

UMWELT UND GESUNDHEIT

06/2021

Kooperative Planungsprozesse zur Stärkung gesundheitlicher Belange – modellhafte Erprobung und Entwicklung von Ansätzen zur nachhaltigen Umsetzung

Teilbericht zur Dokumentenrecherche/ -analyse
(Arbeitspaket 1)

von:

Christa Böhme, Dr. Thomas Franke, Thomas Preuß (Projektleitung)
Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dr. Eckhart Heinrichs, Michael Schreiber, Falk Kumsteller
LK Argus GmbH, Berlin

Prof. Dr. Heike Köckler
Hochschule für Gesundheit, Bochum

unter Mitwirkung von
Prof. Dr. Claudia Hornberg
Medizinische Fakultät, Universität Bielefeld

Herausgeber:

Umweltbundesamt

UMWELT UND GESUNDHEIT 06/2021

Ressortforschungsplan des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, nukleare Sicherheit und Verbraucherschutz

Forschungskennzahl 3719 15 2010

FB000680

Kooperative Planungsprozesse zur Stärkung gesundheitlicher Belange – modellhafte Erprobung und Entwicklung von Ansätzen zur nachhaltigen Umsetzung

Teilbericht zur Dokumentenrecherche/-analyse
(Arbeitspaket 1)

von

Christa Böhme, Dr. Thomas Franke, Thomas Preuß
(Projektleitung)

Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin

Dr. Eckhart Heinrichs, Michael Schreiber, Falk Kumsteller
LK Argus GmbH, Berlin

Prof. Dr. Heike Köckler
Hochschule für Gesundheit, Bochum

unter Mitwirkung von

Prof. Dr. Claudia Hornberg
Medizinische Fakultät, Universität Bielefeld

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Berlin, September 2021

Impressum

Herausgeber

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
buergerservice@uba.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 [/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)

 [/umweltbundesamt](https://twitter.com/umweltbundesamt)

Durchführung der Studie:

Deutsches Institut für Urbanistik (Difu)
Zimmerstr. 13-15
10969 Berlin

In Kooperation mit:

LK Argus GmbH, Berlin
Prof. Dr. habil. Heike Köckler, Department of Community Health, hsg Hochschule für Gesundheit, Bochum
Prof. Dr. Claudia Hornberg, Medizinische Fakultät, Universität Bielefeld

Abschlussdatum:

September 2021

Redaktion:

Fachgebiet II 1.1 Übergreifende Angelegenheiten Umwelt und Gesundheit
Christiane Bunge

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen>

ISSN 1868-4340

Dessau-Roßlau, Dezember 2021

Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Vorbemerkung

Die Dokumentenrecherche und -analyse zu den Instrumenten Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung sowie Stadt(teil)entwicklungsplanung sowie eine gezielte Auswertung von Stellungnahmen im Rahmen der Aufstellung von Lärmaktionsplänen standen im Mittelpunkt des Arbeitspakets 1, dessen Ergebnisse in diesem Bericht dargestellt werden. Die Bearbeitung von Arbeitspaket 1 erfolgte im Wesentlichen im Zeitraum Beginn bis Ende 2020. Von August 2020 bis Januar 2021 erfolgte in Arbeitspaket 2 die Analyse und Bewertung der kommunalen Planungspraxis bei der Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Planung mit einer Analyse von Planungsdokumenten und Befragungen in sechs Fallbeispielstädten. Zum Zeitpunkt der Bearbeitung der Arbeitspakete 1 und 2 war geplant, im nachfolgenden Arbeitspaket 3 in drei Städten in einem modellhaften Prozess mit mehreren Präsenzworkshops Wege zu einer erfolgreichen integrierten und kooperativen Planung zu entwickeln. Aufgrund Corona bedingter Beschränkungen wurde im Frühjahr 2021 der geplante weitere methodische Ansatz aufgegeben. Um die Projektziele zu erreichen, wurde das Projekt ab Sommer 2021 mit einem veränderten Projektdesign und neu konzipierten Arbeitspaketen 3 und 4 fortgesetzt. Die neuen Arbeitspakete ersetzen die ursprünglich vorgesehenen Arbeitspakete 3 bis 5. Im neuen Arbeitspaket 3 wird eine Handreichung zur Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte in der Planung erstellt (Arbeitspaket 3.1). Parallel dazu werden in einem Fokusgruppen-Prozess mit Expert*innen u.a. aus Kommunen und Wissenschaft Workshops zu den Planungsthemen Lärm, Grün- und Freiraum sowie Stadt(teil)entwicklung sowie ein Workshop mit Vertreter*innen von Gesundheitsämtern durchgeführt (Arbeitspaket 3.2). Darüber hinaus wird im neuen Arbeitspaket 4 eine digitale Abschlussveranstaltung stattfinden. Im vorliegenden Zwischenbericht wird auf das veränderte Projektdesign Bezug genommen.

Kurzbeschreibung: Kooperative Planungsprozesse zur Stärkung gesundheitlicher Belange – modellhafte Erprobung und Entwicklung von Ansätzen zur nachhaltigen Umsetzung

Die Identifizierung und Darstellung von Herangehensweisen für eine Stärkung gesundheitlicher Belange in der Lärmaktionsplanung, der Grün- und Freiraumplanung und der integrierten Stadtteilentwicklungsplanung auf kommunaler Ebene stand im Mittelpunkt der Untersuchungen. Dabei richtete sich das Augenmerk sowohl auf die fachliche Integration gesundheitlicher Belange als auch auf das kooperative Verwaltungshandeln unter aktivem Einbezug der Gesundheitsämter. Betrachtet wurden auch die gesundheitsrelevanten thematischen Schnittstellen zwischen den Planungen. Besonderes Augenmerk lag auf der planerischen Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in städtischen Teilräumen, die im Hinblick auf Umwelt, Gesundheit und soziale Lage mehrfach belastet sind. In einer Dokumentenrecherche und -analyse wurde der aktuelle Wissensstand hierzu aufbereitet und systematisiert. Schwerpunkte dabei waren rechtliche Rahmenbedingungen und Ziele der Instrumente, ihr Potenzial zur Berücksichtigung von gesundheitlichen Belangen, die Integrationspotenziale zwischen den Planungen sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung. Außerdem wurden die Verfahrensabläufe in den kommunalen Planungsprozessen und bestehende Kooperationsformen zwischen planenden Verwaltungen analysiert. Der Rolle der Gesundheitsbehörden wurde mit der Auswertung von Stellungnahmen von Gesundheitsämtern nachgegangen, die diese im Rahmen der Aufstellung von Lärmaktionsplänen erarbeitet haben. Die Recherche- und Analyseergebnisse wurden synthetisiert. Es wurden die Potenziale und Hemmnisse der Instrumente in Bezug auf Themenintegration und eine kooperative Planung dargestellt. Diese münden in Folgerungen für die nachfolgenden Arbeitsschritte im Projekt sowie zu weiterführendem Untersuchungsbedarf.

Abstract: Cooperative planning processes to strengthen health concerns - model testing and development of approaches for sustainable implementation

The identification and presentation of approaches for strengthening health concerns in noise action planning, green and open space planning and integrated urban district development planning at the municipal level was the focus of the scientific investigations. The special interest was on the professional integration of health concerns as well as on cooperative administrative action with the active involvement of the municipal health offices. The health-relevant thematic interfaces between the plans were also examined. Special attention was paid to the planning consideration of health concerns in urban sub-areas that are subject to multiple burdens with regard to environment, health and social situation. In a document research and analysis, the current state of knowledge was processed and systematised. The main focus was on the legal framework and objectives of the instruments, their potential for taking health concerns into account, the potential for integration between the planning processes, and public participation. In addition, the procedures in the municipal planning processes and existing forms of cooperation between planning administrations were analysed. The role of the health authorities was investigated by evaluating the statements of municipal health authorities, which they had elaborated in the context of the preparation of noise action plans. The research and analysis results were synthesised. The potentials and obstacles of the instruments with regard to issue integration and cooperative planning were presented. These lead to conclusions for the subsequent work steps in the project as well as to the need for further research.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis.....	10
Tabellenverzeichnis	10
Abkürzungsverzeichnis	11
Zusammenfassung.....	13
Summary	20
1 Gesamtvorhaben und Dokumentenrecherche/-analyse (Arbeitspaket 1): Einführung	26
1.1 Hintergrund.....	26
1.2 Ziele	27
1.3 Vorgehen und Methode in Arbeitspaket 1	28
1.3.1 Dokumentenrecherche/-analyse zu Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung, integrierte Stadtentwicklungsplanung.....	28
1.3.2 Auswertung von Stellungnahmen von Gesundheitsämtern zu Lärmaktionsplanung	29
1.3.3 Synthese der Recherche- und Analyseergebnisse	31
2 Instrument: Lärmaktionsplanung.....	32
2.1 Rechtlicher Rahmen des Instruments.....	32
2.1.1 Gesetzlicher und untergesetzlicher Rahmen.....	32
2.1.2 Kritik an der Rahmensetzung und Vorschläge für Veränderungen	33
2.1.2.1 Kritik.....	33
2.1.2.2 Vorschläge für Veränderungen.....	35
2.2 Fachliche Ausgestaltung des Instruments.....	36
2.2.1 Ziele (Grundsätze).....	36
2.2.2 Räumliche Bezugsebene	36
2.2.3 Planungsinhalte (Maßnahmenbereiche)	37
2.3 Thematische Integration	39
2.3.1 Integration von Grün- und Freiraumbelangen.....	39
2.3.2 Integration von Belangen der Gesundheit (inkl. Belange vulnerabler Gruppen) und der sozialen Belange	40
2.4 Verfahrensaspekte	42
2.4.1 Beteiligung anderer Behörden, Stellen und Träger öffentlicher Belange.....	43
2.4.2 Mitwirkung der Öffentlichkeit	44
2.4.3 Umweltgerechtigkeit als Planungsziel	46

2.5	Modellhafte Vorgehensweisen.....	47
2.5.1	Thematische Integration.....	47
2.5.2	Kooperation innerhalb der Verwaltung.....	48
2.5.3	Formen der Bürger*innenbeteiligung	50
2.6	Zwischenfazit: Lärmaktionsplanung.....	52
3	Instrument: Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung	54
3.1	Rechtlicher Rahmen für das Handeln des Öffentlichen Gesundheitsdienstes	54
3.2	Räumliche Bezugsebene und Zeitpunkt der Stellungnahmen	55
3.3	Inhalte der Stellungnahmen.....	55
3.4	Zwischenfazit: Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung	58
4	Instrument: Grün- und Freiraumplanung.....	60
4.1	Rechtlicher Rahmen des Instruments.....	60
4.1.1	Gesetzlicher/untergesetzlicher Rahmen	60
4.1.1.1	Formelle Grün- und Freiraumplanung.....	60
4.1.1.2	Informelle Grün- und Freiraumplanung	61
4.1.2	Kritik an Rahmensetzung/Initiativen und Vorschläge für Veränderungen.....	61
4.2	Fachliche Ausgestaltung des Instruments.....	63
4.2.1	Ziele (Grundsätze).....	63
4.2.1.1	Formelle Grün- und Freiraumplanung.....	63
4.2.1.2	Informelle Grün- und Freiraumplanung	63
4.2.2	Räumliche Bezugsebene	64
4.2.2.1	Formelle Grün- und Freiraumplanung.....	64
4.2.2.2	Informelle Grün- und Freiraumplanung	64
4.2.3	Planungsinhalte (Maßnahmenbereiche)	65
4.2.3.1	Formelle Grün- und Freiraumplanung.....	65
4.2.3.2	Informelle Grün- und Freiraumplanung	66
4.3	Thematische Integration.....	66
4.3.1	Integration von Lärmschutzbelangen	67
4.3.2	Integration von Gesundheitsbelangen (inkl. Belange vulnerabler Gruppen) sowie von Belangen von Umweltgerechtigkeit.....	67
4.4	Verfahrensaspekte.....	70
4.4.1	Zeitpunkt/Verfahren/Formen der Ämterbeteiligung/Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange.....	72
4.4.2	Zeitpunkt/Verfahren/Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung.....	73

4.5	Modellhafte Vorgehensweisen	75
4.5.1	Thematische Integration.....	75
4.5.2	Kooperation innerhalb der Verwaltung.....	76
4.5.3	Kooperation mit verwaltungsexternen Akteuren.....	76
4.5.4	Bürger*innenbeteiligung	77
4.6	Zwischenfazit: Grün- und Freiraumplanung	78
5	Instrument: Integrierte Stadtentwicklung	80
5.1	Rechtlicher Rahmen des Instruments.....	81
5.2	Fachliche Ausgestaltung des Instruments.....	82
5.3	Thematische Integration	84
5.4	Verfahrensaspekte	86
6	Potenziale und Hemmnisse der Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in den analysierten Planungsinstrumenten	92
6.1	Lärmaktionsplanung.....	92
6.1.1	Potenziale.....	92
7	Folgerungen für nachfolgende Arbeitsschritte sowie weiterführender Untersuchungsbedarf im Projekt	97
7.1	Instrumentenübergreifende Folgerungen	97
7.2	Folgerungen in Bezug auf die Lärmaktionsplanung.....	98
7.3	Folgerungen in Bezug auf Grün- und Freiraumplanung.....	98
7.4	Folgerungen in Bezug auf die integrierte Stadt(teil)entwicklung	99
	Quellenverzeichnis	100

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Projektablauf	28
Abbildung 2:	Häufigkeit der Maßnahmenarten in Lärmaktionsplänen	38
Abbildung 3:	Potenzielle gesundheitliche Auswirkungen von Lärm.....	40
Abbildung 4:	Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung in den gemeldeten Lärmaktionsplänen 2010 und 2015.....	46
Abbildung 5:	Lärmbetroffenheiten (oben) und Sozial- / Gesundheitsindikatoren (unten) in ausgewählten Stadtteilen von Bielefeld.....	49
Abbildung 6:	Internet-Bürgerbeteiligungsportal der Stadt Paderborn zum Thema Umgebungslärm	52
Abbildung 7:	Gesundheitsrelevante Aspekte für die Bestandsaufnahme und -bewertung von Natur und Landschaft in Landschaftsplänen	70
Abbildung 8:	Aufgaben und Adressaten der Beteiligung in den einzelnen Planungsphasen der formellen kommunalen Landschaftsplanung	72

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Kurzübersicht über die Online-Recherche zu Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung	30
Tabelle 2:	Belastungswerte für lärmbedingte gesundheitliche Risikoerhöhungen	41
Tabelle 3:	Zielwerte der WHO zur Vermeidung von schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen	41

Abkürzungsverzeichnis

APUG NRW	Aktionsprogramm Umwelt und Gesundheit Nordrhein-Westfalen
BauGB	Baugesetzbuch
BayImSchG	Bayerisches Immissionsschutzgesetz
BBSR	Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung
BfN	Bundesamt für Naturschutz
LfU	Bayerisches Landesamt für Umwelt
BImSchG	Bundesimmissionsschutzgesetz
BMI	Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat
BMU	Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit
BMVBS	Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
DEGA	Deutsche Gesellschaft für Akustik e.V.
DST	Deutscher Städtetag
EEA	European Environmental Agency
FNP	Flächennutzungsplan
INSEK	Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept
INSEKK	Integriertes Stadtteilentwicklungskonzept Kiel
LAI	Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz
LAP	Lärmaktionsplanung
LIGA.NRW	Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen
LZG.NRW	Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen
MKULNV NRW	Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
MULNV	Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen
ÖPNV	Öffentlicher Personennahverkehr
SächsGDG	Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst im Freistaat Sachsen
SenUVK	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin
SRU	Sachverständigenrat für Umwelt
StMUG	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit
StMUV	Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz
StVG	Straßenverkehrsgesetz
StVO	Straßenverkehrsordnung
UfZ	Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH
UMK	Umweltministerkonferenz
UBA	Umweltbundesamt
URL	Umgebungslärmrichtlinie

WA	Allgemeines Wohngebiet
WHO	Weltgesundheitsorganisation

Zusammenfassung

Ziele und Gegenstand der Untersuchungen

Ziel der Untersuchungen im gesamten Forschungsvorhaben ist die Identifizierung und Darstellung von Möglichkeiten und Herangehensweisen für eine Stärkung gesundheitlicher Belange in umweltrelevanten Planungsprozessen auf kommunaler Ebene am Beispiel der Lärmaktionsplanung, der Grün- und Freiraumplanung und der integrierten Stadtteilentwicklungsplanung. Hierbei geht es um die Verbesserung des umweltbezogenen Gesundheitsschutzes, der Gesundheitsvorsorge und der Gesundheitsförderung für alle Bevölkerungsgruppen. Besonders im Blick sind dabei mehrfach belastete städtische Teilräume, in denen die Bevölkerung zugleich durch umweltbezogene Belastungen sowie soziale und gesundheitliche Benachteiligung betroffen ist. Bei den Planungen geht es sowohl um die verbesserte fachliche Integration gesundheitlicher Belange und die gesundheitsrelevanten thematischen Schnittstellen zwischen diesen Planungen als auch um das kooperative Zusammenwirken der zuständigen Ämter und den aktiven Einbezug der Gesundheitsämter.

Im Rahmen einer Dokumentenrecherche und -analyse wurden in Arbeitspaket 1 des Vorhabens hierfür die Instrumente Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung sowie integrierte Stadtentwicklungsplanung untersucht. Ausgewertet wurden Forschungsberichte, Zeitschriftenartikel, Leitfäden, Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder, Dokumentationen von Modellvorhaben, Graue Literatur sowie im Internet und in Datenbanken zugängliche Fachinformationen aus Bund, Ländern, Kommunen und Forschungseinrichtungen. Die Dokumentenauswertung umfasste Schwerpunkte wie rechtliche Rahmenbedingungen und Ziele der Instrumente, ihr Potenzial zur Berücksichtigung von gesundheitlichen Belangen sowie thematische Integrationspotenziale zwischen den Planungen. Weiterhin wurden die Verfahrensabläufe in kommunalen Planungsprozessen, bestehende Kooperationsformen zwischen planenden Verwaltungen inkl. der Einbeziehung von Gesundheitsbehörden analysiert. Darüber hinaus wurden Aspekte der Öffentlichkeitsbeteiligung sowie modellhafte Vorgehensweisen der Themenintegration bzw. Kooperation und Beteiligung ausgewertet.

In der Dokumentenrecherche und -analyse wurden außerdem gezielt Stellungnahmen von Gesundheitsämtern recherchiert und ausgewertet, die diese im Rahmen der Aufstellung von Lärmaktionsplänen erarbeitet haben. Die Stellungnahmen wurden entlang von Kriterien wie die Bezugnahme auf Art und Inhalt von Maßnahmen zur Lärminderung oder eine Thematisierung gesundheitsrelevanter Schwellenwerte für die Prüfung bzw. Festlegung von lärm mindernden Maßnahmen betrachtet. Weitere Untersuchungskriterien waren die Bezugnahme auf die räumlichen Schwerpunkte lärm mindernder Maßnahmen, Aussagen über ruhige Gebiete und die Ansprache von Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Die Recherche- und Analyseergebnisse wurden synthetisiert sowie die Potenziale und Hemmnisse der Instrumente in Bezug auf Themenintegration und eine kooperative Planung dargestellt. Außerdem wurden Folgerungen für die nachfolgenden Arbeitsschritte sowie weiterführender Untersuchungsbedarf abgeleitet.

Untersuchungsergebnisse zu den Instrumenten Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung sowie integrierte Stadtentwicklungsplanung

Lärmaktionsplanung

In der Lärmaktionsplanung sind gesundheitliche Belange unmittelbar intendiert, da sie auf Grundlage einer Lärmkartierung mit der Festlegung lärm mindernder Maßnahmen sowie

ruhiger Gebiete gesundheitsgefährdende Auswirkungen und die Belästigung durch Umgebungslärm verhindern oder zu vermindern soll. Da die Lärmaktionsplanung unter bestimmten Voraussetzungen eine gesetzliche Pflichtaufgabe nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie und des Bundes-Immissionsschutzgesetzes darstellt, führt sie in den Städten und Gemeinden zu einer regelmäßigen Befassung mit dem Thema Lärm in Verwaltung und Öffentlichkeit. Die in der Lärmaktionsplanung festgelegten lärmmindernden Maßnahmen fokussieren zu einem großen Teil den Straßenverkehr. Die Festlegung ruhiger Gebiete in Form von Grünflächen und z.T. auch Gebieten mit unterschiedlichem natur- bzw. landschaftsbezogenen Schutzstatus trägt dazu bei, diese Gebiete vor einer weiteren Zunahme von Lärm zu schützen. Diese Räume dienen zugleich gesundheitsfördernden Aktivitäten wie Erholung, Entspannung und Bewegung im Freien. Dadurch bestehen potenziell enge Verknüpfungen mit der Grün- und Freiraumplanung.

Für eine stärkere Verschneidung der Lärmaktionsplanung mit anderen Planungen wie Verkehrsentwicklungsplanung, Luftreinhalteplanung oder Grün- und Freiraumplanung besteht ein großes Potenzial. Gleiches gilt für eine stärkere Berücksichtigung von Umweltgerechtigkeit durch die Minderung sozial ungleich verteilter Lärmbelastungen sowie die Berücksichtigung von Belangen vulnerabler Bevölkerungsgruppen. Die soziale Lage bzw. soziale Ungleichheit in lärmbeeinträchtigten Lagen spielt in der Lärmaktionsplanung keine Rolle. Allerdings wurde in einem Modellvorhaben gezeigt, dass Daten der sozialen und gesundheitlichen Lage auf der Analyseebene in die Lärmaktionsplanung integriert werden können, um besonders lärmbeeinträchtigten städtischen Teilräumen mit gleichzeitiger sozialer Benachteiligung und gesundheitlichen Problemlagen identifizieren zu können. In der Praxis der Lärmaktionsplanung bzw. der anderen Planungen werden diese Schnittstellen bzw. Potenziale jedoch meist nicht betrachtet. Damit werden die Möglichkeiten einer stärkeren Berücksichtigung gesundheitlicher und sozialer Belange nicht genutzt.

Zu den Hemmnissen und Barrieren zählen unterschiedliche fachliche Zuständigkeiten für die Lärmaktionsplanung (z.B. Gemeinde, Regierungspräsidium, Land), Unsicherheiten in Bezug auf die verpflichtende Aufstellung eines Lärmaktionsplans, unklare Verfahrensabläufe oder fehlende verbindliche Kriterien für die Festlegung ruhiger Gebiete. Die in der Praxis angewandten Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung liegen meist deutlich über den WHO-Empfehlungen bzw. den UBA-Empfehlungen zur Vermeidung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Zudem weichen die Auslösewerte zwischen den Bundesländern voneinander ab. Weiterhin führen eingeschränkte Ressourcen in den Kommunen und die unklare Verbindlichkeit zur Umsetzung von Maßnahmen eines Lärmaktionsplans zu einer Schwächung des Instruments.

Häufig erfolgt die Umsetzung von lärmmindernden Maßnahmen nur partiell oder sehr langsam. Zudem kann mit einzelnen Maßnahmen selten ein ausreichender Effekt erzielt werden, um die gesundheitsrelevanten Lärmpegelwerte zu unterschreiten.

Stellungnahmen der Gesundheitsämter im Rahmen der Lärmaktionsplanung

Die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung der Gesundheitsämter sowie anderer Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Lärmaktionsplanung (in der Regel Aufforderung zur Abgabe einer Stellungnahme) ist ein Potenzial für die stärkere Integration gesundheitlicher Belange. Allerdings erfolgt eher selten eine aktive Beteiligung der Gesundheitsämter zur Einbringung gesundheitlicher Belange in Form von fachlich und räumlich differenzierten Stellungnahmen oder anderweitig im Verfahren der Erstellung von Lärmaktionsplänen.

Es konnten insgesamt Stellungnahmen aus 21 Kommunen ausgewertet werden. Es handelt sich hierbei einerseits um vorgelegene Stellungnahmen zu Planungen, die die LK Argus GmbH erstellt hat. Andererseits wurden Städten gezielt um die Bereitstellung von Stellungnahmen gebeten oder es wurden Stellungnahmen in einer Online-Recherche vorgefunden. Anhand der Auswertung der vorliegenden Stellungnahmen konnten keine Rückschlüsse auf die Gründe gefunden werden, weshalb sich Gesundheitsämter eher selten mit Stellungnahmen an der Lärmaktionsplanung beteiligen. Unabhängig davon mangelt es jedoch an routinierten ämterübergreifenden Verwaltungsabläufen, die die Gesundheitsämter aktiv einbeziehen. Wenn Stellungnahmen von Gesundheitsämtern abgegeben werden, wird vor allem in reaktiver Weise auf Inhalte der Lärmaktionspläne eingegangen. Die umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit spielt in den Stellungnahmen der Gesundheitsämter zumeist keine Rolle: Aspekte sozialer Ungleichheit und die Vulnerabilität der Bevölkerung werden kaum thematisiert.

Wünschenswert im Sinne des Einbringens gesundheitlicher Belange wäre eine frühzeitige aktive Beteiligung der Gesundheitsämter an der Lärmaktionsplanung. Wenige Beispiele zeigen, dass, sofern in den Gesundheitsämtern in Planungs- und Umweltbelangen ausgewiesenes Fachpersonal z.B. in Form von Stellungnahmen an der Lärmaktionsplanung beteiligt ist, fachlich, (sozial)räumlich und in Bezug auf vulnerable Gruppen ausdifferenzierte gesundheitliche Belange eingebracht werden können. In den Stellungnahmen wird die notwendige bzw. in Teilen bereits vorgezeichnete Stärkung gesundheitlicher Aspekte durch lärmminimierende Maßnahmen in der Lärmaktionsplanung betont. Hingewiesen wird auf bestehende, teils ungenutzte Synergien von Lärmaktionsplanung z.B. mit der Verkehrsentwicklungsplanung oder der Bauleitplanung. Thematisiert werden Lärmdaten und Auslösewerte oder auch räumliche Schwerpunkte der Lärmbelastung im Sinne des vorbeugenden Gesundheitsschutzes. Es wird auf konkrete Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes in betroffenen Bereichen oder die Festsetzung von ruhigen Gebieten und damit verbundenen konkreten Zielen eingegangen.

Insgesamt ist zu resümieren, dass gesundheitliche Belange eher selten auf der Grundlage von Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung Berücksichtigung finden.

Grün- und Freiraumplanung

In der kommunalen Grün- und Freiraumplanung ist zwischen dem im Naturschutzrecht gesetzlich verankerten und damit formellen Instrumentarium (gesamtstädtischer Landschaftsplan, teilräumlicher Grünordnungsplan) und der informellen Freiraumentwicklungsplanung zu unterscheiden. Letztere bietet den Kommunen aufgrund des fehlenden Rechtsrahmens sowohl hinsichtlich Zielen und Inhalten als auch bezüglich des räumlichen Zuschnitts und des Verfahrens umfangreichere Gestaltungsmöglichkeiten.

Die Grün- und Freiraumplanung ist eine integrierte Planung, die alle Teile sowie Werte und Funktionen von Natur und Landschaft und ihre Wechselwirkungen in den Blick nimmt. Das Bundesnaturschutzgesetz hebt den Schutz von Natur und Landschaft als Grundlage für die Gesundheit des Menschen als Wert hervor. In der kommunalen Planungspraxis findet Gesundheit – abgesehen von der auch für Landschaftspläne verbindlich durchzuführenden strategischen Umweltprüfung – eher implizit Eingang in die Grün- und Freiraumplanung. „Mitgedacht“ werden die kompensatorischen Funktionen des urbanen Grüns mit Blick auf gesundheitsbelastende Umweltbedingungen (klimatische Belastungen, Luftverschmutzung, Lärm) und die Funktionen von Grünflächen als Raum für Bewegung, Sport, Erholung, Begegnung und Kommunikation.

Sowohl die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren der formellen Grün- und Freiraumplanung als auch freiwillige Beteiligungsformate im Rahmen der formellen und informellen Grün- und Freiraumplanung bieten die Möglichkeit, dass sich Gesundheitsämter oder andere verwaltungsexterne Gesundheitsakteure aktiv in die Planungsprozesse einbringen. Inwieweit dies in der Praxis erfolgt, bleibt in der Dokumentenanalyse offen.

Grünversorgungsanalysen, die sozialräumlich ausgerichtet sind, können als wichtiger Anknüpfungspunkt zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit dienen, wenn sie dazu führen, mit Grün unterversorgte und gleichzeitig sozial benachteiligte Teilräume als zukünftige räumliche Handlungsschwerpunkte festzulegen.

Soweit die formelle und informelle Grün- und Freiraumplanung gesundheitsbezogene Inhalte enthält, ist deren Verbindlichkeit davon abhängig, ob und inwieweit sie als Darstellung oder Festsetzung in die Bauleitplanung übernommen werden. Ansonsten entfalten sie gegenüber anderen Planungen und gegenüber privaten Grundstückseigentümer*innen in der Regel keine rechtliche Bindungswirkung.

Die Umsetzung der Grün- und Freiraumplanung ist zudem – ähnlich wie die Lärmaktionsplanung – von der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen aus den kommunalen Haushalten, aber auch aus Förderprogrammen u.a. von Bund und Ländern abhängig.

Über die Grün- und Freiraumplanung hinaus können Grünräume in der Stadt in Bezug auf gesundheitsbelastende oder gesundheitsfördernde Umweltbedingungen eine Schnittstelle zu anderen Planungen darstellen: zur Lärmaktionsplanung in Form der ruhigen Gebiete und zur Klimaanpassungs- bzw. Hitzeaktionsplanung in Form der Darstellung bzw. Festsetzung von Frischluftschneisen und Grünzäsuren sowie von Grün- und Freiräumen insbesondere im dicht besiedelten Bereich. Die nachrichtliche Übernahme „ruhiger Gebiete“ aus der Lärmaktionsplanung z.B. im Landschaftsplan, die Betrachtung von Lärmimmissionen und ihrer Quellen oder die Festlegung von vegetationstechnischen/ ingenieurb biologischen Maßnahmen (u.a. begrünte Lärmschutzwälle) sind Möglichkeiten, Grün- und Freiraumplanung sowie Lärminderung zu verknüpfen. Inwieweit diese Möglichkeiten in der Grün- und Freiraumplanung tatsächlich genutzt werden, war nicht Gegenstand der Untersuchung.

Integrierte Stadtentwicklungsplanung

Die integrierte Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung bietet einen umfassenden Rahmen für die Integration verschiedener Themen und die Kooperation der damit befassten unterschiedlichen Verwaltungsbereiche. Sie ist ein informelles Instrument ohne verbindlichen Rechtsrahmen und damit in hohem Maße vom jeweiligen Gestaltungswillen einzelner Städte und ihrer (politischen und Verwaltungs-)Akteure abhängig.

Integrierte Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepte und -planungen bergen vielfältige Potenziale sowohl für die Berücksichtigung von gesundheitsbezogenen Themen als auch für die Mitwirkung und Beteiligung von Gesundheitsämtern und weiteren Akteuren mit Gesundheitsbezügen.

Die Themen Umwelt und Gesundheit sind aber gegenüber anderen Themen wie baulich/ städtebauliche und wirtschaftliche Entwicklung oder sozialer Zusammenhalt und Integration in

der Regel in integrierten Stadt(teil)entwicklungsplanungen unterrepräsentiert. Auf konzeptioneller Ebene wird auf das Handlungsfeld Umwelt (z.B. im Kontext von Lärmschutz, Grün- und Freiräumen, Wohnumfeld) dennoch regelmäßig eingegangen, während das Thema Gesundheit explizit weniger Erwähnung findet. Auf der Umsetzungsebene kommunaler Maßnahmen und Projekte findet Gesundheit im Zusammenhang mit Bedarfen vulnerabler Gruppen Berücksichtigung, u.a. im Kontext eines kommunalen Leitbilds Gesundheit, in der kommunalen Gesundheitsförderung und/oder im Verbund mit Themen wie Sport und Freiraumentwicklung.

Die Gesundheitsämter sind an den bereichsübergreifenden Verfahrensansätzen integrierter Stadtentwicklung oft nicht beteiligt. Sofern Kommunen im Rahmen der Städtebauförderung integrierte Stadtentwicklungskonzepte für städtische Teilräume erarbeiten, um mit Fördermitteln Maßnahmen in Quartieren umzusetzen, kann dies der Anlass für eine ämterübergreifende Kooperation unter Beteiligung des Gesundheitsamtes sein.

Insbesondere in der integrierten Stadtentwicklungsplanung auf Ebene des Quartiers spielen Aspekte der Aktivierung und und Beteiligung der Bevölkerung und anderer lokaler Akteure eine herausragende Rolle, insbesondere auch in mehrfach belasteten Gebieten. Über die Beteiligung können Erkenntnisse zur Betroffenheit von Bevölkerungsgruppen, u.a. auch von vulnerablen Gruppen und deren gesundheitliche Belange gewonnen werden. Allerdings ist das Erreichen dieser Gruppen mit geeigneten Beteiligungsmethoden und gegebener Beteiligungsbereitschaft eine Voraussetzung dafür, dass deren (u.a. auch gesundheitlichen) Belange adäquat in die Planung einfließen können.

Folgerungen und weiterer Untersuchungsbedarf

Aus der Dokumentenrecherche und -analyse ergeben sich verschiedene Untersuchungsbedarfe zur Intergration gesundheitlicher Belange sowohl in der aktuellen Planungspraxis als auch im Hinblick auf notwendige Veränderungen in Bezug auf Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung sowie integrierte Stadtentwicklungsplanung.

Zunächst sollte geklärt werden, welches Verständnis von Gesundheit und demzufolge von gesundheitlichen Belangen der Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung sowie der integrierten Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung zugrunde liegt. Damit im Zusammenhang steht die Frage, wie diese Belange eingebracht, formuliert und begründet werden sollten. Außerdem stellt sich die Frage nach dem Bewusstsein für gesundheitliche Belange und die Verankerung von Gesundheitsthemen in den Fachplanungen der Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene. Weitere übergreifende Aspekte sind die Integration des Themas soziale Ungleichheit und die Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (Umweltgerechtigkeit) in die Planungen – sowohl inhaltlich als auch in geeigneten Formen und Verfahren der Kooperation unterschiedlicher Verwaltungsbereiche (kommunale Planungskultur). Hierbei sind auch die Rolle und das Selbstverständnis der Gesundheitsämter in Bezug auf relevante Planungen in den Blick zu nehmen. In diesem Kontext ist zu untersuchen, welche fachlichen und rechtlichen Grundlagen und Zielstellungen des Gesundheitsbereichs erforderlich sind, um gesundheitliche Belange erfolgreich in Fachplanungen einbringen zu können.

Mit Blick auf die Lärmaktionsplanung stellt sich die Frage, welche gesundheitlichen Belange in welcher Weise berücksichtigt werden sollten und wie die Gesundheitsberichterstattung hier unterstützen kann. Bezüglich der Verfahrensweisen und der gesundheitsrelevanten Planungsinhalte ist weiter zu klären, wie eine regelmäßige und frühzeitige Mitwirkung der Gesundheitsämter erfolgen sollte, damit gesundheitliche Belange dort stärker zum Tragen

kommen. In diesem Kontext sollte geklärt werden, wie die Inhalte fachlich fundierter Stellungnahmen der Gesundheitsämter im Planungsverfahren berücksichtigt werden. Ebenso klärungsbedürftig ist der Aspekt der umweltbezogenen Verfahrensgerechtigkeit in der Öffentlichkeitsbeteiligung, damit auch die Belange artikulatioⁿsschwacher, lärm betroffener und vulnerabler Bevölkerungsgruppen ausreichend berücksichtigt werden. Weiterhin sollten mit Blick auf die Stärkung von Gesundheitsbelangen bundeseinheitlich an den Empfehlungen des Umweltbundesamtes ausgerichtete bzw. strengere Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung diskutiert werden. Schließlich ist eine verbindliche und gute Praxis der Festlegung „ruhiger Gebiete“ (Auswahlkriterien einzubindende Akteur*innen bzw. Ämter), auch in ämterübergreifender Form, zu thematisieren.

Im Zusammenhang mit der Grün- und Freiraumplanung sollte der Frage nachgegangen werden, wie dort gesundheitliche Aspekte direkt anstatt lediglich implizit berücksichtigt werden können. Außerdem sind Wege auszuloten, wie die im Rahmen der Lärmaktionsplanung verpflichtend darzustellenden „ruhigen Gebiete“ explizit als Gebiete in die Grün- und Freiraumplanung aufgenommen werden, die vor weiterer Lärmbeträchtigung zu schützen sind. Weiterhin bedarf es der Stärkung sozialräumlicher Aspekte z.B. in Hinblick auf die Grün- und Freiflächenversorgung und -qualität in der formellen und informellen Grün- und Freiflächenplanungen. Mit Blick auf die Gesundheitsämter oder verwaltungsexterne Gesundheitsakteure ist zu untersuchen, wie diese eine aktive Rolle bei der Grün- und Freiraumplanung einnehmen können. In diesem Kontext ist zu beleuchten, wie die Mitwirkung der Gesundheitsämter an der Grün- und Freiraumplanung zu einer qualifizierten Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in den Planbestandteilen Bestandsaufnahme und Maßnahmenentwicklung führen kann.

Im Kontext der integrierten Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung ist die Stärkung gesundheitlicher Belange insbesondere der vulnerablen Gruppen erforderlich. Es sollte untersucht werden, wie in der informellen Planung und in der Bauleitplanung die „ruhigen Gebiete“ aus der Lärmaktionsplanung berücksichtigt werden können bzw. wie diese Planungen an der Identifizierung und am Schutz „ruhiger Gebiete“ mitwirken können. Damit gesundheitliche Belange stärker als bisher berücksichtigt werden, sollten Wege gesucht werden, um Gesundheitsämter stärker als bisher aktiv einzubinden. Hierfür sind neben den thematischen Schnittstellen auch die geeigneten Zusammenarbeitsstrukturen zu betrachten.

Die sich aus der Dokumentenrecherche und -analyse (Arbeitspaket 1) ergebenden Untersuchungsbedarfe flossen bzw. fließen in die folgenden Arbeitspakete des Vorhabens ein. So stand in Arbeitspaket 2, das von August 2020 bis Januar 2021 bearbeitet wurde, eine Analyse und Bewertung der kommunalen Planungspraxis bei der Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Planung im Mittelpunkt. Dieses erfolgte in telefonischen Interviews in über 20 Städten und mit einer Analyse von Planungsdokumenten und Befragungen in sechs Fallbeispielstädten. Hierbei wurden Planungsverantwortliche für die Lärmaktionsplanung, die Grün- und Freiraumplanung und die Stadtentwicklungsplanung sowie Mitarbeitende aus Gesundheitsämtern in das Projekt eingebunden. Viele der in der Dokumentenrecherche und -analyse (Arbeitspaket 1) ermittelten Befunde konnten in den Interviews bzw. in der Zusammenarbeit mit den Fallbeispielstädten verifiziert bzw. näher hinterfragt werden. Diese mündet in einer Reihe von Schlussfolgerungen zur Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in den drei untersuchten Planungsbereichen. Diese bilden die Grundlage für die Bearbeitung von Arbeitspaket 3, in dessen Rahmen eine Handreichung zur Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte in der Planung erstellt wird. Die Handreichung soll Planenden in den Kommunen und Mitarbeitende in den Gesundheitsämtern sowohl bei der inhaltlichen Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in Planungen als auch bei der optimalen Ausgestaltung von

Verfahrensweisen und Zusammenarbeitsstrukturen für eine kooperative Planung der fachlich zuständigen Ämter und der Gesundheitsämter unterstützen. Parallel dazu werden ab Herbst 2021 in einem Fokusgruppen-Prozess mit Expert*innen u.a. aus Kommunen und Wissenschaft Workshops zu den Planungsthemen Lärm, Grün- und Freiraum sowie Stadt(teil)entwicklung und ein Workshop mit Vertreter*innen von Gesundheitsämtern durchgeführt. Die Fokusgruppen-Workshops dienen dazu, mit den Expert*innen offene Fragestellungen u.a. aus den Schlussfolgerungen aus Arbeitspaket 2 zu erörtern. Die Ergebnisse fließen schließlich in die Handreichung ein, die im Frühjahr 2022 vorliegen wird. In einer digitalen fachöffentlichen Abschlussveranstaltung (Arbeitspaket 4) werden die Handreichung und die darin zusammengeführten Praxisempfehlungen zur Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Planung präsentiert und diskutiert.

Summary

Aims and subject of the scientific investigations

The aim of the scientific investigations in the entire research project is to identify and present possibilities and approaches for strengthening health concerns in environmentally relevant planning processes at the municipal level, using noise action planning, green and open space planning and integrated urban district development planning as examples. The aim is to improve environment-related health protection, preventive health care and health promotion for all population groups. Particular attention is paid to urban sub-areas with multiple burdens, in which the population is affected by environmental burdens as well as social and health disadvantages. In the planning process, the focus is on the improved integration of health concerns and the health-relevant thematic interfaces between these plans, as well as on the cooperative interaction of the responsible offices and the active involvement of the health offices.

Within the framework of a document research and analysis, the instruments noise action planning, green and open space planning as well as integrated urban development planning were examined in work package 1 of the project. Research reports, journal articles, guidelines, laws and ordinances of the federal and state governments, documentation of model projects, gray literature, and specialist information from the federal, state, and local governments as well as research institutions accessible on the internet and in databases were evaluated.

The document evaluation included focal points such as legal framework conditions and objectives of the instruments, their potential for taking health concerns into account as well as thematic integration potentials between the planning processes. Furthermore, the procedures in municipal planning processes, existing forms of cooperation between planning administrations including the involvement of health authorities were analysed. Furthermore, aspects of public participation as well as exemplary procedures of thematic integration or cooperation and participation were evaluated.

In the document research and analysis, statements from municipal health authorities were also specifically researched and evaluated, which they had prepared within the framework of the preparation of noise action plans. The statements were considered according to criteria such as the reference to the type and content of noise abatement measures or a discussion of health-relevant threshold values for the examination or determination of noise abatement measures. Further criteria were the reference to the spatial focus of noise abatement measures, statements about quiet areas and the addressing of aspects of public participation.

The results of the research and analysis were synthesized and the potentials and obstacles of the instruments were presented with regard to topic integration and cooperative planning. Furthermore, conclusions for the following work steps as well as the need for further research were derived.

Results of scientific investigations on the instruments noise action planning, green and open space planning and integrated urban development planning

Noise action planning

Noise action planning directly addresses health concerns, as it is intended to prevent or reduce health-endangering effects and annoyance caused by environmental noise on the basis of noise mapping with the definition of noise-reducing measures and quiet areas. Since noise action

planning is, under certain conditions, a legally obligatory task according to the EU Environmental Noise Directive and the Federal Immission Control Act, it leads to a regular consideration of the issue of noise in the administration and the public in the cities and municipalities. The noise abatement measures defined in noise action planning focus to a large extent on road traffic. The designation of quiet areas in the form of green spaces and partly also areas with different nature or landscape-related protection status contributes to protecting these areas from a further increase in noise. These areas also serve health-promoting activities such as recreation, relaxation and outdoor exercise. Thus, there are potentially close links with green and open space planning.

In a model project, it was shown that data on the social and health situation can be integrated into noise action planning at the analysis level in order to identify urban sub-areas with particularly high noise pollution and simultaneous social disadvantage and health problems.

There is a great potential for a stronger interconnection of noise action planning with other planning such as traffic development planning, air pollution control planning or green and open space planning, as well as for a stronger consideration of environmental justice and the concerns of vulnerable population groups. In the practice of noise action planning or other planning, however, these interfaces or potentials are usually not considered. At the same time, this means that the opportunities for greater consideration of health concerns are not utilised.

The obstacles and barriers include different technical responsibilities for noise action planning (e.g. municipality, regional council, state), uncertainties with regard to the obligatory preparation of a noise action plan, unclear procedures or lack of binding criteria for the determination of quiet areas. The trigger values applied in practice for noise action planning are usually significantly higher than the WHO recommendations or the UBA recommendations for the prevention of health impairments. In addition, the action values differ between the federal states. Furthermore, limited resources in the municipalities and the unclear binding nature of the implementation of measures in a noise action plan lead to a weakening of the instrument.

Often the implementation of noise abatement measures is only partial or very slow. Often, individual measures cannot achieve a sufficient effect to fall below the health-relevant noise level values.

Official statements by municipal health departments in the framework of noise action planning

The legally required participation of municipal health departments and other public interest groups in the context of noise action planning (usually a request to submit a statement) is a potential for the stronger integration of health issues. However, an active participation of the municipal health departments for the provision of health issues in the form of technically and spatially differentiated statements or otherwise in the procedure of the preparation of noise action plans is rather rare.

It was possible to evaluate comments from 21 municipalities. On the one hand, these are existing statements on plans prepared by LK Argus GmbH. On the other hand, cities were specifically asked to provide statements or statements were found in an online search. On the basis of the evaluation of available official statements, no conclusions could be drawn as to the reasons why municipal health departments rarely participate with statements in noise action planning. Regardless of this, however, there is a lack of routine interagency administrative procedures that actively involve municipal health departments. When comments are submitted by municipal health departments, they are primarily responsive to noise action plan content. The

environment-related procedural justice plays mostly no role in the official statements of the municipal health departments, aspects of social inequality and the vulnerability of the population are hardly addressed.

