

Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum

Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“



Christa Böhme
Arno Bunzel



Deutsches Institut für Urbanistik

**Sonder-
veröffentlichung**

Christa Böhme
Arno Bunzel

Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum

**Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung
von Umweltgerechtigkeit“**

Impressum

Autoren:

Dipl.-Ing. Christa Böhme

Dr. Arno Bunzel

Unter Mitarbeit von:

Carolin Genz

Mareike Rohde

Redaktion:

Dipl.-Pol. Patrick Diekelmann

Layout:

Christina Bloedorn

Jessika Sahr-Pluth

Die Expertise wurde im Rahmen des vom Umweltbundesamt aus Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit geförderten Forschungsvorhabens „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum - Entwicklung von praxistauglichen Strategien und Maßnahmen zur Minderung ungleich verteilter Umweltbelastungen“ erstellt.

© Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH, Berlin, Mai 2014

Deutsches Institut für Urbanistik gGmbH
Zimmerstraße 13-15
D-10969 Berlin

Telefon: +49 30 39001-0
E-Mail: difu@difu.de
Internet: www.difu.de

Inhalt

1. Einführung	5
1.1 Ausgangslage und Hintergrund	5
1.2 Ziele und Untersuchungsfragen	5
1.3 Methodische Herangehensweise	6
2. Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente	7
2.1 Bauleitplanung	7
2.2 Umweltverträglichkeitsprüfung/Strategische Umweltprüfung	12
2.3 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	16
2.4 Stadtumbau	21
2.5 Soziale Stadt	23
2.6 Anlagenbezogener Immissionsschutz	25
2.7 Immissionsschutz bei Verkehrswegen	29
2.8 Fluglärmschutz	31
2.9 Luftreinhalteplanung (Umweltzonen)	35
2.10 Lärminderungs-/Lärmaktionsplanung	39
2.11 Landschaftsplanung	43
2.12 Eingriffsregelung	47
2.13 Bodenschutzrecht	49
3. Informelle Planungsinstrumente	51
3.1 Stadtentwicklungsplanung	51
3.2 Verkehrsentwicklungsplanung	53
3.3 Freiraumentwicklungsplanung	56
3.4 Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte	57
3.5 Fachplan Gesundheit	59
3.6 Gesundheitsfolgenabschätzung	61
3.7 Kommunaler Grundsatzbeschluss zu Umweltgerechtigkeit	63
4. Organisatorische und kooperative Instrumente	65
4.1 Quartiermanagement	65
4.2 Städtebauliche Verträge und andere Formen von Öffentlich-Privater-Partnerschaft	67
4.3 Eigentümerstandortgemeinschaften	70
5. Informatorische und partizipative Instrumente	73
5.1 Stadtmonitoring	73
5.2 Beteiligung	74
5.3 Umweltbildung	76
6. Finanzierungsinstrumente	79
6.1 Städtebauförderung	79
6.2 Kommunale Förderprogramme	82
7. Fazit und Empfehlungen	85
7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Analyse in den einzelnen Instrumentenbereichen	85
7.2 Übergreifende Bewertung des Instrumentariums	91
7.3 Schlussfolgerungen für ein Instrumentenbündel	91
7.4 Empfehlungen	93
Literatur	95
Internetquellen	98

1. Einführung

1.1 Ausgangslage und Hintergrund

Das Umweltbundesamt und das Bundesumweltministerium fördern im Rahmen des Umweltforschungsplanes seit Januar 2012 das Forschungsprojekt „Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“ des Deutschen Instituts für Urbanistik (Difu). Ziel des Vorhabens ist die Entwicklung von Strategien und praxistauglichen Instrumenten, um auf kommunaler Ebene der ungleichen sozialräumlichen Verteilung von gesundheitlichen Umweltbelastungen und Risiken sowie von Umweltressourcen entgegenzuwirken. Das Vorhaben soll Grundlagen liefern, um eine neue Betrachtungsebene für das kommunale Verwaltungshandeln zu etablieren, die Umwelt, Soziales, Gesundheit und Stadtentwicklung im Sinne der „LEIPZIG CHARTA zur nachhaltigen europäischen Stadt“ integriert.

Für die kommunale Praxis werden Handlungsempfehlungen erarbeitet, die die Entscheidungsträgerinnen und -träger dabei unterstützen sollen, Umwelt-, Gesundheits- und soziale Ziele im Zusammenhang zu verfolgen. Den Kommunen sollen Wege aufgezeigt werden, wie ressortübergreifend die Umweltqualität und die Lebensverhältnisse der Bewohnerinnen und Bewohner in stark belasteten Stadtquartieren verbessert werden können.

Die Ziele des Forschungsvorhabens werden im Rahmen von fünf Projektbausteinen verfolgt:

- Baustein 1: Expertise „Kleinräumiger Monitoringansatz ‚Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum‘“, (2012/2013)
- Baustein 2: Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“ (2012/2013)
- Baustein 3: Kommunale Fallstudien in fünf ausgewählten Kommunen: Bezirk Tempelhof-Schöneberg von Berlin, Böttrop, Bremerhaven, Leipzig, Mannheim) (2012)
- Baustein 4: Fachtagung „Potenziale für mehr Umweltgerechtigkeit im städtischen Raum“ am 19./20. November 2012 in Berlin
- Baustein 5: Planspiel zur Erprobung und Validierung von kommunalen Handlungsansätzen zur Umweltgerechtigkeit mit Beteiligung folgender Kommunen: Bezirk Friedrichshain-Kreuzberg von Berlin, Böttrop, Düsseldorf, Mülheim an der Ruhr, Nürnberg (2013/2014)

1.2 Ziele und Untersuchungsfragen

Ziel der Expertise „Instrumente zur Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit“ ist es, planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente, informelle Planungsinstrumente, organisatorische und kooperative, informatorische und partizipative Instrumente sowie Finanzierungsinstrumente auf ihre Eignung zu prüfen, auf kommunaler Ebene der ungleichen sozialräumlichen Verteilung von gesundheitlichen Umweltbelastungen und Risiken sowie von Umweltressourcen entgegenzuwirken. Es geht dabei um eine systematische Erfassung und Bewertung der für das Ziel des Konzeptes Umweltgerechtigkeit potenziell wirksamen Instrumente, wobei sowohl rechtsförmliche als auch informelle Instrumente in den Blick genommen werden, da diese ineinander greifen, sich ergänzen und verstärken, möglicherweise aber auch gegenseitig behindern können.

Mit der Expertise soll insbesondere folgenden Untersuchungsfragen nachgegangen werden:

- Mit welchen bestehenden planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumenten lassen sich mehrfach belastete Gebiete entlasten und die Entstehung solcher Gebiete verhindern? Welche Ansatzpunkte bieten insbesondere das Städtebaurecht und das Fachrecht (u.a. Immissionsschutz-, Naturschutz-, Bodenschutzrecht)?

- Welche Bedeutung haben in diesem Zusammenhang informelle Ansätze der integrierten Stadtteilentwicklung und andere informelle Planungsinstrumente in den Bereichen Verkehrsentwicklung, Klimaschutz und -anpassung, Freiraumentwicklung, Gesundheit?
- Welche organisatorischen und kooperativen sowie informatorischen und partizipativen Instrumente sind für Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit von Bedeutung?
- Welche Finanzierungsinstrumente sind von Relevanz?
- Wo liegen die Potenziale der Instrumente mit Blick auf Umweltgerechtigkeit, aber auch die Defizite für ihr Wirksamwerden?
- Wie wirken die Instrumente im Verhältnis zueinander und zusammen?
- Wo sind Erweiterungen und Ergänzungen der Instrumente oder Verknüpfungen zwischen den Politikbereichen erforderlich?

Die Analyse der Instrumente zielt also darauf, diejenigen Instrumente zu identifizieren, die für die Verbesserung von Umweltgerechtigkeit für sich genommen oder im Zusammenwirken mit anderen Instrumenten besonders geeignet erscheinen, wobei jedoch keine Analyse von Vollzugsdefiziten vorgenommen wird. Im Ergebnis soll ein Set geeigneter Instrumente beschrieben werden, die je nach Ausgangslage in unterschiedlicher Kombination genutzt werden können. Dieses Set soll zugleich eine Grundlage für das im Rahmen des Forschungsvorhabens vorgesehene Planspiel sein.

1.3 Methodische Herangehensweise

In der Expertise wird das gesamte in Betracht kommende Instrumentarium rechtsförmlicher und informeller Instrumente (Stand: Januar 2013) in systematischer Weise erfasst und hinsichtlich seiner potenziellen Nutzbarkeit für die sozialräumlich differenzierte Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen bewertet. Die Basis für die Bewertung bildet ein einheitliches Prüfraster:

- Funktion und Ausgestaltung,
- Potenziale,
- Defizite,
- Ergänzungen und Synergien durch andere Instrumente,
- Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf.

Der Bewertung der Potenziale und Defizite wurden folgende qualitative Kriterien zugrunde gelegt:

- Relevanz für die Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen,
- Erfordernis der oder Möglichkeit zur sozialräumlichen Differenzierung.

Die Bewertung erfolgt anhand dieser Kriterien deskriptiv beschreibend. Eine quantitative Gewichtung der Potenziale und Defizite ist demgegenüber nicht möglich.

Unter dem Aspekt „Ergänzungen und Synergien durch andere Instrumente“ wird das Zusammenwirken der verschiedenen Instrumente im Sinne eines gemeinsam einzusetzenden Instrumentenbündels beschrieben.

2. Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente

2.1 Bauleitplanung

Die Bauleitplanung ist das wichtigste Instrument der Gemeinden zur Ausübung der ihnen verfassungsrechtlich im Rahmen der Selbstverwaltungsgarantie eingeräumten Planungshoheit. Zu unterscheiden sind der grobmaßstäbliche Flächennutzungsplan als vorbereitender Bauleitplan für das gesamte Gemeindegebiet und der kleinräumige, parzellenscharfe Bebauungsplan als verbindlicher Bauleitplan.

Funktion

Aufgabe der Bauleitplanung ist es, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten. Bauleitpläne sollen nach der programmatischen Vorgabe des Baugesetzbuchs (BauGB) einer nachhaltigen städtebaulichen Entwicklung dienen, die die sozialen, wirtschaftlichen und umweltschützenden Anforderungen auch in Verantwortung gegenüber künftigen Generationen miteinander in Einklang bringt, und eine dem Wohl der Allgemeinheit dienende sozialgerechte Bodennutzung gewährleisten. Sie sollen nach den gesetzlichen Bestimmungen zudem dazu beitragen, eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen und zu entwickeln, auch in Verantwortung für den allgemeinen Klimaschutz, sowie die städtebauliche Gestalt und das Orts- und Landschaftsbild baukulturell zu erhalten und zu entwickeln. Die Bauleitplanung verfolgt eine umfassende (universale) Aufgabe in Hinblick auf die Wohn- und Lebensbedingungen in den Gemeinden (Gierke, in: Brügelmann 2013: § 1 Rn. 548).

a) Flächennutzungsplan

Der Flächennutzungsplan stellt für das ganze Gemeindegebiet die sich aus der beabsichtigten städtebaulichen Entwicklung ergebende Art der Bodennutzung nach den voraussehbaren Bedürfnissen der Gemeinde in den Grundzügen dar (§ 5 Abs. 1 BauGB). Er lässt bei einer Maßstabsebene von in der Regel 1:5.000 oder 1:10.000 (Koppitz/Schwarting/Finkeldei 1996: 26 f.) und unter Verzicht auf parzellenscharfe Darstellungen erhebliche Umsetzungsspielräume zu. Seine Darstellungen beziehen sich tendenziell auf großräumige Strukturen. Kleinräumige Nutzungsaussagen werden üblicherweise der konkreteren verbindlichen Bauleitplanung, das heißt den Bebauungsplänen, überlassen.

b) Bebauungsplan

Im Bebauungsplan werden Art und Maß der baulichen und sonstigen Nutzung der einzelnen Grundstücke in der Gemeinde jeweils bezogen auf einen unterschiedlich groß geschnittenen Planungsraum, der im Einzelfall auch nur ein einziges Grundstück umfassen kann, verbindlich festgelegt. Die Festsetzungen des Bebauungsplans bilden den planungsrechtlichen Zulässigkeitsrahmen und sind bei der baulichen und sonstigen Nutzung der Grundstücke strikt zu beachten (§ 30 Abs. 1 BauGB). Dementsprechend wird der Bebauungsplan als Satzung der Gemeinde aufgestellt. Die Festsetzungsmöglichkeiten sind aus verfassungsrechtlichen Gründen im BauGB und in der Baunutzungsverordnung (BauNVO) abschließend aufgeführt. Ein darüber hinausgehendes Festsetzungserfindungsrecht besteht nicht (Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger – im Folgenden E/Z/B/K abgekürzt – 2013: § 9 Rn. 7).

Zu den möglichen Festsetzungen eines Bebauungsplans gehören zahlreiche, die unmittelbar Einfluss auf die Umweltbedingungen der in dem Gebiet oder in angrenzenden Gebieten lebenden

und arbeitenden Menschen haben können. So kann einerseits durch die Festsetzung von Industriegebieten, Flächen für den Straßenverkehr oder Flächen für andere immissionsträchtige Nutzungen eine Verschlechterung der Umweltsituation ausgelöst werden. Andererseits können Festsetzungen im Bebauungsplan dazu dienen, vorhandene natürliche Ressourcen und andere günstige Umweltbedingungen zu schützen und zu entwickeln oder vorhandene und planbedingte Umweltbeeinträchtigungen zu vermindern.

Potenziale

Schon aus der Zielsetzung der Bauleitplanung, „eine menschenwürdige Umwelt zu sichern und die natürlichen Lebensgrundlagen zu schützen“, wird deutlich, dass dieses Instrument von großer Bedeutung für die Schaffung gesunder Lebensbedingungen in den Städten und Gemeinden ist (Bunzel/Hinzen 2000). Unterstrichen wird dies auch durch die im Gesetz herausgestellten öffentlichen Belange, die in der Abwägung zu berücksichtigen sind. Hierzu zählen „die allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse und die Sicherheit der Wohn- und Arbeitsbevölkerung“ genauso wie „die Wohnbedürfnisse der Bevölkerung, die Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen“ und „die sozialen und kulturellen Bedürfnisse der Bevölkerung, insbesondere die Bedürfnisse der Familien, der jungen, alten und behinderten Menschen, unterschiedliche Auswirkungen auf Frauen und Männer sowie die Belange des Bildungswesens und von Sport, Freizeit und Erholung“. Auch unter den Belangen des Umweltschutzes findet sich der Hinweis auf umweltbezogene Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit sowie die Bevölkerung insgesamt. Gesundheitliche und soziale Aspekte stehen in gleicher Weise im Fokus der Bauleitplanung. Mit dem Ziel, mehr Umweltgerechtigkeit zu schaffen, können z.B. vorrangig in mehrfach belasteten Gebieten Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltqualität und zur Vermeidung zusätzlicher Belastungen vorgesehen werden (Dieckmann 2013: 1577). Im Rahmen der Abwägung können und müssen sozialräumliche Erwägungen mit solchen des Umwelt- und Gesundheitsschutzes zusammengeführt werden. Mehrfachbelastungen können zudem bereits den Anstoß geben, überhaupt im Wege der Bauleitplanung tätig zu werden. Die Gemeinden haben nach § 1 Abs. 3 BauGB Bauleitpläne aufzustellen, soweit dies erforderlich ist. Das ihnen damit zugewiesene Planungsermessen kann auch an Kriterien der Umweltgerechtigkeit festgemacht werden. Bei ungesunden Wohnverhältnissen im Sinne von konkreten Gesundheitsgefährdungen kann sich dieses Ermessen zu einer Planungspflicht verdichten (ebenda).

Verfahrensrechtlich wird die Berücksichtigung dieser Belange durch die Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung unterstützt (vgl. Kapitel 2.2). Bei einer förmlichen Umweltprüfung hat dies in einem mehrstufigen Verfahren unter Einbeziehung der Öffentlichkeit und der von der Planung betroffenen Behörden zu erfolgen (Spannowsky 2005). Die Ergebnisse der förmlichen Umweltprüfung sind in einem Umweltbericht zu dokumentieren, der Bestandteil der Begründung des Bauleitplans sein muss. Sie sind damit für jedermann nachvollziehbar. Planungen mit nachteiligen Auswirkungen auf die Umwelt unterliegen daher auch einer öffentlichen Beobachtung. Nach Aufstellung des Plans hat die Gemeinde die Pflicht, die tatsächlichen Auswirkungen des Plans auf die Umwelt weiter zu beobachten (§ 4c BauGB). Dies soll sie in die Lage versetzen, geeignete Maßnahmen zur Abwendung unvorhergesehener Auswirkungen zu treffen (Bunzel/Jekel 2006: 39).

Auch die Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung sind weitreichend. Bereits auf der Ebene der Flächennutzungsplanung können großräumige Entscheidungen über die Zuordnung störender und nicht störender Nutzungen getroffen sowie Freiräume für die wohnortnahe Versorgung mit Erholungsflächen und für die Entstehung und Ausbreitung von Frischluft gesichert werden. Diese grobe Ordnung wirkt sich allerdings erst vermittelt durch die verbindliche Bauleitplanung aus. Die Zuordnung von Nutzungen kann und muss hier in einer Weise erfolgen, dass gesunde Wohnverhältnisse gewährleistet sind. Die Festsetzung von baulichen und technischen Vorkehrungen zum

Schutz vor Immissionen kann genauso festgesetzt werden wie eine den Lebensbedingungen der Bewohnerinnen und Bewohner zuträgliche Ausstattung mit Grün- und Freiflächen. Auch die Erschließung neuer Baugebiete kann in einer Weise erfolgen, welche die Bewohnerinnen und Bewohner möglichst wenig beeinträchtigt.

Grundsätzlich gilt in der Bauleitplanung das Vorsorgeprinzip (Krautzberger, in: Batis/Krautzberger/Löhr 2009: § 1 Rn. 46). Unterschiedlich verbindliche Anforderungen ergeben sich aus verschiedenen Regelwerken. So dienen etwa die Richtwerte der DIN 18005 Schallschutz im Städtebau als Orientierung für die Bauleitplanung. Aus der Bodenschutzverordnung ergibt sich ein gestaffeltes System von Schutzerfordernissen, das sich auch auf die Gestaltungsspielräume der Bauleitplanung im Sinne eines vorsorgenden Umweltschutzes auswirkt. Generell gilt die Vorgabe des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG), dass bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen sind, dass schädliche Umwelteinwirkungen so weit wie möglich vermieden werden (§ 50 BImSchG). Diesem Grundsatz folgt auch die in der BauNVO für die Bauleitplanung verbindlich vorgegebene Baugebietstypologie (Fickert/Fieseler 2008: § 1 Rn. 41–49). In den Baugebieten sind nur solche Nutzungen zusammengefasst, die sich nicht durch Immissionen bzw. Ruhebedürfnisse gegenseitig stören. Generell gilt darüber hinaus der Grundsatz, dass bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität als Belang zu berücksichtigen ist (§ 1 Abs. 6 Nr. 7 lit. h BauGB).

