

TENOR

TECHNOLOGIES OF **NOISE** REDUCTION

MODELLE ZUR GESTALTUNG DER
TRANSFORMATIONSPROZESSE IN KOMMUNEN



Förderinstrumente, Förderprogramme und rechtlicher Rahmen am Schnittpunkt von
Lärmschutz- und Klimaschutzmaßnahmen

Prof. Dr. Brigitte Schulte-Fortkamp, Prof. Dipl.-Ing. Klaus Zillich, Dipl.-Ing. Wolfgang Engel, Dr. Daniel Nitsch

Impressum

HERAUSGEBER

Deutsche Gesellschaft für Akustik e.V. (DEGA)
Arbeitsring Lärm der DEGA (ALD)
Voltastraße 5, Gebäude 10-6, 13355 Berlin
Tel.: 030 / 340 60 38 02
E-Mail: ald@ald-laerm.de
www.ald-laerm.de

REDAKTION

Prof. Dr. Brigitte Schulte-Fortkamp
Prof. Dipl.-Ing. Klaus Zillich
Dipl.-Ing. Wolfgang Engel
Dr. Daniel Nitsch

AUTOR

Dr. Daniel Nitsch

GRAFISCHE GESTALTUNG

Lena Kohlhof

GEFÖRDERT VON

Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit
Umweltbundesamt

TENOR

TECHNOLOGIES OF **NOISE** REDUCTION

MODELLE ZUR GESTALTUNG DER
TRANSFORMATIONSPROZESSE IN KOMMUNEN

Inhalt

01	EINLEITUNG.....	5
02	DIE EU-UMGEBUNGSLÄRMRICHTLINIE (2002/49/EG) UND DEREN UMSETZUNG	7
2.1	Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der Lärmaktionsplanung	
2.2	Ein Beispiel für Bürgerbeteiligung: Das Modellprojekt „Mach´ s leiser“ in Leipzig	
2.3	EU-Anforderungen und ihre Bedeutung für den Lärmschutz	
2.4	Auszug aus der ExWoSt-Studie „Lärmrelevanz und EU-Anforderungen“	
2.5	Soundscape-Forschung und Lärmwirkungen	
03	DAS BEISPIEL DER LÄRMAKTIONSPLANUNG IN BERLIN.....	22
3.1	Ein Beispiel für einen anderen Umgang mit Fluglärm	
04	EMPFEHLUNGEN AUS DEM SRU-SONDERGUTACHTEN „FLUGLÄRM REDUZIEREN“ ...	30
4.1	Die NORAH Kinderstudie	
05	ÜBERSICHT ÜBER DIE FÖRDERPROGRAMME.....	36
5.1	Umweltentlastungsprogramm (UEP) II im Rahmen von EU-Strukturförderungsprogrammen	
5.2	Das ExWoSt-Programm beim Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung	
5.3	Energie und Klimaschutz im Rahmen des ExWoSt-Programms	
06	INSTRUMENTE UND METHODEN AUS DEM KONTEXT VON STADTUMBAU UND „SOZIALE STADT“-PROGRAMM	45
6.1	Das Quartiersmanagement als Umsetzungsinstrument	
6.2	Bürgerbeteiligungsinstrumente aus dem Quartiersmanagement	
6.3	Das Beispiel „10 Häuser 10 Ideen Soft Sound Climate Envelopes“	
6.4	Das Sozialkapital als Ressource für sozialen Zusammenhalt und Bürgerbeteiligung	
07	FAZIT	60
	ABBILDUNGSVERZEICHNIS	63
	LITERATURVERZEICHNIS	65



▶ 01

EINLEITUNG

Im Projekt TENOR (Technologies of Noise Reduction) soll es um Modelle zur Gestaltung der Transformationsprozesse in Kommunen unter Einbeziehung und Beteiligung der Bürger gehen, insbesondere im Kontext von großen Infrastrukturprojekten, wie z.B. dem Flughafen BER. Ein Schwerpunkt soll in der Verbindung von Lärmschutzmaßnahmen und innovativen Klimaschutzmaßnahmen liegen, sowie in architektonischen Modellprojekten für Niedrigenergiehäuser auf kommunaler Ebene. Dieser Projektbericht soll zunächst in einem ersten Schritt die vorhandenen Förderprogramme und -instrumente im Bereich des Lärmschutzes und des Klimaschutzes darstellen. Zunächst wird der rechtliche Rahmen für den Lärmschutz erläutert. Danach geht es um die Bürgerbeteiligung innerhalb der Lärmaktionsplanung und um mögliche Erweiterungen

der Kriterien für die Lärmforschung im Rahmen von neuen EU-Anforderungen der EU-Umgebungslärmrichtlinie von 2002. Nach dem Beispiel der Lärmaktionsplanung in Berlin werden dann die Förderinstrumente im Rahmen des ExWoSt-Forschungsprogramms („Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ des Bundesbauministeriums) dargestellt, sowie ein neues Finanzierungs- und Investitionsinstrument im Städtebau. Instrumente und Methoden der Bürgerbeteiligung aus dem „Sozialen Stadt-Programm“ und dem Quartiersmanagementprogramm werden dann mit dem Fokus auf ihre Übertragbarkeit auf Lärmschutzprogramme unter die Lupe genommen und diskutiert. Den zentralen Kontext und rechtlichen Rahmen für Lärmschutzmaßnahmen stellt die EU-Umgebungslärmrichtlinie dar.



▶ 02

DIE EU-UMGEBUNGSLÄMRICHTLINIE (2002/49/EG) UND DEREN UMSETZUNG

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie von 2002 fordert von den Mitgliedsländern die Erstellung von strategischen Lärmkarten und Lärmaktionsplänen. Strategische Lärmkarten sind Karten zur Bewertung der Lärmbelastung in einem Gebiet. Ein Aktionsplan ist ein „Plan zur Regelung von Lärmproblemen und von Lärmwirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung“.¹

1) Die Erstellung von strategischen Lärmkarten erfolgt in zwei Stufen. In einer ersten Stufe sollten bis zum 30. Juni 2007 z.B. Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern, sowie Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr lärmkartiert werden, um die Belastung durch den Umgebungslärm zu ermitteln. In einer zweiten Stufe bis zum 30. Juni 2012 sollten u.a. für Ballungsräume mit mehr als 100.000 Ein-

¹ Vgl. Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, S. L 189/142

wohnern und Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von mehr als drei Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr Lärmkarten erstellt werden. Nach der ersten Kartierung ist alle fünf Jahre eine Dokumentation der Geräuschbelastung in Lärmkarten und somit eine Aktualisierung dieser durchzuführen.

2) Die Erstellung von Lärmaktionsplänen, in denen nach der Lärmkartierung die dokumentierten Lärmprobleme angegangen werden sollen, sollten für die erste Stufe bis zum 18. Juli 2008 und für die zweite Stufe bis zum 18. Juli 2013 erfolgen. Auch hier ist alle fünf Jahre eine Überprüfung und falls erforderlich eine Überarbeitung vorgesehen.

Eine Studie des Umweltbundesamtes (UBA) zur Lärmbilanz 2010² legte folgende Zwischenbilanz zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie vor. Das Umweltbundesamt (UBA) empfiehlt für diese Lärmaktionsplanung folgende Handlungsziele:

- die Erstellung eines LAP ab einem Lärmbelastungspegel von 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts;
- mittelfristig eine Minderung von erheblicher Belästigung auf L_{DEN} 60 dB(A), L_{Night} 50 dB(A) und
- langfristig die Vermeidung von erheblicher Belästigung oberhalb L_{DEN} 55 dB(A); L_{Night} 45 dB(A)

Zum Stichtag 1.1.2010 lagen zwar aus 3.723 Kommunen Meldungen zur Lärmkartierung vor, aber die 657 Lärmaktionspläne, die bisher erst vorliegen, deckten nur 1/5 aller lärmkartierten Gemeinden ab (und 1/10 aller 11.350 Gemeinden insgesamt). In den meisten Bundesländern sind die Gemeinden für die Lärmkartierung zuständig (nur in Bayern und Baden-Württemberg sind es die Regierungsbezirke), aber die Bundesländer unterstützen die Gemeinden bei der Lärmkartierung. Es gibt thematisch eine Dominanz der Straßenverkehrslärmkartierung. Dies entspricht auch der gefühlten Relevanz der Lärmarten: 55% der Bevölkerung fühlt sich von Straßenverkehrslärm belästigt, 29 % von Fluglärm und 22% von Schienenlärm.³ Die relativ geringe Betroffenenzahl von Fluglärm bei der Kartierung, bezogen auf $L_{\text{DEN}} > 55$ (0,9%), macht deutlich, dass das Kriterium eines Mittelungspegels nicht die Belastungswirkung abbildet, d.h. bei einer niedrigeren Schwelle kämen möglicherweise mehr Betroffene in den Blick.

Es gibt zudem unterschiedliche Anteile an den gemeldeten Lärmaktionsplänen je nach Bundesländern (besonders viele sind es in NRW; Rheinland-Pfalz, Schleswig-Holstein, Hessen). Verschiedene Bundesländer haben verschiedene (Auslöse-) Werte für Lärmaktionsplanung vorgelegt: in NRW z.B. bei 70/60 dB(A). Die geplanten Maßnahmen konzentrierten sich vor allem auf den Bereich Verkehr (zu 65%), dahinter folgen Schallschutzwände (18%) und Schallschutzfenster (12%). Folgende Probleme bei der Umsetzung wurden von den Gemeinden benannt:

2 UBA-Texte 78/2011: Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für Lärmminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG

3 UBA 2014, S. 4

Der Zeitrahmen von einem Jahr zwischen der Lärmkartierung und der Vorlage einer Lärmaktionsplanung sei zu kurz und eine längere Frist für die Aktionsplanung sei nötig. Zwei Drittel der Gemeinden halten die Unterstützung durch die Straßenverkehrsbehörden für nicht ausreichend. Nur ein Viertel der befragten (154) Gemeinden hält die Bindungswirkung eines Lärmaktionsplans für ausreichend, die Hälfte für wenig oder überhaupt nicht.⁴

Die Wirksamkeit der Lärmaktionsplanung hinsichtlich der Senkung der Lärmbelastung wird von zwei Drittel der Gemeinden als gering eingestuft.

Die positiven Folgen liegen vor allem in der Stärkung des Problembewusstseins für das Thema Lärm und der Verpflichtung zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans mit konkreten Fristen. Als wichtiger Erfolg ist die Absenkung der Auslöseschwellen für die Lärmsanierung zu verzeichnen.

Negativ sei jedoch der hohe Aufwand für die Kommunen und die mangelnde finanzielle Unterstützung. Es fehle oft die Zuständigkeit der Gemeinden für die eigentlichen Hauptlärmquellen. Zudem fehlten verbindliche Auslösekriterien für die Aktionsplanung und die Bearbeitungsfristen seien zu knapp. Die unterschiedlichen Berechnungsverfahren auf europäischer und nationaler Ebene stellten ein Problem dar. Der Veränderungsbedarf bestehe bei der finanziellen und personellen Unterstützung der Gemeinden, der Vereinheitlichung der Berechnungsverfahren und der Auslösekriterien, der

höheren Verbindlichkeit der Planung und es müsse bessere Eingriffsmöglichkeiten für die Gemeinden geben.⁵

Die vorhandenen Lärmkarten bieten in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage für eine umfassende Maßnahmenplanung: Dies betrifft die Kriterien für die Kartierungspflicht, die Vorgaben für eine Verortung der Betroffenen, die Schwellen für die Darstellung der Lärmbelastung, die Qualität der Eingangsdaten und die Einzelbetrachtung der Lärmquellen. Innerörtliche Straßen mit hohem Immissionspegel bleiben unberücksichtigt. Wesentlich mehr Menschen fühlen sich durch Lärm belastigt, als durch die erste Stufe der Lärmkartierung erfasst wurden.⁶ Nur ein geringer Teil der lärmkartierten Gemeinden ist bis in die Maßnahmenumsetzung gelangt (nur 400 Gemeinden haben bisher überhaupt konkrete Maßnahmen vorgelegt).⁷ Die meisten Lärmaktionspläne haben zudem nur wenige Auswirkungen auf gemeindeübergreifende Lärmquellen wie Flughäfen.⁸

4 Vgl. S. 52/53
5 Vgl. ebd., S.56

6 Vgl. ebd., S.60
7 Vgl. ebd., S.62
8 Vgl. ebd., S.64

2.1

DIE BÜRGERBETEILIGUNG IM RAHMEN DER LÄRMAKTIONSPLANUNG

Häufigster Bestandteil der Lärmaktionspläne war die Beteiligung und Information der Öffentlichkeit und die öffentliche Diskussion in Ausschüssen. Hier könnten ggf. Defizite hinsichtlich der Öffentlichkeitsarbeit vorliegen. Denn öffentliche Ausschusssitzungen z.B. werden zumeist ohnehin nur von einem bereits interessierten Publikum besucht.

Ein Teil der Gemeinden hat nach Bekanntmachung der Aufstellung des Aktionsplans, einer öffentlichen Auslegung oder Diskussion in den Ausschüssen über den Aktionsplan entschieden. Eine breitere Form der Öffentlichkeitsbeteiligung waren moderierte themenbezogene Arbeitsgruppen, die über mehrere Monate Vorschläge einbringen konnten, die dann anschließend bewertet und zur Entscheidung gestellt wurden. In Hamburg gab es eine zweistufige Vorgehensweise, bei der gemeinsam mit den Verbänden und zuständigen Fachbehörden Vorschläge für den strategischen Aktionsplan erarbeitet wurden. In einem zweiten Schritt wurden auf bezirklicher Ebene, über mehrere Jahre in öffentlichen Veranstaltungen, die Ergebnisse der Lärmkartierung vorgestellt und Vorschläge zur Lärminderung erarbeitet.⁹ Verschiedene Städte nutzten auch das Internet, um die Öffentlichkeit zu beteiligen, so in Essen, wo in einer ersten Phase die Bürger Lärmprobleme nennen und Vorschläge für ihr Wohnumfeld machen konnten.

9 Vgl. "Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG über Umgebungslärm (2010), S. 13. Hrsg: Ad hoc-Arbeitskreis „Vollzugserfahrungen mit der Lärminderungsplanung“ des LAI-Ausschusses „Physikalische Einwirkungen“.

2.2

EIN BEISPIEL FÜR BÜRGERBETEILIGUNG: „MACH'S LEISER - MITWIRKEN BEI DER LÄRMAKTIONSPLANUNG IN LEIPZIG“

Bei einem Modellprojekt zur Bürgerbeteiligung in Leipzig wurden insgesamt 21 Akteure in einen Projektbeirat eingebunden.¹⁰ Bei dem zweijährigen Modellprojekt „Mach's leiser - Mitwirken bei der Lärmaktionsplanung in Leipzig“ wurde nicht nur auf die berechneten Immissionspegel der Lärmkartierung aufgebaut, sondern auf der subjektiven Wahrnehmung der Bevölkerung. Kern des Projekts war die Durchführung eines Workshop-Verfahrens in Anlehnung an die Methode der Planungszelle.¹¹

„Ziel des Projekts war es, die von den Bürger/innen erarbeiteten Maßnahmen zur Umsetzung zu führen und dafür Partner in der Bürgerschaft, Politik und Verwaltung zu gewinnen. Daher wurden die wichtigsten Handlungsträger frühzeitig in einem Projektbeirat beteiligt. Hier wurden die

10 Die 21 Akteure waren: Bürgerverein Gohlis e.V., Bürgerverein Möckern-Wahren e.V., Deutsche Bahn, DMB Mieterverein Leipzig e.V., Grüne Liga e.V., Haus & Grund Leipzig e.V., HVS Handelsverband Sachsen e.V., Leipziger Verkehrsbetriebe (LVB), Leipziger Wohnungs- und Baugesellschaft (LWB), Sächsisches Landesamt für Umwelt, Landwirtschaft und Geologie, Stadt Leipzig – Amt für Stadterneuerung und Wohnungsbauförderung (ASW), Stadt Leipzig – Amt für Umweltschutz, Stadt Leipzig – Stadtplanungsamt, Stadt Leipzig – Verkehrs- und Tiefbauamt, Stadtratsfraktionen von CDU, DIE LINKE, SPD, Bündnis 90/Die Grünen, Bürgerfraktion, Umweltbundesamt, Vereinigte Leipziger Wohnungsgenossenschaft eG (VLW), vgl. UBA-Texte 23/2013: Lärminderung durch Bürgerbeteiligung. Das Modellprojekt „Mach's leiser-Mitwirken bei der Lärmaktionsplanung in Leipzig, S.5.

11 Eine Planungszelle ist ein in den 70er Jahren von P.Dienel entwickeltes Beteiligungsverfahren zur Verbesserung von Planungsverfahren, bei der eine Gruppe nach dem Zufallsprinzip ausgewählter Personen (die dafür von der Arbeit freigestellt werden) in Untergruppen Lösungsvorschläge für ein Planungsproblem erarbeiten, deren Ergebnisse dann in ein Bürgergutachten einfließen.

2.2

Vorgehensweise und die Ergebnisse des Projektes kontinuierlich besprochen“.¹²

Für die Beteiligung der Bevölkerung wurden zwei Zielgruppen einbezogen:

- ein repräsentativer Querschnitt von Bürger/innen aus allen Ortsteilen des Projektgebietes
- bereits engagierte Bürger/innen und Vertreter/innen von Initiativen und Vereinen

Dafür erfolgte eine Zufallsauswahl von Adressen aus dem Einwohnermelderegister, die dann angeschrieben wurden. Die Beteiligung erfolgte in vier Stufen:

- 1) Teilnahme an einer schriftlichen Befragung zur Lärmsituation.
- 2) Einladung zu einer öffentlichen Veranstaltung, bei der Ergebnisse der Befragung vorgestellt wurden.
- 3) Diese Teilnehmer/innen wiederum wurden zu vertiefenden Workshops eingeladen, auf denen mit Hilfe des Projektträgers ein Maßnahmenkatalog erarbeitet wurde.
- 4) Mitwirkung bei der Umsetzung der Maßnahmen

Dieses Verfahren erinnert an die Beteiligungsmethoden im Rahmen des „Soziale Stadt“-Programms, des Quartiersmanagements, bei dem ebenfalls eine per Zufallsauswahl angeschriebene Zahl von Bürger/innen einerseits und Vertreter/innen von

Stadtteilinitiativen für die Zusammensetzung der Quartiersfondsjurys ausgewählt wurden, um eine möglichst repräsentative Mischung zu erhalten.

Eine Besonderheit des Projekts war, dass der Projektträger, ein unabhängiger Umweltverein, zwar ein Bürgermitwirkungsverfahren erproben, aber die Maßnahmen nicht selbst umsetzen konnte. Andererseits konnte er dadurch die Rolle des Mediators zwischen Bürger/innen, Verwaltung, Verbänden und Unternehmen einnehmen und helfen, Konflikte zu lösen.

