schulen, Krankenhäuser oder Flächen in einem Gebiet bestimmten Lärmindizes ausgesetzt sind (Anhang IV der RL 2002/49/EG; § 47c BImSchG; 34. BImSchV; LAI 2011). Die Berechnungsmethoden für den Umgebungslärm der verschiedenen Lärmquellen und zur Berechnung der Zahl lärmbelasteter Menschen sind bis zum Vorliegen einheitlicher europäischer Berechnungsmethoden vorläufiger Natur (UBA 2015).

Die Lärmkarten dienen verschiedenen Zwecken: zur Aufbereitung lärmbezogener Daten für die EU-Kommission, als Grundlage für Aktionspläne und als Informationsquelle für die Öffentlichkeit, wofür laut Umgebungslärmrichtlinie jeweils verschiedene Lärmkarten erforderlich sind; hierfür gibt es in Deutschland bisher keine Vorgaben.

Die Lärmaktionspläne (LAP) waren bis zum 18.07.2013 in den lärmkartierten Gebieten aufzustellen, wenn Lärm-Schwellenwerte überschritten waren. Da diese mangels bundeseinheitlicher Vorgaben durch die Bundesländer festgesetzt werden, differieren sie stark (vgl. Heinrichs/Hintzsche 2011: 8). Zur Vereinheitlichung und Gewährleistung eines besseren Gesundheitsschutzes schlägt das Umweltbundesamt folgende Auslösekriterien für alle Quellen und die Gesamtbelastung für Gebiete mit Wohnnutzung sowie ein zweistufiges Vorgehen vor (UBA 2006):

1. Phase: $L_{DEN} \geq 65$ dB(A) oder $L_{NIGHT} \geq 55$ dB(A),
2. Phase: $L_{DEN} \geq 60$ dB(A) oder $L_{NIGHT} \geq 50$ dB(A).

Die LAP müssen mindestens Angaben zu Lärmquellen und zuständigen Behörden, der Zahl der Lärm ausgesetzten Personen sowie zu Problemen und verbesserungsbedürftigen Situationen enthalten. Darüber hinaus sind die Protokolle öffentlicher Anhörungen beizufügen. Die langfristige Strategie zu Lärminderung und -schutz ist ebenso anzugeben wie die realisierten und geplanten Lärminderungsmaßnahmen. Nach Anhang V, VI der RL 2002/49/EG sollen in den LAP auch

verfügbare Informationen zu Kosten-Nutzen-Erwägungen sowie die geplanten Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Aktionsplans angegeben werden. Anders als bei der LRP können wegen des Fehlens europäischer oder nationaler Grenzwerte keine Ansprüche auf die Erstellung eines LAP geltend gemacht werden. Subjektive Rechte der Bürgerinnen und Bürger gibt es nur in Bezug auf die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Lärminderungsplanung (vgl. Erbguth/Schlacke 2014: 201 f.).

Das Aufstellungsverfahren der LAP ist im BImSchG nur in einigen Grundzügen geregelt; nach der Aufstellung sind die LAP alle fünf Jahre und ggf. situationsbezogen zu überprüfen (vgl. Blaschke 2010: 345).

3.4 Maßnahmen zur Lärmvermeidung und minderung

Die Rechtsgrundlagen der Maßnahmen sind unkonkret (vgl. Anhang V der RL 2002/49/EG; § 47d BImSchG); die Festlegung der Maßnahmen liegt weitgehend im Ermessen der zuständigen Behörden (§ 47d Abs. 1 BImSchG).

In einer bundesweiten Umfrage haben rund 400 Gemeinden insgesamt 1.340 Maßnahmen genannt, die zu 70 % auf den Verkehrsbereich und zu etwa 25 % auf Schallschutzmaßnahmen entfielen, von denen die Mehrheit bereits in Realisierung sei. Die meisten Maßnahmen betreffen Geschwindigkeitssenkungen im Straßenverkehr, die Erneuerung von Fahrbahnbelägen und passiven Schallschutz. Raum- und umweltplanerische Maßnahmen oder Alternativen mit geringerer Lärmentwicklung sind kaum vorgesehen (vgl. Heinrichs/Hintzsche 2011: 232 ff.).