Aus dem Katalog möglicher Festsetzungen (§ 9 Abs. 1 BauGB) können insbesondere die folgenden zur Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen bzw. zur Vermeidung gesundheitsrelevanter Umweltbeeinträchtigungen auch unter Berücksichtigung sozialräumlicher Unterschiede genutzt werden:

- die nicht überbaubaren Grundstücksflächen sowie die Stellung der baulichen Anlagen,
- die Flächen für Nebenanlagen, die aufgrund anderer Vorschriften für die Nutzung von Grundstücken erforderlich sind, wie Spiel-, Freizeit- und Erholungsflächen,
- die Flächen für den Gemeinbedarf sowie für Sport und Spielanlagen,
- die besondere Zweckbestimmung von Verkehrsflächen, wie Fußgängerbereiche, Flächen für das Abstellen von Fahrrädern,
- die öffentlichen und privaten Grünflächen, wie Parkanlagen, Dauerkleingärten, Sport-, Spiel-, Zelt- und Badeplätze,
- die Flächen oder Maßnahmen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft,
- die mit Geh- und Fahrrechten zugunsten der Allgemeinheit, eines Erschließungsträgers oder eines beschränkten Personenkreises zu belastenden Flächen zur Schaffung von Wegeverbindungen,
- die Flächen für Gemeinschaftsanlagen für bestimmte räumliche Bereiche wie Kinderspielflächen, Freizeiteinrichtungen,
- Gebiete, in denen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne des BImSchG bestimmte luftverunreinigende Stoffe nicht oder nur beschränkt verwendet werden dürfen,
- die von der Bebauung freizuhaltenden Schutzflächen und ihre Nutzung,
- die Flächen für besondere Anlagen und Vorkehrungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen und sonstigen Gefahren im Sinne des BImSchG,
- die zum Schutz vor solchen Einwirkungen oder zur Vermeidung oder Minderung solcher Einwirkungen zu treffenden baulichen und sonstigen technischen Vorkehrungen (z.B. Lärmschutzwände, Lärmschutzfenster),
- das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen und Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen sowie von Gewässern bezogen auf Flächen oder Teile baulicher Anlagen.

Der Katalog verdeutlicht die große Bandbreite der Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung. Durch entsprechende Festsetzungen kann der Grad der Umweltbelastungen der in einem Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen verbindlich limitiert werden. Zur Schaffung gesunder Lebensverhältnisse können nicht nur Schutzabstände vorgesehen werden, sondern auch bauliche und technische Vorkehrungen getroffen werden (Porger 1995: 270 ff.). Durch entsprechende Festsetzungen kann z.B. sichergestellt werden, dass die Immissionsbelastungen in einem bestehenden Wohngebiet auch bei Ansiedlung eines neuen Gewerbegebietes nicht überschritten werden. Umgekehrt kann durch die Festsetzung von baulichen und technischen Lärmschutzanforderungen sichergestellt werden, dass bei der Planung eines neuen Wohngebietes die Lärmbelastungen der dort lebenden Menschen möglichst gering bleiben (Beispiele bei Bunzel/Hinzen 2000: 93 ff.).

Die freiraumbezogenen Festsetzungen nehmen Einfluss auf die Qualität und Nutzbarkeit der öffentlichen und privaten Grünflächen und sonstigen Freiflächen sowie die Ausstattung der Wohngebiete mit Anlagen, die der wohnungsnahen Erholung dienen. Bei vorhandenen Bodenbelastungen müssen die Gemeinden sicherstellen, dass bei einer Nutzung der Flächen z.B. als Wohngebiet keine Gesundheitsgefahren für die dort lebenden Menschen entstehen können.

Das große Potenzial der Bauleitplanung zur Beförderung von gesunden und sozial ausgewogenen Lebensbedingungen findet seinen Ausdruck im Abwägungsgebot. Die Städte und Gemeinden können im Rahmen ihrer Planungshoheit den einzelnen widerstreitenden Belangen in der Abwägung unterschiedliche Bedeutung beimessen. Das Gesetz verlangt eine gerechte Abwägung, die alle berührten Belange in den Blick nimmt und deren objektive Bedeutung nicht verkennt. Es verbleibt demnach bei jeder Planung ein Abwägungsspielraum, der in die eine wie in die andere Richtung genutzt werden kann.

Defizite

Ein Bauleitplan unterliegt politisch wertenden und durch Mehrheitsbeschluss der Gemeindevertretungen legitimierten Entscheidungen. Der Nutzen der Bauleitplanung für das Ziel einer besseren Umweltgerechtigkeit hängt somit davon ab, ob und mit welchem Gewicht dieses Ziel im kommunalpolitischen Raum verfolgt wird. Bauleitplanung kann das Ziel der Umweltgerechtigkeit umsetzen. Sie ist jedoch nur eingeschränkt dazu geschaffen, die politischen Entscheiderinnen und Entscheider von der Richtigkeit des Ziels zu überzeugen. Immerhin schafft das Verfahren mit integrierter Umweltprüfung Transparenz in Bezug auf die Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit und damit die Basis für eine sachgerechtere Entscheidung (siehe hierzu auch Kapitel 2.2). Die Ratsmitglieder, die über einen Bauleitplan entscheiden, tun dies auf der Grundlage einer umfassenden Erfassung und Bewertung der Umweltauswirkungen des Plans.

Ausgehend von der Funktion, welche der förmlichen Umweltprüfung für eine transparente Erfassung und Bewertung der gesundheitsrelevanten Auswirkungen eines Bauleitplans auf die Umwelt zukommt, stellt sich die Freistellung bestimmter Bebauungspläne von der Pflicht zur Durchführung einer Umweltprüfung im Untersuchungskontext grundsätzlich als Defizit dar. Nach § 13a BauGB kann ein Bebauungsplan ohne Beachtung der Vorschriften zur Umweltprüfung aufgestellt werden, wenn er der Wiedernutzbarmachung von Flächen, der Nachverdichtung oder anderen Maßnahmen der Innenentwicklung dient und wenn in ihm eine zulässige Grundfläche oder eine Größe der Grundfläche von weniger als 20.000 Quadratmetern festgesetzt wird. Die Grundflächen mehrerer Bebauungspläne, die in einem engen sachlichen, räumlichen und zeitlichen Zusammenhang aufgestellt werden, sind in der Summe zugrunde zu legen. Auch Bebauungspläne, die diese Schwelle überschreiten, aber weniger als 70.000 Quadratmeter zulässige Grundfläche ermöglichen, können im beschleunigten Verfahren ohne förmliche Umweltprüfung aufgestellt werden, wenn nach einer überschlägigen Vorprüfung des Einzelfalls im Sinne des UVP-Gesetzes der Bebauungsplan voraussichtlich keine erheblichen Umweltauswirkungen hat. Angesichts der komple-

nen Auswirkungen von Vorhaben dieser Größenordnung wird allerdings davon auszugehen sein, dass dieser Fall nur selten eintreten wird. Empirische Befunde hierzu liegen allerdings soweit ersichtlich bislang nicht vor. Zwar sind auch ohne eine förmliche Umweltprüfung die von einem Bauleitplan ausgehenden erheblichen Umweltauswirkungen bei der Planungsentscheidung zu berücksichtigen. Sämtliche gesetzlich fixierten Anforderungen an gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse sind aber auch bei Bebauungsplänen ohne förmliche Umweltprüfung zu beachten. Insbesondere die Nichtbeachtung der Immissionsbelastungen oder auch vorhandener Bodenbelastungen würde zur Nichtigkeit des Plans führen und ggf. darüber hinaus Schadensersatzansprüche gegenüber der Gemeinde begründen. Gleichwohl ist jedoch davon auszugehen, dass in diesen Fällen häufig nicht in einer vergleichbar systematischen Weise die Umweltauswirkungen erfasst, bewertet und beschrieben werden, wie dies bei einer förmlichen Umweltprüfung der Fall wäre.

Eine weitere Schranke der Wirksamkeit von Bauleitplänen in Bezug auf das Ziel Umweltgerechtigkeit ergibt sich aus dem Bestandsschutz als Ausfluss des verfassungsrechtlichen Schutzes des Eigentums (Otte, in: E/Z/B/K 2013: Vorb. zu §§ 39–44 Rn. 17–27, und Runkel, in: E/Z/B/K 2013: § 40 Rn. 3). Im Siedlungsbestand reicht die Aufstellung von Bebauungsplänen deshalb für sich genommen nicht aus, den Zustand der Umwelt-, Wohn- und Lebensbedingungen zu verbessern. Die Wirkungen eines Bebauungsplans entfalten sich als Zulässigkeitsrahmen für neue bauliche Vorhaben und Nutzungsänderungen, nicht jedoch gegenüber den bereits vorhandenen Gebäuden und Nutzungen. Diese genießen Bestandsschutz. Auf der Grundlage der Bebauungspläne können die Gemeinden allerdings im Bestand bestimmte Eingriffsbefugnisse ausüben. Zu nennen sind hier insbesondere das Vorkaufsrecht (§§ 24–28 BauGB), die Umlegung zur Neuordnung der Grundstückszuschnitte (§§ 45–84 BauGB) und zur Begründung von Rechten an Grundstücken, das Baugeschäft, das Bepflanzungsgebot sowie das Rückbaugeschäft (§§ 175–179 BauGB). Auf diese Weise können auch vorhandene Belastungen reduziert werden. Die Anwendung dieser Eingriffsinstrumente ist allerdings sehr aufwändig. Dabei sind auch Entschädigungsfragen aufgrund der Eingriffe in das grundgesetzlich geschützte Eigentum zu beachten. Bei der Festsetzung von Flächen zum Schutz, zur Pflege und zur Entwicklung von Boden, Natur und Landschaft oder von Grünflächen besteht zudem ein Entschädigungs- und unter bestimmten Voraussetzungen ein Übernahmeananspruch (§ 40 BauGB). Ein Anspruch auf Entschädigung kann zudem bestehen, wenn Bindungen für Bepflanzungen und für die Erhaltung von Bäumen, Sträuchern, sonstigen Bepflanzungen und Gewässern oder das Anpflanzen von Bäumen, Sträuchern und sonstigen Bepflanzungen im Bebauungsplan festgesetzt werden (§ 41 Abs. 2 BauGB).

Ergänzende Instrumente, Synergien mit anderen Instrumenten

Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation bedürfen deshalb grundsätzlich ergänzender Instrumente. Ein Bebauungsplan kann als Grundlage für die Verbesserung der Umweltsituation in einem bebauten Gebiet genutzt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die für eine erfolgreiche Umsetzung erforderlichen Ressourcen sowie der Umsetzungswille vorhanden sind. Bei Maßnahmen auf öffentlichen Flächen (Grünflächen, Straßenraumaufwertungen, Bepflanzungen etc.) stellt sich vor allem die Finanzierung der erforderlichen Maßnahmen häufig als Hindernis dar. Dies fängt mit dem Erwerb der Flächen an, soweit die Kommune noch nicht Eigentümerin ist, und umfasst die Bereitstellung der Mittel für die investiven Maßnahmen. Vor allem für Kommunen, die seitens der Kommunalaufsichtsbehörden nur unter engen Auflagen ihren Haushalt gestalten können, sind Maßnahmen, welche über den Bereich der Pflichtaufgaben hinausgehen, in der Regel nicht aus den kommunalen Haushalten finanzierbar. Notwendig ist daher eine angemessene Finanzausstattung für entsprechende Maßnahmen.

Bei Maßnahmen auf privaten Grundstücken hängt die Durchführung zum Teil davon ab, ob die Eigentümer das ihnen eingeräumte Baurecht an dem Grundstück nutzen (Anpflanzungen auf den

Grundstücksfreiflächen etc.). Als Alternative steht auch die Anordnung eines Pflanzgebots (§ 178 BauGB) zur Verfügung. Dabei sind dann aber die Entschädigungsansprüche (§ 41 Abs. 2 BauGB) und damit das Finanzierungserfordernis zu berücksichtigen.

Weitere wichtige ergänzende Instrumente zur Umsetzung der Ziele eines Bebauungsplans finden sich im BauGB. Städtebauliche Verträge mit Vorhabenträgern oder Grundstückseigentümern können geschlossen werden, um die Ziele der Bauleitplanung zu fördern oder zu sichern (vgl. hierzu Kapitel 4.3). So können etwa Vereinbarungen zu Betriebsabläufen bei Gewerbebetrieben getroffen werden, die der Reduzierung von Lärmbeeinträchtigungen dienen. Auch kann die Errichtung von geeigneten Grün- und Freiflächen zur wohnortnahen Erholung und zum kleinräumigen Klimaausgleich Gegenstand städtebaulicher Verträge sein. Das Vorkaufsrecht, die Enteignung und die Umlegung zur Neuordnung der Zuschnitte von Grundstücken dienen ebenfalls der Umsetzung der Ziele von Bebauungsplänen. Die Voraussetzungen für den Einsatz dieser Instrumente sind im Einzelnen im BauGB unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentumsordnung geregelt.

Lärminderungsplanung, Luftreinhalteplanung und Landschaftsplanung bilden wichtige fachliche Grundlagen für die sachgerechte Berücksichtigung der gesundheitsrelevanten Umweltauswirkungen eines Bauleitplans. Zugleich können die Bauleitpläne zur Umsetzung von in diesen Plänen festgelegten Zielen und Maßnahmen genutzt werden. Die genannten Pläne stellen sich deshalb als Bausteine eines kohärenten und aufeinander abgestimmten Planungssystems dar und ergänzen sich in ihren Funktionen wechselseitig.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Der rechtliche Rahmen für die Bauleitplanung eröffnet bereits vielfältige Möglichkeiten zu einer auch soziale Erwägungen und Gerechtigkeitsziele berücksichtigenden Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen in den Städten und Gemeinden. Hilfreich wären allerdings praktische Hilfestellungen, wie eine integrierte Betrachtung in Bezug auf die Ziele soziale Gerechtigkeit und gesunde Lebensbedingungen praktikabel und für die politischen Entscheiderinnen und Entscheider nachvollziehbar aufbereitet werden kann. Ein Monitoring anhand einfacher Kriterien könnte hierzu ein wichtiger Beitrag sein.

Zudem stellt sich auch das Erfordernis, die Gestaltungsmöglichkeiten der Bauleitplanung durch ein angemessenes Finanzierungssystem zu unterstützen. Insbesondere bei Maßnahmen im öffentlichen Raum und bei Aufwertungsmaßnahmen im Siedlungsbestand (z.B. Lärmsanierung) könnte die Umtersetzung durch eine gezielte Förderung die Voraussetzungen für einen erfolgreichen Vollzug erheblich verbessern.

2.2 Umweltverträglichkeitsprüfung/Strategische Umweltprüfung

Funktion

Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und die Strategische Umweltprüfung (SUP) sind systematische Prüfungsverfahren, mit denen die Auswirkungen bestimmter Vorhaben bzw. bestimmter Pläne und Programme auf die Umwelt im Vorfeld der Entscheidung ermittelt, beschrieben und bewertet werden (Landmann/Rohmer 2012: § 1 UVPG Rn. 4–9). Im Bereich der Bauleitplanung und bei Raumordnungsplänen wird anstelle des Begriffs der SUP der Begriff Umweltprüfung verwendet, da das Prüfverfahren hier neben der Funktion der SUP auch die Funktion einer UVP haben kann (Schink 2005). UVP und SUP sind unselbständiger Teil der verwaltungsbehördlichen Verfahren. Dies sind bei der UVP Planfeststellungsverfahren oder Genehmigungsverfahren sowie bei der SUP

die jeweiligen Planungsverfahren. Beide Instrumente bezwecken, dass die Ergebnisse der durchgeführten Umweltprüfungen bei allen behördlichen Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben sowie bei der Aufstellung oder Änderung von Plänen und Programmen so früh wie möglich berücksichtigt werden.

UVP und SUP umfassen die Ermittlung, Bewertung und Beschreibung der unmittelbaren und mittelbaren Auswirkungen eines Vorhabens auf

- Menschen, einschließlich der menschlichen Gesundheit, Tiere, Pflanzen und die biologische Vielfalt,
- Boden, Wasser, Luft, Klima und Landschaft,
- Kulturgüter und sonstige Sachgüter sowie
- die Wechselwirkung zwischen den vorgenannten Schutzgütern (§ 2 Abs. 1 und Abs. 4 UVPG).

Bei der UVP hat der Träger des Vorhabens die entscheidungserheblichen Unterlagen über die Umweltauswirkungen des Vorhabens der zuständigen Behörde zu Beginn des Verfahrens vorzulegen, in dem die Umweltverträglichkeit geprüft wird. Die Unterlagen müssen nach den Bestimmungen des UVPG unter anderem enthalten:

- Beschreibungen zu den zu erwartenden erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen des Vorhabens unter Berücksichtigung des allgemeinen Kenntnisstandes und der allgemein anerkannten Prüfungsmethoden [Art und Umfang der zu erwartenden Immissionen, der Abfälle, des Anfalls von Abwasser, der Nutzung und Gestaltung von Wasser, Boden, Natur und Landschaft],
- Angaben zu sonstigen Folgen des Vorhabens, die zu erheblichen nachteiligen Umweltauswirkungen führen können, sowie
- Angaben zu den Maßnahmen, mit denen erhebliche nachteilige Umweltauswirkungen des Vorhabens vermieden, vermindert oder, soweit möglich, ausgeglichen werden, sowie der Ersatzmaßnahmen bei nicht ausgleichbaren, aber vorrangigen Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 6 Abs. 3 UVPG).

Bei der SUP sind im Wesentlichen entsprechende Angaben in einem Umweltbericht auszuführen. Dieser Umweltbericht muss als abgeschlossener Bericht erkennbar sein. Dies gilt auch für den Umweltbericht bei Bauleitplänen. Zwar kann der Umweltbericht in die Begründung der Bauleitpläne integriert werden. Er muss jedoch als gesonderter Teil der Begründung ausgewiesen sein (§ 2a Satz 3 BauGB). Ziel dieser gesonderten Darstellung ist es, die für die Bewertung der Umweltauswirkungen relevanten Informationen möglichst transparent und nachvollziehbar zu machen, um auf diese Weise den Entscheidungsprozess zu qualifizieren und sicherzustellen, dass bei der Entscheidung relevante Umweltaspekte nicht übersehen werden.

Bei der UVP bewertet die zuständige Behörde die Umweltauswirkungen des Vorhabens auf der Grundlage der zusammenfassenden Darstellung des Vorhabenträgers nach § 11 UVPG (Umweltverträglichkeitsstudie) und berücksichtigt diese Bewertung bei der Entscheidung über die Zulässigkeit des Vorhabens im Hinblick auf eine wirksame Umweltvorsorge nach Maßgabe der geltenden Gesetze. Auf diese Weise werden die Umweltauswirkungen in transparenter Weise in den Entscheidungsprozess über das Vorhaben eingebracht. Eine Bindungswirkung geht hiervon allerdings nicht aus. Soweit bei der Entscheidung eine Abwägung stattfindet oder Ermessen ausgeübt werden muss, sind die Ergebnisse der Umweltprüfung zu berücksichtigen. Muss ein Vorhaben bei Vorliegen der gesetzlichen Voraussetzungen ohne Abwägung oder Ermessensspielraum zugelassen werden, entfaltet das Ergebnis der UVP keine rechtliche Wirkung, sondern dient praktisch primär der Schaffung von Transparenz.