An early active participation of the municipal health authorities in noise action planning would be desirable in terms of integrating health concerns. A few examples show that, as long as specialised personnel in the health offices are involved in planning and environmental issues, e.g. in the form of statements in noise action planning, health concerns that are differentiated technically, (socially) spatially and in relation to vulnerable groups can be introduced. The comments emphasise the necessary or, in some cases, already foreseen strengthening of health aspects through noise abatement measures in noise action planning. Reference is made to existing, partly unused synergies of noise action planning, e.g. with transport development planning or urban land use planning. Noise data and action values, or spatial focal points of noise pollution in terms of preventive health protection are discussed. Concrete measures of active and passive noise abatement in affected areas or the designation of quiet areas and associated concrete objectives are addressed. In isolated cases, the concerns of vulnerable groups are addressed in the comments.

Overall, it can be summarized that health concerns are rather rarely taken into account in the form of statements by the municipal departments on noise action planning.

Green and open space planning

In municipal green and open space planning, a distinction must be made between the formal instruments anchored in nature conservation law (city-wide landscape plan, sub-area green space plan) and informal open space development planning. Due to the lack of a legal framework, the latter offers municipalities more extensive design options in terms of objectives and content as well as spatial layout and procedure.

Green and open space planning is an integrated planning that takes into account all parts as well as values and functions of nature and landscape and their interactions. The Federal Nature Conservation Act emphasizes the protection of nature and landscape as the basis for human health as a value. In municipal planning practice, health - apart from the strategic environmental assessment that is also mandatory for landscape plans - is more implicitly included in green and open space planning. The compensatory functions of urban green spaces with regard to environmental conditions that are harmful to health (climatic stress, air pollution, noise) and the functions of green spaces as spaces for outdoor exercise, sport, recreation, meeting and communication are also considered.

Both the legally prescribed participation procedures of formal landscape planning and voluntary participation formats within the framework of formal and informal green and open space planning offer the opportunity for health departments or other health actors outside the administration to become actively involved in the planning processes. The extent to which this occurs in practice is left open in the document analysis.

Green supply analyses that are socio-spatially oriented can serve as an important connecting point in the sense of environmental justice, if they lead to the identification of sub-areas that are undersupplied with green and at the same time socially disadvantaged as future spatial focal points for action.

Insofar as formal and informal green and open space planning contain health-related content, their binding nature depends on whether and to what extent they are incorporated into urban

land use planning as determinations or legally binding stipulations. Otherwise, as a rule, they are not legally binding vis-à-vis other plans and private property owners.

The implementation of green and open space planning is also dependent - similar to noise action planning - on the provision of the necessary financial resources from municipal budgets, but also from funding programmes from the federal and state governments, among others.

Beyond green and open space planning, green spaces in the city can interface with other planning such as noise action planning or climate adaptation or heat action planning in terms of environmental conditions that affect or promote health. Beyond green and open space planning, green spaces in the city can represent an interface to other planning with regard to environmental conditions that affect or promote health: to noise action planning in the form of quiet areas and to climate adaptation or heat action planning in the form of the representation or designation of fresh air corridors and green corridors as well as green and open spaces, especially in densely populated areas.

The indicative adoption of "quiet areas" from noise action planning e.g. into formal landscape planning, the consideration of noise immissions and their sources, or the definition of vegetation/engineering-biological measures (including vegetated noise barriers) are possibilities for linking green and open space planning and noise reduction. To what extent these possibilities are actually used in green and open space planning was not the subject of the investigation.

Integrated urban development planning

Integrated urban and/or district development planning provides a comprehensive framework for the integration of various issues and cooperation between the different administrative sectors involved. It is an informal instrument without a binding legal framework and thus highly dependent on the respective creative will of individual cities and their (political and administrative) actors.

Integrated urban and/ or district development concepts and plans have a great deal of potential both for the consideration of health-related topics and for the involvement and participation of health authorities and other actors with health-related issues.

However, the topics of environment and health are usually underrepresented in integrated urban (sub)development plans compared to other topics such as structural/urban and economic development or social cohesion and integration. Nevertheless, at the conceptual level, the field of action environment (e.g. in the context of noise protection, green and open spaces, living environment) is regularly addressed, while the topic of health is explicitly mentioned less. At the implementation level of municipal measures and projects, health is taken into account in connection with the needs of vulnerable groups, e.g. in the context of a municipal health model, in municipal health promotion and/or in connection with topics such as sport and open space development.

The health authorities are often not involved in the interdisciplinary approaches of integrated urban development. If municipalities develop integrated urban development concepts for urban sub-areas within the framework of urban development funding in order to implement measures in neighbourhoods with funding, this can be the occasion for interdepartmental cooperation with the participation of the health department.

Aspects of activation and participation of the population and other local actors play a particularly important role in integrated urban development planning at the neighbourhood

level, especially in areas with multiple burdens. Through participation, insights can be gained into the affectedness of population groups, including vulnerable groups and their health concerns. However, reaching these groups with suitable participation methods and a given willingness to participate is a prerequisite for adequately incorporating their concerns (including health concerns) into planning.

Conclusions and further need for scientific investigation

From the document research and analysis, various needs for research on the integration of health concerns arise both in current planning practice and with regard to necessary changes in relation to noise action planning, green and open space planning as well as integrated urban development planning.

First of all, it should be clarified which understanding of health and consequently of health concerns underlies noise action planning, green and open space planning as well as integrated urban and district development planning. Related to this is the question of how these concerns should be introduced, formulated and justified. It also raises the question of awareness of health concerns and the anchoring of health issues in the specialised planning of the administrative sectors at the municipal level. Further overarching aspects are the integration of the topic of social inequality and the consideration of vulnerable groups (environmental justice) in planning, both in terms of content and in suitable forms and procedures of cooperation between different administrative areas (municipal planning culture). In this context, the role and the self-image of the health authorities in relation to relevant planning must also be taken into account. In this context, it must be examined which professional and legal foundations and objectives of the health sector are necessary in order to be able to successfully introduce health concerns into sectoral planning.

With regard to noise action planning, the question arises which health concerns should be taken into account in which way and how health reporting can support this. With regard to the procedures and the health-relevant planning contents, it must be further clarified how a regular and early participation of the health offices should take place, so that health concerns are more strongly taken into account there. In this context, it should be clarified how the contents of professionally sound statements by the health offices are taken into account in the planning procedure. Equally in need of clarification is the aspect of environmental procedural justice in public participation, so that the concerns of articulately weak, noise-affected and vulnerable population groups are also sufficiently taken into account. Furthermore, with a view to strengthening health concerns, uniformly nationwide trigger values for noise action planning should be discussed that are aligned with the recommendations of the Federal Environment Agency or stricter. Finally, a binding and good practice for the definition of quiet areas (selection criteria for the actors or offices to be involved), also in an inter-agency form, should be discussed.

In the context of green and open space planning, the question should be explored how health aspects can be taken into account directly instead of implicitly. In addition, ways should be explored to explicitly include the "quiet areas", which are to be made obligatory in the context of noise action planning, as areas in green and open space planning that are to be protected from further noise pollution. Furthermore, there is a need to strengthen socio-spatial aspects, e.g. with regard to the supply and quality of green and open spaces in formal and informal green and open space planning. With regard to the health offices or health actors outside the administration, it should be investigated how they can take an active role in green and open space planning. In this context, it should be examined how the participation of the health

authorities in green and open space planning can lead to a qualified consideration of health concerns in the plan components inventory and development of measures.

In the context of integrated urban and/or district development planning, the strengthening of health concerns, especially of vulnerable groups, is necessary. It should be investigated how the "quiet areas" from noise action planning can be taken into account in informal planning and urban land use planning, or how these planning processes can contribute to the identification and protection of "quiet areas". In order for health concerns to be taken into account more strongly than before, ways should be sought to actively involve health offices more than before. In addition to the thematic interfaces, suitable cooperation structures should also be considered.

The research needs resulting from the document research and analysis (work package 1) flowed or flow into the following work packages of the project. Work package 2, which was carried out from August 2020 to January 2021, focused on an analysis and evaluation of municipal planning practice in the consideration of health concerns in planning. This was done in telephone interviews in over 20 cities and with an analysis of planning documents and surveys in six case study cities. Those responsible for noise action planning, green and open space planning and urban development planning, as well as staff from public health offices, were involved in the project. Many of the findings identified in the document research and analysis (work package 1) could be verified or questioned in more detail in the interviews or in the cooperation with the case study cities. This leads to a series of conclusions on the consideration of health concerns in the three planning areas investigated. These conclusions form the basis for work package 3, in the context of which a handout on the consideration of health aspects in planning will be developed. The handbook is intended to support planners in the municipalities and employees in the health offices both in the content-related consideration of health concerns in planning and in the optimal design of procedures and cooperation structures for cooperative planning of the technically responsible offices and the health offices. In parallel, workshops on the planning topics of noise, green and open space and urban (sub)development and a workshop with representatives of health authorities will be held in autumn 2021 in a focus group process with experts from municipalities and science, among others. The focus group workshops serve to discuss open questions with the experts, including those arising from the conclusions of work package 2. The results will then be incorporated into the handout, which will be available in spring 2022. The handbook and the practical recommendations it contains for taking health concerns into account in planning will be presented and discussed at a digital public event (work package 4).

1 Gesamtvorhaben und Dokumentenrecherche/ -analyse (Arbeitspaket 1): Einführung

1.1 Hintergrund

In sozial benachteiligten Quartieren oder Wohnlagen konzentrieren sich häufig gesundheitsrelevante Umweltbelastungen wie Lärm und Luftschadstoffe. Zugleich sind diese Gebiete oft auch durch einen Mangel an gesundheitsrelevanten Umweltressourcen wie Grün- und Freiflächen gekennzeichnet. Gesundheitliche Chancengleichheit steht mit Umweltbelastungen und Umweltressourcen der Stadtbewohnerinnen und -bewohner in unmittelbarem Zusammenhang. Vor diesem Hintergrund sollte insbesondere in mehrfach belasteten Gebieten im Sinne des normativen Ansatzes der Umweltgerechtigkeit das Augenmerk auf die Senkung von Umweltbelastungen und die Stärkung von Umweltressourcen gelegt werden (Bolte et al. 2012). Im Kern geht es dabei um eine Verbesserung der Umweltsituation u.a. durch saubere Luft, weniger Lärm und ausreichende Begrünung sowie Zugang zu Grünflächen in sozial benachteiligten Gebieten. Erforderlich ist hierfür eine stärkere Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in umweltbezogenen Planungen wie z.B. der Lärmaktionsplanung (LAP), der Grün- und Freiraumplanung und der integrierten Stadt(entwicklungs)planung. Dieses Erfordernis wird von der WHO mit der Strategie einer „Health in All Policies“ gesehen und in Deutschland als Gesundheit in gesamtgesellschaftlicher Verantwortung verfolgt (Böhm et al. 2020). Räumliche Planung und planerischer Umweltschutz haben ein großes Potential Gesundheitsförderung und Prävention, sowie Umweltgerechtigkeit zu berücksichtigen (Bunge 2020, Baumgart et al. 2018, Bolte et al. 2018).

In der Verzahnung von Planungsprozessen und Planungsinstrumenten liegen Möglichkeiten einer besseren Berücksichtigung sowohl von Belangen der Umwelt als auch der Gesundheit. Dabei geht es um die Reduzierung umweltbezogener Gesundheitsbelastungen ebenso wie um umweltbezogene Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsförderung. Lärmaktionsplanung sowie Grün- und Freiraumplanung weisen vielfältige Verknüpfungen auf, die hierfür relevant sind. Auch können Synergien zwischen Lärmaktionsplanung und Grün- und Freiraumplanung genutzt werden, um den umweltbezogenen Gesundheitsschutz zu stärken. Ein Anknüpfungspunkt hierfür ist die Ausweisung ruhiger Gebiete, die zugleich einen Wert als Natur- und Erholungsraum besitzen. Der Konnex zum Ansatz Umweltgerechtigkeit liegt hier bei der gleichzeitigen Betrachtung der quantitativen und qualitativen Versorgung der Bevölkerung, auch von vulnerablen Gruppen, mit Grün- und Freiflächen in mehrfach benachteiligten Teilräumen. Eine besondere Rolle kann hier die integrierte Stadtentwicklungsplanung spielen, denn sie kann, „mit konsensfähigen Lösungen [...] angesichts wachsender sozialer und räumlicher Ungleichgewichte bei Zielkonflikten für einen gerechten Interessenausgleich sorgen und damit zur Wahrung des sozialen Friedens“ (DST 2011: 6) beitragen.

Um diese Potentiale zu erschließen, ist es notwendig, die Schnittstellen der relevanten Planungen zu identifizieren und nutzbar zu machen. Hierfür ist ein integriertes Herangehen sowie kooperatives und ressortübergreifendes Handeln in der Kommunalverwaltung erforderlich, das jedoch im Zusammenwirken von räumlicher, Umwelt- und Gesundheitsplanung bislang kaum praktiziert wird. Insbesondere die Rollen der Gesundheitsämter und von sonstigen Trägern gesundheitlicher Belange sind im Planungsprozess entsprechend zu stärken (Quilling, Köckler 2018).

1.2 Ziele

Das Forschungsvorhaben „Kooperative Planungsprozesse zur Stärkung gesundheitlicher Belange - modellhafte Erprobung und Entwicklung von Ansätzen zur nachhaltigen Umsetzung“ zielt auf eine Stärkung gesundheitlicher Belange in umweltrelevanten Planungsprozessen auf kommunaler Ebene zwecks Verbesserung des/der umweltbezogenen Gesundheitsschutzes, Gesundheitsvorsorge und Gesundheitsförderung für alle Bevölkerungsgruppen.

Vor diesem Hintergrund werden Möglichkeiten einer aktiven Mitwirkung der Akteure aus dem Gesundheitssektor in formellen und informellen Planungsprozessen untersucht.

Hierbei geht es um die Vermeidung bzw. Verminderung von umweltbedingten Mehrfachbelastungen im städtebaulichen Bestand durch:

- ▶ die Verbesserung der Mitwirkung von Akteuren aus dem Gesundheitssektor in Planungsprozessen zur Stärkung gesundheitlicher Belange („Kooperative Planungsprozesse“),
- ▶ eine Förderung der integrierten Erarbeitung von kommunalen Planverfahren, d.h. Verknüpfung von Planungsinstrumenten zur Vermeidung bzw. Verminderung von umweltbedingten Mehrfachbelastungen („Integrierte Planungsprozesse“).

Im Forschungsvorhaben wird daher die gegenwärtige kommunale Planungspraxis im Hinblick auf Themenintegration, Verfahrensabläufe (u.a. Zusammenarbeitsstrukturen, Formen der ressortübergreifenden Kooperation) und Akteursperspektiven untersucht.

Im Forschungsvorhaben werden diese Aspekte beispielhaft an Hand der Lärmaktionsplanung und der Grün- und Freiraumplanung sowie deren möglichen Schnittstellen und Synergien untersucht. Als Bindeglied hierfür soll die Identifizierung bzw. Festsetzung von „ruhigen Gebieten“ zur Lärmvorsorge nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie dienen. Ebenso wird eine Verknüpfung mit übergeordneten Planungen wie z.B. integrierten Stadtentwicklungskonzepten geprüft.

Die Fragestellungen des Forschungsvorhabens werden in fünf fachlich-inhaltlichen Arbeitspaketen bearbeitet, (siehe Abb. 1).

Abbildung 1: Projektablauf



Quelle: Eigene Darstellung, Difu, 2019.

Das im Fokus des vorliegenden Berichts stehende Arbeitspaket 1 dient dazu, im Rahmen einer Dokumentenrecherche/-analyse einschlägige Studien, Forschungsberichte, Materialien und weitere Dokumente (inkl. Graue Literatur) zu recherchieren und auszuwerten. Vorliegende Erkenntnisse zur Lärmaktionsplanung, zur Grün- und Freiraumplanung, zur integrierten Stadtentwicklungsplanung sowie zur Berücksichtigung gesundheitlicher Belange und Einbindung von Gesundheitsakteuren in diesen Planungsprozessen werden aufbereitet und systematisiert. Zudem werden beispielhaft Stellungnahmen von Gesundheitsämtern im Rahmen der Lärmaktionsplanung analysiert und bewertet. Damit dient die Dokumentenrecherche/-analyse der fachlichen Fundierung des Vorhabens und nachfolgender Arbeitspakete: Durchführung telefonischer Interviews mit kommunalen Fachverwaltungen (AP 2.1), vertiefende Untersuchungen in sechs Fallbeispielstädten (AP 2.2), Erstellung einer Handreichung zur Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Planung (AP 3.1) mit parallel hierzu ablaufendem Fokusgruppen-Prozess (AP 3.2) und Abschlusskonferenz (AP4).

1.3 Vorgehen und Methode in Arbeitspaket 1

1.3.1 Dokumentenrecherche/-analyse zu Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung, integrierte Stadtentwicklungsplanung

Die Dokumentenrecherche/-analyse bezieht sich auf die Instrumente Lärmaktionsplanung (inkl. ruhige Gebiete), Grün- und Freiraumplanung sowie integrierte Stadtentwicklungsplanung. Darüber hinaus wurden gezielt Stellungnahmen von Gesundheitsämtern recherchiert und ausgewertet, die im Rahmen der Aufstellung von Lärmaktionsplänen erarbeitet wurden.

Zum Spektrum der ausgewerteten Dokumente zählen Forschungsberichte, Zeitschriftenartikel, Leitfäden, Gesetze und Verordnungen des Bundes und der Länder, Dokumentationen von Modellvorhaben, Graue Literatur sowie im Internet und Datenbanken (u.a. ORLIS - kommunale

Literaturdatenbank des Difu) zugängliche Fachinformationen aus Bund, Ländern und Kommunen sowie Forschungseinrichtungen.

Die Dokumentenauswertung fokussierte auf die folgenden inhaltlichen Schwerpunkte:

- ▶ rechtliche Rahmenbedingungen der Instrumente
- ▶ Ziele und Inhalte der Instrumente,
- ▶ Potenzial der Instrumente zur Berücksichtigung bzw. Implementierung von gesundheitlichen Belangen,
- ▶ thematische Überschneidungen Wechselbeziehungen, Integrations- und Synergiepotentiale zwischen den relevanten Planungen,
- ▶ Verfahrensabläufe kommunaler Planungsprozesse und Möglichkeiten der [frühzeitigen] Einbeziehung von Gesundheitsakteuren,
- ▶ Beiträge/ Inhalte von Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung,
- ▶ Kooperationsformen zur Einbeziehung von Gesundheitsbehörden/-akteuren in kommunale Planungsprozesse,
- ▶ Vorgehensweisen der Öffentlichkeitsbeteiligung,
- ▶ modellhafte Vorgehensweisen der Themenintegration bzw. Kooperation und Beteiligung.

In Kapitel 2 bis 5 werden die Lärmaktionsplanung, Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung, die Grün und Freiraumplanung sowie die integrierte Stadtentwicklungsplanung entlang einer einheitlichen Struktur dargestellt. Hierbei werden der rechtliche Rahmen, die fachliche Ausgestaltung, die thematische Integration von insbesondere gesundheitlichen Belangen, Verfahrensaspekte sowie modellhafte Vorgehensweisen mit Blick auf das jeweilige Instrument fokussiert. Die Kapitel enden jeweils mit einem Zwischenfazit aus Sicht des Forschungsteams.

1.3.2 Auswertung von Stellungnahmen von Gesundheitsämtern zu Lärmaktionsplanung

Da Stellungnahmen im Rahmen der Lärminderungsplanung nur vereinzelt, aber nicht systematisch zur Verfügung stehen, wurden diese im Forschungsvorhaben auf drei Wegen recherchiert:

- a) Auswertung von Stellungnahmen von Gesundheitsämtern aus Verfahren zur Erstellung konkreter Lärmaktionspläne,
- b) Gezielte Ansprache von Gesundheitsämtern in kreisfreien Städten, Landkreisen/ Regionen bzw. Ansprache von Landeseinrichtungen/ Fachverbänden für Gesundheit auf Landesebene (als Multiplikatoren) per Email oder per Telefon,
- c) Recherche von im Internet verfügbaren Stellungnahmen.

Die Erkenntnisse unter a) fußen auf der Auswertung von Stellungnahmen von Gesundheitsämtern, die seit 2006 im Rahmen der von der LK Argus GmbH erarbeiteten Lärmaktionspläne abgegeben wurden. Die Stellungnahmen ergingen überwiegend im Rahmen

der Beteiligung anderer Behörden, Stellen und Träger öffentlicher Belange oder bei Arbeitskreisen/ Ämterrunden zur Lärmaktionsplanung. In insgesamt 86 untersuchten LAP wurden zu 6 Plänen (7%) Stellungnahmen des Gesundheitsamtes vorgefunden.

Die Ansprache von Gesundheitsämtern bzw. Landeseinrichtungen/ Fachverbände für Gesundheit auf Landesebene (als Multiplikatoren) (siehe b) erfolgte durch das Difu und Prof. Dr. Köckler (hsg Hochschule für Gesundheit Bochum). Insgesamt wurden elf Gesundheitsämter von kreisfreien Städten, vier Gesundheitsämter in Landkreisen bzw. Regionen und zwei Landeseinrichtungen/ Fachverbände für Gesundheit auf Landesebene (als Multiplikatoren) aus insgesamt sieben Bundesländern kontaktiert. Die meisten angesprochenen Gesundheitsämter antworteten, dass keine Stellungnahmen abgegeben wurden. Ausgewertet werden konnten zehn Stellungnahmen des Gesundheitsamtes eines Landkreises in NRW. Eine weitere Rückmeldung eines städtischen Gesundheitsamtes ist identisch mit dem Rechercheergebnis unter c).

In der Online Recherche wurde (siehe c) in Google mit zwei Such-Strings gearbeitet und diese ausgewertet. Die folgende Tabelle 1 gibt hierzu einen Überblick:

Tabelle 1: Kurzübersicht über die Online-Recherche zu Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung

Such-String	Anzahl der Treffer	Kommentar
Stellungnahme Gesundheitsamt, Lärm	72.900 Ausgewählte Treffer: Bremen, Brilon, Köngen, Leonberg, Nufringen	Tlw. Hinweis auf fehlende Schlagworte: Es fehlt: Gesundheitsamt, Stellungnahme Die ersten 5 Trefferseiten wurden ausgewertet. Seite 5 hatte keinen einschlägigen Treffer mehr, sondern vorrangig Stellungnahmen in der Bauleitplanung oder andere Quellen
Stellungnahme Gesundheitsamt, Lärmaktionsplan	1 (Brilon)	

Quelle: Eigene Darstellung, Difu, 2020.

Alle Stellungnahmen wurden entlang folgender Kriterien ausgewertet:

- ▶ Thematisierung gesundheitsrelevanter Schwellenwerte für die Prüfung bzw. Festlegung von Maßnahmen zur Lärminderung,
- ▶ Bezugnahme auf Art und Inhalt von Maßnahmen zur Lärminderung,
- ▶ Bezugnahme auf räumliche Schwerpunkte für Maßnahmen zur Lärminderung,
- ▶ Aussagen in Bezug auf ruhige Gebiete,
- ▶ Benennung von Aspekten der Öffentlichkeitsbeteiligung.

Insgesamt konnten 21 Stellungnahmen, in denen konkrete fachliche Vorschläge bzw. Einwände dargestellt wurden, ausgewertet werden.

Die Stellungnahmen wiesen in Bezug auf fachliche Bearbeitungstiefe und Umfang deutliche Unterschiede auf, so dass die o.g. Kriterien nicht in allen Stellungnahmen bzw. nur vereinzelt angesprochen wurden.

1.3.3 Synthese der Recherche- und Analyseergebnisse

In den sich daran anschließenden Kapiteln erfolgt die Synthese der Untersuchungsergebnisse. In Kapitel 6 werden die Potenziale und Hemmnisse der Instrumente in Bezug auf Themenintegration und eine kooperative Planung dargestellt. Die Ursachen der identifizierten Hemmnisse werden dargestellt, sofern sich das aus den Dokumenten erschließen lässt. Schließlich werden in Kapitel 7 Folgerungen für nachfolgende Arbeitsschritte sowie weiterführender Untersuchungsbedarf im Projekt abgeleitet.

2 Instrument: Lärmaktionsplanung

2.1 Rechtlicher Rahmen des Instruments

2.1.1 Gesetzlicher und untergesetzlicher Rahmen

Die Lärmaktionsplanung beruht auf der „Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und die Bekämpfung von Umgebungslärm“ (Umgebungslärmrichtlinie (ULR)), die am 18. Juli 2002 in Kraft trat (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften, 18.07.2002).¹ Die Bundesrepublik Deutschland hat die Richtlinie mit dem „Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ vom 24. Juni 2005 in nationales Recht umgesetzt (Bundesgesetzblatt 2005, Teil I Nr. 38). Seitdem erfolgt die Aufstellung von Lärmaktionsplänen gemäß §§ 47a - f des „Gesetzes zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274; 2021 I S. 123), zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 18. August 2021 (BGBl. I S. 3901)). Das BImSchG ermächtigt die Bundesregierung, Rechtsverordnungen zur weiteren Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie zu erlassen. Bislang hat der Bund davon nur zur Regelung der Lärmkartierung Gebrauch gemacht (Vierunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Lärmkartierung) vom 6. März 2006 (BGBl. I S. 516), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 28. Mai 2021 (BGBl. I S. 1251)).

Als Umgebungslärm definiert § 47b BImSchG „unerwünschte oder gesundheitsschädliche Geräusche im Freien, die durch Aktivitäten von Menschen verursacht werden, einschließlich des Lärms, der von Verkehrsmitteln, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie Geländen für industrielle Tätigkeiten ausgeht“.

Zuständig für die Lärmaktionsplanung sind nach § 47e BImSchG grundsätzlich „die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden“. Die meisten Länder belassen es bei der kommunalen Zuständigkeit. Einige treffen aber auch abweichende Regelungen. In Hessen sind beispielsweise laut § 1 (1) Immissionsschutz-Zuständigkeitsverordnung die Regierungspräsidien für die Aufstellung der Lärmaktionspläne verantwortlich (Hessen 2017). Der Freistaat Bayern hat die Zuständigkeit für die Erstellung von Lärmaktionsplänen für Hauptverkehrsstraßen außerhalb von Ballungsräumen, Bundesautobahnen in Ballungsräumen und Haupteisenbahnstrecken an die Regierung von Oberfranken übertragen (Art. 2, Abs. 3 BayImSchG); das bayerische Umweltministerium unterstützte die zuständigen Behörden in der dritten Runde mit einer zentralen Aktionsplanung für Hauptverkehrsstraßen außerhalb von Ballungsräumen und für Bundesautobahnen innerhalb von Ballungsräumen (StMUV 2020: 6). Für die Aufstellung eines bundesweiten Lärmaktionsplanes für die Haupteisenbahnstrecken des Bundes mit Maßnahmen in Bundeshoheit ist das Eisenbahn-Bundesamt zuständig. Laut § 47e (4) wirkt das Eisenbahn-Bundesamt außerdem bei Lärmaktionsplänen für Ballungsräume mit.

Die Aufstellung der Aktionspläne definiert § 47d BImSchG näher. Demnach sollen Lärmaktionspläne auf der Grundlage der Lärmkartierung mit geeigneten Maßnahmen

¹ Inzwischen wurde Anhang III der Umgebungslärmrichtlinie geändert (Richtlinie (EU) 2020/367 der Kommission vom 4. März 2020 zur Änderung des Anhangs III der Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates im Hinblick auf die Festlegung von Methoden zur Bewertung der gesundheitsschädlichen Auswirkungen von Umgebungslärm). Dies hat aber keine Auswirkungen auf die folgenden Aussagen.

aufgestellt werden, um Lärmprobleme und Lärmauswirkungen für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen, Hauptbahnhöfen, Großflughäfen und in Ballungsräumen² zu regeln. Hinsichtlich der konkreten Inhalte verweist das BImSchG auf die Mindestanforderungen des Anhangs V und die an die Kommission zu übermittelnden Daten nach Anhang VI der Umgebungslärmrichtlinie. Die Lärmaktionspläne sind laut § 47d (5) BImSchG bei bedeutsamen Entwicklungen für die Lärmsituation, ansonsten jedoch alle fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Aufstellung zu überprüfen und erforderlichenfalls zu überarbeiten. Die Ergebnisse der Lärmkartierung und der Lärmaktionsplanung sind der EU alle fünf Jahre zu übermitteln.

Die Öffentlichkeitsbeteiligung hat einen hohen Stellenwert. § 47d (3) BImSchG legt fest, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Lärmaktionspläne gehört wird und dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne mitzuwirken. Die Ergebnisse der Mitwirkung sind zu berücksichtigen und die Öffentlichkeit ist über die getroffenen Entscheidungen zu unterrichten. Für jede Phase der Beteiligung sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne vorzusehen.

Gemäß § 47d Abs. 6 BImSchG und § 47 Abs. 6 BImSchG sind die im Lärmaktionsplan enthaltenen Vorschläge und Empfehlungen durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem BImSchG oder nach anderen Rechtsvorschriften (z. B. Straßenverkehrsgesetz StVG, Straßenverkehrs-Ordnung StVO) durchzusetzen. Sind in den Plänen planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen, haben die zuständigen Planungsträger dies bei ihren Planungen zu berücksichtigen.

Einige Bundesländer wie z.B. Baden-Württemberg und Nordrhein-Westfalen haben Erlasse zur Durchführung der Lärmaktionsplanung herausgegeben (vgl. VM 2018 und MULNV 2008). Ergänzt werden die Regelwerke durch verschiedene informelle Leitfäden der Bundesländer oder die Hinweise zur Lärmaktionsplanung der Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI 2017).

2.1.2 Kritik an der Rahmensetzung und Vorschläge für Veränderungen

2.1.2.1 Kritik

Die grundlegende Kritik an der bisherigen Rahmensetzung zielt darauf, dass die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht lediglich nahezu 1:1 erfolgte und präzisierende Regelungen zur Prozessgestaltung und zur Umsetzung der geplanten Maßnahmen ausblieben. Dies führt zu zahlreichen Unsicherheiten in der Planerstellung und seiner Umsetzung. Kritisiert werden vor allem folgende Aspekte:

Die Frage, **wann ein Lärmaktionsplan aufzustellen ist**, wird bundesweit unterschiedlich gehandhabt. Einige Bundesländer wie Schleswig-Holstein oder das Saarland folgen der Auffassung der Europäischen Kommission, dass grundsätzlich alle lärmkartierten Bereiche im LAP zu behandeln sind, dies entspricht Pegelschwellenwerten von L_{DEN} 55 dB(A) und L_N 50 bzw. 45 dB(A)³ – unabhängig davon, ob es Lärmbetroffene in diesen Bereichen gibt. Tatsächlich deutet die Formulierung „unerwünschte *oder* gesundheitsschädliche Geräusche“ (Hervorhebung durch die Autor*innen) in § 47b BImSchG darauf hin, dass auch geringe Pegel zu betrachten sind. Andere Bundesländer wie Nordrhein-Westfalen nennen Auslösewerte von 70 dB(A) L_{DEN} / 60 dB(A) L_N (MULNV 2008) an Wohnungen, Schulen, Krankenhäusern oder anderen

² Ein „Ballungsraum“ im Sinne des BImSchG hat mehr als 100.000 Einwohnende und eine Bevölkerungsdichte von mindestens 1.000 Einwohnende / km² (§ 47b BImSchG).

³ L_{DEN} ist ein 24-Stunden-Pegel (DEN = Day Evening Night) mit besonderer Gewichtung des Abends und der Nacht; L_N bildet die Lärmbelastung nachts von 22-6 Uhr ab.

schutzwürdigen Gebäuden, die deutlich über gesundheitsrelevanten Schwellen liegen (VM 2019). Das Umweltbundesamt empfiehlt kurzfristige Auslösewerte von 65 dB(A) L_{DEN} / 55 dB(A) L_N (UBA o. D.).

Kupfer et al. stellten schon 2011 grundsätzlich fest, dass der Gesetzgeber die Vorschriften der Umgebungslärmrichtlinie nahezu wörtlich übernommen hat und dass sich daraus „zwar ein Mindestgerüst [ergibt], aus dem einzelne Verfahrensschritte abgeleitet werden können, jedoch **kein abschließender Verfahrensfahrplan**“ (Kupfer et al. 2011: 18). Das Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen sei gesetzlich nur unzureichend geregelt (Kupfer et al. 2011: 14). Entsprechende Präzisierungen des BImSchG oder vertiefende Regelungen in einer Verordnung mit dem Ziel, eine fehlerfreie Verfahrensgestaltung zu erleichtern und damit die Wirksamkeit des Lärmaktionsplans zu erhöhen, hat der Bund bisher nicht in Angriff genommen.

- ▶ Auch für die vorgeschriebene **Mitwirkung der Öffentlichkeit** gibt es keine einheitlichen Regeln. Das UBA-Handbuch Lärmaktionspläne empfiehlt daher die „Entwicklung einer eigenen, an die örtliche Entwicklung angepassten Durchführung des Verfahrens“ (Richard et al. 2015: 24 f.). Praktische Probleme treten vor allem dadurch auf, dass das BImSchG lediglich vorschreibt, *dass* die Öffentlichkeit mitwirken muss – aber nicht, *wie* dies zu geschehen hat. Es bedarf daher einer Klarstellung, welche Mindeststandards die zuständigen Behörden bei der LAP-Aufstellung erfüllen müssen. Dieser Aspekt ist insbesondere aus Sicht umweltbezogener Verfahrensgerechtigkeit von Bedeutung. Sozial benachteiligte Gruppen bringen sich in Planungsverfahren seltener ein, sind jedoch von Mehrfachbelastungen, zu denen Lärm einen Beitrag leistet, stärker betroffen. (Köckler 2017, Köckler 2014).
- ▶ Art, Ausmaß und Form der Behördenbeteiligung sind nicht verbindlich geregelt.
- ▶ Laut § 47d BImSchG ist es auch Ziel der Lärmaktionsplanung, **ruhige Gebiete** gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen – eine Präzisierung im Gesetz oder in Verordnungen erfolgt nicht. Die Behandlung dieses Themas bereitet den Kommunen große Schwierigkeiten. Nur rund ein Fünftel der Meldungen zur Lärmaktionsplanung berücksichtigen dieses Thema (Stichtag 16.11.2016, vgl. Heinrichs et al. 2017). Die Ursachen sind vielfältig: Die Lärmkartierung reicht in vielen Fällen nicht aus, es fehlen allgemeine Auswahlkriterien für ruhige Gebiete, die Verknüpfung mit anderen Planungsdisziplinen im Rahmen der engen Meldefristen überfordert viele planaufstellende Behörden und vielerorts bestehen Unsicherheiten hinsichtlich der (Eigen-)Bindungswirkung und der Rechtsfolgen (Heinrichs et al. 2015).
- ▶ Die gesetzlichen Grundlagen der Lärmaktionsplanung fordern wie andere Instrumente des planerischen Umweltschutzes keine **soziale Differenzierung** der Bevölkerung. Obwohl Zusammenhänge zu unterschiedlichen Lärmwirkungen vorliegen, wird die Vulnerabilität von Bevölkerung gegenüber Lärm nicht berücksichtigt (Bolte et al. 2018, Köckler 2017).
- ▶ Die **Bindungswirkung** eines Lärmaktionsplans ist häufig umstritten. Besonders problematisch ist in dieser Hinsicht die mangelnde Verzahnung des BImSchG mit dem Straßenverkehrsrecht (vgl. Sommer et al. 2016 mit einer exemplarischen Untersuchung der Hindernisse bei der Umsetzung von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen).
- ▶ Schließlich wird – auch unabhängig von der Lärmaktionsplanung – seit langem das **Fehlen einer Lärmsanierungspflicht an bestehenden Verkehrswegen** bemängelt. In diesem Fall wären zu definierende Grenzwerte einzuhalten und die zuständigen Behörden würden bei deren Überschreiten handlungspflichtig (Heinrichs et al. 2011).

2.1.2.2 Vorschläge für Veränderungen

Zu den oben genannten Kritikpunkten an der Rahmensetzung gibt es verschiedene Lösungsvorschläge oder bereits praktizierte Lösungsansätze:

- ▶ Hinsichtlich der **Auslösewerte** für eine Lärmaktionsplanung sollte zunächst die EU klarstellen, ob es eine generelle LAP-Pflicht bei Überschreiten der Kartierungsschwellenwerte gibt und ob dies unabhängig davon gilt, ob es Betroffene in den jeweiligen Gebieten gibt. Der Bund sollte ebenfalls eindeutige Auslösebedingungen für die Notwendigkeit einer Lärmaktionsplanung verbindlich festlegen (bspw. im BImSchG oder in einer BImSchV), die sich an den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung orientiert (Heinrichs et al. 2021).
- ▶ Das Land Baden-Württemberg hat bereits frühzeitig einen Leitfaden erarbeiten lassen, der sich zwar auf eine interkommunale Planaufstellung bezieht, aber auch allgemein gültige **Verfahrenshinweise** gibt (Kupfer et al. 2011). Das Verfahren der Planaufstellung bedarf dennoch einer weitergehenden Klarstellung. Viele Lärmaktionspläne berücksichtigen in ihrer Maßnahmenplanung nicht ausreichend die jeweiligen fachrechtlichen Belange und wägen nicht rechtsfehlerfrei ab. Dies ist aber Voraussetzung für die bindende Wirkung eines LAP (ebda: 56) (siehe Anstrich zur Bindungswirkung weiter unten).
- ▶ Grundsätzlich bietet die Lärmaktionsplanung sehr gute Voraussetzungen für die gesetzlich vorgeschriebene **Mitwirkung der Öffentlichkeit**. Anders als das deutsche Recht, das die sofortige Einhaltung von definierten Grenzwerten verlangt, setzt der Managementansatz der Umgebungslärmrichtlinie eher auf eine dauerhafte Beschäftigung mit dem Thema Lärminderung. Damit sind wesentliche Rahmenbedingungen für einen stetigen Informationsfluss und eine intensive Mitwirkung der Beteiligten gegeben. Supplies et al. beschreiben, dass die frühzeitige und kontinuierliche Beteiligung die Ergebnisse und die Akzeptanz einer Lärmaktionsplanung wesentlich verbessern können (Supplies et al. 2013). Da verbindliche Vorgaben fehlen, orientieren sich manche Kommunen an informellen Leitfäden, die Hinweise zu geeigneten Beteiligungsinstrumenten und -verfahren geben (MKULNV o. D.).
- ▶ Umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit kann dadurch gefördert werden, dass mehr Menschen an der Lärminderungsplanung beteiligt werden, die von Lärm betroffen sind und sich aufgrund ihres Einkommens, ihrer Sprachkompetenz oder Kenntnis des Planungssystems weniger in Planungsprozesse einbringen. Dies erfordert besondere Formen der Beteiligung. Auch kann soziale Ungleichheit stärker von Seiten des Umweltamtes berücksichtigt werden und im Ergebnis soziale Ungleichheit in der Lärmexposition reduzieren.
- ▶ Die Behandlung der **ruhigen Gebiete** in der Lärmaktionsplanung bedarf ebenfalls der Klarstellung. Ein aktueller Leitfaden zur Berücksichtigung der ruhigen Gebiete in der Lärmaktionsplanung gibt beispielsweise Hinweise zum Verfahren und Planungsablauf, zu möglichen Auswahlkriterien, zu Möglichkeiten der Festsetzung und zu den Rechtsfolgen (VM 2019). Hier wäre zu diskutieren, ob dies bundesweit und verbindlicher geregelt werden sollte und ob eine Good-Practice-Sammlung hilfreich wäre.
- ▶ Die **Bindungswirkung** eines Lärmaktionsplans ist häufig umstritten. Besonders problematisch ist in dieser Hinsicht die mangelnde Verzahnung des BImSchG mit dem Straßenverkehrsrecht. Hier besteht Handlungsbedarf auf verschiedenen Ebenen, beispielsweise zur Änderung von Straßenverkehrsgesetz, Straßenverkehrs-Ordnung,

Bundes-Immissionsschutzgesetz, Verwaltungsvorschriften zur Straßenverkehrs-Ordnung und Lärmschutz-Richtlinien-StV (vgl. Sommer et al. 2016 mit einer exemplarischen Untersuchung der Hindernisse bei der Umsetzung von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen).

Die umsetzenden Stellen sind schon unter den heutigen Rahmenbedingungen zur Umsetzung eines Lärmaktionsplans verpflichtet, wenn der LAP verfahrensrechtlich einwandfrei aufgestellt wird, die fachrechtlichen Belange berücksichtigt und das fachrechtliche Ermessen ausübt (vgl. VGH Mannheim 2018). Diese hohen Anforderungen erfüllen aber viele LAP noch nicht.

Der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen empfiehlt die Einführung einer Lärmaktionsplanungs-Verordnung, die viele der o. g. Punkte regeln soll. Beispielsweise soll sie bundeseinheitliche Auslösewerte für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen festlegen und Vorgaben für die Behandlung der ruhigen Gebiete umfassen. Der SRU fordert außerdem, im BImSchG die Bindungswirkung der Lärmaktionsplanung gegenüber anderen Fachplanungen klar festzulegen (SRU 2020: 308).

2.2 Fachliche Ausgestaltung des Instruments

2.2.1 Ziele (Grundsätze)

Ziel der EU-Umgebungslärmrichtlinie ist es, den Umgebungslärm zu senken und damit einen Beitrag zu einem hohen Gesundheits- und Umweltschutzniveau zu leisten. Die europaweiten Bemühungen sollen harmonisiert werden. In Deutschland betrifft dies vor allem den Umgang mit Straßen-, Schienen- und Luftverkehrslärm. Die laut Umgebungslärmrichtlinie ebenfalls zu betrachtenden gewerblichen Lärmquellen sind durch das deutsche Immissionsschutzrecht vergleichsweise unproblematisch. Andere Lärmquellen mit hoher Belästigungswirkung wie Nachbarschafts- oder Freizeitlärm sind nicht Gegenstand der Richtlinie.

Bewertungsmaßstab ist der Umgebungslärm, „dem Menschen insbesondere in bebauten Gebieten, in öffentlichen Parks oder anderen ruhigen Gebieten eines Ballungsraums, in ruhigen Gebieten auf dem Land, in der Umgebung von Schulgebäuden, Krankenhäusern und anderen lärmempfindlichen Gebäuden und Gebieten ausgesetzt sind“ (Art. 2). Entscheidend ist also der Pegel vor der Fassade, nicht innerhalb des Gebäudes. Damit macht die Richtlinie deutlich, dass beispielsweise nicht nur die Wohnruhe hinter geschlossenen (Schallschutz-)Fenstern betrachtet werden soll, sondern die gesamte Umfeldqualität.

Ziel der Lärmaktionsplanung ist es somit, die Lärmbelastung zu senken und die Lebensqualität zu erhöhen. Konkret geht es darum, potenziell gesundheitsgefährdende Lärmbelastungen zu vermeiden, Belästigungen zu verringern und der Bevölkerung einen vom Umgebungslärm unbeeinflussten Schlaf zu ermöglichen. Ziel ist außerdem der Schutz ruhiger Gebiete vor einer Zunahme von Lärm.

2.2.2 Räumliche Bezugsebene

In den meisten Bundesländern sind die Gemeinden für die Lärmaktionsplanung auf ihrem Gemeindegebiet zuständig (Ausnahmen siehe Kapitel 2.1.1). Einige Gemeinden koordinieren ihre Planungen oder planen integriert (vgl. beispielsweise MVI 2015), dies ist jedoch eher die Ausnahme. Die Lärmaktionspläne beziehen sich daher in den meisten Fällen auf das jeweilige Gemeindegebiet.

Die Maßnahmen der Aktionspläne haben unterschiedliche räumliche Bezüge. Sie beziehen sich in Abhängigkeit von den Handlungsschwerpunkten und vom Detaillierungsgrad der

Maßnahmen häufig auf konkrete Orte, z. B. Straßenabschnitte oder gar einzelne Häuser. Insbesondere die Betrachtung der ruhigen Gebiete erfolgt auch großräumiger (vgl. Kapitel 2.3.1 „Integration von Grün- und Freiraumbelangen“).

2.2.3 Planungsinhalte (Maßnahmenbereiche)

Die Mindestanforderungen an Lärmaktionspläne ergeben sich aus § 47d (2) BImSchG in Verbindung mit Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie:

- ▶ Beschreibung des Ballungsraums bzw. der zu berücksichtigenden Lärmquellen sowie eine Zusammenfassung der Daten der Lärmkarten,
- ▶ Informationen zur Rechtslage (zuständige Behörde, rechtlicher Hintergrund, geltende Grenzwerte),
- ▶ bereits vorhandene und geplante Maßnahmen zur Lärminderung,
- ▶ Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben,
- ▶ Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete,⁴
- ▶ langfristige Strategien,
- ▶ Schätzwerte für die Reduzierung der Zahl der betroffenen Personen,
- ▶ Protokoll der öffentlichen Anhörungen,
- ▶ finanzielle Informationen (falls verfügbar): Finanzmittel, Kostenwirksamkeitsanalyse, Kosten-Nutzen-Analyse,
- ▶ geplante Bestimmungen für die Bewertung der Durchführung und der Ergebnisse des Aktionsplans.

