

Rahmenkonzept zur Aufstellung des Lärmaktionsplans

1. Anlass

Um die Verfahrensgrundlagen für die Abstimmung und Aufstellung des Lärmaktionsplans zu schaffen, stellt diese Vorlage den Rahmen für die Vorgehensweise und einzelne Verfahrensschritte innerhalb eines kontinuierlich angelegten Aufstellungsprozesses vor.

2. Lärmaktionsplan für die Gesamtstadt und Bezirke

Auf der Grundlage der strategischen Lärmkarten ist für Bielefeld ein Lärmaktionsplan aufzustellen, der nach Umgebungslärmrichtlinie und § 47d (1) BImSchG Lärmprobleme und Lärmauswirkungen regelt.

Der Aktionsplan wird nicht flächendeckend für das gesamte Stadtgebiet aufgestellt, sondern insbesondere in den Bereichen mit hoher Lärmbetroffenheit. Die vom Lärm betroffenen Personen sind hierbei der Maßstab für den Belastungsgrad. Lärminderung ist demnach gleichbedeutend mit der Verringerung der lärmbeeinträchtigten Personenzahl. Daher legt der Lärmaktionsplan zum Schutz der Wohnbevölkerung Maßnahmen fest, mit denen besonders betroffene bewohnte Gebiete entlastet werden.

Darüber hinaus soll nach § 47d (2) BImSchG der Schutz ruhiger Gebiete vor einer Zunahme des Lärms ein weiterführendes Ziel des Lärmaktionsplans sein.

Der Lärmaktionsplan bündelt strategische gesamtstädtische Lärminderungsziele z.B. der Stadtentwicklung, Flächennutzungsplanung, Verkehrsentwicklungs- und Nahverkehrsplanung sowie Lärminderungsmaßnahmen für lokale in den Stadtbezirken einwirkende Lärmquellen, wie z.B. Straßen- und Schienenwege unterschiedlicher Baulast mit überschrittenen Auslösepegeln.

3. Vom identifizierten Belastungsraum zum festgelegten Handlungsraum

Der Runderlass des Landes Nordrhein-Westfalen zur Lärmaktionsplanung weist darauf hin, dass Lärmprobleme im Sinne des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) immer vorliegen, wenn an Wohnungen, Schulen und Krankenhäusern oder an anderen schutzwürdigen Gebäuden ein LDEN (24h Mittelungspegel) von 70 dB(A) oder ein LNight (8h Mittelungspegel) von 60 dB(A) erreicht oder überschritten wird. Soweit Gemeinden in kommunalen Planungen weitergehende Kriterien verfolgen, können diese auch der Lärmaktionsplanung zugrunde gelegt werden.

Belastungsräume im Stadtgebiet Bielefeld werden vor diesem Hintergrund definiert als „Lärmkorridore“ $\geq 70/60$ dB(A) LDEN/LNight. Die Festlegung dieser städtischen Belastungsräume zeigt Anlage 1 exemplarisch für die dominierende Lärmquelle des Straßenverkehrs.

Die Umgebungslärmrichtlinie enthält mit dem Schutz ruhiger Gebiete eine neue Qualitätsanforderung und bezeichnet dieses Gebiet als „ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der Lden-Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt.“ Ziel- bzw. Schwellenwerte für ruhige Gebiete sind bisher nicht national geregelt oder vorgegeben.

Ruhige Gebiete im Stadtgebiet Bielefeld werden auf der Grundlage bisheriger Erfahrungen definiert als großflächige, zusammenhängende Ruhezone $\leq 55/50$ dB(A) LDEN/LNight. Diese schließen sowohl innerstädtische Ruheoasen sowie ruhige Verbindungsachsen ein. Als städtische ruhige Gebiete werden zunächst durch Abschätzung alle nicht erheblich umgebungs-lärm-belasteten Räume festgelegt.