► ERGEBNISSE DES PROJEKTS

Schon bei der Analyse der Lärmquellen und Probleme wurden Unterschiede zur Lärmkartierung sichtbar. Erst die Ortskenntnis der Bürger/innen ließ Probleme erkennen, die aus den Lärmkarten allein nicht ersichtlich waren.¹³

Durch den mehrstufigen Workshop-Prozess haben beide Seiten (Verwaltung und Bürger/innen) einen Lernprozess durchlaufen, der über die klassischen Bürgerbeteiligungsverfahren hinaus ging und den entwickelten Projektideen ein hohes Maß an Akzeptanz einbrachte.¹⁴

Schon innerhalb der Projektlaufzeit wurde mit der Umsetzung von Maßnahmen begonnen. Eine Verstärkung des Bürgerengagements konnte vor allem dort erreicht werden, wo sich bereits vor Projektbeginn Initiativen gegründet hatten oder wo schon ein handlungsfähiges Quartiersmanagement vorhanden war.¹⁵

12 Vgl. ebd., S. 4.

13 Vgl. ebd., S. 31

14 Vgl. ebd., S. 31

15 Vgl. ebd., S. 32

2.2

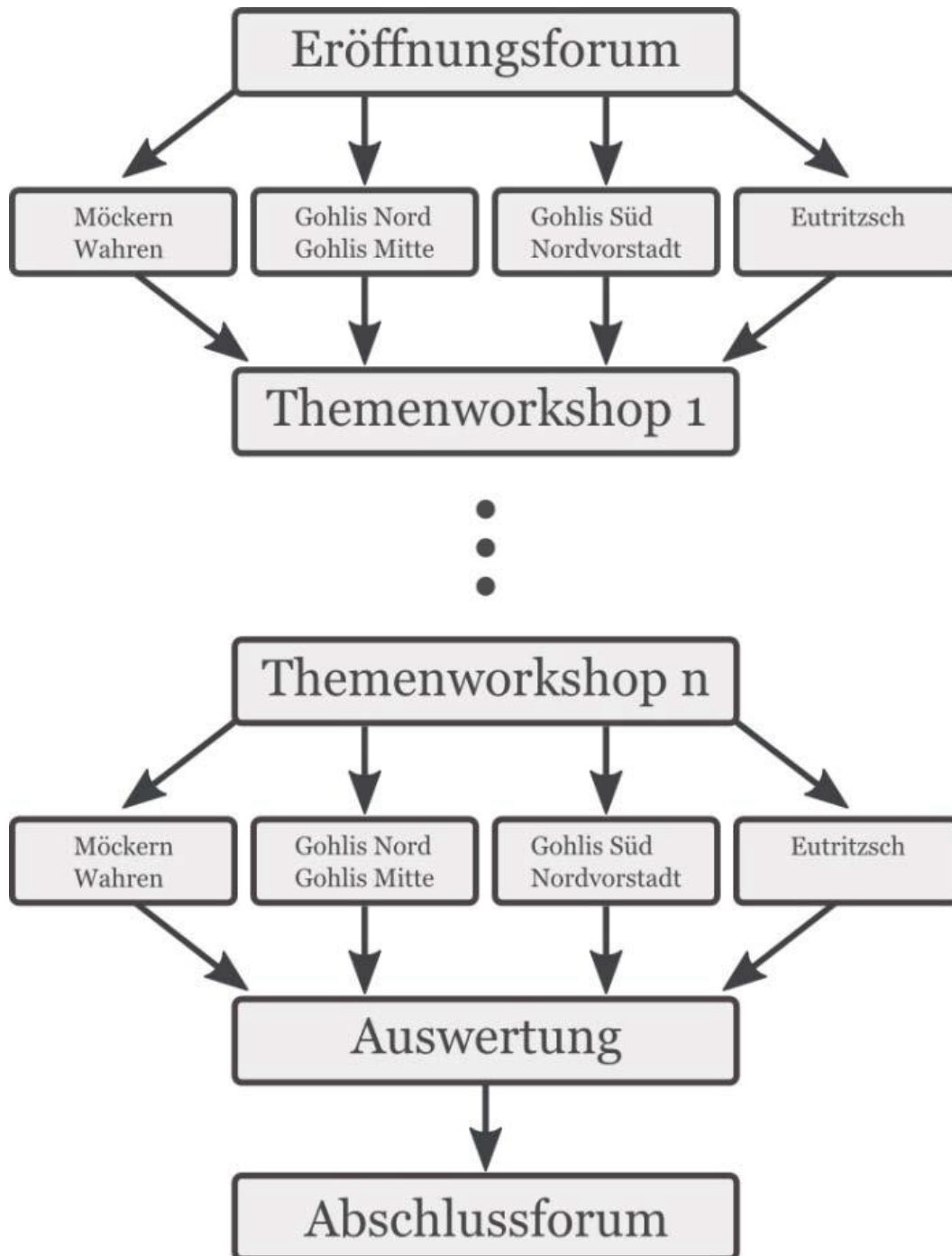


Abb.4 Schema des Workshopverfahrens in Leipzig; Quelle: UBA-Texte 23/2013, S.11

2.3

Auch dieses Ergebnis deckt sich mit den Erfahrungen aus der Evaluation des Quartiersmanagements und der von Nitsch veröffentlichten Fallstudie¹⁶ (Vgl. Daniel Nitsch: Regieren in der Sozialen Stadt, Bielefeld 2013), die besagen, dass insbesondere schon engagierte Gruppen und Milieus erreicht wurden.

Ein Lärmaktionsplan im Rahmen eines solchen Workshop-Verfahrens kann vor allem auf Stadtteilebene und in Kleinstädten oder mittelgroßen Städten sinnvoll sein. Durch den Aufwand einer frühzeitigen, intensiven Bürgermitwirkung kann den Planungen und Maßnahmen eine höhere Legitimation verschafft werden.¹⁷ In größeren Ballungsräumen wäre dies vielleicht zu aufwändig und eher eine umfassende Internetbefragung sinnvoll. Dadurch können neue Zielgruppen angesprochen und der Planungsprozess transparenter gestaltet werden. Ein Ausgleich zwischen verschiedenen Interessengruppen ist so jedoch kaum möglich. Hier wären für bestimmte Teilgebiete Planungswerkstätten sinnvoll.¹⁸

Generell zeigen die Evaluationen, dass zu wenig nach Synergieeffekten mit anderen Programmen gesucht wird, wie z.B. dem Sozialen Stadt-Programm, dem Programm Stadtumbau, der Initiative Aktive Zentren, ja selbst mit der Verkehrsentwicklungsplanung gebe es kaum Zusammenarbeit. (Für Anregungen aus den Erfahrungen mit dem „Soziale Stadt“-Programm: siehe hinten S. 47-53)

16 Vgl. Daniel Nitsch: Regieren in der Sozialen Stadt, Bielefeld 2013

17 Vgl. UBA-Texte 23/2013, S. 32

18 Vgl. ebd., S. 32

2.3

EU-ANFORDERUNGEN UND IHRE BEDEUTUNG FÜR DEN LÄRMSCHUTZ

Eine Studie zur Bedeutung der EU-Richtlinien für die deutschen Lärmschutzgesetze (im Rahmen des Forschungsprogramms „Experimenteller Wohnungs- und Städtebau“ (ExWoSt) des BMVBS)¹⁹ konstatiert ein Spannungsverhältnis zwischen der ‚alten‘ Immissionsschutzverordnung und den neuen EU-Anforderungen:

Schon im Rahmen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (1990) wurde die Erstellung von Lärminderungsplänen im Gesetz verankert. Gegenüber der bisherigen Lärminderungsplanung entfällt jedoch die eindeutige Zuständigkeitsregelung. Ähnlich wie beim Programm „Soziale Stadt“ als integrativem Politikansatz, erfordert die Lärminderungsplanung einen integrierten, kooperativen Politikansatz, der aber nur selten gelingt. Häufig gelingt es noch nicht Problemfelder oder Handlungsoptionen ausgereift zu erschließen.

Die Lärminderungsplanung werde in allgemeinen Zielen der Stadtentwicklungsplanung „versteckt“ und die Verwaltung vernachlässige somit den Auftrag zur Lärmsanierung.²⁰

Die deutschen Grenz- und Orientierungswerte, wie sie z.B. in der DIN 18005 (Schallschutz im Städtebau), in der 16. Bundesimmissionsschutzverordnung (16. BImSchV) zum Schutz vor Verkehrslärm und in der „TA (Technische Anleitung Lärm“ zum Schutz vor Industrieemissionen (bei der

19 ExWoSt Studie „Lärmrelevanz und EU-Anforderungen“ Erfordernisse, Abgrenzungs- und Anpassungsprozesse zum Lärmschutz(2007) (BBR im BVBS (Studie von Walter Theine u.a.)

20 Vgl. ebd., S.18

2.3

Lärm anhand von Mittelungspegeln sowie Spitzenpegeln beurteilt wird) zu finden sind, haben einen etwas anderen Ansatz als die EU-Umgebungslärmrichtlinie. Als Problem wird gesehen, dass die Baugesetzgebung auf Basis der Bundesimmissionsschutzverordnung verbindlich bleibt und die EU-Umgebungslärmrichtlinie nur eine zusätzliche Lärmbeurteilungsgrundlage bietet, die Umsetzung der Lärmaktionspläne sei aber weder explizit gefordert noch zeitlich limitiert. Der flächendeckende Ansatz der 16. Bundesimmissionsschutzverordnung wird damit zugunsten eines problemorientierten Ansatzes verändert.

Rechtsverbindlich einforderbar sind aber nur Maßnahmen zur Lärmvorsorge gemäß 16. BImSchV. Die Autoren der ExWoSt-Studie schlagen deswegen zusätzliche Beurteilungsebenen in Ergänzung zur rein technischen Beurteilung vor²¹:

1) eine technische Beurteilung wie bisher (auf Grundlage der Lärmindizes, der Betroffenenanzahl und von Dosis-Wirkungsrelationen zur Aggregation der Bewohner/innen zu einem Betroffenenindex).

2) die „Lärmrobustheit“ von Stadtstrukturen (hinsichtlich der Nutzungs- und bautypologischen Struktur und der Robustheit gegenüber dem dort vorhandenen Lärm).

3) der „Soundcheck“ als raumbezogene Interpretation der Geräuschsituation (akustisches Design für die Beurteilung der örtlichen Situation nach den Kriterien der psychoakustischen Wahrnehmung).

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie stelle eine Chance zur Ergänzung der bisherigen Grenzwerte dar. Zur Verdeutlichung der Erweiterung der Beurteilungsebenen folgt nun ein längerer Auszug aus dieser Studie.

Beurteilungsebene 1	Die „ technische Beurteilung “ auf der Grundlage der bisher in vorhandenen Regelwerken und Gesetzen festgelegten Lärmindizes, der Betroffenenanzahl und von Dosis-Wirkungs-Relationen (zur Aggregation der Bewohner je Pegelklasse zu einem Betroffenen-Index) als Ausgangsbasis für die Beurteilung der Belästigung bzw. Störung.
Beurteilungsebene 2	Die „ Lärmrobustheit “ von Stadtstrukturen zur vertiefenden Betrachtung abgrenzbarer Stadtbereiche hinsichtlich der tatsächlichen Nutzungs- und bautypologischen Struktur und Robustheit gegenüber dem dort vorhandenen Lärm.
Beurteilungsebene 3	Der „ Soundcheck “ als ergänzende Beurteilungsebene der raumbezogenen Interpretation der Geräuschsituation (akustisches Design) für Stadtbereiche oder örtliche Situationen nach Kriterien der psychoakustischen Wahrnehmung.

Abb.5 Dreiteiliges Beurteilungsschema; Quelle: ExWoSt-Studie: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen; Hrsg.:H. Mazur, W. Theine, D. Lauenstein, S. Schuster, C. Weisner (2007), S. 80

21 Vgl. ebd., S. 43

2.4

2.4 AUSZUG AUS DER EXWOST-STUDIE „LÄRMRELEVANZ UND EU-ANFORDERUNGEN“: (S.43-45)

„7. Vorschlag für Lärmbewertung in städtischen Räumen

Es besteht dringender Handlungsbedarf für eine vertiefende Bewertung der Lärmsituation. Die Lärmkartierung ist nach der EU-Umgebungslärm-Richtlinie im Gegensatz zur bisherigen Schallimmissionsplanung und den zugehörigen Konfliktplänen nicht geeignet für eine Verschneidung (bzw. Kombination, Anmerkung der Auto-

ren) mit der gültigen Baunutzungsverordnung, die weiterhin Rechtsverbindlichkeit haben. Die Lärmkartierung ist mit der ausschließlich bewohnerbezogenen Betroffenenermittlung kaum geeignet, die Vielfalt der Lärmwahrnehmung innerhalb städtischer Gefüge ausreichend genau zu beschreiben. Über die Lärmkartierung hinaus werden ergänzende Bewertungsverfahren benötigt, um die Lärmbetroffenheit in städtischen Agglomerationsräumen ausreichend präzise zu definieren für eine effektive Maßnahmenfindung. Vor dem Hintergrund, dass die EU-Umgebungslärm-Richtlinie einen Beitrag zur Lärmsanierung vorhandener

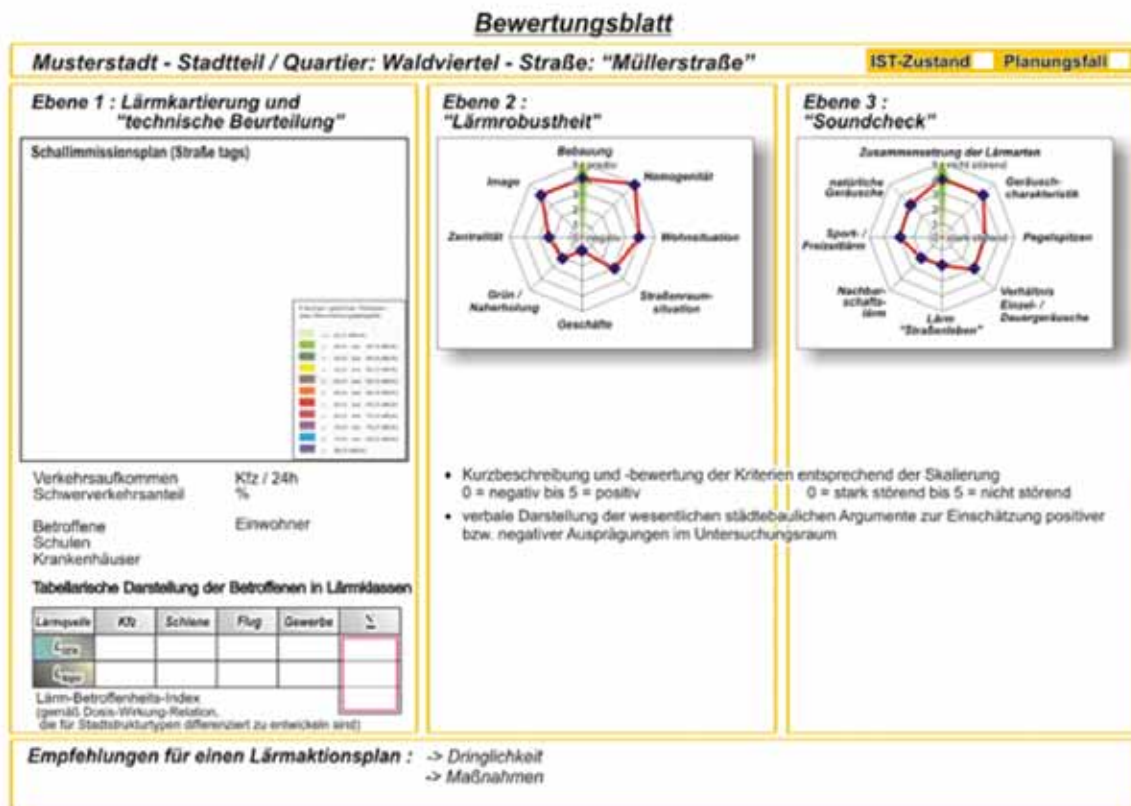


Abb.6 Abb. 7-2: Prinzipdarstellung Daten-/Bewertungsblatt; Quelle: ExWoSt-Studie: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen; Hrsg.: H.Mazur, W. Theine, D. Lauenstein, S. Schuster, C. Weisner (2007), S. 44

2.4

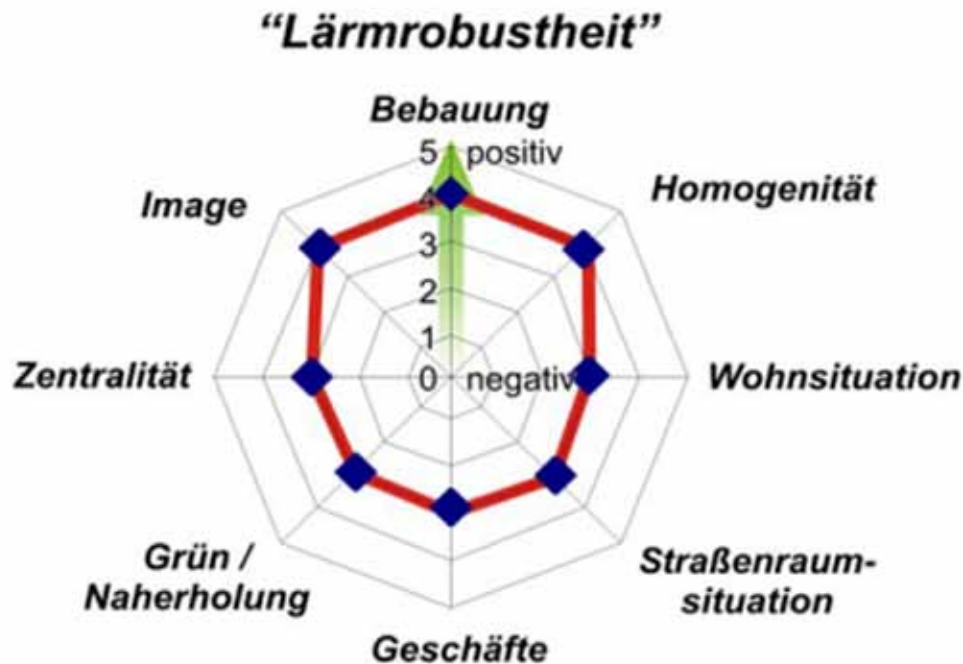


Abb.7 Abb. 7-3: Zur Bewertung der Lärmrobustheit; Quelle: ExWoSt-Studie: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen; Hrsg.:H. Mazur, W.Theine, D. Lauenstein, S. Schuster, C. Weisner (2007), S. 46

belasteter Stadträume leisten soll wird deutlich, dass neben dem Instrumentarium der Lärmkartierung weitere Bewertungshilfen zu entwickeln sind, um geeignete städtebauliche und verkehrliche Maßnahmen zur Lärminderung herauszufinden und begründen zu können.

Es gilt also, ergänzend zur technischen Beurteilung eine Beurteilungsebene zu entwickeln insbesondere für kleinräumige Problemgebiete, um die örtliche Lärmrobustheit und die Soundwahrnehmung in den Prozess des planerischen Handelns einzubringen.“

„7.1 Ergänzende Hinweise zur „Technischen Beurteilung“ von Lärm

Die technische Beurteilung des Lärms, so wie sie in der Lärmkartierungsverordnung vorgesehen ist, schafft die Grundlage für die vergleichende Beurteilung der Verkehrslärmsituation innerhalb eines Untersuchungsgebietes. Eine Betroffenermittlung gemäß der Kartierungsverordnung ist nicht ausreichend, die städtebaulich relevante Lärmsituation darzustellen. Notwendig ist eine Erweiterung der Betroffenermittlung auf die dort anwesende Tagesbevölkerung sowie die im Außenraum sich aufhaltenden

2.4

Menschen ebenso wie eine je nach Datenlage verbesserte Analyse der tatsächlichen Lärmbetroffenheit. Es empfiehlt sich, diesbezüglich weitere Recherchen anzustellen, um Standards zu setzen. Möglichkeiten für eine qualitative Verbesserung liegen insbesondere:

- im Daten-Pooling, so wie er bspw. vom Land Nordrhein-Westfalen empfohlen wird
- in einer verbesserten Struktur der Datenanforderung, wie sie bspw. in den Länderverordnungen festgelegt werden könnte, gegebenenfalls auch in einer vereinfachten Datenstruktur, angepasst an das jeweilige Untersuchungsgebiet.
- Verschneidung der Lärmkarten mit der gültigen Baunutzungsverordnung.