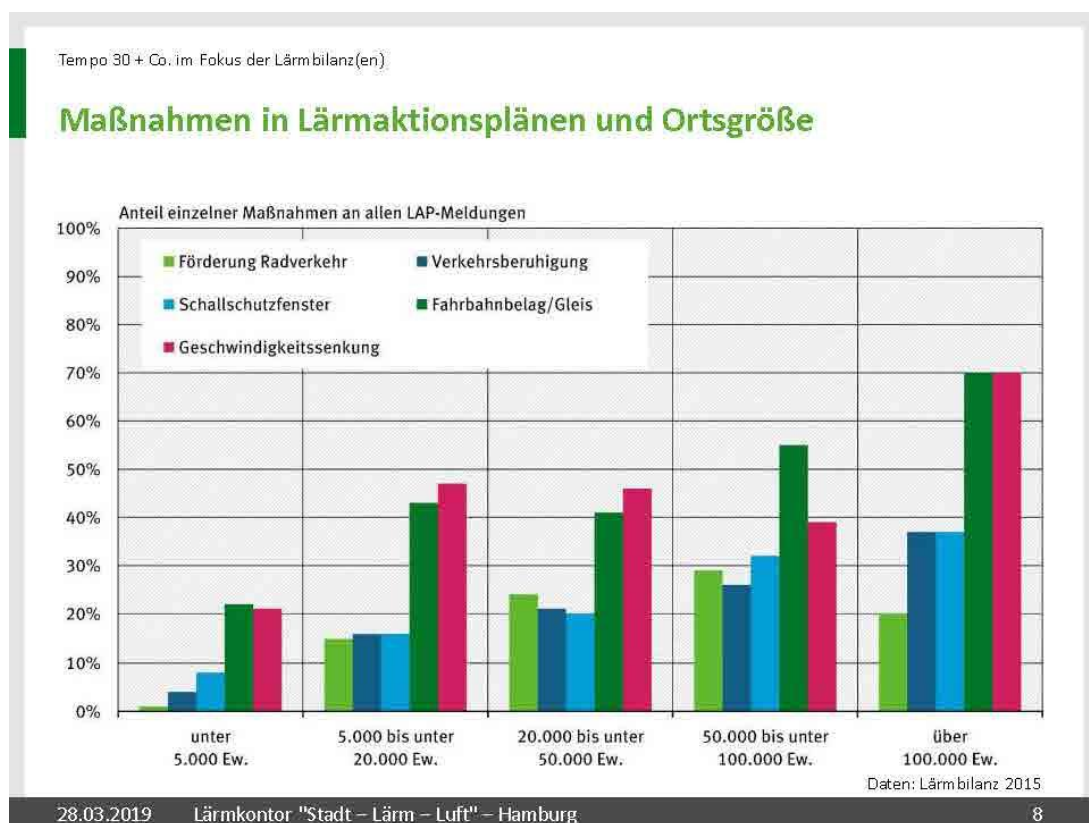
Die Vorgaben zu möglichen Maßnahmen formuliert Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie nur sehr vage: „Die zuständigen Behörden können jeweils für ihren Zuständigkeitsbereich zum Beispiel folgende Maßnahmen in Betracht ziehen: Verkehrsplanung, Raumordnung, auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen, Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung, Verringerung der Schallübertragung, verordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen und Anreize.“ Auch das BImSchG präzisiert diese allgemeinen Angaben nicht. Es gibt jedoch verschiedene informelle Leitfäden und Hinweise mit Empfehlungen zur Maßnahmenplanung im LAP (z. B. Bonacker et al. 2008, Richard et al. 2015, LAI 2017).

Die bisherigen Lärmaktionspläne konzentrieren sich stark auf den Hauptlärmverursacher Straßenverkehr. Die am häufigsten geplanten Einzelmaßnahmen betreffen die Senkung der zulässigen Höchstgeschwindigkeiten an Lärmbrennpunkten und den Einsatz von lärmoptimierten Fahrbahnoberflächen (vgl. Abbildung 2). Weitere Handlungsschwerpunkte sind längerfristige Ansätze zur Verkehrsvermeidung. Definitionsgemäß liegt der LAP-Fokus auf der Minderung des Umgebungslärms vor der Fassade. Dementsprechend konzentrieren sich viele Lärmaktionspläne auf aktive Schallschutzmaßnahmen. Einige Städte integrieren jedoch

⁴ Die Umgebungslärmrichtlinie unterscheidet in Artikel 3 zwischen ruhigen Gebieten in einem Ballungsraum („ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der L_{DEN} -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt“) und ruhigen Gebieten auf dem Land („ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist“). Auch das BImSchG liefert keine exaktere Definition.

zusätzlich Schallschutzfensterprogramme in ihren Lärmaktionsplan (SenUVK 2020a) oder erwähnen diese Programme zumindest im LAP (LH Düsseldorf 2020).

Abbildung 2: Häufigkeit der Maßnahmenarten in Lärmaktionsplänen



Quelle: Hintzsche 2019.

2.3 Thematische Integration

Die Lärmaktionsplanung wird überwiegend als eigenständiges Planverfahren erstellt und nicht mit anderen Planungen gemeinsam durchgeführt. Wenn gemeinsame Planungen erfolgen, betrifft dies vor allem die Verkehrsentwicklungsplanung, die Luftreinhalteplanung und die Bauleitplanung. Die Erkenntnisse aus der Lärmaktionsplanung werden jedoch mehrheitlich auch in anderen Planungen berücksichtigt (Heinrichs et al. 2010: 43 f.). Es gibt auch gute Gründe für eine stärkere Verknüpfung der Planungen. Vor dem Hintergrund der baulichen Verdichtung in vielen Städten und der damit zu bewältigenden Konflikte zwischen Lärmbelastung und Wohnungsneubau könnte eine Verknüpfung von Lärmaktionsplanung mit der Bauleit-, Stadt- und Verkehrsentwicklungsplanung beispielsweise dazu beitragen, „... Lärmvorsorge zu betreiben und Lärmkonflikte im Vorfeld zu vermeiden ...“ (SRU 2020: 308 ff.). In der Praxis stehen integrierten Vorgehensweisen jedoch „auch Nachteile gegenüber, die vor allem im organisatorischen Bereich und in den verfügbaren Ressourcen der planaufstellenden Behörden liegen“ (Heinrichs et al. 2019: 55).

2.3.1 Integration von Grün- und Freiraumbelangen

Die größten Überschneidungen von Lärmaktionsplanung und Belangen der Grün- und Freiraumplanung gibt es bei den ruhigen Gebieten nach Umgebungslärmrichtlinie. Der Schwerpunkt der Lärmaktionsplanung liegt in der Lärmsanierung von Belastungsschwerpunkten. Verpflichtend ist aber auch die Prüfung von so genannten „ruhigen Gebieten“. Für entsprechend ausgewiesene Gebiete soll der LAP Maßnahmen zum Schutz gegen eine Zunahme des dortigen Lärms entwickeln. Anders als bei der übrigen Maßnahmenplanung steht hier also die Lärmvorsorge im Vordergrund. Die LAI nennt beispielsweise folgende unverbindliche Merkmale für die Auswahl ruhiger Gebiete:

- ▶ „Als ruhige Gebiete auf dem Land kommen großflächige Gebiete in Frage, die keinen anthropogenen Geräuschen (z. B. Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm) ausgesetzt sind. [...] Dabei kommen nicht sämtliche lärmarmen Bereiche in Betracht, sondern nur solche, die von Menschen zur Erholung genutzt werden können. Die ruhigen Gebiete sollen dabei den tatsächlichen Bedarf an Erholungsflächen abbilden. Sie dienen dem Gesundheitsschutz und bieten Rückzugsmöglichkeiten.“ (LAI 2017: 7).
- ▶ „Als ruhige Gebiete in Ballungsräumen kommen [...] ruhige Landschaftsräume, d. h. großflächige Gebiete, die einen weitgehend naturbelassenen oder land- und forstwirtschaftlich genutzten, durchgängig erlebbaren Naturraum bilden, in Frage.“ (LAI 2017: 7).
- ▶ „Innerhalb und außerhalb von Ballungsräumen (beispielsweise städtische Situationen in Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern) steht es der Plan aufstellenden Behörde darüber hinaus auch frei, innerstädtische Erholungsflächen als ruhige Gebiete festzusetzen und vor einer Zunahme des Lärms zu schützen, sofern sie von der Bevölkerung als ruhig empfunden werden.“ (LAI 2017: 7).

Da es für die Auswahl von ruhigen Gebieten keine detaillierten und verbindlichen Vorgaben gibt, verfügen die LAP-aufstellenden Behörden diesbezüglich über große Handlungsspielräume. Für die Festlegung muss zwar objektiv ein Mindestmaß an Ruhe vorhanden sein, den Gemeinden steht hier aber ein Beurteilungsspielraum zu (Baden-Württemberg 2019: 8). Das in Lärmaktionsplänen am häufigsten verwendete Auswahlkriterium ist die Art der Flächennutzung (z. B. Grünflächen, Parks, Wald- und Wasserflächen, nach BNatSchG geschützte Gebiete, Forst- und Landwirtschaftsflächen) – häufig in Kombination mit anderen Kriterien wie akustische

Qualitäten, Erholungsfunktion und Lage/ Erreichbarkeiten (Heinrichs et al. 2015: 44 f.). Auch die europäische Umweltagentur hebt die Erholungsfunktion und Naturschutzbelange als mögliche Auswahlkriterien hervor (EEA 2014: 10).

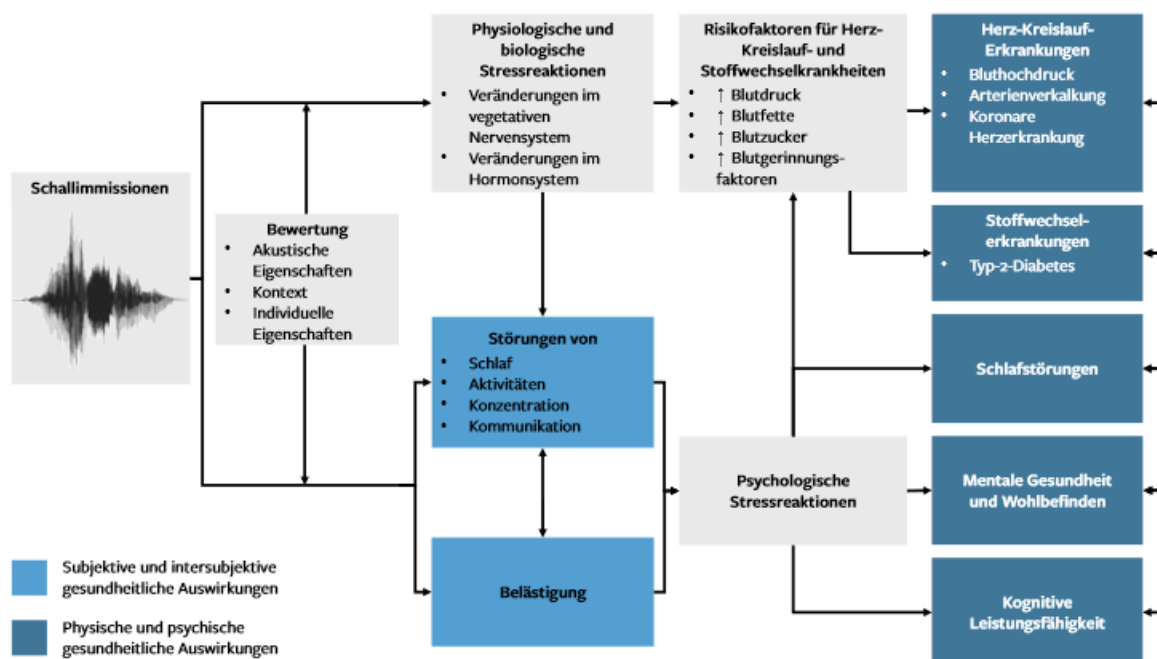
Der Schutz der so festgelegten ruhigen Gebiete ergibt sich daraus, dass die Schutzbelange „in nachfolgenden Planungen der Gemeinde selbst sowie bei heranrückenden Planungen und Vorhaben anderer Akteure, beispielsweise von Bau- oder Fachplanungsträgern sowie Regionalverbänden, als abwägungserheblicher Belang nach dem jeweils einschlägigen planungsrechtlichen Abwägungsgebot zu berücksichtigen“ sind (Baden-Württemberg 2019: 10). Darüber hinaus nennt das Land Baden-Württemberg die Möglichkeit, ruhige Gebiete im Flächennutzungsplan darzustellen und/ oder im Bebauungsplan festzusetzen, beispielsweise als öffentliche oder private Grünfläche mit der Zweckbestimmung „Ruhiges Gebiet“ nach § 9 Abs. 1 Nr. 15 BauGB (Baden-Württemberg 2019: 11 ff.). Auch in Schleswig-Holstein finden ruhige Gebiete aus kommunalen LAP auf Landesebene Berücksichtigung, beispielsweise im Landesentwicklungsplan und in Landschaftsrahmenplänen (Gliesmann et al. 2019).

Grün wird in der Literatur eine geringe schallmindernde Wirkung zugeschrieben (Rittel et al. 2014: 67, Aylor, D. 1972). Ferner reduziert Grün die wahrgenommene Lärmbelastung (Aletta et al. 2018). So kann Straßenbegleitgrün lärm mindernd wirken, was in der Grünplanung berücksichtigt werden könnte.

2.3.2 Integration von Belangen der Gesundheit (inkl. Belange vulnerabler Gruppen) und der sozialen Belange

Eine wesentliche Intention der Lärmaktionsplanung ist die Senkung der von dauerhaften Lärmbelastungen ausgehenden Gesundheitsgefahren: „Dauerhaft hohe Lärmbelastungen verursachen unter anderem Herz-Kreislauf-Erkrankungen und psychische Beeinträchtigungen wie Stressreaktionen und Schlafstörungen.“ (Popp et al. 2016: 235). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen betont die Auswirkungen von Verkehrslärm auf Gesundheit und Lebensqualität in seinem aktuellen Umweltgutachten und stellt die Zusammenhänge dar (vgl. Abbildung 3).

Abbildung 3: Potenzielle gesundheitliche Auswirkungen von Lärm



Quelle: SRU 2020:271.

Auch die Weltgesundheitsorganisation sieht Lärm als wichtiges Thema im Bereich der öffentlichen Gesundheit und zählt ihn zu den „führenden umweltbedingten Gesundheitsrisiken“ (WHO 2018: 3). Gesundheitliche Risiken bestehen bereits unterhalb der für die Lärmkartierung vorgeschriebenen Schwellenwerte (vgl. Tabelle 2).

Tabelle 2: Belastungswerte für lärmbedingte gesundheitliche Risikoerhöhungen

Dauerschallpegel	Zeitraum	Lärmfolgen
30 dB(A) [L _{Night}]	Nacht	Schlafbeeinträchtigungen
45 dB(A) [L _{Night}]	Nacht	Herz-Kreislauf-Erkrankungen
50 dB(A) [L _{Day}]	Tag	Lern-Konzentrationsstörungen
55 dB(A) [L _{Day}]	Tag	Herz-Kreislauf-Erkrankungen

Quelle: Umweltbundesamt online, entnommen aus: Popp et al. 2016:33

Die Gesundheitsfolgen des Lärms verursachen auch beträchtliche Kosten. Bei jährlichen, „dem Straßenverkehrslärm zuzurechnenden Kosten in Höhe von 130 € pro Person mit Lärmbelastungen über 65 dB(A)“ (Popp et al. 2016: 235) ergeben sich bei 2.293.100 Lärmbetroffenen über 65 dB(A) L_{DEN} in den bundesweit lärmkartierten Bereichen (UBA 2020) jährliche Kosten in Höhe von rund 300 Mio. € pro Jahr – allein infolge des Straßenverkehrslärms. Die tatsächliche Anzahl der Lärmbetroffenen und damit die Kosten sind höher, weil nicht alle Straßen kartiert werden.

Darüber hinaus lässt sich die umweltbedingte (u.a. Risikofaktor/ Stressor Lärm) Krankheitslast (Environmental Burden of Disease, EBD) in Form von Disability-Adjusted Life Years (DALYs) darstellen. Dort fließen sowohl die Sterblichkeit als auch die Beeinträchtigung des normalen, beschwerdefreien Lebens durch Krankheiten ein (vgl. UBA 2012).

Die Weltgesundheitsorganisation formuliert entsprechend ambitionierte Zielwerte, weil Lärm „oberhalb dieses Wertes mit schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen verbunden ist“ (WHO 2018: 5 ff., vgl. Zusammenstellung in Tabelle 3).

Tabelle 3: Zielwerte der WHO zur Vermeidung von schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen

Dauerschallpegel	Zeitraum	Lärmquelle
53 dB(A) [L _{DEN}]	24 Stunden	Straßenverkehr
45 dB(A) [L _{Night}]	Nacht	Straßenverkehr
54 dB(A) [L _{DEN}]	24 Stunden	Schienenverkehr
44 dB(A) [L _{Night}]	Nacht	Schienenverkehr
45 dB(A) [L _{DEN}]	24 Stunden	Flugverkehr
40 dB(A) [L _{Night}]	Nacht	Flugverkehr

Quelle: WHO 2018: 5 ff.

Über die o.g. direkten Lärmwirkungen hinaus berücksichtigen die bisherigen Lärmaktionspläne kaum gesundheitliche Belange, etwa hinsichtlich unterschiedlicher Vulnerabilitäten von

Bevölkerungsgruppen. Köckler fordert mit Bezug zum Leitbild der umweltbezogenen Gerechtigkeit, die Vulnerabilität von Bevölkerung in der Stadtplanung (wozu die LAP gehört) systematisch zu verfolgen. Die Vulnerabilität gegenüber Umweltexpositionen sei als ein grundlegendes Prinzip und als zentrale Orientierungsgröße in die Umweltpolitik aufzunehmen (Köckler 2017: 217ff.). Der Sachverständigenrat für Umweltfragen greift diese Empfehlung generell für Umweltpolitik auf und konkretisiert für die Lärminderungsplanung die Forderung: „In diesem Sinne empfiehlt der SRU, den Ansatz Umweltgerechtigkeit in der Lärmaktionsplanung als Orientierungsgröße aufzunehmen. Hierzu könnten beispielsweise die Hinweise der LAI zur Lärmaktionsplanung (LAI 2017, S. 11) entsprechend ergänzt werden.“ (SRU 2020 TZ453)

Wenn man Umweltschutz wegen der vielfältigen Zusammenhänge zwischen den Fachressorts als eine Querschnittsaufgabe versteht und Umweltgerechtigkeit als (Teil)ziel der Lärmaktionsplanung sieht, wäre eine intensivere Zusammenarbeit der für Stadtentwicklung, Verkehr, Umwelt und Gesundheit zuständigen Ressorts erforderlich. Dies betrifft auf Bundesebene eine intensivere Zusammenarbeit zwischen „Umwelt-, Gesundheits- und Verkehrsressorts sowie dem Bauressort“ (SRU 2020: 307). Fachübergreifende Kooperationen sind aber auch auf (kommunaler) Planungsebene wegen der gesundheitlichen Wirkungszusammenhänge sinnvoll: „Gesundheitliche Belastungen entstehen häufig aufgrund negativer Umwelteinflüsse aus unterschiedlichen Quellen, beispielsweise durch verkehrsbedingte Luftschadstoffe und Lärm“ (Bunge 2020: 152 f.).

In der Planungspraxis gibt es jedoch kaum Verknüpfungen zwischen der Lärmaktionsplanung und den Aktivitäten der kommunalen Gesundheitsbehörden (vgl. Kapitel 5.3). In einem Vorhaben des Masterplans Umwelt und Gesundheit NRW mit den Beispielstädten Aachen, Bielefeld, Bochum, Bottrop und Köln stellten Preuß et al. (2015) fest, dass die Integration von Daten zur sozialen und gesundheitlichen Lage in Lärmaktionspläne umstritten ist. Zwar gebe es Vorteile wie die höhere Sensibilisierung für Lärm- und Mehrfachbelastungen, Synergien mit anderen Planungen und ein zielgenauer Ressourceneinsatz. Dem stünden aber auch Nachteile gegenüber, insbesondere der Aufwand der Datenintegration im Verhältnis zum zu erwartenden Nutzen. Zudem könne die Datenintegration nicht auf die Lärmaktionsplanung reduziert werden, weil es darüber hinaus einer integrierten Stadtentwicklungsplanung bedürfe, um Mehrfachbelastungen wirksam zu reduzieren (Preuß et al. 2015: 11 f.). Die Herausforderung besteht hier also darin, die in der Realität bestehenden Hemmnisse stärkerer Kooperationen zu identifizieren und zu beseitigen. Gleichzeitig gilt es Methoden zu entwickeln, die es Kommunen ermöglichen, verschiedene bestehende Datenbestände zu integrieren, um Entscheidungen für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung zu unterstützen.

2.4 Verfahrensaspekte

Das Verfahren zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans ist in der Umgebungslärmrichtlinie und im BImSchG nicht detailliert beschrieben. Die im BImSchG enthaltene Ermächtigung der Bundesregierung zum Erlass von Rechtsverordnungen hat diese bislang nur zur Präzisierung der Lärmkartierung in der 34. BImSchV genutzt. Daher „besteht in der Praxis Rechtsunsicherheit. Insbesondere das Fehlen von Kriterien für die Festlegung von Maßnahmen im LAP führt zur diesbezüglichen Zurückhaltung“ (Weiland 2018: 1431). Insgesamt bestehen vielerorts Unsicherheiten hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Mindestanforderungen an die Planung.

Für die Frage, wie die Lärmaktionsplanung richtig ausgestaltet wird, gibt es verschiedene, nicht-verbindliche Hinweise und Empfehlungen. Demnach ist davon auszugehen, dass die generell für

räumliche Planungen geltenden Grundsätze auch in der Lärmaktionsplanung zur Anwendung kommen sollten, zum Beispiel (vgl. Kupfer et al. 2011, LAI 2017):

- ▶ Analyse des Handlungsbedarfs als Grundlage und Begründung für die anschließende Maßnahmenplanung, hier vor allem auf Grundlage der Lärmkartierung und der Öffentlichkeitsbeteiligung;
- ▶ Maßnahmenplanung mit Berücksichtigung der fachrechtlichen Anforderungen und sachgerechter Abwägung;
- ▶ Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit inkl. Dokumentation des Umgangs mit den eingegangenen Hinweisen. Hier wird ein zweistufiges Verfahren empfohlen: eine frühzeitige Beteiligung der Öffentlichkeit und der betroffenen Fachbehörden sowie weiterer Träger öffentlicher Belange mit ersten fachlichen Ergebnissen und eine „fortgeschrittene Beteiligung“ mit dem beschlussfähigen LAP-Entwurf (Kupfer et al. 2011: 17 f., 30 ff.);
- ▶ nachvollziehbare Dokumentation;
- ▶ politischer Beschluss des LAP.

2.4.1 Beteiligung anderer Behörden, Stellen und Träger öffentlicher Belange

Die Lärmaktionsplanung erfordert aufgrund ihrer ressortübergreifenden Inhalte und der unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Lärmquellen im besonderen Maße Abstimmungen zwischen den verschiedenen Behörden. Die Zusammenarbeit mit anderen Behörden und der Öffentlichkeit ist daher erforderlich bzw. vorteilhaft (Weiland 2018: 1428). Dies betrifft sowohl die Beteiligung der anderen Behörden an der Lärmaktionsplanung als auch die Berücksichtigung der LAP-Ergebnisse in anderen Planungen wie der Bauleitplanung (Scheidler 2012).

Der LAI empfiehlt den LAP-aufstellenden Behörden vor diesem Hintergrund unter anderem (LAI 2017: 16),

- ▶ alle Behörden, deren Aufgabenbereich durch die Planung tangiert wird, einschließlich der für die Maßnahmenumsetzung zuständigen Behörden wie auch die sonstigen Träger öffentlicher Belange⁵ zu beteiligen und die Möglichkeit zu geben, sich schon in der Phase der Planaufstellung und fundiert in das Verfahren zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans einzubringen,
- ▶ insbesondere solche Behörden, welche die in dem Plan vorgesehene Maßnahmen umsetzen müssen, zwingend zu beteiligen,
- ▶ zur Festlegung fachbehördlicher Maßnahmen die einzelnen Fachbehörden anzuhören, um mit diesen den Planinhalt in Zusammenarbeit und unter Abstimmung der verschiedenen öffentlichen Belange festzulegen,
- ▶ die Beteiligung anderer Stellen zweckmäßigerweise spätestens parallel zur ersten Phase der Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen.

Im Sinne der LAI-Empfehlungen zählen zu den Behörden, deren Aufgabenbereich durch die Planung tangiert wird, auch die kommunalen Gesundheitsämter.

⁵ Grundsätzlich gelten als Träger öffentlicher Belange Behörden und solche Stellen, denen durch Gesetze oder aufgrund eines Gesetzes öffentliche Aufgaben zugewiesen sind; je nach Aufgabe bzw. Belang regeln Gesetze des Bundes bzw. Gesetze, Verordnungen und Erlasse der Länder, wie eine Beteiligung zu erfolgen hat bzw. welche Behörden und Stellen beteiligt werden müssen.

Wegen der fehlenden Regelungen auf Gesetz- und Verordnungsebene können darüber hinaus Verwaltungsvereinbarungen hilfreich sein, „die (Ver-)Handlungsspielräume der an der Lärmaktionsplanung beteiligten Behörden und Träger öffentlicher Belange sowie Vorgehensweisen abstecken. Beispiele hierfür sind die Verwaltungsvereinbarung zum Schallschutz in der städtebaulichen Planung im Stadtstaat Bremen und der Kooperationserlass der Landesregierung Baden-Württemberg“ (Riedel et al. 2020b: 51). In der Praxis hat es sich bewährt, „zu Beginn der Aktionsplanung eine ressortübergreifende Steuerungsgruppe einzurichten, um die [...] Fachabteilungen frühzeitig einzubeziehen, die verschiedenen Planungen abzustimmen und letztlich auch andere Fachabteilungen für die Belange des Lärmschutzes stärker zu sensibilisieren“ (Bonacker et al. 2008: 71).

Die rechtzeitige und ausreichende Beteiligung der betroffenen Fachämter und der übrigen Träger öffentlicher Belange spielt auch hinsichtlich der Bindungswirkung des Lärmaktionsplans eine große Rolle. Da die planaufstellende Behörde häufig nicht für die Umsetzung der von ihr geplanten Maßnahmen zuständig ist, hat dies in der Lärmaktionsplanung eine besondere Bedeutung (vgl. Checkliste in Heinrichs et al. 2016a: 24).

2.4.2 Mitwirkung der Öffentlichkeit

Die gesetzlich vorgeschriebene Beteiligung der Öffentlichkeit an der Lärmaktionsplanung umfasst drei Schritte:

- ▶ Die Öffentlichkeit ist über die Lärmkartierung und die Aktionsplanung zu informieren: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die [...] Lärmkarten sowie die [...] Aktionspläne[...] der Öffentlichkeit zugänglich gemacht und an sie verteilt werden. Diese Information muss deutlich, verständlich und zugänglich sein.“ (ULR Art. 9).
- ▶ Die Öffentlichkeit ist nicht nur zu informieren, sondern auch zu beteiligen: „Die Öffentlichkeit wird zu Vorschlägen für Lärmaktionspläne gehört. Sie erhält rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne mitzuwirken“ (§ 47d (3) BImSchG).
- ▶ Die Öffentlichkeit ist über die Ergebnisse der Abwägung zu informieren: „Die Ergebnisse der Mitwirkung sind zu berücksichtigen. Die Öffentlichkeit ist über die getroffenen Entscheidungen zu unterrichten“ (§ 47d (3) BImSchG).

Auf Ebene der Gesetze und Verordnungen gibt es keine weiteren Vorgaben zu Beteiligungsformaten und -instrumenten. Das BImSchG schreibt lediglich vor, „angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Beteiligung vorzusehen“ (§ 47d (3) BImSchG). Die Umgebungslärmrichtlinie selbst stellt klar, dass der Ausdruck Öffentlichkeit „eine oder mehrere natürliche oder juristische Personen sowie [...]die Vereinigungen, Organisationen oder Gruppen dieser Personen“ umfasst (Art. 3v). Damit sind nicht nur die unmittelbar Lärmbetroffenen oder ganz allgemein die Bevölkerung zu beteiligen, sondern auch Verbände oder Organisationen, wie beispielsweise Umweltverbände, Automobilclubs, Bürgerinitiativen oder Interessengemeinschaften“ (Bonacker et al. 2008: 31 f.).

Praktisch profitiert die Planung von einer guten Öffentlichkeitsbeteiligung in zweierlei Hinsicht: Das Expertenwissen der Betroffenen vor Ort ergänzt die Ergebnisse der Lärmkartierung um wesentliche Aspekte und die Mitwirkung erhöht die Akzeptanz des Lärmaktionsplans. Wie bei der übrigen Ausgestaltung des Verfahrens geben jedoch weder die Umgebungslärmrichtlinie noch das BImSchG vor, wie die Mitwirkung konkret erfolgen soll (Riedel et al. 2020: 1 ff). Positiv ausgedrückt haben die Kommunen also entsprechende „Spielräume bei der Durchführung“

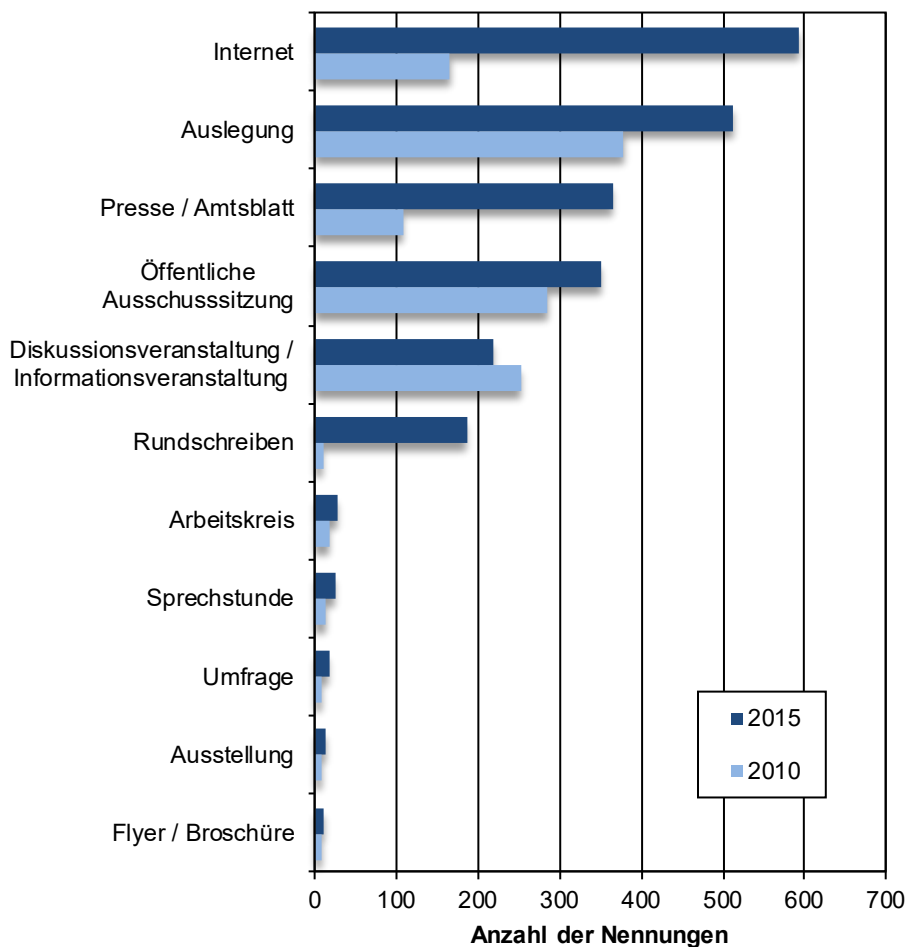
(Bonacker et al. 2008: 34.), für deren sinnvolle Nutzung es unverbindliche Hinweise gibt (z. B. Bonacker et al. 2018 und MKULNV o. D.).

Die in der Lärmaktionsplanung angelegte Beteiligung der Öffentlichkeit ist ebenfalls ein wichtiger Anknüpfungspunkt für umweltbezogene Gerechtigkeit und somit mehr Chancengerechtigkeit für Gesundheit. Köckler (2017) hat in einer empirischen Arbeit zum Ruhrgebiet herausgearbeitet, dass sich Menschen, die in Gebieten mit einer erhöhten Luft- und Lärmbelastung wohnen und Menschen, die einen Migrationshintergrund haben, weniger in Prozesse zur Verbesserung ihres Wohnumfeldes einbringen. Zu den betrachteten Verfahren zählte auch die Lärmaktionsplanung. Die Ursachen wurden mit Hilfe eines Modells zur Erläuterung der Vulnerabilität von Haushalten abgeleitet, auf dessen detaillierte Beschreibung an dieser Stelle verzichtet wird. Zentral ist jedoch die Erkenntnis, dass sich Unterschiede in der Beteiligung räumlich und in Bezug auf das Vorliegen eines Migrationshintergrunds zuordnen lassen können. Dies ist als eine umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit einzuordnen, die ihrerseits umweltbezogene Verteilungsungerechtigkeiten bedingt. „Das Konzept der umweltbezogenen Verfahrensgerechtigkeit setzt sich mit diesem Phänomen auseinander und betrachtet soziale Ungleichheit bei der Initiierung von und Teilhabe an umweltpolitisch relevanten Entscheidungsprozessen sowie deren Auswirkungen“ (Köckler, 2014, S. 45).

Bonacker et al. weisen außerdem darauf hin, dass auch die kontinuierliche und ernsthafte Einbindung der Lokalpolitik sehr wichtig ist: „Ein noch so vorbildliches Beteiligungsverfahren nützt wenig, wenn die Ergebnisse auf Seiten der Entscheidungsträger nicht entsprechend aufgenommen werden. [...] Idealerweise entsteht ein kontinuierlicher Dialog, der auch die spätere Umsetzung des Aktionsplans begleitet.“ (Bonacker et al. 2008: 38).

Die in der Praxis der Lärmaktionsplanung am häufigsten angewendeten Beteiligungsinstrumente sind Online-Plattformen, die klassische Auslegung des Planentwurfs, Veröffentlichungen in der Presse und im Amtsblatt sowie öffentliche Fachausschüsse und Veranstaltungen (vgl. Abbildung 4).

Abbildung 4: Instrumente der Öffentlichkeitsbeteiligung in den gemeldeten Lärmaktionsplänen 2010 und 2015



Quelle: Heinrichs et al. 2016: 70.

2.4.3 Umweltgerechtigkeit als Planungsziel

Die oben genannten Ämter-, TöB- und Öffentlichkeitsbeteiligungen sind gängige Instrumente im Verfahren der Lärmaktionsplanung. Bislang ist es dagegen noch nicht üblich, über die Lärmwirkungen hinaus gehende Planungsziele zu formulieren, denen z.B. Lärmbelastungen im Kontext mit sozialräumlichen Belastungen zugrunde liegen. Der Sachverständigenrat für Umweltfragen empfiehlt, den Umweltgerechtigkeitsansatz stärker zu berücksichtigen und ihn insbesondere in den „im Bundes-Immissionsschutzgesetz verankerten Instrumenten des planerischen Umweltschutzes“ stärker zu beachten. Der SRU empfiehlt, „den Ansatz Umweltgerechtigkeit in der Lärmaktionsplanung als Orientierungsgröße aufzunehmen“ (SRU 2020: 307). Praktisch scheitern fachübergreifende Ansätze aber häufig an unterschiedlichen Zuständigkeiten und Gesetzesgrundlagen (Bunge 2020: 153) und mangelnden Ressourcen bei den zuständigen Behörden (vgl. Kapitel 2.5.1. Daher erfordert eine Umsetzung dieser Empfehlung neben dem (politischen) Willen und ausreichender Ressourcen auch entsprechende Kompetenzen bei den durchführenden Sachbearbeiter*innen und methodische sowie prozessbezogene Innovationen.

2.5 Modellhafte Vorgehensweisen

2.5.1 Thematische Integration

Die Lärmaktionsplanung beschäftigt sich aufgrund der Kartierungspflichten und der Lärmbelastungen fast ausschließlich mit verkehrlichen Quellen. Da die Bindungswirkung eines LAP außerdem von der Berücksichtigung der jeweiligen fachrechtlichen (z. B. straßenverkehrsrechtlichen) Belange abhängt, ist eine kombinierte Verkehrsentwicklungs- und Lärmaktionsplanung hilfreich. Wegen der zu großen Teilen gemeinsamen Datengrundlagen und des teilweise ähnlichen Maßnahmenrepertoires sind außerdem Verknüpfungen mit der Luftreinhalteplanung sinnvoll. Die kommunale Verkehrsentwicklungsplanung ist ein informelles und freiwilliges Planungsverfahren ohne unmittelbare Rechtswirkungen. Gleichwohl ist ein vom Stadtrat beschlossener Verkehrsentwicklungsplan selbstbindend, also handlungsleitend. In der Praxis entfaltet ein entsprechendes Konzept aber aufgrund seiner rahmensetzenden Wirkung und wegen seiner Akzeptanz für die Gewährung von Fördermitteln erhebliche Wirkung. Der Luftreinhalteplan ist dagegen unter bestimmten Voraussetzungen eine gesetzliche Pflichtaufgabe, die im fünften Teil des BImSchG geregelt ist.

In Deutschland hat sich besonders das Land Brandenburg schon frühzeitig für integrierte Planungen in den Kommunen engagiert. Bereits 1992 forderte es einen gesamtstädtischen Planungsansatz mit einer Verknüpfung von Lärminderungsplanung, Verkehrsentwicklungsplanung, Bauleit- bzw. Stadtentwicklungsplanung und ggf. Luftreinhalteplanung, der kontinuierlich weiterentwickelt wurde und – nicht nur nach eigener Aussage – gute Ergebnisse gezeigt hat: „Eine gesamtstädtische Betrachtung unter Verzahnung der Lärmaktionsplanung mit der Verkehrsentwicklungsplanung und der Bauleit- bzw. Stadtentwicklungsplanung sowie in jüngster Vergangenheit mit der Luftreinhalteplanung hat sich bewährt“ (MLUK 2017: 3). Die brandenburgische Stadt Bernau hat mit Unterstützung des für die Luftreinhalteplanung zuständigen Landesministeriums einen integrierten Verkehrsentwicklungs-, Lärmaktions- und Luftreinhalteplan erstellt (Bernau 2014). Er bündelte die gemeinsamen Datengrundlagen, erstellte eine Konfliktanalyse für die Handlungsfelder Verkehr, Lärm, Luft und erarbeitete unter Mitwirkung der Öffentlichkeit ein integriertes Handlungskonzept inkl. Strategischer Umweltprüfung zur Luftreinhalteplanung.

Bei der Festlegung von ruhigen Gebieten gibt es thematische Überschneidungen mit der Bauleitplanung und mit der Grün- und Freiraumplanung (vgl. Kapitel 2.3.1 „Integration von Grün- und Freiraumbelangen“, Seite 39). Klare Regelungen dazu fehlen jedoch: „Das Verhältnis einer Festsetzung als ruhiges Gebiet zur Bauleitplanung, also zu Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, ist nicht ausdrücklich geregelt. [...] Das Verhältnis von Bauleitplanung und Umweltschutzplanung insgesamt ist indessen weiterhin nicht abschließend geklärt“ (vgl. Erbguth, Wagner 2005; Rn. 45). Das Land Baden-Württemberg gibt daher praktische Hinweise, wie ruhige Gebiete ausgewählt (z. B. anhand der Flächennutzung und -funktion) und festgesetzt werden können (VM 2019). Explizit erwähnt das Land die Darstellung im Flächennutzungsplan und die Verankerung im Bebauungsplan. Auch das Land Hessen empfiehlt seinen Kommunen, „ruhige Gebiete und innerstädtische Erholungsflächen in den Flächennutzungsplänen unter Darstellung der betroffenen Flurstücke aufzunehmen“ (RP Darmstadt 2020: 4). Darüber hinaus empfiehlt Hessen, die ruhigen Gebiete auch in übergeordnete Planungsebenen wie Landesentwicklungsplan, Regionalplan und regionalem Flächennutzungsplan aufzunehmen. Auch Schleswig-Holstein berücksichtigt die ruhigen Gebiete in übergeordneten Plänen (Gliesmann et al. 2019).

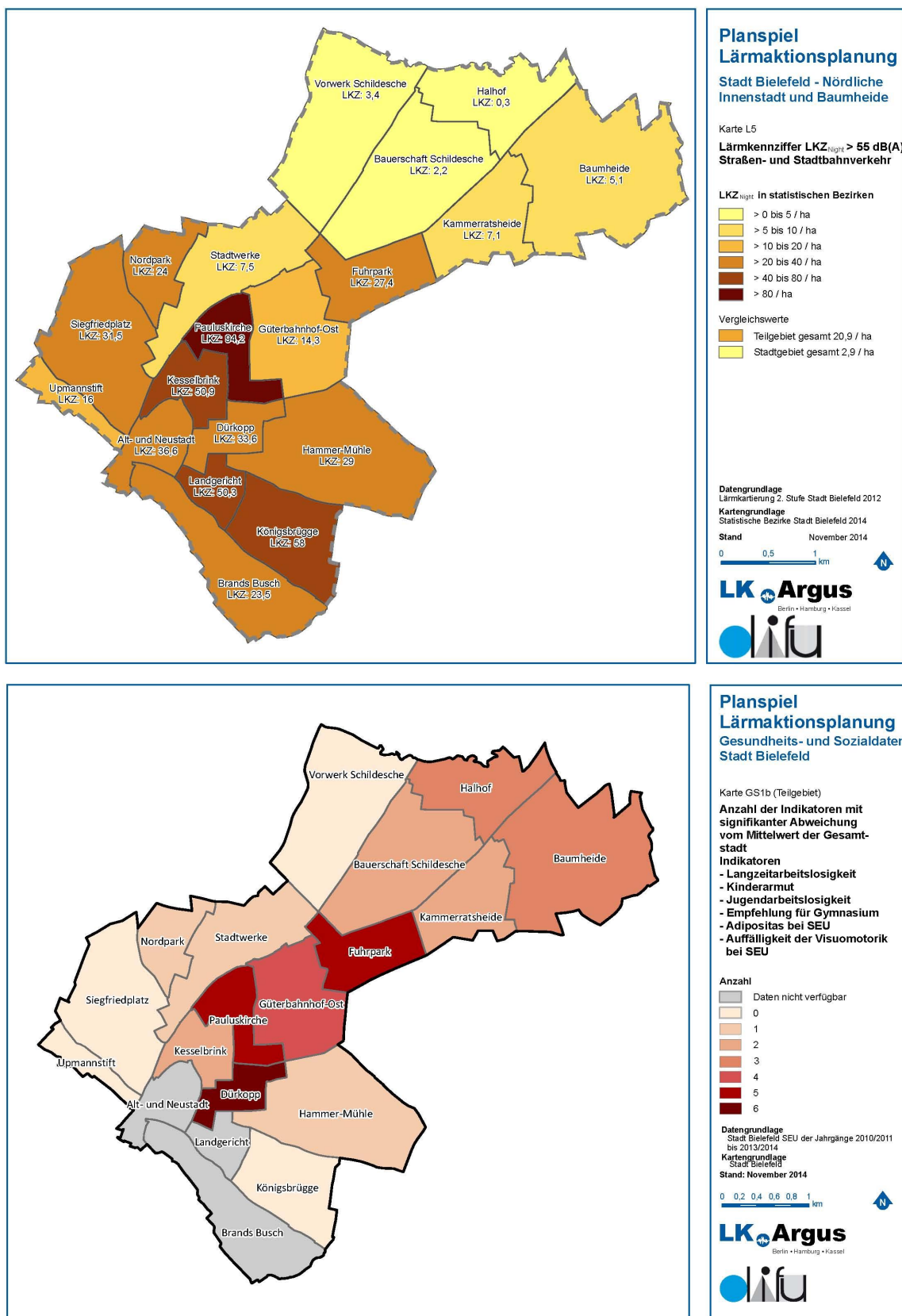
Obwohl es gute Gründe und gute Beispiele für die integrierte Planerstellung gibt, verknüpfen in der Praxis nur vergleichsweise wenige Kommunen die Aufstellung eines Lärmaktionsplanes mit der Erarbeitung anderer Planungen. Dort, wo dies geschieht, bleibt es häufig bei einer einmaligen integrierten Erarbeitung – die folgenden Überarbeitungen erfolgen meist wieder sektoral getrennt. So ergab eine Untersuchung der Lärmaktionspläne der ersten Runde, dass die Kommunen mehrheitlich die Lärmaktionsplanung nicht gemeinsam mit anderen Planungen durchführen. Lediglich 40 % der 154 untersuchten Städte und Gemeinden gaben an, dies zu tun. Interessant war auch, dass dieser Anteil im Jahr 2010 gegenüber einer Untersuchung aus dem Jahr 2000 deutlich gesunken ist (Heinrichs et al. 2011). Aktuelle und flächendeckende Untersuchungen zu diesem Thema liegen nicht vor. In den Landesumweltbehörden besteht jedoch überwiegend der Eindruck, dass sich der 2010 festgestellte Anteil an integrierten Planungen seitdem nicht positiv entwickelt hat (Heinrichs et al. 2021). Die Gründe liegen unter anderem in knappen Zeitbudgets wegen der LAP-Meldefristen und in unterschiedlichen Zuständigkeiten, Bearbeitungszeiten und Planungshorizonten sowie in den eingeschränkten Ressourcen der planaufstellenden Behörden.