4 Gemeinsame Verfahrensaspekte beider Umweltfachplanungen

4.1 Behördeninterne Kooperation, Verhältnis zu anderen Planungen

LRP und LAP sind Querschnittsplanungen, da sie unterschiedliche Verwaltungsträger und Behörden betreffen und ein kooperatives Vorgehen erfordern. Da es für die LRP verbindliche Grenzwerte gibt, hat sie in der Praxis einen höheren Stellenwert und ist leichter durchsetzbar als die LAP. Für beide Planungen ist die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und der Öffentlichkeit erforderlich bzw. vorteilhaft (> *Kooperative Planung*): (1) zur Nutzung von Synergieeffekten, (2) zur Umsetzung der Maßnahmen, (3) wegen der bei Querschnittsplanungen üblichen Splittung der Verwaltungszuständigkeiten, (4) wegen i. d. R. begrenzter Haushaltsmittel (vgl. Heinrichs/Hintzsche 2011: 235; LAI 2012: 10 f.). Folgende Kooperationen sind erforderlich bzw. zweckmäßig (vgl. Weiland 2014):

- Die Ziele der Raumordnung sind bei der Aufstellung von LRP und LAP zu beachten; die Grundsätze und sonstigen Erfordernisse der Raumordnung sind zu berücksichtigen; insofern haben die für LRP und LAP zuständigen Behörden mit den betreffenden Behörden zu kooperieren (vgl. Erbguth/Schlacke 2014: 201; > *Ziele, Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung*).

- Besonders enge Bezüge bestehen zwischen Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung selbst. Da beide die Qualität des Wohnumfeldes beeinflussen, wird eine kombinierte Aufstellung und Umsetzung von LRP und LAP empfohlen (vgl. Heinrichs/Hintzsche 2011).
- Da der Kfz-Verkehr (▷ *Motorisierter Individualverkehr*) zumindest in den Innenstädten die Hauptquelle für Lärm- und Luftbelastungen darstellt und die meisten Maßnahmen verkehrsbezogen sind, ist eine Zusammenarbeit mit der Verkehrs(entwicklungs)planung (▷ *Verkehrsplanung*) für den Erfolg von Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung unabdingbar (vgl. Heinrichs/Hintzsche 2011).
- Da die ▷ *Stadtentwicklung* und die ▷ *Stadtentwicklungsplanung* die städtische Luft- und Lärmsituation beeinflussen, sind auch hier Kooperationen naheliegend.
- Die ▷ *Bauleitplanung* ist verpflichtet, Belange des Umweltschutzes und Darstellungen u. a. der immissionsschutzrechtlichen Pläne in der ▷ *Abwägung* zu berücksichtigen. Für LRP und LAP ist es deshalb vorteilhaft, wenn die für sie zuständigen Behörden als Träger öffentlicher Belange frühzeitig in die Bauleitplanung einbezogen werden (vgl. Scheidler 2012). Umgekehrt sollten andere Behörden frühzeitig in Aufstellungs- und Änderungsverfahren von LRP und LAP einbezogen werden.
- Die Bebauungsplanung (▷ *Bebauungsplan*) kann nicht nur durch die geschickte Zuordnung oder Trennung von Nutzungen, sondern z. B. auch durch Art und Maß der baulichen Nutzung, die Bauweise und die überbaubaren Grundstücksflächen sowie Vorgaben zu Gebäudeheizungen auf die Luft- und Lärmsituation in der Gemeinde Einfluss nehmen (vgl. LAI 2012: 11).
- Strategische Umweltprüfung (SUP): Für „fakultative“ LRP sowie für selbstständige Pläne für kurzfristige Maßnahmen und für Lärmkarten besteht keine Prüfpflicht (▷ *Umweltprüfung*). Für obligatorische selbstständige und integrierte LRP ist dann eine SUP durchzuführen, wenn sie
 - (1) eine Verträglichkeitsprüfung nach der FFH-Richtlinie der EU erfordern (▷ *FFH-Verträglichkeitsprüfung*; § 14c UVPG),
 - (2) einen Rahmen setzen für ein UVP- oder Vorprüfungspflichtiges Vorhaben (§ 14b Abs. 1 Nr. 2 des Gesetzes über die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVPG) i. V. m. Anlage 3 Nr. 2 UVPG),
 - (3) einen Rahmen setzen für andere Vorhaben, die zwar keiner UVP oder UVP-Vorprüfung bedürfen, weil sie unterhalb der gesetzlichen Schwellenwerte liegen, die jedoch voraussichtlich erhebliche Umweltauswirkungen haben (§ 14 Abs. 2 UVPG; vgl. Bunge 2007: 104).