Die Lärmkonfliktpläne (bzw. Lärmaktionspläne) der bisherigen Lärmmininderungsplanung haben einen in vielen Kommunen nutzbaren Datenbestand zur Beurteilung der tatsächlichen Lärmsituation und deren rechtlicher Relevanz geschaffen. In zahlreichen Gemeinden wird die Bebauungsplanung in den kommunalen Gebieten in Bezug auf Vorbelastungen und sonstiger Aspekte anhand der Konfliktpläne weitsichtig bewertet. Um das Planungsinstrumentarium des Konfliktplans weiterhin nutzbar zu machen ist es hilfreich, zumindest auf der Basis des L_{Night} einen Lärmkonfliktplan anhand der geltenden Grenzwerte berechnen zu lassen. Zu beachten ist, dass für bestehende Straßen- und Schienenwege bis-

her Grenzwerte fehlen. Dieser könnte – verschnitten mit einer vereinfachten Betroffenenermittlung – bei der Herausarbeitung von Hot-Spots, d.h. besonders problematischen Lärmbereichen, wertvolle Dienste leisten.

In einzelnen Kommunen wird bereits heute zusätzlich zu den Lärmkarten nach neuem Recht (§ 47 a-f) ein Konfliktplan auf der Basis der alten Regelungen berechnet. Aufgrund der vielfach bei den Kommunen bereits vorhandenen Daten und digitalen Nutzungsplänen ist dieses nur ein weiterer – kostengünstiger – Rechenschritt, der jedoch die Aussageschärfe und die Rechtsrelevanz bei der Berücksichtigung im Planungsprozess deutlich erhöht.“²²

Ende des Auszugs aus der Ex-WoSt-Studie

2.5 SOUNDSCAPE-FORSCHUNG UND LÄRMWIRKUNGEN

Im Rahmen der Soundscape-Forschung wurde eine solche Erweiterung des Kriterienkatalogs und der Forschung zu Lärmwirkungen schon ausprobiert und umgesetzt: Im Sinne der Soundscape-Forschung liegt eine Lösung „in der Balance zwischen akustischen Messungen, perceptiven Bewertungen und architektonischer Planung auf der Basis der lokalen Expertise“.²³ Die Betroffenen gelten im Sinne der Soundscape-Forschung als die eigentlichen Expert/innen, die in die Entscheidungsfindung eingebunden werden sollen. Anders als in der üblichen Schallbelastungsforschung steht die Wahrnehmung des Individuums im Mittelpunkt und die Beziehung zwischen dem Individuum und seiner Umgebung. Die Wahrnehmung soll das steuern, was akustisch gemessen und erfasst wird.²⁴

Soundscape wird im Handbook of Ecology von 1978 wie folgt definiert: „Soundscape is an environment of sound with emphasis on the way it is perceived and understood by the individual or by a society. It thus depends on the relationship between the individual and any such environment.“²⁵

Soundscape-Verfahren bedeuten einen Paradigmenwechsel in der Erforschung von Lärmbelastungen, denn sie bringen „perzeptionelle, soziale, psychologische und physikalische Vorgehensweisen“ zusammen. „Geräusche werden als Res-

ourcen verstanden, die das Design von akustischen Umgebungen im Hinblick auf Gesundheit fördern, sowie zu neuen Investitionen motivieren, die die Lebensqualität erhöhen. Akustische Balancen sollen erreicht werden, um Ausgewogenheit der akustischen Einträge in einem Soundscape zu garantieren.“²⁶ Mit einer Mischung aus Perzeptionsanalysen und psychoakustischen Analysen sollen akustische Konstellationen unter dem Aspekt der Akzeptanz oder Ablehnung untersucht werden.

Unter Einbeziehung der Betroffenen sollen dann die ästhetische Gestaltung des Wohnumfelds, die Schaffung von Erholungsräumen und Raum für soziale Kommunikation erreicht werden.²⁷ (Siehe hierzu auch die Ausführungen zu dem ExWoSt- Modellvorhaben „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ Themenschwerpunkt B „Gestaltung urbaner Freiräume“)

► AUSZUG AUS DER EXWOST-STUDIE

„Angeregt durch die Diskussion der unterschiedlichen Qualität städtischer Räume in Bezug auf die Lärmsituation wird vorgeschlagen, die Lärmrobustheit städtebaulicher Strukturen stärker zum Gegenstand der Lärmkartierung bzw. der Bewertung der Lärmkarten (bzw. Hot Spots) zu machen. Es wurden mehrdimensionale Indikatorenkataloge auf Grundlage der Ergebnisse der Workshops sowie von Expertengesprächen und Praxistests zur Bewertung der Lärmrobustheit entwickelt. Die Indikatorenkataloge dienen der:

23 B.Schulte-Fortkamp/W.Engel/K.Zillich: Den Fluggeräuschen auf der Spur-fAIRleben, in: Lärmbekämpfung Bd.8, Nr. 1/2013, S. 41

24 Vgl. ebd., S. 41

25 Vgl. ebd., S. 41

26 Ebd., S. 42

27 Vgl. ebd., S. 42

2.5

- Sensibilisierung gegenüber dem sogenannten „technischen Dateninput“ (Kfz-Belastungen, etc.).
- Sensibilisierung für weiche städtebaulich beeinflussbare Fakten sowie der
- Dialogfähigkeit durch übertragbare (Bewertungs-) Begrifflichkeit.

Die ausgewählten Leitindikatoren stehen für einen vielschichtigen Bedeutungshintergrund, der sich durch eine stadtplanerische Betrachtung und Begründung auf

der Basis des § 1 Baugesetzbuch (BauGB) entwickeln lässt. Die Entwicklung der Leitindikatoren, die in der Abb. 7-3 (Bewertung der Lärmrobustheit) dargestellt sind, basiert auf der in Kapitel 3 dargestellten Analyse städtebaulicher Planwerke. Die Leitindikatoren sind in den Betrachtungsräumen individuell zu entwickeln und anzuwenden. Für die einzelnen Indikatoren wird ein Bewertungssystem mit einer Skalierung „positiver“ oder „negativer Beiträge zur Lärmrobustheit“ vorgeschlagen.“²⁸

Natürliche Geräusche

Die Wahrnehmbarkeit natürlicher Geräusche spielt für den Grundgeräuschpegel eine entscheidende Rolle. Sind diese Geräusche im allgemeinen „Lärmbrei“ nicht wahrnehmbar, ist eine erhebliche Beeinträchtigung festzustellen.

Pegelspitzen

Pegelspitzen beeinflussen die Wahrnehmung des Lärmes in erheblichem Maße und sollten daher sehr differenziert beschrieben werden. Sie sind auch bedeutsam vor dem Hintergrund des Verhältnisses von Einzel- zu Dauergeräuschen.

Lärm Straßenleben

Der Lärm des „Straßenlebens“ ist als Indikator für die Belebtheit des Straßenraumes auch ein Hinweis auf die Schutzbedürftigkeit des öffentlichen Raumes vor Lärm.

Zusammensetzung der Lärmarten

Die Zusammensetzung verschiedener, stark unterschiedlicher Lärmarten führt zu sehr unterschiedlichen Gesamtgeräuschsituationen, die insbesondere kompensatorische Effekte bei der Lärmwahrnehmung erschweren.

Verhältnis Einzel- zu Dauergeräusch

Nur wenn Dauergeräusche die Wahrnehmung von Einzelgeräuschen erlauben, ist überhaupt eine Unterscheidung und Bewertung von Geräuschcharakteristik und Zusammensetzung von Lärmarten möglich.

Geräuschcharakteristik

Insbesondere für den nächtlichen Zeitraum ergänzen sich Fragestellungen der Geräuschcharakteristik, d.h. der unterschiedlichen Frequenzanteile und der bestimmenden, möglicherweise störenden Frequenz sowie die Differenzierung zwischen dem Hintergrundgeräusch und einzelnen Störgeräuschen.

Abb.8 Tab 7-3: Indikatoren zur Durchführung des „Soundchecks“; Quelle: ExWoSt-Studie: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen; Hrsg.:H.Mazur, W.Theine, D.Lauenstein, S.Schuster, C. Weisner (2007), S.50

Homogenität

Hierunter sind die bauliche Homogenität, die Geschlossenheit und der Quartierseindruck zusammengefasst.

Wohnsituation

Die individuelle Wohnsituation hat je nach Ausrichtung der Wohnung, Abschirmung, privaten Aufenthaltsflächen außerhalb der Wohnung sowie aufgrund des baulichen Zustands der Gebäude erhebliche Auswirkungen auf die Empfindung von Lärm und auf die reale Verlärmung.

Die Ausrichtung der Wohnungen ist entscheidend für eine detaillierte Bewertung der Lärmbelastungen der Anwohner. „Ruhige“ Ausgleichsräume – bspw. auf der Rückseite eines Hauses – können die Lärmwahrnehmung relativieren und als Kompensationsräume dienen.

Straßenraumsituation

Die Straßenraumsituation ist von erheblicher Bedeutung für die Wahrnehmung des Lärms (Breite der Straßenseitenräume, ihre Funktion, Gestaltung und Begrünung).

Die Anzahl der Fahrstreifen und die Fahrbahnbreite geben einen Hinweis auf die Bedeutung der Verkehrsstraßen und die akustische Situation. Barrierewirkungen bzw. Querungsmöglichkeiten der Straße sind ein entscheidender Faktor für die subjektive Wahrnehmung des Straßenraumes.

Geschäftsbesatz,

Aufenthalts-/ Marktfunktionen, Nutzungen

Ausstattung mit Geschäften und ihre Qualität sowie Dienstleistungen und sonstige Gelegenheiten zur Freizeitgestaltung wie Cafés, Restaurants, etc. zeigt die Attraktivität des Straßenraumes. Auch die Möglichkeit der Außenraumnutzung außerhalb der eigenen Wohnung erhöht sich.

Die Nutzungsvielfalt zeigt anschaulich, ob ein Straßenraum „angenommen“ wird, und ist damit ein auch psycho-akustisch aussagefähiger Faktor für die Lärmwahrnehmung.

Grün- und Naherholung

„Ruhige“ Frei- und Grünflächen (quartiersbezogene Parks, Spielplätze) sowie Naherholungsgebiete und deren Erreichbarkeit sind als Kompensationsflächen von besonderer Bedeutung. Die Begrünung von Straßenräumen ist ein Faktor, der die Empfindung der Störwirkung von Geräuschmissionen mindert.

Zentralität

Die Zentralität eines Bereiches und die Qualität der Anbindungen/Erreichbarkeit durch die unterschiedlichen Verkehrsarten stellt einen Kompensationsfaktor dar.

Image

Das Image des Gebietes beeinflusst die Wahrnehmung möglicher Konfliktsituationen. Identifikationsmöglichkeiten, die Lebendigkeit und Urbanität, die Belebtheit der Straßenräume, die Wohnzufriedenheit, etc. sind entlastende Faktoren. Inhalt und Stand der Stadt(teil)planung sind Indikatoren für ein lebendiges, ständiges Fortentwickeln eines Quartiers. Die Bürgerbeteiligung, der Bürgerdialog und die Art, wie dieser geführt wird, ist ein Zeichen für ein konstruktives Miteinander und wird bewertet. Öffentlichkeitsarbeit und Systematik der Informationsaufbereitung werden bewertet. Auch die „Inbesitznahme“ bestimmter Bereiche durch „Lebensstilgruppen“ kann Bewertungsgegenstand sein.

Abb.9 Tab. 7-2: Definition der Leitkriterien zur Bewertung der Lärmrobustheit (ExWoSt-Studie: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen); Quelle: Hrsg.:H.Mazur, W.Theine, D.Lauenstein, S.Schuster, C. Weisner (2007), S. 48



▶ 03

DAS BEISPIEL DER LÄRMAKTIONSPLANUNG IN BERLIN

Mit dem Lärmaktionsplan Berlin wurde 2008 erstmalig eine gesamt städtische Konzeption zur Minderung der Belastungssituation vorgestellt (Lärmaktionsplan 2013-2018, vom 28. 1. 2014). Durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz werden bisher keine Grenz- oder Zielwerte für die Lärmaktionsplanung (LAP) vorgegeben.²⁹

In Berlin gibt es zwei Schwellenwerte für Maßnahmenprüfungen:

1. Stufe: 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts
 2. Stufe: 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts
- Berlin hat detaillierte Handlungskonzepte für insgesamt 12 bezirkliche Teilräume und 8 Hauptverkehrsstraßen vorgelegt. Es gibt Modellprojekte in Mitte, Pankow, Köpenick und Charlottenburg.³⁰

29 Vgl. Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018, S. 2

30 Vgl. ebd., S. 12

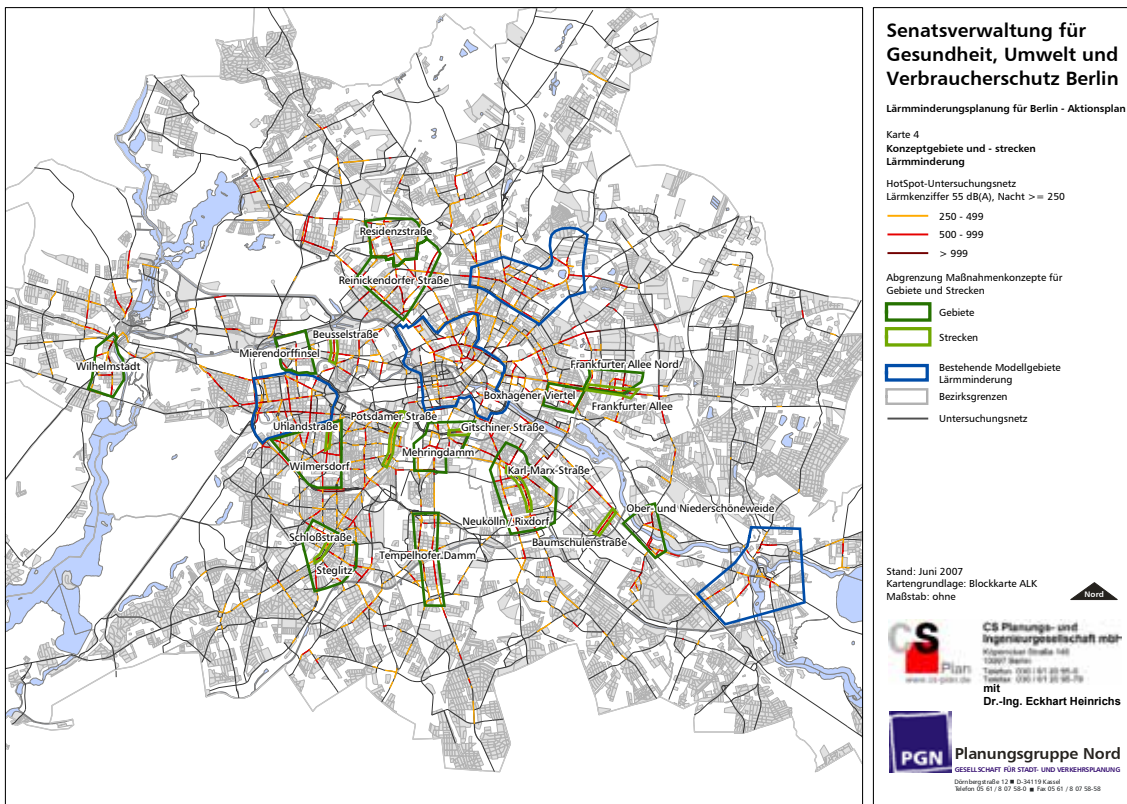


Abb.11 Abbildung 1: Hotspot-Untersuchungsnetz mit Modellprojekten, Konzeptgebieten und Konzeptstrecken
Quelle: Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018, S. 5

► AUSZUG AUS DEM LAP BERLIN

„Hinsichtlich der Hauptlärmquelle, dem Straßenverkehr, gibt es insbesondere mit dem Stadtentwicklungsplan Verkehr, bzw. dem Mobilitätsprogramm 2016 und dem Luftreinhalteplan eine Vielzahl von Planungsansätzen, die Synergien und gemeinsame Zielsetzungen mit der Lärminderungsplanung aufweisen. Aus Sicht des Lärmaktionsplans sind vor allem relevant:

- Den Infrastrukturbestand sichern und qualifizieren. Dies betrifft die Instandhaltung und Ergänzung des Straßennetzes ebenso wie die Sicherstellung eines modernen ÖPNV.

- Lärmemissionen durch Beeinflussung des Modal-Split zugunsten der lärmarmen Verkehrsträger Fuß- und Radverkehr sowie des ÖPNV vermeiden.

- Straßenverkehr neu organisieren und Stadtqualitäten verbessern; die Innenstadt innerhalb des S-Bahnringes entlasten.

- Verkehrsströme in weniger empfindlichen Stadtteilen, u.a. durch die Verlängerung der BAB 100 bündeln sowie nicht benötigte Kapazitäten für eine der Bedeutung des Umweltverbands angemessene Neuzuteilung des Verkehrsraums nutzen.

- Zur Gestaltung des ruhenden Verkehrs wird der Senat einen „Masterplan Parken“ erstellen. Dieser schafft die Grundlage für eine weitere Ausdehnung und Weiterentwicklung der Parkraumbewirtschaftung; Ziel ist die Vermeidung von Quell- und Zielverkehr in der Innenstadt.

- Entwicklung eines stadtgemäßen Tempos durch Weiterentwicklung der Tempo-30-Konzeption.

Mit der jetzigen Fortschreibung wird der strategische Ansatz des Lärmaktionsplans 2008 fortgeführt und die Arbeitsschwerpunkte der Lärmaktionsplanung in den nächsten Jahren benannt:

- Fortführung der Maßnahmenrealisierung des Lärmaktionsplans 2008: Nach den bereits verwirklichten kurzfristigen Maßnahmen stehen nun die im Lärmaktionsplan Berlin 2008 für eine mittel- bis langfristige Umsetzung vorgesehenen Maßnahmen im Fokus.

- Integration der Lärmaktionsplanung in alle Planungsebenen: Dies betrifft insbesondere die Bauleitplanung, aber auch die anderen gesamtstädtischen Strategien, wie z. B. die Stadtentwicklungspläne.

- Verbesserung der Infrastruktur:

a) Hier sind Maßnahmen zur Fahrbahnsanierung mit dem Fokus auf einem breiten Einsatz lärmoptimierter Asphalte in hoch lärmbelasteten Straßen erforderlich. Ebenso sind Maßnahmen zur Straßenraumgestaltung weiter zu führen. Mit dem Pilotprojekt Beispielstrecken konnten hier erste positive Erfahrungen gemacht werden.“

Ende des Auszugs aus dem LAP

Der Begriff „lärmoptimiert“ ist jedoch eigentlich ein Euphemismus und verharmlost die Auswirkungen von Lärm. Im Grunde müsste eher von lärmgedämmten oder geräuschoptimierten Asphalten gesprochen werden.