2.5.2 Kooperation innerhalb der Verwaltung

Die notwendigen Kooperationen zwischen unterschiedlichen Verwaltungen hängen maßgeblich von den inhaltlichen Schwerpunkten und der Zielstellung des jeweiligen Lärmaktionsplans ab. Exemplarisch zeigen die folgenden Beispiele dies für die Themenschwerpunkte Integration von Sozial- und Gesundheitsdaten, Verknüpfung mit der Landschafts-/ Freiraumplanung und Verknüpfung mit der Verkehrsplanung.

Integration von Sozial- und Gesundheitsdaten: Ein Modellprojekt mit den nordrhein-westfälischen Städten Aachen, Bielefeld, Bochum, Bottrop und Köln kam zu dem Schluss, dass sich sowohl an der Datenerhebung und am Datenmonitoring als auch an der Planerstellung eine Vielzahl von Ämtern beteiligen sollte, und zwar die Zuständigkeitsbereiche für Umwelt, Soziales, Gesundheit, Stadtentwicklung, Verkehr und Statistik/ Geoinformation“ (Preuß et al. 2015: 10). Die Vorteile liegen laut dieser Studie in einer Sensibilisierung für das Thema Lärmbelastung in Kommunalpolitik und Verwaltung, in der Transparenz in der Darstellung von Mehrfachbelastungen für Betroffene in mehrfachbelasteten Gebieten (vgl. Abbildung 5), in möglichen Synergien mit anderen Planungen und in einer zielgenaueren Festlegung von Bereichen mit hohem Handlungsbedarf sowie in einem zielgenaueren Einsatz von Fördermitteln. Erforderlich sei aber die Einbeziehung weiterer Planungen und ein entsprechender Ressourcenaufwand.

Abbildung 5: Lärmbetroffenheiten (oben) und Sozial- / Gesundheitsindikatoren (unten) in ausgewählten Stadtteilen von Bielefeld



Quelle: Preuß et al. 2015: 45, 50.

Verknüpfung mit der Landschafts- / Freiraumplanung: Der aktuelle Berliner Lärmaktionsplan 2019-2023 betont die Bedeutung ruhiger Rückzugsräume für die Attraktivität der Stadt als Wohnstandort, insbesondere in einem wachsenden und zunehmend verdichteten Ballungsraum wie Berlin. Er geht daher über die Ausweisung der „klassischen“ Gebietstypen nach Umgebungslärmrichtlinie hinaus und untersucht auch kleinteilige Rückzugsräume in der Stadt, die Ausgleichs- und Entlastungsmöglichkeiten zur alltäglichen Lärmsituation im Wohn- und Arbeitsumfeld bieten können. Dies ist jedoch aufgrund der Vielfalt möglicher Orte eine sehr komplexe Aufgabe, deren Herangehensweise die für die Lärmaktionsplanung zuständige Behörde gemeinsam mit den betroffenen Fachbehörden und externen Fachleuten in Arbeitskreisen und Fachworkshops entwickelt hat. Beteiligt waren unter anderem die auf Landes- und Bezirksebene für Grün- und Freiraumplanung sowie Stadtentwicklung zuständigen Fachstellen sowie externe Fachleute aus dem Umweltbundesamt, dem Arbeitsring Lärm der DEGA, der Technische Universität Berlin und dem schweizerischen Bundesamt für Umwelt. Als Ergebnis liegt ein Verfahrensvorschlag vor, der laut Beschluss des Landes nun in einem Pilotprojekt weiterentwickelt und in der Praxis getestet werden soll (SenUVK 2020a).

Verknüpfung mit der Verkehrsplanung: Die Freie und Hansestadt Hamburg hat die im Lärmaktionsplan identifizierten 40 „lautesten“ Straßenabschnitte systematisch auf ihre Eignung für Tempo 30 untersucht. Dafür hat das Land einen ressortübergreifenden Arbeitskreis gebildet, der sich über einen Zeitraum von 15 Monaten sieben Mal traf. Bei jedem Treffen wurden fachlich vorbereitete Diskussionen über bestimmte Straßenabschnitte geführt, bis eine Einigung zum betreffenden Abschnitt vorlag. Dem Arbeitskreis gehörten alle themenrelevanten Fachbehörden und Institutionen an: Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation (Verkehrsplanung), Behörde für Inneres und Sport (Straßenverkehrsbehörde), Behörde für Umwelt und Energie (LAP), Landesbetrieb Straßen, Brücken und Gewässer (Lichtsignalanlagen), Polizei und Verkehrsbetriebe. Das Ergebnis war ein gemeinsamer Vorschlag der beteiligten Fachstellen zur Einführung von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm vor (Hamburg 2017), der inzwischen umgesetzt wird.

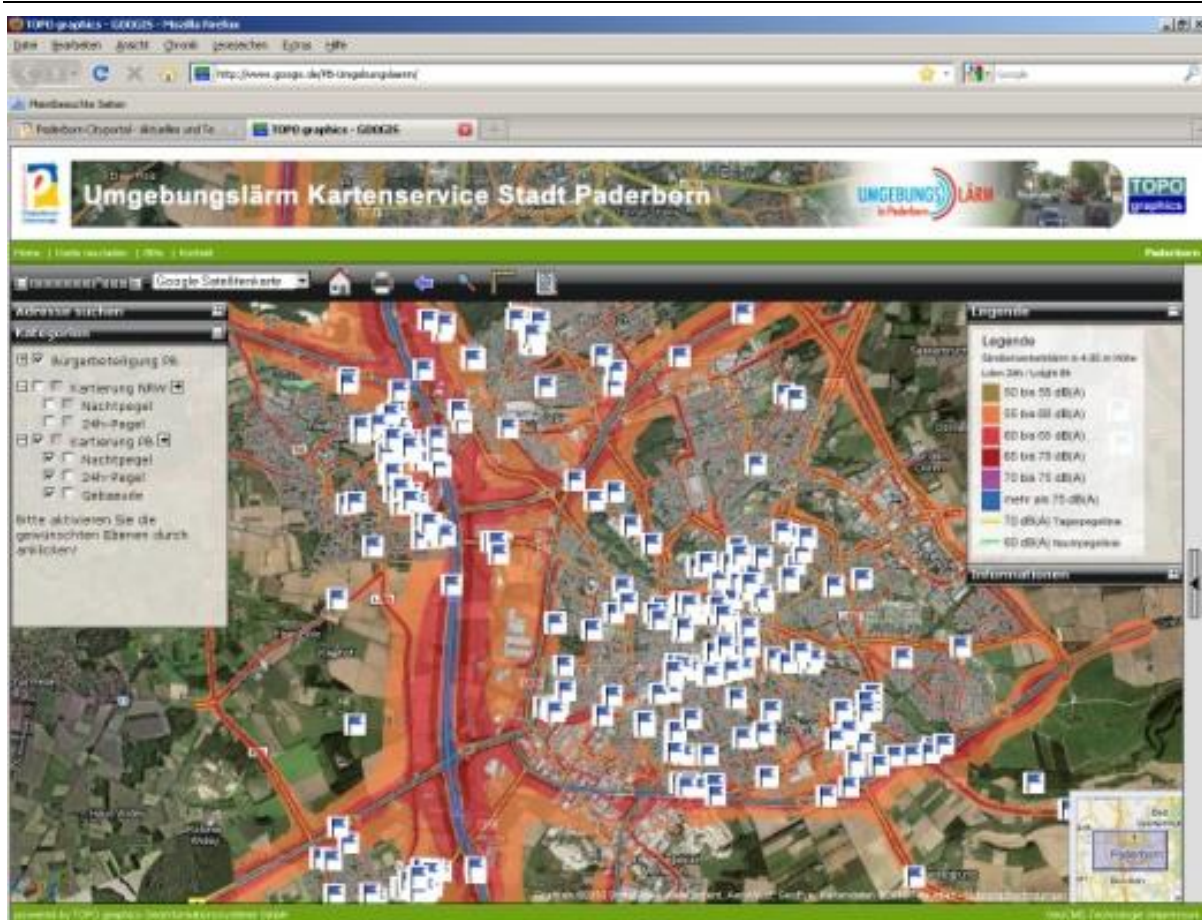
2.5.3 Formen der Bürger*innenbeteiligung

Grundsätzlich ist in der Öffentlichkeitsbeteiligung ein Instrumentenmix sinnvoll, um unterschiedliche Bevölkerungsgruppen anzusprechen. Eine der ersten Kommunen in Deutschland, die die Lärmaktionsplanung mit einer intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung verknüpft hat, ist die schleswig-holsteinische Stadt Norderstedt an der Stadtgrenze zu Hamburg. Der Beteiligungsprozess ergab zahlreiche Hinweise zur Planung, unter anderem für die Entwicklung unterschiedlicher Kategorien von ruhigen Gebieten, die nicht allein auf akustischen Auswahlkriterien beruhen (Norderstedt 2020). Die Auswahl von ruhigen Gebieten hat in der Folge auch in anderen Städten mit intensiver Einbindung der Öffentlichkeit stattgefunden:

- In Paris erfolgte die Beteiligung mit drei Instrumenten: In einer Online-Befragung wurde die Bevölkerung gebeten, vorausgewählte Gebiete zu benennen, die sie als ruhig wahrnimmt. „Dabei zeigte sich, wie wichtig es ist, ruhige Gebiete nicht nur auf Grünflächen zu beschränken. 30 bis 40 % der Teilnehmenden akzeptierten Fußgängerzonen, Einkaufsstraßen und öffentlich zugängliche Höfe als ruhige Zonen. Als zweites Instrument diente eine interaktive Karte. Mit dieser konnten Nutzende Gebiete markieren, die vor einer Zunahme des Verkehrslärms geschützt werden sollen. Das dritte Instrument war eine Öffentlichkeitsveranstaltung, bei der gewählte Vertretende, Einwohnende und Verbände über das Vorgehen informiert wurden. Zudem sollten die zuvor in der Vorauswahl ermittelten und von der Öffentlichkeit bewerteten Flächen bestätigt, abgelehnt oder neue Flächen benannt werden“ (Heinrichs et al. 2015: 62).

- ▶ Eine Pilotstudie in Berlin hatte das Ziel, die quantitativen Datengrundlagen (z. B. aus der Lärmkartierung) um subjektive Wahrnehmungen zu ergänzen. Dabei wurden Menschen aktiv in die Identifizierung, Bewertung und Planung kleiner ruhiger Orte, d. h. alltägliche Ruheorte auf Quartiersebene, eingebunden. (Radicchi 2019: 7). Um diese städtischen Ruheorte zu identifizieren wurden unter anderem „elf Soundwalks durchgeführt, um Teilnehmer*innen in die Identifizierung von alltäglichen Ruheorten sowie die Bewertung ihrer Auswirkungen auf die Gesundheit einzubeziehen und um Strategien zur Verbesserung ihrer Gesamtqualität zu entwickeln.“ (Radicchi 2019: 8). Auch in Maag et al. 2016 findet sich der Hinweis, dass sogenannte Soundwalks eine gute Möglichkeit sind betroffene Personen, wie Anwohner, bereits in einer frühen Phase eines Planungsprozesses zu beteiligen. Dazu wurde eine Fallstudie in einem sehr kleinräumigen Planungsraum in Basel durchgeführt (Maag et al. 2016: 8). Die Erkenntnisse von Radicchi und Maag flossen ebenso wie die intensive Onlinebeteiligung in die Berliner Lärmaktionsplanung ein, insbesondere bei der Bildung der neuen Gebietskategorie „Städtische Ruhe- und Erholungsräume für den kurzfristigen Aufenthalt“ (SenUVK 2020b).
- ▶ Die Stadt Bielefeld hat eine umfangreiche Online-Beteiligung zum Lärmaktionsplan der dritten Runde durchgeführt. Interessierte konnten drei Wochen lang online über <https://www.bielefeld-wird-leiser.de/> Hinweise zu Maßnahmen und ruhigen Gebieten geben. Rund 850 Teilnehmende gaben rund 200 Beiträge ab, davon 150 zu LAP-Maßnahmen und rund 50 zu ruhigen Gebieten (Stadt Bielefeld 2020a). Zu ruhigen Gebieten und Lieblingsorten haben außerdem 127 Personen auswertbaren Fragebögen ausgefüllt. Die Auswertung lieferte über akustische Aspekte hinausgehende Erkenntnisse zur Frage, was einen „ruhigen Ort“ ausmacht und wie er von den Teilnehmenden genutzt wird (Stadt Bielefeld 2020b).
- ▶ Die Bundestadt Bonn hat ein zweistufiges Mitwirkungsverfahren durchgeführt: in einer ersten Stufe mit dem Entwurf des LAP und in der zweiten Stufe mit der für die Beschlussfassung vorgesehenen Fassung (Bundesstadt Bonn 2020). Die Beteiligung erfolgte über verschiedene Instrumente wie die öffentliche Auslegung, eine öffentliche Präsenzveranstaltung und eine Online-Beteiligung, die den Schwerpunkt auf ruhige Gebiete und Belastungsachsen legte. Zu den ruhigen Gebieten gingen knapp 100 individuelle Hinweise ein.
- ▶ Die Stadt Bochum hat in Zusammenarbeit mit der Hochschule für Gesundheit Bochum eine Online-Beteiligung zu lauten Orten, ruhigen Orten und Lärm im Wohnumfeld durchgeführt. Es erfolgte eine subjektive Bewertung der Lärmsituation. Ruhige Gebiete wurden vorgeschlagen. Gesundheitsbezogene Fragen nach Schlafstörung wurden ebenso erhoben wie Coping-Strategien. Insgesamt wurden 94 Angaben zu leisen Orten und 198 zu lauten Orten sowie 363-mal Angaben zu Lärm im Wohnumfeld gemacht. Die Ergebnisse der Online-Beteiligung sind in Vor-Ort Beteiligungen in den Bochumer Stadtbezirken eingeflossen (Köckler, Simon 2020).
- ▶ Die Stadt Paderborn hat einen Mix aus Online- und Offline-Instrumenten bei der Beteiligung zum Lärmaktionsplan der ersten Runde gewählt. Die Online-Plattform mit zahlreichen Hintergrundinformationen zum Thema Lärm allgemein sowie zur spezifischen Situation in der Stadt erzielte in acht Wochen 15.000 Klicks. Ergänzt wurde sie durch Präsenzveranstaltungen und Printerzeugnisse (MKULNV NRW o. D.: 35 und Stadt Paderborn 2011: 121 ff., vgl. Abbildung 6).

Abbildung 6: Internet-Bürgerbeteiligungsportal der Stadt Paderborn zum Thema Umgebungslärm



Quelle: Paderborn 2011: 123

2.6 Zwischenfazit: Lärmaktionsplanung

Die Lärmaktionsplanung ist unter bestimmten Voraussetzungen eine gesetzliche Pflichtaufgabe nach EU-Umgebungslärmrichtlinie und Bundes-Immissionsschutzgesetz. Inzwischen liegen zahlreiche Erfahrungen aus Kommunen aller Größen mit diesem Planungsinstrument vor.

Positiv zu bewerten ist die durch die Lärmkartierung und Aktionsplanung deutlich gestiegene Wahrnehmung des Themas Lärm in der Öffentlichkeit. Die flächenhafte Befassung mit dem Thema hat zur Verbreitung von Wissen über die gesundheitsschädlichen Lärmwirkungen und zur Umsetzung von zahlreichen Maßnahmen zur Lärminderung beigetragen.

Im Rahmen der LAP werden ruhige Gebiete in der Regel in Form von Grünflächen und z.T. auch Gebieten mit unterschiedlichem natur- bzw. landschaftsbezogenen Schutzstatus festgelegt, die auch dem gesundheitlichen Belang Erholung dienen. Hier bestehen potenziell enge Verknüpfungen mit der Grün- und Freiraumplanung.

Handlungsbedarf besteht unter anderem hinsichtlich unklarer Verfahrensabläufe von der anfänglichen Unsicherheit, wann ein LAP aufzustellen ist, bis hin zur Frage, wann und wie verbindlich Maßnahmen eines Lärmaktionsplans umzusetzen sind.

Die Fachwelt ist sich weitgehend einig, dass eine stärkere Verschneidung der Lärmaktionsplanung mit anderen Planungen wie Verkehrsentwicklungsplanung, Luftreinhalteplanung oder Grün- und Freiraumplanung sinnvoll wäre. Wünschenswert wäre

auch eine stärkere Berücksichtigung von Umweltgerechtigkeit und der unterschiedlichen Vulnerabilitäten von Bevölkerungsgruppen. In der Praxis ist jedoch zu beobachten, dass dies nur selten geschieht. Die Hemmnisse beispielsweise durch unterschiedliche Zuständigkeiten und eingeschränkte Ressourcen in Kommunen sowie eine Benachteiligung vulnerabler Gruppen sind offenbar massiv.

3 Instrument: Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung

Im Sinne eines kooperativen Planungsprozesses gibt es unterschiedliche Möglichkeiten der Zusammenarbeit der Gesundheitsämter mit anderen Ämtern der Kommunalverwaltung. Ein formaler Weg ist das Verfassen von Stellungnahmen im Rahmen Beteiligung anderer Behörden, Stellen und Träger öffentlicher Belange (vgl. Kap. 2.4.1). Gesundheitsämter machen hiervon Gebrauch, jedoch bestehen bislang keine flächendeckenden Erkenntnisse zur Praxis (z.B. Häufigkeit, Inhalte) der Stellungnahmen von Gesundheitsämtern. Im Folgenden wird der rechtliche Rahmen dieser Stellungnahmen erläutert, auf die räumliche Bezugsebene und den Zeitpunkt der Mitwirkung eingegangen sowie die in einzelnen Stellungnahmen enthaltenen Inhalte dargestellt.

3.1 Rechtlicher Rahmen für das Handeln des Öffentlichen Gesundheitsdienstes

Der Öffentliche Gesundheitsdienst (ÖGD) umfasst die staatlichen und kommunalen Gesundheitsämter sowie Einrichtungen der Veterinär- und Lebensmittelaufsicht sowie die Gesundheitsbehörden des Bundes, der Länder und Bezirksregierungen und deren nachgeordnete Einrichtungen. Gelegentlich gibt es dabei Überschneidungen.

Die Aufgaben des entweder in kreisfreien Städten oder in Landkreisen angesiedelten kommunalen ÖGD werden konkret in den Gesetzen zum öffentlichen Gesundheitsdienst der Bundesländer geregelt und umfassen die Belange von Gesundheitsschutz, -vorsorge und -förderung. Die Beteiligung der Gesundheitsämter als TÖB u.a. an Planungen anderer Kommunalverwaltungen stellt dabei nur einen kleinen Ausschnitt der Aufgaben der Gesundheitsämter dar, die zum ganz überwiegenden Teil u.a. Aufgaben der Beaufsichtigung des Gesundheitswesens, des Gesundheitsschutzes und Hygieneüberwachung insbesondere im Bereich der Kinder- und Jugendgesundheit wahrnehmen. Konkrete gesetzlich fundierte Aufgabenbezüge mit Umweltbezug bestehen in Bezug auf die Überwachung der Qualität von Trinkwasser und Badegewässern im Rahmen der TrinkwasserVO, des Gesundheitsdienst-Gesetzes (GDG) und der BadegewässerVO. Eine namentlich auf Lärmbelange bezogene gesetzliche Grundlage der Aufgabenwahrnehmung durch die Gesundheitsämter besteht nicht.

Die Landesgesetze zum öffentlichen Gesundheitsdienst regeln auch die Pflicht zur Mitwirkung an Planungsverfahren. Im Gesetz über den öffentlichen Gesundheitsdienst NRW (GÖGD NRW) wird im § 8 die Mitwirkung an Planungen klar als Aufgabe des ÖGD benannt: „Die vom Kreis oder von der kreisfreien Stadt abzugebenden Stellungnahmen zu Planungs- und Genehmigungsverfahren werden unter Beteiligung der unteren Gesundheitsbehörde erstellt, wenn gesundheitliche Belange der Bevölkerung berührt werden, um Feststellungen zur gesundheitlichen Verträglichkeit des Vorhabens zu treffen.“ Im Niedersächsischen Gesetz gibt der § 6 zum umweltbezogenen Gesundheitsschutz einen Anknüpfungspunkt: „Die Landkreise und kreisfreien Städte beobachten, untersuchen und bewerten Gesundheitsgefährdungen und Gesundheitsschäden, die auf Umwelteinflüssen beruhen und wirken auf deren Verhütung und Beseitigung hin.“ Im Sächsischen Gesetz über den ÖGD (SächsGDG) heißt es im § 7(2) zum Zusammenwirken: „... Die übrigen Behörden beteiligen und unterstützen ihrerseits die Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes in allen Angelegenheiten, die für die rechtmäßige Erfüllung von deren gesetzlich zugewiesenen Aufgaben bedeutsam sind; insbesondere beteiligen und unterstützen sie die zuständigen Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes bei örtlichen Planungsvorhaben, die für die Gesundheit von Bedeutung

sind. Sie unterrichten ferner die zu beteiligenden Behörden des öffentlichen Gesundheitsdienstes über den Inhalt der getroffenen Entscheidungen, soweit dies zu deren Aufgabenerfüllung erforderlich ist ...“.

3.2 Räumliche Bezugsebene und Zeitpunkt der Stellungnahmen

Die Stellungnahmen von Gesundheitsämtern beziehen sich in der Regel sowohl auf die gesamten im Lärmaktionsplan dargestellten räumlichen Bereiche mit Lärmbelastungen als auch auf besondere räumliche Schwerpunkte der Lärmbelastung (z.B. Straßenabschnitte). In Bezug auf die Ausweisung ruhiger Gebiete werden darüber hinaus, wenn auch nicht näher bezeichnet, auch Stadträume angesprochen, die bislang unter dem Fokus der Lärminderung noch nicht in der LAP betrachtet wurden.

Eine fachliche Mitwirkung der Gesundheitsämter an der LAP ist wie in Kapitel 2 dargestellt aufgrund der Hinweise der Bund/ Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (LAI 2017) regelmäßig in der Phase der Planaufstellung vorgesehen. Hier können Stellungnahmen seitens der Gesundheitsämter abgegeben werden. Die Phase der Planaufstellung schließt sich an die Analyse vorhandener Planungen an. Eine Analyse vorhandener Planungen ist insoweit für die Ausgestaltung der LAP von Bedeutung, denn planungsrechtliche Festlegungen aus anderen Fachplanungen sind zu berücksichtigen und können im Benehmen in einen Aktionsplan aufgenommen werden (§ 47 Abs. 6 BImSchG). Während andere Zuständigkeitsbereiche der Verwaltung für relevante Planungen wie z.B. Luftreinhalteplanung, Grün- und Freiraumplanung, Bauleitplanung verantwortlich sind, existiert im Gesundheitsbereich keine übergreifende Gesundheitsplanung mit Raum- und/oder Umweltbezug. Somit werden Belange der Gesundheit erst relativ spät im LAP-Aufstellungsprozess einbezogen, wenn Gesundheitsämter eine Stellungnahme abgeben. Zudem bestehen mangels gesundheitsbezogener Gesamtplanung auch keine planungsrechtlichen Festlegungen im Sinne des § 47 Abs. 6 BImSchG. Perspektivisch bedeutsam könnte u.U. der bislang erprobte Fachplan Gesundheit werden, der beispielhaft vom Kreis Unna und der Städteregion Aachen erstellt wurde und derzeit in den Städten Bochum und Herne in Erarbeitung ist (LIGA.NRW 2011, LZG.NRW 2012a, LZG.NRW 2012b).

3.3 Inhalte der Stellungnahmen

Die Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung werden im Folgenden in Bezug auf die darin enthaltenen fachlichen Aspekte dargestellt. Aufgrund des begrenzten Umfangs der Rechercheergebnisse werden die Aspekte Lärm und Gesundheit dabei gebündelt.

Die sechs von der LK Argus GmbH ausgewerteten Stellungnahmen enthalten vorwiegend folgende Aussagen und Ergänzungswünsche zum LAP:

- ▶ bessere Darstellung der Datengrundlagen des LAP insgesamt,
- ▶ offensive Darstellung des Nutzens der gesetzlich vorgeschriebenen LAP und von Synergien mit anderen Planungsdisziplinen,
- ▶ vereinzelte Hinweise zur Berücksichtigung gesundheitlicher Belange wie z.B. Nennung von konkreten Zielen für ruhige Gebiete zur Entlastung und zum Gesundheitsschutz der Bevölkerung, zur Integration von Sozial- und Gesundheitsdaten in die Lärmaktionsplanung z.B. zur Prioritätensetzung und zum Erhalt ruhiger Gebiete.

Eine Auswertung von 10 weiteren Stellungnahmen des Gesundheitsamtes eines Landkreises in NRW, die von einer für Umwelthygiene und Planungsverfahren zuständigen Person verfasst wurden, verdeutlicht, dass hier eine Vielzahl von fachlichen Empfehlungen in Bezug auf die

Lärmaktionsplanung gegeben wird. Aus Datenschutzgründen wird der Landkreis nicht genannt. Zu den fachlichen Empfehlungen zählen u.a.:

- ▶ Klarstellung, dass gesundheitliche Beeinträchtigungen bereits weit unterhalb der in der Lärmaktionsplanung zugrunde gelegten Immissionswerte von 65 dB(A) (tags) und 55 dB(A) (nachts) bestehen und Eingang in andere Regelwerke gefunden haben; hierbei wird Bezug auf die im Bereich der Bauleitplanung übliche Orientierung an der DIN 18005 zum Schallschutz im Städtebau (45 dB (A)(nachts) für Allgemeine Wohngebiete (WA)) und den Anspruch auf Schallschutz im Geltungsbereich der 16. BImSchV (Verkehrslärmschutzverordnung) ab 49 dB(A) (nachts) für Allgemeine Wohngebiete (WA) genommen;
- ▶ Aufforderung, im Sinne des vorbeugenden Gesundheitsschutzes die LAP nicht ausschließlich als direkte Gefahrenabwehr (Unterschreitung der direkt gesundheitsgefährdenden Werte von 70 dB(A)/60 dB(A) (tags/nachts)) zu verstehen bzw. zu betreiben;
- ▶ Unterstützung des Vorgehens, in der LAP als Schwerpunkte der Lärmbelastung Gebiete zu benennen, die Werte von 65 dB(A) L_{DEN} oder 55 dB(A) L_{Night} überschreiten;
- ▶ vorrangige Umsetzung von Maßnahmen in städtischen Teilräumen, die eine hohe lärmbezogene Mehrfachbelastung durch Straßenverkehrs- und Schienenlärm aufweisen;
- ▶ Weiterverfolgung von lärmindernden Maßnahmen, die bereits in vorangegangenen Stufen der LAP beschrieben, jedoch bis zur Erstellung der folgenden Stufe der LAP noch nicht realisiert wurden;
- ▶ in Bezug auf passiven Schallschutz Vorschlag der Prüfung von Alternativen zu Lärmschutzfenstern z.B. durch vorgehängte Fassaden bzw. Vorschlag der Prüfung der Kombination von Schallschutzfenstern mit schallgedämmten Lüftungseinrichtungen;
- ▶ Prüfung von Alternativen zu passiven Schallschutzmaßnahmen oder Bau von Lärmschutzwällen in Form von z. B. bauliche Umgestaltung von Straßenabschnitten, Verkehrsberuhigung, Verkehrslenkung, Maßnahmen zur Förderung des Rad- und Fußverkehrs;
- ▶ Geschwindigkeitsreduzierung für bestimmte Straßenabschnitte mit dem Ziel des vorbeugenden Gesundheitsschutzes und der Senkung der Unfallgefahr;
- ▶ Beschreibung von Maßnahmen des aktiven Schallschutzes (z.B. Lärmschutzwände, -wälle, lärmindernde Fahrbahnbeläge, bauliche Umgestaltung von Straßenabschnitten) für Straßen, die nicht in der Baulast der Gemeinde liegen und von Dritten umgesetzt werden müssen;
- ▶ Erstellung eines gesamtstädtischen Radverkehrskonzepts zur Förderung von Gesundheitsaspekten durch die Verminderung verkehrsbedingter Lärmbelastungen und als Beitrag gegen Bewegungsarmut in der Bevölkerung, sowie Forderung einer möglichen Quantifizierung von Verlagerungseffekten zugunsten des Umweltverbundes mit Bezug zu UBA Veröffentlichung 48/2011 „Leitkonzept - Stadt und Region der kurzen Wege“;
- ▶ Definition und Festsetzung ruhiger Gebiete, auch Ausweitung des Begriffs auf Wohngebiete und andere Flächen, in denen die Richtwerte der DIN 18005 eingehalten werden;
- ▶ Unterstützung der Festsetzung ruhiger Gebiete durch eine flächendeckende Lärmkartierung;

- ▶ Berücksichtigung der Bedarfe vulnerabler Gruppen bei der Festsetzung ruhiger Gebiete;
- ▶ stärkere Verknüpfung der Lärmaktionsplanung mit Bauleitplanung z.B. durch vorausschauende Planung und lärmindernde Festsetzungen für neue Baugebiete u.a. in Form von Gebäudestellung, Realisierung lärmabschirmender Bebauung;
- ▶ Öffentlichkeitsarbeit zur im LAP erwähnten vermuteten Verhaltensveränderung in der Bevölkerung;
- ▶ Qualifizierung der im LAP dargestellten Informationen zur Lärmbelastung in Form verbesserter (z.B. Anzahl der lärmbeeinträchtigten Bevölkerung, Darstellung der empfohlenen Lärmschutzmaßnahmen) u.a. auch für Öffentlichkeitsbeteiligung.

Darüber hinaus konnten im Zuge von Onlinerecherchen Stellungnahmen bzw. Stellungnahme-Inhalte aus der Freien Hansestadt Bremen, der Stadt Brilon (Nordrhein-Westfalen), der Gemeinde Köngen (Baden-Württemberg), der Stadt Leonberg (Baden-Württemberg) und der Gemeinde Nufringen (Baden-Württemberg) erschlossen werden.

In Bremen wurde in der Stellungnahme u.a. mit Bezug auf UBA-Studien insbesondere auf die Wahl möglicher Grenzwerte hingewiesen. Ferner wurde empfohlen, die Umwelthandlungsziele des Sachverständigenrats für Umweltfragen aus dem Jahr 1999 anzuwenden. In den Lärmaktionsplan floss ein: „... Auf der Grundlage neuerer gesundheitlicher Bewertungsgrundlagen zur Lärmbelastung strebt das Gesundheitsressort eine Herabsetzung dieses Maximalwertes auf 55 dB(A) nachts an ...“ (Freie Hansestadt Bremen 2009: 34).

In der Stellungnahme aus der Stadt Brilon werden die gesundheitlichen Wirkungen von Lärm beschrieben. Hierbei wird auf verschiedene Studien, u.a. eine UBA-Publikation, verwiesen und im Besonderen auf die Bedeutung der nächtlichen Ruhe hingewiesen. In Bezug auf die Empfehlung des LAP zu Maßnahmen des Baus einer Umgehungsstraße wird dargestellt, dass die Auswirkungen nicht absehbar seien. Daher wird eine Prüfung weiterer Maßnahmen erbeten (Hochsauerlandkreis 2016).

In einer Stellungnahme des Landratsamts Esslingen, die eine Stellungnahme des Gesundheitsamtes zum Entwurf des Lärmaktionsplans der Gemeinde Köngen enthält, wird die Bedeutung Lärmaktionsplanung insoweit betont, als negative gesundheitliche Auswirkungen auch unterhalb von geltenden Lärmrichtwerten auftreten können. Verwiesen wird u.a. auf die DIN 18005 und die TA Lärm, die bei der Betrachtung des Verkehrslärms im Rahmen der LAP nicht von Belang sind (Landratsamt Esslingen 2016). In der Abwägung wurde die Stellungnahme zur Kenntnis genommen.

Im Kontext der Lärmaktionsplanung für die Stadt Leonberg wurde sowohl von kommunalpolitischer Seite als auch von Seiten des Gesundheitsamtes argumentiert. So beantragte die SPD-Fraktion, die dem Lärmaktionsplan zugrundeliegenden Grenzwerte von 70 auf 65 Dezibel am Tag und von 60 auf 55 Dezibel in der Nacht abzusenken. Begründet wurde dies mit einer tatsächlichen Zunahme des Verkehrs und der damit verbundenen Lärmbelastung der Bürger*innen. Die Kommunalpolitiker*innen beziehen sich in ihrer Argumentation auch auf Empfehlungen des Gesundheitsamtes des Kreises Böblingen in seiner Stellungnahme zum Lärmaktionsplan (Stuttgarter Zeitung 2017). Im Rahmen der Dokumentenanalyse wurde nicht recherchiert, ob der Grenzwert tatsächlich verabschiedet wurde.

Die Gemeinde Nufringen, vertreten durch die Bürgermeisterin und beraten durch ein Ingenieurbüro, brachte im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden Anregungen zur Lärmaktionsplanung ein. Mit Bezug auf eine Informationsveranstaltung des Regierungspräsidiums Stuttgart werden bestimmte Grenzwerte für die

Lärminderungsplanung gefordert. In der Abwägung werden diese zwar nicht abgelehnt, jedoch wird argumentiert, dass Lärmschwerpunkte identifiziert werden müssten, die deutlich über den vorgeschlagenen Grenzwerten liegen (Gemeinde Nufringen 2008).

In Bezug auf die Stadt Herbolzheim (Baden-Württemberg) wird die Behandlung der eingegangenen Stellungnahmen im Rahmen des Lärmaktionsplans der Stufe II genannt. Demnach hatte das Gesundheitsamt des Landratsamts Emmendingen als eine der Behörden oder Träger öffentlicher Belange in einer Stellungnahme keine Bedenken und Anregungen geäußert (Stadt Herbolzheim 2014: 5). Gleiche Ergebnisse konnten zum Beispiel auch für den Lärminderungsplan der Stadt Weinheim (Baden-Württemberg) im Hinblick auf das Gesundheitsamt des Landratsamtes Rhein-Neckar-Kreis recherchiert werden. Dort wurde keine Stellungnahme abgegeben (FIRU GfI: 23). Allerdings wurde in beiden Fällen nicht ersichtlich, ob sich die Ämter im Rahmen des Verfahrens - über Stellungnahmen hinaus - in Bezug auf nicht bestehende Bedenken aktiv geäußert haben.

3.4 Zwischenfazit: Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung

Zusammenfassend ergibt sich als Ergebnis der vorliegenden Dokumente folgendes nicht repräsentative Bild in Bezug auf Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung:

- ▶ Die Gesundheitsämter geben nur selten fachliche Stellungnahmen im Rahmen der Lärmaktionsplanung ab.
- ▶ Gesundheitsämter mit entsprechenden fachlichen Kenntnissen geben differenzierte Stellungnahmen ab und nehmen konkret auf gesundheitliche Belange des Lärmschutzes im stadträumlichen Kontext Bezug.
- ▶ In den Stellungnahmen wird häufig ein fachlicher Bezug zu Planungen oder Vorgehensweisen übergeordneter Behörden (z.B. Regierungspräsidium) oder anderen Einrichtungen (z.B. Umweltbundesamt, WHO, SRU) hergestellt, um die in den Stellungnahmen eingeforderten Aspekte zu legitimieren bzw. fachlich zu begründen.
- ▶ Die Stellungnahmen behandeln häufig die folgenden fachlichen Aspekte:
 - Darstellung des Nutzens der gesetzlich vorgeschriebenen LAP und von Synergien mit anderen Planungsdisziplinen,
 - Darstellung der Datengrundlagen des LAP,
 - Festlegung von Auslösewerten für die LAP bzw. von räumlichen Schwerpunkten der Lärmbelastung im Sinne des vorbeugenden Gesundheitsschutzes,
 - Benennung von konkreten Maßnahmen des aktiven und passiven Schallschutzes in betroffenen Bereichen,
 - Verknüpfung der Lärmaktionsplanung mit einer an Lärmvorsorge orientierten Bauleitplanung,
 - Festsetzung von ruhigen Gebieten und Festlegung konkreter Ziele für ruhige Gebiete,
 - Die Belange vulnerabler Gruppen werden zumeist im Kontext der Ausweisung ruhiger Gebiete angesprochen.

- ▶ Es ist allein auf Grundlage der Dokumente nicht nachvollziehbar, ob und wie die Inhalte der Stellungnahmen im Zuge der Abwägung der Belange im Rahmen der LAP Berücksichtigung finden.
- ▶ Das Fehlen von Stellungnahmen kann für zweierlei stehen: gute Beteiligung des Gesundheitsamts in der vorbereitenden Planung, so dass es keinen Änderungsbedarf gibt, oder mangelnde Beteiligung des Gesundheitsamts.

Die Auswertung der Inhalte der Stellungnahmen der Gesundheitsämter zeigt somit zum einen, dass ausreichendes Fachwissen zum Thema Lärm als Gesundheitsdeterminante und zur Funktionsweise der Lärminderungsplanung fundierte und detaillierte Stellungnahmen ermöglicht. Besonders deutlich wird dies an den zehn ausgewerteten Stellungnahmen aus dem Landkreis in NRW.

Zum anderen wird sichtbar, dass die vorliegenden Stellungnahmen in reaktiver Weise auf Inhalte des Instruments LAP eingehen, diese aber keiner eigenen fachplanerischen Zielsetzung der Gesundheitsämter folgen.

Außerdem spielt die umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit bei den Stellungnahmen der Gesundheitsämter keine Rolle. Die Vulnerabilität der Bevölkerung wird nicht thematisiert. Die Öffentlichkeitsbeteiligung wurde nicht thematisiert, Aspekte sozialer Ungleichheit in Bezug auf die Beteiligung werden ebenfalls nicht angesprochen.

Somit lässt sich resümieren, dass gesundheitliche Belange eher selten im Wege von Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung Berücksichtigung finden.

4 Instrument: Grün- und Freiraumplanung

Neben dem im Naturschutzrecht gesetzlich verankerten und damit formellen Instrumentarium des Landschafts- und des Grünordnungsplans⁶ ist die informelle Freiraumentwicklungsplanung ein wichtiges Instrument für die kommunale Grün- und Freiraumplanung (Böhme/Bunzel 2014: 43 ff., 56 ff.). Die formelle und informelle Grün- und Freiraumplanung unterscheiden sich hinsichtlich des rechtlichen Rahmens, des fachlichen Ausgestaltung sowie von Verfahrensabläufen mehr oder weniger stark und werden daher im Folgenden mit Blick auf diese Aspekte getrennt dargestellt.

4.1 Rechtlicher Rahmen des Instruments

4.1.1 Gesetzlicher/untergesetzlicher Rahmen

4.1.1.1 Formelle Grün- und Freiraumplanung

Aufgrund der Föderalismusreform im Jahr 2006 unterliegt das Recht des Naturschutzes und der Landschaftspflege der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Bund hat vor diesem Hintergrund mit dem am 1. März 2010 in Kraft getretenen novellierten Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) in den §§ 8 bis 12 für die Landschaftsplanung unmittelbar geltende Regelungen getroffen. Die Bestimmungen zum Instrumentarium des Landschafts- und des Grünordnungsplans finden sich in § 11 BNatSchG. Ergänzende Vorschriften enthalten die Landesnaturschutzgesetze (StMUG 2010: 6; Böhme/Bunzel 2014: 43).

Nach den Bestimmungen des BNatSchG sind Landschaftspläne aufzustellen, sobald und soweit dies im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist, insbesondere, wenn wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind (§ 11 Abs. 2 BNatSchG). Für die Erstellung von Grünordnungsplänen gibt es dagegen keine bundesrechtliche Verpflichtung; es wird lediglich die Aussage getroffen, dass sie aufgestellt werden können (ebd.).

Landschafts- und Grünordnungspläne sind bei Planungen und in Verwaltungsverfahren, deren Entscheidungen sich auf Natur und Landschaft auswirken können, zu berücksichtigen. Insbesondere sind die Inhalte der Landschaftsplanung für die Beurteilung der Umweltverträglichkeit und der Verträglichkeit nach dem Biotopschutzrecht heranzuziehen (§ 9 Abs. 5 BNatSchG). Soweit den Inhalten der Landschafts- und Grünordnungspläne in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen (ebd.).

Aus diesem Grund ist Rücksicht auf die Verwertbarkeit der Darstellungen und Festsetzungen der Landschafts- und Grünordnungspläne für die Bauleitpläne (Flächennutzungsplan, Bebauungsplan) zu nehmen (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 BNatSchG); sie können in diese als Darstellungen (Flächennutzungsplan) oder Festsetzungen (Bebauungsplan) nach den §§ 5 und 9 des Baugesetzbuches (BauGB) aufgenommen werden (§ 11 Abs. 3 BNatSchG).

Erst durch die Integration in die Bauleitplanung werden die Inhalte des Landschafts- und des Grünordnungsplans in der Regel verbindlich – im Falle der Integration des Landschaftsplans in den Flächennutzungsplan behördenverbindlich (entsprechende Darstellungen sind u.a. von Naturschutzbehörden und Gemeinden zu berücksichtigen), bei Integration des Grünordnungsplans in den Bebauungsplan allgemein verbindlich (also auch gegenüber privaten

⁶ In den Ländern Berlin, Bremen und Hamburg ersetzen Landschaftsrahmenpläne oder Landschaftsprogramme die Landschaftspläne, soweit in ihnen die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dargestellt sind.

Grundstückseigentümer*innen) (Heiland 2010: 287). Nur in den Stadtstaaten und in Nordrhein-Westfalen ist die kommunale Landschaftsplanung verbindlich, ohne in die Bauleitplanung integriert zu sein. Um sich widersprechende Darstellungen der Planwerke zu vermeiden, haben in den Stadtstaaten die Aussagen der Flächennutzungsplanung Vorrang gegenüber der Landschaftsplanung. In Nordrhein-Westfalen werden Zielkonflikte dadurch vermieden, dass Flächennutzungspläne für den Innenbereich, Landschaftspläne für den Außenbereich erstellt werden – es also keine räumliche Überschneidung zwischen den beiden Planungen gibt (ebd.).

4.1.1.2 Informelle Grün- und Freiraumplanung

Ein rechtlicher Rahmen besteht nur für das formelle Instrumentarium der kommunalen Grün- und Freiraumplanung, die Aufstellung von Freiraumentwicklungskonzepten liegt wie bei anderen informellen Planungen im freien Ermessen der jeweiligen Kommune. Eine Rechtspflicht, solche Konzepte aufzustellen, besteht nicht; auch existiert kein rechtlicher Rahmen für ihre Inhalte (Böhme/Bunzel 2014: 57).

4.1.2 Kritik an Rahmensetzung/Initiativen und Vorschläge für Veränderungen

Am rechtlichen Rahmen der formellen Grün- und Freiraumplanung gibt es verschiedentlich Kritikpunkte sowie Initiativen und Vorschläge zu seiner Weiterentwicklung.

Kritik

Kritisiert wird vereinzelt in der Fachliteratur, dass Landschafts- und Grünordnungspläne in der Regel gegenüber anderen Planungen keine rechtliche Bindungswirkung entwickeln und sie in der Folge bei diesen Planungen lediglich zu berücksichtigen sind. Hieraus erwachse eine relative Schwäche dieser Pläne, die allerdings der Komplexität des Systems der raumbezogenen Planungen geschuldet sei (Böhme/Bunzel 2014: 45 f.). Landschaftsplanung ist eine Fachplanung und kann als solche die für die Raumentwicklung erforderliche Integrationsleistung nicht oder nur eingeschränkt erbringen. Die Abwägung aller Anforderungen an die Entwicklung des Raums, die aus unterschiedlichen Fachplanungen und Interessen abgeleitet werden, muss im Rahmen der räumlichen Gesamtplanung, d.h. für die örtliche Ebene in der Bauleitplanung erfolgen (ebd.: 46).

Die fehlende Bindungswirkung der formellen Grün- und Freiraumplanung führt zudem dazu, dass mit Blick auf Aufwertungsmaßnahmen von Landschafts- und Grünordnungsplänen, die sich auf private Grundstücksflächen beziehen, es in der Regel an eigenständigen Eingriffsbefugnissen des Naturschutzrechtes fehlt. Die kommunale Landschaftsplanung ist insoweit darauf angewiesen, dass ihre Ziele und Maßnahmen in Bebauungsplänen aufgegriffen und zu deren Umsetzung geeignete Festsetzungen im Bebauungsplan getroffen werden (ebd.).

Initiativen und Vorschläge für Veränderungen

Der Masterplan Stadtnatur der Bundesregierung sieht vor, mit einer Initiative zur Änderung des BNatSchG die Landschaftsplanung als Instrument zu stärken. Zur Begründung heißt es im Masterplan: „Insbesondere in Kommunen mit hoher baulicher Dynamik besteht ein großer Bedarf an aktuellen Planungen und Konzepten zu Grünflächenversorgung und zum Grünflächenverbund. Deshalb gehören zur Gesetzesinitiative [...] eine regelmäßige Überprüfung des Fortschreibungsbedarfs für die Landschaftsplanung auf kommunaler Ebene durch die Planungsträger sowie die Stärkung der Grünordnungsplanung als Grundlage für eine qualifizierte Bebauungsplanung und Freiflächengestaltung.“ (BMU 2019: 10).