Bei der SUP sind die im Umweltbericht dokumentierten Ergebnisse der Umweltprüfung bei der Entscheidung über den Plan durch den Planungsträger zu berücksichtigen. Die Ergebnisse der SUP sind damit Abwägungsmaterial. Eine Bindungswirkung geht von ihnen nur dann aus, wenn sich

erweist, dass die zu erwartenden Umweltauswirkungen des Plans gegen bindende Rechtsvorschriften verstoßen (z.B. wenn artenschutzrechtliche Verbote tangiert sind).

Weder UVP noch SUP begründen damit eine zusätzliche materiell-rechtliche Hürde. Sie wirken sich lediglich als formale Anforderung auf das Verfahren aus und können dazu beitragen, dass der Planungsprozess in Bezug auf die Auswirkungen des Plans bzw. des Vorhabens auf die Umwelt transparent erfolgt.

Für welche Vorhaben eine UVP durchzuführen ist, bestimmt sich nach der Anlage 1 des UVP-Gesetzes. Dabei wird in Abhängigkeit von der Größe des jeweiligen Vorhabens anhand von Schwellenwerten differenziert zwischen Vorhaben, die generell einer UVP zu unterziehen sind, und solchen, bei denen zunächst im Rahmen einer allgemeinen oder standortbezogenen Vorprüfung überschlägig zu prüfen ist, ob eine UVP durchzuführen ist. Welche Pläne einer SUP unterliegen, ergibt sich aus Anlage 3 des UVPG. Erfasst sind alle Vorhaben und Planungen, von denen typischerweise erhebliche Auswirkungen auf die Umwelt zu erwarten sind. So unterliegen selbst Zwecken des Umweltschutzes dienende Planungen wie etwa die Lärminderungs-, die Luftreinhalte- oder die Landschaftsplanung der Pflicht zur Durchführung einer strategischen Umweltprüfung, da auch diese Pläne Maßnahmen festlegen können, die sich erheblich auf die Umwelt auswirken können.

Potenziale

Die Umweltverträglichkeitsprüfung bezieht sich auf die Umwelt insgesamt. Die einzelnen Umweltaspekte werden ermittelt, bewertet und beschrieben. In der Terminologie des UVPG hat dies differenziert nach Schutzgütern zu erfolgen, wobei auch die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Schutzgütern in Betracht zu ziehen sind. Zu diesen Schutzgütern gehört ausdrücklich auch der Mensch, einschließlich der menschlichen Gesundheit.

Das Schutzgut „Mensch und seine Gesundheit“ umfasst im Rahmen von UVP und SUP sämtliche Faktoren der Umwelt, die sich auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der innerhalb des Wirkungsbereichs des Vorhabens oder des Plans arbeitenden und wohnenden Menschen auswirken können. Hierzu zählen insbesondere

- der Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BImSchG, d.h. vor allem Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen,
- der Schutz vor von Bodenverunreinigungen ausgehenden Gefahren,
- die durch den Bauleitplan erwarteten klimatischen Veränderungen, soweit sie sich auf die Gesundheit und das Wohlbefinden der Menschen innerhalb des Plangebiets oder seines Wirkungsbereichs auswirken,
- Beeinträchtigungen bestehender und geplanter Erholungsmöglichkeiten innerhalb des Plangebiets oder seines Wirkungsbereichs (Bunzel 2005).

UVP und SUP ermöglichen damit eine gesonderte Betrachtung aller gesundheitsrelevanten Umweltauswirkungen. Die Notwendigkeit, auch die Wechselwirkungen zwischen den einzelnen Umweltauswirkungen zu ermitteln, zu bewerten und zu beschreiben, kann dazu genutzt werden, die gesundheitsrelevanten Auswirkungen nicht nur in Einzelaspekten, sondern auch in einer summarischen, bilanzierenden Betrachtung – wie sie auch für die Beurteilung der Umweltgerechtigkeit erforderlich ist – zu erfassen. Da die Auswirkungen auf die Menschen ausdrücklich zum Gegenstand der Umweltprüfungen zählen, sind auch soziale und sozialräumliche Aspekte in den Blick zu nehmen, soweit dies zur Beurteilung der Auswirkungen des Vorhabens oder der Planung erforderlich ist. UVP und SUP sind damit das zentrale Instrument zur Erfassung und Bewertung dieser

gesundheitsrelevanten Umweltauswirkungen und damit auch für die Beurteilung in Bezug auf die Umweltgerechtigkeit. Dies gilt allerdings nur bei neuen Vorhaben und bei neuen Planungen bzw. Programmen. Bei diesen können auf der Grundlage der UVP bzw. der SUP Fehlentwicklungen in Bezug auf die für die für Umweltgerechtigkeit maßgebenden Aspekte erkannt und Maßnahmen zu deren Vermeidung ergriffen werden.

UVP und SUP sind unter Beteiligung der Öffentlichkeit und der Behörden durchzuführen. Ihre Durchführung bietet damit auch die Chance, andere Akteure auf die gesundheitsrelevanten Umweltaspekte aufmerksam zu machen und Anstoß zu geben, auch mit anderen, außerhalb des jeweiligen Verfahrens liegenden Mitteln zu einer Verbesserung der Umweltsituation beizutragen.

Bei der SUP kann ein weiteres Element dieses Instrumentes für die Umweltgerechtigkeit genutzt werden. Das Gesetz verlangt in Einklang mit den europarechtlichen Vorgaben die Durchführung einer Überwachung der erheblichen Umweltauswirkungen, die sich aus der Durchführung des Plans oder Programms ergeben, um insbesondere frühzeitig unvorhergesehene nachteilige Auswirkungen zu ermitteln und geeignete Abhilfemaßnahmen ergreifen zu können (§ 14m UVPG; § 4c BauGB).

Defizite

Die Akzessorietät von UVP und SUP an neue Vorhaben bzw. neue Planungen beschränkt die Wirksamkeit dieser Instrumente mit Blick auf die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit. Bereits vorhandene Umweltbelastungen können im Rahmen dieser Prüfverfahren nur dann aufgedeckt werden, wenn diese zur Bewertung der voraussichtlichen Umweltauswirkungen neuer Vorhaben bzw. neuer Planungen von Bedeutung sind. Das Instrument ist daher nicht geeignet für eine systematische Analyse der Umweltgerechtigkeit in einer Gemeinde. Es kann nur dort punktuell zur Vertiefung der Informationsgrundlagen in Bezug auf die gesundheitsrelevante Umweltsituation herangezogen werden, wo aus Anlass eines Vorhabens oder einer Planung ein UVP oder eine SUP durchgeführt wird.

Ebenfalls aus der Funktion der Prüfverfahren ergibt sich, dass die Zulassungs- und Planungsentscheidungen lediglich auf eine qualifiziertere und transparentere Grundlage gestellt werden. Eine Bindungswirkung geht davon nicht aus. Im Bereich von gebundenen Zulassungsentscheidungen besteht darüber hinaus rechtlich keine Möglichkeit, die Ergebnisse auf der Grundlage der UVP zu revidieren. Zumindest theoretisch denkbar wäre es, dass die jeweilige Gemeinde in Anbetracht der erheblichen Umweltauswirkungen eines beantragten Vorhabens ein Verfahren zur Aufstellung eines Bebauungsplans einleitet und die Genehmigung des Vorhabens auf Antrag der Gemeinde zurückgestellt wird (§ 15 BauGB).

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

UVP und SUP stellen wichtige Ergänzungen zu den fachgesetzlichen Zulassungs- und Planungsverfahren dar. Sie bilden die Grundlage für die Bewertung der Umweltauswirkungen in diesen Verfahren und sind damit fundamentaler Bestandteil einer dem Umwelt- und Gesundheitsschutz dienenden Instrumentierung für mehr Umweltgerechtigkeit. Ihre Funktion ist jedoch beschränkt auf neue Entwicklungen. Ziel ist nicht die Verbesserung der vorgefundenen Umweltsituation, sondern die Ermittlung und Bewertung der von den geplanten Veränderungen voraussichtlich zu erwartenden erheblichen Umweltauswirkungen.

Eine wichtige Ergänzung können UVP und SUP durch eine Gesundheitsfolgenabschätzung erfahren (vgl. hierzu Kapitel 3.6). Ein solches freiwilliges Prüfverfahren kann sich speziell auf die ge-

sundheitsrelevanten Aspekte konzentrieren und diese deshalb zuverlässiger zur Geltung bringen. Formal kann eine Gesundheitsfolgenabschätzung eigenständig und vorlaufend bzw. parallel zur UVP bzw. SUP erfolgen. Sie kann aber auch in diese Verfahren integriert werden. Der unzureichenden Berücksichtigung gesundheitlicher Aspekte in der Praxis der Umweltprüfungen kann auf diese Weise begegnet werden.

Ergänzungsbedarf

Der rechtliche Rahmen von UVP und SUP erfordert bereits eine dezidierte und differenzierte Befassung mit allen gesundheitsrelevanten Umweltauswirkungen neuer Vorhaben und Planungen. Insoweit könnte Ergänzungsbedarf primär in einer Unterstützung bei der Umsetzung dieser Anforderungen durch Leitfäden und Arbeitshilfen liegen. Darin könnte auch das Kriterium der Umweltgerechtigkeit aufgenommen werden. Auf diese Weise kann einem möglichen Vollzugsdefizit etwa bei der Berücksichtigung der gesundheitsrelevanten Aspekte in den Umweltprüfverfahren entgegengewirkt werden.

2.3 Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen

Funktion

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen sind Maßnahmen, durch die ein Gebiet zur Behebung städtebaulicher Missstände wesentlich verbessert oder umgestaltet wird. Die Abgrenzung des Gebietes ist nach den gebietsspezifischen Erfordernissen vorzunehmen. So können sowohl ganze Quartiere mit einer Vielzahl von Häuserblöcken als auch kleinere Gebiete, die z.B. nur einen Häuserblock umfassen, als Sanierungsgebiet zu einer Gesamtmaßnahme zusammengefasst werden. Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen dienen dem Wohl der Allgemeinheit und sollen insbesondere auch dazu beitragen, dass die Siedlungsstruktur den Erfordernissen des Umweltschutzes, den Anforderungen an gesunde Lebens- und Arbeitsbedingungen der Bevölkerung sowie der Bevölkerungsentwicklung entspricht (§ 136 Abs. 4 Nr. 3 BauGB). Die Rechtsgrundlagen für die Vorbereitung und Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen finden sich im BauGB.

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen beziehen sich also auf Gebiete mit städtebaulichen Missständen. Um ein solches Gebiet handelt es sich u.a., wenn es nach seiner vorhandenen Bebauung oder nach seiner sonstigen Beschaffenheit den allgemeinen Anforderungen an gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse oder an die Sicherheit der in ihm wohnenden oder arbeitenden Menschen nicht entspricht (§ 136 Abs. 2 Nr. 1 BauGB). Bei der Beurteilung, ob städtebauliche Missstände vorliegen, sind insbesondere auch die Wohn- und Arbeitsverhältnisse der in dem Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen zu berücksichtigen. Dabei kommt es auf folgende Aspekte an:

- die Belichtung, Besonnung und Belüftung der Wohnungen und Arbeitsstätten,
- die Nutzung von bebauten und unbebauten Flächen nach Art, Maß und Zustand,
- die Einwirkungen, die von Grundstücken, Betrieben, Einrichtungen oder Verkehrsanlagen ausgehen, insbesondere durch Lärm, Verunreinigungen und Erschütterungen.

Zudem ist die Funktionsfähigkeit des Gebiets zu berücksichtigen, wobei insbesondere folgende Aspekte in den Blick zu nehmen sind:

- der fließende und ruhende Verkehr,
- die Ausstattung mit Grünflächen, Spiel- und Sportplätzen und mit Anlagen des Gemeinbedarfs, insbesondere unter Berücksichtigung der sozialen und kulturellen Aufgaben dieses Gebiets im Verflechtungsbereich.

Die vorgenannten Aspekte sind zugleich als Indikatoren für die Beurteilung der gesundheitsrelevanten Umweltsituation von Bedeutung. Umgekehrt ist die Verbesserung der Umweltsituation ein wichtiges Element der mit städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen verfolgten Ziele. Mit städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen sollen daneben aber auch andere städtebauliche Missstände behoben werden, die keine unmittelbaren Auswirkungen auf die gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen eines Gebietes haben.

Die Durchführung städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen erfolgt - soweit es um Ordnungsmaßnahmen oder um die Errichtung oder Änderung von Gemeinbedarfseinrichtungen geht - auf Kosten der Gemeinde. Als Finanzierungsinstrument sieht das BauGB die Erhebung von Ausgleichsbeiträgen in Höhe der sanierungsbedingten Bodenwertzuwächse vor. Zudem werden zur Deckung der Kosten der einheitlichen Vorbereitung und zügigen Durchführung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme Finanzierungs- und Förderungsmittel (Städtebauförderungsmittel) eingesetzt (§ 164a BauGB). Grundlage hierfür bilden vor allem die Bund-Länder-Programme zur Städtebauförderung, welche jährlich fortgeschrieben werden. In den letzten Jahren wurde das Gesamtvolumen der Städtebauförderung bei gleichzeitiger Auffächerung in zusätzliche Programmschienen deutlich reduziert. Die Förderung wird dabei grundsätzlich von der Übernahme eines Eigenanteils der Gemeinde für bestimmte Maßnahmen gewährt. Die näheren Konditionen (Fördergegenstände) und die Höhe des Eigenanteils werden in den Verwaltungsvereinbarungen (im weiteren VV) des Bundes und der Länder sowie in den hierauf aufbauenden Förderrichtlinien der Länder festgelegt (vgl. hierzu Kapitel 6.1).

Potenziale

Originäres Ziel städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen ist die Verbesserung der Lebensbedingungen vor allem in bebauten Gebieten. Ungesunde Wohn- und Arbeitsbedingungen können Anlass geben und als Begründung für die Ausweisung städtebaulicher Sanierungsgebiete angeführt werden.

Das Sanierungsrecht eröffnet die Möglichkeit, Bauvorhaben (Änderungen und Neubauten), Grundstücksverkäufe, die Umwandlung in Eigentumswohnungen oder andere Vorhaben, die den Zielen der Sanierung entgegenstehen, zu verhindern. Ermöglicht wird dies durch den sanierungsrechtlichen Genehmigungsvorbehalt (§§ 144 und 145 BauGB). Die Umsetzung der für die Behebung der städtebaulichen Missstände erforderlichen Maßnahmen obliegt, soweit es sich um Ordnungsmaßnahmen handelt, im Wesentlichen der Gemeinde. Ordnungsmaßnahmen sind nach der beispielhaften Aufzählung im BauGB u.a.

- die Bodenordnung einschließlich des Erwerbs von Grundstücken,
- der Umzug von Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Betrieben,
- die Freilegung von Grundstücken,
- die Herstellung und Änderung von Erschließungsanlagen sowie
- sonstige Maßnahmen, die notwendig sind, damit die Baumaßnahmen durchgeführt werden können (§ 147 BauGB).

Die Durchführung von Baumaßnahmen (Modernisierung und Instandsetzung, Neubebauung, Ersatzbauten, Verlagerung oder Änderung von Betrieben etc.) mit Ausnahme der Errichtung und Änderung der Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen bleibt den Eigentümerinnen und Eigentümern überlassen, soweit die zügige und zweckmäßige Durchführung durch sie gewährleistet ist (§ 148 BauGB).

Typische Elemente einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme können z.B. die folgenden sein:

- die Verlagerung von Betrieben, von denen Beeinträchtigungen für die Anwohner ausgehen, an einen anderen Standort;
- Maßnahmen zur Reduzierung der verkehrsbedingten Umweltbeeinträchtigungen und zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität und Nutzbarkeit des öffentlichen Straßenraumes, insbesondere die Verkehrsberuhigung, die Verlagerung von Verkehrsströmen und der Umbau zur Spielstraße;
- der Einbau von Schallschutzfenstern im Zuge der Modernisierung von Gebäuden (hier können sich die Erfordernisse einer energetischen Sanierung nach den Bestimmungen der Energieeinsparverordnung zugleich auch im Sinne einer Verbesserung der Lärmschutzstandards auswirken);
- die Schaffung neuer Grünflächen, Gemeinschaftsflächen oder die Verbesserung der Qualität und Nutzbarkeit solcher Flächen genauso wie von Spielplätzen in Baulücken oder Blockinnenbereichen;
- das Zusammenlegen von Hofflächen durch Maßnahmen der Bodenordnung zur gemeinsamen und besseren Nutzbarkeit; dies kann einvernehmlich durch Vertrag der beteiligten Eigentümerinnen und Eigentümer, aber auch hoheitlich im Wege der Umlegung (§§ 45–84 BauGB) erfolgen; zur Sicherung als Gemeinschaftsanlage oder von Nutzungsrechten zugunsten der Allgemeinheit oder der Anliegerinnen und Anlieger können im Rahmen der Umlegung auch Baulasten begründet werden.

Diese nur beispielhaft angeführten Maßnahmen verdeutlichen das erhebliche Potenzial städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen für die Schaffung besserer Lebensbedingungen im Siedlungsbestand und damit für mehr Umweltgerechtigkeit. Die Festlegung eines Sanierungsgebietes eröffnet die Möglichkeit, alle erforderlichen Maßnahmen zur Verbesserung der Lebensbedingungen der in einem Gebiet lebenden Menschen im Rahmen der Gesamtmaßnahme zu koordinieren und aufeinander abzustimmen. Maßnahmen im Gebäudebestand und auf den Baugrundstücken werden dabei genauso einbezogen wie solche im öffentlichen Raum. Diese Koordinierungsleistung der als Gesamtmaßnahme angelegten städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen ist von hohem Wert, da sie ein auch mit Blick auf die Frage der Umweltgerechtigkeit abgestimmtes Maßnahmenkonzept und dessen Umsetzung ermöglicht. Sektorale Aufwertungsmaßnahmen wie z.B. solche des Lärmschutzes, der Verkehrsplanung oder der Landschaftsplanung können aufgegriffen, zu einem konsistenten Gesamtpaket zusammengeführt und Synergien so optimal genutzt werden. Widersprüchliche Strategien und Maßnahmen unterschiedlicher Fachressorts können vermieden werden. Der integrierte Ansatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen greift damit den dem Begriff der Umweltgerechtigkeit immanenten Ansatz einer integrierten Gesamtbetrachtung der verschiedenen gesundheitsrelevanten Umweltaspekte auf. Dies gilt auch für den Aspekt der sozialen Auswirkungen. Ausdrücklich verlangt das BauGB die Berücksichtigung der sozialen und ökonomischen Auswirkungen auf die in dem Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen (§ 141 Abs. 1 BauGB).