► WEITER MIT DEM AUSZUG AUS DEM LAP BERLIN

b) „An Straßen, die keine anderen Maßnahmenmöglichkeiten bieten, ist zu prüfen, ob und welche Lärminderung durch straßenverkehrsrechtliche Anordnungen erreichbar ist.

c) Zur Minderung der Straßenbahngeräusche ist eine Weiterführung der Gleissanierung erforderlich; zudem sind technische Maßnahmen zum oft beklagten und sehr störendem Kurvenquietschen zu prüfen und realisieren.

d) Bei der Neubeschaffung von Fahrzeugen des ÖPNV (Busse, Straßenbahn und S-Bahnen) sowie bei der Ausschreibung von Verkehrsleistungen im Verkehrsverbund Berlin-Brandenburg (Schienenregionalverkehr) wurden Vorgaben für Lärmstandards erarbeitet.

Förderprogramm „Passiver Schallschutz“: An Straßen, an denen in den nächsten Jahren keine oder nicht ausreichend wirksame aktive Maßnahmen zur Lärminderung realisierbar sind, ist zumindest der Wohnraum vor zu hohen Lärmbelastungen durch passive Maßnahmen (Einbau von Schallschutzfenstern) zu schützen. Eine konsequente Verfolgung dieser Strategien ist notwendig, um die bereits mit dem Stadtentwicklungsplan Verkehr definierten Qualitätsziele hinsichtlich der Verkehrslärmsituation zu erreichen:

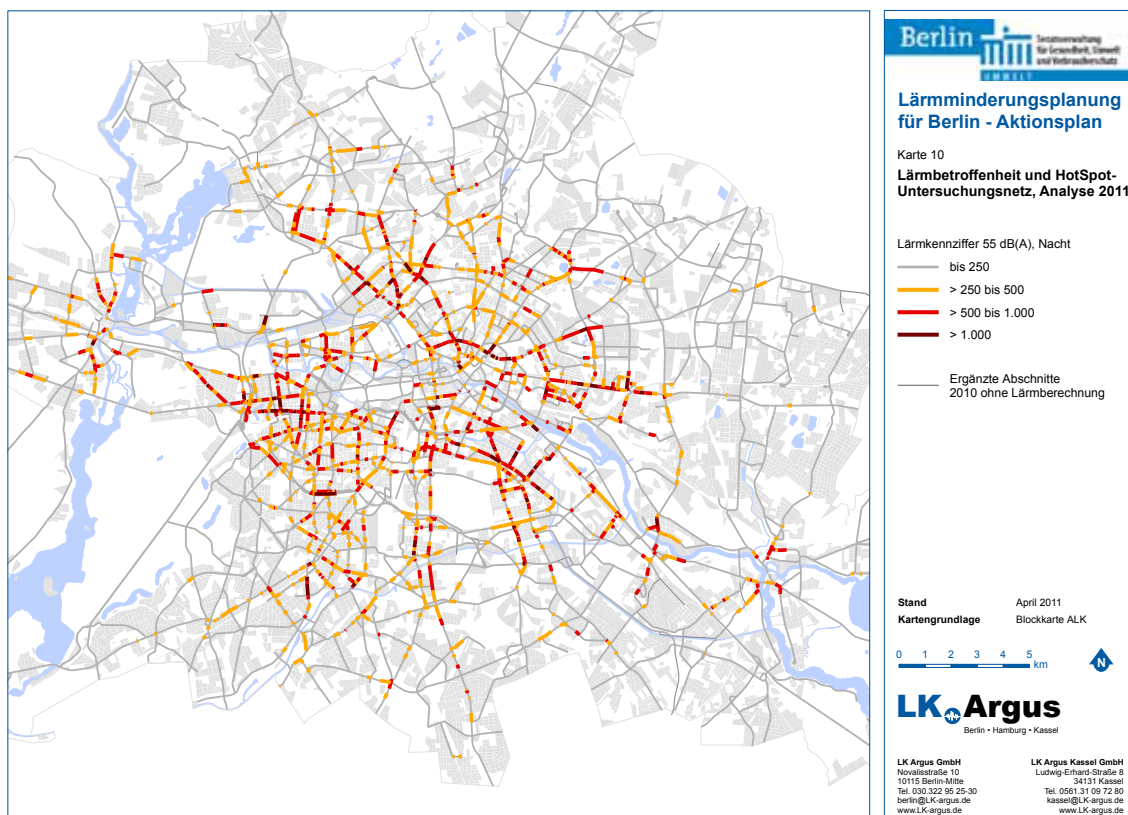


Abb.12 Abbildung 23: Lärmbetroffenheit und Hotspot-Untersuchungsnetz; Quelle: Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018, S.39

- Minderung der Lärmbelastung in Hauptnetzstraßen bis 2025 für mindestens 100.000 Anwohner, die nächtlichen Pegeln oberhalb 60 dB(A) ausgesetzt sind; keine Lärmbelastungen oberhalb 65 dB(A) nachts;
- Minderung der Belastung durch Schienenlärm, vor allem keine Überschreitung von 55 dB(A) nachts durch den Straßenbahnverkehr.“³¹

Ende des Auszugs aus dem LAP Berlin

Die Anzahl der von nächtlichem Lärm (> 55 dB(A)) betroffenen Anwohner an Hauptverkehrsstraßen konnte um 40.000 vermindert werden (aber immer noch 300.000 sind von zu hohen Lärmpegeln in der Nacht betroffen), Maßnahmen zur Fahrbahnsanierung (lärmoptimierte Asphalte) stehen im Mittelpunkt. Bis 2025 ist die Minderung der Lärmbelastung auf Hauptverkehrsstraßen für mindestens 100.000 Anwohner, die nächtlichen Pegeln oberhalb 60 dB(A) ausgesetzt sind angepeilt, keine Lärmbelastungen oberhalb 65

dB(A). Die strategische Lärmkartierung (Prognose für 2015) weist für den Flughafen Berlin-Schönefeld keine Betroffenen mehr oberhalb der Schwellenwerte des Berliner Lärmaktionsplans aus. Bezogen auf den Flughafen Schönefeld (alt) werden in Berliner Wohngebieten am Tag die Schwellenwerte von 70/60 des LAP nicht überschritten.³² Für den Flughafen Berlin-Schönefeld ist eine Verringerung der Fluglärmbetroffenheit zu erwarten. Das UBA sieht im festgelegten Flugroutensystem eine Reihe von positiven Aspekten, sieht im Detail aber noch Optimierungsmöglichkeiten. Die Wannsee-Route sollte tagsüber nicht genutzt werden. Die Flugroute über den Müggelsee sei aus Gründen des Vertrauensschutzes problematisch, aber die Alternativroute über Erkner hätte eine höhere Lärmbetroffenheit zur Folge.

► AUSZUG AUS DEM LÄRMAKTIONSPLAN BERLIN 2013-2018 ZUM BER:

6.1.3. Flughafen Berlin-Brandenburg Willy Brandt (BER)

„Das Genehmigungsverfahren zum BER ist abgeschlossen. Ebenso wurden die Flugrouten als Teil des Flugsystems vom hierfür zuständigen Bundesamt für Flugsicherung festgelegt⁶⁹. Auf dieser Basis und mit den ursprünglich für das Jahr 2015 erwarteten Flugbewegungen ist auch die strategische Lärmkartierung erfolgt.⁷⁰ Parallel dazu wurden Schutzzonen entsprechend dem Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm berechnet⁷¹. Die strategische Lärmkartierung (Prognose 2015) weist für den Flughafen Berlin-Schönefeld zukünftig

keine Betroffenen mehr oberhalb der Schwellenwerte des Berliner Lärmaktionsplans aus. Es sind aber im Bereich der Flugrouten Belästigungen durch Überflüge zu erwarten“.³³

„Der Planfeststellungsbeschluss zum BER trifft eine Reihe von Maßnahmen zur Reduzierung der Fluglärmbelastungen. Dazu gehören auszugsweise:

- Zwischen 22:00 Uhr und 06:00 Uhr dürfen nur Flugzeuge verkehren, die die Anforderungen des Chapter 3 +⁷² erfüllen.
- Eine Schubumkehr ist nur aus Gründen der Flugsicherheit zulässig.
- Es gilt eine Begrenzung des Flugbetriebes in den sensiblen Zeiten zwischen 23 und 24 Uhr sowie 5 und 6 Uhr.
- In Schutzzonen bestehen Entschädigungsansprüche und Ansprüche auf einen angemessenen baulichen Schallschutz.
- Zur Überwachung wird eine Fluglärmüberwachungsanlage eingerichtet.
- Die Flugdaten und Geräuschmessdaten werden mit den tatsächlichen Flügen verknüpft, um luftfahrtbehördliche Kontrollen der durchgeführten Flugbewegungen zu ermöglichen.

72 Die International Civil Aviation Organization (ICAO) teilt die Flugzeugtypen entsprechend Band 1, Teil II des Anhangs 16 zum Abkommen über die Internationale Zivilluftfahrt (ICAO-Abkommen) abhängig von der Geräuschentwicklung in Klassen ein, die Chapter oder auch Kapitel genannt werden. Derzeit gibt es 4 Chapter. Die Flugzeuge mit der niedrigsten Lärmentwicklung werden im Chapter 4 geführt. Flugzeuge, deren gemessene Lärmzertifizierungswerte in der Summe mindestens 10 EPNdB unter der des Chapter 3 liegen, entsprechen Chapter 3+.

- Weiterhin werden lärmabhängige Start- und Landeentgelte erhoben, die eine Lenkungsfunktion hin zu leisem Fluggerät ausüben sollen.
- Darüber hinaus gelten Auflagen zur Vermeidung und Minderung des durch den Flughafen bedingten Straßenlärms auf den Zubringerstraßen.
- Letztendlich besteht der Vorbehalt nachträglicher Anordnungen, sollten sich nach Betriebsaufnahme andere Schwerpunkte ergeben.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat gezeigt, dass insbesondere in den südöstlichen Bereichen Berlins viele Menschen Befürchtungen hinsichtlich der mit der Eröffnung des Flughafens BER zu erwartenden Fluglärmsituation haben. Gefordert werden andere Flugrouten, eine Ausweitung der Nachtflugverbotsregelung bis hin zum Neubau eines Flughafens an einem anderen Standort. Hierzu ist zunächst festzustellen, dass der Planfeststellungsbeschluss, sowie die jetzige Nachtflugregelung bereits gerichtlich geprüft wurden. Mit den hier festgesetzten Lärmschutzmaßnahmen soll ein hohes Schutzniveau erreicht werden.

Für Berlin ist gesamtstädtisch betrachtet eine deutliche Verringerung der Fluglärmbetroffenheit zu erwarten; aber auch bei einer Einbeziehung der betroffenen Brandenburger Bereiche ist eine Verbesserung der Fluglärmsituation zu erwarten. Die Flugrouten sind durch das Umweltbundesamt untersucht worden, welches

dazu im Januar 2012 eine lärmfachliche Bewertung mit Fokus auf die Auswirkungen des zukünftigen Flugbetriebs auf das „menschliche Befinden“ vorgelegt hat.⁷³

Das Umweltbundesamt kommt dabei zu dem Ergebnis, dass das festgelegte Flugroutensystem eine Reihe von positiven Aspekten enthält, sieht aber in Details noch Optimierungsmöglichkeiten. So empfiehlt das Umweltbundesamt die Wannsee-Route tagsüber nicht zu nutzen, da somit eine Verringerung der Lärmbetroffenheit des südwestlich von Berlin gelegenen Ortes Stahnsdorf erreichbar wäre. Nachts wird das Befliegen dieser Route aber als unproblematisch bewertet. Zudem sieht das Umweltbundesamt die Flugroute über den Müggelsee aus Gründen des Vertrauensschutzes als problematisch, verweist aber auch darauf, dass die Alternativroute über Erkner höhere Lärmbetroffenheiten zur Folge hätte.

Im Fazit empfiehlt das Umweltbundesamt eine Evaluierung des Flugroutensystems nach Eröffnung des Flughafens über ein Jahr. Diese Vorgehensweise wird auch seitens der Lärmaktionsplanung befürwortet; anhand der konkreten Lärmsituation sollte dann geprüft werden, ob und welche Optimierungen möglich sind, um diese dann über die Fluglärnkommision mit der Deutschen Flugsicherung und dem Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung abzustimmen. Ebenso sollte zu diesem Zeitpunkt eine Bewertung auf Basis des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm erfolgen⁷⁴.³⁴

Ende des Auszugs aus dem LAP

3.1

3.1 EIN BEISPIEL FÜR EINEN ANDEREN UMGANG MIT FLUGLÄRM

Die Londoner Stadtverwaltung hatte als eine der ersten schon 2004 eine breite und ressortübergreifende Strategie zum Umgang mit Lärm, bei der die Lärmverursacher finanziell mit herangezogen werden sollen, aus der daher hier ein Auszug vorgestellt werden soll.

- ▶ AUSZUG AUS DER LONDONER STUDIE ZUR LÄRMSTRATEGIE („SOUNDER CITY-THE MAYORS AMBIENT NOISE STRATEGY“), S. 145:

„Applying the polluter pays principle

4C.58

The Air Transport White Paper⁴⁶ states that, over time, aviation should pay ‘the external costs its activities impose on society at large - in other words, that the price of air travel reflects its environmental and social impacts’. The Mayor supports this principle, and urges the Government to bring forward concrete proposals to implement it. The Mayor believes funds raised should be ring-fenced for implementing measures to mitigate the environmental consequences associated with airports, including noise, and surface access.

4C.59

It is essential that funding, whether raised through Government or airport operators, is sufficient to address the full impacts on surface access and the environment. Monies raised should be distributed through Aviation Environment Funds. Their remit should be drawn sufficiently broadly to allow future support for pro-

jects and programmes related to noise mitigation and/or compensation, and other environmental action, including air quality and energy/carbon dioxide-related. For example, a programme of improvements to London’s generally poorly insulated building stock, beyond those already carried out under existing airport home insulation schemes, could deliver noise, fuel poverty and greenhouse gas reduction benefits.

4C.60

London accommodates over its built-up area the main landing approaches to the nation’s main aviation gateway. This effectively makes a major contribution to tranquillity in urban and rural areas elsewhere in the UK. Recognition should be given to this in the distribution of existing and future resources for noise reduction.

policy 56

The Mayor supports the view that the aviation industry should pay for the external costs which it imposes on society, including those related to noise.

proposal 23

The Mayor encourages the Government to issue proposals for levies to mitigate the environmental impacts of aviation, which should be distributed through Aviation Environment Funds for each airport“.



▶ 04

EMPFEHLUNGEN AUS DEM SRU-SONDERGUTACHTEN „FLUGLÄRM REDUZIEREN“ (2014)

Die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Öffentlichkeitsbeteiligung beim Neu- und Ausbau von Flughäfen sowie bei der Festlegung von Flugrouten weisen erhebliche Defizite auf. Das deutsche Recht verstößt nach Ansicht des Sachverständigenrats für Umweltfragen (SRU) in diesem Punkt sogar gegen die EU-Richtlinie 2011/92/EU über die Umweltverträglichkeitsprüfung. Insbesondere zum aktiven Lärmschutz an der Quelle fehlen ausreichende gesetzliche Regelungen.

„Beim Flughafenausbau fehlt es an einer gesamtstaatlichen Bedarfsplanung, die gesamtstaatliche Aspekte im Blick behält und die Frage des Bedarfs thematisiert.“³⁵

Der Bund sollte die Kompetenz zu einer bundesweiten Bedarfsplanung für den Flugverkehr und die Flughafenstandorte erhalten. „Die Planung von Flughäfen sollte eng mit der Verkehrsplanung für Straße und Schiene verknüpft werden.“³⁶

³⁵ Vgl. SRU-Sondergutachten: Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten, Berlin, März 2014, S. 15.

³⁶ Ebd., S. 15.

Ein Problem liege in der weitgehenden rechtlichen Trennung zwischen dem Zulassungsverfahren (dem Planfeststellungsverfahren) und der Festlegung der Flugrouten andererseits. Bei der Planfeststellung gibt es eine Beteiligung der Öffentlichkeit, aber bei der Festlegung der konkreten Flugrouten nicht.

Der SRU empfiehlt, Planfeststellungsverfahren und Flugroutenfestlegung rechtlich miteinander zu verknüpfen und bei der Entscheidung über die Flugrouten sollten die Prognosen der An- und Abflugverfahren berücksichtigt werden.³⁷

Bisher sind Flugrouten im deutschen Recht nicht UVP-pflichtig. Für die Festlegung der Flugrouten sollte grundsätzlich eine UVP-Pflicht eingeführt werden, fordert der SRU.

Auch wenn die Flugrouten nachträglich geändert werden, oder ein Flughafen wesentlich erweitert werde, sollte eine Umweltverträglichkeitsprüfung stattfinden, wenn die Änderungen wesentlich sind.³⁸ „Mit der vorgeschlagenen Einführung einer eigenständigen UVP-Pflicht für die Flugroutenfestlegung ist zugleich eine Öffentlichkeitsbeteiligung zu verbinden.“³⁹

Die bisherige Rechtspraxis geht über einen erheblichen Teil der tatsächlichen Ausbautätigkeiten eines Flughafens hinweg. Es werden nur „luftseitige“ Erweiterungen als wesentliche Änderungen angesehen (also Landebahnen), „landseitige“ Erweiterungen (v.a. Terminals) werden hingegen nicht berücksichtigt und gelten als nicht wesentlich. Es fehlt an einer

kumulativen Betrachtung der vorgenommenen Änderungsmaßnahmen. So wird es möglich, Flughäfen über Jahre in Einzelschritten immer weiter auszubauen, ohne dass es jemals zur Durchführung eines begleitenden Verfahrens kommt. Künftig sollten grundsätzlich alle baulichen Erweiterungen an einem Flughafen erfasst werden, die den Flugbetrieb faktisch erhöhen, so die Empfehlung. Der Planfeststellungsbeschluss bestimme nach allgemeiner Auffassung die zugelassene Kapazität eines Flughafens. Aber damit ist keine rechtliche Begrenzung der maximal zulässigen Zahl an Flügen verbunden, dies ergibt sich aus dem, was mit der Flughafenanlage technisch möglich ist. Diese Rechtspraxis blende aus, dass durch sukzessive Änderungsmaßnahmen, technische Verbesserungen und die allgemeine Zunahme des Luftverkehrs ein Flughafen eine ganz andere Dimension annehmen kann, als in der ursprünglichen Planung vorgesehen.⁴⁰

► LÄRMGRENZWERTE FÜR FLUGLÄRM SCHAFFEN

Die gesetzlichen Regelungen des Fluglärms im Luftverkehrsrecht sind als kritisch einzustufen. Das LuftVG enthält keine Grenzwerte für Fluglärm und das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) ist auf Flugplätze nicht anwendbar. Die Definition der Unzumutbarkeitsgrenze im Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) begründet lediglich einen Anspruch auf passiven Lärmschutz. „In der Folge könnte ein Flughafen immer weiter wachsen und sich die Gesamtlärm-

37 Vgl. ebd., S. 15.

38 Vgl. ebd., S. 16

39 Ebd., S. 16

40 Vgl. ebd., S. 17

belastung stetig vergrößern, sofern nur Maßnahmen des passiven Lärmschutzes finanziert werden“.⁴¹

„Der Gesetzgeber sollte Immissionsgrenzwerte für Fluglärm zum Schutz der Anwohner/innen normieren. Damit würden aktive Schallschutzmaßnahmen aufgewertet.“⁴²

Der Bundesgesetzgeber sollte das Gewicht des aktiven Lärmschutzes stärken, denn aktive Lärmschutzmaßnahmen sind für die Betroffenen vorteilhafter, weil sie den Lärm an der Quelle reduzieren und auch jene Anwohner/innen entlasten, die keinen Anspruch auf passive Lärmschutzmaßnahmen geltend machen können.