Die im Masterplan vorgesehene Stärkung der Landschaftsplanung wird im Entwurf der Bundesregierung eines Dritten Gesetzes zur Änderung des Bundesnaturschutzgesetzes aus

Februar 2021 konkretisiert (Bundesregierung 2021). Unter anderem sieht der Gesetzentwurf vor, dass (ebd.: 5 f.)

- ▶ Landschaftspläne spätestens alle zehn Jahre daraufhin zu prüfen sind, ob und in welchem Umfang eine Fortschreibung erforderlich ist,
- ▶ Grünordnungspläne unter anderem insbesondere aufgestellt können zur
 - Freiraumsicherung und -pflege einschließlich der Gestaltung des Ortsbids sowie Entwicklung der grünen Infrastruktur in Wohn-, Gewerbe- und sonstigen baulich genutzten Gebieten,
 - Gestaltung, Pflege und Entwicklung von Parks und anderen Grünanlagen, Gewässern mit ihren Uferbereichen, urbanen Wäldern oder anderen größeren Freiräumen mit besonderer Bedeutung für die siedlungsbezogene Erholung sowie des unmittelbaren Stadt- bzw. Ortsrandes,
- ▶ die Inhalte der Landschafts- und Grünordnungspläne eigenständig erarbeitet und dargestellt werden,
- ▶ Grünordnungspläne rechtsverbindlich festgesetzt werden können.

Die im Gesetzentwurf vorgesehenen Änderungen schreiben damit mit Blick auf den Landschaftsplan eine Prüfung der Fortschreibungsbedürftigkeit fest. Das Instrument des Grünordnungsplans wird durch den Gesetzesentwurf gestärkt, indem beispielhaft aufgezeigt wird, in welchen Situationen ein solcher Plan besonders sinnvoll eingesetzt werden kann (ebd.: 24).

Mittelbar sieht auch der Entwurf der Bundesregierung für ein Baulandmobilisierungsgesetz (Stand: November 2020) eine Stärkung der Landschafts- und Grünordnungsplanung vor. Unter anderem wird mit diesem Entwurf angestrebt, den Katalog der Belange, die bei der Aufstellung von Bauleitplänen insbesondere zu berücksichtigen sind, um „die ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen“ (Deutscher Bundestag 2020: 5) zu ergänzen. Damit soll „die Bedeutung von Grün- und Freiflächen als Bestandteil einer nachhaltigen Stadtentwicklung hervorgehoben werden“ (ebd.: 22). Indirekt wird damit auch die Bedeutung von Landschafts- und Grünordnungsplänen gestärkt, die die planerische Grundlage für eine ausreichende Versorgung mit Grün- und Freiflächen liefern.

Mit diesen aktuellen Gesetzesinitiativen werden Schritte in Richtung einer unmittelbaren und mittelbaren Stärkung der kommunalen Landschaftsplanung unternommen, auch wenn das grundsätzliche Dilemma der kommunalen Landschaftsplanung, weitgehend keine rechtliche Bindungswirkung gegenüber anderen Planungen zu besitzen, bestehen bleibt.

Einen weiteren Vorschlag zur rechtlichen Qualifizierung der formellen Grün- und Freiraumplanung machen die Autoren einer 2018 im Auftrag des BBSR erstellten Studie zur Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume. Sie empfehlen, dass grundstücksbezogene „qualifizierte Freiflächengestaltungspläne in wachsenden Städten für Bauvorhaben ab einer bestimmten Größenordnung (z. B. ab zehn Wohneinheiten) zu einer Verpflichtung gemacht werden“ (BBSR 2018: 37). Der rechtliche Rahmen hierfür könne entweder durch die Kommunen, z.B. durch eine kommunale Satzung oder entsprechende Festsetzungen in Bebauungsplänen, oder über die jeweilige Landesbauordnung geschaffen werden. Hintergrund für diese Empfehlung ist das bislang fehlende verbindliche Instrumentarium, um Anforderungen an die grundstücksbezogene Grünausstattung (z.B.

begrünte Höfe, Mietergärten, Gemeinschaftsgrün, Dachgärten und deren Gestaltung, Bepflanzung und Ausstattung) festzulegen (ebd.). Als gutes Beispiel verweisen die Autoren auf die Stadt München, die das Instrument des qualifizierten Freiflächengestaltungsplans über eine Satzung verankert hat (Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung 1996 und 2011).

4.2 Fachliche Ausgestaltung des Instruments

4.2.1 Ziele (Grundsätze)

4.2.1.1 Formelle Grün- und Freiraumplanung

In Landschafts- und Grünordnungsplänen sollen die für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dargestellt werden (§ 12 Abs. 1 BNatSchG). Die zu konkretisierenden generellen Ziele von Naturschutz und Landschaftspflege sind in § 1 Abs. 1 BNatSchG festgelegt. Dort heißt es: „Natur und Landschaft sind auf Grund ihres eigenen Wertes und als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich [...] so zu schützen, dass

1. die biologische Vielfalt,
2. die Leistungs- und Funktionsfähigkeit des Naturhaushalts einschließlich der Regenerationsfähigkeit und nachhaltigen Nutzungsfähigkeit der Naturgüter sowie
3. die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie der Erholungswert von Natur und Landschaft

auf Dauer gesichert sind; der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft“. Zudem wird verlangt, dass Freiräume im besiedelten und siedlungsnahen Bereich einschließlich ihrer Bestandteile wie Parkanlagen, großflächige Grünanlagen und Grünzüge, Wälder und Waldränder, Bäume und Gehölzstrukturen, Fluss- und Bachläufe mit ihren Uferzonen und Auenbereichen, stehende Gewässer, Naturerfahrungsräume sowie gartenbau- und landwirtschaftlich genutzte Flächen, zu erhalten und dort, wo sie nicht in ausreichendem Maße vorhanden sind, neu zu schaffen sind (§ 1 Abs. 6 BNatSchG).

Die explizite Erwähnung der menschlichen Gesundheit bei den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege erfolgte erst mit der 2010 vorgenommenen umfassenden Novellierung des BNatSchG.

4.2.1.2 Informelle Grün- und Freiraumplanung

Der informelle Charakter der Freiraumentwicklungskonzepte bringt es mit sich, dass es keinen klar geregelten Zielekatalog für diese Planungen gibt. Vielmehr orientieren sich die Ziele dieser Konzepte stark individuell am konkreten Planungsanlass. In der kommunalen Praxis werden je nach räumlichem Zuschnitt des Konzepts – gesamtstädtisch oder stadtteil-/quartiersbezogen – u.a. folgende Zielstellungen verfolgt (BBSR 2019b; Böhme/Bunzel 2010: 56):

- ▶ Aufwertung, Umgestaltung und Neuschaffung von Grün- und Freiflächen,
- ▶ grüne Infrastruktur sichern und entwickeln,
- ▶ qualitative Defizite von Grün- und Freiräumen beheben,
- ▶ Grünqualitäten auf öffentlichen Plätzen, in Verkehrsräumen und im privaten Wohnumfeld ausbauen,

- ▶ neue Wegeverbindungen herstellen und damit einen Beitrag zur Grünvernetzung leisten,
- ▶ Möglichkeiten für Naherholung, Begegnung, Spiel, Sport und Bewegung sowie gärtnerische Aneignung von Grün- und Freiflächen schaffen bzw. verbessern,
- ▶ Naturerfahrungsräume schaffen,
- ▶ Anpassung an den Klimawandel klimatische Situation in der Gesamtstadt bzw. einzelnen Quartieren verbessern,
- ▶ biologische Vielfalt erhalten/Biodiversität erhöhen.

4.2.2 Räumliche Bezugsebene

4.2.2.1 Formelle Grün- und Freiraumplanung

Analog zu den Planungsebenen der räumlichen Gesamtplanung einer Kommune gliedert sich auch die Landschaftsplanung in mehrere Planungsebenen. Auf der örtlichen Ebene werden als Pendant zum Flächennutzungsplan ein Landschaftsplan für das gesamte Gemeindegebiet sowie korrespondierend zu Bebauungsplänen Grünordnungspläne für Teile eines Gemeindegebiets aufgestellt (§ 12 Abs. 1 BNatSchG; Böhme/Bunzel 2014: 44). Der Grad an Konkretisierung nimmt dabei vom gemeindeweiten Landschaftsplan zum auf Teilräume bezogenen Grünordnungsplan zu.

Abweichend von dieser generellen Regelung ist der räumliche Geltungsbereich des Landschaftsplans in Nordrhein-Westfalen auf den baulichen Außenbereich im Sinne des Bauplanungsrechts beschränkt; und im Saarland kann von der Erstellung eines Landschaftsplans mit Blick auf einzelne Teile von Gemeinden abgesehen werden, wenn die vorherrschende Nutzung den Zielen und Grundsätzen des Naturschutzes entspricht und dies planungsrechtlich gesichert ist (§ 37 Abs. 1 S. 6 SNG).

4.2.2.2 Informelle Grün- und Freiraumplanung

Freiraumentwicklungskonzepte können stadtreional, gesamtstädtisch, stadtteil-/quartiersbezogen und/oder grundstücksbezogen ausgerichtet sein (Böhme/Bunzel 2014: 56).

In der kommunalen Praxis werden sie – wenn überhaupt - bislang in der Regel nur für das gesamte Gemeindegebiet aufgestellt. Beispiele für solche gesamtstädtischen Freiraumentwicklungskonzepte sind das Freiraumentwicklungsprogramm für die Landeshauptstadt Saarbrücken (Landeshauptstadt Saarbrücken 2008) und der Masterplan Freiraum der Stadt Nürnberg (Stadt Nürnberg 2014). Kommunale Freiraumkonzepte im Sinne eines Masterplans können eine wichtige strategische und legitimatorische Grundlage für die Freiraumentwicklung sein (BBSR 2019a: 59).

Stadtteil- bzw. quartiersbezogene Konzepte für die Freiraumentwicklung sind in der Praxis noch wenig etabliert. Ein Pendant der informellen Freiraumentwicklungsplanung zu den bereits seit langem – vor allem im Kontext der Städtebauförderung - eingeführten integrierten Stadtteilentwicklungskonzepten fehlt daher. Auch wenn die Freiraumentwicklung vielfach zwar Bestandteil dieser eher städtebaulichen Konzepte ist, steht das Thema für eine qualifizierte Behandlung in der Regel nicht ausreichend im Fokus dieser Konzepte (vgl. u.a. BBSR 2018: 36). Vor dem Hintergrund dieses Defizits empfehlen die Autoren der bereits erwähnten Studie zur Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume, stadtteil-/quartiersbezogene integrierte Freiraumentwicklungskonzepte in der kommunalen Praxis neu zu etablieren. Die fachlichen Anforderungen sollten analog zu denen von integrierten

Stadt(teil)entwicklungskonzepten in der von Bund und Ländern jährlich geschlossenen Verwaltungsvereinbarung zur Städtebauförderung sowie in Leitlinien und Arbeitshilfen von Bund und Ländern (verbindlich) konkretisiert werden (ebd.). Ein solches stadtteil-/quartiersbezogenes und integriertes Freiraumkonzept kann insbesondere dazu dienen, auf der Ebene der Stadtteile/Quartiere, „die mehrdimensionalen und teilweise untereinander divergierenden Ziele und Funktionen von Frei- und Grünräumen im Zusammenhang zu betrachten“ (ebd.). Ebenso kann es eine gute Ergänzung zu dem sich auf den engeren Geltungsbereich eines Bebauungsplans beschränkenden Grünordnungsplan darstellen, indem es „die Ziele und Handlungserfordernisse für ein ganzes Stadtquartier bzw. einen Stadtteil formuliert und Hinweise für die Entwicklung und räumliche Einbindung städtebaulicher Vorhaben gibt“ (ebd.).

Schließlich können Freiraumentwicklungskonzepte auch grundstücksbezogen erstellt werden. Solche Konzepte geben Hinweise für die unterschiedlichen Freiräume auf dem Grundstück, an und auf den Gebäuden sowie im direkten Wohnumfeld, ihre räumlichen Zuordnungen und Funktionen sowie Gestaltung, Bepflanzung und Ausstattung (ebd.: 37). Auch grundstücksbezogene Freiraumkonzepte stellen bislang noch eine Ausnahme dar (siehe auch Punkt 4.1.2).

4.2.3 Planungsinhalte (Maßnahmenbereiche)

4.2.3.1 Formelle Grün- und Freiraumplanung

Landschafts- und Grünordnungspläne sollen die folgenden Angaben enthalten, soweit dies für die Darstellung der für die örtliche Ebene konkretisierten Ziele, Erfordernisse und Maßnahmen von Naturschutz und Landschaftspflege erforderlich ist (§ 11 Abs. 1 S. 1 i.V.m. § 9 Abs. 3 BNatSchG):

- ▶ den vorhandenen und den zu erwartenden Zustand von Natur und Landschaft,
- ▶ die konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege,
- ▶ die Beurteilung des vorhandenen und zu erwartenden Zustands von Natur und Landschaft nach Maßgabe dieser Ziele einschließlich der sich daraus ergebenden Konflikte,
- ▶ die Erfordernisse und Maßnahmen zur Umsetzung der konkretisierten Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege.

Insbesondere sollen Landschafts- und Grünordnungspläne Maßnahmen enthalten (ebd.)

- ▶ zur Vermeidung, Minderung oder Beseitigung von Beeinträchtigungen von Natur und Landschaft,
- ▶ zum Schutz bestimmter Teile von Natur und Landschaft (u.a. Natur- und Landschaftsschutzgebiete, geschützte Landschaftsbestandteile) sowie der Biotope, Lebensgemeinschaften und Lebensstätten der Tiere und Pflanzen wild lebender Arten,
- ▶ auf Flächen, die wegen ihres Zustands, ihrer Lage oder ihrer natürlichen Entwicklungsmöglichkeit für künftige Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege, insbesondere zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft sowie zum Einsatz natur- und landschaftsbezogener Fördermittel besonders geeignet sind,
- ▶ zum Aufbau und Schutz eines Biotopverbunds, der Biotopvernetzung und des Netzes "Natura 2000",

- ▶ zum Schutz, zur Qualitätsverbesserung und zur Regeneration von Böden, Gewässern, Luft und Klima,
- ▶ zur Erhaltung und Entwicklung von Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie des Erholungswertes von Natur und Landschaft,
- ▶ zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen im besiedelten und unbesiedelten Bereich.

Soweit in den Landesnaturschutzgesetzen hiervon abweichende Vorschriften zum Inhalt von Landschafts- und Grünordnungsplänen getroffen sind, bleiben diese jedoch unberührt (§ 11 Abs. 1 S. 4 BNatSchG). Das heißt der Inhalt von Landschafts- und Grünordnungsplänen kann von Land zu Land durchaus unterschiedlich sein.

4.2.3.2 Informelle Grün- und Freiraumplanung

Mit der informellen Freiraumentwicklungsplanung verfolgen die Kommunen teils integrierte Ansätze, mit denen im Sinne von urbaner grüner Infrastruktur (BfN 2017) die Vielzahl an Anforderungen und damit einhergehenden Funktionen von Grün (u.a. Erholung, Begegnung, Spiel, Sport und Bewegung, gärtnerische Aneignung, Klimaschutz/Anpassung an den Klimawandel, Biodiversität/Naturschutz) in einer abgestimmten Gesamtstrategie zusammengefasst und auch soziale, wirtschaftliche und baukulturelle Faktoren berücksichtigt werden (Böhme/Bunzel 2010: 56). Der Fokus liegt aber immer auf den freiraumbezogenen Handlungsfeldern. „Diese werden zu integrierten Freiraumentwicklungszielen zusammengeführt und mit den sonstigen Planungen (z. B. zur Nachverdichtung oder zum Umbau der grauen Infrastruktur) in Bezug gesetzt“ (BBSR 2018: 36). Solche integrierten Freiraumkonzepte unterscheiden sich „von traditioneller Grünplanung, indem Themen wie ökologische Verbünde, Nachhaltigkeit, Klimawandelanpassung und -abmilderung sowie Landschafts- und Freiraumplanung strategisch und integriert betrachtet werden und so Naturschutz mit Siedlungsflächenentwicklung, Wachstumspolitik und grauer Infrastruktur gemeinsam gedacht wird“ (BfN 2017: 2).

Teils werden aber auch themenzentrierte Konzepte beispielsweise zur Spielplatzentwicklung, Kleingartenentwicklung, Dach-, Fassaden- und Hofbegrünung, Biotopvernetzung, Erholung in Natur und Landschaft, zu grünen Wegeverbindungen, zu grünen Zwischennutzungen erstellt (Böhme/Bunzel 2010: 56).

4.3 Thematische Integration

Die Landschaftsplanung ist aus sich heraus eine integrierte Planung. Das unterscheidet sie von den meisten anderen Umweltplanungen wie beispielsweise die Lärminderungs-/Lärmaktionsplanung oder die Luftreinhalteplanung. Das Bundesamt für Naturschutz hebt den integrierten Ansatz entsprechend als ein Alleinstellungsmerkmal der Landschaftsplanung hervor: „Als einzige Umweltplanung ist die Landschaftsplanung nicht segmentiert auf ein Umweltmedium ausgerichtet, sondern liefert eine Zusammenschau der unterschiedlichen Werte und Funktionen von Natur und Landschaft [...] Unterschiedliche Umweltbelange werden auch unter Beteiligung anderer Umweltverwaltungen zu multifunktionalen Strategien und Maßnahmen verknüpft und übergreifende Konzepte entwickelt, die von der Umweltverwaltung gemeinsam genutzt werden können.“ (BfN 2012: 6). Dieser integrierte Ansatz der Landschaftsplanung bezieht sich auch auf Lärmschutz- und Gesundheitsbelange.

4.3.1 Integration von Lärmschutzbelangen

Parkanlagen und Grünflächen, aber auch begrünte Dächer und Fassaden können dazu beitragen, die Beeinträchtigungen durch Lärm in städtischen Umfeldern zu verringern (BfN 2017a: 2, 6; Mann 2019). Dabei geht es nicht allein um lärmindernde Effekte von Vegetation.

Abstandspflanzungen mit Bäumen und Sträuchern wirken sich auch positiv auf das subjektive Lärmempfinden aus – „wird die Lärmquelle nicht gesehen, wird der Lärm als weniger stark und belästigend empfunden“ (Rittel et al. 2014: 67). Umgekehrt werden städtische Grünflächen vielfach selbst durch Lärm beeinträchtigt. Nicht selten sind Park- und Grünanlagen so verlärmte, dass sie für eine ruhige Erholungsnutzung stark eingeschränkt sind. Als Indikator für die Freiraumqualität wird daher im Rahmen der Landschaftsplanung häufig der Anteil der unverlärmten Landschaftsräume an der gesamten Gemeindefläche herangezogen (LUBW 2018: 7-9).

Belange der Grün- und Freiraumplanung und Lärmschutzbelange stehen also in einem gegenseitigen Zusammenhang und müssen daher wechselseitig planerisch berücksichtigt werden (Heiland 2010: 289). Hierfür bestehen unter anderem folgende Möglichkeiten:

- ▶ Die Festlegung ruhiger Gebiete im Rahmen der Lärmaktionsplanung kann mit der nachrichtlichen Übernahme dieser Gebiete in den Landschaftsplan und die Ausweisung von Ruhe- und Naherholungsbereichen oder von Biotopverbundachsen in der Landschaftsplanung korrespondieren (Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein: 11); dies setzt eine entsprechende Zuarbeit der Lärmaktionsplanung zur kommunalen Landschaftsplanung voraus (Universität Rostock/Umweltministerium M-V 2004: 3-23).
- ▶ Durch eine abgestimmte Planung können Lärmaktions- sowie Grün- und Freiraumplanung dazu beitragen, die Lärmbelastung in innerörtlichen Erholungs- und Grünflächen bzw. ihrer Umgebung gering zu halten. Dazu ist es notwendig, dass beide Fachplanungen Lärmemissionen in den Blick nehmen, die sich negativ auf die naturbezogene Erholung in städtischem Grün auswirken können. Dies betrifft vor allem Verkehrs-, Gewerbe- und Freizeitlärm (BfU 2014: 11).
- ▶ Der Landschaftsplan kann Lärmschutzabstände zwischen Emissionsquelle und schutzwürdiger Nutzung z.B. als „Trenngrün“ kennzeichnen (Bepflanzungsmaßnahmen mit Zweckbestimmung Lärmschutz) und Flächen für begrünte Lärmschutzwälle darstellen (ebd.: 10).

4.3.2 Integration von Gesundheitsbelangen (inkl. Belange vulnerabler Gruppen) sowie von Belangen von Umweltgerechtigkeit

Grünräume in der Stadt haben mit Blick auf gesundheitsbelastende Umweltbedingungen wie klimatische Belastungen, Luftverschmutzung und Lärm wichtige kompensatorische Funktionen. Insbesondere ihr positiver Beitrag zur Reduzierung von Luftschadstoffen und zum klimatischen Ausgleich (Senkung der Temperatur, Erhöhung von Transpiration und Schattenwurf) ist durch zahlreiche Untersuchungen belegt (Claßen et al. 2012 mit vielen Nachweisen). Zudem dienen Grünflächen der Stadtbevölkerung als Bewegungs- und Sportraum; sie werden zunehmend aufgesucht, um sich gesund und fit zu halten. Schließlich sind öffentlich zugängliche Grünräume Orte der Begegnung und Kommunikation und wirken sich damit positiv auf das soziale und psychische Wohlbefinden aus (Böhme/Preuß 2013).

Vor dem Hintergrund des hohen Stellenwerts und des großen Potentials von Stadtgrün für den Schutz und die Förderung von Gesundheit, muss es in der Grün- und Freiraumplanung daher

auch darum gehen, das urbane Grün mit Blick auf die Gesundheit des Menschen zu erhalten, quantitativ und qualitativ zu entwickeln sowie allen Bewohner*innen – unabhängig von ihrer sozialen und Wohnlage – gleichermaßen zu Gute kommen zu lassen und zugänglich zu machen (Umweltgerechtigkeit). Den Stellenwert von Gesundheit in der Freiraumplanung hebt auch der ehemalige Vorsitzende der Gartenamtsleiterkonferenz, Heiner Baumgarten hervor: „Die Schaffung und Organisation von Parks und Grünflächen für die Gesunderhaltung sollte im Vordergrund der Freiraumplanung stehen. Das heißt, den Fokus auf die Vermeidung von schädlichen Umwelteinflüssen zu legen und Bewegungsangebote für die Gesunderhaltung zu machen.“ (Baumgarten 2012: 82). Die gesundheitsbezogene Zielstellung der Grün- und Freiraumplanung wird zudem durch die 2010 im BNatSchG ergänzte explizite Erwähnung der menschlichen Gesundheit bei den Zielen von Naturschutz und Landschaftspflege deutlich.

Die Rolle von urbanem Grün als gesundheitsförderlicher Faktor wird seit den vergangenen 10-15 Jahren verstärkt auf EU, Bundes- und Landesebene thematisiert und die Grünausstattung in Städten zunehmend (wieder) als Teil der Gesundheitsvorsorge wahrgenommen (BBSR 2017: 15 ff.). Dies zeigt auch eine 2014 durchgeführte Befragung der Grünflächenämter der bundesdeutschen Großstädte. In dieser Befragung gaben 27 bzw. 65,9 % der insgesamt 41 antwortenden Grünflächenämter an, dass die Stadtverwaltung mit der Entwicklung des urbanen Grüns im Rahmen der Innenentwicklung die Förderung der Gesundheit als ein Ziel verfolge; hiervon schätzten 16,7 % dieses Ziel als sehr wichtig und 66,7 % als wichtig für ihre Stadt ein (Böhm u.a. 2016: 94). 36 bzw. 87,8 % der antwortenden Grünflächenämter gaben an, dass die Stadtverwaltung die Verknüpfung der Themen Grün und Gesundheit als eine Strategie zur Entwicklung des urbanen Grüns im Rahmen der Innenentwicklung verfolge. Davon schätzten 9,4 % diese Strategie als sehr wichtig und 65,6 %, als wichtig für ihre Stadt ein (Böhm et al. 2016: 93).

Das Thema Gesundheit wird in der Praxis der kommunalen Landschaftsplanung jedoch eher selten explizit behandelt, sondern eher „mitgedacht“. Aspekte der landschaftsbezogenen Erholung oder der Bewertung des Landschaftsbilds, die ebenso einen Bezug zur Gesundheit aufweisen, werden im Rahmen der Landschaftsplanung zwar seit jeher behandelt, jedoch eher implizit, also ohne den Gesundheitsbezug deutlich zu machen (Rittel et al. 2014: 80). Eine explizite Betrachtung erfolgt in der Regel nur im Rahmen der Strategischen Umweltprüfung (SUP), die in vielen Bundesländern für Landschaftspläne durchzuführen und in der das Schutzgut „menschliche Gesundheit“ verpflichtend zu behandeln ist. Dabei stehen jedoch meist allein „die negativen, potenziell gesundheitsschädigenden Auswirkungen der Planung auf den Menschen und seine Gesundheit bzw. deren Vermeidung oder Verminderung durch den Landschaftsplan“ im Fokus (Rittel et al. 2014: 80).

Potenziale für eine integrierte Entwicklung urbaner Freiräume, die Belange von Gesundheit und Umweltgerechtigkeit explizit berücksichtigt und zu einer Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen beiträgt, weisen sowohl die formelle als auch die informelle Grün- und Freiraumplanung auf:

- Zu den originären Zielen der Grün- und Freiraumplanung gehört es, Ziele und Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung des Erholungswertes von Natur und Landschaft sowie zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen im besiedelten Bereich und damit explizit gesundheitsbezogene Ziele und Maßnahmen festzulegen. Die Grün- und Freiraumplanung bildet damit die programmatische Grundlage für eine Verbesserung des Umfangs und der Qualität der Freiräume im Wohnumfeld, insbesondere auch im Hinblick auf ihre Erholungs- und Gesundheitsfunktion. Der Planungsprozess macht es möglich, bestehende Defizite zu

ermitteln und zu analysieren und auf dieser Basis geeignete Entwicklungsziele und Maßnahmen zu formulieren (Böhme/Bunzel 2014: 44).

- Böhme/Bunzel (2014: 56 f.) weisen zudem auf die Potentiale der Grün- und Freiraumplanung für die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit hin: „Grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung qualifizierter Strategien, Konzepte und Pläne der Grün- und Freiraumentwicklung ist die kleinräumige Erfassung, Analyse und Bewertung der vorhandenen quantitativen und qualitativen Grünversorgung. Die Erkenntnisse über die kleinräumige Versorgung mit urbanem Grün unter Einbindung von Daten zur sozialen Lage können Hinweise darauf liefern, in welchen Quartieren mit Blick auf die Umweltressource Grün- und Freiräume unter dem Aspekt von Umweltgerechtigkeit besonders dringlicher Handlungsbedarf besteht. Auf diese Weise können räumliche und funktionale Schwerpunkte für Ziele und Maßnahmen zur Erhaltung und Entwicklung von städtischen Freiräumen festgelegt werden. Die Grün- und Freiraumplanung kann damit dazu genutzt werden, bestehende kleinräumige Defizite in der Grünversorgung gezielt zu reduzieren und zur Verbesserung des Umfangs und der Qualität öffentlicher Grünflächen und von Freiräumen in benachteiligten Stadtquartieren beizutragen.“

Um diese Potenziale zu erschließen, halten Rittel et al. es dem Prinzip einer Health in All Policies folgend für erforderlich „Gesundheit [...] in alle Phasen der Planerstellung explizit zu integrieren, um sicherzustellen, dass sie konsequent und stringent in allen Arbeitsschritten behandelt wird. Sofern erforderlich, sind gesundheitsrelevante Inhalte auch kartographisch darzustellen, wofür entsprechende Planzeichen zu entwickeln sind.“ (Rittel et al. 2014: 88). Zudem wird in der Fachdiskussion empfohlen, das Thema Gesundheit, z.B. in Form spezifischer Anforderungen von Bewegungsaktivitäten bei der Anlage und Sanierung von Grünflächen, Straßen, Plätzen und Wegen, konzeptionell in die Planung und Entwicklung von Grün- und Freiflächen einzubeziehen (MBWSV 2014: 51). Im Kontext der Klimawandelanpassung sollten bei der Aufstellung von Landschaftsplänen gesundheitsrelevante Parameter wie Bioklima, lufthygienische Situation, Hitzebelastung im Siedlungsraum (im Zusammenhang mit Versiegelungsgrad und Durchgrünungsanteil) erhoben und im Landschaftsplan entsprechend dargestellt werden (LUBW 2018: 2 ff.). Es geht jedoch nicht allein um die positiven Wirkungen von Stadtgrün, auch gesundheitlichen Belastungen in Grünräumen – beispielsweise durch (hoch-)allergene Pflanzen und Pflanzengesellschaften – müssen in der Freiraumentwicklung berücksichtigt werden; hieran mangelt es aber in der kommunalen Praxis noch (BBSR 2017: 17 f.).

Für die Bestandsaufnahme und -bewertung im Rahmen von kommunalen Landschaftsplänen sind nach Rittel et al. (2014) insbesondere folgende Aspekte mit Blick auf Gesundheit relevant (siehe Abb. 7):

- gesundheitsbelastende Faktoren und gesundheitliche Stressoren von Natur und Landschaft und ihre räumliche Verortung,
- gesundheitsfördernde Potenziale von Grünräumen und ihre räumliche Verortung,
- spezifische freiraumbezogene Bedürfnisse gesundheitlich gefährdeter Personengruppen,
- Verstärkung bioklimatischer Belastungssituationen durch den Klimawandel,
- Überlagerung von Wohn- und Aufenthaltsorten von besonders vulnerablen Personengruppen und Bereichen mit gesundheitsbelastenden Faktoren sowie gesundheitsfördernde Potenziale (Umweltgerechtigkeit).

Abbildung 7: Gesundheitsrelevante Aspekte für die Bestandsaufnahme und -bewertung von Natur und Landschaft in Landschaftsplänen

Angaben über gesundheitsrelevante Aspekte des vorhandenen und zu erwartenden Zustandes von Natur und Landschaft (Bestandsaufnahme und -bewertung)
Bestehende und zu erwartende gesundheitsbelastende Faktoren / gesundheitliche Stressoren, z. B. Bereiche mit • Lärmbelastung • Luftbelastung • bioklimatischer Belastung • Altlasten, Altlastenverdachtsflächen • Hochwassergefährdung • Beeinträchtigungen durch Erschütterungen • Beeinträchtigungen durch Elektromog • Beeinträchtigungen durch künstliches Licht • temporär erhöhter Pollenbelastung / ‚Allergenzentren‘ (vermehrtes Vorkommen von Birke, Hasel oder ungemähten Wiesen etc.)
Bestehende und zu erwartende gesundheitsfördernde Potenziale von Grünräumen (Kriterien siehe Kapitel 3.2) wie z. B. die Ausweisung besonderer Eignungs- und / oder Defizitbereiche für • gesundheitsrelevante Naturhaushaltsfunktionen, z. B. Frischluft- und Kaltluftentstehungsgebiete sowie Luftleitbahnen, besonders ruhige Bereiche etc. (siehe Tabelle 5). • Bewegung • soziale Kontakte und Interaktion • Integration von Menschen unterschiedlicher Kulturen, Altersstufen, Handicaps etc. • naturnahe Erholung • ruhige Erholung • kreative Aktivitäten in Grünräumen • selbstständiges Gärtnern und Ernten • aktive Partizipation bei der Gestaltung und Pflege des Grünraums
Zusätzliche gesundheitsrelevante Informationen für die Bewertung: • Bestehende und zu erwartende Situation hinsichtlich gesundheitlich gefährdeter Personengruppen (z. B. Ältere, sozial Benachteiligte, Migranten) oder anderer ausgewählter Zielgruppen (Kinder bzw. junge Familien) im Sinne einer Analyse von nutzerorientiertem Bedarf und nutzerspezifischen Bedürfnissen • Berücksichtigung der Verstärkung bioklimatischer Belastungssituationen durch den Klimawandel
Stärken-Schwächen-Analyse (zur Berücksichtigung von Umweltgerechtigkeitsaspekten durch Überlagerung von • Wohn- und Aufenthaltsbereichen gesundheitlich gefährdeter Personengruppen oder anderer ausgewählter Zielgruppen • Bereichen mit gesundheitsbelastenden Faktoren sowie gesundheitsfördernden Potenzialen

Quelle: Rittel et al. 2014: 89 / Anmerkung: Die Verweise in der Übersicht beziehen sich auf die Originalquelle.

4.4 Verfahrensaspekte

Formelle Grün- und Freiraumplanung

Das Verfahren zur Aufstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen sowie deren Durchführung sind nicht bundeseinheitlich geregelt, sondern richten sich nach Landesrecht (§ 11 Abs. 5 BNatSchG). Entscheidend für das Verfahren ist dabei vor allem, welche Form der Integration bzw. Rechtsform das jeweilige Landesnaturschutzgesetz für die örtliche

Landschaftsplanung vorsieht: primäre oder sekundäre Integration in die Bauleitplanung bzw. eigene Rechtsverbindlichkeit.

Primärintegration: Das Modell der Primärintegration der örtlichen Landschaftsplanung wird u.a. in Bayern und Rheinland-Pfalz verfolgt. Der Landschafts- bzw. Grünordnungsplan nimmt hier als integrierter Bestandteil am Verfahren zur Aufstellung des Bauleitplans teil. Im Voraus der Integration wird aber zunächst ein eigenständiger Vorentwurf Landschafts- bzw. Grünordnungsplan mit Gutachtencharakter entwickelt, über den der Gemeinderat berät und entscheidet. Dann wird dieser Vorentwurf in den Vorentwurf des Bauleitplans integriert. Der nun vorliegende Vorentwurf zum Bauleitplan mit integriertem Landschafts- bzw. Grünordnungsplan umfasst ein Planwerk und eine gemeinsame Begründung mit Umweltbericht. Erstellt wird die Begründung in einem kooperativen Planungsprozess zwischen den für die Bauleit- und für die örtliche Landschaftsplanung zuständigen Planer*innen (StMUG 2010: 40, Heiland 2010: 286).

Sekundärintegration: Die meisten Bundesländer (u.a. Baden-Württemberg, Niedersachsen) haben sich für das Modell der Sekundärintegration entschieden (Lütkes et al. 2018: BNatSchG § 11, Rn. 19). Im Gegensatz zur Primärintegration wird hier zunächst ein eigenständiger Landschafts- bzw. Grünordnungsplan erstellt, der in einem zweiten Schritt in die Bauleitplanung integriert wird. Wie bei der Primärintegration erhält die örtliche Landschaftsplanung auch hier erst durch Integration in die Bauleitplanung Rechtsverbindlichkeit (Heiland 2010: 286).

Eigene Rechtsverbindlichkeit: Sowohl in Berlin als auch in Nordrhein-Westfalen bedarf es für die Rechtsverbindlichkeit keiner Integration in den Bauleitplan. Die örtliche Landschaftsplanung weist hier eine eigene Rechtsverbindlichkeit auf, wobei der Landschaftsplan in Nordrhein-Westfalen jedoch nur für den Außenbereich aufgestellt wird (Lütkes et al. 2018: BNatSchG § 11, Rn. 19).

Unabhängig von der Form der Landschaftsplanung – Primärintegration, Sekundärintegration, eigene Rechtsverbindlichkeit – gibt es in den einzelnen Planungsphasen (Vorlaufphase, Bestandsaufnahme, Bewertung, Zielkonzept, Maßnahmenentwicklung, Entwurf, Fertigstellung, Umsetzung) mit Blick auf die Adressaten der Beteiligung (u.a. Fachbehörden, Fachverbände, Kommunalverwaltung, Kommunalpolitik, Landnutzer/-eigentümer*innen, Öffentlichkeit) verschiedene Aufgaben der Beteiligung, die in der Abbildung 8 dargestellt sind. Deutlich wird, dass Beteiligung bereits in einer frühen Phase des Planungsprozesses beginnen und den gesamten Prozess begleiten kann (BfN 2012: 46).

Abbildung 8: Aufgaben und Adressaten der Beteiligung in den einzelnen Planungsphasen der formellen kommunalen Landschaftsplanung

Planungsphasen	Aufgaben der Beteiligung zum Landschaftsplan	Adressaten der Beteiligung						
		Fach-behörden	Fach-verbände	Gemeinde-verwaltung	Politische Gremien	Umwelt-verbände	Landnutzer/-eigentümer	allgemeine Öffentlichkeit
Vorlauf-phase	Unterichtung über das Planungs-vorhaben	x	x	x	x	x	x	x
	Aufklärung über Ziele, Inhalte, Verfahrensablauf ...	x	x	x	x	x	x	x
	Problemdefinition und Schwer-punktsetzung bei der Landschafts-planbearbeitung	x	x	x	x	x		
Bestand	Informationsgewinnung zu Vollständigkeit und Richtigkeit der Bestandsaufnahme	x	x	x	x	x	(x)	x
	Erläuterung und Diskussion der Bestandsaufnahme	x	x	x	x	x	x	x
	Aufklärung über Ziele, Inhalte, Verfahrensablauf, ...	x	x	x	x	x	x	x
Bewertung	Erläuterung der Bewertungsmethodik	(x)	x	x	x	(x)	x	x
	Diskussion der Bewertungsmethodik	(x)	x	x		(x)		
Ziel-konzept	Erläuterung der Zielkonzeption	x	x	x	x	x	x	x
	Diskussion der Zielkonzeption	x	x	x		x		
Maß-nahmen	Erläuterung und Diskussion des Maßnahmenkonzepts	x	x	x	x	x	x	x
	Ermittlung von Umsetzungs-möglichkeiten	K	x	x	x	K	(x)	x
Entwurf	Erläuterung und Diskussion des Entwurfs	(x)	x	x	x	x	(x)	x
	Erläuterung von Chancen und Grenzen der Beteiligung				x	x	x	x
	Verteilung des Entwurfs auf CD-ROM	x	x	x	x	x	x	
Plan-fertig-stellung	Mitteilung von Planungs- und Beteiligungsergebnissen	x	x	x	x	x	x	
	Mitteilung der Berücksichtigung von Stellungnahmen an die Melder	x	x	x	x	x	x	
	Verteilung des Landschaftsplans auf CD-ROM	x	x	x	x	x	x	
Umsetzung	Erstellung eines Handlungskonzepts	x	x	x	x	x	(x)	x
	Umsetzungskoordination und Beratungsangebote	x	x	x		x	x	
	Bildung von Kooperationen zur Umsetzung	(x)	(x)	x		x	x	x

x = Adressaten, (x) = schwerpunktmäßige Beteiligung einer bestimmten Gruppe, K = Kooperationspartner bei der Durchführung von Beteiligungsprojekten

Quelle: BfN 2012: 47.

Informelle Grün- und Freiraumplanung

Ein zentrales Kennzeichen informeller Planungen ist, dass das Verfahren zu ihrer Aufstellung nicht gesetzlich festgelegt, sondern durch die Kommune frei gestaltbar ist. Die frühzeitige und prozessbegleitende Beteiligung von Ämtern sowie der Öffentlichkeit ist aber auch hier regelmäßig Bestandteil der Verfahren.

4.4.1 Zeitpunkt/Verfahren/Formen der Ämterbeteiligung/Beteiligung der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange

Formelle Grün- und Freiraumplanung

Landschafts- bzw. Grünordnungspläne durchlaufen in der Regel analog zur Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplanung ein zweistufiges Beteiligungsverfahren der Behörden und sonstigen

Träger öffentlicher Belange, deren Aufgabenbereich durch die Planung berührt werden kann. Diese Beteiligung ist im Falle von in die Bauleitplanung integrierter Landschafts- bzw. Grünordnungsplanung im BauGB bzw. ansonsten in den Landesnaturschutzgesetzen geregelt. Die Bundesländer präzisieren in Form von Erlassen, welche Behörden und Stellen, die Träger öffentlicher Belange sind, an der Planung beteiligt werden müssen. Zunächst erfolgt eine Beteiligung am Vorentwurf. Die Gemeinde wägt die vorgebrachten Belange gegeneinander und untereinander ab und erstellt auf dieser Basis den Entwurf des Landschafts- bzw. Grünordnungsplans. Dieser wird dann den Behörden und Trägern öffentlicher Belange nochmals zur Stellungnahme vorgelegt (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit 2010: 41 f.).

Der Kommune steht es frei, über dieses „Pflichtprogramm“ hinaus, weitere Beteiligungsformen zur Einbeziehung von Fachbehörden, Ämtern und weiteren Trägern öffentlicher Belange zu etablieren. Dies kann auch sinnvoll sein, da die kommunale Landschaftsplanung für eine erfolgreiche Umsetzung in hohem Maße als Kommunikationsaufgabe verstanden werden muss. Das Bundesamt für Naturschutz führt hierzu aus: „Die Gestaltung des Planungsprozesses, der Austausch mit Verwaltung und Politik und die Einbindung anderer Fachverwaltungen haben großen Einfluss auf die Umsetzung der Planinhalte. Die Einbindung anderer Fachverwaltungen in den Landschaftsplanungsprozess sollte gepflegt und institutionalisiert werden, zum Beispiel durch die Einrichtung von intersektoralen Arbeitsgruppen“ (BfN 2012: 45).

Informelle Grün- und Freiraumplanung

In der Regel werden Fachbehörden, Ämter sowie Träger öffentlicher Belange frühzeitig, also bereits in der Entwurfsphase, in die durch die Kommune frei gestaltbaren Verfahren der informellen Grün- und Freiraumplanung einbezogen.

Einbeziehung des Gesundheitsamtes

Als Träger öffentlicher Belange ist das Gesundheitsamt in die verpflichtenden Beteiligungsverfahren der formellen Grün- und Freiraumplanung einzubeziehen, soweit gesundheitliche Belange durch die Planung berührt werden können; hiervon ist in der Regel auszugehen. Mit Blick auf darüber hinaus gehende freiwillige Beteiligungsformate im Rahmen der formellen und informellen Grün- und Freiraumplanung liegt die Beteiligung des Gesundheitsamtes dagegen im Ermessen der für die Planaufstellung zuständigen Behörde. Inwieweit die Einbeziehung des Gesundheitsamtes in der kommunalen Praxis tatsächlich erfolgt, ist jedoch sowohl mit Blick auf die formellen als auch die informellen Planungen unklar. Es gibt hierzu keine repräsentativen Untersuchungen.

4.4.2 Zeitpunkt/Verfahren/Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung

Formelle Grün- und Freiraumplanung

Das BNatSchG enthält keine Vorgaben zur Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Erstellung von Landschafts- und Grünordnungsplänen. Das „Mindestprogramm“ der Landesnaturschutzgesetze sieht in der Regel vor, im Rahmen der Aufstellung von Landschafts- bzw. Grünordnungsplänen analog zur Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplanung eine zweistufige Öffentlichkeitsbeteiligung durchzuführen. Zunächst erfolgt eine vorgezogene Öffentlichkeitsbeteiligung zum Vorentwurf der Planung. Die Gemeinde wägt die hier vorgebrachten Belange gegeneinander und untereinander ab und erstellt auf dieser Basis den Entwurf des Landschafts- bzw. Grünordnungsplans. Der Entwurf wird dann öffentlich ausgelegt und die Öffentlichkeit kann nochmals ihre Stellungnahme abgeben (Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit 2010: 41 f.).

Dieses „Mindestprogramm“ wird jedoch vielfach als nicht ausreichend erachtet und der Beteiligung der Öffentlichkeit ein größerer Stellenwert für eine erfolgreiche kommunale Landschaftsplanung beigemessen:

- Eine aktive Beteiligung der Öffentlichkeit spielt nach Ansicht des Bundesamtes für Naturschutz eine entscheidende Rolle für den Erfolg der Landschaftsplanung. „Besonders auf der kommunalen Ebene sollte die Bevölkerung motiviert werden, aktiv an der Planung und der Umsetzung der Planungsergebnisse mitzuwirken“ (BfN 2012: 45). Anders als bei der überörtlichen Landschaftsplanung (Landschaftsprogramm, Landschaftsrahmenpläne), wo Adressaten der Beteiligung vor allem Akteure der staatlichen Verwaltung sowie Verbände, Vereine und Interessenvertretungen sind, stehen – so das Bundesamt für Naturschutz – auf der örtlichen Ebene, wo es um die Gestaltung des eigenen Ortes und des eigenen Wohnumfeldes geht, die Bürgerinnen und Bürger stärker im Fokus der Beteiligung (ebd.).
- Diskutiert wird vor diesem Hintergrund, „die Landschaftsplanung stärker prozessorientiert und modular auszurichten als bislang, um sie effektiver und effizienter zu gestalten. Eine stärkere Prozessorientierung betont neben den fachlichen Inhalten den Prozess der Planerstellung, der die „Beplanten“ soweit möglich einbezieht, ihre Interessen und Bedürfnisse berücksichtigt und dadurch eine höhere Akzeptanz erlangt“ (Heiland 2010: 289) (vgl. hierzu auch BfU 2020).