Grundlage bildet eine breit angelegte Beteiligung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer sowie Nutzerinnen und Nutzer eines Gebietes, die schon im Vorfeld des förmlichen Satzungsbeschlusses zu erfolgen hat (Vorbereitende Untersuchungen nach § 140 BauGB). Es soll ermittelt werden, wie sich die Sanierungsmaßnahme voraussichtlich auf die persönlichen Lebensumstände im wirtschaftlichen oder sozialen Bereich der unmittelbar Betroffenen auswirkt. Die Sanierung soll mit den Eigentümerinnen und Eigentümern, Mieterinnen und Mietern, Pächterinnen und Pächtern und sonstigen Betroffenen möglichst frühzeitig erörtert werden. Die Betroffenen sollen zur Mitwirkung bei der Sanierung und zur Durchführung der erforderlichen baulichen Maßnahmen angeregt und hierbei im Rahmen des Möglichen beraten werden (§ 137 BauGB). Wirken sich städtebauliche Sanierungsmaßnahmen voraussichtlich nachteilig auf die persönlichen Lebensumstände der in dem Gebiet wohnenden oder arbeitenden Menschen aus, soll die Gemeinde in einem Sozialplan Vorstellungen entwickeln und mit den Betroffenen erörtern, wie nachteilige Auswirkungen möglichst ver-

mieden oder gemildert werden können (§ 180 BauGB). Die Gemeinde hat den Betroffenen insbesondere auch beim Umzug von Betrieben zu helfen.

Die Kooperation zwischen der federführenden Gemeinde und den Betroffenen stellt eine wichtige Umsetzungsoption bei der Durchführung von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen dar. Spielräume hierfür sind im Gesetz deutlich angelegt. Die Gemeinde kann insbesondere die Durchführung der Ordnungsmaßnahmen sowie die Errichtung oder Änderung von Gemeinbedarfs- und Folgeeinrichtungen aufgrund eines Vertrags ganz oder teilweise der Eigentümerin oder dem Eigentümer überlassen. Auch die Vergabe von Mitteln zur Modernisierung und Instandsetzung von Gebäuden mit Modernisierungsbedarf erfolgt häufig auf der Grundlage vertraglicher Vereinbarungen, welche die in den Förderbescheiden enthaltenen Auflagen ergänzen. Die Gesamtverantwortung für die Umsetzung der städtebaulichen Sanierungsmaßnahme liegt aber bei der Gemeinde. Werden vertraglich übernommenen Maßnahmen z.B. nicht zügig und vereinbarungsgemäß durchgeführt, hat die Gemeinde für die Durchführung der Maßnahmen zu sorgen oder sie selbst zu übernehmen (§ 146 Abs. 3 BauGB).

Beteiligung und Kooperation können auch für die Ziele einer Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen und damit für die Ziele der Umweltgerechtigkeit nutzbar gemacht werden. Sie bieten die Chance, das Wissen, die Bedürfnisse und das Engagement der in dem Gebiet anzutreffenden Akteure aufzugreifen und zu einem daran ausgerichteten Maßnahmenbündel zur Verbesserung der Umweltbedingungen zu kommen. Dies fördert nicht nur die Akzeptanz der Maßnahmen, sondern kann bei Nutzung der Ressourcen der Akteurinnen und Akteure des Gebietes zu einer Entlastung der öffentlichen Hand beitragen.

Ob eine Kommune ein Gebiet durch Satzung als Sanierungsgebiet förmlich festlegt, ist als Ausdruck der kommunalen Selbstverwaltung in ihre eigene Verantwortung gestellt. Die Gemeinde kann bei Vorliegen der im Gesetz genannten Voraussetzung eine Sanierungssatzung erlassen, sie muss es aber nicht. Dieser Gestaltungsspielraum ist im Sinne der Umweltgerechtigkeit sowohl Potenzial als auch Defizit. Die Gemeinde kann die Gestaltungsfreiheit nutzen, um vorrangig dort städtebauliche Sanierungsgebiete festzulegen, wo dies unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit geboten erscheint, und die Sanierung anderer ebenso sanierungsbedürftiger Gebiete zurückstellen.

Defizite

Wie ein Bauleitplan (vgl. Kapitel 2.1) unterliegt auch die Durchführung einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme politisch wertenden und durch Mehrheitsbeschluss der Gemeindevertretungen legitimierten Entscheidungen. Dies kommt nicht allein in der Entscheidung über das „Ob“ einer solchen Maßnahme zum Ausdruck. Auch und vor allem die Festlegung und Fortschreibung der Sanierungsziele ist von wertenden Entscheidungen beeinflusst. Das Gesetz gibt hierzu lediglich allgemeine Ziele und ein transparentes, die Einbindung der Betroffenen garantierendes Verfahren vor. Wie diese konkret umgesetzt werden, liegt in der Entscheidungsbefugnis der Gemeinde. Ob und in welchem Maße die Ziele der Umweltgerechtigkeit umgesetzt werden, hängt also von dem politischen Willensbildungsprozess vor Ort ab. Die politischen Entscheiderinnen und Entscheider von der Richtigkeit des Ziels zu überzeugen, kann das Gesetz nur sehr eingeschränkt leisten. Es gelten insoweit die gleichen Erwägungen, wie sie schon zur Bauleitplanung ausgeführt wurden.

Unmittelbare Eingriffsbefugnisse gegenüber Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, bestehende gesundheitsbeeinträchtigende Nutzungen zu unterlassen oder Maßnahmen zu deren Verminderung durchzuführen, eröffnet das Sanierungsrecht nicht. Der sanierungsrechtliche Genehmigungsvorbehalt wirkt sich nur konservierend in der Weise aus, dass Vorhaben und Rechtsgeschäfte, welche den Zielen der Sanierung widersprechen oder deren Durchführung wesentlich

erschweren, verhindert werden können. Mit Hilfe ergänzender Instrumente können unter bestimmten Voraussetzungen auch solche Ordnungsmaßnahmen auf Grundstücken durchgesetzt werden, die der Gemeinde nicht gehören. Hierzu gehören das Vorkaufsrecht (§§ 24–28 BauGB), die Umlegung zur Neuordnung der Grundstückszuschnitte z.B. in Blockinnenbereichen und zur Begründung von Rechten an Grundstücken (§§ 45–84 BauGB), das Baugebot, das Bepflanzungsgebot sowie das Rückbaugesamt (§§ 175–179 BauGB). Die Anwendung dieser Instrumente ist regelmäßig sehr aufwändig und wird bezogen auf die städtebaulichen Gebote in der Regel nur als „Drohkulisse“ zur Schaffung von Mitwirkungsbereitschaft genutzt. Zum Teil sind auch Entschädigungsansprüche mit der Anwendung dieser Instrumente verbunden (vgl. hierzu schon Kapitel 2.1).

Für die Umsetzung ist damit vor allem eine angemessene Finanzausstattung erforderlich. Die Städtebauförderungsprogramme bieten hierfür eine gute Basis. Die sehr deutliche Reduzierung des Fördervolumens in den Bund-Länder-Programmen bei gleichzeitiger Diversifizierung dieser Programme wirkt sich allerdings negativ auf die Gestaltungsmöglichkeiten aus. Eine Vorfinanzierung durch die Gemeinde und Refinanzierung nach abgeschlossener Sanierung ist angesichts der langen Laufzeiten, der schwierigen Finanzlage vieler Kommunen und der in vielen Fällen nicht kostendeckenden Höhe der sanierungsbedingten Bodenwertsteigerungen ein unzulänglicher Finanzierungsansatz städtebaulicher Sanierungsmaßnahmen. Nach den finanzverfassungsrechtlichen Vorgaben sind die Bund-Länder-Förderprogramme zudem befristet anzulegen (Artikel 104b Abs. 2 Satz 2 GG). Wie eine nachhaltige Finanzierung solcher städtebaulichen Sonderaufgaben erfolgen kann, ist derzeit eine offene Frage. Die Beantwortung dieser Frage erweist sich auch als ein möglicher Schlüssel für eine erfolgreiche Umsetzung einer am Ziel der Umweltgerechtigkeit ausgerichteten Stadtentwicklung.

Ergänzende Instrumente, Synergien mit anderen Instrumenten

Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen bedürfen damit grundsätzlich ergänzender Instrumente. Dies gilt auch für Maßnahmen zur Verbesserung der Umweltsituation im Rahmen der Gesamtmaßnahmen. Voraussetzung einer erfolgreichen Umsetzung der Sanierungsziele ist die Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen sowie der Umsetzungswille. Da derzeit kein anderes nachhaltiges Finanzierungsmodell für städtebauliche Sonderaufgaben wie Sanierungsmaßnahmen besteht, muss die Bereitstellung von Fördermitteln aus Städtebauförderprogrammen, aber auch aus anderen Förderprogrammen als eine unverzichtbare Ergänzung des planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumentariums angesehen werden. Eine Finanzierung solcher Sonderaufgaben aus den kommunalen Haushalten erscheint angesichts der strukturellen Unterfinanzierung der Kommunen bei wachsenden Aufgaben nicht möglich. Bei Kommunen mit Auflagen zur Haushalts-sicherung seitens der Kommunalaufsichtsbehörden scheitert häufig bereits die Bereitstellung der für die Förderung erforderlichen Eigenmittel an den kommunalaufsichtlichen Vorgaben.

Wichtige ergänzende Instrumente zur Umsetzung der Sanierungsziele finden sich im BauGB. Zur Schaffung der bodenrechtlichen Grundlagen für die zieladäquate Nutzung der Grundstücke ist regelmäßig die Aufstellung von Bebauungsplänen erforderlich. Dem kooperativen Ansatz entsprechend können städtebauliche Verträge mit Vorhabenträgern oder Grundstückseigentümern zur Durchführung von Ordnungsmaßnahmen, aber auch von Baumaßnahmen auch im Zusammenhang mit der Gewährung von Fördermitteln geschlossen werden. Dies kann z.B. auch die Schaffung von Gemeinschaftsanlagen in Hofinnenbereichen betreffen, um auf diese Weise die Erholungsmöglichkeiten für die Anwohnerinnen und Anwohner zu verbessern. Auch das Vorkaufsrecht, die Enteignung und die Umlegung zur Neuordnung der Zuschnitte von Grundstücken können zur Umsetzung der Ziele einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen erforderlich sein. Die Voraussetzungen für den Einsatz dieser Instrumente sind im Einzelnen im BauGB unter Berücksichtigung der verfassungsrechtlich gewährleisteten Eigentumsordnung geregelt.

Lärminderungsplanung, Luftreinhalteplanung und Landschaftsplanung bilden wichtige fachliche Grundlagen für die sachgerechte Berücksichtigung der gesundheitsrelevanten Umweltauswirkungen. Die Ziele dieser Fachplanungen können bei der Festlegung und Fortschreibung der Sanierungsziele aufgegriffen, abgestimmt und zu einem kohärenten Maßnahmenbündel weiterentwickelt werden.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Das Recht der städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen in Verbindungen mit den anderen nach dem BauGB zur Verfügung stehenden Planungs- und Umsetzungsinstrumenten eröffnet bereits vielfältige Möglichkeiten für eine soziale Erwägungen und Gerechtigkeitsziele berücksichtigende Verbesserung der Umweltbedingungen in den Städten und Gemeinden. Hilfreich wären allerdings auch für den Bereich der Stadterneuerung praktische Hilfestellungen, wie eine integrierte Betrachtung in Bezug auf die Ziele „Soziale Gerechtigkeit“ und „Gesunde Lebensbedingungen“ praktikabel und für die politischen Entscheiderinnen und Entscheider nachvollziehbar aufbereitet werden kann. Ein Monitoring anhand einfacher Kriterien könnte hierzu ein wichtiger Beitrag sein.

Daneben stellt sich das Erfordernis, die Gestaltungsmöglichkeiten für besondere städtebauliche Aufgaben, wie sie sich bei städtebaulichen Sanierungserfordernissen ergeben, durch ein angemessenes Finanzierungssystem zu unterstützen. Bis eine anderweitige nachhaltige Finanzierungsbasis gefunden ist, erscheint die Fortführung der Städtebauförderung durch Bund und Länder unverzichtbar. Der Bund und die Länder sollten dabei ein besonderes Augenmerk auch auf die Bündelung von Fördermitteln legen und diese in flexibler Weise ermöglichen sowie selbst auf eine kohärente Förderkulisse hinwirken.

2.4 Stadtumbau

Funktion

Für Gebiete, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind, kommt als Alternative zur Festlegung eines städtebaulichen Sanierungsgebietes die Ausweisung eines Stadtumbaugebietes nach § 171b BauGB in Betracht. Unter anderem ist dabei an Gebiete gedacht, in denen ein dauerhaftes Überangebot an baulichen Anlagen für bestimmte Nutzungen, namentlich für Wohnzwecke, besteht oder zu erwarten ist. Aber auch andere Gebiete wie z.B. solche, die als Folge des wirtschaftlichen Strukturwandels oder aus anderen Gründen einer grundlegenden städtebaulichen Neuordnung bedürfen, können als Stadtumbaugebiete festgelegt werden.

Die Gemeinde legt Stadtumbaugebiete anders als Sanierungsgebiete nicht durch Satzung, sondern durch einfachen Beschluss des zuständigen Gemeindeorgans fest. Die formalrechtlichen Voraussetzungen sind damit deutlich niedriger als bei einer städtebaulichen Sanierungsmaßnahme. Damit korrespondiert, dass beim Stadtumbaurecht auf die in Sanierungsgebieten zur Verfügung stehenden hoheitlichen Befugnisse verzichtet wird. Die Festlegung eines Stadtumbaugebietes setzt allerdings voraus, dass die Gemeinde ein städtebauliches Entwicklungskonzept aufstellt, in dem die Ziele und Maßnahmen im Stadtumbaugebiet schriftlich darzustellen sind. Die öffentlichen und privaten Belange sind gegeneinander und untereinander gerecht abzuwägen.

Die Vorschriften zur gründlichen Vorbereitung der Maßnahme sowie zur Beteiligung und Mitwirkung der Betroffenen und der Behörden aus dem Sanierungsrecht gelten hier entsprechend. Dementsprechend finden insbesondere auch soziale Erwägungen Eingang in die Entscheidung über die Ziele der Maßnahme. Soweit nachteilige Auswirkungen auf die wirtschaftlichen oder sozialen

Verhältnisse der in dem Gebiet lebenden und arbeitenden Menschen zu erwarten sind, ist auch hier ein Sozialplan aufzustellen.

Stadtumbaumaßnahmen dienen nach der gesetzlichen Definition dem Wohl der Allgemeinheit. Sie sollen insbesondere auch dazu beitragen, dass die Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie die Umwelt verbessert werden. Es gibt damit eine partielle Zielkongruenz mit den sich aus dem Begriff der Umweltgerechtigkeit ableitenden Zielen. Daneben haben Stadtumbaumaßnahmen allerdings vor allem städtebauliche und siedlungsstrukturelle Ziele zu verfolgen.

Potenziale

Die Potenziale in Bezug auf das Ziel Umweltgerechtigkeit sind bei Stadtumbaumaßnahmen weitgehend identisch mit denen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen (vgl. Kapitel 2.3). Vor allem greift auch hier der integrierte Ansatz. Als städtebauliche Gesamtmaßnahme können in Stadtumbaugebieten alle für das Gebiet vorzunehmenden Aufwertungsmaßnahmen abgestimmt und zu einem kohärenten Maßnahmenbündel zusammengeführt werden.

Eine Abschöpfung der durch den Stadtumbau bewirkten Bodenwertsteigerungen ist nicht vorgesehen. Auch wird in der Grundkonstellation auf einen Genehmigungsvorbehalt zur Sicherung der Ziele der Maßnahmen verzichtet. Dieser kann allerdings durch eine gesonderte Satzung begründet werden (Durchführungssicherungssatzung nach § 171d BauGB). Stadtumbaugebiete stellen damit eine Alternative zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen dar, wenn die vorgenannten Eingriffsbefugnisse des Sanierungsrechts zur Umsetzung der Ziele und Maßnahmen nicht als erforderlich erscheinen.

Besonders hervorzuheben ist, dass sich das Stadtumbaurecht wesentlich auf drei Bausteine stützt, die auch im Interesse der Umweltgerechtigkeit genutzt werden können:

- die Kooperation insbesondere der Gemeinde und der betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern sowie der Träger der öffentlichen Infrastruktur (§ 171c BauGB);
- der integrierte Handlungsansatz, der seinen Ausdruck in der Verpflichtung zur Ausarbeitung von integrierten städtebaulichen Entwicklungskonzepten findet (§ 171b Abs. 2 BauGB): Er schafft die Voraussetzungen, Akteure und sonstige Ressourcen auf ein einheitliches Ziel auszurichten und kohärente Maßnahmenbündel unter Einbeziehung aller für ein Gebiet relevanten fachlichen Teilaspekte zu schnüren;
- die Städtebauförderung, insbesondere auf der Grundlage der Bund-Länder-Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“; die Anbindung an eine institutionalisierte „Förderschiene“ erweist sich als wichtiges Fundament, städtebauliche Sonderaufgaben, wie sie sich bei Stadtumbaugebieten regelmäßig stellen, erfolgreich zu bewältigen.

Defizite

Auch Stadtumbaumaßnahmen sind davon abhängig, dass die für ihre Durchführung erforderlichen finanziellen Ressourcen mobilisiert werden können. Auf die insoweit bestehenden Probleme wurde bereits bei der Darstellung der Defizite in Bezug auf städtebauliche Sanierungsmaßnahmen eingegangen (vgl. Kapitel 2.3).

Da das „Ob“ der Festlegung eines Stadtumbaugebietes in die Gestaltungsmacht der Gemeinden gelegt ist, haben diese die Möglichkeit, solche Maßnahmen vorzuziehen, die unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit einen gesteigerten Handlungsbedarf aufweisen und andere potenzielle Stadtumbaugebiete in der Bearbeitung zurückzustellen. Ob die Prioritäten in dieser Weise

gesetzt werden, ist eine Frage der politischen Opportunität und nicht der gesetzlichen Rahmenbedingungen.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Die Ausführungen zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen gelten entsprechend (vgl. Kapitel 2.3).

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Auch hier ist auf die Ausführung zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen zu verweisen (vgl. Kapitel 2.3).

2.5 Soziale Stadt

Funktion

Ebenfalls durch einfachen Beschluss können die Gemeinden unter bestimmten Voraussetzungen Gebiete der Sozialen Stadt festlegen (§ 171e BauGB). Die Festlegung dient als Grundlage für eine städtebauliche Gesamtmaßnahme, in der wie bei Stadtumbaugebieten und bei städtebaulichen Sanierungsgebieten ein integrierter Planungsansatz zugrunde gelegt wird und auf der Basis einer breiten Einbindung von Akteuren ein ressortübergreifendes Maßnahmenbündel für das Maßnahmengbiet entwickelt und umgesetzt wird.

Städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt bezwecken die Stabilisierung und Aufwertung von durch soziale Missstände benachteiligten Ortsteilen oder anderen Teilen des Gemeindegebiets. Bei diesem Maßnahmentyp stehen soziale Aspekte im Vordergrund. Soziale Missstände liegen nach der gesetzlichen Bestimmung insbesondere vor, wenn ein Gebiet aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt ist. Anknüpfungspunkt sind damit soziale Kriterien, die auch für die Bewertung von Umweltgerechtigkeit relevant sind. Ein besonderer Entwicklungsbedarf, der Voraussetzung der Gebietsfestlegung ist, liegt insbesondere vor, wenn es sich um benachteiligte innerstädtische oder innenstadtnah gelegene Gebiete oder verdichtete Wohn- und Mischgebiete handelt, in denen es einer aufeinander abgestimmten Bündelung von investiven und sonstigen Maßnahmen bedarf (§ 171e Abs. 2 BauGB).