„Lärmschutz sollte daher grundsätzlich vorrangig durch aktive Lärmschutzmaßnahmen verwirklicht werden.“⁴³

Um den Schutz der Nachtruhe besser zu gewährleisten, sollte die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kodifiziert werden und der Schutz der gesamten Nachtzeit (22 bis 6 Uhr) gewährleistet werden. Die Flexibilisierung und Unterscheidung zwischen Randzeiten und Kernruhezeiten sollten eine Ausnahme bleiben.⁴⁴

Bisher unterscheidet das FluLärmG zwischen neuen oder baulich erweiterten Flughäfen einerseits und bestehenden Flugplätzen andererseits. Diese Unterscheidung sollte auslaufen und das Schutzniveau bei allen Flughäfen gleich sein. Es sollten Kriterien für die Bündelung oder Streuung des Fluglärms entwickelt werden (Bündelung meint, dass Flugzeuge konzentriert über ein bestimmtes Gebiet geleitet werden, aber dafür die Umgebung entlastet wird, oder bei der „gestreuten“ Flugzeugführung Flugzeuge

so aufgefächert werden, dass der Lärm in der Breite verteilt wird). Bisher sei auch das Verhältnis von kapazitätsbezogenen Belangen („Flüssigkeit“ des Luftverkehrs) und dem Lärmschutz unklar. „Das Recht enthält keine lärmfachlichen Vorgaben dazu, nach welchen Kriterien die Flugrouten festzulegen sind“.⁴⁵

Es sollten Abwägungskriterien bei der Festlegung der Flugrouten benannt werden. „Der Gesetzgeber sollte die Kriterien, die bei der Festlegung der Flugrouten eine Rolle spielen, explizit benennen und Vorgaben für deren Gewichtung machen“.⁴⁶

Die Praxis der abweichenden Einzelfreigabe, bei der Flugzeuge von den festgelegten Flugrouten abweichen, weil ihnen die Flugsicherung eine entsprechende Erlaubnis erteilt, sollte begrenzt werden. Abweichende Einzelfreigaben werden teilweise so regelmäßig erteilt, dass neben den festgelegten Flugrouten, alternative, „faktische“ Flugrouten entstehen.

Ein drastisches Beispiel für diese Praxis ist der Flughafen Berlin-Tegel. Dies kommt einer Umgehung der förmlich festgelegten Flugrouten gleich. „Die Betriebsanweisung der Deutschen Flugsicherung, wonach bei Abflügen ab 5000 Fuß Höhe regelmäßig eine abweichende Einzelfreigabe erteilt werden darf, ist in dieser Pauschalität als rechtswidrig anzusehen“.⁴⁷

Der Gesetzgeber sollte bestimmen, dass eine Abweichung von den festgelegten Flugrouten nur aus bestimmten, zu definierenden Gründen (wie sicherheitstechnische oder meteorologische Gründe) möglich ist, so dass Abweichungen eine Ausnahme bleiben.⁴⁸

41 Ebd., S. 18

42 Ebd., S. 18

43 Ebd., S. 18

44 Vgl. ebd., S. 19

45 Ebd., S. 19

46 Ebd., S. 19

47 Ebd., S. 20

48 Vgl. ebd., S. 20

4.1

4.1 DIE ERGEBNISSE DER NORAH-KINDER- STUDIE - EIN BEISPIEL FÜR DIE AUSWIRKUNGEN VON FLUGLÄRM

Die NORAH-Studie (**Noise-Related Annoyance Cognition and Health**) ist eine der umfangreichsten, interdisziplinären Untersuchungen zum Thema Lärmwirkung, bzw. Fluglärm in Deutschland. Dabei stehen Fragen nach der Lebensqualität und Gesundheit im Mittelpunkt. Es gibt Teilstudien zu den Themen Krankheitsrisiken, Auswirkungen von Fluglärm auf Schlaf und Blutdruck sowie über die Auswirkungen von Fluglärm auf Kinder. Die Ergebnisse der Kinderstudie wurden am 4. November 2014 der Öffentlichkeit vorgestellt:

Die NORAH-Kinderstudie untersuchte in 29 Schulen im Rhein-Main-Gebiet das gesundheitliche und schulische Wohlbefinden und die Lesefähigkeiten, u.a. auch

das Lesen lernen von 1.243 Kindern. Ein Ergebnis ist, dass Fluglärm die Leseleistungen der Kinder verringert.

„In stark von Fluglärm belasteten Gebieten lernen Grundschul Kinder langsamer lesen als Kinder in ruhigen Lagen. Bei den untersuchten Zweitklässlern verzögerte eine Zunahme des Dauerschallpegels um 10 dB(A) das Lesen lernen um einen Monat. Der Zusammenhang ist linear: je stärker die Belastung, desto stärker die Beeinträchtigung der Entwicklung. Direkte Auswirkungen von Fluglärm auf Vorläuferfähigkeiten des Lesens wie die Lautverarbeitung oder das Hörverstehen konnte NORAH nicht nachweisen.“

„Insgesamt ist die Lebensqualität der untersuchten Kinder im Rhein-Main-Gebiet hoch – die meisten Zweitklässler fühlen sich sehr wohl, sind gesund und gehen gern zur Schule. Kinder in stark lärmbelasteten Gebieten fühlen sich gesundheitlich jedoch etwas weniger wohl



Abb.14 Lange Nordwand mit winzigen Bullaugen-Fenstern – für WC's / Duschen, Küchen und Wickelbereiche – schützt effizient vor dem Verkehrslärm der stark befahrenen Lindauer Allee!

4.1

als Kinder an ruhigeren Orten. Außerdem gaben befragte Eltern in vergleichsweise stark fluglärmbelasteten Gebieten häufiger an, dass ihr Kind ärztlich verordnete Medikamente einnimmt, oder dass bei ihrem Kind einmal eine Sprech- oder Sprachstörung diagnostiziert worden war. Die betroffenen Kinder unterschieden sich aber in ihrer Leseleistung nicht von den anderen Kindern.“⁴⁹

49 Ergebnisse der NORAH-Kinderstudie im Überblick, aus der Internetpräsentation www.laermstudie.de/ergebnisse/ergebnisse-kinderstudie/ueberblick/ Zugriff 08.11.14

Kindertagesstätte Lindauer Allee

Realisierung 1991

Bauherr: Bezirksamt Reinickendorf von Berlin

Architekt: Prof. Dipl. Ing. Klaus Zillich

Fotos: Uwe Rau



Abb.15 Bullaugen und Dach dienen als bewusst gewähltes Gestaltungsprinzip



Abb.16 Das riesige Dach in Gestalt eines Flugzeugflügels schützt effizient vor dem Fluglärm der Einfugschneise Tegel direkt über dem Dach



▶ 05

ÜBERSICHT ÜBER DIE FÖRDERPROGRAMME

5.1 UMWELTENTLASTUNGSPROGRAMM (UEP)II IM RAHMEN VON EU-STRUKTURFÖRDERUNGS- PROGRAMMEN (EFRE)

Die Antragsteller beim Umweltentlastungsprogramm können gemeinnützige und öffentliche Institutionen, private und öffentliche Forschungseinrichtungen

sowie kleine und mittelständische Unternehmen (KMU) sein. Themenschwerpunkte sind die Förderung erneuerbarer Energien und die Verbesserung der Energieeffizienz (darin sind auch Maßnahmen zur Reduzierung verkehrsbedingter Emissionen sowie Maßnahmen zur Reduzierung von Lärmbelastigungen und Umweltverschmutzungen enthalten).

5.2
 DAS EXWOST-PROGRAMM
 (EXPERIMENTELLER **W**OHNUNGS-
 UND **S**TÄDTEBAU) BEIM BUNDESINSTITUT FÜR BAU-, STADT- UND RAUMFORSCHUNG (BBSR)

Auch im Rahmen von Wohnungs- und Städtebauprogrammen kann es Möglichkeiten für Klimaschutz- und Lärmschutzfördermaßnahmen geben. Dabei ist insbesondere angesichts der Finanznot der Kommunen die Suche nach neuen Finanzierungsquellen und -instrumenten in öffentlicher und privater Mischfinanzierung in Gang gekommen. Innerhalb dieses Programms und der EU-Initiative JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas) werden Stadtentwicklungsfonds als neues Finanzierungsinstrument für Sanierungen vorgeschlagen (Stadtentwicklungsfonds gibt es z.B. in Brandenburg seit 2009).⁵⁰

► KERNIDEE

Kernidee ist die Einführung sog. revolvingender Stadtentwicklungsfonds, um eine effektivere und dauerhafte Finanzierung von Investitionen zu ermöglichen. Es soll nicht nur einmalige Zuschüsse geben, sondern durch kreditorientierte Instrumente und durch private Beteiligungen in Form von Eigenkapital sollen weitere Finanzierungsmöglichkeiten geschaffen werden.⁵¹ Diese Stadtentwicklungsfondmodelle der ersten Generation werden in eine Förderbank eingegliedert (z.B. die Europäische Investitionsbank). Das Kapital der Fonds

besteht bisher noch ausschließlich aus öffentlichen Mitteln und zwar zur Hälfte aus Mitteln des Europäischen Fonds für regionale Entwicklung (EFRE) und zur anderen Hälfte aus Mitteln der einzelnen Bundesländer (in Brandenburg sind es 75% des Fondkapitals aus EFRE-Mitteln). Bisher ist zur Finanzierung nur die Vergabe von Darlehen vorgesehen. Nur das Konzept der KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) umfasst einen Eigenkapitalfond.

Bei der Art der geförderten Projekte konzentriert man sich derzeit auf Immobilienentwicklungsprojekte (Hochbauprojekte und Baulandentwicklungen).

„Förderungen von Investitionen in bereits bestehende Immobilien sind momentan jedoch noch nicht geplant“⁵²(!), auch nicht bei der energetischen Sanierung von Gebäuden (vielleicht wg. Konkurrenz der Angebote der KfW). Dieses Fondmodell soll erweitert werden zu einem Modell mit privater Beteiligung und einem breiteren Mix an Finanzierungsinstrumenten: Das Kapital des Fonds soll dann zusätzlich zu öffentlichen Mitteln auch aus Mitteln privater Investoren bestehen. Langfristig angelegte Fondmodelle werden nicht nur mit vergünstigten Darlehen sondern über Eigenkapitalbeteiligungen und Garantien finanziert. Ein solches fortgeschrittenes Fondmodell ist dann eher mit dem Konzept eines Investmentfonds vergleichbar und kann nicht mehr Teil einer Förderbank sein.

50 Vgl. ExWoSt Informationen 35/2/2010

51 Vgl. ebd., S. 10/11

52 Vgl. ebd., S. 15

5.2



Abb.18 Abbildung 1: Spektrum möglicher Ausgestaltungsformen von Stadtentwicklungsfonds (ExWoStInformationen 35/2/2010, S. 16)

► PROBLEME/KRITIK

Die Interessen öffentlicher Kapitalgeber und privater Investoren unterscheiden sich. Die Ziele öffentlicher Investoren sind eher auf die Realisierung von stadtentwicklungspolitisch sinnvollen und längerfristig ausgerichteten Projekten ausgelegt, die sich möglicherweise erst langfristig rechnen. Gewinne und Verluste werden ungleichmäßig auf private und öffentliche Kapitalgeber verteilt. Private Investoren bekommen per Fondssatzung einen höheren Anteil am Gewinn des Fonds zugesprochen und ihr Verlustrisiko wird reduziert, indem ein gewisser Verlustanteil direkt dem öffentlichen Kapital zugerechnet wird.⁵³

Vorteile könnten darin bestehen, dass dadurch insgesamt mehr Kapital zur Verfügung steht und somit Projekte finanziert werden können, die sonst gar nicht zustande kommen würden. Es könnte eine Dominanz privater Investitionsinteressen entstehen mit einer Orientierung an kurzfristiger Rendite. Ein Teil des Immobilienmarktes ganz den privaten Kapitalinteressen zu entziehen (wie im sozialen Wohnungsbau) wird in diesem Modell gar nicht mehr versucht. Dies wäre aber eigentlich nötig, um z.B. die soziale Mischung in Quartieren zu erhalten oder Gentrifizierungstendenzen zumindest abzumildern. Es wäre zu prüfen, inwieweit sich für innovative Lärm- und /oder Klimaschutzmodelle

53 Vgl. ebd., S. 17

5.3

(z.B. Niedrigenergiehäuser) private Investoren in der Breite interessieren würden. Als mögliche Partner für solche innovativen Modellprojekte an der Schnittstelle von Lärmschutz und Klimaschutz wären auch Akteure wie (Bau)Genossenschaften und Baugruppen zu prüfen. Denn in urbanen und ökologisch orientierten Milieus könnte es durchaus Interesse an solchen Finanzierungsmodellen geben. Dies würde auch über eine bloße Entgegensetzung zweier Akteure – öffentliche Hand vs. private, renditeorientierte Investoren – hinausweisen.

5.3 ENERGIE- UND KLIMASCHUTZ IM RAHMEN DES EXWOST-PROGRAMMS

Im Rahmen des ExWoSt-Programms finden sich außerdem Projekte und Studien zu Energie- und klimapolitischen Themen sowie städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen, die zumindest einen indirekten Bezug zu Lärmschutz und Klimaschutz haben und deswegen hier dargestellt werden.

► PROJEKTE

„ANFORDERUNGEN AN ENERGIEEFFIZIENTE UND KLIMANEUTRALE QUARTIERE“
Projektstart: November 2011⁵⁴

Darin werden die Effizienzpotenziale auf Quartiersebene und die Wirkung möglicher Maßnahmen und Instrumente gegenüber rein gebäudebezogenen und gesamtstädtischen Herangehensweisen gemessen.

54 Vgl. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/studien_node.html;jsessionid=BE906123A20C8D0048201D9C98090F78.live1042

Es gibt fünf Modellvorhaben mit unterschiedlichen Baualtersklassen und Baustrukturen (aus Leipzig, Marburg, Rosenheim, Stade, Weißenfels).

„UMSETZUNG UND EVALUIERUNG VON ENERGETISCH DIFFERENZIIERTEN MIETSPIEGELN IN MODELLKOMMUNEN“
Projektstart: Oktober 2011

„Die Problematik einer fehlenden Abbildung der energetischen Beschaffenheit von Mietwohnungen in Mietspiegeln wurde in den letzten Jahren von einer Mehrheit der Mietspiegel erstellenden Kommunen erkannt. Die Praxis zeigt jedoch, dass noch erhebliche Unsicherheiten über die fachlich angemessene Integration energetischer Merkmale im Mietspiegel bestehen. Das Projekt soll deshalb anhand ausgewählter Fallbeispiele vorhandene Praktiken evaluieren, Hemmnisse abbauen und fachliche Unterstützung bei der methodischen Verbesserung der energetischen Mietspiegelerstellung bereitstellen.“⁵⁵

„STÄDTEBAULICHE NACHVERDICHTUNG IM KLIMAWANDEL“
Projektlaufzeit: Juli 2012 bis Sept. 2012

Es werden verschiedene Praxisbeispiele der städtebaulichen Nachverdichtung gegen den Klimawandel durch Ressourcen- und Flächeneffizienz gesammelt.

Auszug aus der Projektbeschreibung

„Für die Untersuchungen sind die folgenden Forschungsfragen leitend:

55 Vgl. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/studien_node.html, zuletzt überprüft 23. 5. 2015

5.3

1. Welche Bedeutung hat die städtebauliche Nachverdichtung gegenwärtig in der bundesweiten Praxis und welche Rolle wird sie angesichts des Klimawandels in Zukunft spielen?

2. Welches sind die wesentlichen Praxisansätze einer funktionalen und baulichen Verdichtung in bestehenden Stadtquartieren?

3. Welche stadtökologischen, stadträumlichen und gebrauchsbazogenen Vorteile entfalten städtebauliche Nachverdichtungsprojekte, und welche Nachteile, Probleme, Nebenwirkungen und Nutzungskonflikte können solche Projekte auslösen? Zu welchen Ergebnissen führt die Abwägung zwischen Positiv- und Negativeffekten?

4. Welche Akteure sind die treibenden Kräfte für die städtebauliche Nachverdichtung, und welche Träger sind maßgeblich für die Umsetzung?

5. Welche Quartierstyp bezogenen Unterschiede lassen sich in Hinsicht auf Potenziale, Restriktionen, Konzeptansätze und Wirkungen städtebaulicher Nachverdichtungsprojekte feststellen?

6. Wie sind die Projekte der städtebaulichen Nachverdichtung in gesamtstädtische bzw. stadtreionale Analysen und Konzepte – auch hinsichtlich ihrer stadtklimatischen Auswirkungen – eingebunden?

7. Wie reagieren städtebauliche Planung und Praxis auf unerwünschte Wirkungen, auf Ziel- und Interessenkonflikte bei der Nachverdichtung bestehender Stadtquartiere?

8. Welche konzeptionellen und methodischen Maßnahmen sind erforderlich, um positive Klimawirkungen der Nachverdichtung zu stärken, Negativwirkungen zu vermeiden und Synergieeffekte zu optimieren? Welche Kompensationsmaßnahmen sind möglich bzw. erforderlich?

9. Welche Schlüsse lassen sich für die stadtentwicklungspolitischen Zuständigkeiten des Bundes (Rechtsetzung, Förderung und Forschung einschließlich des öffentlichen Diskurses) ziehen? Welcher Forschungs- und Entwicklungsbedarf bleibt bestehen, und wie ist dieser zu decken?

Vorgehen: Kern des Projektes ist die Recherche, Analyse und Dokumentation von Praxisbeispielen der städtebaulichen Nachverdichtung. Bei diesen Fallstudien geht es neben den funktionalen, sozialen, räumlichen und baulichen Aspekten insbesondere auch um die konzeptionellen und methodischen Ansätze. Schließlich sollen Erkenntnisse zu maßgeblichen Akteuren und Trägern der städtebaulichen Nachverdichtung generiert werden. Bei den Untersuchungen soll das gesamte Spektrum städtebaulicher Nachverdichtungsstrategien auf der Ebene des Stadtquartiers in den Blick genommen werden. Ebenso ist die gesamte Bandbreite relevanter Stadtquartierstypen zu berücksichtigen. Im Zuge der Analyse von Ausgangs- und Problemlagen sollen die Verdichtungspotenziale und die Hauptrichtungen der betreffenden Entwicklungsansätze identifiziert und systematisiert werden. Des Weiteren sollen die Einschätzungen von Fachleuten aus der kommunalen Stadt- und Landschaftsplanung, Klima- und Umweltpolitik, von Projektentwicklern und weiteren Quartiersakteuren zu Städtebauprojekten der Nachverdichtung zusammengetragen

5.3

werden. Auf dieser Grundlage werden Hinweise für die Zuständigkeiten des Bundes auf dem Gebiet der Stadtentwicklung erwartet. Schließlich sollen die Praxisprojekte sowie die Analyseergebnisse für die Information der Fachöffentlichkeit aufbereitet werden.“⁵⁶

„VERNETZTE STÄDTE ZUM THEMA
STÄDTISCHE ENERGIEN IN DEUTSCHLAND,
USA UND DEN BRICS-STAATEN“
Projektstart: Dezember 2013

Die BRICS-Staaten sind eine Vereinigung aufstrebender Volkswirtschaften. Die Abkürzung „BRICS“ steht für die Anfangsbuchstaben der fünf Staaten: Brasilien, Russland, Indien, China und Südafrika.