Informelle Grün- und Freiraumplanung

Die Freiraumentwicklungsplanung ist durch eine frühzeitige Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure sowie Bürger*innen und ihrer Wünsche, Ideen und Kritikpunkte gekennzeichnet (MBWSV NRW 2012: 133). Auf diese Weise soll die Akzeptanz und damit die Nachhaltigkeit der Maßnahmen erhöht und bei teilräumlichen Freiraumkonzepten zudem zur Verbesserung der Quartiersidentität ebenso wie zur sozialen Stabilisierung in den Quartieren beigetragen werden (BBSR 2019a: 19). Dabei kommt in der Regel – anders als bei der formellen Grün- und Freiraumplanung – ein breites Spektrum an Beteiligungsformen zum Einsatz, das von Bürgerforen und öffentlichen Ideenwerkstätten über Bürgerforen und Online-Dialoge bis zu Ortsbegehungen und Stadtteilspaziergängen reicht. Teils werden auch Formate eingesetzt, die für Kinder und Jugendliche besonders geeignet sind. Hierzu gehören beispielsweise visuell-performative Methoden wie Photovoice (partizipative Fotografie), die aufgrund ihres nonverbalen Charakters nicht nur für junge Menschen, sondern auch für Bevölkerungsgruppen geeignet sind, die eher wort- und textlastige Beteiligungsformate nicht annehmen (Mackrodt, Helbrecht 2013; Hexelschneider 2014).

Einbeziehung von verwaltungsexternen Gesundheitsakteuren

Erkenntnisse darüber, inwieweit sich verwaltungsexterne Akteure aus dem Gesundheitsbereich in die öffentlichen Beteiligungsverfahren zur formellen und informellen Grün- und Freiraumplanung einbringen, liegen nicht vor. Im Fachdiskurs wird ihre Mitwirkung mit Blick auf eine Einbeziehung von Gesundheitsaspekten in die örtliche Landschaftsplanung jedoch für essentiell gehalten:

- So führen die Autor*innen der Studie „Grün, natürlich, gesund“ aus: „Für eine erfolgreiche Zusammenarbeit von Gesundheitsförderung und Landschaftsplanung bedarf es [...] neuer Kooperationen, die neben NaturschützerInnen, LandschaftsplanerInnen und Gesundheitsexperten ggf. auch Schulen, lokale Initiativen, Sportbehörden und -vereine, Krankenkassen [...] einbezieht“ (Rittel et al. 2014: 96).

- Ähnlich argumentiert, der ehemalige Vorsitzende der Gartenamtsleiterkonferenz Heiner Baumgarten (2012: 82): Mit Blick auf die Integration von Gesundheitsbelangen sei es für die Freiraumplanung wichtig, gemeinsam mit Sportexpert*innen, Gesundheitswissenschaftler*innen und Mediziner*innen neue Wege und Kooperationen bei der Gestaltung von Parks zu entwickeln. Für diesen Prozess und diese Aufgabe müssten Disziplinen neu gewonnen werden, die bislang nicht oder nur wenig hieran beteiligt waren und dies als ihre Rolle wahrgenommen haben, nämlich Ärzt*innen, Psycholog*innen, Pädagog*innen.

4.5 Modellhafte Vorgehensweisen

Im Folgenden werden modellhafte Vorgehensweisen dargestellt, die im Rahmen von freiraumbezogenen Planungen oder Konzepten bzw. in Modellvorhaben entwickelt und erprobt wurden. Darin geht es sowohl um Aspekte der Themenintegration als auch der Akteurskooperation sowie Beteiligung von Bürger*innen im Kontext der Grün- und Freiraumplanung.

4.5.1 Thematische Integration

In grün- und freiraumbezogenen Projekten bzw. Planungen werden gesundheitliche Aspekte teils modellhaft berücksichtigt und realisiert. Anknüpfungspunkte hierfür sind Belange wie Erholung, Sport, Spiel, Ernährung, Klimawandelanpassung und Lufthygiene.

Im Zuge der Umsetzung des Weißbuchs Stadtgrün der Bundesregierung wurden verschiedene Modellvorhaben durchgeführt, die u.a. auf eine thematische Integration der Grün –und Freiraumplanung mit anderen Themenfeldern abzielten. Hierzu zählen insgesamt zwölf Modellvorhaben, die seit dem Jahr 2016 im Rahmen des ExWoSt-Forschungsfelds „Green Urban Labs“ durchgeführt wurden bzw. werden. Dabei werden auf lokaler Ebene und in kommunaler Trägerschaft innovative Ansätze und kreative Konzepte zur Stärkung des Stadtgrüns entwickelt und erprobt. Hierbei liegt das Augenmerk auf mehrfach benachteiligten Stadträumen. Die Akteure in den Modellvorhaben verstehen den Ansatz der Umweltgerechtigkeit als ein Leitbild, das den Städten verdeutliche, wo vor dem Hintergrund sozialer, gesundheitlicher und ökologischer Bedarfe prioritär (mehr) grüne Infrastruktur entwickelt werden sollte. Sowohl Umweltgerechtigkeit als auch Multicodierung von Freiräumen könnten zur Bündelung von Bedarfen der Stadtgesellschaft und den Entwicklungsinteressen in Bezug auf grüne Infrastruktur in der Planung beitragen (BBSR 2019b). In allen „Green Urban Labs“ werden auf der Ziel- und Maßnahmenebene direkt oder indirekt gesundheitliche Belange fokussiert. So wird im Modellvorhaben „Naherholungspark Bremer Westen“ ein multifunktionaler Freiraum entwickelt, in welchem urbanes Gärtnern und urbane Landwirtschaft, Naturerfahrung und Biotopvernetzung sowie Begegnung, Erholung, Gesundheitsvorsorge und Sport mit den Aspekten von sozialer Integration und Teilhabe verknüpft werden. Das Modellvorhaben „Grüne Klimaoasen im urbanen Stadtraum Jenas“ wiederum zielt auf eine langfristig wirksame Grünflächenentwicklungsstrategie für mehr Klimaresilienz, mit der ein zusammenhängendes Netz aus Klimakomfortinseln geschaffen wird. „Urban Agenda – Green City“ ist ein Modellvorhaben der Stadt Ludwigsburg, das auf eine klimawandelgerechte Transformation eines stark versiegelten Industriegebiets im Westen der Stadt fokussiert. Halböffentliche und öffentliche Freiräume werden begrünt und als Campus vernetzt, um die Lufthygiene sowie die Lebens- und Aufenthaltsqualität zu verbessern. Das Modellvorhaben „Masterplan Grün Leipzig 2030“ zielt auf multifunktionale Freiräume, die der Anpassung an den Klimawandel sowie der Verbesserung der Freiraumausstattung gleichermaßen dienen. Dabei sollen mit Blick auf die Schaffung gesundheitsfördernder Umwelt- und Lebensverhältnisse besonders benachteiligte

und aktuell stark wachsende Quartiere entwickelt werden (BBSR 2021). Hierfür wurden fünf Themenfelder identifiziert: biologische Vielfalt, Klimaanpassung, Gesundheit, nachhaltige Mobilität und Umweltgerechtigkeit (Stadt Leipzig 2020).

Ein weiteres Beispiel für die Integration von Belangen der sozialen Gerechtigkeit in die informelle Grün- und Freiraumplanung ist der Masterplan Freiraum der Stadt Nürnberg aus dem Jahr 2014. Er bündelt unter dem Leitbild „Kompaktes Grünes Nürnberg 2030“ Themen wie Klimaanpassung, sozio-demographische Entwicklung, Mobilitäts- und Freizeitverhalten und Biodiversität bei der Freiraumgestaltung. Einen hohen Stellenwert nimmt dabei die sozialraumbezogene Entwicklung von Grün- und Freiflächen ein. Diese erfolgt auf Basis von Analysen zur planungsbereichsbezogenen quantitativen Versorgung mit öffentlichen Grün- und Freiflächen. Hierbei werden Grün- und Freiflächendaten und sozialräumliche Daten (Anteil Einpersonenhaushalte, Anteil der Menschen mit Migrationshintergrund, Anteil der Arbeitslosen an der erwerbsfähigen Bevölkerung, Seniorenquotient, Jugendquotient, Jugendtreffpunkte mit Aufwertungspotenzial) integriert (Stadt Nürnberg, Referat für Umwelt und Gesundheit, Umweltamt 2014: 54ff.).

4.5.2 Kooperation innerhalb der Verwaltung

Grün- und freiraumbezogene Planungen und Konzepte ermöglichen neben der Integration u.a. von gesundheitsbezogenen Belangen bzw. Themen auch vielfältige Formen der Kooperation von Akteuren innerhalb der Verwaltung.

So ist beispielsweise die Erarbeitung des „Masterplan Grün Leipzig 2030“ (vgl. Kap. 4.5.1) unter der Federführung des Amtes für Stadtgrün und Gewässer ressort- und ämterübergreifend angelegt. Beteiligt sind das Stadtplanungsamt, das Amt für Umweltschutz, das Amt für Wohnungsbau und Stadterneuerung, das Verkehrs- und Tiefbauamt, das Gesundheitsamt, das Sportamt sowie das Schulamt (BBSR 2021).

In Nürnberg wurde die Erarbeitung des Masterplans Freiraum als gesamtstädtisches Freiraumkonzept vom Umweltamt koordiniert und von mehreren Ämtern begleitet. Hierfür wurde eine Arbeitsgruppe gebildet, an der Vertreter*innen aus dem Amt für Wohnen und Stadtentwicklung, dem Servicebetrieb öffentlicher Raum (SÖR), dem Umweltamt und dem Stadtplanungsamt beteiligt waren; das Gesundheitsamt wirkte in der Arbeitsgruppe jedoch nicht mit. Weiterhin fanden Diskussionen zum Masterplan im Stadtentwicklungsgremium forum SE statt, das eine Schnittstelle zwischen Verwaltung und kommunalpolitischen Entscheider*innen bildet (Stadt Nürnberg, Referat für Umwelt und Gesundheit, Umweltamt 2014).

In der Stadt Münster werden in Kontext der Grün- und Freiraumplanung verschiedene Formen der Kooperationen innerhalb der Verwaltung praktiziert. Ämterübergreifende Startergespräche für Planungen wie Landschaftspläne und Bebauungspläne dienen dem frühzeitigen Einbringen und der frühzeitigen Abstimmung der Belange von Ämtern mit unterschiedlichen fachlichen Zuständigkeiten (Becker et al. 2017: 74). Darüber hinaus kooperiert das Amt für Grünflächen, Umwelt und Nachhaltigkeit der Stadt Münster eng mit dem Liegenschaftsamt, um gezielt Flächen für die Freiraumentwicklung zu bevorraten. So konnte z.B. der Grünzug Gievenbeck Südwest „Grüner Finger“ realisiert werden (BBSR 2019c: 33).

4.5.3 Kooperation mit verwaltungsexternen Akteuren

Die Entwicklung und Umsetzung freiraumbezogener Planungen und Konzepte erfolgt zum Teil mit der aktiven Beteiligung verwaltungsexterner Akteure. Diese kann auf verschiedenen räumlichen Ebenen erfolgen.

Ein Beispiel für die konzeptionelle Einbindung verwaltungsexterner Akteure in übergeordnete Freiraumplanungen ist der Interkommunale Freiraumverbund Grünes C für die Region Bonn/Rhein-Sieg-Kreis. Im Rahmen der Regionale 2010 haben die sechs Städte und Gemeinden Alfter, Bornheim, Bonn, Niederkassel, Troisdorf und Sankt Augustin einen interkommunalen Prozess zur Sicherung wesentlicher Teile eines rheinübergreifenden Freiraumnetzes im Bonner Norden und im Rhein-Sieg-Kreis begonnen. Mit dem regionalen Landschaftskonzept Grünes C wurde ein Aktionsbündnis gebildet, an dem auch die Stiftung Rheinische Kulturlandschaft, der Rheinische Landwirtschafts-Verband e.V. und die Landwirtschaftskammer Nordrhein-Westfalen beteiligt sind. Abgestimmt wurden bauliche Maßnahmen und Angebote für die Naherholung, die den Freiraum zwischen den Siedlungen qualifizieren, die Erholungsnutzung in die gewünschten Bereiche lenken und damit wertvolle Landwirtschaftsflächen und Kulturlandschaften sichern. Es wurden Arbeitskreise zu den Planungen der sechs Kommunen sowie zur Grünflächenunterhaltung eingerichtet (BBSR 2019c: 27).

In den in Kap. 4.5.1 dargestellten „Green Urban Labs“, in denen sowohl mehrere bzw. einzelne Quartiere bzw. Stadträume als auch einzelne Flächen beplant und entwickelt werden, liegt ein besonderes Augenmerk auf der gemeinsamen Erarbeitung und Umsetzung von Maßnahmen durch Verwaltung und verwaltungsexterne Akteure. Hierzu zählen neben Umweltverbänden, unterschiedlichsten Vereinen und Initiativen auch Wohnungsbaugesellschaften, Gewerbebetriebe, Landwirtschaftsunternehmen und wissenschaftliche Einrichtungen. So sind z.B. an der Erarbeitung des „Masterplans Grün Leipzig 2030“ lokale Akteure wie das Netzwerk Stadtnatur, wissenschaftliche Einrichtungen wie das Helmholtz-Zentrum für Umweltforschung GmbH (UfZ), die TU Dresden und die Universität Leipzig sowie verschiedene Büros aktiv beteiligt (BBSR 2021). Verwaltungsexterne Gesundheitsakteure sind jedoch nicht beteiligt.

Ein Beispiel für die Planung und das Management einzelner Grün- und Freiflächenvorhaben allein durch verwaltungsexterne Akteure ist der „kiezPARK FORTUNA“ in Berlin Marzahn-Hellersdorf. Hier wurde auf einer vormaligen Brachfläche von gut einem Hektar Größe ein Quartierspark eingerichtet. Die Planung und Gestaltung dieser Grünanlage erfolgte gemeinsam durch eine Wohnungsbaugenossenschaft, die Anwohner*innen und eine Gartenarchitektin. Wenngleich es sich nicht um eine öffentliche Fläche des Bezirks Marzahn-Hellersdorf handelt, wurde die Realisierung des „kiezPARK FORTUNA“ durch das Programm Stadtumbau Ost gefördert. Die Fläche befindet sich im Eigentum einer Wohnungsgenossenschaft, ist aber offen für alle Menschen im Stadtteil. Die Genossenschaft, Anwohner*innen und weitere Akteure aus dem Quartier tragen den Park gemeinsam und koordinieren in einem Beirat die Pflege, Unterhaltung und die weitere Gestaltung des Parks (BBSR 2019c: 17).

4.5.4 Bürger*innenbeteiligung

Modellhafte Formen der Bürger*innenbeteiligung umfassen eine Vielzahl von Formaten und Methoden. Zugleich werden unterschiedliche Bevölkerungsgruppen adressiert.

Beispielhaft ist das Freiraumentwicklungskonzept (FEK) „Stöcken blüht auf“ zu nennen, das für ein Soziale-Stadt-Gebiet Hannovers mit einem geringen Anteil an Grün- und Freiflächen erarbeitet wurde. Kern des Konzepts ist bessere Erschließung, Vernetzung und Nutzbarkeit der vorhandenen Grün- und Freiflächen, um deren Aufenthalts- und Nutzungsqualität zu steigern. Das Konzept umfasst die drei Bereiche öffentliche Grünflächen, Spielplätze sowie öffentliche Plätze- und Straßenräume, für die eine Reihe von Maßnahmen erarbeitet und zum Teil auch frühzeitig umgesetzt wurde: ein Mehrgenerationenbewegungspark die Neugestaltung des Marktplatzes, neuangelegte Stauden- oder Sommerblumenbeete, Umgestaltung von Vorgärten und neue Wegeverbindungen. Planung und Umsetzung des Freiraumentwicklungskonzepts fußen auf einem umfassenden und kontinuierlichen Beteiligungsprozess mit öffentlichen Foren,

Gesprächsrunden und Mitmachaktionen. Mit diesen Angeboten wurden u.a. Kinder, Jugendliche, Senioren und die Wohnungswirtschaft aktiv einbezogen. Darüber hinaus beteiligten sich, Schulen, Kindergärten, lokale Initiativen, Physiotherapiepraxen, Sportvereine, die Stadtverwaltung, Planer*innen und Stadtteilpolitiker*innen. Die fachliche Begleitung des Prozesses übernahm eine interdisziplinäre Steuerungsgruppe in der das Amt für Satterneuerung, das Quartiersmanagement, der Fachbereich Umwelt und Stadtgrün, der Fachbereich Tiefbau und die Kommission Sanierung Stöcken vertreten waren (Landeshauptstadt Hannover, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, Stadterneuerung 2011; DUH 2017: 14f.).

In den Jahren 2019 und 2020 fand ein umfassender Beteiligungsprozess zum Masterplan Grün Leipzig 2030 statt (vgl. Kap. 4.5.1 und 4.5.2). Der Beteiligungsprozess umfasst eine Online-Beteiligung mit Online-Umfragen, öffentliche Bürgerforen, mehrere thematische Werkstätten, verschiedene Aktionen in sogenannten Grünen Laboren und eine Reihe von Spaziergängen. (Stadt Leipzig 2020).

In Königslutter am Elm wurden in einem vom Bundesamt für Naturschutz geförderten Projekt Formen des erleichterten Informationszugangs und verbesserter Bürgerbeteiligungsmöglichkeiten mittels Online-Kommunikation im Rahmen der Landschaftsplanung erprobt und evaluiert. Hieraus wurden Bausteine zur Erstellung eines interaktiven multimedialen Landschaftsplanes entwickelt (Oppermann 2008, Kunze et al. 2002).

4.6 Zwischenfazit: Grün- und Freiraumplanung

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zeigen: Generell kann mit Blick auf die kommunale Grün- und Freiraumplanung zwischen dem im Naturschutzrecht gesetzlich verankerten und damit formellen Instrumentarium (gesamstädtischer Landschaftsplan, teilräumlicher Grünordnungsplan) und der informellen Freiraumentwicklungsplanung unterschieden werden. Letztere ist aufgrund des fehlenden Rechtsrahmens sowohl hinsichtlich Zielen und Inhalten als auch bezüglich des räumlichen Zuschnitts und des Verfahrens durch die Kommune deutlich freier gestaltbar.

Unabhängig vom formellen oder informellen Charakter ist die Grün- und Freiraumplanung aus sich heraus eine integrierte Planung. Anders als beispielsweise die Lärmaktions- oder die Luftreinhalteplanung ist sie nicht allein auf ein bestimmtes Umweltmedium oder eine einzelne Umweltbelastung ausgerichtet, sondern nimmt alle Teile sowie Werte und Funktionen von Natur und Landschaft und ihre Wechselwirkungen in den Blick. Dabei hebt das Bundesnaturschutzgesetz den Schutz von Natur und Landschaft als Grundlage für die Gesundheit des Menschen als Wert explizit hervor.

In der kommunalen Praxis findet Gesundheit– abgesehen von der auch für Landschaftspläne verbindlich durchzuführenden strategischen Umweltprüfung – gleichwohl eher lediglich implizit Eingang in die Grün- und Freiraumplanung. Das Thema wird trotz der vielfältigen kompensatorischen Funktionen des urbanen Grüns mit Blick auf gesundheitsbelastende Umweltbedingungen (klimatische Belastungen, Luftverschmutzung, Lärm) und wichtigen Funktion von Grünflächen als Bewegungs- und Sportraum sowie als Orte der Erholung, der Begegnung und Kommunikation in der Regel nur „mitgedacht“.

Anknüpfungspunkt, den Ansatz Umweltgerechtigkeit in die Grün- und Freiraumplanung zu integrieren, bieten vor allem die regelmäßig im Rahmen dieser Planungen und Konzepte erstellten Grünversorgungsanalysen. Wenn diese Analysen sozialräumlich ausgerichtet sind, können sie im Ergebnis dazu führen, mit Grün unterversorgte und gleichzeitig sozial

benachteiligte Teilräume/ Wohngebiete als zukünftige räumliche Handlungsschwerpunkte festzulegen.

Auch für die Einbindung von Lärmschutzbelangen bieten sich in der Grün- und Freiraumplanung verschiedene Möglichkeiten an, die von der nachrichtlichen Übernahme „Ruhiger Gebiete“ aus der Lärmaktionsplanung über die Betrachtung von Lärmimmissionen und ihrer Quellen bis zur Festlegung von vegetationstechnischen/ ingenieurb biologischen Maßnahmen zur Lärminderung (u.a. begrünte Lärmschutzwälle) reichen. Ob diese in verschiedenen Leitfäden/ Veröffentlichungen genannten Möglichkeiten in der Grün- und Freiraumplanung tatsächlich genutzt werden, bleibt in der Analyse offen; es liegen hierzu keine Studien vor.

Inwieweit (gesundheitsbezogene) Darstellungen und Festlegungen der Grün- und Freiraumplanung tatsächlich zum Tragen kommen, ist in hohem Maße davon abhängig, ob und inwieweit sie bei anderen räumlichen Planungen berücksichtigt werden. Nicht nur die informelle, sondern auch die formelle Grün- und Freiraumplanung hat gegenüber anderen Planungen und gegenüber privaten Grundstückseigentümer*innen in der Regel keine rechtliche Bindungswirkung, sondern bedarf hierfür der Übernahme als Darstellung oder Festsetzung in die Bauleitplanung. Die Umsetzung der Grün- und Freiraumplanung ist zudem – ähnlich wie die Lärmaktionsplanung - von der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen abhängig.

Landschafts- bzw. Grünordnungspläne durchlaufen in der Regel analog zur Flächennutzungs- bzw. Bebauungsplanung ein zweistufiges Beteiligungsverfahren der Behörden und Träger öffentlicher Belange sowie der Öffentlichkeit. Der Kommune steht es jedoch frei, über dieses „Pflichtprogramm“ hinauszugehen und die freiwilligen Beteiligungsformate – wie bei der informellen Grün- und Freiraumplanung – selbst auszugestalten. Inwieweit bei Grün- und Freiraumplanungen das Gesundheitsamt oder andere verwaltungsexterne Gesundheitsakteure einbezogen werden bzw. mitwirken, bleibt in der Dokumentenanalyse offen. Deutlich wird aber, dass dies im „grünen“ Fachdiskurs für erforderlich gehalten wird.

5 Instrument: Integrierte Stadtentwicklung

Bei integrierten Planungsansätzen kann im Wesentlichen zwischen integrierter Stadt- und/oder Stadtteilentwicklung sowie sektoralen Planungen, die mehrere Aspekte ihres Themenfeldes berücksichtigen – also „integrieren“ – unterschieden werden. Ein Beispiel für letztere ist die integrierte Verkehrsplanung, die auf Fuß-, Rad-, motorisierten Individualverkehr und ÖPNV gleichermaßen eingeht (in der Untersuchung „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ [BMVBS/BBSR 2009] wurden derartige Differenzierungen detailliert herausgearbeitet). Auch der Ansatz Umweltgerechtigkeit kann als ein integrativer bezeichnet werden (vgl. u.a. Böhme et al. 2015: 17). Da jedoch gerade die integrierte Stadtentwicklungsplanung im Idealfall ein „Dach“ mit Leitbildcharakter für verschiedene sektorale und teilräumliche Planungen – und damit auch eine potenzielle Plattform für die Zusammenarbeit unterschiedlicher relevanter Akteure – ist, wird nachfolgend explizit auf diesen Ansatz eingegangen.

Integrierte Stadtentwicklung hat insbesondere durch die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“, die im Jahr 2007 im Zuge der deutschen EU-Ratspräsidentschaft verabschiedet wurde, starke politische Rückendeckung erhalten. Erneuert und vertieft wird diese Rückendeckung durch die im Jahr 2020 verabschiedete „NEUE LEIPZIG CHARTA. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“ (BMI o.J.). Darin wird unter anderem betont: „Zum Gemeinwohl gehören verlässliche öffentliche Dienstleistungen der Daseinsvorsorge sowie die Verringerung und Vermeidung von neuen Formen der Ungleichheit in sozialer, wirtschaftlicher, ökologischer und räumlicher Hinsicht. Unser gemeinsames Ziel sind der Erhalt und die Verbesserung der Lebensqualität in allen europäischen Städten und Gemeinden und ihren funktional zusammenhängenden Räumen“ (ebd.: 1).

Bereits in der Hintergrundstudie zur ersten Leipzig Charta („Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“) heißt es, es sei „aus der Perspektive Deutschlands wichtig, in Europa Ansätze integrierter Stadtentwicklungspolitik sowohl generell als auch mit speziellem Fokus auf die Förderung von wirtschaftlich, sozial und im Hinblick auf ihre Umweltqualität besonders benachteiligten Stadtteilen im gesamtstädtischen Kontext stärker zu etablieren“ (BMVBS/BBR 2007: 7). Dies wird auch in der neuen Leipzig Charta aufgenommen: „Städtische Herausforderungen kommen besonders häufig auf Quartiersebene zum Ausdruck. Einige Stadtviertel müssen mit sozialen Spannungen, Armut oder Umweltbelastungen umgehen“ (BMI o.J.: 3f.), und es lässt sich sogar ein stärkerer Bezug zum Thema Umweltgerechtigkeit ausmachen, wenn es heißt: „Zur Entwicklung eines hochwertigen städtischen Umfelds für alle Einwohnerinnen und Einwohner gehört auch ein entsprechender Zugang zu Grün- und Freizeitflächen“ (ebd.: 5). Im Narrativ der „gerechten Stadt“ als einem zentralen Thema der Charta wird Umweltgerechtigkeit direkt adressiert: „Die transformative Kraft der Städte gewährleistet Chancengleichheit und Umweltgerechtigkeit für alle, unabhängig von Geschlecht, sozioökonomischem Status, Alter und Herkunft“ (ebd.).

Was macht integrierte Stadtentwicklung aus? Als Grundlage dafür werden in der ersten Leipzig Charta unter anderem folgende Aspekte genannt: Stärken-Schwächen-Analyse von Gesamtstadt und einzelnen Stadtteilen (in Relation zueinander), Formulierung erreichbarer Ziele, Integration unterschiedlicher teilräumlicher, sektoraler und technischer Pläne, interkommunale/intraregionale Abstimmung (BMVBS/BBR 2007: 15f.). Kernelemente sind Raum- bzw. Quartiersorientierung („Gebietsbezug“), Ressourcenbündelung (Know how und materielle Ressourcen), Aktivierung, Beteiligung, Empowerment (insbesondere von Quartiersbewohner*innen und vor Ort wirksamen anderen Akteuren) sowie ein vernetzungsorientiertes Management (ebd.: 18ff.). Auch in der Untersuchung „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ werden die „Zusammenarbeit unterschiedlicher

Ressorts/Ämter“ und die „Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder“ als unstrittige Kernelemente integrierter Stadtentwicklung gesehen (BMVBS/BBSR 2009: 5).

Damit nimmt die „Leipzig Charta“ aus dem Jahr 2007 Kernelemente des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ auf, das von 1999 bis 2019 einen stark integrierten Ansatz verfolgte, um die „vielerorts beobachtete ‚Abwärtsspirale‘ einer sozialen, wirtschaftlichen, städtebaulichen, infrastrukturellen und ökologischen Negativentwicklung“ in (mehrfach) benachteiligten Stadtteilen zu durchbrechen (BMVBS 2012: 27). Mit der Novelle der Städtebauförderung im Jahr 2020 wurde die „Soziale Stadt“ vom Programm „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ abgelöst, wobei die grundlegende Zielausrichtung geblieben ist (vgl. VV Städtebauförderung 2020).

Nicht nur das Programm „Soziale Stadt“, sondern auch andere (ehemalige) Programme der Städtebauförderung (v.a. Stadtumbau Ost und West) sind zusammen mit der „Nationalen Stadtentwicklungspolitik“ (NSP) in Deutschland „der stärkste Motor für die Verbreitung integrierter Handlungsansätze auf der kommunalen Ebene“ (BMVBS 2012: 27). Die NSP wurde im Jahr 2007 vom (damaligen) Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung, der Bauministerkonferenz, dem Deutschen Städte- und Gemeindebund und dem Deutschen Städtetag ins Leben gerufen. Darüber hinaus – wenn auch nicht mit gleicher „Durchschlagskraft“ – spielen kommunale Programme bzw. eigenständige Strategien vieler Städte und Gemeinden eine wichtige Rolle als „Initiatoren“ integrierter Stadtentwicklungsplanung, so dass insgesamt vielfältige Formen des Handlungsansatzes in Deutschland zu finden sind.

Zu diesem Schluss kommt unter anderem auch die Studie „5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“ (BMVBS 2012: 27). Und auch die Ergebnisse der Untersuchung „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ (BMVBS/BBSR 2009) bestätigen dieses Bild: Als Anlässe für Integrierte Stadt- und Stadtteilentwicklung wurden hier erstens Problemlagen vor Ort, die sich nur integrativ zu bewältigen lassen scheinen, identifiziert. Zweitens gelten Richtlinien von Förderprogrammen, die integrierte Ansätze voraussetzen, als „treibende Kräfte“ für ein solches Handeln: „Insgesamt zeige sich (...), dass „Förderprogramme entscheidend dazu bei[tragen], dass überhaupt integriert gehandelt wird und Aspekte wie ressortübergreifende Kooperation oder auch Beteiligung von Akteuren außerhalb von Politik und Verwaltung („Urban Governance“) berücksichtigt werden“ (BMVBS/BBSR 2009: 6). Gleichzeitig wird in der Untersuchung deutlich, dass integrierte Stadtentwicklung im Gegensatz zu Ansätzen der 1960er- und 1970er-Jahre heute „oftmals wesentlich projekt- bzw. umsetzungsorientierter sind, je nach Anlass oder Ziel eine gesamtstädtische und/oder teilräumliche Ausrichtung haben, teilweise eher sektorale Ziele in einem integrativen Umfeld verfolgen und eine Vielfalt unterschiedlicher ‘Governance’-Formen aufzeigen“ (BMVBS/BBSR 2009: 5).

5.1 Rechtlicher Rahmen des Instruments

Mit Blick auf den Rechtsrahmen integrierter Stadtentwicklungsplanung fasst der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ zusammen: „Integrierte Stadtentwicklungsplanung ist keine zusätzliche formelle Planungsebene, sondern eine informelle, umsetzungsorientierte Strategie, die auf Inputs qualifizierter Fachplanungen fußt. (...) Sie nutzt zu ihrer Umsetzung die formellen Instrumente, z. B. der Bauleitplanung oder des besonderen Städtebaurechts (Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen) und der Fachplanungen. (...) Mit ihren kooperativen Verfahren erweitert integrierte Stadtentwicklungsplanung das System der hoheitlichen Planung und öffnet es sowohl für bürgerschaftliches Engagement und Partizipation als auch für marktorientierte

Handlungsformen (z.B. städtebauliche Verträge, PPP, privat-öffentliche Projektgesellschaften). Die Stadtentwicklungsplanung kann zudem bei einem entsprechenden politischen Mandat zwischen räumlichen Ebenen sowie zwischen Fachplanungen bzw. Fachpolitiken koordinieren“ (DST 2015: 5). Integrierte Stadtentwicklung ist also ein informelles Instrument und kennt damit keinen verbindlichen Rechtsrahmen.

5.2 Fachliche Ausgestaltung des Instruments

Ziele (Grundsätze)

Einige Grundsätze bzw. Ziele integrierter Stadtentwicklungsplanung wurden im Eingang zu diesem Kapitel bereits genannt: Es geht darum, Schnittstellen zwischen unterschiedlichen sektoralen Planungen aus einer ganzheitlichen Perspektive zu qualifizieren und dafür relevante Akteure innerhalb und außerhalb von Politik und Verwaltung miteinander zu vernetzen bzw. ihre Kooperationen organisational zu fundieren. Zusammenfassend gelten als strategische Ziele und gleichzeitig Kernelemente integrierter Stadtentwicklung: Gebietsbezug/Orientierung an konkreten Vor-Ort-Bedarfen, Ressourcenbündelung, Aktivierung und Beteiligung eines breiten Akteurskreises, Empowerment, vernetzungsorientiertes Management sowie die Erstellung eines Integrierten Entwicklungskonzeptes (BMVBS 2012: 17f., BMVBS/ BBSR 2009: 36f.).

Inhaltlich wird beispielsweise im Bericht „5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“ von 2012 auf die beiden Hauptziele der Leipzig Charta von 2007 verwiesen – verkürzt sind dies die Förderung des lokalen Wirtschaftswachstums und von Beschäftigung ebenso wie die sozial-räumliche Entwicklung benachteiligter Stadtteile und Quartiere (BMVBS 2012: 11). Dabei ging es 2012 (auch) darum, sich den damals (nach wie vor) als dringlich erscheinenden Herausforderungen „Anpassung von Strategien für Wirtschaftswachstum“, „Klimaschutz und Bewältigung der Folgen des Klimawandels“, „Umgang mit dem demographischen Wandel“ sowie „Sicherstellung von sozial-räumlicher Kohäsion“ zu stellen (BMVBS 2012: 13). Auf der sozial-räumlichen Umsetzungsebene benachteiligter Quartiere werden unter anderem Schwierigkeiten wie soziale/gesundheitsbezogene und Umweltprobleme genannt, die mit integrierter Stadtentwicklung in Angriff genommen werden sollen; konkreter: beispielsweise Drogen- und Alkoholmissbrauch in Folge von Arbeitslosigkeit, Armut und/oder Vereinsamung auf der „sozialen Seite“, fehlende Grün- und Freiflächen, Lärm- und Abgasbelastungen im Umweltbereich (BMVBS 2012: 14f.).

Grundsätzlich – d.h. „unabhängig von spezifischen örtlichen Problemlagen und lokalen Planungskulturen“ – werden im Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ des Deutschen Städtetages die ressortübergreifenden Querschnittsaufgaben „Resilienz“, „Digitalisierung und technologische Entwicklung“, „Wissen und Innovation“, „Geschlechtergerechtigkeit, sozialer Zusammenhalt und Inklusion“, „Europäische und regionale Städtekooperation“ als Gegenstand integrierter Stadtentwicklungsplanung genannt (DST 2015: 6ff.).

Räumliche Bezugsebenen

Vor allem die Ergebnisse der Untersuchung „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ (BMVBS/BBSR 2009) zeigen, dass integrierte Stadtentwicklung bzw. integrierte Stadtentwicklungskonzepte (teils mit Leitbildcharakter) vor allem die gesamtstädtische Ebene adressieren – oftmals als Basis für teilräumliche Differenzierungen im gesamtstädtischen Vergleich, unter anderem um besondere Schwerpunkträume für (kommunale) Maßnahmen und Projekte zu identifizieren und/oder Gebiete für den Einsatz von Städtebauförderungs- und anderen Programmen zu definieren.

Seit Ende der 1990er-Jahre lag bei solchen teilräumlichen Differenzierungen das Augenmerk vor allem auf (mehrfach) benachteiligten Stadtteilen und Quartieren. So wird beispielsweise im Bericht „5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“ die Orientierung aller Detailplanungen und Maßnahmen an Stadtteilen und/oder Quartieren hervorgehoben: „Der Gebietsbezug bildet die Grundlage nicht nur für die Identifizierung von Problemen und Potenzialen einzelner städtischer Teilräume (Stadtteile, Quartiere), sondern auch für Kommunikation und Kooperation zwischen allen beteiligten Akteuren. Er ist damit zugleich Ausgangsbasis und Fokus integrierter Ansätze zur Stadt (teil)entwicklung. Erst der Gebietsbezug bietet die Möglichkeit, adressatenbezogene und damit sektoral begrenzte Politikansätze zu überwinden“ (BMVBS 2012: 17). Und der Deutsche Städtetag kommt angesichts zunehmender Polarisierungstendenzen in der Gesellschaft in seinem Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ zu dem Schluss: „Die Quartiersebene bekommt (...) für ausgleichende Strategien der integrierten Stadtentwicklungsplanung eine wachsende Bedeutung“ (DST 2015: 4). Auch in der neuen Leipzig Charta, die in 2020 verabschiedet wurde, bleibt der Quartiersfokus erhalten: Die Charta bezieht sich auf den räumlichen Dreiklang Region-Kommune-Quartier, wobei Quartiere unter anderem „als mögliche Experimentierfelder für innovative Ansätze in allen Bereichen der Stadtentwicklung betrachtet werden“ (BMI o.J.: 4).

Planungsinhalte (Maßnahmenbereiche)

Auf die Frage, welche Inhalte in der integrierten Stadtentwicklungsplanung und entsprechenden Konzepten sowohl generell als auch im spezifischen Einzelfall berücksichtigt werden können und sollten, wird unter anderem im Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ des Deutschen Städtetages eingegangen. Neben den im Punkt „Ziele (Grundsätze)“ bereits genannten grundsätzlichen Aufgaben sind hier „je nach Ausgangssituation und kommunalpolitischen Prioritäten (...) fachliche Schwerpunkte bedeutsam“, für die „teilweise eigenständige Fachplanungen“ bestehen, die wiederum „in einem integrierten Stadtentwicklungskonzept aufgegriffen und zusammengeführt werden“ können (DST 2015: 8). Dazu zählen unter anderem (DST 2015: 8ff.):

- ▶ „Vorsorge (Mitigation), insbesondere durch Verminderung der CO₂-Emissionen aus Energieerzeugung, Heizung/Klimatisierung, Verkehr und Gewerbe sowie durch die vorrangige Nutzung erneuerbarer Energien und von Kraft-Wärme-Kopplung,
- ▶ Verbesserung der Energieeffizienz durch kompakte, gemischte Stadtstrukturen, autofreie Nahmobilität und energetische Sanierung des Gebäudebestandes unter Berücksichtigung von Denkmalschutz und Baukultur,
- ▶ Anpassung (Adaption) an den Klimawandel, beispielsweise mit Grünflächen und Grünzügen zur Abkühlung und Durchlüftung dicht bebauter Quartiere, Hochwasserretention und -schutz und Reduzierung der Empfindlichkeit („Vulnerabilität“) der Städte auf den Klimawandel“.

Außerdem werden im DST-Papier gesundheitliche Aspekte angesprochen, und zwar unter der Prämisse „Gesundheitsvorsorge und Umweltgerechtigkeit gewährleisten“:

- ▶ „Entwicklung und Umsetzung räumlicher Strategien der Gesundheitsvorsorge, z. B. durch niedrigschwellige Beratungs- und Präventionsangebote im Stadtquartier,
- ▶ Analyse unterschiedlicher räumlicher und sozialer Betroffenheit von Umweltbelastungen und Einbeziehung ausgleichender Strategien und Maßnahmen in die Quartierserneuerung.“

5.3 Thematische Integration

Bereits zeitlich etwas weiter zurückliegend als das Positionspapier des Deutschen Städtetages setzte sich die Untersuchung „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ mit der Frage auseinander, welche thematischen Handlungsfelder im Rahmen von integrierter Stadtentwicklungsplanung auf der kommunalen Umsetzungsebene zum Zeitpunkt der Untersuchung tatsächlich eine Rolle spielten (BMVBS/BBSR 2009). Die Ergebnisse zeigen unter anderem, dass „bei der Einbindung unterschiedlicher Handlungsfelder aus dem städtebaulichen, wirtschaftlichen, sozialen, kulturellen und Umweltbereich (...) baulich-städtebauliche Themen eine ‚Klammer‘ bilden. Unterrepräsentiert sind dagegen meist die Bereiche Soziales sowie Arbeit und Beschäftigung; eine Ausnahme bildet hier das Programm „Soziale Stadt“. Überhaupt zeigen die Untersuchungsergebnisse, „dass Integrierte Entwicklungskonzepte der Sozialen Stadt häufiger als andere Konzepte bzw. Planungen ein breites Spektrum an thematischen Handlungsfeldern einbinden. (...) Ein gegenteiliges Bild zeichnen integrierte Konzepte mit eher sektorialem Bezug, in denen vor allem Handlungsfelder dominieren, die der sektoralen Ausrichtung des jeweiligen Konzeptes entsprechen (z.B. „Wirtschaft“ in Integrierten Wirtschaftsentwicklungskonzepten)“ (BMVBS/BBSR 2009: 7).

Dabei spielte das Handlungsfeld Gesundheit – zumindest zum Zeitpunkt der Untersuchung – keine Rolle (BMVBS/BBSR 2009: 47), und diese „thematische Fehlstellung“ setzt sich auch in jüngeren Untersuchungen für umweltbezogene Themenbereiche fort: So wurden im Rahmen der Forschungsstudie „Möglichkeiten der verstärkten Nutzung von Synergien zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit in Programmen wie der ‚Sozialen Stadt‘“ gute Beispiele auf kommunaler Ebene gesucht, in denen die Themen Verkehr, Lärmreduzierung und Schadstoffreduzierung auf Quartiersebene mit Maßnahmen zur sozialen Gerechtigkeit verbunden wurden – mit nur geringem Erfolg, denn: „Dies scheint ein Themenbereich zu sein, der in der sozialen Stadt- und Quartiersentwicklung bisher nur eine untergeordnete Rolle spielt, und auf Quartiersebene schwer zu bearbeiten ist“ (Böhme et al. 2017: 99). Die Autor*innen der Studie empfehlen daher: „Umweltfachplanungen und integrierte Quartiersentwicklung sollten stärker gebündelt und das Handeln der Umweltämter stärker sozialräumlich ausgerichtet werden“ bzw. gehe es um eine stärkere Bündelung von kommunalen Umweltfachplanungen und integrierter Quartiersentwicklung (Böhme et al. 2017: 23f.).

Dass es hierzu bereits Ansätze gibt, zeigt beispielsweise das integrierte Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Kiel von 2011: Darin werden unter anderem verschiedene strategische oder Querschnittsziele sowie dafür priorisierte Teilräume identifiziert – beispielsweise „Soziale Stadt“ in benachteiligten Stadtteilen oder „Klimaschutzstadt“ im Kieler Süden (INSEKK Kiel 2011: 15f.). Und weiter heißt es: „Bereits 1993 hat die Landeshauptstadt die Einführung eines Umweltqualitätszielkatalogs beschlossen. Mit den ‚Umweltbezogenen Zielen und Grundsätzen für die Stadt Kiel‘ wurde eine fachliche Richtschnur für die Bewertung von Planungen o. ä. erstellt. Dieser Katalog enthält allgemeine Leitlinien, generelle schutzgutbezogene Ziele und Grundsätze sowie konkrete schutzgutbezogene Ziele für das Stadtgebiet. Der Landschaftsplan 2000 der Landeshauptstadt Kiel stellt des Weiteren die örtlichen Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege dar. Im Mittelpunkt dieser Planung steht die Umweltvorsorge, die sich in einer Reihe von Umweltqualitätszielen widerspiegelt“ (INSEKK Kiel 2011: 56).

Im Integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Leipzig werden Schnittstellen hervorgehoben zwischen Umweltbelangen, Mobilitätsfragen und der Grünflächenthematik (INSEK Leipzig 2018a: 20). Weiter werden in dem Konzept unterschiedliche Teilräume für fachübergreifende Handlungsschwerpunkte identifiziert; wobei unter anderem auf einen Grün-

und Gewässerverbund sowie auf die Vernetzung von Grünräumen verwiesen wird (ebd.: 36). Dezidiert weist das INSEK Leipzig verschiedene Ortsteile mit unterschiedlichen Entwicklungsoptionen als räumlichen Bezugsrahmen weit unterhalb der gesamtstädtischen Ebene aus (ebd.: 34ff.). Es wird ausgeführt, dass sich zukünftig alle stadtweiten Konzepte am INSEK Leipzig 2030 orientieren „und ihren Bezug zum Zielbild Leipzig 2030 und der räumlichen Stadtentwicklungsstrategie“ klar erkennen lassen sollen“ (ebd.: 47). Außerdem spielen in dem Konzept dezidierte Querschnittsthemen eine besondere Rolle, das heißt Stadtentwicklungsthemen, „die für viele Fachbereiche schon von Bedeutung sind oder noch bedeutsam werden. Querschnittsthemen sind in der Regel in der Federführung und Umsetzung nicht einem bestimmten Fachbereich zuzuordnen“ (ebd.: 46).

Integration von Lärmschutzbelangen

Für die Integration von Lärmschutzbelangen in integrierte Planungen konnten in den analysierten Dokumenten keine nennenswerten Nachweise gefunden werden. Auffällig sind eher kleine, sehr projektorientierte und singuläre Maßnahmen wie der Bau einer Lärmschutzwand in Bottrop im Kontext des integrierten Handlungskonzeptes für die Stadtteile Lehmkuhle und Ebel, des Aktionsprogramms Umwelt und Gesundheit in NRW (APUG NRW) sowie im Zuge der Lärmaktionsplanung (BMVBS 2011: 7ff.).

Im integrierten Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Kiel wird ebenfalls der Lärmaktionsplan aufgegriffen: „Lärm ist eines der größten Umweltprobleme unserer Zeit mit weitreichenden gesundheitlichen, aber auch wirtschaftlichen Folgen. Die Lärmaktionsplanung zielt ab auf mehr Gesundheitsschutz und -vorsorge, Verbesserung der Wohnqualität und ein erhöhtes individuelles Wohlbefinden. Die Aufenthaltsqualität im Freien wird durch die Ausweisung sogenannter Ruhiger Gebiete, die von einer weiteren Zunahme des Lärms geschützt werden sollen, gesteigert. Neben diesen Faktoren werden auch eine Verbesserung der Luftqualität und der Verkehrssicherheit und damit insgesamt eine Erhöhung der Standortattraktivität für die Stadt erzielt. Der Lärmaktionsplan für die Landeshauptstadt Kiel wurde im Oktober 2009 von der Ratsversammlung beschlossen (Drs. 0083 / 2009)“ (INSEKK Kiel 2011: 57).

Integration von Grün- und Freiraumbelangen

Das Handlungsfeld „Grün“ ist häufig Bestandteil von Stadtentwicklungskonzepten oder Masterplänen. Darin werden in der Regel Ziele und Maßnahmen für die Grün- und Freiflächenentwicklung benannt.