Bisher besteht in der Praxis oft Rechtsunsicherheit, in welchen Fällen SUPen durchzuführen sind. Es ist zu vermuten, dass in Bezug auf Umweltprüfungen der LRP ein Praxisdefizit besteht. Als Gründe für die Nicht-Durchführung einer SUP wurden in einer empirischen Untersuchung z. B. der knappe Zeitraum zur Planaufstellung sowie die Ansicht genannt, dass bei einem Umweltplan wie LRP oder LAP per se keine negativen Umweltauswirkungen auftreten könnten (vgl. Weiland 2009: 42). Letztlich kann die Frage, ob für einen LRP oder LAP eine SUP durchzuführen ist, nur in einem mehrstufigen Prozess entschieden werden (Bunge 2007: 108 f.).

4.2 Zur Umsetzung der Maßnahmen

Die Möglichkeiten der für Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung zuständigen Behörden zur Maßnahmenumsetzung unterliegen engen Grenzen: In LRP und LAP vorgesehene ordnungsrechtliche Maßnahmen können nur durch die jeweils zuständigen Verwaltungen mittels des jeweiligen Fachrechts umgesetzt werden; planungsrechtliche Festlegungen unterliegen der Abwägung. Eine Analyse des Grades der Umsetzung ergibt bei LRP und LAP ein gleichermaßen ernüchterndes Bild. In der LRP waren zum Stichtag 30.11.2012 genau 0,3 % der Maßnahmen abgeschlossen und 32,7 % der Maßnahmen befanden sich in der Durchführung (Diegmann/Pfäfflin/Wursthorn 2014: 76). In der LAP hatten von 190 befragten Gemeinden im Oktober 2010 nur 2,6 % die Umsetzung von Maßnahmen größtenteils abgeschlossen und 43,7 % mit der Umsetzung begonnen (Heinrichs/Kumsteller/Rath et al. 2011: 40). Somit besteht bei beiden Planungen bezüglich der Maßnahmen-durchführung erheblicher Handlungsbedarf.

4.3 Öffentlichkeitsbeteiligung

In Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung ist eine mehrstufige *Öffentlichkeitsbeteiligung* vorgesehen (s. Tab. 1), wobei die Vorgaben für die LAP konkreter sind und einem neueren Managementansatz entsprechen (vgl. Blaschke 2010: 350). Wenn für einen LRP eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine SUP durchzuführen ist, erfolgt die Öffentlichkeitsbeteiligung nach dem UVPG (§ 47 Abs. 5a BImSchG).

Tabelle 1: Öffentlichkeitsbeteiligung in Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung

	Luftreinhalteplanung (§ 46a BImSchG; § 47 Abs. 5, 5a, 5b BImSchG; § 30 Abs. 5 und Anlage 14 der 34. BImSchV)	Lärminderungsplanung (§ 47d Abs. 3 BImSchG; Art. 4 Abs. 2, Art. 8 Abs. 7 und Art. 9 der RL 2002/49/EG; § 7 der 34. BImSchV)
Information, Unterrichtung	<p>Bei Überschreitung der gesetzlichen Informations- oder Alarmschwellen:</p> <ul style="list-style-type: none"> - LRP und wesentliche Änderungen sind öffentlich bekannt zu machen (z. B. Amtsblatt, auch elektronisch) - Zugänglichmachen von Informationen über Pläne für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen 	<p>Lärmkarten und LAP sind der Öffentlichkeit zugänglich zu machen und zu verteilen; keine konkreten Vorgaben zu Publikationsorganen</p>

	Luftreinhalteplanung (§ 46a BImSchG; § 47 Abs. 5, 5a, 5b BImSchG; § 30 Abs. 5 und Anlage 14 der 34. BImSchV)	Lärminderungsplanung (§ 47d Abs. 3 BImSchG; Art. 4 Abs. 2, Art. 8 Abs. 7 und Art. 9 der RL 2002/49/EG; § 7 der 34. BImSchV)
Beteiligung	Bei Aufstellung und Änderung der LRP: <ul style="list-style-type: none"> - ein Monat Einsicht in Planentwurf - Möglichkeit zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen bis zwei Wochen nach Auslegungsende - Fristgemäße Stellungnahmen der Öffentlichkeit sind bei Entscheidungen über den Plan durch die Behörde zu berücksichtigen 	Bei Aufstellung und Änderung des LAP und dessen Überprüfung: <ul style="list-style-type: none"> - Anhörung und Gelegenheit zur Mitwirkung - Berücksichtigung der Ergebnisse der Mitwirkung bei Entscheidungen über den Plan - Information der Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen

Quelle: Weiland 2014: 151; bearbeitet

5 Fazit und Ausblick

Zur Verringerung der Luftbelastung sind weitere Bemühungen erforderlich, die direkt bei wesentlichen Emittenten wie den Kraftfahrzeugen ansetzen und diffuse Quellen stärker adressieren. Über die vor allem auf lokaler Ebene wirkende Luftreinhalteplanung hinaus bedarf es einer vorbereitenden politischen Planung (▷ *Strategische Planung*), wie sie in der EU mit der „Thematischen Strategie zur Luftreinhaltung“ (EC 2005) vorhanden ist (vgl. Köck/Lehmann 2013: 69). Die in den LRP und den Plänen für kurzfristige Maßnahmen vorgesehenen Maßnahmen erfordern außerdem eine zügigere Umsetzung.

Da die Ermächtigung zum Erlass von Rechtsverordnungen zur Konkretisierung der Lärminderungsplanung (§ 47f BImSchG) bisher nur teilweise wahrgenommen wurde (durch Erlass der 34. BImSchV für die Lärmkartierung), besteht in der Praxis Rechtsunsicherheit. Insbesondere das Fehlen von Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen im LAP führt zur diesbezüglichen Zurückhaltung. Bislang bleibt die Lärminderungsplanung in Deutschland hinter europäischen Anforderungen zurück.

Der Versuch der EU, die Regelungen im Lärmschutz europaweit zu vereinheitlichen, stößt in Deutschland auf tradierte Vorgehens- und Berechnungsweisen. Eine europäische Vereinheitlichung ist zwar zu begrüßen, bleibt aber unzulänglich, da – anders als im Luftqualitätsrecht – keine europäischen Lärmgrenzwerte vorgegeben werden. Zwischen dem ordnungsrechtlichen

Regelungsmodell und dem europäischen Managementmodell besteht eine Diskrepanz. Die Umgebungslärmrichtlinie gibt für die Lärminderungsplanung – außer Vorgaben zur Ermittlung des Umgebungslärms – keine materiellen Standards vor. Ob aus den Kartierungsergebnissen Konsequenzen gezogen werden, bleibt den Mitgliedsstaaten überlassen. Mit diesem Managementkonzept will die EU lediglich den Prozess der Lärminderung anstoßen, damit die Mitgliedsstaaten auf dem Gebiet der Lärminderung selbst aktiv werden.

Insgesamt stellt sich die Frage der Optimierung von Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung. Denn einerseits ist die Notwendigkeit einer Verbesserung der Luftqualität und der Lärminderung aus gesundheitlichen, ökonomischen und ökologischen Gründen offensichtlich. Andererseits besteht Forschungsbedarf hinsichtlich der effizientesten und weithin akzeptierten Mittel. Zumindest sind engere Kooperationen zwischen LRP und LAP und mit anderen Planungen sowie eine kombinierte Aufstellung und gemeinsame Umsetzung von LRP und LAP empfehlenswert.