Grundlegendes Steuerungs- und Planungsinstrument in Gebieten der Sozialen Stadt sind die von der Gemeinde unter Beteiligung der Betroffenen und der Behörden zu erarbeitenden integrierten Entwicklungskonzepte (vgl. Kapitel 3.1), in denen die Ziele und Maßnahmen schriftlich darzustellen sind. Die Entwicklungskonzepte sollen insbesondere Maßnahmen enthalten, die der Verbesserung der Wohn- und Arbeitsverhältnisse sowie der Schaffung und Erhaltung sozial stabiler Bewohnerstrukturen dienen (§ 171e Abs. 4 BauGB).

Ein weiteres wesentliches Element ist die Einbeziehung der für das Gebiet relevanten Akteure, also insbesondere Bewohnerschaft, Gewerbetreibenden, Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Initiativen und Vereine. Es geht nicht nur um deren Beteiligung, sondern vor allem auch darum, die Akteure zur Mitwirkung an der Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen anzuregen. Die Gemeinde soll die Beteiligten im Rahmen des Möglichen fortlaufend beraten und unterstützen. Dazu kann eine Koordinierungsstelle eingerichtet werden. Zudem soll die Gemeinde, soweit erforderlich, zur Verwirklichung und zur Förderung der mit der Maßnahme verfolgten Ziele

sowie zur Übernahme von Kosten mit den Eigentümerinnen und Eigentümern sowie sonstigen Maßnahmenträgern städtebauliche Verträge schließen (§ 171e Abs. 5 BauGB).

Potenziale

Wie das Konzept der Umweltgerechtigkeit verfolgen auch Maßnahmen der Sozialen Stadt einen integrativen und gebietsbezogenen Ansatz und nehmen komplexe, miteinander zusammenhängende Problemlagen unter anderem der Umwelt und der sozialen Lage wie Wohnumfeldmängel, Lärm- und Schadstoffbelastungen, Mangel an bzw. unzureichende Qualität von Grün- und Freiflächen, unzureichende soziale Infrastruktur, Konzentration benachteiligter Haushalte, Fehlen von Zusammengehörigkeitsgefühl in den Blick. Betrachtet man Umweltgerechtigkeit als Frage der Chancengleichheit beim Zusammenspiel von Umweltqualität, sozialem Status und gesundheitlicher Lage, zeigt sich daher in Hinblick auf die inhaltlichen Komponenten der Sozialen Stadt, dass in vielen Zusammenhängen der Umsetzung der Sozialen Stadt Umweltgerechtigkeit – obwohl sie begrifflich nicht vorkommt – eine teilweise gewichtige Rolle spielt und durch die inhaltlichen Handlungsfelder der Sozialen Stadt (insbesondere Wohnen und Wohnumfeld, Verkehr und Umwelt, Gesundheit) faktisch abgedeckt wird (vgl. Böhme/Franke 2012).

Darüber hinaus spielen Aktivierung, Beteiligung und individuelle Befähigung und damit „ein wesentlicher Faktor, um die Vulnerabilität der Menschen (...) für umweltbedingte Gesundheitsrisiken zu reduzieren“ (Bunge 2012: 183) im Kontext der Sozialen Stadt eine zentrale Rolle. Aktivierung und Beteiligung in der Sozialen Stadt sollen dazu beitragen, die Gebietsbewohnerschaft in weit stärkerem Maße in Entscheidungs- und Umsetzungsprozesse vor Ort einzubeziehen, als dies bei förmlichen Beteiligungsverfahren nach BauGB der Fall war bzw. ist. Sie sollen (wieder) in die Lage versetzt werden, sich stärker für ihre Nachbarschaft zu engagieren und sich an Entwicklungs- bzw. Veränderungsprozessen vor Ort zu beteiligen.

Defizite

Obwohl die Bewohnerinnen und Bewohner von Gebieten der Sozialen Stadt vielfach umweltbedingten Mehrfachbelastungen mit gesundheitsrelevanten Auswirkungen ausgesetzt sind, spielt der klassische Umweltschutz gegenüber anderen Handlungsfeldern wie „Wohnen und Wohnumfeld“ und „Soziale Infrastruktur“ bei der Maßnahmenumsetzung in der Sozialen Stadt bislang eine eher untergeordnete Rolle.

Zudem sind Maßnahmen der Sozialen Stadt ebenso wie städtebauliche Sanierungsmaßnahmen und Maßnahmen des Stadtumbaus davon abhängig, dass die für ihre Durchführung erforderlichen finanziellen Ressourcen mobilisiert werden können. Auf die insoweit bestehenden Probleme wurde bereits bei der Darstellung der Defizite in Bezug auf städtebauliche Sanierungsmaßnahmen eingegangen (vgl. Kapitel 2.3).

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Maßnahmen der Sozialen Stadt bedürfen, wie dargelegt, der Bereitstellung finanzieller Ressourcen. Fördermittel aus dem Städtebauförderungsprogramm Soziale Stadt (vgl. Kapitel 6.1), aber auch aus anderen Förderprogrammen müssen daher als eine unverzichtbare Ergänzung des planungs- und ordnungsrechtlichen Instrumentariums zur Sozialen Stadt angesehen werden.

Synergien können ausgelöst werden, wenn die integrierten Entwicklungskonzepte für die Gebiete der Sozialen Stadt und ihre gebietsbezogenen Maßnahmen, Projekte, Verfahren und Strategien mit

gesamstädtischen Konzepten und Planungen wie beispielsweise integrierten Stadtentwicklungskonzepten (vgl. Kapitel 3.1) verknüpft und auf diese Weise die gebietsbezogenen Strategien systematisch in gesamstädtische Entwicklungsansätze integriert werden und gleichzeitig gesamstädtische Wirkungszusammenhänge nicht aus dem Blickfeld geraten.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Hier kann auf die entsprechenden Ausführungen zu städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen verwiesen werden (vgl. Kapitel 2.3).

2.6 Anlagenbezogener Immissionsschutz

Immissionen von Verkehrswegen, Betrieben und sonstigen Anlagen sind ein wesentlicher Wirkfaktor bei der Beurteilung der auf den Menschen und seine Gesundheit sich auswirkenden Umweltbedingungen. Neben dem gebietsbezogenen Immissionsschutz der Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung (vgl. Kapitel 2.9 und 2.10) spielt daher auch der anlagenbezogene Immissionsschutz eine zentrale Rolle, um gesunde Wohn- und Arbeitsbedingungen zu gewährleisten. Die Rechtsgrundlagen hierfür sind im Wesentlichen im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) sowie in den auf der Grundlage dieses Gesetzes erlassenen Rechtsverordnungen und technischen Regelwerken (TA Lärm und TA Luft) geregelt. Ergänzende Anforderungen ergeben sich zum Teil nach Landesrecht.

Das anlagenbezogene Immissionsschutzrecht bezieht sich auf Betriebsstätten und sonstige ortsfeste Einrichtungen, Maschinen, Geräte und sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen und Grundstücke, auf denen Stoffe gelagert oder abgelagert oder Arbeiten durchgeführt werden, die Immissionen verursachen können (§ 3 Abs. 5 BImSchG). Öffentliche Verkehrswege werden nicht als Anlagen in diesem Sinne angesehen (vgl. Kapitel 2.7). Für die von diesen ausgehenden Immissionen gelten gesonderte Anforderungen, genauso wie für Fluglärm (vgl. Kapitel 2.8).

Dabei geht es nicht nur um die Errichtung neuer und die Erweiterung bestehender Anlagen. Auch die Verbesserung der Umweltschutzstandards an bestehenden Anlagen sowie die Überwachung des Betriebs sind Gegenstand des anlagenbezogenen Immissionsschutzrechts.

Funktion

Das Immissionsschutzrecht bezweckt insbesondere den Schutz des Menschen vor schädlichen Umwelteinwirkungen. Schädliche Umwelteinwirkungen sollen vermieden werden. In Bezug auf genehmigungsbedürftige Anlagen formuliert das BImSchG den Zweck noch weitergehender. Durch eine integrierte Vermeidung und Verminderung schädlicher Umwelteinwirkungen soll ein hohes Schutzniveau für die Umwelt insgesamt erreicht werden (§ 1 Abs. 2 BImSchG). Es geht dabei sowohl um den Schutz als auch um die Vorsorge gegen Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen. Dem Immissionsschutzrecht liegt ein weiter und umfassender Immissionsbegriff zugrunde. Erfasst sind Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen, Licht, Wärme, Strahlen und ähnliche Umwelteinwirkungen, die auf den Menschen oder ein anderes Schutzgut einwirken. Luftverunreinigungen sind Veränderungen der natürlichen Zusammensetzung der Luft, insbesondere durch Rauch, Ruß, Staub, Gase, Aerosole, Dämpfe oder Geruchsstoffe (§ 3 Abs. 3 BImSchG).

Die Errichtung und der Betrieb von Anlagen, die aufgrund ihrer Beschaffenheit oder ihres Betriebs in besonderem Maße geeignet sind, schädliche Umwelteinwirkungen hervorzurufen oder in ande-

rer Weise die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft zu gefährden, erheblich zu benachteiligen oder erheblich zu belästigen, bedürfen einer Genehmigung nach den Bestimmungen des BImSchG (§ 4 Abs. 1 BImSchG). Welche Anlagen dies sind, ergibt sich aus der 4. Verordnung zum BImSchG (4. BImSchV). Für Anlagen, die nach dieser Verordnung nicht genehmigungspflichtig sind, ergeben sich gleichwohl immissionsschutzrechtliche Anforderungen nach den §§ 22 bis 25 BImSchG, da auch von diesen schädliche Umweltauswirkungen ausgehen können. Hierher gehören etwa auch Sportanlagen, für die die Anforderungen in der Sportanlagenlärmenschutzverordnung (18. BImSchV) konkretisiert werden.

Anlagen, die nach der 4. BImSchV genehmigungspflichtig sind, sind so zu errichten und zu betreiben, dass zur Gewährleistung eines hohen Schutzniveaus für die Umwelt insgesamt schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit und die Nachbarschaft nicht hervorgerufen werden können und Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen getroffen wird (§ 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG). Zu diesem Zweck sind geeignete Maßnahmen und Vorkehrungen zu treffen, die sich am Stand der Technik orientieren müssen. Daneben werden auch Anforderungen in Bezug auf die Vermeidung von Abfällen sowie auf die sparsame und effiziente Verwendung von Energie gestellt

Soweit kein Genehmigungsverfahren nach den Bestimmungen des BImSchG durchzuführen ist, ist § 22 BImSchG zu beachten. Danach sind die Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen sind auf ein Mindestmaß zu beschränken. Zur Einhaltung dieser Anforderungen können Anordnungen erfolgen (§ 24 BImSchG). Unter bestimmten Voraussetzungen kann der Betrieb der Anlage auch untersagt werden (§ 25 BImSchG).

Zur Konkretisierung der Anforderungen bei genehmigungspflichtigen genauso wie bei nicht genehmigungspflichtigen Anlagen dienen eine Vielzahl von Rechtsverordnungen sowie die TA Lärm und die TA Luft. Daneben gibt es eine große Zahl an technischen Regelwerken zur Beurteilung unterschiedlicher Immissionen wie z.B. DIN-Vorschriften zur Beurteilung von Geruchsmissionen, Hinweise und Anleitungen des Länderausschusses für Immissionsschutz LAI (z.B. Hinweise des LAI zu den Möglichkeiten der Minderung diffuser Staubimmissionen aus Anlagen) oder anderer Institutionen (z.B. Richtlinien der Länder wie z.B. die Geruchsmissions-Richtlinie GIRL).

Besondere praktische Relevanz für den anlagenbezogenen Immissionsschutz haben die TA Luft und die TA Lärm. Die TA Lärm dient dem Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche sowie der Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen durch Geräusche. Sie gilt sowohl für genehmigungsbedürftige als auch für nicht genehmigungsbedürftige Anlagen. Die TA Luft enthält Vorschriften zum Schutz der Nachbarn vor unverträglich hohen Schadstoffbelastungen, z.B. aus Industrieanlagen. So werden höchstzulässige Konzentrationen für einige besonders bedeutsame Schadstoffe, z.B. Staub und Benzol, in der Atemluft festgelegt, die für die Genehmigung von Anlagen beachtlich sind. Zudem enthält die TA Luft Anforderungen zur Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und legt entsprechende Immissionswerte für alle relevanten Luftschadstoffe fest. Auch Altanlagen müssen nach angemessenen Übergangsfristen grundsätzlich an den Stand der Technik und damit an das Immissionsniveau von Neuanlagen herangeführt werden (Jarass 2012: § 22 Rn. 41).

Potenziale

Das Immissionsschutzrecht enthält ein umfassendes Instrumentarium, um die von Anlagen ausgehenden schädlichen Umwelteinwirkungen durch Immissionen zu vermeiden. Die danach beste-

henden Anforderungen gehen weit über das hinaus, was nach den Prinzipien der polizeirechtlichen Gefahrenabwehr erforderlich ist. Das Immissionsschutzrecht folgt dem Vorsorgeprinzip, setzt also deutlich vor der Gefahrenschwelle im Sinne eines vorbeugenden Umweltschutzes ein (Jarass 2012: § 5 Rn. 46). Zu den Pflichten der Betreiber von Anlagen gehört es, Vorsorge gegen schädliche Umwelteinwirkungen und sonstige Gefahren, erhebliche Nachteile und erhebliche Belästigungen zu treffen. Dabei sind die Anforderungen dynamisch angelegt und müssen sich an den Stand der Technik anpassen (Jarass 2012: § 5 Rn. 2). Dies wird zum einen durch den Genehmigungsvorbehalt für entsprechende Anlagen sichergestellt. Die Genehmigungsbehörde kann die Genehmigung mit differenzierten Auflagen zur Gewährleistung der gesetzlichen Zielvorgaben verbinden. Die Anforderungen des anlagenbezogenen Immissionsschutzrechtes beziehen sich zum anderen aber auch auf bereits bestandskräftig genehmigte (Alt-)Anlagen. Insbesondere kann die Immissionsschutzbehörde eine nachträgliche Anordnung zur Durchsetzung immissionsschutzrechtlicher Anforderungen und Pflichten treffen und z.B. Grenzwerte für Immissionen neu festlegen (§ 17 BImSchG). Auf diesem Wege kann auf Änderungen an der Anlage, in deren Umfeld sowie auf die Weiterentwicklung von technischen Möglichkeiten (Stand der Technik) und rechtlichen Anforderungen flexibel reagiert werden. Der Bestandsschutz ist hier im Interesse eines vorsorgenden Umweltschutzes eingeschränkt (Engelhardt/Schlicht: § 17 Rn. 1). Grundsätzlich besteht damit die Möglichkeit, dass Immissionsschutzniveau auch bei bestehenden Anlagen sukzessive mit der Weiterentwicklung der technischen Möglichkeiten anzuheben. Allerdings ist aus verfassungsrechtlichen Gründen insbesondere das Verhältnismäßigkeitsprinzip zu beachten. Unverhältnismäßige Anordnungen sind danach unzulässig, wobei zur Beurteilung der Verhältnismäßigkeit zum einen die Frage zu klären ist, ob das gleiche auch mit weniger einschneidenden Mitteln erreicht werden kann, und zum anderen eine Bewertung von Aufwand und Nutzen vorzunehmen ist (Jarass 2012: § 17 Rn. 42 ff.).

Zur Überwachung der von einer Anlage ausgehenden Immissionen kann die Immissionsschutzbehörde Einzelmessungen oder auch kontinuierliche Messungen anordnen (§§ 28 und 29 BImSchG). Zudem ist der Betreiber einer genehmigungsbedürftigen Anlage verpflichtet, der zuständigen Behörde innerhalb einer von dieser zu setzenden Frist Angaben zu machen über Art, Menge, räumliche und zeitliche Verteilung der Luftverunreinigungen, die von der Anlage in einem bestimmten Zeitraum ausgegangen sind, sowie über die Austrittsbedingungen (Immissionserklärung nach § 27 BImSchG). Unter bestimmten Voraussetzungen kann die Immissionsschutzbehörde auch eine sicherheitstechnische Prüfung der Anlage anordnen (§ 29a BImSchG). Insgesamt bestehen damit ein weitreichendes Instrumentarium zur Überwachung der von Anlagen ausgehenden Umwelteinwirkungen und eine gute Grundlage, die mit dem BImSchG verfolgten Ziele eines vorsorgenden Umweltschutzes umzusetzen.

Dies gilt im Grundsatz auch für solche Anlagen, für die kein immissionsschutzrechtliches Genehmigungsverfahren durchzuführen ist. Auch für diese Anlagen besteht neben dem Genehmigungsvorbehalt die Möglichkeit nachträglicher Anordnung (§ 24 BImSchG) und als letzte Möglichkeit die Untersagung des Betriebs der Anlage (§ 25 BImSchG).

Die Potenziale des anlagenbezogenen Immissionsschutzrechtes dürfen allerdings auch nicht überschätzt werden. Anknüpfungspunkt ist immer nur das konkrete immissionsschutzrechtlich relevante Vorhaben. Eine Gesamtbetrachtung der Immissionsbelastung und erst recht eine Gesamtbetrachtung aller Umweltbelastungen im Einwirkungsbereich des Vorhabens finden nicht statt.

Defizite

Im Bereich des Lärmschutzes ist eine räumlich ungleiche Verteilung von Belastungen durch die Regelungsstruktur vorgegeben. Die jeweils einzuhaltenden Immissionsrichtwerte sind gestaffelt nach den Baugebietstypen der Baunutzungsverordnung (BauNVO). Bewohnerinnen und Bewoh-

ner eines Misch- oder Kerngebietes wird mehr Lärm zugemutet als denen eines allgemeinen Wohngebietes. Nach der TA Lärm sind tagsüber (6:00 bis 22:00 Uhr) etwa in Kern-, Dorf- und Mischgebieten 60 dB(A), in allgemeinen Wohngebiete 55 dB(A) und in reinen Wohngebieten 50 dB(A) als Immissionswerte einzuhalten. Die Nachtwerte sind entsprechend auf niedrigerem Niveau gestaffelt: 45 dB(A), 40 dB(A) und 35 dB(A). Die in Mischgebieten vorgesehenen Immissionsrichtwerte eröffnen die Möglichkeit einer städtebaulich notwendigen Mischung unterschiedlicher Nutzungen. Sie stellen deshalb gewissermaßen einen Kompromiss zwischen städtebaulichen Zielen und den Zielen des Immissionsschutzes dar. Diese Staffelung perpetuiert allerdings gleichzeitig eine ungleiche Verteilung der Lärmbelastungen je nach Gebietstyp. Vor diesem Hintergrund erscheint es zumindest diskussionswürdig, ob eine Besserstellung von reinen und allgemeinen Wohngebieten gegenüber Dorf- und Mischgebieten auch in Anbetracht des Ziels einer vorrangigen Innenentwicklung weiterhin gerechtfertigt ist. Die Verbesserung der Umweltgerechtigkeit kann für eine solche Differenzierung jedenfalls nicht als Begründung herangezogen werden.

Soziale Belastungsfaktoren sind für die Instrumente des anlagenbezogenen Immissionsschutzes ohne Bedeutung. Ein Abgleich mit anderen Umweltbelastungen im Sinne einer Gesamtbilanzierung, wie sie unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit erforderlich ist, findet nicht oder nur im Rahmen einer UVP oder SUP statt.