Handlungsräume der Stadt Bielefeld werden hierauf aufbauend definiert als eng benachbart zusammenhängende Belastungsräume mit verschiedenen einwirkenden Emittenten gleicher oder unterschiedlicher Verursacher (z.B. Straße, Schiene). Einzelmaßnahmen sind hier unzureichend. Eine effektive Lärm-minderung setzt hier in der Regel ein abgestimmtes und integriertes Gesamtkonzept voraus.

Die Festlegung der Handlungsräume im Stadtgebiet Bielefeld erfolgt nach verschiedenen Kriterien, wie u.a.:

- Konfliktkorridore (Belastungsräume)
- Mehrfachbelastungen in der Regel durch Straße und Schiene
- Lokale Lärmschwerpunkte (hohe Pegelüberschreitung)

Die konkrete räumliche Abgrenzung der Handlungsräume berücksichtigt:

- Schutzbedürftigkeit der Nutzung (z.B. Wohnen)
- Gleichzeitig vorhandene städtebauliche, verkehrliche und lärmtechnische Missstände
- Zusammenwirken besonderer Belastungsschwerpunkte
- Lokale Verhältnisse vor Ort
- Voraussichtliches Potenzial zur Ausschöpfung von Lärm-minderungszielen oder -maßnahmen

Für eine Prioritätensetzung unter den Handlungsräumen kann zunächst zurückgegriffen werden auf:

- Häufung räumlich benachbarter dringlicher Straßenabschnitte mit hoher Lärmbetroffenheit
- Häufung von Mehrfachbelastungen an Wohngebäuden
- Mehrere gleichzeitig vorhandene oder beabsichtigte Strategieziele, Planungen und Maßnahmen zur Lärmvorsorge und -minderung
- Technischer, zeitlicher und finanzieller Aufwand für Sanierungsmaßnahmen

Die Arbeiten zur Festlegung, Abgrenzung und Gewichtung Bielefelder Handlungsräume für eine erste Phase der Lärmaktionsplanung laufen derzeit. Die für die Lärmkartierungen des Flugplatzes Bielefeld Windelsbleiche und der sog. IVU-Anlagen errechneten Mittelungspegel erreichen nicht die für diese erste Aktionsplanphase festgelegten Auslösepegel. Damit können diese Lärmquellen bei der weiteren Bearbeitung des Lärmaktionsplans vernachlässigt werden. Darüber hinaus werden die Lärmauswirkungen aller Industrie- und Gewerbeanlagen (nicht nur IVU-Anlagen) in Deutschland nach BImSchG und TA-Lärm innerhalb gesonderter Planungs- und Genehmigungsverfahren geregelt.

Im Rahmen der vorgestellten Vorgehensweise sind höchstbelastete Bereiche ausschlaggebend; es werden zunächst keine Teilbereiche mit gesundheitsrelevantem Lärm $\geq 65/55$ dB(A) LDEN/LNight gezielt betrachtet. Nicht berücksichtigt werden außerdem in dieser ersten Stufe Straßenräume, in denen zwar an den angrenzenden Gebäudefassaden weniger als 70 dB(A) vorliegen, im Straßenraum selbst aber Lärmbelastungen oberhalb dieser Auslöseschwelle vorherrschen. Der Schutz der sozialen und städtebaulichen Funktion des Straßenraums als öffentlicher Raum mit erheblichen Kommunikationsbeeinträchtigungen wird hierdurch vorläufig zurückgestellt gegenüber dem Schutz der Wohnruhe. Im Rahmen der strategischen Fortschreibungen der Lärmaktionsplanung können diese aufgezeigten Betrachtungsweisen aber in den Folgejahren in weiterführende Untersuchungen einbezogen werden. Nach Runderlass zur Lärmaktionsplanung obliegt der Schutz ruhiger bebauter und unbebauter Gebiete den zuständigen Planungsbehörden. Die Chancen zum Schutz ruhiger

Gebiete sollen daher innerhalb laufender Planungsprozesse kontinuierlich überprüft, genutzt und weiterentwickelt werden.

Die Lärmkartierung und die Betroffenheitsanalyse des Eisenbahnbundesamtes für die Bundesschienenwege liegen voraussichtlich erst ab Mitte des Jahres vor, so dass die Festlegung und Abgrenzung diesbezüglicher Handlungsräume im Jahresverlauf 2008 ergänzt werden muss.