„Fünf Jahre nach Verabschiedung der LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt in 2007 hat das BMVBS (jetzt BMUB) 2012 einen internationalen Kooperations- und Beteiligungsprozess zur Erarbeitung des Memorandums STÄDTISCHE ENERGIEN - (www.bmub.bund.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Nationale_Stadtentwicklung/staedtische_energien_memorandum_bf.pdf) Zukunftsaufgaben der Städte angestoßen, das die dringendsten Schlüsselaufgaben nachhaltiger Stadtentwicklung im globalen Kontext benennt. Es fordert verantwortliche Akteure in Städten, Regionen, Staaten und Organisationen, aber auch Verbände und Unternehmen weltweit zu deren gemeinsamen Bewältigung auf. Namhafte internationale Akteure und zentrale Partner aus den USA, Südafrika, Brasilien, Indien und China waren an der

Erarbeitung des Memorandums beteiligt. Das Memorandum STÄDTISCHE ENERGIEN, eine Selbstverpflichtung, wurde in einem neuartigen internationalen Prozess erarbeitet und benennt die zentralen Handlungsfelder moderner Stadtpolitik, sowohl thematisch als auch hinsichtlich zukunftsorientierter Kooperationsformen. Hierzu zählen der behutsame ökologische Umbau von Gebäuden und Quartieren, die technologische Erneuerung der stadttechnischen Infrastrukturen, die Entwicklung einer neuen Mobilität und die gesellschaftliche Integration. Die Zieldimensionen des Memorandums, die nicht allein auf deutsche Städte und Gemeinden ausgerichtet sind, können nur in enger Zusammenarbeit mit relevanten Akteuren weltweit erreicht werden. Bündnisse zwischen verschiedenen gesellschaftlichen Gruppen auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene sowie Allianzen und Entwicklungspartnerschaften auf internationaler Ebene sind notwendig.

Ziel ist es, das Memorandum STÄDTISCHE ENERGIEN als eines der derzeit zentralen städtebau- und wohnungsbaupolitischen Themen mit dem Ansatz der integrierten Stadtentwicklung durch international ausgerichtete Formate der Kooperation mit zentralen Partnern des BMUB umzusetzen. Dies wird auch von der LEIPZIG CHARTA gefordert. Für die Bundesebene werden so auch wichtige Impulse zur kontinuierlichen Anpassung von Gesetzgebung und Förderpolitik an neue Herausforderungen generiert, denen sich insbesondere Kommunen gegenübersehen. Lebenslanges Lernen von unterschiedli-

56 <http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2012/Nachverdichtung/01Start.html>

5.3

chen Akteuren und Institutionen mit dem Ziel der nachhaltigen Stadtentwicklung sowohl in Deutschland als auch weltweit wird durch internationale Zusammenarbeit angereichert. Dies erfordert, neue Kooperationsformen einzugehen und gewinnbringend für kommunale Entwicklung zu nutzen.“⁵⁷

FORSCHUNGSINITIATIVE ZUKUNFT BAU
Darin finden sich z.B. Forschungsprojekte zu Themen wie Energieeffizienz und Erneuerbare Energien in Gebäuden- und Quartiersbestand, nachhaltiges Bauen, neue Materialien und Techniken.

Innerhalb dieser Forschungsinitiative wurde die Studie: „Gute Beispiele der Lärminderungsplanung und Stärkung integrierter Standorte“ durchgeführt. Diese Studie hebt das Lärminderungspotenzial städtebaulicher Maßnahmen hervor, dass in einer Größenordnung von 10-20 dB(A) liege.

„Mit verkehrstechnischen oder straßenbaulichen Maßnahmen ist dies nur in Ausnahmefällen erreichbar. Um die Dimension dieses Minderungspotenzials zu verdeutlichen: Eine Halbierung der Kfz-Verkehrsmenge bewirkt eine Minderung von 3 dB(A). Es müssen somit 90 Prozent des Kfz-Verkehrs aus einer Straße herausgenommen werden, um eine Minderungswirkung von 10 dB(A) zu erreichen, und 99 Prozent des Kfz-Verkehrs für 20 dB(A)!“⁵⁸
Darin finden sich Beispiele, bei denen die energetische Sanierung mit Maßnahmen zur Lärminderung verknüpft wurde. Bisher stehen meist passive Maßnahmen und verkehrsplanerische Maßnahmen im Vordergrund.

57 Vgl. www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2014, Download 23.5.2015

58 http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2009/Laermminderung/01_Start.html?nn=431364¬First=true&docId=430488 (Download 23.5.2015)

Es werden Beispiele wirksamer Lärminderung durch Städtebau gesammelt.

Auszug aus der Projektbeschreibung

„Ziel des Projektes war es, aktuelle städtebauliche Lösungen darzustellen, bei denen der Schutz vor Lärm insbesondere in Wohnquartieren vorbildlich gelöst wurde.“ „Richtungsweisend sind auch jene Beispiele, bei denen die energetische Sanierung mit Maßnahmen zur Lärminderung verknüpft wurde. Diese in den nächsten Jahren nahezu flächenhafte Herausforderung kann häufig mit relativ geringem Mehraufwand zusätzlichen Nutzen generieren. In diesem Sinne zeigen die Beispiele der Bestandserneuerung unterschiedlichster Gebietskategorien interessante Ideen. Energetische Sanierung, Ergänzungsbauten, Außenraumgestaltung und Neuordnung der verkehrlichen Erschließung sind Bausteine zur Wiedergewinnung von Wohnwert und Lebensqualität“.⁵⁹

„LÄRMRELEVANZ UND EU-ANFORDERUNGEN - ERFORDERNISSE, ABGRENZUNGS- UND ANPASSUNGSPROZESSE ZUM LÄRMSCHUTZ“

Projektlaufzeit: Nov. 2004 - Dez. 2007

Im Rahmen des Sondergutachtens wurden aus modellhaft durchgeführten Vorhaben verschiedener Städte handhabbare Regeln und Vorgehensweisen für den Umgang mit den neuen EU-Anforderungen zur „Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ entwickelt. Ziel der Studie war die (Weiter-)Entwicklung des

59 Vgl. http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2009/Laermminderung/01_Start.html?nn=430832¬First=true&docId=430488 Download 23. 5. 2015

methodischen Rüstzeugs zur Schaffung und Sicherung einer lebenswert leisen Stadt.

UMSETZUNG DER EU-INITIATIVE JESSICA (JOINT EUROPEAN SUPPORT FOR SUSTAINABLE INVESTMENT IN CITY AREAS) UND INTERNATIONALER BEST-PRACTICE-VERGLEICH.

„Die Initiative „Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – JESSICA“ gibt den Verwaltungsbehörden der Strukturfonds die Möglichkeit, Mittel aus den Strukturfonds nicht als Zuschuss auszuzahlen, sondern einem Stadtentwicklungsfonds zuzuführen. Dieser Stadtentwicklungsfonds kann über Darlehen, Eigenkapitalbeteiligungen oder Garantien städtebauliche Projekte finanzieren. Die Einlage von Strukturfondsmitteln in einen solchen Stadtentwicklungsfonds ermöglicht einen mehrfachen Einsatz der zur Verfügung stehenden Fördermittel und kann daher die Effizienz des Mitteleinsatzes steigern. Gleichzeitig besteht die Möglichkeit, über die Einbeziehung privater Geldgeber die Investitionen in städtebauliche Projekte zu steigern. Wegen der in den Projekten zu erwirtschaftenden Erträge können Stadtentwicklungsfonds allerdings nur in bestimmten Konstellationen eingesetzt werden.“⁶⁰

„Im Rahmen des Forschungsprojektes wurden städtebauliche Projekte und Stadtentwicklungsfonds in verschiedenen Ländern untersucht. Fünf städtebauliche Projekte wurden vertieft analysiert. Dabei wurden sowohl die Inhalte der Projekte,

als auch ihre Finanzierung und die Verankerung in der lokalen Planungskultur berücksichtigt. Darüber hinaus wurden die Finanzierungs- und Organisationsformen, in denen die Projekte realisiert wurden, dokumentiert und untersucht.“⁶¹

EXWOST-FORSCHUNGSFELD
STADTUMBAU WEST

Innerhalb der 16 Pilotprojekte zu kommunalen Förderprogrammen findet sich auch eine zur „Fassadenmodernisierung und Umnutzung von Gebäuden“ Städtebauliche Instrumente im Stadtumbau: § 171 BauGB

► ZUSAMMENFASSENDE BEWERTUNG DER FÖRDERPROGRAMME

Es gibt zwar eine Vielzahl von Förderprogrammen im Bereich der Förderung Erneuerbarer Energien oder im Bereich städtischer Sanierungen, aber wenige, die das Thema integriert mit dem Aspekt des Lärmschutzes angehen.

Ein Problem liegt jedoch darin, dass viele Förderprogramme entweder einen Schwerpunkt im Bereich Klimawandel/ Erneuerbare Energien haben oder im Städtebau, aber nur wenig im Bereich Lärmschutz.

Dabei wird schwerpunktmäßig auf die Bereiche Klimawandel/Erneuerbare Energien oder Städtebau eingegangen. Dem Lärmschutz wird nur tangential bzw. in Form von Synergieeffekten Beachtung geschenkt.

60 http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2007/JessicaUmsetzung/01_Start.html?nn=395966, Download 23.5. 2015

61 http://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/FP/ExWoSt/Studien/2007/JessicaUmsetzung/01_Start.html?nn=395966¬First=true&docId=431346, letzte Überprüfung: 23.5.2015



▶ 06

INSTRUMENTE UND METHODEN AUS DEM KONTEXT VON STADT- UMBAU UND „SOZIALE STADT“-PROGRAMM

Vorbemerkung: Bei der folgenden Darstellung der Erfahrungen aus dem Kontext des Quartiersmanagement-Programms ist zu berücksichtigen, dass die Methoden und Instrumente nicht nur für soziale Brennpunkte, oder sozial problematische Stadtteile relevant sind. Die Methoden der Bürgerbeteiligung wie Quartiersfonds o.ä. könnten partiell durchaus übertragbar sein auf die Einbeziehung von Betroffenen bei Lärmschutz- oder Klimaschutzmaßnahmen. (Ein Teil der Darstellungen zum Quartiersmanagement beruhen auf einem Teilkapitel der von Nitsch verfassten Dissertation).⁶²

Auch bei der Erstellung von Lärmaktionsplänen ist ein interdisziplinäres, ressortübergreifendes Verwaltungshandeln gefragt, wie die Evaluation der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie zeigte und wie es erfolgreich beim Leipziger Beispiel praktiziert wurde. Daher lässt sich aus den Erfahrungen des Quartiersmanagement-Programms durchaus lernen. Deswegen folgt nun zur Illustration und Erläuterung ein längerer Auszug aus der o.g. Fallstudie von Nitsch zu den Erfahrungen aus dem Quartiersmanagement:

62 Vgl. Daniel Nitsch: Regieren in der Sozialen Stadt, Bielefeld 2013

6.1

6.1 DAS QUARTIERSMANAGEMENT (QM) ALS UMSETZUNGSINSTRUMENT DES „SOZIALE-STADT“-PROGRAMMS

„Ein Schlüsselinstrument für die Programmumsetzung ist das Quartiersmanagement (QM), das von der großen Mehrheit der Kommunen als geeignetes Mittel betrachtet wird. Allerdings besteht oft keine Einigkeit, was Quartiersmanagement im Einzelnen bedeutet. So unterscheiden sich auch die Begriffe. Mal wird von Stadtteilmanagement, mal von Gebietsmanagement oder Quartiersmanagement gesprochen. Das QM-Konzept lässt sich nicht auf Vor-Ort-Arbeit beschränken, sondern meint die umfassende Organisation von Stadtteilentwicklung auf allen beteiligten Steuerungsebenen. Quartiersmanagement kann als strategischer Ansatz zum systematischen Aufbau von selbsttragenden, nachhaltig wirksamen personellen und materiellen Strukturen zur Entwicklung eines Quartiers bezeichnet werden.“⁶³

Es umfasst die Elemente:

- Gezielter Einsatz der kommunalen Ressourcen
- Einbettung des QM-Prozesses in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik,
- Verschiedene Handlungsfelder verbindende Arbeitsweisen und
- Aktivierung und Befähigung (Empowerment) der Quartiersbevölkerung unter

Mitwirkung der lokalen Wirtschaft, ortsansässiger Institutionen (Schulen, Kita, Kirchen) sowie lokaler Vereine, Initiativen und Verbände.⁶⁴

Das Quartiersmanagement muss als komplexer Prozess verstanden werden, der sowohl auf der Verwaltungsebene, der Umsetzungsebene im Quartier und im intermediären Bereich angesiedelt ist. Da eine wesentliche Aufgabe die Aktivierung der Gebietsbewohner/innen, darunter auch schwer erreichbare Gruppen, ist, soll eine Anlaufstelle vor Ort geschaffen werden: ein „Stadtteilbüro“, das z.B. Beratungsleistungen zur „Hilfe zur Selbsthilfe“ anbietet, über vielfältige Aktionen das Engagement der Bewohner/innen für ihr Wohngebiet fördert. Für die erfolgreiche Umsetzung eines Quartiersmanagements müssen einige grundsätzliche Kriterien erfüllt sein: Es sollte einen politischen Beschluss zur Umsetzung des QM geben und für zunächst drei bis fünf Jahre sollten die notwendigen finanziellen und personellen Ressourcen abgesichert sein.

Auf der Verwaltungsebene sollte ein/e Gebietsbeauftragte/r für die Vernetzung der beteiligten Ämter sorgen und folgende Aufgaben haben: Den gezielten Einsatz kommunaler Ressourcen, die Entwicklung von Zielen, Standards und Indikatoren, die Gesamtprojektsteuerung und Koordination der Umsetzung des integrierten Handlungskonzepts, die Finanzplanung und die Berichterstattung an die politischen Gremien. Im intermediären Bereich sollte ein/e Gebietsmoderator/in die Vermittlung von Bedürfnissen aus dem Quartier an die Verwaltung übernehmen. Ihre/

63 DifU 2002, S. 37, zitiert nach Nitsch 2013, S.193

64 Vgl. ebd., S. 37

6.1

Seine Aufgabe wäre die Vernetzung von Verwaltung, Politik und Quartier, die Entwicklung von Beteiligungsforen, sowie von lokalen Kooperations- und Kommunikationsstrukturen, die Moderation und Mediation von Konflikten, die Aktivierung personeller und materieller Ressourcen, die Sicherstellung des Informationsflusses zwischen den verschiedenen Ebenen und Akteuren.

Auf der Quartiersebene haben die Vor-Ort-Büros und die QM-Teams folgende Aufgaben: Die horizontale Vernetzung und Zusammenarbeit mit lokalen Akteuren, die Aktivierung der Quartiersbevölkerung, d.h. Kontaktaufnahme, Mobilisierung von Bewohner/innen, Beratung, Informationsarbeit, Bündelung von Interessen und Themen, Projektinitiierung und die Förderung von Kommunikationsstrukturen im Stadtteil, außerdem das Vernetzen von verschiedenen Vereinen und das Erkennen von Stärken und Schwachpunkten des Quartiers.

Die Aufgaben der vor Ort tätigen Quartiersmanager/innen und der intermediären Akteure überschneiden sich in manchen Punkten, so bei der aufsuchenden Arbeit (Bürgerbefragungen, wohngebietsbezogene Versammlungen), Unterstützung von Bürgergruppen, Moderation von Versammlungen, Aktivierung. Aus den Erfahrungen mit der Umsetzung des Programms „Soziale Stadt“ lassen sich folgende Punkte ableiten: Der Erfolg von Quartiersmanagement hängt von der „Rückendeckung“ durch die Verwaltungsspitze ab. Die Verantwortung sollte an höchster Stelle innerhalb der Verwaltung angesiedelt sein. Die Überwindung

von Ressortgrenzen und somit die ämterübergreifende Zusammenarbeit ist von zentraler Bedeutung. Bei der Vernetzung von Akteuren im Quartier komme es darauf an, gegenüber Ideen aus dem Quartier offen zu sein und vielfältige Methoden zu nutzen, was manchmal mit Projekt- und Zeitvorstellungen der Verwaltung in Konflikt geraten kann. Mangelnde Befugnisse der Quartiersmanager/innen und das Fehlen eines Verfügungsfonds können hinderlich sein. Die Beteiligungs- und Aktivierungsmethoden sollten auf das jeweilige Gebiet und die unterschiedliche Zusammensetzung der Bewohnerschaft abgestimmt sein. Im Vorfeld der Umsetzung von Bewohnerwünschen dürfen keine zu hohen Erwartungen geweckt werden und die Verfahren sollten transparent sein.

Für eine erfolgreiche Aktivierung der Bewohnerschaft sind offene Anlaufstellen und eine Präsenz von Fachleuten vor Ort nötig. Von den Quartiersmanager/innen, den intermediären Akteuren und den Beauftragten in der Verwaltung werden daher hohe kommunikative und organisatorische Fähigkeiten verlangt. Die Quartiersmanager/innen müssen zwischen der Fachsprache der Verwaltung und den Bürger/innen vor Ort vermitteln und die unterschiedlichen Akteure aus Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Zivilgesellschaft zusammenbringen. Erfolgreiches Quartiersmanagement basiert auf politischen Beschlüssen, tragfähigen Strukturen, klaren Aufgabendefinitionen und Qualitätsvereinbarungen, sowie persönlichem Engagement der Beteiligten in allen Handlungsfeldern und auf verschiedenen Ebenen.“⁶⁵

6.1

„Bei der Ebene der verwaltungsinternen Maßnahmen, also dem Governance-Aspekt, ging es um ressortübergreifende Arbeitsgruppen und Steuerungsrunden. Die Federführung lag meist bei den Stadtplanungsressorts, da das Programm der Städtebauförderung zugeordnet war. Aber die Veränderungen innerhalb der Verwaltung blieben meist nur moderat“.⁶⁶ Auch für eine integrierte Lärmschutz- und Klimaschutzpolitik wäre ein ressortübergreifendes, vernetztes Verwaltungshandeln nötig, wie die Evaluationen zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie zeigen.