Literatur

- Blaschke, U. (2010): Lärminderungsplanung: Der Schutz vor Umgebungslärm durch Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung. Dissertation an der Universität Würzburg. Berlin. = Schriften zum Umweltrecht 168.
- BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2010): Neue EU-Luftqualitätsrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt: Erstmals Regelung für die besonders gesundheitsschädlichen kleineren Feinstäube. <http://www.bmub.bund.de/presse/pressemitteilungen/pm/artikel/neue-eu-luftqualitaetsrichtlinie-in-deutsches-recht-umgesetzt/> (06.05.2016).
- Bunge, T. (2007): Pflicht zur Strategischen Umweltprüfung bei Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen. In: UVP-Report 21 (1/2), 103-109.
- Diegmann, V.; Pfäfflin, F.; Wursthorn, H. (2014): Bestandsaufnahme und Wirksamkeit von Maßnahmen der Luftreinhaltung. http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/texte_26_2014_komplett_23.5.2014_0.pdf (06.05.2016).
- EC – Commission of the European Communities (ed.) (2005): Communication from the commission to the council and the European parliament: Thematic strategy on air pollution. Brussels.
- Erbguth, W.; Schlacke, S. (2014): Umweltrecht. Baden-Baden.
- Heinrichs, E.; Hintzsche, M. (2011): Lärmbilanz – Lärmaktionsplanung in Deutschland. In: Lärmbekämpfung – Zeitschrift für Akustik, Schallschutz und Schwingungstechnik 6 (6), 230-236.
- Heinrichs, E.; Kumsteller, F.; Rath, S.; Conrad, M.; Schweigerdt, S. (2011): Lärmbilanz 2010: Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG. <http://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/461/publikationen/4203.pdf> (06.05.2016).
- Köck, W.; Lehmann, K. (2013): Die Entwicklung des Luftqualitätsrechts. In: Zeitschrift für Umweltrecht (2), 67-75.

- Kohlhuber, M.; Schenk, T.; Weiland, U. (2012): Verkehrsbezogene Luftschadstoffe und Lärm. In: Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit: Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern, 87-98.
- LAI – Bund-Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (Hrsg.) (2011): Hinweise zur Lärmkartierung einschließlich Beratungsunterlage und Beschluss zu TOP 13.1 der 121. Sitzung der Bund-Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz am 2. und 3. März 2011 in Stuttgart. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/pdfs/LAI-Hinweise_Kartierung.pdf (06.05.2016).
- LAI – Bund-Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (Hrsg.) (2012): LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung. <http://www.lai-immissionsschutz.de/servlet/is/20170/LAI-Hinweise.pdf?command=downloadContent&filename=LAI-Hinweise.pdf> (06.05.2016).
- Scheidler, A. (2012): Die Bedeutung von Plänen des Immissionsschutzrechts für die gemeindliche Bauleitplanung als Umweltplanung. In: Immissionsschutz 17 (3), 132-137.
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2006): Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm – Auslösekriterien für die Lärmaktionsplanung. https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/pdfs/UBA_Kriterien_ULR.pdf (06.05.2016).
- UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015): Lärmkarten. <http://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/umgebungslaermrichtlinie/laermkarten> (06.05.2016).
- Weiland, U. (2009): SUP – Wo stehen wir sieben Jahre nach der Richtlinie? In: UVP-Report 23 (1/2), 39-46.
- Weiland, U. (2014): Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung im Spiegel der Praxis. UVP-Report 28 (3+4): 143-154.
- WHO – World Health Organization (ed.) (2009): Night noise guidelines for Europe. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf (06.05.2016).
- WHO – World Health Organization (ed.) (2011): Burden of disease from environmental noise: Quantification of healthy life years lost in Europe. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf (06.05.2016).
- WHO – World Health Organization (ed.) (2013): Review of evidence on health aspects of air pollution – REVIHAAP Project. Technical Report. http://www.euro.who.int/__data/assets/pdf_file/0004/193108/REVIHAAP-Final-technical-report-final-version.pdf?ua=1 (06.05.2016).

Weiterführende Literatur

- Heinrichs, E.; Kemmather, D.; Bock, A. (2012): Ruhige Gebiete in der Lärmaktionsplanung. In: Lärm-bekämpfung – Zeitschrift für Akustik, Schallschutz und Schwingungstechnik 6 (3), 115-125.
- Morfeld, P.; Groneberg, D. A.; Spallek, M. (2014): Wirksamkeit von Umweltzonen in der ersten Stufe: Analyse der Feinstaubkonzentrationsänderungen (PM₁₀) in 19 deutschen Städten. In: Pneumologie (8), 173-186.

Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung

Schmidt, F. (2015): Der gebietsbezogene Lärmschutz nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz im Vergleich zur Luftreinhalteplanung. Rechtliche Rahmenbedingungen und Entwicklungsperspektiven. Dissertation an der Universität Kassel. Kassel. = FORUM Wirtschaftsrecht Band 20.

Wu, M. (2013): Öffentlichkeitsbeteiligung an umweltrechtlichen Fachplanungen. Baden-Baden.

Bearbeitungsstand: 04/2017