4. Handlungsfelder und Maßnahmenspektrum des Lärmaktionsplans

Der Aktionsplan ist ein strategischer Maßnahmenplan, der vorhandene und in den nächsten 5 Jahren geplante Ziele, Strategien und konkrete Maßnahmen zur Lärminderung sowie zum Schutz ruhiger Gebiete enthält.

Die voraussichtlich wichtigsten Handlungsfelder „Verkehrs-, Stadt- und Umweltplanung“ des Bielefelder Aktionsplans mit dem potenziellen Maßnahmenspektrum zeigt Anlage 2.

Die Bund/Länderarbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz empfiehlt im Zuge der Lärmaktionsplanung „prinzipiell und wenn möglich immer dem aktiven Schallschutz durch Maßnahmen an der Quelle und auf dem Ausbreitungsweg (z.B. leiserer Fahrbahnbelag, Schallschirme) Vorrang gegenüber dem passiven Schallschutz (z.B. Schallschutzfenster) einzuräumen.“ Bei der Beurteilung der Maßnahmenwirksamkeit spielt neben der Minderung des Mittelungspegels auch die Reduzierung des Anteils der Lärmbelastigten eine Rolle.

In der Regel erzielen Maßnahmenbündel lärmtechnisch die größte Minderungswirkung. Um geeignete Maßnahmen mit ausreichender Lärmentlastung zu entwickeln, sind nach Landeserlass „Variantenrechnungen durchzuführen, bei denen abgestufte Maßnahmen in einer bestehenden Situation modelliert und auf ihre Auswirkungen untersucht werden.“ Hierzu werden im weiteren Aufstellungsverfahren entsprechende Fachgutachten vergeben.

5. Abstimmungs- und Aufstellungsverfahren des Lärmaktionsplans

Planaufstellung als Prozess

Nach der formalen Zuständigkeit ist von der Gemeinde ein Lärmaktionsplan innerhalb der Fristsetzung der EU bis 18.07.08 aufzustellen. Für die Finanzierung und Umsetzung der Lärminderungsmaßnahmen bleiben aber einzelne Baulastträger zuständig. Die erste Aufstellungsphase des Lärmaktionsplans endet mit der Meldung an das Umweltministerium.

Da aber angesichts der Dynamik in der städtischen Entwicklung voraussichtlich erhebliche Veränderungen der Lärmbelastung im Stadtgebiet erfolgen, kann über eine Fortschreibung des Lärmaktionsplans alle 5 Jahre nicht von vorneherein hinweggesehen werden. Damit wird die Aktionsplanung zum dauerhaften Prozess mit langfristiger Perspektive.

Vor diesem Hintergrund stellt die angestrebte Fertigstellung des ersten Lärmaktionsplans für Bielefeld bis zum Jahresende 2008 eine realistische Zielplanung dar. Um den Lärmaktionsplan in einem angemessenen Zeitraum wirtschaftlich vertretbar umzusetzen, wird ein integriertes Vorgehen in Behörden, bei Baulastträgern und bei Investoren erforderlich.

Einbindung und Verknüpfung weiterer Planungen

Als querschnittsorientierter Plan ist der Lärmaktionsplan wechselseitig verknüpft mit den Handlungsfeldern der Verkehrs-, Stadt- und Umweltplanung. Die Ziele und Vorgaben dieses strategischen Maßnahmenplans sind in anderen raumbezogenen Planungen zu

berücksichtigen. Aufgrund der Wechselwirkungen und Synergien, aber auch möglichen Zielkonflikte ist eine enge kooperative Abstimmung zwischen diesen Planungen erforderlich.

Der in Nordrhein-Westfalen veröffentlichte Runderlass zum Lärmaktionsplan empfiehlt, dass der Lärmaktionsplan Anregungen und Impulse zur Lärmvermeidung und -minderung gibt und abgestimmte Konzepte in andere Planungen einbringen sowie deren Ergebnisse überprüfen soll.