„Weitergehende Veränderungen wurden bei den Organisationsstrukturen in den Stadtteilen erzielt, wo neben den Stadtteilbüros weitere Formen der Kooperation entwickelt wurden wie Bürgerforen, Stadtteilkonferenzen und Runde Tische. In rund 60% der Stadtteile wurden nach der Difu-Umfrage (Deutsches Institut für Urbanistik) aus dem Jahr 2006 Bürgerforen eingerichtet. Was diese Bürgerforen dann aber tatsächlich entscheiden können, ist noch mal eine andere Frage. In Berlin wurden Quartiersfonds eingerichtet, die teils erhebliche Mittel verteilen konnten. Dennoch sind die Wirkungen eher begrenzt. Man einigt sich auf einen kleinsten gemeinsamen Nenner. Die Einigungen basieren meist auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner. In dem Programm liege oft eher eine Weiterentwicklung von früher erprobten Verfahren (z.B. aus der behutsamen Stadterneuerung) als der angekündigte Paradigmenwechsel. Bei den Governance-Strukturen sind die Ver-

änderungen begrenzt, weil es sich um ein anreizorientiertes Förderprogramm handelt“.⁶⁷

„Die Ergebnisse der Programmbegleitung zeigten die folgenden Probleme bei der Umsetzung: Es gebe weiterhin Hürden bei der ressortübergreifenden Kooperation, bestimmte Zielgruppen seien schwer erreichbar, die Bürgerbeteiligung sei nur mangelhaft repräsentativ. Städtebauliche Maßnahmen würden weiter dominieren, während im Bereich der lokalen Ökonomie nur eine geringe Zahl von Projekten zu finden sei und selbst tragende Strukturen hätten sich nur begrenzt entwickelt. Es habe sich zwar eine neuartige Politik der integrierten Stadtteilentwicklung mit ressortübergreifenden Handeln herausgebildet, die sich aber bisher nur unvollständig auf allen Verwaltungsebenen durchsetzen konnte, wobei es den jeweiligen kommunalen Akteuren überlassen bleibe, wieweit sie den umfassenden ressortübergreifenden Anspruch verwirklichen oder es bei einem Minimum belassen“.⁶⁸

„Bei der Umsetzung von QM spielen auf Quartiersentwicklung spezialisierte private Planungsbüros, die im öffentlichen Auftrag eigentlich öffentliche Aufgaben bearbeiten, eine zentrale Rolle. Sie sind privatrechtliche Organisationen, die mit öffentlichen Geldern finanziert werden, woraus sich eine besondere Dynamik aus Abhängigkeiten und Eigenlogiken entwickelt. Um sich ihre Finanzierung zu sichern, müssen sie ein gutes und enges Verhältnis zu den jeweils auftraggebenden Verwaltungen aufbauen. Außerdem müssen die intermediären Träger zur

66 Ebd., S. 200

67 Ebd., S. 200

68 Ebd., S. 200/201

6.2

Rechtfertigung ihrer Auftragslage schnell vorzeigbare Erfolge organisieren und bevorzugen deswegen oft konfliktarme, leicht zu realisierende und gut über Öffentlichkeitsarbeit darstellbare Projekte. Gegenüber den Beteiligungsinstrumenten der behutsamen Stadterneuerung, die darunter vor allem Mitsprache und Mitbestimmung verstanden, geht es jetzt um ‚die Aktivierung von Eigeninitiative, von Selbsthilfepotentialen, die Entwicklung eines gemeinsamen Bewusstseins und die Festigung von nachbarschaftlichen Netzen‘⁶⁹.⁷⁰

6.2 BÜRGERBETEILIGUNGS- INSTRUMENTE AUS DEM KONTEXT DES „SOZIALE-STADT“-PROGRAMMS/ DES QUARTIERSMANAGEMENTS

„Die in den QM-Gebieten oftmals organisierten Planungsworkshops und Zukunftskonferenzen zur BewohnerInnenbeteiligung sollten Anregungen und Ideen für Projekte für die „Integrierten Handlungskonzepte“ bringen.“⁷¹ Das europäische ausgezeichnete Modellvorhaben „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ Themenschwerpunkt B „Gestaltung urbaner Freiräume“ mit Bezug zu Lärmschutz im Rahmen des Quartiersmanagements ist die von Prof. Dr. Brigitte Schulte-Fortkamp und Mitarbeiter/innen der TU Berlin (Institut für Technische Akustik im Fachgebiet Psychoakustik) durchgeführte Ex- WoSt Studie zur Umgestaltung des Nauener Platzes in Berlin-Wedding.⁷²

Dieses Projekt ist das international anerkannte Vorbild für angewandte Soundscape-Forschung und wurde 2012 mit dem European Soundscape Award ausgezeichnet (<http://www.eea.europa.eu/highlights/>). Gemeinsam mit den betroffenen Bürger/innen wurde erarbeitet, welche Maßnahmen notwendig sind, um die Nutzer der öffentlichen Freifläche nicht nur durch eine qualitätsvolle Freiraumgestaltung zum Aufenthalt aufzufordern, sondern auch durch den zum Ort passenden Klang die Akzeptanz und Identifikation zu fördern:



Abb.20 Bürgerbeteiligung in Berlin-Wedding

69 Bernt/Fritsche 2005, S. 212, zitiert nach Nitsch 2013, S.207

70 Nitsch, 2013, S. 207

71 Ebd., S. 207

72 Ex-WoSt-Modellvorhaben „Innovationen für familien- und altengerechte Stadtquartiere“ Themenschwerpunkt B „Gestaltung urbaner Freiräume“

6.2

6.2 NAUENER PLATZ UMGESTALTUNG FÜR JUNG UND ALT

MESSUNGEN SOUNDWALKS



Der Nauener Platz kommt unter die akustische Lupe: Verkehrszählungen, Schallausbreitungsmessungen, Kunstkopfmessungen.

Geräusche und Bewertungen werden aufgenommen, und zwar mit dem Kunstkopf und SQuadriga (nimmt Geräusche über Ohrmikrophone auf).



Die „Neuen Experten“ bestimmen Wege und Messorte: hören und bewerten auf einer Skala die Angenehmheit und Lautstärke und diskutieren ihre Eindrücke.

Soundwalks mit den „Neuen Experten“: Anwohnern, Jugendgruppen, Mitarbeiter Haus der Jugend, Radijoyo, Vertreter Bezirksamt Mitte.



Abb.21 bis 26

6.2

6.2 NAUENER PLATZ UMGESTALTUNG FÜR JUNG UND ALT

INTERVIEWS



Abb.27 bis 31



Eine besondere Bedeutung kommt der Gruppe der Senioren zu, die bisher den Platz und die Umgebung gemieden haben, durch Soundwalks und Interviews sind sie nun "dabei"!

Immer wieder Gespräche mit den „Neuen Experten“, nur so können die Lösungen gefunden werden! Interviews und aufwendige Analysen folgen.



Die Neuen Experten wünschen sich Vogelstimmen und Kiesstrand plätschern.



Pappelrauschen ist ein weiterer Wunsch. In der Kooperation mit der Freiraumplanerin wird das Konzept der Audioislands entworfen.



Die Rückkopplung der Ergebnisse erfolgt in einer öffentlichen Vorlesung und beim Sommerfest! Hier findet der erste Test mit den neuen Geräuschen statt.

6.2

6.2 NAUENER PLATZ UMGESTALTUNG FÜR JUNG UND ALT

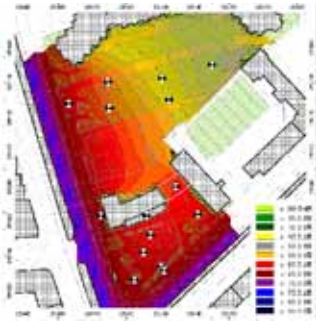
AKUSTISCHE ANALYSE AUDIOISLANDS



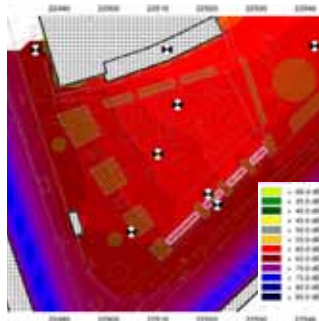
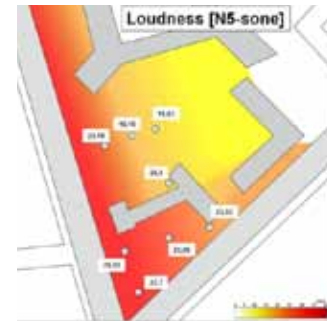
Die Audioislands werden mit Lautsprechern ausgestattet und übertragen verteilt über den Platz die Wunschklänge kombiniert mit den Verkehrsgeräuschen.



Sie werden an den Orten des Platzes eingerichtet, die akustisch "vertretbar" sind. Die akustischen und psychoakustischen Analysen geben dazu die Hinweise.



Die akustischen Analysen zeigen die Pegelverteilung über den Platz. Die psychoakustischen Analysen geben Hinweise auf die Charakteristiken der Geräusche und lassen Erkenntnisse auch über tiefe Frequenzen zu.



Aus der psychoakustischen Analyse, gekoppelt mit den Ergebnissen der Befragung, können die Orte für die Audioislands bestimmt werden.

Abb.32 bis 36

6.2

6.2 NAUENER PLATZ UMGESTALTUNG FÜR JUNG UND ALT

ERGEBNISSE PLANUNGEN



Auch die Verortung der Schallbarrieren lässt sich aus den akustischen und psychoakustischen Analysen ableiten.

Die akustische Untersuchung, die alle betroffenen Gruppen durch Soundwalks, Interviews und Analysen in einen Handlungszusammenhang gebracht hat, trägt optimal zur Identifikation der „Neuen Experten“ mit dem Platz bei.

Die hervorragende Kooperation aller beteiligter Gruppen ist als wesentliches Konstrukt für die neue soziale Sicherheit am Nauener Platz zu bewerten.

Soundwalks und Interviews verdeutlichen auch die Notwendigkeit nicht allzu hoher Schallbarrieren um die Einsichtigkeit des Platzes zu gewährleisten.



Wesentlich wird sein, die Installationen und ihre Akzeptanz interaktiv zu validieren. Hierzu müssen unbedingt umgehend Entscheidungen getroffen werden.

6.2

„Bei den Quartiersfonds dominierte jedoch oft der professionelle Teil der Jury gegenüber anderen Bewohner/innen. Die Beteiligungsverfahren ‚begünstigen solche Projekte, die sich in die Agenda des Quartiersmanagements einpassen lassen, leicht umsetzbar und konfliktarm sind‘⁷³ und fördern solche Bewohnergruppen, die aufgrund von Bildung, Kontakten und Verhandlungskompetenzen sich sowieso besser einbringen können.

„Durch die Orientierung am ‚realistisch machbaren‘ werden systematisch konsensfähige und zu bewältigende Probleme von eher niedrigem Konfliktniveau bearbeitet.“⁷⁴

Die Förderung von Quartiersentwicklung einerseits durch Programme auf Seiten der Verwaltung und andererseits durch Projekte von intermediären Trägern kann auch zu einer Fragmentierung der Stadtentwicklungspolitik führen. Das QM fördere durchaus einen Wechsel des Politikmodus (hin zu Governance), der jedoch aus ‚einer Verknüpfung der Auslagerung öffentlicher Leistungserbringung mit forcierten Ortsbezug bestehe.“⁷⁵

Die Weiterentwicklung der Experimente der behutsamen Stadterneuerung passe sich heute in die Ungleichheitslogik neoliberaler Stadtentwicklungspolitik ein. Das QM könne allenfalls nur für ein begrenztes Gebiet die schlimmsten Folgen der übrigen Politik mildern“.⁷⁶ „Ein Schwerpunkt in fast allen Gebieten waren Projekte für Kinder und Jugendliche:

sowohl Spielplätze, Ausstattung von Kindertagesstätten, Jugendtreffs, Freizeiteinrichtungen und Freizeitaktivitäten, auffallend oft auch Hausaufgabenhilfe, Nachhilfe für Schüler/innen. Dieser Themenkomplex war wohl am schnellsten konsensfähig. Dagegen wollte niemand etwas sagen, wie es die Gesprächspartner manchmal ausdrückten. Ein anderer Schwerpunkt war der Bereich ‚Verbesserung des Wohnumfelds‘.

Sowohl aus dem Quartiersfonds wie aus WUM-Programmen (Wohnumfeldmaßnahmen) wurde dafür viel Geld aufgewendet. Einige Anträge waren meist auch für bauliche Maßnahmen vorgesehen, besonders für Kita und Schulen, aber auch für Spielplätze. Hier schien der Quartiersfonds eine Lückenbüßerfunktion für die finanzielle Not der Bezirke zu haben. Bei der Frage der Bürgerbeteiligung muss man die Bürgerjury und die Zusammensetzung der Antragsteller/innen unterscheiden.

Das Verfahren, die Quartiersfondjury zur Hälfte per Zufallsprinzip mit Bewohner/innen zu besetzen, hat sich insgesamt bewährt. Dieses Verfahren gewährleistete fast immer eine breite Mischung der Bewohnervertreter/innen, sowohl vom Altersdurchschnitt (vom Jugendlichen bis zu Senioren), als auch bei der sozialen Mischung und beim Verhältnis Deutsche und Migrant/innen. Auch wenn sich natürlich längst nicht alle angeschriebenen Bewohner/innen meldeten, blieben doch immer genug interessierte Bürger/innen übrig, um die Jury angemessen zu

73 Bernt/Fritsche 2005, S. 214, zitiert nach Nitsch 2013, S. 207

74 Ebd., S. 216, zitiert nach Nitsch 2013, S. 207

75 Ebd., S. 216, zitiert nach Nitsch 2013, S.207/208

76 Nitsch 2013, S. 208

6.3

besetzen. Manchmal mussten mit komplizierten Verfahren die Juryvertreter/innen ausgelost und bestimmt werden. Die Größe der Jury variierte erheblich, je nach Größe des Gebiets (zwischen 12 und 54 Mitglieder). Überall war die Verteilung nach dem Schlüssel 51 % Bewohner/innen und 49 % Vertreter/innen von Vereinen geregelt“.⁷⁷

Ende des Textauszugs aus Nitsch 2013

► FAZIT

Dieses Prinzip der Einrichtung einer Quartiersfondsjury teils nach dem Zufallsprinzip, teils mit schon engagierten Bürger/innen aus vorhandenen Initiativen gewährleistet eine breite Beteiligung der Bürger/innen und ließe sich vielleicht auf Beteiligungsformen bei der Lärmaktionsplanung anwenden (wie am Beispiel von Leipzig (Seite 6-9) schon geschehen). Das Fondsmodell könnte zur Verteilung zusätzlicher Finanzmittel für integrierte Lärmschutz- und Klimaschutzmaßnahmen dienen.

6.3

DAS BEISPIEL „10 HÄUSER 10 IDEEN SOFT SOUND CLIMATE ENVELOPES“

Ein Beispiel für solche integrierten Projekte ist das Soft Sound Climate Envelopes-Projekt „10 Häuser-10 Ideen“ in der Brandenburger Gemeinde Blankenfelde-Mahlow.⁷⁸ In diesem Projekt werden modellhaft städtebaulich-architektonische Konzepte zur Lärminderung und Energieeffizienz für zehn ausgewählte

Wohngebäude in unterschiedlich lärm-belasteten Lagen initiiert und geplant. Folgende Ziele sollen realisiert werden:

- „Wesentliche Verringerung der Belastung durch Verkehrslärm, insbesondere durch Fluglärm in den Innenräumen der Häuser
- lärmverträgliche Gestaltung der Aufenthaltsqualität der Freiräume des Wohnumfelds
- Umsetzung der energetischen Anforderungen des Passivhaus-Standards für die zehn Häuser

- „Sicherung und Verbesserung der Lebensqualität der jeweiligen Bewohner“.⁷⁹

Mit diesem Projekt sollen die Möglichkeiten der Verzahnung mit konkreten städtebaulichen Maßnahmen zur Lärminderung dokumentiert und geprüft werden, inwieweit sie auch auf andere Gemeinden übertragbar sind.

Kriterien für die Auswahl der Gebäude:

- Lärmschutzzonen im Gemeindegebiet
- Lärmquellen unterschiedlicher Art
- Siedlungs- und Gebäudetypologien sowie das Baualter
- Bereitschaft der Eigentümer/innen, ergänzend zu Fördermitteln auch finanzielle Eigenmittel für Umbauten einzusetzen

⁷⁷ Nitsch 2013, S. 224

⁷⁸ Vgl.: K. Zillich/ W.Engel/ B. Schulte-Fortkamp: 10 Häuser-10 Ideen-Soft Sound Climate Envelopes – ein fAIRleben-Projekt, in: Lärmbekämpfung, Heft 1/2013, S. 39-41.

⁷⁹ 66 Vgl. ebd., S. 40.

6.4

- Bereitschaft zur Erarbeitung von Maßnahmenkatalogen zum Schallschutz und zur Energieeffizienz für die einzelnen Häuser
- Bereitschaft der Eigentümer/innen für ein begleitendes Monitoring.⁸⁰

Art der möglichen Maßnahmen sind z.B.⁸¹:

- Gezielte Umbaumaßnahmen wie Dach, Fassade, Fenster, Anbauten, Wintergärten
- Nutzungsänderungen/Anpassung der Raumnutzung, Lärmschutz/Klimahüllen, Fassadenbegrünung, Gründächer etc.
- Energierückgewinnung, Aquiferspeicher, Smart Grid, akustische Maßnahmen
- Ausstattung, Schall erträglicher machen durch „wann und woher“, aktive Maskierung
- Nutzerverhalten, Methoden und Techniken im Umgang mit Lärm und Energieeffizienz.

6.4

DAS SOZIALKAPITAL ALS RESSOURCE FÜR SOZIALEN ZUSAMMENHALT UND BÜRGERBETEILIGUNG

Auch für die Fragestellung unseres Projekts nach der Bürgerbeteiligung innerhalb von Lärmschutz- und Klimaschutzmaßnahmen ist die Frage nach Sozialkapital ein wichtiger Hintergrundaspekt. Denn für die Mobilisierung von Bürger/innen ist ein relevanter Aspekt,

welche Milieus und soziale Gruppen von dem Projekt angesprochen werden. Daher folgt nun ein Abschnitt zur Rolle des Sozialkapitals aus der o.g. Fallstudie von Nitsch (2013):

„Das Sozialkapital wird in den dominanten Diskurssträngen (die sich insbesondere auf Robert Putnam beziehen) als ‚normatives Qualitätsmerkmal und kollektives Gut beschrieben‘⁸², und nicht so sehr als sozialstrukturell ungleich verteiltes Merkmal. Sozialkapital in der Tradition Putnams wird als wohlfahrtssteigernde soziale und moralische Kompetenz beschrieben, dagegen spielen ungleichheitsgenerierende und -reproduzierende Wirkungen des Machtmittels Sozialkapital keine Rolle mehr, obwohl die Annahme einer inhärent positiven Funktion sozialen Kapitals kaum aufrechterhalten werden kann.

Das Konzept des sozialen Kapitals wurde Anfang der 90er Jahre von Robert Putnam und James Coleman entwickelt und als Schlüsselmerkmal von Gemeinschaften charakterisiert. Putnam hatte in seiner bahnbrechenden Studie „Making Democracy Work“ (1993) die unterschiedliche Leistungsfähigkeit der Regionen in Italien (Süd- und Norditalien) mit dem jeweils unterschiedlich stark vorhandenen sozialen Kapital der ‚civic community‘ erklärt, worunter er „anerkannte Normen rezipierten Verhaltens, wechselseitiges Vertrauen und soziale Netzwerke“ verstand.⁸³

Soziales Kapital entsteht nach Putnam durch die Bereitschaft der Bürger/innen miteinander zu kooperieren und benötigt

80 Vgl. ebd., S. 40.

81 Vgl. ebd., S. 40

82 Abeling/Ziegler 2004, S. 278 , zitiert nach Nitsch 2013, S. 170

83 Vgl. Putnam, Robert: Making Democracy Work, Princeton 1993, S. 167

6.4

eine Basis des Vertrauens, aufgrund dessen sich gegenseitige Unterstützung bilden kann. Vertrauen entstehe durch die Norm der Reziprozität, also der Erwartung, für eine Leistung vom anderen wieder etwas zu erhalten.

Eine zentrale Schwachstelle der Definition von Sozialkapital bei Putnam bleibt jedoch, dass das soziale Kapital mit den Ressourcen, die durch seine Anwendung erst erlangt werden sollen, gleichgesetzt wird. Inzwischen wurde das Konzept jedoch erweitert und ausdifferenziert und es werden nun drei Formen sozialen Kapitals unterschieden: Bindungs-, Brücken- und Verknüpfungskapital. Bindungskapital meint starke Bindungen auf der Basis von Interaktionen zur engeren Gruppe, Brückenskapital „schwache horizontale Bindungen außerhalb der engen nahräumlichen Gemeinschaft“, während Verknüpfungskapital schwache vertikale Bindungen außerhalb der eigenen Primärgruppe und Beziehungen zu Institutionen meint.⁸⁴

Zusätzlich müsste ggf. aber auch als viertes ein solidarisiertes oder solidaritätserzeugendes Kapital außerhalb der eigenen Nahgruppe genannt werden, mit dem Bezüge und Beiträge zur Förderung des ‚Gemeinwohls‘ hergestellt werden (wie in der Tradition und Programmatik der internationalen Genossenschaftsbewegung). Wie diese Formen sozialen Kapitals in Beziehung zu sozialpolitischen Zielen stehen, ließe sich in vier Dimensionen aufschlüsseln⁸⁵:

1) ,Die Zugangsdimension: Welche Sozialkapitalformen finden sich bei wem und in welchen Kontexten?