Zudem wird in der einschlägigen Kommentarliteratur auf ein Vollzugsdefizit im Bereich nachträglicher Anordnungen hingewiesen (Jarass 2012: § 17 Rn. 6). Folgende Gründe werden hierfür angeführt:

- Überforderung der Immissionsschutzbehörde, geeignete Mittel vorzuschlagen. Zwar muss die Behörde nur das Ziel vorgeben. Der Anlagenbetreiber wird aber häufig solche Mittel in seine Betrachtung ziehen, die ihm den Hinweis auf die Unverhältnismäßigkeit der Maßnahme ermöglichen.
- Anfechtungsrisiko nachträglicher Anordnungen mit der Folge, dass diese erst Jahre später wirksam werden können.
- Schwer einschätzbare Risiken für Arbeitsplätze und im Hinblick auf ökonomische und soziale Folgewirkungen in den Kommunen.

Jarass verweist darauf, dass diese Probleme häufig dazu führen, dass die Behörde mit dem Betreiber einvernehmliche Lösungen zu erzielen sucht, die zwar in der Regel nicht so weit gehen, wie eine nachträgliche Anordnung gehen könnte, die dafür aber sofort wirksam werden (Jarass 1986: 320).

Ergänzende Instrumente, Synergien mit anderen Instrumenten

Das anlagenbezogene Immissionsschutzrecht stellt einen wichtigen Baustein im System des vorsorgenden Umweltschutzes dar. Es korrespondiert mit den Regelungen des Bauplanungsrechts, insbesondere mit den Festsetzungen in Bebauungsplänen, genauso wie mit dem gebietsbezogenen Immissionsschutzrecht.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Die als Defizite angesprochenen Aspekte geben auch hier Anlass, Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf anzusprechen. Dies betrifft zum einen das Vollzugsdefizit im Hinblick auf nachträgliche Anordnungen. Im Rahmen dieser Expertise können keine vertiefte Analyse der Ursachen für das behauptete Vollzugsdefizit und erst recht keine fundierten Vorschläge für eine Verbesserung in

diesem Punkt erarbeitet werden. Anzuzeigen ist allerdings das Erfordernis, sich hiermit in der gebotenen Weise zu befassen.

Das gleiche gilt auch für die Frage, ob es Alternativen zu einer nach Baugebietstypen differenzierten Staffelung der Immissionsrichtwerte nach der TA Lärm, aber auch nach anderen Regelwerken (DIN 18005 Schallschutz im Städtebau, 16. BImSchV, 18. BImSchV) gibt.

2.7 Immissionsschutz bei Verkehrswegen

Für den Bau oder wesentliche Änderungen von öffentlichen Straßen und von Schienenwegen gelten gesonderte Anforderungen nach der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV). Diese wird ergänzt durch die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung (24. BImSchV).

Funktion

Bei der Bekämpfung von Verkehrslärmimmissionen kommen zum einen Maßnahmen in Betracht, die direkt an der Lärmquelle, also z.B. beim Fahrzeug, ansetzen. Diese wirken sich räumlich ungesteuert aus, also nicht vorrangig in Gebieten, die überdurchschnittliche schlechte gesundheitsrelevante Umweltbedingungen aufweisen. Der zweite Immissionsschutzansatz bezogen auf den Verkehrslärm knüpft beim Verkehrsweg (Straße oder Schiene) an. Die einschlägigen Vorschriften finden sich hierzu in §§ 41–43 BImSchG. Das Regelungskonzept ist dabei mehrstufig (Jarass 2012: § 41 Rn. 2).

Grundlegend sind Verkehrswege so zu trassieren, dass Wohngebiete und andere schutzbedürftige Gebiete von schädlichem Lärm möglichst verschont werden (§ 50 BImSchG). Auf der zweiten Stufe greift die Verpflichtung aus § 41 BImSchG (Vallender 2001). Danach ist bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebbahnen und Straßenbahnen sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Diese Verpflichtung greift allerdings nicht, wenn die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen. In diesem Fall hat die Eigentümerin oder der Eigentümer eines betroffenen schutzbedürftigen Grundstücks gem. § 42 BImSchG gegen den Träger der Baulast einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld. Die Entschädigung ist für Schallschutzmaßnahmen an den baulichen Anlagen in Höhe der erbrachten notwendigen Aufwendungen zu leisten. Die Rechtsgrundlage hierfür findet sich in der Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung – 24. BImSchV. Schallschutzmaßnahmen im Sinne dieser Verordnung sind bauliche Verbesserungen an Umfassungsbauteilen schutzbedürftiger Räume, die die Einwirkungen durch Verkehrslärm mindern. Zu den Schallschutzmaßnahmen gehört auch der Einbau von Lüftungseinrichtungen in Räumen, die überwiegend zum Schlafen genutzt werden, und in schutzbedürftigen Räumen mit sauerstoffverbrauchender Energiequelle.

Welche Lärmbelastung bei der Errichtung oder wesentlichen Änderung von Straßen und Schienenwegen zumutbar ist, wird in der Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV – geregelt. Es werden nach Gebietskategorien differenziert Immissionsgrenzwerte festgelegt. Diese definieren die Zumutbarkeitsschwelle im Sinne von § 41 BImSchG.

Potenziale

Die Anwendung der Vorschriften ist auf den Fall der Errichtung oder wesentlichen Änderung der Verkehrswege beschränkt. Es handelt sich demgemäß um vorsorgenden Immissionsschutz. Dem-

entsprechend beschränkt sind die Potenziale in Bezug auf die Verringerung gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen im Siedlungsbestand.

Die Notwendigkeit einer Lärmsanierung, d.h. die Verminderung der Lärmbelastung an bestehenden Straßen, ohne dass eine bauliche Änderung der Straße erfolgt ist, ist demgegenüber im Immissionschutzrecht nicht geregelt. Solche bereits bestehenden Lärmbelastungen resultieren häufig aus einer schleichenden Zunahme des Verkehrsaufkommens. Es geht um die Bewältigung einer durch die verkehrliche und bauliche Entwicklung „gewachsenen“ und „verfestigten“ Situation. Lärmsanierung an Bundesstraßen und Bundesautobahnen erfolgt derzeit auf der Grundlage der Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärm-SchR 97). Ein Rechtsanspruch kann hierauf nicht gestützt werden. Im Rahmen der verfügbaren Mittel werden auf Antrag 75 Prozent der notwendigen Aufwendungen für den Einbau von Lärmschutzmaßnahmen ersetzt. Voraussetzung ist das Überschreiten der in der Richtlinie festgelegten Immissionswerte; für reine und allgemeine Wohngebieten sind dies 60 dB(A) nachts und 70 dB(A) tagsüber. Entsprechende Normen auf Länderebene fehlen soweit ersichtlich. Einige Kommunen haben eigene Förderrichtlinien für Schallschutzmaßnahmen aufgelegt (vgl. Kapitel 6.2)

Auch die Lärmsanierung an Schienenwegen erfolgt im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel und ohne eine anspruchsbegründende Rechtsvorschrift. Seit dem Haushaltsjahr 2007 stellt der Bund jährlich einen Betrag in Höhe von 100 Mio. Euro für ein Programm „Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen des Bundes“ in den Bundeshaushalt ein. Die Förderbedingungen sind in der „Förderrichtlinie Lärmsanierung Schiene“ geregelt. Vorrangig sind solche Streckenabschnitte zu sanieren, bei denen die Lärmbelastung besonders hoch ist und viele Anwohnerinnen und Anwohner davon betroffen sind. Auf der Grundlage einer Gesamtkonzeption für die Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen wurden Maßnahmen zur Lärmsanierung bis Ende 2011 an etwa 30 Prozent der als sanierungsbedürftig festgestellten Streckenabschnitte (Gesamtumfang von rund 3.700 Kilometern) umgesetzt (BMVBS: Lärmvorsorge und Lärmsanierung [Internetquelle]).

Die Gerichte haben bei besonders gravierenden, gesundheitsgefährdenden Lärmbeeinträchtigungen unmittelbar aus dem verfassungsrechtlichen Grundrechtsschutz (Recht auf körperliche Unversehrtheit) einen Rechtsanspruch auf Lärmsanierung abgeleitet. Dieser wird dann angenommen, wenn die Schwelle zur konkreten Gesundheitsgefahr erreicht ist. In allgemeinen Wohngebieten wird die hierfür maßgebliche enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle von den Gerichten bei Mittelungspegeln von 70 bis 75 dB (A) tagsüber und von 60 bis 65 dB (A) nachts angesetzt (Bundesgerichtshof, Urteile vom 16.3.1995 – III ZR 166/93, 10.12.1987 – III ZR 204/86 und 25.9.1985 – VIII ZR 270/84). Zugleich wird seitens des Bundesverwaltungsgerichts darauf verwiesen, dass sich die Voraussetzungen, unter welchen die Lärmimmissionen als „schwer und unerträglich“ im eigentumsrechtlichen Sinne anzusehen sind, nicht generell bestimmen lassen (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 18.12.1990 – 4 N 6.88). Der Anspruch kann dann auf § 906 BauGB gestützt werden (Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 5.3.1996 – 20 B 92.1055).

Unter bestimmten Voraussetzungen kann ein Anspruch auf nachträgliche Lärmschutzmaßnahmen auch auf § 75 Abs. 2 bis 4 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG) gestützt werden. Dieser Anspruch setzt voraus, dass bei einer planfeststellungsbedürftigen Verkehrsanlage (Straße oder Schienenweg) die dem Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Annahmen sich nachträglich als fehlerhaft erweisen. Soweit das planfestgestellte Vorhaben nicht voraussehbare Wirkungen auf das Recht eines anderen hat und dies erst nach Unanfechtbarkeit des Plans erkennbar wird, kann der oder die Betroffene Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen (§ 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). Nicht voraussehbar in diesem Sinne ist „eine tatsächliche Entwicklung, die sich erst später zeigt“ und mit der die Beteiligten zum Zeitpunkt der Planfeststellung „verständigerweise nicht rechnen konnten“ (Wissenschaftlicher Dienst 2006).

Defizite

Das BImSchG regelt einen vorsorgenden Lärmschutz lediglich für die Errichtung oder wesentliche Änderung von Verkehrswegen. Anders als das anlagenbezogene Immissionsschutzrecht (vgl. Kapitel 2.6) ergibt sich aus den §§ 41 bis 43 BImSchG in Bezug auf den Lärmschutz an Verkehrswegen keine Dauerverpflichtung. Die Anforderungen sind damit nicht dynamisch angelegt. Eine Anpassung an sich verschärfende rechtliche Standards oder einen fortgeschrittenen Stand der Technik kann bei einer bereits errichteten Anlage nicht verlangt werden. Auch eine durch die Zunahme des Verkehrsaufkommens gesteigerte Lärmbelastung löst keine Pflichten zum Ergreifen von Lärmschutzmaßnahmen aus. Hohe Lärmbelastungen im Siedlungsbestand, die vor allem unter dem Gesichtspunkt der Verbesserung der Umweltgerechtigkeit relevant sind, bleiben also unberührt.

Genauso unberücksichtigt bleiben auch hier Kriterien der Sozialstruktur der betroffenen Gebiete. Eine Abgleich mit anderen Umweltbelastungen im Sinne einer Gesamtbilanzierung, wie sie unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit erforderlich ist, findet nicht oder nur im Rahmen einer UVP oder SUP statt.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Die Regelungen zum Schutz vor Verkehrslärmimmissionen sind ein wichtiger Baustein für den vorsorgenden Immissionsschutz.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Eine grundsätzliche Entscheidung von erheblicher finanzieller Tragweite für die öffentlichen Kassen ist die Frage, ob Immissionsschutzrecht bei Verkehrsanlagen ähnlich dem bei gewerblichen Anlagen dynamisch angelegt werden soll. Dies würde zweifellos einen deutlichen Schub für die Verbesserung der Umweltbedingungen allgemein und insbesondere auch in den „sozial benachteiligten“ Gebieten bringen. Die damit verbundene finanzielle Belastung lässt sich im Rahmen dieser Expertise auch nicht annäherungsweise schätzen. Vor diesem Hintergrund erscheint das Vorgehen des Bundes, nach Haushaltslage Mittel für die Lärmsanierung von Verkehrswegen in seiner Trägerschaft bereitzustellen, nachvollziehbar. Soweit es sich um Verkehrswege in anderer Trägerschaft handelt (Landstraßen oder örtliche Hauptverkehrsstraßen), liegt es im Ermessen der jeweiligen Träger der Bau- und Unterhaltungslast, Mittel für entsprechende Lärmsanierungsmaßnahmen bereitzustellen. Sinnvoll könnte hier ein Förderprogramm sein, an dem der Bund sich wie bei der Städtebauförderung beteiligt.

2.8 Fluglärmschutz

Funktion

Fluglärm ist nach dem Straßenverkehrslärm diejenige Lärmquelle, von der am meisten Menschen belästigt werden (UBA 2011: 6 f.). Vorsorgender Lärmschutz beginnt bei der Standortplanung für neue Flughäfen. Hierbei fällt der Raumordnungsplanung eine zentrale Funktion zu. Bei der konkreten Flughafenplanung bestehen die rechtlichen Gestaltungsmöglichkeiten des Luftverkehrsgesetzes (LuftVG). Einfluss auf den Grad der von einem Flughafen ausgehenden Lärmbelastigungen kann etwa die spezifische Anordnung der Start- und Landebahnen haben. Auch kommen Einschränkungen des Flugbetriebs für bestimmte Zeiten (insb. Nachtflugbeschränkungen) oder die Begrenzung auf eine bestimmte Anzahl von Flugbewegungen oder auch Landeverbote für laute

Maschinen als Maßnahmen zur Reduzierung der Lärmbelastungen in Betracht (Koch/Wieneke 2003: 1158, mit weiteren Beispielen). Auch kann z.B. festgelegt werden, dass durch geeignete Maßnahmen die Einhaltung bestimmter Belastungsgrenzen in einem bestimmten schutzbedürftigen Gebietes gewährleistet wird, wie es in ähnlicher Weise bei den Flughäfen in München, Stuttgart und Hamburg geschehen ist (ebenda).

Nach § 6 Abs. 2 LuftVG ist grundsätzlich vor Erteilung der Betriebsgenehmigung besonders zu prüfen, ob der Schutz vor Fluglärm angemessen berücksichtigt ist. Bei der nach § 8 LuftVG geforderten Planfeststellung sind nach Durchführung einer Umweltverträglichkeitsprüfung die von dem Vorhaben berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Hierbei sind zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Fluglärm die jeweils anwendbaren Werte des § 2 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm zu beachten. Hierauf gestützt hat die Rechtsprechung das der Abwägung entzogene Gebot entwickelt, keine unzumutbaren Lärmbelastungen durch den Flugbetrieb zuzulassen (Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 7.7.1978 – 4 C 79.76 u.a., 29.1.1991 – 4 C 51.89 und 27.10.1998 – 11 A 1.97). Abzustellen ist dabei auf den Geräuschpegel innerhalb von Aufenthaltsräumen, wobei eine ausreichende Belüftung auch durch technische Belüftungssysteme sichergestellt werden kann. Dabei kommt es insbesondere darauf an, dass ein störungsfreier Schlaf bei Nacht gewährleistet ist. Die Rechtsprechung orientiert sich diesbezüglich an den Ergebnissen der Lärmwirkungsforschung. Betriebliche Regelungen können Gegenstand der Planfeststellung sein. Im Planfeststellungsbeschluss sind Maßnahmen festzulegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind.

Unterhalb dieser absoluten Zumutbarkeitsschwellen besteht allerdings der allgemeine Abwägungsvorbehalt. Auch die Auswahl konkreter Schutzauflagen unterliegt dem planerischen Ermessen. Im Rahmen der planerischen Abwägung ist die gesamte Palette an Gestaltungsmöglichkeiten zum Lärmschutz in Betracht zu ziehen. Ziel ist die Einhaltung des gebotenen Schutzniveaus einschließlich der Vermeidung nicht unerheblicher Belästigungen. Die Maßnahmen sind im Planfeststellungsbeschluss festzulegen oder in der Betriebsgenehmigung als Auflage anzuführen.

Daneben kommt der Festlegung der Flugrouten eine zentrale Rolle für den Lärmschutz zu. Zuständig hierfür ist die Deutsche Flugsicherung (§ 27c LuftVG). Das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung legt die Flugverfahren einschließlich der Flugwege und Flughöhen durch Rechtsverordnung fest (§ 27a Abs. 2 LuftVG). Dabei sind neben Sicherheitsaspekten auch die Belange des Schutzes der Bevölkerung vor Beeinträchtigungen durch Fluglärm zu berücksichtigen (Koch/Wieneke 2003: 1160). Die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation haben nach § 29b Abs. 2 LuftVG auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinzuwirken. Bei der Festlegung von Flugrouten und -verfahren ist auch das Umweltbundesamt zu beteiligen (§ 32 LuftVG). So wurde etwa durch das Umweltbundesamt ein umfangreiches Gutachten „Lärmfachliche Bewertung der Flugrouten für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER) für die Benennungsbeteiligung nach § 32 Luftverkehrsgesetz“ vorgelegt (UBA 2012).

Nach § 29b Abs. 2 LuftVG haben die Luftfahrtbehörden und die Flugsicherungsorganisation auf den Schutz der Bevölkerung vor „unzumutbarem“ Fluglärm hinzuwirken. Dabei geht es um mehr als die Abwehr etwaiger Gesundheitsgefährdungen, die sich bereits aus dem Grundrecht der körperlichen Unversehrtheit als verfassungsrechtlich geboten erweist (Bundesverwaltungsgericht, Urteile vom 23.5.1991 – 7 C 19.90 und vom 28.10.1998 – 11 A 3.98). Bei der Festlegung von Flugrouten muss die zuständige Flugsicherungsbehörde lediglich auf den Schutz der Bevölkerung vor unzumutbarem Fluglärm hinwirken. Auch die Überschreitung der Zumutbarkeitsschwelle ist damit der Abwägung zugänglich. Unter bestimmten Umständen müssen selbst unzumutbare Fluglärmbeeinträchtigungen ohne Ausgleich hingenommen werden. Gleichwohl ist nach der Rechtsprechung eine besondere Rechtfertigung hierfür erforderlich: „Den Nachweis, dass schonendere Mit-

tel nicht in Betracht kommen, kann es nur dann führen, wenn ihm überwiegende Gründe der sicheren, geordneten und flüssigen Abwicklung des Luftverkehrs zur Seite stehen. Auch in der Kollision mit gewichtigen Lärmschutzinteressen haben sicherheitsrelevante Erwägungen Vorrang. Der Schutz vor unzumutbarem Fluglärm ist von hoher Bedeutung, er darf aber nach der Wertung des Gesetzgebers nicht auf Kosten der Luftsicherheit gehen.“ (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 24.6.2004 – 4 C 11/03)

Weitergehende Schutzwirkungen entfaltet das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm. Ziel dieses Gesetzes ist es, in der Umgebung von Flugplätzen sicherzustellen, dass zum Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen und erheblichen Belästigungen durch Fluglärm bauliche Nutzungsbeschränkungen und baulicher Schallschutz vorgenommen werden. Zu diesem Zweck werden abhängig von den durch den Flugbetrieb verursachten Lärmbelastungen Lärmbereiche als Schutzzone 1 oder Schutzzone 2 festgelegt, die nochmals in Schutzzonen für den Tag und für die Nacht gegliedert sind. Maßgeblich für die Festlegung der Schutzzone sind die in § 2 des FLärmSchG genannten Dauerschallpegel, die nach einem vorgegebenen schalltechnischen Verfahren zu ermitteln sind. Das Gesetz differenziert dabei allerdings zum einen zwischen zivilen und militärischen Flugplätzen und zum anderen zwischen neu zu errichtenden und bestehenden Flughäfen. Bei den neu zu errichtenden Flughäfen sind die Schutzniveaus deutlich strenger als bei den bestehenden. Die Regelungen gelten für Verkehrsflughäfen mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr, Verkehrslandeplätze mit Fluglinien- oder Pauschalflugreiseverkehr und mit einem Verkehrsaufkommen von über 25.000 Bewegungen pro Jahr. Auch für militärische Flugplätze für Flugzeuge mit Strahltriebwerken sowie andere militärische Flugplätze mit einem bestimmten jährlichen Mindestflugaufkommen sind die Regelungen anzuwenden. Schließlich sollen auch für andere, insbesondere kleinere Flugplätze Lärmschutzbereiche festgesetzt werden, wenn der Schutz der Allgemeinheit es erfordert.