Bei der Aufstellung des Lärmaktionsplans sind insbesondere folgende Planungsinstrumente zu beachten und auszuwerten:

Schallimmissionsplan

Die laufende Fortschreibung des Schallimmissionsplans Verkehr nach der Richtlinie für Lärmschutz an Straßen (RLS-90) auf der selben Datengrundlage der Lärmkartierungen nach 34. BImSchV schafft die Basis für die spätere Festlegung und Durchsetzung von Maßnahmen für die nach deutschem Recht maßgeblichen Beurteilungszeiten und -pegel.

Luftreinhalung

Die im Rahmen der diesjährigen Fortschreibung des landesweiten Schadstoffscreenings in Bielefeld ermittelten Belastungsschwerpunkte (sog. Hot Spots) sind für die Überprüfung der Synergieeffekte bei der Planung von Entlastungsmaßnahmen und für die frühzeitige Abwägung planerischer Maßnahmen bedeutsam.

Klimaschutz

Maßnahmen eines Klimaschutzkonzepts im Bereich der Mobilität sind in der Regel geeignet, auch einen Beitrag zur Lärminderung zu leisten. Daher sollten entsprechende Konzeptbestandteile zur Ausnutzung von Synergieeffekten und zur Effizienzsteigerung von Maßnahmen kombiniert werden. Außerdem sollte überprüft werden, inwieweit nahezu kostenneutral bestehende Programme zur energetischen Sanierung von Gebäuden auch zur Lärminderung durch entsprechende Eigentümerberatung bei Fassadensanierungen (z.B. Wärme-, Schalldämmung) beitragen können.

Stadtentwicklung und Flächennutzungsplan

Inwieweit z.B. Bestandteile eines Leitbildes oder Ziele eines integrierten Stadtentwicklungskonzepts eine strategisch-perspektivische Orientierung für den Lärmaktionsplan geben können ist zu überprüfen. Erfahrungsgemäß sind derartige Entwicklungskonzepte aber im Vergleich zur angestrebten Aussagentiefe des Lärmaktionsplans zu grob.

Innerhalb der Fortschreibung des Flächennutzungsplans besteht z.B. die Möglichkeit verträgliche Nutzungen zuzuordnen und störende Nutzungen frühzeitig auszuschließen oder verkehrsvermeidende Nutzungsstrukturen sowie Verkehrsstromoptimierungen zu bevorzugen. Die Ausweisung ruhiger Gebiete mit Nutzungsvorrang oder -vorbehalt könnte berücksichtigt werden.

Stadterneuerung

Durch den Abgleich von städtischen Lärmsanierungsgebieten mit Stadterneuerungsgebieten können Einsatzmöglichkeiten von Fördermitteln für Lärminderungsmaßnahmen zur Behebung von Lärmdefiziten (z.B. geringe Wohn-, Aufenthaltsqualitäten) in Stadterneuerungsgebieten überprüft werden.

Verkehrsentwicklungsplan

Die strategisch konzeptionellen Entwicklungsziele der Verkehrsangebote und Verkehrssysteme in der Stadt sind für den Lärmaktionsplan relevant. Neben der Entwicklung des Straßennetzes und der Verkehrslenkung (z.B. Bündelung) spielen die Förderung des Umweltverbunds (u.a. Modal-Split, ÖPNV-Angebot, Radverkehrsnetz) oder bezirkliche,

innerstädtische Entlastungsstrategien sowie ein gesamtstädtisches Parkraummanagement eine Rolle.

Gefahrgutnetz

Bei der umweltverträglichen Lenkung des LKW-Verkehrs ist die Regelung zur Beförderung gefährlicher Güter auf Straßen Bielefelds sowie ein ggf. definiertes Güterverkehrsnetz im Lärmaktionsplan zu beachten. Änderungen sind entsprechend abzustimmen.

Straßenunterhaltung

Im Rahmen grundlegender Fahrbahnerneuerungen können Maßnahmen des Lärmaktionsplans zur Straßenunterhaltung für die Lärminderung von Interesse sein.