2) Die Funktionsdimension: Wofür werden sie verwendet?

3) Die Verwertungsdimension: Welche Sozialkapitalformen führen für wen, zu welchen positiven oder negativen Effekten?⁸⁶

4) Die symbolische Bewertungsdimension: Wie werden die Formen in welchen Kontexten bewertet?

Internationale Studien über Strategien, die auf einer Aktivierung des lokalen Sozialkapitals der Bewohner/innen beruhen, zeigen durchaus eine Reihe problematischer Konsequenzen auf:

So kann eine bloß individuelle Verwertung sozialen Kapitals zerstörerisch auf das kollektive soziale Kapital wirken. Wenn soziales Kapital vor allem als individuelles Gut verstanden wird, könnten „de facto vor allem die Artikulations- und Beteiligungsformen besonders durchsetzungsfähiger Individuen und Gruppen gefördert werden“.⁸⁷

Im Fall von Heterogenität und divergenten Interessen wird die Beteiligung bestimmter Stadtteilbewohner/innen häufig mit einer gleichzeitigen Ausgrenzung lokal unerwünschter Akteure und Gruppen einhergehen. Neben diesen ambivalenten Implikationen beruht ein Großteil der Versprechen und Erwartungen an das

84 Vgl. Abeling/Ziegler 2004, S. 278 zit. Nach Nitsch 2013, S.171

85 Vgl. Abeling/Ziegler 2004, S. 278/279

86 Ebd., S. 279

87 Ebd., S. 279

6.4

Sozialkapital auf einer fragwürdigen tautologischen Beweisführung, d.h. das zu Erklärende, das Ziel (z.B. sozialer Zusammenhalt) wird oft gleichzeitig zur positiven Ressource für den Erfolg erklärt, bzw. kommt es zu einer tautologischen Doppelungen von Determinanten.⁸⁸

Benachteiligten Akteuren fehlt es nun oft gerade an jenen Formen sozialen Kapitals, die als Verbindungs- und Brückenskapital Relationen herstellen könnten, Zusammenhalt zwischen unterschiedlichen Gruppen erzeugen und Gruppengrenzen überbrücken bzw. unterschiedliche hierarchische Gruppen und Akteure verbinden könnten. Zahlreiche Studien kommen zu der Feststellung, dass deprivierte Akteure zwar über „bondingsocialcapital“ (verfügen), „togetby, but lack themore diffuse and extensive bridgingsocialcapital ... togetahead.“⁸⁹ „⁹⁰

waren niedrig. Hinzu kommt vielleicht das Misstrauen zwischen Zugezogenen und Alteingesessenen. Andererseits kann der soziale Zusammenhalt innerhalb kleinstädtischer, dörflicher Strukturen auch noch besser sein. Für integrierte und innovative Lärmschutz- und Klimaschutzmodelle (wie z.B. Niedrigenergiehäuser) könnten z.B. sozial engagierte und ökologisch eingestellte Milieus interessiert werden oder auch Genossenschaften/Baugruppen, die teils eigenes Kapital bereitstellen, was der jeweiligen Kommune fehlt.

Ende des Textauszugs aus Nitsch 2013, S.170-172

► SOZIALKAPITAL UND BÜRGERBETEILIGUNG

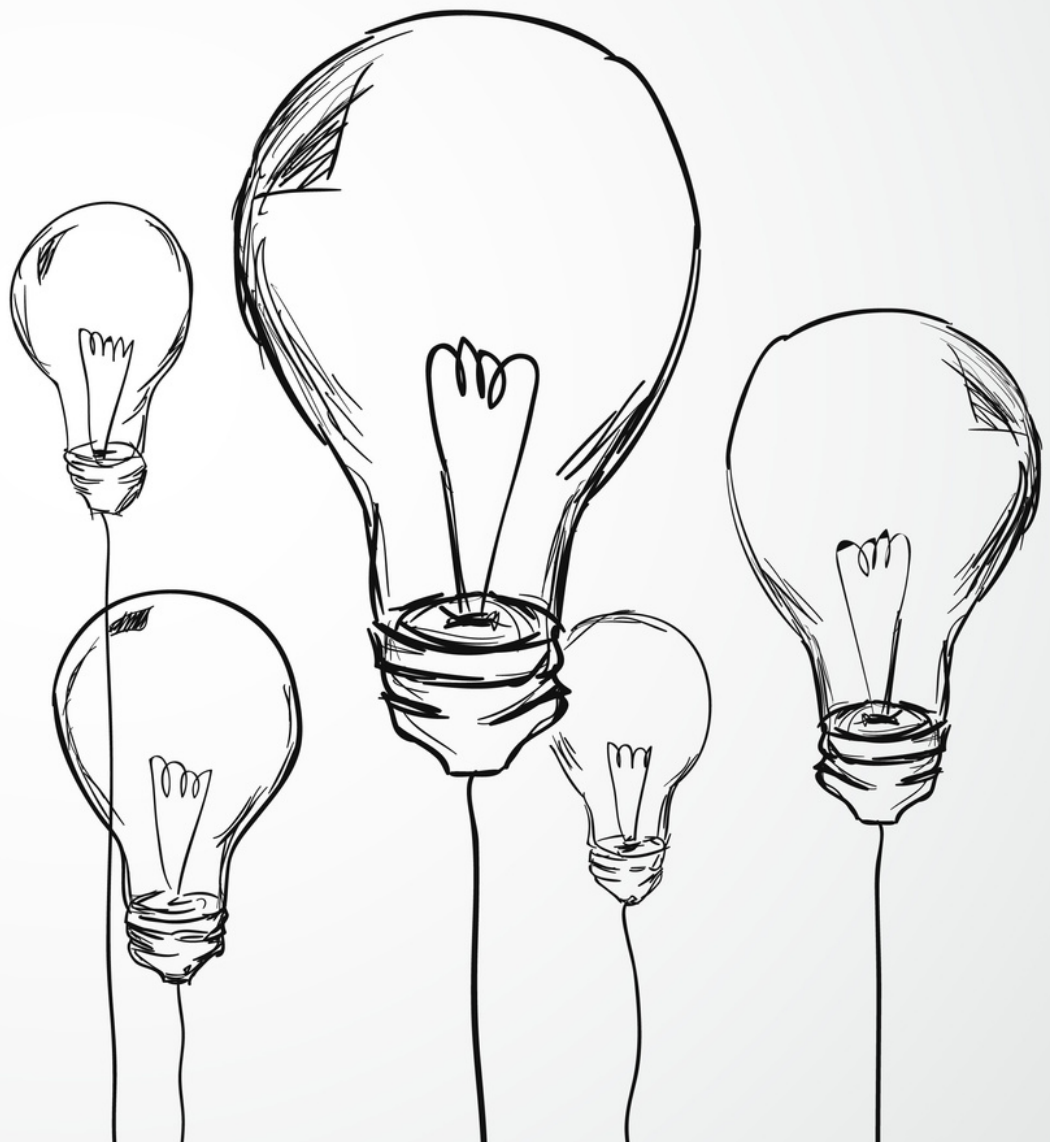
Stark lärmbelastete Gebiete sind oft auch sozial „problematische“ Gebiete, aus denen Menschen wegziehen, in denen Häuserpreise fallen, die mehr und mehr unattraktiv werden.

In manchen Brandenburger Umlandgemeinden waren durch den Transformationsprozess/ den Umbruchprozess nach der Wende der soziale Zusammenhalt zerbrochen oder hoher Belastung ausgesetzt, d.h. Vertrauen und somit Sozialkapital

88 Ebd., S. 279

89 Woolcock 2000, S. 227, nach Abeling/Ziegler, S. 281

90 Nitsch 2013, S. 170-172



▶ 07 FAZIT

Durch die EU-Umgebungslärmrichtlinie und die darin geforderten Lärmaktionspläne konnte eine verstärkte Sensibilisierung für das Thema der Lärmbelastung in Deutschland erreicht werden. Die Bürgerbeteiligung im Rahmen der LAP bleibt aber oft nur formal, bzw. schöpft nicht alle Möglichkeiten aus. Dabei bieten die EU-Anforderungen durchaus Möglichkeiten für eine Erweiterung über die rein technischen Kriterien hinaus. Bei den Förderprogrammen aus dem Bereich des Umweltschutzes und des Städtebaus dominieren die Aspekte der Erneuerbaren Energien und des Klimaschutzes oder der Dämmung und Sanierung von Häusern. Es fehlt aber meist eine integrierte Herangehensweise an die Themen

Lärmschutz und Klimaschutz. Ähnlich wie beim Programm „Soziale Stadt“ als integrativem Politikansatz erfordert die Lärminderungsplanung einen integrierten, kooperativen Politikansatz, der aber noch nicht häufig genug adäquat umgesetzt wird. Die Lärminderungsplanung gilt nur als ein Aspekt in den allgemeinen Zielen der Stadtentwicklungsplanung und die Verwaltung vernachlässigt somit den Auftrag zur Lärmsanierung, so auch ein Ergebnis einer Studie zu den neuen EU-Anforderungen an den Lärmschutz (vgl. oben, S. 9). Aus den Erfahrungen von städtebaulichen und sozialpolitischen Programmen wie dem Soziale Stadt-Programm, dem Stadtumbau-Programmen, dem Quartiersmanagement lassen sich

dafür Anregungen gewinnen. So bei der ressortübergreifenden, interdisziplinären Verwaltungszusammenarbeit, der Vernetzung von möglichst vielen Akteuren vor Ort und der Bürgerbeteiligung. Im Sinne der Soundscapeforschung liegt eine Lösung „in der Balance zwischen akustischen Messungen, perzeptiven Bewertungen und architektonischer Planung auf der Basis der lokalen Expertise“.⁹¹

Die Betroffenen gelten im Sinne der Soundscapeforschung als die eigentlichen Expert/innen, die in die Entscheidungsfindung eingebunden werden sollen. Das Instrument der Aktionsfonds oder Quartiersfonds sorgt dabei für eine möglichst breite und repräsentative Ansprache und Beteiligung der Bevölkerung und ermöglicht den Bürgern/innen die Entwicklung kleiner eigenständiger Projekte und Schwerpunkte. Ein solches Modell wäre in begrenztem Maße durchaus auf den Bereich des Lärmschutzes und Klimaschutzes übertragbar. Dort wo der Lärmschutz schon um Aspekte und Instrumente der Soundscape-Forschung erweitert wurde, wurden auch andere Lärmschwerpunkte und Problemgebiete erfasst, als nur die, die durch die Lärmkartierungen dokumentiert wurden. Für das Management von Transformationsprozessen auf kommunaler Ebene und die Erhaltung der Lebensqualität der betroffenen Bürger/innen sind daher einerseits eine Erweiterung der Beteiligungsinstrumente und eine Erweiterung der Kriterien um Aspekte wie Soundscape und Sozialkapital sinnvoll.

91 B.Schulte-Fortkamp/W.Engel/K.Zillich: Den Fluggeräuschen auf der Spur-fairleben, in: Lärmbekämpfung Bd.8, Nr. 1/2013, S. 41.

Abbildungsverzeichnis

- Abb.1: Titelbild Tenor: „Airplane landing at dusk.“
Autor: Anibal Trejo, erworben über fotolia.com am 24.02.2015
- Abb.2: Titelbild Einleitung: „noise“
Autor: olly, erworben über fotolia.com am 24.02.2015
- Abb.3: Titelbild Die EU-Umgebungslärmrichtlinie (2002/49/EG): „Verkehrsstau“
Autor: Kara, erworben über fotolia.com am 24.02.2015
- Abb.4: Schema des Workshopverfahrens in Leipzig
Quelle: UBA-Texte 23/2013, S.11
- Abb.5: Dreiteiliges Beurteilungsschema
Quelle: ExWoSt-Studie: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen; Hrsg.:H.Mazur, W. Theine, D. Lauenstein, S. Schuster, C. Weisner (2007), S. 80
- Abb.6: Abb. 7-2: Prinzipdarstellung Daten-/Bewertungsblatt
Quelle: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen, Erfordernisse, Abgrenzungs- und Anpassungsprozesse zum Lärmschutz im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Endbericht – Internet version, S.44
- Abb.7: Abb. 7-3: Zur Bewertung der Lärmrobustheit
Quelle: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen, Erfordernisse, Abgrenzungs- und Anpassungsprozesse zum Lärmschutz im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Endbericht – Internet version, S.46
- Abb.8: Tab 7-3: Indikatoren zur Durchführung des „Soundchecks“
Quelle: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen, Erfordernisse, Abgrenzungs- und Anpassungsprozesse zum Lärmschutz im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Endbericht – Internet version, S.50
- Abb.9: Tab. 7-2: Definition der Leitkriterien zur Bewertung der Lärmrobustheit
Quelle: Lärmrelevanz und EU-Anforderungen, Erfordernisse, Abgrenzungs- und Anpassungsprozesse zum Lärmschutz im Experimentellen Wohnungs- und Städtebau (ExWoSt) des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, Endbericht – Internet version, S.48

- Abb.10: Titelbild Beispiel Berlin „Berlin | Oberbaumbrücke“
Autor: lassedesignen, erworben über fotolia.com am 24.02.2015
- Abb.11: Abbildung 1: Hotspot–Untersuchungsnetz mit Modellprojekten, Konzeptgebieten und Konzeptstrecken
Quelle: Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018, Entwurfsstand öffentliche Auslegung 28. Januar 2014, S.5
- Abb.12: Abbildung 23: Lärmbetroffenheit und Hotspot-Untersuchungsnetz
Quelle: Lärmaktionsplan Berlin 2013-2018, Entwurfsstand öffentliche Auslegung 28. Januar 2014 S.39
- Abb.13: Titelbild Fluglärm reduzieren „man looking on airplane“
Autor: peshkova, erworben über fotolia.com am 24.02.2015
- Abb.14: Lange Nordwand mit winzigen Bullaugen-Fenstern
Fotograf: Uwe Rau
- Abb.15: Dach in Gestalt eines Flugzeugflügels
Fotograf: Uwe Rau
- Abb.16: Dach in Gestalt eines Flugzeugflügels
Fotograf: Uwe Rau
- Abb.17: Titelbild Förderprogramme „Architektur Planung Zeichung Miniatur Modelle“
Autor: Gunnar Assmy, erworben über fotolia.com am 24.02.2015
- Abb.18: Abbildung 1: Spektrum möglicher Ausgestaltungsformen von Stadtentwicklungsfonds
Aus ExWoSt-Informationen 35/2/2010, Stadtentwicklungsfonds in Deutschland, 2010, S.16; Quelle: Nadler 2009
- Abb.19: Titelbild Instrumente und Methoden „Mach mit!“
Autor: Coloures-pic, erworben über fotolia.com am 24.02.2015
- Abb.20- 38: Projekt Nauener Platz- Umgestaltung für Jung und Alt
Quelle: Fotos/ Bilder und Darstellungen aus der Präsentation: „Nauener Platz- Umgestaltung für Jung und Alt“ von Brigitte Schulte-Fortkamp
- Abb.39: Titelbild Fazit „Bulbs Sketch Vector“
Autor: natanaelginting, erworben über fotolia.com am 24.02.2015

Literaturverzeichnis

Abeling, Melanie/Ziegler, Holger (2004): Governance des sozialen Raums. Räumlichkeit und soziales Kapital in der sozialen Arbeit. In: Kessler, Fabian/Otto, Hans-Uwe (Hg.): Soziale Arbeit und Soziales Kapital. Opladen, S. 269-289.

Alisch, Monika (Hg.) (2001): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt. Opladen.

Bernt, Matthias/Fritsche, Miriam (2005): »Von Programmen zu Projekten. Die ambivalenten Innovationen des Quartiersmanagements«, in: Greiffenhagen, Sylvia/Neller, Katja (Hg.), Praxis ohne Theorie? Wissenschaftliche Diskurse zum Bund-Länder-Programm »Soziale Stadt«, Wiesbaden, S. 202-219.

Brigitte Schulte-Fortkamp, Wolfgang Engel, Klaus Zillich: 10 Häuser 10 Ideen-Soft Sound Climate Envelopes – ein fAIRleben-Projekt, in: Lärmbekämpfung Bd.8, Nr. 1/2013, S. 39-41

Brigitte Schulte-Fortkamp, Wolfgang Engel, Klaus Zillich: Den Fluggeräuschen auf der Spur –fAIRleben, in: Lärmbekämpfung Bd.8, Nr. 1/2013, S. 41-43

BVBS (Hg.): Stadtumbau West- 16 Pilotstädte gestalten den Stadtumbau- Zwischenstand im ExWoSt Forschungsfeld Stadtumbau West

BMVBS-Online-Publikation Nr. 12/2011: Gute Beispiele der städtebaulichen Lärminderung

DEGA e.V (Deutsche Gesellschaft für Akustik) (2011):. Lärm im Alltag. Informationsbroschüre zum Tag gegen Lärm

DifU (Deutsches Institut für Urbanistik)(Hg.)(2002): Die soziale Stadt. Eine erste Bilanz des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf- Die soziale Stadt.“ Berlin

ExWoSt-Informationen 35/2/2010: Stadtentwicklungsfonds in Deutschland

ExWoSt-Studie: „Lärmrelevanz und EU-Anforderungen. Erfordernisse, Abgrenzungs- und Anpassungsprozesse zum Lärmschutz. Endbericht H. Mazur, W. Theine, D. Lauenstein, S. Schuster, C. Weisner (2007)

Mayor of London (2004) (ed.): Souther City- The Mayors Ambient Noise Strategy

Nitsch, Daniel (2013): Regieren in der Sozialen Stadt, Bielefeld

Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rats vom 25. 6. 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (EU-Umgebungslärmrichtlinie)

Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin: Lärmaktionsplan 2013-2018 für Berlin. Entwurfsstand öffentliche Auslegung vom 28. 01. 2014

Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz (Hg.): Lärminderungsplanung für Berlin- Aktionsplan 2008

Silent City: Leisere Kommunen. Informationen zur Umgebungslärmrichtlinie. Berlin 2008

SRU (Sachverständigenrat für Umweltfragen): Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten. Sondergutachten, Berlin, März 2014

Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm in Deutschland. Bericht über die Erfahrungen aus dem Vollzug der 1.Phase der Lärmkartierung und –aktionsplanung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz unter Einbindung der kommunalen Ebene und Vorschlag für die Gestaltung der zweiten Phase. erarbeitet durch den Ad-hoc-Arbeitskreis „Vollzugserfahrungen mit der Lärminderungsplanung“ des LAI-Ausschusses „Physikalische Einwirkungen“ (2010)

UBA-Texte 78/2011: Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG

UBA-Texte 23/2013: Lärminderung durch Bürgerbeteiligung. Das Modellprojekt „Mach´s leiser-Mitwirken bei der Lärmaktionsplanung in Leipzig.“

UBA-Texte 44/2010: Lärmaktionsplanung in Ballungsräumen. Minderungspotenziale am Beispiel Hamburg