Mit der Festlegung der Schutzzonen sind Bauverbote für lärmempfindliche Nutzungen verbunden. So dürfen z.B. Krankenhäuser, Altenheime, Erholungsheime im gesamten Lärmschutzbereich (Schutzzonen 1 und 2) nicht errichtet werden. Gleiches gilt für Schulen, Kindergärten und ähnliche, in gleichem Maße schutzbedürftige Einrichtungen. Ausnahmen sind möglich, wenn dies zur Versorgung der Bevölkerung mit öffentlichen Einrichtungen oder sonst im öffentlichen Interesse dringend geboten ist.

Wohnungen dürfen in der Tag-Schutzzone 1 und in der Nacht-Schutzzone nicht errichtet werden. Hiervon wird allerdings eine Reihe von Ausnahmen zugelassen. Neben Betriebswohnungen und Wohnungen im Außenbereich sind vor allem Wohnungen im Geltungsbereich eines vor der Festsetzung des Lärmschutzbereichs bekannt gemachten Bebauungsplans und innerhalb der im Zusammenhang bebauten Ortsteile im Sinne von § 34 BauGB ausgenommen. Die Sperrwirkung der Schutzzonen greift allerdings, wenn die Plangewährleistungsfrist von sieben Jahren abgelaufen ist. Auch nach der Festsetzung des Lärmschutzbereichs gelten Ausnahmen für Wohnungen, wenn der Bebauungsplan der Erhaltung, der Erneuerung, der Anpassung oder dem Umbau von vorhandenen Ortsteilen mit Wohnbebauung dient. Die danach ausnahmsweise trotz des sonst geltenden Bauverbots zulässigen baulichen Anlagen einschließlich der Wohnungen in der Tag-Schutzzone 2 dürfen nur errichtet werden, sofern sie den nach § 7 FlugLSG in Verbindung mit der 2. Flugplatz-Schallschutzmaßnahmenverordnung festgesetzten Schallschutzanforderungen genügen.

Soweit bestehende schutzbedürftige Gebäude betroffen sind, ergeben sich aus § 9 FLärmSG Ansprüche auf Ersatz der für den Lärmschutz getätigten Aufwendungen. So werden z.B. für ein in der Nacht-Schutzzone gelegenes Grundstück, auf dem bei Festsetzung des Lärmschutzbereichs Einrichtungen nach § 5 Abs. 1 Satz 1 LärmSchG oder Wohnungen errichtet sind oder auf dem die Errichtung von solchen baulichen Anlagen gemäß § 5 Abs. 4 zulässig ist, für Räume, die in nicht nur unwesentlichem Umfang zum Schlafen benutzt werden, Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen unter den weiteren im Gesetz genannten Voraussetzungen erstattet. Ein Erstat-

tungsanspruch besteht auch in der Tag-Schutzzone 1 für bauliche Schallschutzmaßnahmen, nach den differenziert geregelten Voraussetzungen. Der Anspruch entsteht nur bei Überschreiten einer im Gesetz definierten Lärmbelastung (durch Fluglärm hervorgerufener äquivalenter Dauerschallpegel L(tief)Aeq) sofort und ansonsten mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des Lärmschutzbereichs. Einzelheiten sind § 9 FLärmSG zu entnehmen. In jedem Fall ist ein Antrag der Eigentümerin oder des Eigentümers zur Geltendmachung des Anspruchs erforderlich.

Potenziale

Die Instrumente des Fluglärmschutzes sind bei entsprechender Disposition des Gebietes geeignet, die durch Fluglärm bewirkten Belastungen eines Gebietes und der darin lebenden und arbeitenden Menschen abzumildern. Dies gilt namentlich für die an die Ausweisung der Lärmschutzbereiche geknüpfte anspruchsbegründende Wirkung in Bezug auf Maßnahmen zum technischen Schallschutz an den betroffenen Gebäuden.

Auch im Rahmen der Planfeststellungen, Betriebsgenehmigungen und bei der Festlegung von Flugrouten ergeben sich erhebliche Einflussmöglichkeiten auf den Grad der Fluglärmbelastungen und deren räumliche Verbreitung.

Defizite

Die Wirksamkeit der Instrumente des Fluglärmschutzes in Bezug auf die Verbesserung der Umweltgerechtigkeit hängt davon ab, ob der eingeräumte planerische Gestaltungsspielraum im Interesse eines optimalen Lärmschutzes genutzt wird. Jenseits der absoluten abwägungsfesten Schwelle der Unzumutbarkeit, die bei konkreten durch die Lärmwirkungsforschung nachgewiesenen Gesundheitsgefahren anzusetzen ist, besteht allerdings ein Abwägungsspielraum. Bei der Festlegung von Flugrouten ist die Entscheidungskompetenz der zuständigen Flugsicherungsbehörde zusätzlich dadurch eingeschränkt, dass diese an die vorlaufenden luftverkehrsrechtlichen Zulassungsentscheidungen gebunden ist. Zudem ist in der Abwägung den Gesichtspunkten der Flugsicherheit gegenüber denen des Fluglärmschutzes nach geltendem Recht strukturell ein Vorrang eingeräumt.

Die Instrumente des Fluglärmschutzes differenzieren schließlich auch nicht nach sozioökonomischen Faktoren. Eine sozialräumliche Differenzierung ist danach weder vorgesehen noch möglich. Zudem haben die Kommunen keinen unmittelbaren Einfluss auf die Anwendung der Instrumente des Fluglärmschutzes, sondern sind selbst Betroffene.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Die Instrumente des Fluglärmschutzes liegen außerhalb der Gestaltungsmöglichkeiten der Kommunen. Sie wirken damit wie eine Rahmenbedingung, in die sich kommunale Strategien zu Umweltgerechtigkeit einfügen, ohne selbst ein Baustein dieser Strategie zu sein. Kommunen können aber zumindest bei der administrativen Abwicklung von Maßnahmen zum Fluglärmschutz und deren Finanzierung auf der Basis von § 9 FLärmSG behilflich sein.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Ein möglicher Ergänzungs- und Erweiterungsbedarf knüpft an aktuelle Überlegungen zur besseren Berücksichtigung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Routen für An- und Abflug an Flugplätzen an. So haben die Länder Brandenburg, Hessen und Rheinland-Pfalz Gesetzesinitiativen mit

dieser Zielsetzung in den Bundesrat eingebracht (BR-Drs. 138/13; BR-Drs. 124/13; BR-Drs. 90/13). Danach soll bei jeder Festlegung und wesentlichen Änderung von Flugverfahren (hierzu zählt auch die Festlegung von An- und Abflugrouten) eine der Fachplanung von Straßen vergleichbare umfassende Abwägung vorgeschrieben werden, die auch private Belange berücksichtigen muss und auf die Nachtruhe der Bevölkerung „in besonderem Maße Rücksicht zu nehmen“ hat. Zur Begründung wird in den Gesetzesinitiativen u.a. darauf hingewiesen, dass die bestehende Regelung in § 29 Abs. 2 LuftVG für einen sachgerechten Lärmschutz der Bevölkerung insbesondere in den Nachtstunden angesichts steigender Flugbewegungen nicht mehr ausreiche. Dem Fluglärm müsse bei der Festlegung der Flugverfahren und in der betrieblichen Praxis ein größeres Gewicht beigegeben werden (BR-Drs. 124/13).

Weiterer Ergänzungsbedarf in Bezug auf die spezifischen Erfordernisse im Kontext der Umweltgerechtigkeit wird nicht gesehen.

2.9 Luftreinhalteplanung (Umweltzonen)

Das im BImSchG und einigen auf der Grundlage von § 48a BImSchG erlassenen Rechtsverordnungen geregelte gebietsbezogene Luftreinhalterecht basiert im Wesentlichen auf der Luftreinhalte-Richtlinie der EU (Richtlinie 2008/50/EG). Insbesondere mit der 39. BImSchV greift der deutsche Gesetzgeber die erweiterten Anforderungen des 2008 novellierten europäischen Lufthalterechts auf und legt verbindliche Luftqualitätsziele zur Vermeidung oder Verringerung schädlicher Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit und die Umwelt fest. Die Luftqualität wird auf dieser Grundlage EU-weit nach einheitlichen Kriterien und Methoden beurteilt.

Funktion

Die Luftreinhalteplanung basiert auf einer gesetzlich verpflichtenden systematischen Überwachung der Luftqualität für bestimmte Schadstoffe durch Messungen und Modellrechnungen (§ 44 BImSchG). An das Überschreiten der gesetzlich vorgegeben Immissionsgrenzwerte ist zum einen die Verpflichtung zur Meldung der Überschreitung an die EU-Kommission mit allen erforderlichen Daten gekoppelt. Zum anderen sind Luftreinhaltepläne aufzustellen, wenn festgelegte Immissionsgrenzwerte einschließlich festgelegter Toleranzmargen oder wenn die Zielwerte für die Feinstaubbelastung mit PM_{2,5} überschritten werden. Maßgeblich sind die in der 39. BImSchV festgelegten Werte. Unabhängig von der gesetzlichen Verpflichtung zur Aufstellung eines Luftreinhalteplans besteht die Befugnis zur Aufstellung eines solchen Plans bereits, wenn Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass die festgelegten Immissionswerte nicht eingehalten werden, oder in einem Untersuchungsgebiet im Sinne des § 44 Abs. 2 sonstige schädliche Umwelteinwirkungen zu erwarten sind (Jarass 2012: § 44 Rn. 6).

Das Luftreinhalterecht unterscheidet unter anderem zwischen Immissionsgrenzwerten, Alarmschwellen sowie Zielwerten und bedient sich dieser Kategorien abhängig von dem jeweiligen Luftschadstoff in unterschiedlicher Weise. In § 1 der 39. BImSchV sind diese Begriffe wie folgt definiert:

- „Immissionsgrenzwert“ ist ein Wert, der aufgrund wissenschaftlicher Erkenntnisse mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhüten oder zu verringern, und der innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss und danach nicht überschritten werden darf.
- „Alarmschwelle“ ist ein Wert, bei dessen Überschreitung bei kurzfristiger Exposition ein Risiko für die Gesundheit der Gesamtbevölkerung besteht und unverzüglich Maßnahmen ergriffen werden müssen.

- „Zielwert“ ist ein Wert, der mit dem Ziel festgelegt wird, schädliche Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit oder die Umwelt insgesamt zu vermeiden, zu verhindern oder zu verringern, und der nach Möglichkeit innerhalb eines bestimmten Zeitraums eingehalten werden muss.

Im Luftreinhalteplan sind die Maßnahmen festzulegen, die zur dauerhaften Verminderung von Luftverunreinigungen erforderlich sind. Anknüpfend an die für die Planung anlassgebende Überschreitung der Immissionsgrenzwerte oder Zielwerte soll erreicht werden, dass die Überschreitung dieser Werte so schnell wie möglich beendet wird. Zudem soll dauerhaft sichergestellt werden, dass es nicht erneut zu einer Überschreitung der maßgeblichen Grenzwerte kommt. Die genannten Pläne können zusätzlich gezielte Maßnahmen zum Schutz empfindlicher Bevölkerungsgruppen einschließlich Maßnahmen zum Schutz von Kindern vorsehen (§ 27 Abs. 2 39. BImSchV).

Soweit die Gefahr der Überschreitung von Alarmschwellen für Schwefeldioxid und Stickstoffdioxid besteht, sind „Pläne für kurzfristige Maßnahmen“ aufzustellen, in denen Maßnahmen festzulegen sind, um diese Gefahr zu verringern oder deren Dauer zu beschränken (§ 28 39. BImSchV). Pläne für kurzfristige Maßnahmen können auch Bestandteil „regulärer“ Luftreinhaltepläne sein. Kurzfristige Maßnahmen können im Übrigen auch bei den in Anlage 11 genannten Immissionsgrenzwerten und den in Anlage 12 genannten Zielwerten der 39. BImSchV für Feinstaub PM_{2,5} festgelegt werden. In den Plänen für kurzfristige Maßnahmen können im Einzelfall Maßnahmen zur Beschränkung und, soweit erforderlich, zur Aussetzung bestimmter die Luftbelastung verursachender Faktoren vorgesehen werden, wenn diese die Gefahr einer Überschreitung der entsprechenden Immissionsgrenzwerte, Zielwerte oder Alarmschwellen erhöhen (Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 26.04.2007 – 4 CN 3.06). Solche Untersagungen und Beschränkungen können den Kraftfahrzeugverkehr, Bautätigkeiten, Schiffe an Liegeplätzen, den Betrieb von Industrieanlagen, die Verwendung von Erzeugnissen oder den Bereich Haushaltsheizungen betreffen (Jarass 2003: 262).

Welche Inhalte ein Luftreinhalteplan enthalten muss, ist in Anlage 13 der 13. BImSchV geregelt. Unter anderem gehören hierzu eine Schätzung der Größe des verschmutzten Gebiets in Quadratkilometern und der der Verschmutzung ausgesetzten Bevölkerungszahl, differenzierte Angaben zur Art und Beurteilung der Verschmutzung sowie eine differenzierte Analyse der Faktoren für deren Verursachung. Dem Zweck der Luftreinhalteplanung entsprechend sind zudem Einzelheiten über mögliche Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität, zu den bereits durchgeführten Maßnahmen oder bestehenden Verbesserungsvorhaben sowie zu den geplanten oder langfristig angestrebten Maßnahmen oder Vorhaben zu nennen (Deutscher Bundestag 2002: 13).

Die Festlegung der Maßnahmen in einem Luftreinhalteplan folgt dem Verursacherprinzip (Jarass 2012: § 47 Rn. 15). Die Verursacher sollen entsprechend dem Verursacheranteil unter Beachtung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit zu der Verminderung der Luftverunreinigung beitragen. Maßnahmen, welche den Straßenverkehr betreffen, dürfen nur im Einvernehmen mit der örtlichen Straßenbau- bzw. Straßenverkehrsbehörde festgelegt werden (§ 47 Abs. 4 Satz 2 BImSchG). Das Einvernehmen ist zu erteilen, soweit straßenbauliche bzw. straßenverkehrliche Gründe nicht entgegenstehen.

Die Maßnahmen, welche in den Luftreinhalteplänen festgelegt werden, sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung durchzusetzen (§ 47 Abs. 6 BImSchG). Die Luftreinhaltepläne begründen also eine Umsetzungspflicht gegenüber anderen öffentlichen Stellen. Diese strikte Umsetzungspflicht ist allerdings relativiert, soweit in dem Luftreinhalteplan planungsrechtliche Festlegungen vorgesehen sind. Hier gilt nach dem Wortlaut des Gesetzes nur eine Pflicht zur Berücksichtigung, die sich im Bereich der Immissionswerte mit EU-rechtlichem Hintergrund allerdings dann zu einer Umsetzungspflicht verdichten, wenn im Rahmen des jeweiligen Planungsverfahrens keine andere vergleichbar effektive Maßnahme zur Verringerung der Luftverunreinigung festgelegt werden kann (Jarass 2012: § 47 Rn. 46).

Potenziale

Das Luftreinhalterecht zielt auf die Beseitigung von gesundheitsbeeinträchtigenden Luftverunreinigungen und die Schaffung einer bestmöglichen Luftqualität im Interesse des Schutzes der menschlichen Gesundheit sowie anderer Umweltgüter. Zu diesem Zweck können gezielt Maßnahmen festgelegt werden, die bei den verursachenden Quellen der Luftverunreinigungen ansetzen. Als Verursacher spielen vor allem industrie- bzw. gewerbliche Immissionen, der Verkehr sowie Hausbrand und Kleinfuerung eine Rolle und erfordern ein differenziertes Vorgehen. Beim Verkehr ist es regelmäßig notwendig, zwischen Verkehrsarten (Straße, Schiene, Schiffe, Luftverkehr) zu differenzieren. Beim Straßenverkehr ist es sinnvoll, u.a. zwischen Schwerlastverkehr und Pkw-Verkehr zu unterscheiden, da sich so gezielte verkehrliche Steuerungsmaßnahmen ergreifen lassen.

Das Instrumentarium ermöglicht ein differenziertes Vorgehen und ist durch Eingriffsbefugnisse angemessen ausgestaltet. Bei Luftverunreinigungen industriellen bzw. gewerblichen Ursprungs kann das anlagenbezogene Immissionsschutzrecht und insbesondere die Möglichkeit zur nachträglichen Anordnung bei bestehenden Anlagen nach § 17 BImSchG bzw. nach § 24 BImSchG genutzt werden (hierzu Jarass 2012: § 17 Rn. 63). Die Maßnahmen gegenüber Altanlagen können nicht nur unter Hinweis auf die Erfordernisse der TA Luft, der 39. BImSchV oder der 17. BImSchV gestützt werden. Sie können daneben auch unter Hinweis auf die Erfordernisse nach der 39. BImSchV begründet werden. Zwar entfaltet diese Verordnung keine unmittelbare Wirkung im Sinne von Handlungspflichten gegenüber den Betreibern der Anlage. Die Immissionsschutzbehörden können jedoch unter Hinweis auf die nach der 39. BImSchV gebotenen und in den Luftreinhalteplänen festzulegenden Maßnahmen entsprechende nachträgliche Anordnungen treffen, wenn die konkrete Anlage nachweislich einen relevanten Beitrag zu den belastenden Schadstoffimmissionen leistet.

Als Immissionsminderungsmaßnahmen an Altanlagen kommen z.B. folgende in Betracht (Bezirksregierung Düsseldorf 2011: 76):

- der Einbau wirksamerer Filter zur Reduzierung von Staubimmissionen oder anderer der Immissionsminderung dienenden Anlageteile,
- die Stilllegung von Anlageteilen,
- die Abdeckung (Begrünung, Befeuchtung, Verfestigung) von Haldenoberflächen, die Begrenzung der Lager- bzw. Haldenhöhe sowie der Abwurfhöhe von Umschlaggeräten,
- Maßnahmen zur Reduzierung der Staubimmissionen beim Transport (Befeuchten, Einkapseln von Förderbändern, Übergabestellen etc.).