Straßenneubau

Straßenneubau- und -ausbaumaßnahmen können für den Lärmaktionsplan Bedeutung haben, wenn sie eine Entlastung hoch verlärmter Straßen bewirken und gleichzeitig aufgrund der Schallschutzanforderungen nach der 16. BImSchV i.V.m. der RLS-90 Bewohner nicht neu konfliktreich belasten. Der Beitrag zur deutlichen Reduzierung der Lärmbelastung von Bewohnern im bestehenden Straßennetz könnte so eine Rolle innerhalb der Maßnahmenplanung spielen.

Sanierung von Abwasserkanälen

Im Zuge baulicher Eingriffe bei der Sanierung des Abwasserkanalsystems wird der Fahrbahnbereich oder der ganze Straßenraum bautechnisch erneuert. In diesem Zusammenhang bietet sich die Umsetzung lärmindernder Maßnahmen an.

Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit

In § 47d (3) BImSchG ist vorgesehen, die Öffentlichkeit zu den Vorschlägen des Lärmaktionsplans zu hören und ihr rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit zu geben, an der Ausarbeitung und der Überprüfung des Lärmaktionsplans mitzuwirken. Die Ergebnisse dieser Mitwirkung sollen berücksichtigt werden. Die Öffentlichkeit soll über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet werden.

Die Öffentlichkeit (z.B. Bürger, Verbände, Organisationen) wurde bisher vom Umweltamt über die Fertigstellung der Bielefelder Lärmkartierungen und das Vorhaben zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans durch Presse, Radio, Internet und durch öffentliche Sitzung des Umwelt- und Stadtentwicklungsausschusses unterrichtet. Als Fortsetzung dieser ersten Vorabinformationen sollen im weiteren Verfahren 5 bezirksbezogene Bürgerbeteiligungen im Quartal II-III 2008 durchgeführt werden, die einerseits eine pragmatische Verfahrensabwicklung zulassen und andererseits möglichst weitgehend auf vorhandene bezirkliche Strukturen zurückgreifen. Daher ist folgende Zusammenlegung für jeweils 1-3 Bezirke vorgesehen:

Stadtbezirke Heepen, Stieghorst
Stadtbezirke Senne, Sennestadt
Stadtbezirke Gadderbaum, Brackwede
Stadtbezirke Schildesche, Dornberg, Jöllenbeck
Stadtbezirk Mitte

Diese moderierten Bürgerbeteiligungen sollen jeweils unter Leitung der Bezirksvorsteher und mit Teilnahme der an der Aufstellung des Lärmaktionsplans maßgeblich beteiligten Dienststellen, wie Umweltamt (360), Amt für Verkehr (660) und Bauamt (600) stattfinden. Darüber hinaus wird ab dem Quartal III 2008 abhängig vom Analysestand und den eingehenden Rückmeldungen die gezielte Beteiligung weiterer Dienststellen, Träger öffentlicher belange (TÖB) sowie nicht staatlicher Organisationen erfolgen.

Die inhaltliche Auseinandersetzung mit den aus dieser Beteiligungsphase hervorgehenden öffentlichen Anregungen wird im Rahmen der anschließenden Aufstellung des Lärmaktionsplanentwurfs durch die Verwaltung unter Federführung des Umweltamtes erfolgen, bevor für Quartal IV 2008 der politische Beschluss des Aktionsplanentwurfs vorgesehen ist.

Über die Fertigstellung dieses Planentwurfs wird die Öffentlichkeit informiert, bevor er beim Umweltamt im Quartal I 2009 4 Wochen öffentlich ausgelegt und den TÖB zur Stellungnahme zugeschickt wird. Nach Beendigung der Auslegungsphase werden die eingegangenen Anregungen und Bedenken von der Verwaltung geprüft und abgewogen. Der konkrete Maßnahmenkatalog für den Lärmaktionsplan wird unter Berücksichtigung von rechnerischen Wirkungsanalysen sowie Kosten-Nutzen-Analysen für die Maßnahmen durch die Verwaltung ausgearbeitet.