Beispielsweise beziehen sich im Stadtentwicklungskonzept Hannover mit insgesamt zehn zentralen Handlungsfeldern zwei davon auf „Quartiersentwicklung“ und „Grün in der Stadt“ (SteK Hannover 2016: 9). Das Thema Grün- und Freiflächenentwicklung nimmt in dem Konzept insgesamt breiten Raum ein, unter anderem auf Basis eines Freiraumentwicklungs- und eines Kleingartenentwicklungskonzeptes (ebd.: 26). Das Freiraumentwicklungskonzept wiederum wird im Stadtentwicklungskonzept als „Referenzprojekt“ aufgeführt (ebd.: 30).

Im integrierten Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Kiel werden der Landschaftsplan und das freiräumliche Leitbild vergleichsweise breit vorgestellt (INSEKK Kiel 2011: 60ff.); insgesamt heißt es hier: „Die gesamtstädtische räumliche Planung der Landeshauptstadt Kiel ist in grundlegenden Zügen im Flächennutzungsplan und im Landschaftsplan dargestellt. (...) Handlungsinstrument ist das Nachhaltige Flächenmanagement Kiel (Drs. 0356 / 2009)“ (ebd.: 123).

Und im Fachkonzept „Freiraum und Umwelt“ des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts Leipzig steht das Prinzip der „Doppelten Innenentwicklung“ stark im Mittelpunkt, das als

„Beitrag zu gesunden Lebensbedingungen in Leipzig“ verstanden wird (INSEK Leipzig 2018b: 12ff.).

Integration von Gesundheitsbelangen (inkl. Belange vulnerabler Gruppen)

Die Belange vulnerabler Gruppen stehen vor allem im Kontext der „Leipzig Charta“, des Städtebauförderungsprogramms „Soziale Stadt“ bzw. des Programms „Sozialer Zusammenhalt – Zusammenleben im Quartier gemeinsam gestalten“ oder auch des Ansatzes „Umweltgerechtigkeit“ stark im Vordergrund. Von daher ist ein breiter Rahmen gegeben, diese Bevölkerungsgruppen bei Fragen der Stadt(teil)entwicklung in besonderem Maße zu berücksichtigen. Gesundheitsbelange sind damit mehr oder weniger explizit verbunden (vgl. Zusammenhang von Armut und Gesundheit); im Einzelfall kommt es jedoch auf die je individuelle Stadtentwicklungsplanung einzelner Städte an, ob und inwieweit das Handlungsfeld „Gesundheit“ eine explizite Rolle spielt und integrativ betrachtet wird.

So berücksichtigt die Stadt Marburg, in der das Handlungsfeld Gesundheit stadtweit ein Leitthema ist, dieses Handlungsfeld explizit in ihren integrierten Entwicklungskonzepten für zwei Programmgebiete der „Sozialen Stadt“ (Böhme u.a. 2019: 14): unter anderem werden hier als Ziele die Verbesserung der (gesundheitsbezogenen) Infrastrukturausstattung des Quartiers, die Verbesserung der Gesundheitsprofile von Kitas, Schulen und anderen sozialen Infrastrukturen, die Entwicklung präventiver Maßnahmen, sowie Empowerment, Aktivierung und Beteiligung auf nachbarschaftlicher Ebene als Ansatzpunkte für Selbstwirksamkeitseffekte, die insbesondere für die Förderung psychischer Gesundheit wichtig sind, genannt (Böhme et al. 2019: 70).

Im integrierten Stadtentwicklungskonzept der Landeshauptstadt Kiel werden vulnerable Gruppen ebenfalls durch die „Soziale Stadt“ adressiert. Auch wird hier unter anderem das thematische Handlungsfeld „Gesundheit“ aufgeführt, das sich insbesondere auf Aspekte der infrastrukturellen Gesundheitsversorgung, aber auch auf das Gesundheitsverhalten/-bewusstsein von Zielgruppen bezieht (INSEKK Kiel 2011: 24f., 33).

Und im integrierten Stadtentwicklungskonzept Leipzig benennt das Fachkonzept „Sport“ „Schwerpunkte des Sportverhaltens auf gesamtstädtischer und kleinräumiger Ebene und leitet Handlungsbedarfe für Sportstätten und Bewegungsräumen ab“ (INSEK Leipzig 2018b: 36). Eines der Querschnittsthemen des Konzepts lautet „Gesundheit“: „Die Gesundheitsförderung kombiniert (...) die Gestaltung gesunder Lebensverhältnisse, wie z.B. Wohn-, Arbeits- und Freizeitbedingungen, mit Angeboten zur Entwicklung individueller Kompetenzen. Die Förderung einer gesunden Entwicklung und Sicherung einer gesundheitlichen Chancengerechtigkeit wird daher als gesamtstädtische Aufgabe betrachtet und gilt insbesondere in benachteiligten Stadtteilen als wichtige Herausforderung. Schnell erreichbare, qualitativ hochwertige und quantitativ ausreichend verfügbare Freiräume bilden dabei das leichtesten zugängliche Angebot, um die Gesundheit von Menschen positiv zu befördern“ (ebd.: 49). Handlungsprioritäten sind: Freiräume sichern und vernetzen, Luftqualität verbessern, Lärmemissionen vermindern, Sport- und Bewegungsangebote weiterentwickeln sowie Gesundheitsförderung und Prävention stärken (ebd.).

5.4 Verfahrensaspekte

Die wesentlichen Verfahrensaspekte integrierter Stadtentwicklungsplanung sind weitgehend deckungsgleich mit den Kernelementen dieses Ansatzes: ressortübergreifende Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene, Aktivierung Beteiligung von Akteuren auch außerhalb von Politik und Verwaltung, Ebenen übergreifende Vernetzung.

So heißt es im Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ des Deutschen Städtetages: „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und -management ist eine wichtige Schnittstelle zwischen unterschiedlichen Akteuren und Ebenen, insbesondere zwischen Politik/Verwaltung, privaten Marktakteuren und den Bürgerinnen und Bürgern. Das früher teilweise verfolgte Konzept einer durchgängig ‚top-down‘ gesteuerten Stadtentwicklung findet seine Grenzen sowohl in der Dynamik gesellschaftlicher und politischer Prozesse, als auch in der Komplexität einer meist nur in Ausschnitten prognostizierbaren bzw. modellierbaren städtischen Realität. Anstelle hierarchischer und formalisierter Planungsschritte und -ebenen bewährt sich heute in der Stadtentwicklungsplanung eine von Werten und Leitbildern gesteuerte Strategie der kleinen Schritte in flexiblen und offenen Steuerungskreisläufen“ (DST 2015: 10). Zu ihren Voraussetzungen gehören laut DST (DST 2015: 11):

- ▶ „Unterstützung durch die Stadtspitze und die Politik;
- ▶ Akzeptanz bei beteiligten Akteuren, auch durch die abwägende und Interessen ausgleichende Wirkung zwischen ressortspezifischen Interessen;
- ▶ ressortübergreifende (projektspezifische, befristete) Projekt- bzw. Arbeits- und Lenkungsgruppen mit eindeutigen Mandaten und Entscheidungsregeln; (...)
- ▶ auskömmliches Budget für erforderliche Gutachten, Umfragen, Erhebungen und Analysen, für Bürgerbeteiligung und Öffentlichkeitsarbeit sowie für die Initiierung und ggf. Anschubfinanzierung von innovativen Projekten.“

Und weiter wird festgestellt: „Integrierte Stadtentwicklungsplanung kann sich nicht auf das ‘Pläne machen‘ beschränken. Zu ihrer Umsetzung empfiehlt es sich, ein strategisches und kooperatives, alle Akteure einbeziehendes Stadtentwicklungsmanagement zu praktizieren. Das umfasst die systematische Verknüpfung von Leitlinien und Konzepten (...) durch räumliche und/oder thematische Handlungsprogramme“ (DST 2015: 12).

Kooperation innerhalb der Verwaltung

Die ressort- bzw. bereichsübergreifende Kooperation innerhalb der Stadtverwaltungen ist ein wesentliches Teilelement integrierter Stadtentwicklungsplanung auch im Sinne der Governance bezogenen Ausführungen des Deutschen Städtetages im vorherigen Abschnitt. Diese Bedeutung wird unter anderem durch die „Leipzig Charta“ bestätigt: „Eine Voraussetzung für den Erfolg integrierter Stadt(teil)entwicklung ist die fachübergreifende Zusammenarbeit auf den Steuerungsebenen von Politik und Verwaltung“, heißt es in dem Bericht „5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“ (BMVBS 2012: 17).

Was zeigt der Blick in die Praxis? Nach den Untersuchungsergebnissen der Studie „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ sind vor allem die Verwaltungsbereiche Stadtplanung, Stadtentwicklung, Umwelt/Grün-/Freiflächen, Verkehr und Wirtschaft beteiligt. Im Zusammenhang mit integrierten Entwicklungskonzepten der Sozialen Stadt sind es vor allem die Bereiche Soziales, Kinder und Jugendhilfe, Schule und Bildung, Kultur, Gesundheit, Gleichstellungsbeauftragte/Frauenbüro und Finanzen (BMVBS/BBSR 2009: 57). Mit Blick auf die Häufigkeit der Ressortbeteiligungen kommt die Untersuchung zu dem Ergebnis, dass hier der Bereich Gesundheit am häufigsten unterrepräsentiert ist (ebd.: 58).

Und auch die Studie „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter

Umweltbelastungen“ kommt zu dem Schluss, im Rahmen (quartiersbezogener) integrierter Entwicklungsansätze „ist die Gesundheitsverwaltung in der Regel kaum oder gar nicht vertreten und daher stärker als bisher einzubeziehen. Die intensivere Einbindung der Gesundheitsämter setzt voraus, dass diese in ihrer Aufgabenerfüllung einen stärkeren (sozial)räumlichen Bezug ausbilden, um an räumlichen Planungen und Konzepten partizipieren zu können. Außerdem ist es erforderlich, dass die Verwaltungseinheiten für Umwelt und Gesundheit bei Konzepten und Planungen der Stadtentwicklung zu einem frühen Zeitpunkt in das Verfahren einbezogen werden, um Belange von Umwelt und Gesundheit adäquat einbringen zu können“ (Böhme u.a. 2015: 22).

Im Ergebnisbericht zum Forschungsprojekt „Möglichkeiten der verstärkten Nutzung von Synergien zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit in Programmen wie der ‚Sozialen Stadt‘“ heißt es unter anderem: „Da die Programme der Städtebauförderung auf Grundlage von integrierten Konzepten umgesetzt werden, ist es für die Verankerung von Zielen und Maßnahmen zum Umweltschutz und zur ökologischen Gerechtigkeit von Bedeutung, dass Akteure, die fachliche Kompetenz zu diesem Themenfeld mitbringen, frühzeitig an der Strategieentwicklung und -umsetzung beteiligt werden. Dies betrifft insbesondere die kommunalen Umweltverwaltungen, Umweltverbände und -vereine oder weitere Initiativen im Umwelt- und Nachhaltigkeitsbereich. Die Ergebnisse der Zwischenevaluierung und Begleitforschung zum Programm ‘Soziale Stadt’ zeigen, dass diese Akteure im Zuge der bisherigen Programmumsetzung oftmals nicht im besonderen Fokus der Programmverantwortlichen standen“ (Böhme et al. 2017: 11f.).

Dennoch zeigen sich auf der kommunalen Umsetzungsebene (vereinzelt) Beispiele für ein besseres Gelingen der bereichsübergreifenden Zusammenarbeit auf der Verwaltungsebene. So wurde Ende 2014 in der Stadt Kassel begonnen, „mit Blick auf die Umsetzung des Leitbildes ‚Gesunde Stadt‘ die dezernatsübergreifende Zusammenarbeit zwischen den Bereichen Stadtentwicklung und Gesundheit systematischer anzulegen. In diesem Zusammenhang wurde 2014 auch der Begriff Umweltgerechtigkeit erstmals eingeführt“, und auf Basis dieses Ansatzes war es Ziel, eine integrierte Umweltplanung und eine gesamtstädtische Strategie zur Umweltgerechtigkeit aufzubauen (Böhme et al. 2019: 38). An der dezernatsübergreifenden Projektgruppe „Umweltgerechtigkeit“ nahmen folgende Verwaltungsbereiche teil (ebd.: 39f.): Umwelt- und Gartenamt, Stadtplanung, Bauaufsicht und Denkmalschutz, Vermessung und Geoinformation, Bauverwaltungsamt, Straßenverkehrs- und Tiefbauamt, Gesundheitsamt Region Kassel, Jugendamt, Frauenbüro, Sozialamt (Referat für Altenhilfe), Hauptamt, Zukunftsbüro sowie das Personal- und Organisationsamt (Fachstelle Statistik). In Kassel hat man sich also mit dem Ziel „Mehr Umweltgerechtigkeit“ in „geeigneten Organisationsstrukturen (...) auseinandergesetzt und konnte an bereits existierende ämter- und dezernatsübergreifende Arbeitsstrukturen anknüpfen“ (Böhme et al. 2019: 14).

Ein anderes Beispiel für die offensive Thematisierung einer als notwendig erachteten Ämterzusammenarbeit ist die Landeshauptstadt Hannover. Hier heißt es im Stadtentwicklungskonzept: „Der Statusbericht [auf dem das Konzept basiert] ist auch deshalb wertvoll und hilfreich, weil darin die gesamte Stadtverwaltung über Dezernatsgrenzen hinweg den heutigen Zustand der Stadt beschreibt, der ja mehr ist als die Summe einzelner Zuständigkeiten“ (SteK Hannover 2016: 4). Auch bei der Erarbeitung des Integrierten Stadtentwicklungskonzepts der Stadt Leipzig wurden verschiedenen Fachämter beteiligt: „Das INSEK Leipzig 2030 ist das Ergebnis eines intensiven fach- und akteursübergreifenden Arbeitsprozesses (...). So arbeiteten innerhalb der Stadtverwaltung von Mitte 2015 bis Ende 2017 verschiedene ämterübergreifende Arbeitsgruppen an der INSEK-Fortschreibung. (...) Die Gesamtkoordination lag beim Stadtplanungsamt, unterstützt durch Fachämter insbesondere

beim Erstellen der Fachkonzepte“ (INSEK Leipzig 2018a: 8). Über eine spezifische Rolle des Gesundheitsamtes werden allerdings keine Angaben gemacht.

Kooperation mit verwaltungsexternen Akteuren

Die Bedeutung der Zusammenarbeit von Politik und Verwaltung mit verwaltungsexternen Akteuren wird in mehreren Grundsatzveröffentlichungen zu integrierter Stadtentwicklung hervorgehoben (siehe auch die Ausführungen am Anfang dieses Kapitels). So wird im Bericht „5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“ neben einer umfassenden Bürger*innenbeteiligung (siehe nächster Punkt) die weitreichende Einbeziehung von lokalen Unternehmer*innen, von Trägern im sozialen Bereich sowie von Vereinen und Initiativen auf Stadtteilebene als essentieller Bestandteil einer Integrierten Stadtentwicklung herausgestellt (BMVBS 2012: 17).

Mit Blick auf die Praxis differenzieren die Verfasser*innen der Untersuchung „Integrierte Stadtentwicklung in Stadtregionen“ zwischen gesamtstädtischer und teilräumlicher (Quartiers-) Ebene: Danach weist die Einbeziehung verwaltungsexterner Akteure „im Zusammenhang mit teilräumlichen bzw. quartiersbezogenen Konzepten eine deutlichere Intensität auf als bei integriertem Handeln auf gesamtstädtischer Ebene“ (BMVBS/BBSR 2009: 7). Auf gesamtstädtischer Ebene werden demnach vor allem „Interessenvertreter/innen bzw. Organisationen und Initiativen einbezogen, während auf der Quartiersebene ‚normale‘ Bürger/innen und sonstige lokale Akteure wie Gewerbetreibende stärker im Fokus stehen“ (BMVBS/BBSR 2009: 7).

Bürger*innenbeteiligung

Aktivierung und Beteiligung sowie Empowerment sind ebenfalls unverzichtbares Element einer Integrierten Stadtentwicklung – dies wird unter anderem im Bericht „5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt“ hervorgehoben. Neben lokalen Gewerbetreibenden gelten hier vor allem Stadtteil- bzw. Quartiersbewohner*innen als „Expert / innen für die Situation vor Ort mit ihren Problemen und Potenzialen“ sowie als Träger*innen des Gemeinwesens vor Ort (BMVBS 2012: 17). Weiter heißt es in dem Bericht: „Daher sind die Instrumente zur Unterstützung partizipativer Verfahren kontinuierlich weiterzuentwickeln und an die besonderen Anforderungen der Beteiligung insbesondere von Kindern, Jugendlichen und Bewohner/innen mit Migrationshintergrund sowie von lokalen Unternehmer/innen anzupassen. Gleiches gilt für Strategien und Instrumente der Aktivierung und des Empowerments“ (BMVBS 2012: 17).

Einen Hinweis darauf, inwieweit eine solche Weiterentwicklung erfolgt, enthält beispielsweise die Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt aus dem Jahr 2017 (BBSR/BMUB 2017), die sich unter anderem auf die Auswertung von 17 Fallstudien auf der kommunalen Umsetzungsebene bezieht. Darin werden für die Beteiligung von Kindern und Jugendlichen verschiedene Formate wie Workshops mit Schüler*innen, Mitmachprojekte oder auch ein Kinder- und Jugendparlament (in der Stadt Sömmerda) genannt. Und weiter heißt es in dem Bericht: „Für Personen mit Migrationshintergrund wurden besondere Beteiligungsformate entwickelt, etwa gezielte Bewohnerbefragungen (...), muttersprachliche Beratungsangebote (...), Angebote für Frauen mit eigenen Treffpunkten“ oder auch Ansätze, die sich gezielt auf das Empowering von Menschen mit Migrationshintergrund beziehen (ebd.: 60). In der Studie wird insgesamt bilanziert: „Die Fallstudien zeigen, dass Aktivierungs- und Beteiligungsformate insbesondere dort erfolgreich umgesetzt werden können, wo es auf gesamtstädtischer Ebene bei Politik und Verwaltung die Bereitschaft gibt, aus den lokalen Erfahrungen zu lernen und diese nachhaltig in Regelstrukturen zu überführen. Besonders erfolgversprechend ist es, wenn Sozialraumorientierung und Bürgerbeteiligung ohnehin zum gelebten Selbstverständnis der

Kommune zählen“ (ebd.). Und auch wird festgestellt, dass offenbar „viele Programmverantwortliche die bestehenden Engagementformen von Migranten und Neuzuwanderern in Soziale-Stadt-Gebieten nicht auf(...)greifen“ (ebd.: 61).

Mit Blick auf das Thema Umweltgerechtigkeit zeigen sich in einzelnen Kommunen spezifische Beteiligungsansätze: So wird vulnerablen Gruppen in Halle und Mannheim die Möglichkeit angeboten, sich über einen Fragebogen an der Formulierung von Entscheidungsgrundlagen für Klimathemen zu beteiligen (SMARTilience). Im Rahmen der Freiraumentwicklung in einem Stuttgarter Stadtteil wurden umfangreiche Beteiligungsmaßnahmen – insbesondere auch für Kinder und Jugendliche – durchgeführt, die als „Nebeneffekt“ eine größere Identifikation der Bewohner*innen mit ihrem Gebiet hat. Und im Rahmen eines zentralen Platzes im Berliner Ortsteil Wedding – hier leben viele vulnerable Gruppen – wurde ebenfalls umfangreich beteiligt, auch hier mit einem Schwerpunkt Kinder- und Jugendbeteiligung (Böhme u.a.; unveröffentlicht).

Mit einem breiteren Zielgruppen- und Themenfokus lässt sich insgesamt feststellen, dass – zumindest im Einzelfall – Beteiligung auf der kommunalen Umsetzungsebene mittlerweile großgeschrieben wird. Beispielsweise wurde im Rahmen der Erarbeitung des Stadtentwicklungskonzepts Hannover mit diversen Formaten eine breite Beteiligung von Bürger*innen sichergestellt: „Von Januar bis Juni 2015 gibt es fast jeden Abend eine andere Veranstaltung zu ‚Mein Hannover 2030‘ – insgesamt fast 200 an der Zahl. (...) Die Beteiligung ist beeindruckend: Bis in den Sommer 2015 hinein werden in den Veranstaltungen des öffentlichen Dialogs rund 17.000 Teilnehmende gezählt. Der Online- Dialog hatte 10.600 BesucherInnen“ (SteK Hannover 2016: 13).

Und im integrierten Stadtentwicklungskonzept der Stadt Leipzig wird betont: Die „Entwurfsphase wurde eingeläutet durch eine öffentliche Beteiligungsveranstaltung am 24. August 2017 mit 250 Leipzigerinnen und Leipzigern im Neuen Rathaus. (...) Nachbarkommunen und Träger öffentlicher Belange wurden schriftlich beteiligt. Darüber hinaus wurde der Entwurf des Stadtentwicklungskonzeptes auf Einladung in Veranstaltungen unterschiedlichen Akteursgruppen und in den Schwerpunktgebieten des Stadtentwicklungskonzeptes vorgestellt“ (INSEK Leipzig 2018a: 10).

5.5 Zwischenfazit: Integrierte Stadtentwicklungsplanung

Die Ergebnisse der Dokumentenanalyse zeigen: die integrierte Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung bietet in der Regel einen umfassenden Rahmen für die Integration verschiedener Themen sowie – damit zusammenhängend – für die Kooperation unterschiedlicher Verwaltungsbereiche, die für eben jene Themen verantwortlich sind.

Das „integrative Paradigma“ der Stadt(teil)entwicklungsplanung wird in Deutschland spätestens seit 1999 mit Start des Programms „Soziale Stadt“ in besonderem Maße befördert, nochmals gestärkt durch die „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ aus dem Jahr 2007 sowie „bestätigt“ durch die im Jahr 2020 gezeichnete „NEUE LEIPZIG CHARTA. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl“. Darin hervorgehoben werden die Bedeutung der Umsetzungsebene des Quartiers mit seinen je besonderen Herausforderungen, Potenzialen und Bedarfen, die Notwendigkeit ressortübergreifender Zusammenarbeit mit eben jenem „Quartiersblick“ auf der kommunalen Verwaltungsebene sowie – man könnte sagen: als Basis dafür – umfangreiche Aktivierung und Beteiligung der jeweiligen Quartiersbevölkerung und anderer lokaler Akteure. Thematisch wird auf dieser übergeordneten Ebene auf das Handlungsfeld „Umwelt“ regelmäßig eingegangen, während das Thema „Gesundheit“ – zumindest direkt – weniger Erwähnung findet.

Integrierte Stadt(teil)entwicklungsplanung ist ein informelles Instrument ohne verbindlichen Rechtsrahmen und damit in hohem Maße vom jeweiligen Gestaltungswillen einzelner Städte und ihrer (politischen und Verwaltungs-)Akteure abhängig. Mit Blick auf die Integration vom Umwelt- und Gesundheitsthemen zeigt sich hier – zumindest auf Basis der analysierten Dokumente: Beide sind gegenüber anderen Themen wie baulich/städtebauliche und wirtschaftliche Entwicklung oder sozialer Zusammenhalt und Integration in der Regel unterrepräsentiert. Dies gilt umso mehr für das spezifische Thema Lärmschutz, während die Integration von Grün- und Freiraumbelangen beispielsweise als konkreter Bestandteil der Wohnumfeldverbesserung häufiger als Handlungsfeld zumindest in übergeordneten Stadtentwicklungskonzepten verschiedener Kommunen berücksichtigt zu werden scheint. Das Handlungsfeld „Gesundheit“ findet ebenfalls auf der Umsetzungsebene kommunaler Maßnahmen und Projekte Berücksichtigung – in den analysierten Beispielen im Zusammenhang mit der Adressierung vulnerabler Gruppen, im Kontext eines kommunalen Leitbilds „Gesundheit“, der kommunalen Gesundheitsförderung und/oder im Verbund mit Themen wie „Sport“ und „Freiraumentwicklung“.

Der Blick auf die Umsetzung zeigt: Das Gesundheitsamt scheint in bereichsübergreifenden Verfahrensansätzen meist zu fehlen. Und: Solche Kooperationen sind – dies zeigen die Ergebnisse der Dokumentenanalyse – seltener „intrinsisch“ motiviert, sondern werden häufig durch Programme der Städtebauförderung mit entsprechenden Forderungen ausgelöst. Anders ausgedrückt: Vielleicht hat die Zusammenarbeit von planender Verwaltung und Gesundheitsamt dort am meisten Chancen, wo die bereichsübergreifende Kooperation auch jenseits fördermittelinduzierter Strukturen eine eigene „Zusammenarbeitskultur“ entwickelt hat.

Schließlich: Die Beteiligung von lokalen Bevölkerungs- und Akteursgruppen scheint zumindest im Rahmen integrierter Stadt(teil)entwicklung mittlerweile gang und gäbe zu sein. Allerdings sind Kommunen mit dem seit mehr als zwanzig Jahren bekannten Problem der „Nicht-Erreichbarkeit“ bestimmter Gruppen – Menschen mit Migrationshintergrund gehören meist dazu – konfrontiert und müssen dafür individuelle Lösungen finden. Inwieweit die Beteiligung vulnerabler Gruppen speziell zu Umwelt- und Gesundheitsthemen (vor Ort) in Angriff genommen wird, lässt sich aus der Dokumentenlage nur schwer herauslesen.

6 Potenziale und Hemmnisse der Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in den analysierten Planungsinstrumenten

Im Folgenden wird auf Basis der Ergebnisse der Dokumentenanalyse dargestellt, welche Potenziale bestehen, gesundheitliche Belange in die Lärmaktionsplanung (inkl. Stellungnahmen der Gesundheitsämter zur Lärmaktionsplanung), die Grün- und Freiraumplanung sowie die integrierte Stadtentwicklungsplanung einfließen zu lassen. Auch werden Hemmnisse und Beschränkungen für eine solche Integration in den Blick genommen. Dabei werden sowohl Aspekte der thematisch-fachlichen Integration als auch der Akteurskooperation betrachtet. Bei der Darstellung von Hemmnissen werden zum einen Hemmnisse angesprochen, die die fachliche und rechtliche Ausgestaltung des Instruments betreffen (im Sinne von Mängeln oder Fehlstellen), zum anderen solche, die in der konkreten Anwendung der Instrumente in den Kommunen (im Sinne von Hindernissen oder Erschwernissen) begründet sind.

6.1 Lärmaktionsplanung

6.1.1 Potenziale

Gesundheitliche Belange werden auf verschiedene Weise in der Lärmaktionsplanung berücksichtigt:

- ▶ Gesundheitliche Belange sind in der Lärmaktionsplanung unmittelbar intendiert, als sie dazu dient, schädliche Auswirkungen und die Belästigung, durch Umgebungslärm zu verhindern oder zu mindern.
- ▶ Die Pflicht zur Lärmaktionsplanung nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz führt mit der Lärmkartierung, der Entwicklung lärmindernder Maßnahmen und der Festlegung ruhiger Gebiete zu einer regelmäßigen Befassung mit dem Thema Lärm in Verwaltung und Öffentlichkeit. Das Thema Gesundheit wird in der Lärmaktionsplanung sowohl in Bezug auf die Lärminderung als auch - im Kontext ruhiger Gebiete (lärmarme Erholung) behandelt.
- ▶ Die in der Lärmaktionsplanung beschriebenen Maßnahmen zur Lärminderung fokussieren zumeist auf den Abbau von Belastungen, die vom Straßenverkehr ausgehen. Zudem werden in den Lärmaktionsplänen ruhige Gebiete dargestellt, in denen der Schutz gegen eine Zunahme des dortigen Lärms angestrebt wird. Lärmmindernde Maßnahmen und die Festlegung ruhiger Gebiete können zugleich zu einer Verbesserung der gesundheitlichen Lage insbesondere für die Bevölkerung in den betreffenden städtischen Teilräumen führen. Insbesondere in diesem „Zusammenspiel“ liegt ein großes Potenzial für die Integration gesundheitlicher Belange.
- ▶ Die Lärmaktionsplanung bietet vielfältige Integrationsmöglichkeiten mit anderen Planungen wie der Verkehrsentwicklungsplanung, Luftreinhalteplanung sowie Grün- und Freiraumplanung sowie mit der Bauleitplanung oder informellen Stadtentwicklungsplanung. In allen genannten Planungen werden gesundheitliche Belange (Ruhe, Bewegung, Erholung, Wohnbefinden) berührt.
- ▶ Wie modellhaft gezeigt wurde lassen sich Daten der sozialen und gesundheitlichen Lage auf der Analyseebene in die Lärmaktionsplanung integrieren, um besonders lärmbelastete

städtische Teilräume mit gleichzeitiger sozialer Benachteiligung und gesundheitlichen Problemlagen zu identifizieren.

- ▶ Die Beteiligung der Gesundheitsämter sowie anderer Träger öffentlicher Belange im Rahmen der Lärmaktionsplanung ist vielerorts üblich und damit „an sich“ ein Potenzial für die stärkere Integration gesundheitlicher Belange. Zudem sehen einige Landesgesetze zum öffentlichen Gesundheitsdienst eine Beteiligung des ÖGD an Planungsverfahren vor. Allerdings ist diese Konstellation auch deshalb ein – „Potenzial“, weil sich die Gesundheitsämter offenbar nur in einer geringen Zahl von Verfahren der Lärmaktionsplanung tatsächlich einbringen. Wo dies der Fall ist, werden zum Teil unterschiedliche gesundheitliche Belange fachlich und räumlich differenziert dargestellt.
- ▶ Sofern in den Gesundheitsämtern in Planungs- und Umweltbelangen ausgewiesenes Fachpersonal z.B. in Form von Stellungnahmen an der Lärmaktionsplanung beteiligt ist, können diese fachlich, (sozial)räumlich und in Bezug auf vulnerable Gruppen ausdifferenziert gesundheitliche Belange einbringen.

6.1.2 Hemmnisse

In der Regel finden gesundheitliche Belange jedoch nur unzureichend Eingang in die Lärmaktionsplanung:

- ▶ Zwar berücksichtigen die Lärmaktionspläne grundsätzlich gesundheitliche Belange. Die in der Regel verwendeten Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung liegen aber meist deutlich über den WHO-Empfehlungen bzw. den UBA-Empfehlungen zur Vermeidung von gesundheitlichen Beeinträchtigungen. Es ist im BImSchG nicht geregelt, ab welchem Lärmpegel mit Lärmauswirkungen zu rechnen ist, die eine Lärmaktionsplanung auslösen, Teils verfahren die Bundesländer mit eigenen, von Bundesland zu Bundesland abweichenden Auslösewerten.
- ▶ Die Umgebungslärmrichtlinie enthält keine Festlegung von lärmbezogenen Grenzwerten zur Definition von ruhigen Gebieten. Ebenso bestehen keine sonstigen verbindlichen Kriterien für die Auswahl derartiger Gebiete. Das bedeutet, dass in der konkreten Lärmaktionsplanung in den Städten Kriterien für die Festlegung ruhiger Gebiete entwickelt werden müssen. Dieses erfordert von den für Lärmbelange zuständigen Verwaltungen neben personellen Ressourcen auch fachliches Know how, das über reine Lärmbelange hinausgeht. Abgesehen davon, dass die in vielen Lärmaktionsplänen festgelegten ruhigen Gebiete häufig der Erholung dienende Grün- und Freiflächen sind, spielen gesundheitliche Belange für die Festlegung kaum eine Rolle.
- ▶ Soziale bzw. sozialräumliche Belange sind kein Regelungsgegenstand der Lärmaktionsplanung und sind somit auch nicht verpflichtend in Lärmaktionsplänen zu berücksichtigen. Die Berücksichtigung von Belangen der Umweltgerechtigkeit, insbesondere in Bezug auf Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit für vulnerable Gruppen erfolgt daher in der Regel nicht.
- ▶ In der Regel erfolgt auf Ziel- und Maßnahmenebene keine enge inhaltliche Verzahnung der Lärmaktionsplanung mit anderen Planungen wie Verkehrsentwicklungsplanung, Luftreinhalteplanung oder der Grün- und Freiraumplanung. Obwohl thematische Überschneidungen mit Bedeutung für gesundheitliche Belange bestehen, erfolgt die Integration der Planungen eher selten. So bleibt z.B. unbeachtet, dass die Verkehrsentwicklungsplanung alle Verkehrsarten (auch den aus gesundheitlicher Sicht

besonders relevanten Fuß- und Radverkehr) betrachtet und in der Lärmaktionsplanung wiederum vor allem verkehrliche Maßnahmen festgelegt werden. Die Grün- und Freiraumplanung wiederum behandelt die Gebiete, die zu großen Teilen auch als ruhige Gebiete in der Lärmaktionsplanung festgelegt werden.

- ▶ Die Umsetzung von lärm mindernden Maßnahmen, die in den Lärmaktionsplänen beschrieben werden, erfolgt häufig nur partiell oder sehr langsam. Häufig kann mit einzelnen Maßnahmen jedoch kein ausreichender Effekt erzielt werden, um in Bezug auf eine Lärminderung die gesundheitsrelevanten Lärmpegelwerte zu unterschreiten.
- ▶ Eine aktive Beteiligung der Gesundheitsämter zur Einbringung gesundheitlicher Belange in Form von fachlich und räumlich differenzierten Stellungnahmen oder anderweitig im Verfahren der Erstellung von Lärmaktionsplänen erfolgt eher selten. Auch eine frühzeitige Beteiligung der Gesundheitsämter an der Lärmaktionsplanung erfolgt augenscheinlich in nur sehr wenigen Kommunen. Hier mangelt es an routinierten ämterübergreifenden Verwaltungsabläufen, die die Gesundheitsämter einbeziehen. Erschwerend kommt hinzu, dass dort, wo Stellungnahmen erfolgen, diese vor allem in reaktiver Weise auf Inhalte der Lärmaktionspläne eingehen.
- ▶ Eigene fachliche Zielsetzungen der Gesundheitsämter in Bezug auf die LAP werden zumeist nicht deutlich und finden daher dort auch nicht Eingang in die Stellungnahmen zur Lärmaktionsplanung. Auch Aspekte umweltbezogener Verfahrensgerechtigkeit und sozialer Ungleichheit werden in den Stellungnahmen nicht thematisiert.
- ▶ Aus der in dieser Untersuchung vorgenommenen Auswertung vorliegender Stellungnahmen konnten keine Rückschlüsse auf Gründe dafür gefunden werden, warum Gesundheitsämter sich eher selten mit Stellungnahmen an der Lärmaktionsplanung beteiligen.

6.2 Grün- und Freiraumplanung

6.2.1 Potenziale

Unabhängig vom formellen oder informellen Charakter nimmt die Grün- und Freiraumplanung alle Teile sowie Werte und Funktionen von Natur und Landschaft bzw. von Grün- und Freiräumen sowie ihre Wechselwirkungen in den Blick, ist also aus sich heraus eine integrierte Fachplanung. Dies bietet das Potenzial, auch die gesundheitsbezogenen Werte und Funktionen von Grün- und Freiräumen einzubeziehen, zumal der Schutz von Natur und Landschaft als Grundlage für die Gesundheit des Menschen explizit im Bundesnaturschutzgesetz als Ziel formuliert ist.

Konkrete Anknüpfungspunkte für die Integration gesundheitlicher Belange in die Grün- und Freiraumplanung bieten:

- ▶ die vielfältigen kompensatorischen Funktionen des urbanen Grüns mit Blick auf gesundheitsbelastende Umweltbedingungen (klimatische Belastungen, Luftverschmutzung, Lärm),
- ▶ speziell mit Blick auf gesundheitliche Lärmbelastungen die nachrichtliche Übernahme ruhiger Gebiete aus der Lärmaktionsplanung, die Betrachtung von auf Grünflächen einwirkenden Lärmimmissionen sowie die Festlegung von vegetationstechnischen/ingenieurbiologischen Maßnahmen zur Lärminderung,

- ▶ die Funktionen von Grünflächen als Bewegungs- und Sportraum sowie als Orte der Erholung, der Begegnung und Kommunikation – sämtlich Funktionen mit Gesundheitsbezug,
- ▶ sozialraumorientierte Grünversorgungsanalysen als Grundlage, mit Grün unterversorgte und gleichzeitig sozial benachteiligte Teilräume/ Wohngebiete als zukünftige räumliche Handlungsschwerpunkte festzulegen (Umweltgerechtigkeit).

Sowohl die gesetzlich vorgeschriebenen Beteiligungsverfahren der formellen Grün- und Freiraumplanung als auch freiwillige Beteiligungsformate im Rahmen der formellen und informellen Grün- und Freiraumplanung bieten die Möglichkeit, dass sich Gesundheitsämter oder andere verwaltungsexterne Gesundheitsakteure aktiv in die Planungsprozesse einbringen.

Grundsätzlich gilt: Die informelle Grün- und Freiraumplanung besitzt aufgrund des fehlenden verbindlichen Rechtsrahmens freiere Ausgestaltungsmöglichkeiten als die formelle Grün- und Freiraumplanung, die hinsichtlich der Ziele, Inhalte und Verfahren an naturschutzrechtliche Vorgaben gebunden ist. Dieser freiere Gestaltungsrahmen der informellen Grün- und Freiraumplanung bietet ein größeres Potenzial für die Integration gesundheitlicher Belange und die Einbeziehung von Gesundheitsakteuren.

Außerdem: Über die Grün- und Freiraumplanung hinaus können Grünräume in der Stadt in Bezug auf gesundheitsbelastende oder gesundheitsfördernde Umweltbedingungen eine Schnittstelle zu anderen Planungen wie Lärmaktionsplanung oder Klimaanpassungs- bzw. Hitzeaktionsplanung darstellen.

6.2.2 Hemmnisse

Gesundheitliche Belange werden in der Praxis der kommunalen Grün- und Freiraumplanung – abgesehen von der auch für Landschaftspläne verbindlich durchzuführenden strategischen Umweltprüfung (Schutzgut Mensch/ menschliche Gesundheit, umweltbezogene Schutzgüter, Schutzgut Erholung) – in der Regel lediglich implizit berücksichtigt. Das Thema Gesundheit wird im Kontext der Funktionen von Grün- und Freiräumen für Erholung und Bewegung zumeist nur „mitgedacht“ – dies trifft trotz der Bezugnahme des Bundesnaturschutzgesetzes auf die Gesundheit des Menschen auch auf die formelle Grün- und Freiraumplanung zu.

Soweit die formelle und informelle Grün- und Freiraumplanung gesundheitsbezogene Inhalte enthalten, ist deren Verbindlichkeit davon abhängig, ob und inwieweit sie als Darstellung oder Festsetzung in die Bauleitplanung übernommen werden. Ansonsten entfalten sie gegenüber anderen Planungen und gegenüber privaten Grundstückseigentümer*innen in der Regel keine rechtliche Bindungswirkung.

6.3 Integrierte Stadt(teil)entwicklung

6.3.1 Potenziale

Die integrierte Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung bietet vielfältige Möglichkeiten der Integration verschiedener Handlungsfelder – so auch des Themas Gesundheit. Auf der Ebene der dafür notwendigen Organisationsformen – in erster Linie ressortübergreifende Zusammenarbeit – bieten sich Möglichkeiten für die Kooperation unterschiedlicher Verwaltungsbereiche, womit auch die Gesundheitsämter angesprochen sind.

Integrierte Stadtteilentwicklungsplanung fokussiert auf das Quartier als Sozialraum und Umsetzungsebene mit den dort bestehenden Herausforderungen, Potenzialen und Bedarfen. Mit ihrem starken Umsetzungsbezug setzt sie auf eine umfassende Aktivierung und Beteiligung der

Bevölkerung und anderer lokaler Akteure, zu denen auch solche aus dem Gesundheitsbereich i.w.S. gehören.

Gesundheitsbelange werden jedoch im Gegensatz zu Umweltbelangen selten direkt in der Stadtentwicklungsplanung behandelt. Allerdings können sie mittelbar eine große Rolle spielen, wenn es beispielsweise um Maßnahmen und Projekte aus den Bereichen Grün- und Freiräume (inkl. ihrer Nutzungsmöglichkeiten), Bewegung, sowie Sport geht. Hierbei wird in der Regel auch – sofern vorhanden – auf kommunale Gesundheitsziele oder Gesundheitsaspekte in kommunalen Leitbildern Bezug genommen.

Damit bieten integrierte Stadt- und Stadtteilentwicklungskonzepte und -planungen vielfältige Potenziale sowohl für die Berücksichtigung von gesundheitsbezogenen Themen als auch für die Mitwirkung und Beteiligung von Gesundheitsämtern und weiteren Akteuren mit Gesundheitsbezügen.

6.3.2 Hemmnisse

Gleichzeitig zeigt sich, dass die Integration gesundheitlicher Belange offenbar (noch) vor zahlreichen Schwierigkeiten steht:

- ▶ Gesundheitsthemen spielen im Vergleich zu Themen wie bauliche bzw. städtebauliche und wirtschaftliche Entwicklung oder sozialer Zusammenhalt und soziale Integration meist eine geringe Rolle.
- ▶ Mit Blick auf die (ressortübergreifende) Kooperation innerhalb der Verwaltung zeigt sich, dass die Gesundheitsämter daran häufig nicht beteiligt sind.
- ▶ Da integrierte Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung ein informelles Instrument ohne verbindlichen Rechtsrahmen ist, hängt es wesentlich vom Gestaltungs- und Umsetzungswillen der Städte und ihrer (politischen und Verwaltungs-)Akteure ab, welche Themen hier Eingang finden. Ist dieser Gestaltungs- und Umsetzungswille nicht stark ausgeprägt, kann dies zum Hemmnis für die Berücksichtigung von Themen wie Gesundheit führen.
- ▶ Wenngleich die Beteiligung von lokalen Bevölkerungs- und Akteursgruppen elementarer Bestandteil der integrierten Stadt(teil)entwicklungsplanung ist, werden (wie im Falle anderer Planungen auch) bestimmte Gruppen nicht erreicht. Dies hemmt die Berücksichtigung gesundheitlicher Belange aus zwei Gründen: Zum einen können Einblicke in Sichtweisen und Betroffenheit dieser Gruppen nur über deren Beteiligung erhalten werden, hängen also vom Grad ihrer Erreichbarkeit ab. Zum anderen ist die Beteiligung selbst ein Ziel der Gesundheitsförderung, die dem Empowermentansatz folgt. Mit Blick auf schwer erreichbare Gruppen werden also deren gesundheitliche Belange weniger berücksichtigt, was im Hinblick auf vulnerable Gruppen besonders kritisch erscheint. In dieser Hinsicht können als hemmende Faktoren mangelnde Beteiligungsbereitschaft von Zielgruppen und/oder unzureichende Beteiligungsmethoden der Beteiligungsverantwortlichen – beispielsweise im Rahmen integrierter Stadt(teil)entwicklungsprozesse – gesehen werden.

7 Folgerungen für nachfolgende Arbeitsschritte sowie weiterführender Untersuchungsbedarf im Projekt

In der Dokumentenanalyse wurden eine Reihe von Potenzialen und Hemmnissen der betrachteten Instrumente und der Instrumentenanwendung identifiziert, die für die Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Planung von Bedeutung sind. Eingeschlossen ist dabei – soweit aus den Dokumenten ersichtlich – das kooperative Handeln der für die Themen Lärm, Grün- und Freifläche sowie Stadtplanung/ -entwicklung zuständigen Ämter (Kap. 6) Hieraus lassen sich Fragestellungen ableiten, die in den folgenden Arbeitspaketen 2.1 (telefonische Einzelinterviews), 2.2 (Dokumentenauswertung, Gruppeninterviews) und AP 3.1 (Erstellung einer Handreichung zur Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Planung und AP 3.2 (parallel zur Erstellung der Handreichung ablaufender Fokusgruppen-Prozess) des Projektes zu betrachten sind.

Im weiteren Projektverlauf ist vor dem Hintergrund des bestehenden Projektdesigns mit Zielen und Aufgaben zu entscheiden, welche der Folgerungen in den folgenden Arbeitspaketen aufgegriffen werden können. Ggf. bestehen hierbei einzelne Untersuchungsbedarfe, die nicht im Rahmen dieses Vorhabens abgedeckt werden können.