Der Abschluss des Lärmaktionsplans wird ab Quartal III 2009 durch politische Beschlüsse von Bezirksvertretungen, UStA und Rat sowie die anschließende öffentliche Bekanntmachung und Veröffentlichung im Internet angestrebt.

Die einzelnen Abstimmungs- und Verfahrensschritte zur Information und Mitwirkung der Öffentlichkeit zeigt Anlage 3.

Verfahren der Behörden- und TÖB-Beteiligung

Da die Gemeinde zwar verantwortlich ist für die Aufstellung des Lärmaktionsplans, aber nicht alleinverantwortlich für die spätere Maßnahmenumsetzung oder Planungsdurchführung, ist eine frühzeitige Beteiligung der zuständigen Umsetzungsbehörden sowie Planungsträger an der Aufstellung des Lärmaktionsplans erforderlich.

Der Runderlass des Landes zum Lärmaktionsplan gibt vor, dass planungsrechtliche Festlegungen im Benehmen mit den jeweiligen Planungsträgern nach § 47 (6) BImSchG i.V.m. § 47 (6) Satz 1 BImSchG formuliert werden. Außerdem ist vorgesehen, dass umzusetzende Maßnahmen nach § 47 (6) Satz 2 BImSchG im Einvernehmen mit den für die Umsetzung zuständigen Behörden in den Lärmaktionsplan aufgenommen werden. Daher werden betroffene Behörden und Träger öffentlicher Belange (TÖB) an der Aktionsplanaufstellung beteiligt. Das Umweltamt beteiligt hierzu Fachbehörden, TÖB und nicht staatliche Organisationen (z.B. Verbände) im formellen Abstimmungsverfahren des Lärmaktionsplans.

Durch diesen Verfahrensschritt wird den Beteiligten die Möglichkeit gegeben, frühzeitig einen ihren Aufgabenbereich berührenden Planungsbeitrag einzubringen. Die behördenübergreifenden Abstimmungen innerhalb des weiteren Aufstellungsprozesses werden in Arbeitsgesprächen organisiert und fachlich begleitet.

Unter Berücksichtigung der Anregungen aus diesen Beteiligungsschritten wird der Entwurf des Lärmaktionsplans ab Quartal III 2008 bearbeitet sowie die Aufforderung der TÖB und Behörden zur Abgabe einer Stellungnahme im Quartal I 2009 zeitlich parallel zur Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgen. Die bereits zuvor geschilderten weitergehenden Aufstellungsschritte nach Anlage 3 schließen das Verfahren ab.

Beteiligung politischer Gremien

Da die Aufstellung des Lärmaktionsplans mit der späteren Umsetzung von Lärminderungsmaßnahmen finanzielle Investitionen erfordert und Entscheidungseinflüsse ausübt, wurden die politischen Gremien (UStA, BV) im Quartal I 2008 frühzeitig durch das Umweltamt über das Vorhaben informiert. Auf der Grundlage dieser Vorlage steht nun im

Quartal II/2008 der Beschluss zum Aufstellungsverfahren des Lärmaktionsplans an. Vor der öffentlichen Auslegung des Lärmaktionsplanentwurfs ist die politische Beurteilung und Beschlussfassung im Quartal IV 2008 vorgesehen. Die Verfahrensschritte bis zu diesem Zeitpunkt sind Bestandteil der ersten Entwicklungsstufe bis zum sog. „strategischen Lärmaktionsplan“. Da eine abschließende Beschlussfassung 2009 durch den alten Rat voraussichtlich nicht mehr möglich sein wird, empfiehlt sich ein zweistufiges Verfahren, in dem als zweite Entwicklungsstufe ab Anfang 2009 das sog. „Umsetzungskonzept des Lärmaktionsplans“ einschließlich des konkretisierten Maßnahmenkatalogs enthalten ist. Der das Aufstellungsverfahren voraussichtlich Mitte 2009 abschließende Beschluss über den Lärmaktionsplan ist grundsätzlich dem Rat der Gemeinde vorbehalten.