7.1 Instrumentenübergreifende Folgerungen

Eine Reihe von Punkten sollte – sofern möglich – im Vorhaben weiter untersucht werden:

- ▶ Grundsätzlich stellt sich die Frage, was die Fachämter aus ihrer jeweiligen oder ggf. einer gemeinsamen Perspektive unter gesundheitlichen Belangen verstehen, die in Umweltfachplanungen, Grün- und Freiraumplanung sowie integrierte Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung eingebracht werden können/sollen. Damit ist die Frage verbunden, in welcher Form und wie konkret, ggf. auch im Hinblick auf die örtliche Situation, derartige Belange formuliert bzw. begründet werden müssen, um sie in verschiedenen Fachplanungen berücksichtigen zu können.
- ▶ Wie können Planungsinstrumente inhaltlich, methodisch und verfahrensmäßig in Bezug auf die Integration des Themas soziale Ungleichheit und Berücksichtigung vulnerabler Gruppen (Umweltgerechtigkeit) ausgestaltet werden?
- ▶ Untersuchungsbedürftig erscheinen Formen und Verfahren der Kooperation unterschiedlicher Verwaltungsbereiche in den Kommunen (Planungskultur).
- ▶ Insbesondere die (proaktive, reaktive, passive) Rolle und das Selbstverständnis der Gesundheitsämter in Bezug auf relevante Planungen sowie ihre möglichen thematischen Andockpunkte für ämterübergreifende Kooperationen sollten näher betrachtet werden.
- ▶ Es stellt sich die Frage nach dem Bewusstsein für gesundheitliche Belange und die Verankerung von Gesundheitsthemen in den Fachplanungen der Verwaltungsbereiche auf kommunaler Ebene. Welche Ämter können in der gegenwärtigen und zukünftigen Praxis gesundheitliche Belange in gesamtstädtische und teilräumliche Planungen und Konzepte einbringen? Es erscheint in diesem Kontext klärungsbedürftig, welche Ämter mit welchen Zuständigkeiten in der Verwaltung ein (bisher nicht ausgeschöpftes) Potenzial zur Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in ihren Planungen haben.
- ▶ Welche fachlichen und rechtlichen Grundlagen und Zielstellungen des Gesundheitsbereichs sind erforderlich, um gesundheitliche Belange effektiv in Fachplanungen wie

Lärmaktionsplanung, Grün- und Freiraumplanung sowie integrierte Stadtentwicklungsplanung einzubringen? Wie definieren und beschreiben Gesundheitsämter gesundheitliche Belange in der Umweltfachplanung, Grün- und Freiraumplanung sowie der integrierten Stadt- und Stadtteilentwicklungsplanung?

- ▶ Welches planerische Fachwissen benötigen Gesundheitsämter und -akteure, um gesundheitliche Belange effektiv in Umwelt- und raumbezogene Planungen einzubringen?

7.2 Folgerungen in Bezug auf die Lärmaktionsplanung

In Bezug auf die Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Lärmaktionsplanung bestehen Fragen, die – sofern möglich - im Vorhaben betrachtet werden sollten:

- ▶ Welche gesundheitlichen Belange sollten in welcher Weise im Rahmen der Lärmaktionsplanung berücksichtigt werden? Wie kann die Gesundheitsberichterstattung hier unterstützen?
- ▶ Worin liegen die Gründe für die geringe Beteiligung bzw. Mitwirkung von Gesundheitsämtern an der Lärmaktionsplanung?
- ▶ Wie sollte eine regelmäßige und frühzeitige Mitwirkung der Gesundheitsämter an der Lärmaktionsplanung sowohl verfahrensseitig als auch inhaltlich erfolgen, damit gesundheitliche Belange dort stärker zum Tragen kommen (u.a. Zielbestimmung, Bestandsaufnahme, Festlegung ruhiger Gebiete, Maßnahmenentwicklung)?
- ▶ Klärungsbedürftig erscheint, ob, wie und mit welchem Ergebnis die Inhalte fachlicher Stellungnahmen der Gesundheitsämter im Verfahren zur Lärmaktionsplanung berücksichtigt bzw. abgewogen werden.
- ▶ Wie kann mehr umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit in der Öffentlichkeitsbeteiligung erreicht werden? Einbindung von artikulationsschwachen aber Lärm exponierten Bevölkerungsgruppen.
- ▶ Wie können Maßnahmen für vulnerable Gruppen priorisiert werden?
- ▶ Inwieweit würden veränderte Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung die Berücksichtigung von Gesundheitsbelangen beeinflussen?
- ▶ Wie lässt sich die Praxis der Festlegung ruhiger Gebiete qualifizieren? Welche Auswahlkriterien sind anzulegen und welche Akteur*innen bzw. Ämter sollten daran mitwirken? Welche planungsbergreifenden Synergien sollten hierfür genutzt werden?

7.3 Folgerungen in Bezug auf Grün- und Freiraumplanung

In Bezug auf die Berücksichtigung gesundheitlicher Belange in der Grün- und Freiraumplanung stellen sich diese Fragen:

- ▶ Welche Möglichkeiten hat die Grün- und Freiraumplanung, gesundheitliche Aspekte direkt anstatt lediglich implizit zu implementieren?
- ▶ Welche Möglichkeiten bestehen aus Sicht der Grün- und Freiraumplanung, die im Rahmen der Lärmaktionsplanung verpflichtend darzustellenden „Ruhigen Gebiete“ explizit planerisch aufzunehmen und diese im Rahmen ihrer Planungen als Gebiete, die vor weiterer

Lärmbeeinträchtigung zu schützen sind zu entwickeln? Wo bestehen diesbezüglich Potenziale und Hemmnisse?

- ▶ Wie können sozialräumliche Aspekte z.B. der Grün- und Freiflächenversorgung und -qualität systematisch in formellen und informellen Grün- und Freiflächenplanungen gestärkt werden?
- ▶ Inwieweit können Gesundheitsämter oder andere verwaltungsexterne Gesundheitsakteure eine aktive Rolle bei Grün- und Freiraumplanung spielen?
- ▶ Wie kann eine Mitwirkung/Beteiligung der Gesundheitsämter die Grün- und Freiraumplanung mit Blick auf gesundheitliche Belange konkret qualifizieren (Bestandsaufnahme, Maßnahmenentwicklung)?

7.4 Folgerungen in Bezug auf die integrierte Stadt(teil)entwicklung

Im Kontext der integrierten Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung bestehen diese untersuchungsbedürftigen Punkte:

- ▶ Wie können Stadt(teil)entwicklungsplanung und Bauleitplanung die „ruhigen Gebiete“ aus der Lärmaktionsplanung berücksichtigen und an ihrer Identifizierung und an ihrem Schutz mitwirken? Wo bestehen diesbezüglich Potenziale und Hemmnisse?
- ▶ Wie können Gesundheitsämter stärker als bisher aktiv in die integrierte Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung eingebunden werden? Welche thematischen und organisationalen Schnittstellen gibt es, welche Anreize oder Impulse sind dafür notwendig?
- ▶ Wie können Gesundheitsbelange stärker als bisher in der integrierten Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung berücksichtigt werden? Welche thematischen Schnittstellen, Anreize oder Impulse sind dafür notwendig? Wie kann dabei die Befassung mit vulnerablen Gruppen in der integrierten Stadt- und/oder Stadtteilentwicklungsplanung in einen engeren Kontext mit Gesundheitsbelangen gebracht werden?

Quellenverzeichnis

Aletta, F.; Renterghem van, T.; Botteldooren, D. (2018): Influence of Personal Factors on Sound Perception and Overall Experience in Urban Green Areas. A Case Study of a Cycling Path Highly Exposed to Road Traffic Noise. In: International Journal of Environmental Research and Public Health. 15, 118 (doi:10.3390/ijerph15061118).

Aylor, D. (1972): Noise Reduction by Vegetation and Ground. J Acoust Soc Am, 51(1B), 197–205.

Baumgarten, H. (2012): Gesundheit und Freiraumplanung – am Beispiel der Stadt Hamburg. In: Böhme, C.; Kliemke, C.; Reimann, B.; Süß, W. (Hrsg.): Handbuch Stadtplanung und Gesundheit. Hogrefe Verlag, Bern, S. 75–84.

Baumgart, S.; Köckler, H.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A. (Hrsg.) (2018): Planung für gesundheitsfördernde Städte. Forschungsberichte der ARL 08. Hannover.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (2021): Internet-Informationsangebot zu dem Modellvorhaben im ExWoSt-Forschungsfeld „Green Urban Labs“. <https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Forschungsfelder/2016/green-urban-labs/01-start.html?nn=2539296&pos=3> (Zugriff am 05.01.2021).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2019a): Grün in der Stadt – Maßnahmen zur Grün- und Freiraumentwicklung im Rahmen der Städtebauförderung. BBSR-Online-Publikation 12/2019, Bonn.

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/veroeffentlichungen/bbsr-online/2019/bbsr-online-12-2019-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 20.12.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2019b): Umweltgerechtigkeit und Multicodierung, Fünfte Ausgabe Infobrief ExWoSt-Forschungsfeld Green Urban Labs, o.O.

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Forschungsfelder/2016/green-urban-labs/downloads/infobrief-nr-05-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 20.08.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (BBSR) im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2019c): Urbane Freiräume Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume. Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis, Bonn.

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.) (2019): Umweltgerechtigkeit und Multicodierung, Fünfte Ausgabe Infobrief ExWoSt-Forschungsfeld Green Urban Labs, o.O.

https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/forschung/programme/exwost/Forschungsfelder/2016/green-urban-labs/downloads/infobrief-nr-05-2019.pdf?__blob=publicationFile&v=1 (Zugriff am 20.08.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2018): Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume. Handlungsempfehlungen für die kommunale Praxis, Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2019/urbane-freiraeume-dl.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 09.04.2020).

BBSR – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2017): Handlungsziele für Stadtgrün und deren empirische Evidenz. Indikatoren, Kenn- und Orientierungswerte, Bonn. https://www.bbsr.bund.de/BBSR/DE/Veroeffentlichungen/Sonderveroeffentlichungen/2018/handlungsziele-stadtgruen-dl.pdf?jsessionid=8DC7AFA6EA84AFB84D110A0CA8F1D87B.live21303?__blob=publicationFile&v=2 (Zugriff am 09.04.2020).

BBSR/ BMUB – Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) und Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (Hrsg.) (2017): Zwischenevaluierung des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt, Bonn.

Becker, C.; Hübner, S.; Krüger, T.; Kreutz, S. (2017): Urbane Freiräume. Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume, o.O.
http://www.bgmr.de/system/publications/files/000/000/042/original/UF_Endbericht.pdf?1525790495 (Zugriff am 20.08.2020).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2017a): Städtische Grünflächen: Eine Handlungsanleitung. Bonn.
https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/klimawandel/Dokumente/Staedtische_Gruenflaechen_D_WHO_final.pdf (Zugriff am 18.12.2020).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2017b): Urbane grüne Infrastruktur: Grundlage für attraktive und zukunftsfähige Städte. Hinweise für die kommunale Praxis, Bonn. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/planung/siedlung/Dokumente/UGI_Broschuere.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

BfN – Bundesamt für Naturschutz (Hrsg.) (2012): Landschaftsplanung. Grundlage nachhaltiger Landschaftsentwicklung, Leipzig, Bonn. https://www.bfn.de/fileadmin/MDB/documents/service/Landschaftsplanung_2012.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

bgmr Landschaftsarchitekten, HafenCity Universität Hamburg HCU (2016): Urbane Freiräume Qualifizierung, Rückgewinnung und Sicherung urbaner Frei- und Grünräume. Auswertung der Online-Befragung, Befragungszeitraum vom 27.4. bis 31.5.2016 Kurzfassung, im Auftrag des BBSR/ BMUB. https://www.hcu-hamburg.de/fileadmin/documents/Professoren_und_Mitarbeiter/Projektentwicklung__management/Forschung/Online-Befragung-UF_Auswertung-Kurzfassung.pdf (Zugriff am 17.12.2020).

BMI – Bundesministerium des Innern, für Bau und Heimat (o.J.): NEUE LEIPZIG CHARTA. Die transformative Kraft der Städte für das Gemeinwohl, o.O.

BMU – Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2020): Entwurf eines Gesetzes zum Schutz der Insektenvielfalt in Deutschland. Referentenentwurf. Bearbeitungsstand: 21.07.2020.
https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Glaeserne_Gesetze/19_Lp/insektschg_refe/Entwurf/insektschg_refe_bf.pdf (Zugriff am 17.12.2020).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und nukleare Sicherheit (2019): Masterplan Stadtnatur. Maßnahmenprogramm der Bundesregierung für eine lebendige Stadt, Berlin. https://www.bmu.de/fileadmin/Daten_BMU/Download_PDF/Naturschutz/masterplan_stadtnatur_bf.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

BMU – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (Hrsg.) (2017): Weißbuch Stadtgrün. Grün in der Stadt - Für eine lebenswerte Zukunft, Berlin. https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/publikationen/themen/bauen/wohnen/weissbuch-stadtgruen.pdf?__blob=publicationFile&v=3 (Zugriff am 09.04.2020).

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): 5 Jahre LEIPZIG CHARTA – Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Berlin. (Bearbeitung Difu: Franke, T.; Böhme, C.; Strauss, W-C; Beckmann, K. J.).

BMVBS - Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2011). Gute Beispiele der städtebaulichen Lärminderung BMVBS-Online-Publikation, Nr. 12/2011.

BMVBS, BBR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) und Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2007): Integrierte Stadtentwicklung als Erfolgsbedingung einer nachhaltigen Stadt. Hintergrundstudie zur „Leipzig Charta zur nachhaltigen europäischen Stadt“ der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Berlin (Bearbeitung BBSR: Eltges, M.; Nickel, E.; Bearbeitung Difu: Franke, T.; Strauss, W-C; Reimann, B.; Beckmann, K. J.).

BMVBS /BBSR – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung im Bundesamt für Bauwesen und Raumordnung (BBR) (Hrsg.) (2009): Integrierte

Stadtentwicklung in Stadtregionen. BBSR-Online-Publikation, Nr. 37/2009 (Bearbeitung Difu: Franke, T.; [Projektleitung]; Frölich-von Bodelschwingh, F.; Strauss, W-C, Wagenknecht, L.; Dilger, U.).

Böhm, K.; Bräunling, S.; Geene, R; Köckler, H. (Hrsg.) (2020): Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Das Konzept Health in All Policies und seine Umsetzung in Deutschland. Wiesbaden.

Böhm, J.; Böhme, C., Bunzel, A.; Kühnau, C.; Landua, D.; Reinke, M. (2016): Urbanes Grün in der doppelten Innenentwicklung, Bundesamt für Naturschutz, Bonn (BfN-Skripten 444). difu.de/11016 (Zugriff am 09.04.2020).

Böhme, C.; Bunzel, A. (2014): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum. Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“, Deutsches Institut für Urbanistik, Berlin (Sonderveröffentlichung). difu.de/9304 (Zugriff am 09.04.2020).

Böhme, C.; Dilger, U.; Quilling, E. (2018): Integriertes Verwaltungshandeln für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung, in: Baumgart, S.; Köckler, H.; Ritzinger, A.; Rüdiger, A. (Hrsg.): Planung für gesundheitsfördernde Städte. Hannover, S. 135-144 (Forschungsberichte der ARL).

Böhme, C.; Franke, T.; Preuß, T. (2019): Umsetzung einer integrierten Strategie zu Umweltgerechtigkeit – Pilotprojekt in deutschen Kommunen, Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA- Umwelt & Gesundheit 02/2019.

Böhme, C.; Franke, T.; Preuß, T.; Schwarze, K.; Winkler-Kühlken, B.; Schipperges, M. (2017): Möglichkeiten der verstärkten Nutzung von Synergien zwischen Umweltschutz und sozialer Gerechtigkeit in Programmen wie der „Sozialen Stadt“ Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 74/2018.

Böhme, C.; Preuß, T. (2013): „Grün macht gesund“. Freiraumentwicklung und Gesundheit. In: DW –Die Wohnungswirtschaft, H. 12, S. 6-8.

Böhme, C.; Preuß, T.; Bunzel, A.; Reimann, B.; Seidel-Schulze, A.; Landua, D. (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Umwelt & Gesundheit 01/2015.

Böhme, C., Franke, T., Michalski, D., Preuß, T., Reimann, B. (2020): 1. Zwischenbericht zum Forschungsprojekt „Umweltgerechtigkeit – Weiterentwicklung und Umsetzung der Handlungsempfehlungen auf Bundesebene, im Auftrag des Umweltbundesamtes (unveröffentlichtes Dokument).

Bolte, G., Bunge, C., Hornberg, C., Köckler, H., Mielck, (2012): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit. Eine Einführung in die Thematik und Zielsetzung dieses Buches. In: Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit: Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit. Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven, Bern, S. 15-37.

Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H. (2018): Umweltgerechtigkeit als Ansatz zur Verringerung sozialer Ungleichheiten bei Umwelt und Gesundheit. Bundesgesundheitsblatt – Gesundheitsforschung – Gesundheitsschutz. Jahrgang 61, S. 674 - 683.

Bonacker, M.; Bachmeier, B. (2018): Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Lärmaktionsplanung. Leitfaden, Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

Bonacker, M.; Heinrichs, E.; Schwedler, H.-U. (2008): Handbuch Silent City - Umgebungslärm, Aktionsplanung und Öffentlichkeitsbeteiligung, hrsg. von Umweltbundesamt, Europäische Akademie für städtische Umwelt, Berlin.

Brink, M.; Lechner, C., Moebus, S., Müller, U.; Schreckenberger, D.; Seidler, A. (2019): Memorandum „Lärm und seine Auswirkungen auf die Gesundheit“, Ergebnis der MarweinRunde vom 21. Februar 2019, o.O., <https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m->

mvi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/190222_Laerm_LPK_PM_Anhang_Memorandum_of_Understanding.pdf (Zugriff am 12.01.2021).

StMUV - Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2020): Lärmaktionsplanung Bayern – Für Hauptverkehrsstraßen außerhalb von Ballungsräumen und für Bundesautobahnen in Ballungsräumen. München, 12.05.2020

https://www.umgebungs-laerm.bayern.de/laermaktionsplan/doc/13_05_2020_laermaktionsplanung_lesezeichen_lesereihenfolge_aktualisiert.pdf (Zugriff am 02.03.2021).

Bundestadt Bonn (2020): Lärmaktionsplan 3. Runde. Hrsg.: Bundesstadt Bonn. Bearb.: PRR. Bonn, März 2020. <https://www.bonn-macht-mit.de/node/3497#uip-1> (Zugriff am 17.12.2020)

Bunge, C. (2020): Vom gesundheitsbezogenen Umweltschutz zum integrierten Ansatz Umweltgerechtigkeit. In: Böhm, K. et al. (Hrsg.): Gesundheit als gesamtgesellschaftliche Aufgabe. Wiesbaden.

Claßen, T.; Heiler, A.; Brei, B. (2012): Urbane Grünräume und gesundheitliche Chancengleichheit – längst nicht alles im „grünen Bereich“. In: Bolte, G.; Bunge, C.; Hornberg, C.; Köckler, H.; Mielck, A. (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit. Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit: Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektiven. Bern. S. 113-123.

Deutscher Bundestag, (2020): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Gesetzes zur Mobilisierung von Bauland (Baulandmobilisierungsgesetz), Drucksache 19/24838, 30.11.2020. <https://dip21.bundestag.de/dip21/btd/19/248/1924838.pdf> (Zugriff am 17.12.2020).

DST – Deutscher Städtetag (Hrsg.) (2015): Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Positionspapier des Deutschen Städtetages beschlossen vom Hauptausschuss am 26. November 2015 in Hamburg. Berlin und Köln.

DST- Deutscher Städtetag (2011): Positionspapier Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, Hannover.

DUH – Deutsche Umwelthilfe e.V. (Hrsg.) (2017): Grün. Sozial. Wertvoll. Gemeinsam Natur in sozial benachteiligte Quartiere holen! Empfehlungen und Beispiele für Kommunen, Radolfzell https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/Projektinformation/Kommunaler_Umweltschutz/Umweltgerechtigkeit/Gruenflaechen/Gruen.Sozial.Wertvoll._Gemeinsam-Natur-in-sozial-benachteiligte-Quartiere-holen.pdf (Zugriff am 12.02.2021).

EEA – European Environmental Agency (2014): Good practice guide on quiet areas. Luxembourg: Publications Office of the European Union. EEA Technical Report 4/2014.

Erbguth, W.; Wagner, J. (2005): Grundzüge des öffentlichen Baurechts, München.

Europäische Kommission (2018): European Green Capital – Quiet Areas. Brüssel: Europäische Kommission.

FIRU GfI - Gesellschaft für Immissionsschutz mbH (2012): 1. Stufe der Lärmaktionsplanung Stadt Weinheim, Kaiserslautern.

Freie Hansestadt Bremen (2009): Beitrag des Gesundheitsamts zum Aktionsplan Lärminderungsplanung Bremen, Gesundheitsamt der Freien Hansestadt Bremen, Gesundheit und Umwelt, Referat Umwelthygiene vom 06.05.2009.

Freie und Hansestadt Hamburg (2017): Tempo 30 Hamburg – Prüfung der 40 Straßenabschnitte und Wirkungsermittlungskonzept. Auftraggeber: Freie und Hansestadt Hamburg – Behörde für Wirtschaft, Verkehr und Innovation. Auftragnehmer: LK Argus GmbH. 22.09.2017.

Gemeinde Nufringen (2008): Bewertung und Behandlung der im Rahmen der Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange vorgebrachten Anregungen; Nufringen (BaWü), 07. Juli 2008.

Gliesmann, L.; Brückner, A. (2019): Umgebungslärmrichtlinie in Schleswig-Holstein – Ein Erfahrungsbericht über die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG. In: Lärmbekämpfung 14 (2019) Nr. 6, Seite 184-189.

Heiland, S. (2010): Landschaftsplanung. In: Henckel, D.; von Kuczkowski, K.; Lau, P.; Pahl-Weber, E.; Stellmacher, F. [Hrsg.]: Planen – Bauen – Umwelt. Ein Handbuch, Springer VS, Wiesbaden, S. 284 – 290. https://www.landschaft.tu-berlin.de/fileadmin/fg218/Publikationen/2010_Heiland_LaPla_Planen-Bauen-Umwelt-Handbuch.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

Heiland, S.; Mayer, F. (2018): Grüne Infrastruktur auf Bundesebene, in: Marschall, I. [Hrsg.] (2018): Landschaftsplanung im Prozess und Dialog Beiträge zur gemeinsamen Fachtagung von BfN, BBN und FH Erfurt vom 27.03. – 29.03.2017 in Erfurt, Bundesamt für Naturschutz, Bonn, S. 38-47 (BfN-Skripten 498/2018). https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript_498.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

Heinrichs, E.; Janßen, A.; Leben, J.; Rath, S.; Krüger, M.; Wurster, H. (2019): Umgebungslärmrichtlinie – Vernetzung der Planungsebenen bei der Lärmaktionsplanung. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 112/2019.

Heinrichs, E.; Kumsteller, F. (2020): Technische Unterstützung des Umweltbundesamtes bei der Datenberichterstattung nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie („Lärmbilanz 2020“), 2019-2020.

Heinrichs, E.; Kumsteller, F.; Rath, S.; Seidel, P.; Gurok, S. (2016): Lärmbilanz 2015 - Wissenschaftlich-technische Unterstützung bei der Datenberichterstattung zur Lärmaktionsplanung. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 16/2016.

Heinrichs, E.; Kumsteller, F.; Rath, S.; Conrad, M.; Schweigerdt, S. (2011): Lärmbilanz 2010 - Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 78/2011.

Heinrichs, E.; Leben, J.; Straubinger, A.; Cancik, P. (2015): TUNE ULR Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie - Arbeitspaket 3: Ruhige Gebiete. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 74/2015.

Heinrichs, E.; Scherbarth, F.; Sommer, K. (2016a): Wirkungen von Tempo 30 an Hauptverkehrsstraßen. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, November 2016.

Heinrichs, E.; Kumsteller, F.; Rath, S.; Gurok, S. (2017): Lärmbilanz 2016 - Technische Unterstützung bei der Datenberichterstattung nach EU-Umgebungslärmrichtlinie. Auftraggeber.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. Unveröffentlicht.

Heinrichs, E.; Leben, J.; Cancik, P. (2018): Ruhige Gebiete. Eine Fachbroschüre für die Lärmaktionsplanung. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau.

HMUKLV - Hessisches Ministerium für Umwelt, Klimaschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz, HMEVW Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Landesentwicklung (Hrsg.) (2017): Verfahrenshandbuch Lärmaktionsplanung Straßenverkehr, Juli 2017, Wiesbaden.

Hexelschneider, A. (2014): Visuelles Denken. Eine kreative Methode betrachtet (Teil 3): Partizipative Fotografie. <https://wissendenken.com/visuelles-denken/eine-methode-betrachtet-folge-3-partizipative-fotografie/> (Zugriff am 20.12.2020).

Hintzsche, M. (2019): Tempo 30 + Co. im Fokus der Lärmbilanz(en). Vortrag bei der Fachtagung „Stadt – Lärm – Luft“ am 28./29.03.2019 in Hamburg (Veranstalter: Lärmkontor GmbH).

Hochsauerlandkreis (2016): Stellungnahme des Gesundheitsamtes zum Lärmaktionsplan der Stadt Brilon – Stufe 2, Gesundheitsamt, Trinkwasser und Umwelthygiene Hochsauerlandkreis, vom 16. April 2016.

INSEK Leipzig – Stadt Leipzig (2018a): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030. Zielbild und Stadtentwicklungsstrategie. Leipzig.

INSEK Leipzig – Stadt Leipzig (2018b): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Leipzig 2030. Querschnittsthemen und Fachkonzepte. Leipzig.

INSEKK Kiel – Landeshauptstadt Kiel, Stadtplanungsamt (2011): Integriertes Stadtentwicklungskonzept Kiel (INSEKK). Kiel.

Köckler, H. (2017): Umweltbezogene Gerechtigkeit. Anforderungen an eine zukunftsweisende Stadtplanung, Frankfurt am Main.

Köckler, H. (2014): Nur die Einladung reicht nicht. Teilhabe als Schlüssel umweltbezogener Gerechtigkeit, in: Ökologische Gerechtigkeit. Strategische Allianzen zwischen Umweltschutz und Sozialpolitik, politische ökologie 136, München, S. 43-48.

Köckler, H.; Simon, D. (2020): Digitale Beteiligung im Rahmen der Lärmaktionsplanung als Ansatz für mehr umweltbezogene Verfahrensgerechtigkeit: Erfahrungen aus dem DiPS_Lab in Bochum, in: Riedel, N.; Köckler, H.; Bolte, G. (2020) (Hrsg): Mehr Chancen auf Gesundheit durch Lärmaktionsplanung?!“ Diskussionsbeiträge aus einem Workshop zum Wissenschafts-Praxis-Transfer (IPP-Schriften, Ausgabe 17/2020), Bremen, S. 38-44.

Kühnau, C.; Böhm, J.; Reinke, M.; Böhme, C.; Bunzel, A. (o.J.): Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün. Empfehlungen für Kommunen, Bundesamt für Naturschutz, Bonn.
https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/planung/siedlung/Dokumente/DOPI_Brosch.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

Kunze, K.; von Haaren, C.; Knickrehm, B.; Redslob, M. (2002): Interaktiver Landschaftsplan, hrsg. vom Bundesamt für Naturschutz, Bonn.

Kühnau, C.; Böhm, J.; Reinke, M.; Böhme, C.; Bunzel, A. (o.J.): Doppelte Innenentwicklung – Perspektiven für das urbane Grün. Empfehlungen für Kommunen, Bundesamt für Naturschutz, Bonn. https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/planung/siedlung/Dokumente/DOPI_Brosch.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

Kupfer, D.; Wetzel, M.; Wahl, W. (2011): Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit. Verabschiedet von der Projektgruppe am 29. März 2011 zur Vorlage bei der Nachhaltigkeitskonferenz. Hrsg.: Ministerium für Umwelt, Naturschutz und Verkehr Baden-Württemberg.

Landeshauptstadt Düsseldorf, Umwelt und Verbraucherschutz (Hrsg.) (2020): Lärmaktionsplan III für Düsseldorf. Stand: 14. September 2020 [Korrekturen vom 25. November 2020].

Landeshauptstadt Hannover, Fachbereich Planen und Stadtentwicklung, Stadterneuerung (2011): Sanierung „Soziale Stadt“ Stöcken Freiraumentwicklungskonzept Stöcken blüht auf!, Hannover.

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (2011): Freiflächengestaltungssatzung, Internetfassung. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Lokalbaukommission/Kundeninfo/Freiflaechengestaltungssatzung.html> (Zugriff am 17.04.2020).

Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bauordnung (Hrsg.) (1996): Freiflächengestaltungssatzung. <https://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Lokalbaukommission/Kundeninfo/Freiflaechengestaltungssatzung.html> (Zugriff am 17.12.2020).

Landeshauptstadt Saarbrücken, Amt für Grünanlagen, Forsten und Landwirtschaft (2008): Freiraumentwicklungsprogramm für die Landeshauptstadt Saarbrücken, Bearbeitung: Planungsgruppe ag, Saarbrücken. <http://www.saarbruecken.de/media/download-532aefb209fe4> (Zugriff am 17.04.2020).

LAI- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (2017): LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung in der Fassung vom 9. März 2017.

LAI- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (2012): Hinweise zur Lärmaktionsplanung in der Fassung vom 18. Juni 2012.

LAI- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (2011): LAI-Hinweise zur Lärmkartierung einschließlich Beratungsunterlage und Beschluss zu TOP 13.1 der 121. Sitzung der Bund-Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz am 2. und 3. März 2011 in Stuttgart.

LAI- Bund/Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (2010): Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm in Deutschland, Stand 29. April 2010.

Landratsamt Esslingen (2016): Stellungnahme des Landratsamts Esslingen zum Entwurf des Lärminderungsplans der Gemeinde Köngen, vom 26.01.2016.

LfU - Bayerisches Landesamt für Umwelt (2020): Landschaftsplanung und Landschaftsentwicklung. https://www.lfu.bayern.de/umweltkommunal/landschaftsplanung_landschaftsentwicklung/index.htm (Zugriff am 23.02.2021).

LfU - Bayerisches Landesamt für Umweltschutz (2014): Planungshilfen für die Landschaftsplanung in Bayern. Klima – und Immissionsschutz in der Landschaftsplanung. <https://docplayer.org/4509175-Klima-und-immissionsschutz-im-landschaftsplan.html> (Zugriff am 18.12.2020).

LH Düsseldorf - Landeshauptstadt Düsseldorf, Umwelt- und Verbraucherschutz (2020): Lärmaktionsplan III für Düsseldorf, Vorlage AUS/034/2020, Stand: 14. September 2020 (Korrekturen vom 25. November 2020), Düsseldorf https://www.duesseldorf.de/fileadmin/Amt19/umweltamt/laerm/pdf/LAPIII_11-2020_web_bf.pdf (Zugriff am 16.12.2020).

LIGA.NRW – Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (2011): Vorarbeiten zum lokalen Fachplan Gesundheit, Düsseldorf (LIGA.Praxis 9).

LUBW – Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz Baden-Württemberg (Hrsg.) (2018): Leitfaden für die kommunale Landschaftsplanung in Baden-Württemberg. Der Landschaftsplan im Detail. Überarbeitete Fassung, Karlsruhe. https://www.lubw.baden-wuerttemberg.de/documents/10184/285309/LUBW_Leitfaden_Landschaftsplan_2018.pdf/2d7b3866-8d10-49ce-acc5-be397359501c (09.04.2020).

Lütkes, S.; Ewer, W. (Hrsg.) (2018): Bundesnaturschutzgesetz: BNatSchG, 2. Aufl. München.

LZG.NRW – Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (2012a): Fachplan Gesundheit des Kreises Gesundbrunnen. Fiktionaler Bericht, Bielefeld.

LZG.NRW – Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (2012b): Fachplan Gesundheit der Stadt Healthhausen. Fiktionaler Bericht, Bielefeld.

Maag, T.; Kocan, T.; Bosshard, A. (2016): The sonic public realm - chances for improving the sound quality of the everyday city, in: inter.noise Hamburg 2016 proceedings, Hamburg.

Mackrodt, U.; Helbrecht, I. (2013): Performative Bürgerbeteiligung als neue Form kooperativer Freiraumplanung, disP - The Planning Review, 49:4, 14-24, DOI: 10.1080/02513625.2013.892782. <http://dx.doi.org/10.1080/02513625.2013.892782> (Zugriff am 20.12.2020).

Mann, G. (2019): Dach-, Fassaden- und Innenraumbegrünung. Untersuchungsergebnisse zur Lärminderung. <https://www.gebaeudegruen.info/aktuelles/news/details/untersuchungsergebnisse-zur-laermminderung> (Zugriff am 18.12.2020).

Marschall, I. (Hrsg.) (2018): Landschaftsplanung im Prozess und Dialog Beiträge zur gemeinsamen Fachtagung von BfN, BBN und FH Erfurt vom 27.03. – 29.03.2017 in Erfurt, Bundesamt für Naturschutz, Bonn (BfN-Skripten 498/2018). https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript_498.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

MBWSV NRW – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2014): Urbanes Grün – Konzepte und Instrumente. Leitfaden für Planerinnen und Planer,

Düsseldorf. http://www.bgmr.de/system/publications/files/000/000/019/original/NRW_Urbanes_Gr%C3%BCn.pdf?1522936216 (Zugriff am 09.04.2020).

MBWSV NRW – Ministerium für Bauen, Wohnen, Stadtentwicklung und Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2012): Urbanes Grün in der integrierten Stadtentwicklung. Strategien, Projekte, Instrumente, Düsseldorf. https://www.ils-forschung.de/files_publicationen/pdfs/Urbanes_Gruen.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

MKULNV NRW - Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (o.D.): Handreichungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich. Bearb.: IFOK GmbH.

MLUK - Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und Klimaschutz des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2017): Die Strategie der Lärmaktionsplanung im Land Brandenburg. Potsdam, 27.03.2017.

MLUR - Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes Schleswig-Holstein (Hrsg.) (o.J.): Leitfaden für die Aufstellung von Aktionsplänen zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, Kiel.

MULNV - Ministerium für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen (2008): Lärmaktionsplanung. Runderlass des Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz NRW vom 07.02.2008.

MVI - Ministerium für Verkehr und Infrastruktur des Landes Baden-Württemberg (2015): Lärmsanierung: „Leise(r) ist das Ziel!“ Modellprojekt zur Erprobung eines neuen Konzeptes zur nachhaltigen gesetzlichen Lärmsanierung in Eisligen/ Fils, Salach und Süßen. Stuttgart, 19.06.2015.

Oppermann, B. (2008): Landschaftsplanung interaktiv. Folgerungen aus der wissenschaftlichen Begleitforschung zum Erprobungs- und Entwicklungsvorhaben „Interaktiver Landschaftsplan Königslutter am Elm. Naturschutz und Biologische Vielfalt, Nr. 58.

Popp, C.; Bartolomaeus, W.; Berka, F.; Claussen-Seggelke, J.; Gerlach, J.; Heinrichs, E.; Kupfer, D.; Ortscheid, J.; Rodehack, G. (2016): Lärmschutz in der Verkehrs- und Stadtplanung - Handbuch Vorsorge Sanierung Ausführung, Bonn.

Preuß, T. (2020): Mehr Chancen auf Gesundheit durch Lärmaktionsplanung - eine Einführung in die Thematik, in: Riedel, N., Köckler, H., Bolte, G. (2020) (Hrsg): Mehr Chancen auf Gesundheit durch Lärmaktionsplanung?!“ Diskussionsbeiträge aus einem Workshop zum Wissenschafts-Praxis-Transfer (IPP-Schriften, Ausgabe 17/2020), Bremen, S. 17-27.

Preuß, T.; Schormüller, K.; Janßen, A. (2015): Planspiel Lärmaktionsplanung im Rahmen des Masterplans Umwelt und Gesundheit Nordrhein-Westfalen, im Auftrag des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen, Abschlussbericht, 2015.

Quilling, E.; Köckler, H. (2018): Partizipation für eine gesundheitsfördernde Stadtentwicklung. In: Baumgart, S., Köckler, H., Ritzinger, A., Rüdiger, A. (Hrsg.) Planung für gesundheitsfördernde Städte. Forschungsberichte der ARL 8. Akademie für Raumforschung und Landesplanung, Hannover, S. 101-117.

Radicchi, A. (2019): The open source soundscape approach to everyday quiet areas - Criteria and recommendations for the Berlin Plan of Quiet Areas (2018-2023). final report, Berlin.

Regierungspräsidium Darmstadt (Hrsg.) (2020): Ruhige Gebiete und innerstädtische Erholungsflächen – Lärmaktionsplanung – Leitfaden für Kommunen in Hessen. Stand: Oktober 2020.

Richard, J.; Mazur, H.; Lauenstein, D. (2015): Handbuch Lärmaktionspläne - Handlungsempfehlungen für eine lärm mindernde Verkehrsplanung, Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 81/2015).

Riedel, N.; Köckler, H.; Bolte, G. (2020a): Mehr Chancen auf Gesundheit durch Lärmaktionsplanung - eine Einführung in die Thematik, in: Riedel, N., Köckler, H., Bolte, G. (2020) (Hrsg): Mehr Chancen auf Gesundheit

durch Lärmaktionsplanung?!“ Diskussionsbeiträge aus einem Workshop zum Wissenschafts-Praxis-Transfer (IPP-Schriften, Ausgabe 17/2020), Bremen, S. 1-9.

Riedel, N.; Köckler, H.; Bolte, G. (2020b): Fünf Thesen für eine Lärmaktionsplanung mit dem Ziel gesundheitlicher Chancengleichheit. In: Riedel, N.; Köckler, H.; Bolte, G. (2020) (Hrsg.): Mehr Chancen auf Gesundheit durch Lärmaktionsplanung?!“ Diskussionsbeiträge aus einem Workshop zum Wissenschafts-Praxis-Transfer (IPP-Schriften, Ausgabe 17/2020), Bremen, S. 49-58.

Rittel, K; Bredow, L.; Wanka, E. R.; Hokema, D.; Schuppe, G.; Wilke, T.; Nowak, D.; Heiland, S. (2014): Grün, natürlich, gesund: Die Potenziale multifunktionaler städtischer Räume. Ergebnisse des gleichnamigen F+E-Vorhabens (FKZ 3511 82 0800), Bundesamt für Naturschutz, Bonn (BfN-Skripten 371).
<https://www.bfn.de/fileadmin/BfN/service/Dokumente/skripten/Skript371.pdf> (Zugriff am 09.04.2020).

Robert-Koch-Institut (2015): Gesundheit in Deutschland. Gesundheitsberichterstattung des Bundes, Berlin, https://www.rki.de/DE/Content/Gesundheitsmonitoring/Gesundheitsberichterstattung/GesInDtld/gesundheit_in_deutschland_2015.pdf?__blob=publicationFile (Zugriff am 14.09.2020).

RP – Regierungspräsidium Darmstadt (2020): Ruhige Gebiete und innerstädtische Erholungsflächen. Lärmaktionsplanung. Leitfaden für Kommunen in Hessen, Stand: Oktober 2020, Darmstadt. https://rp-darmstadt.hessen.de/sites/rp-darmstadt.hessen.de/files/Leitfaden_Ruhige_Gebiete_Hessen%20%28Stand%20Oktober%202020%29.pdf (Zugriff am 12.12.2020).

Scheidler, A. (2012): Die Bedeutung von Plänen des Immissionsschutzrechts für die gemeindliche Bauleitplanung als Umweltplanung. In: Immissionsschutz 17 (3).

SenUVK - Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin (Hrsg.) (2020a): Lärmaktionsplan Berlin 2019-2023. Juni 2020.

SenUVK - Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz Berlin (Hrsg.) (2020b): Lärmaktionsplan Berlin 2019-2023, Anlage 10: Ruhige Gebiete und städtische Ruhe- und Erholungsräume. Juni 2020.

Sommer, K.; Heinrichs, E.; Schormüller, K.; Deppner, T. (2016): Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 30/2016.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, Umweltgutachten 2020, Berlin.

SRU - Sachverständigenrat für Umweltfragen (2018): Wohnungsneubau langfristig denken. Für mehr Umweltschutz und Lebensqualität in den Städten. Berlin.

Stadt Bernau bei Berlin, Ministerium für Ländliche Entwicklung, Umwelt und Landwirtschaft des Landes Brandenburg (Hrsg.) (2014): Fortschreibung der Luftreinhalteplanung und der Verkehrsentwicklungsplanung mit Lärmaktionsplan für die Stadt Bernau bei Berlin. Bearb.: LK Argus / CS Plan / IVU Umwelt. Bernau, Dezember 2014.

Stadt Bielefeld (2020a): Online Beteiligung zum 3. Lärmaktionsplan der Stadt Bielefeld „Lärm nervt...Wie kann es in Bielefeld leiser werden?“ Auswertungsbericht der Online-Beteiligung (25.11.-15.12.19). Hrsg.: Stadt Bielefeld. Bearb.: ZebraLog. Bielefeld, 31.03.2020.

Stadt Bielefeld (2020b): Öffentlichkeitsbeteiligung zum 3. Lärmaktionsplan. Auswertungsbericht der Online-Befragung zu „ruhigen Lieblingsorten“ vom 25.11.2019 bis 15.12.2019 auf www.bielefeld-wird-leiser.de. Stadt Bielefeld, Februar 2020.

Stadt Herbolzheim (2014): Lärmaktionsplan der Stadt Herbolzheim, Stufe II, gemäß der 16. Verordnung zur Durchführung der Verkehrslärmschutzverordnung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (§ 47 BImSchG), Behandlung der eingegangenen Stellungnahmen, o.O.

Stadt Leipzig (2020): Internetangebot mit Informationen zum Masterplan Grün Leipzig 2030: <https://www.leipzig.de/freizeit-kultur-und-tourismus/parks-waelder-und-friedhoeft/masterplan-gruen/> (Zugriff am 17.12.2020).

Stadt Norderstedt (2020): Informationen zum Lärmaktionsplan, <https://www.norderstedt.de/?object=tx,1087.696.1>. (Zugriff am 16.12.2020).

Stadt Nürnberg, Referat für Umwelt und Gesundheit, Umweltamt (Hrsg.) (2014): Masterplan Freiraum, Nürnberg. https://www.nuernberg.de/imperia/md/umweltamt/dokumente/umweltplanung/masterplanfreiraum_layout_22-10-2014_web.pdf (Zugriff am 21.09.2020).

Stadt Paderborn, Stadtplanungsamt (Hrsg.) (2011): Aktionsplan zur Lärminderung. Bearb.: LK Argus / Lärmkontor / konsalt. Paderborn, April 2011.

StMUG - Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit (Hrsg.) (2010): Kommunale Landschaftsplanung in Bayern. Ein Leitfaden für die Praxis, München. https://www.lfu.bayern.de/natur/landschaftsplanung/doc/leitfaden_landschaftsplanung.pdf (09.04.2020)

StMUV - Bayerisches Staatsministerium für Umwelt und Verbraucherschutz (2020): Bekanntmachung zur Veröffentlichung der „zentralen Lärmaktionsplanung Bayern“ für Hauptverkehrsstraßen nach Umgebungslärmrichtlinie vom 30. April 2020 (BayMBI. Nr. 267).

Stuttgarter Zeitung (2017): Leonberg: Rat beschließt niedrigere Grenzwerte beim Lärmschutz, Stuttgarter Zeitung vom 29. Januar 2017.

Supplies, T.; Elsässer, R.; Mothes, F. (2013): Lärminderung durch Bürgerbeteiligung. Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Texte 23/2013.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2015): Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum – Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung sozial ungleich verteilter Umweltbelastungen, Dessau-Roßlau (Reihe Umwelt & Gesundheit 01/2015).

UBA – Umweltbundesamt (ohne Datum): <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/umgebungs-laermrichtlinie/laermaktionsplanung> (Zugriff am 11.12.2020).

UBA – Umweltbundesamt (2020): Belastung der Bevölkerung durch Verkehrslärm nach Umgebungslärmrichtlinie in der Umgebung von Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und in Ballungsräumen. Daten der Lärmkartierung 2017, Zusammenstellung der Mitteilungen der Bundesländer und des Eisenbahn-Bundesamtes entsprechend § 47c BImSchG. Dessau-Roßlau, Stand 15.05.2020.

UBA – Umweltbundesamt (Hrsg.) (2012): Quantifizierung der Auswirkungen verschiedener Umweltbelastungen auf die Gesundheit der Menschen in Deutschland unter Berücksichtigung der bevölkerungsbezogenen Expositionsermittlung (Verteilungsbasierte Analyse gesundheitlicher Auswirkungen von Umwelt-Stressoren, VegAS), Hrsg.: Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau. UBA-Umwelt & Gesundheit 01/2013 https://www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/378/publikationen/umwelt_und_gesundheit_01_2013_conrad_expositionsermittlung.pdf (Zugriff am 12.03.2021).

Universität Rostock und Umweltministerium Mecklenburg-Vorpommern (Hrsg.) (2004): Kommunale Landschaftsplanung in Mecklenburg-Vorpommern. Leitfaden für die Gemeinden und Planer, Rostock, Schwerin. https://www.lung.mv-regierung.de/dateien/kommunale_landschaftsplanung_mv.pdf (Zugriff am 09.04.2020).

Verwaltungsvereinbarung Städtebauförderung 2020 über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV Städtebauförderung 2020) vom 19.12.2019/07.05.2020.

VGH Mannheim (2018): Entscheidung des Verwaltungsgerichtshofs Baden-Württemberg vom 17.07.2018 (10 S 2449/17).

VM - Ministerium für Verkehr des Landes Baden-Württemberg (Hrsg.) (2019): Ruhige Gebiete – Leitfaden zur Festlegung in der Lärmaktionsplanung. Bearb.: W2K, Lärmkontor, LK Argus.

VM - Ministerium für Verkehr des Landes Baden-Württemberg (2018): Kooperationserlass-Lärmaktionsplanung Baden-Württemberg vom 29.10.2018.

Weiland, U. (2018): Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung, In: ARL – Akademie für Raumforschung und Landesplanung (Hrsg.): Handwörterbuch der Stadt- und Raumentwicklung, ISBN 978-3-88838-559-9. Hannover.

WHO – Weltgesundheitsorganisation (2018): Leitlinien für Umgebungslärm für die europäische Region – Zusammenfassung, Kopenhagen.