Häufig hat der Straßenkehr den größten Anteil an der Luftverunreinigung (vgl. Küpper 2009: 93 ff.), wobei immer eine differenzierte Betrachtung der jeweiligen Schadstoffe vorzunehmen ist. Hier kommt ein ganzes Bündel von baulichen und verkehrslenkenden Maßnahmen in Betracht. Vor allem die Festlegung von sogenannten Umweltzonen kann eine geeignete Maßnahme sein (vgl. Schröder/Kullick 2012: 635 ff.). In Umweltzonen gilt ein Fahrverbot für schadstoffintensive Fahrzeuge. Gesteuert wird dies über die Notwendigkeit, die Berechtigung zur Einfahrt durch eine Plakette am Fahrzeug auszuweisen (§ 35 BImSchV). Der Zuschnitt der Umweltzone sollte so bemessen sein, dass eine Umfahrung und damit eine Verlagerung der verkehrsbedingten Immissionen in andere Straßenzüge unattraktiv werden. Insbesondere wirken sich Umweltzonen verbessernd auf die vorhandene Grundbelastung in dem jeweiligen Gebiet aus und können punktuell zudem zu einer Entschärfung der Belastungssituation an sogenannten Hot Spots beitragen.

Neben der großräumig wirksamen Festlegung von Umweltzonen kommt eine Reihe weiterer zum Teil sehr lokal, zum Teil aber auch großräumig wirksamer Maßnahmen im Bereich des Straßenverkehrs in Betracht (siehe etwa Bezirksregierung Düsseldorf 2011: 81 ff.):

- Bau von Umgehungsstraßen,
- Rückbau oder verkehrsabhängige Steuerung von Lichtzeichenanlagen zur Verstärkung des Verkehrsflusses,
- Geschwindigkeitsbegrenzungen,
- Verkehrsberuhigung durch Spielstraßen,
- Vermeidung des Durchgangsverkehrs durch verkehrslenkende Maßnahmen (Anliegerverkehr, Einbahnstraßen, bauliche Durchfahrtsperren etc.),
- zeitliche beschränkte oder generelle Durchfahrtsverbote für Lkw,
- Lkw-Leitkonzepte,
- Maßnahmen zur Förderung anderer Verkehrsträger (ÖPNV, Fahrrad etc.).

Insgesamt hat die Luftreinhalteplanung damit das Potenzial, den Belastungsfaktor Luftverunreinigung im Interesse einer Verbesserung der Umweltgerechtigkeit positiv und unter Umständen auch kleinräumig zu beeinflussen.

Die Luftreinhalteplanung kann auch zur Sensibilisierung der Öffentlichkeit und der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger genutzt werden. Die zwingend durchzuführende Öffentlichkeitsbeteiligung (§ 47 Abs. 5, 5a und 5b BImSchG) schafft Transparenz und kann den Anstoß für eine kommunalpolitische Debatte über die Bedeutung von Maßnahmen, die Notwendigkeiten von Investitionen und die räumlichen Schwerpunktsetzungen geben.

Maßnahmen, welche in Luftreinhalteplänen festgelegt sind, müssen grundsätzlich umgesetzt werden. Dies hat zur Folge, dass die jeweils zuständigen öffentlichen Stellen die zur Umsetzung dieser Maßnahmen erforderlichen finanziellen und personellen Ressourcen bereitstellen müssen. Die Maßnahmen stehen damit zumindest rechtlich nicht unter einem Finanzierungsvorbehalt. Allerdings sind unter dem Gesichtspunkt der Verhältnismäßigkeit auch die Kosten der jeweiligen Maßnahme in die Abwägung zum Luftreinhalteplan einzustellen (Landmann/Rohmer 2011: BImSchG, § 47 Rn. 28).

Defizite

Vor dem Hintergrund der beschriebenen, weitreichenden Potenziale des Luftreinhalterechts und insbesondere der Luftreinhalteplanung sind Defizite in Bezug auf die Nutzbarkeit für die Ziele der Umweltgerechtigkeit nur in Hinblick auf folgende Aspekte auszumachen.

Anzumerken ist, dass die soziale Lage der Bevölkerung in den belasteten Gebieten in keiner Weise für die Festlegungen von Maßnahmen zur Verbesserung der Luftqualität von Bedeutung ist. Das Erfordernis zur Festlegung geeigneter Maßnahmen zur Luftreinhaltung knüpft vielmehr allein an der Belastung mit Luftschadstoffen und der hiervon ausgehenden potenziellen Gesundheitsgefährdung an. Sozialräumliche Differenzierungen sind diesem System fremd. Ein Abgleich mit anderen Umweltbelastungen im Sinne einer Gesamtbilanzierung, wie sie unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit erforderlich ist, findet nicht oder nur im Rahmen einer UVP oder SUP statt.

Als Defizit kann auch der Umstand gewertet werden, dass regionale und örtliche Grundbelastungen die Folge einer Vielzahl diffuser und nicht präzise bestimmbarer Einflussfaktoren sind, denen durch gezielte Maßnahmen eines Luftreinhalteplans nicht begegnet werden kann. Die Luftreinhalteplanung bedarf deshalb einer Ergänzung durch eine umfassende Strategie zur Reduzierung der Luftverunreinigungen, zu der insbesondere Maßnahmen zur Reduzierung des Schadstoffausstoßes insgesamt gehören.

Synergien mit anderen Instrumenten und ergänzende Instrumente

Synergien gibt es mit allen Instrumenten aus dem Bereich des Klimaschutzes, die auf eine Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen zielen. Hierzu zählen etwa der Ausbau des ÖPNV, die Förderung des Rad- und Fußgängerverkehrs, die Abschaffung von Anreizen zur Nutzung von Kraftfahrzeugen.

Auch mit den Maßnahmen zur Lärminderung können sich erhebliche Synergien ergeben. Dies gilt z.B. für Maßnahmen der Verkehrsberuhigung, der Verminderung des Verkehrsaufkommens und der Tempobeschränkung. Nicht ausgeschlossen sind aber auch Zielkonflikte mit Maßnahmen der Lärmreduzierung. So kann etwa die Verlagerung von Verkehrsströmen mit Blick auf die punktuelle Belastungssituation durch Luftschadstoffe vorteilhaft sein und dabei an anderer Stelle die Belastungen durch Verkehrslärm erhöhen. Sinnvoll ist es daher, Luftreinhalteplanung und Lärmaktionsplanung aufeinander abzustimmen.

Wie andere Umweltfachplanungen bildet die Luftreinhalteplanung auch eine wichtige Grundlage für andere räumliche Planungen und insbesondere für die Bauleitplanung. Die Bauleitplanung kann auf dem Informationsstand der Luftreinhalteplanung aufbauen und die sich daraus ergebenden Maßnahmen durch geeignete Festsetzungen aufgreifen. Auch wenn nach dem Wortlaut lediglich eine Pflicht zur Berücksichtigung besteht, kann sich die Bauleitplanung nur dann über die Festlegungen der Luftreinhalteplanung hinwegsetzen, wenn andere ebenso geeignete Regelungen zur Verbesserung der Luftqualität umgesetzt werden.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

§ 47 Abs. 7 BImSchG eröffnet den Ländern die Möglichkeit, bei der Gefahr, dass Immissionsgrenzwerte überschritten werden, durch Rechtsverordnung vorzuschreiben, dass in näher zu bestimmenden Gebieten bestimmte ortsveränderliche Anlagen nicht betrieben, ortsfeste Anlagen nicht errichtet werden dürfen. Auch können Betriebszeiten für diese Anlagen beschränkt und erhöhte betriebstechnischen Anforderungen verlangt werden. Schließlich kann durch eine solche Rechtsverordnung ein Verbot oder eine Beschränkung der Verwendung bestimmter Brennstoffe in Anlagen eingeführt werden (Jarass 2012: § 47 Rn. 54). Die Länder sollten von dieser Ermächtigung Gebrauch machen.

2.10 Lärminderungs-/Lärmaktionsplanung

Die Lärminderungs- und Lärmaktionsplanung ist neben der Luftreinhalteplanung Teil des im Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) geregelten gebietsbezogenen Immissionsschutzrechtes. Zudem findet gebietsbezogener Immissionsschutz auch im Rahmen der Bauleitplanung statt (vgl. Kapitel 2.1). Anders als die Bauleitplanung dienen die Lärminderungs- sowie die Lärmaktionsplanung primär der Reduzierung vorhandener Lärmbelastungen. Nach derzeitiger Rechtslage bedient sich die Lärminderungsplanung zweier Instrumente, namentlich der Lärmkarte i.S.v. § 47c BImSchG und des Lärmaktionsplans i.S.v. § 47d BImSchG. Beide Instrumente basieren auf den Vorgaben der Umgebungslärmrichtlinie der EU (RL 2002/49/EG).

Funktion

Mit der Lärminderungsplanung soll ein gemeinsames Konzept festgelegt werden, um schädliche Auswirkungen (einschließlich Belästigung) durch Umgebungslärm zu verhindern, ihnen vorzubeu-

gen oder sie zu mindern (Art. 1 UmgebungslärmRL). Während die Lärmkarten primär der Ermittlung der Belastung durch Umgebungslärm anhand einer EU-weit geltenden Bewertungsmethode und der Sicherstellung der Information der Öffentlichkeit über Umgebungslärm und seine Auswirkungen dienen, sollen in Aktionsplänen auf der Grundlage der Lärmkarten Maßnahmen festgelegt werden, um den Umgebungslärm soweit erforderlich zu verhindern. Dies soll insbesondere in den Fällen gelten, in denen das Ausmaß der Belastung gesundheitsschädliche Auswirkungen haben kann (Landmann/Rohmer 2011: BImSchG § 47d Rn. 9). Ziel dieser Pläne ist es daneben auch, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Die Beurteilung richtet sich nach der Lärmsituation in ihrer Gesamtheit (Jarass 2012: § 47d Rn. 5). Gegenstand der Lärminderungsplanung ist das Zusammenwirken aller einzubeziehenden Lärmquellen, also die Lärmbelastung insgesamt (ebenda).

Zudem soll in den Aktionsplänen eingeschätzt werden, wie die Zahl der betroffenen Personen, die sich z.B. belästigt fühlen, unter Schlafstörungen leiden oder anderweitig beeinträchtigt sind, reduziert werden kann.

Aktionspläne mussten bis zum 18. Juli 2013 für sämtliche Ballungsräume sowie für sämtliche Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken aufgestellt werden (Jarass 2012: § 47d Rn. 2). Für Orte in der Nähe von Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Mio. Kraftfahrzeugen pro Jahr, der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr und von Großflughäfen sowie für Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnerinnen und Einwohnern lief diese Frist schon am 18. Juli 2008 ab. Aktionspläne müssen mindestens alle fünf Jahre nach dem Zeitpunkt ihrer Genehmigung überprüft und erforderlichenfalls überarbeitet werden (Art. 8 Abs. 5 UmgebungslärmRL). „Ballungsraum“ ist ein Gebiet mit einer Einwohnerzahl von über 100.000 und einer Bevölkerungsdichte von mehr als 1.000 Einwohnern pro Quadratkilometer; „Hauptverkehrsstraße“ eine Bundesfernstraße, Landesstraße oder auch sonstige grenzüberschreitende Straße, jeweils mit einem Verkehrsaufkommen von über drei Mio. Kraftfahrzeugen pro Jahr; „Haupteisenbahnstrecke“ ein Schienenweg von Eisenbahnen nach dem Allgemeinen Eisenbahngesetz mit einem Verkehrsaufkommen von über 30.000 Zügen pro Jahr (vgl. § 47b BImSchG).

Welche Maßnahmen in den Plänen festgelegt werden, ist in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt. Das Gesetz verlangt, dass dabei unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen insbesondere auch auf die Prioritäten eingegangen werden sollte, die sich gegebenenfalls aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben (Hansmann in: Landmann/Rohmer 2011: BImSchG § 47d Rn. 13). Hinsichtlich der Mindestinhalte verweist das deutsche Recht auf Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie. Danach müssen Aktionspläne unter anderem Angaben und Unterlagen enthalten zu den Lärmquellen (Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen), zu den geltenden Grenzwerten, zur geschätzten Anzahl von Personen, die Lärm ausgesetzt sind, zur Art der Probleme und verbesserungsbedürftigen Situationen sowie zu den Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben.

Beispielhaft sind im Anhang V der Umgebungslärmrichtlinie Maßnahmen in allgemeiner Art aufgeführt, die in den Aktionsplänen festgelegt werden können. Hierzu zählen die Verkehrsplanung, die Raumordnung, auf die Geräuschquelle ausgerichtete technische Maßnahmen, die Wahl von Quellen mit geringerer Lärmentwicklung, die Verringerung der Schallübertragung sowie ordnungsrechtliche oder wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize. Die Lärminderung kann aber auch darüber hinaus jedes denkbare und rechtlich zulässige Mittel nutzen, sofern hierdurch eine Lärmreduzierung erreichbar ist (Jarass 2012: § 47d Rn. 6). In Bezug auf den Straßenverkehr können vor allem Maßnahmen geeignet sein, die zu einer Reduzierung des Verkehrsaufkommens oder zu einer lärmreduzierenden Beeinflussung der Abwicklung des Verkehrs (Geschwindigkeitsbeschränkungen, lärmmindernder Straßenbelag, Reduzierung der Beschleunigungssituationen) bei-

tragen. Aber auch aktive oder passive Schallschutzmaßnahmen wie die Errichtung von Schallschutzwänden oder der Einbau von Schallschutzfenstern können hier in Betracht kommen. Bewährt hat sich eine gesamtstädtische Betrachtung unter Verzahnung der Lärminderungsplanung mit der Verkehrsentwicklungsplanung und der Bauleit- bzw. Stadtentwicklungsplanung sowie mit der Luftreinhalteplanung (MUGV: Umgebungslärm [Internetquelle]).

Die in Aktionsplänen festgelegten Maßnahmen sind durch die jeweils zuständigen Träger in der öffentlichen Verwaltung umzusetzen. Das bedeutet, dass die tatsächliche, rechtliche und finanzielle Umsetzbarkeit bei der Festlegung der Lärminderungsmaßnahmen im Aktionsplan geprüft werden muss. Vor allem wird die Finanzierung der festgelegten Maßnahmen häufig ein zentrales Umsetzungshindernis darstellen. Die Maßnahmen sind in jedem Fall budgetrelevant für die jeweils zuständigen Aufgabenträger, also auch für die Kommunen.

Keine strikte Bindung entfalten die Aktionspläne gegenüber der Bauleitplanung und anderen planungsrechtliche Festlegungen. Hier gilt lediglich eine Berücksichtigungspflicht (Jarass 2012: § 47d, Rn. 13 und § 47, Rn. 45 f.).

Potenziale

Die Lärminderungsplanung zielt auf den Abbau lärmbedingter Beeinträchtigungen im Wohnumfeld und insbesondere solcher Beeinträchtigungen, die sich nachteilig auf die Gesundheit der Bewohnerschaft eines Quartiers auswirken. Sie ist damit ein zentrales Instrument zur Verbesserung der Umweltsituation in lärmbelasteten Gebieten und damit grundsätzlich geeignet, einen wichtigen Beitrag zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit zu leisten.

Defizite

Eine Differenzierung nach sozialen Indikatoren ist bei der Lärminderungsplanung allerdings nicht vorgesehen. Nach den gesetzlichen Vorgaben knüpft die Lärminderungsplanung am Grad der Beeinträchtigung und an der Anzahl der beeinträchtigten Personen an. Soweit sich soziale und lärmbezogene Problemlagen räumlich überlagern, führt die Lärminderungsplanung zwangsläufig zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit. Bei gleicher Lärmbeeinträchtigung in mehreren Gebieten ergeben sich aus den Unterschieden in der Sozialstruktur nach den Kriterien der Lärminderungsplanung allerdings keine Prioritäten. Allein die Anzahl der vom Lärm Betroffenen spielt hier eine Rolle, so dass Wohngebiete mit hohen Dichten in der Regel vorrangig mit geeigneten Lärminderungsmaßnahmen versorgt werden sollten. Strikte Vorgaben, welche der Maßnahmen zur Lärminderung vorrangig umzusetzen sind, gibt es nicht. Den Planungsträgern ist insoweit ein Ermessensspielraum eingeräumt. Es ist daher nicht ausgeschlossen, dass auch soziale Erwägungen eine Rolle spielen können.

Die Umgebungslärmrichtlinie der EU hat für Deutschland u.a. insoweit eine Veränderung gebracht, als abweichend von der vorher geltenden Regelung das Instrumentarium zur Lärminderungsplanung nur für Ballungsräume sowie für Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken greift. Bis zum Sommer 2005 verpflichtete der § 47a BImSchG alle Gemeinden, Lärminderungspläne aufzustellen. Zwar werden weiter die Bereiche erfasst, die mit hoher Wahrscheinlichkeit erwarten lassen, dass es zu erheblichen Belastungssituationen durch Lärm kommt. Nicht ausgeschlossen ist dabei aber, dass auch in Städten und Gemeinden außerhalb der Ballungsräume und außerhalb der Einwirkungsbereiche von Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken erhebliche Belastungen an Umgebungslärm vorkommen können. Dieses Defizit beim Anwendungsbereich dürfte allerdings eher als gering einzustufen sein.

So waren etwa im Bundesland Brandenburg, in dem keine Ballungsräume liegen, bereits in der ersten Stufe 166 Städte und Gemeinden von lärmkartierungspflichtigen Straßenabschnitten (Einwirkungsbereich einer Bundesautobahn oder Ortsdurchfahrten und innerörtliche Straßen mit relevantem Verkehrsaufkommen) betroffen, in 140 Fällen davon auch Gebäude, die dem Aufenthalt von Menschen dienen (MUGV: Umgebungslärm [Internetquelle]).

Die Lärminderungsplanung konzentriert sich auf den Umgebungslärm, nach der gesetzlichen Definition solcher Lärm, der von Verkehrsmitteln, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie Geländen für industrielle Tätigkeiten ausgeht. Die Regelungen zur Lärminderungsplanung gelten nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht „für Lärm, der von der davon betroffenen Person selbst oder durch Tätigkeiten innerhalb von Wohnungen verursacht wird, für Nachbarschaftslärm, Lärm am Arbeitsplatz, in Verkehrsmitteln oder Lärm, der auf militärische Tätigkeiten in militärischen Gebieten zurückzuführen ist“ (§ 47 Satz 2 BImSchG). Auch hierin kann eine gewisse Beschränkung der Wirksamkeit des Instrumentes in Bezug auf eben solche nicht erfassten Lärmquellen gesehen werden. Umgekehrt dürfte die Einbeziehung verhaltensabhängiger Lärmverursachungen (z.B. Baulärm, Freizeitlärm) effektiver im Bereich ordnungsrechtlicher Maßnahmen zu regulieren sein als durch Planung.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Die Lärminderungsplanung kann als Grundlage für die Verbesserung der Lärm verursachten Belastungssituationen genutzt werden. Voraussetzung ist allerdings, dass die für notwendig erachteten Maßnahmen des Lärmschutzes auch umgesetzt werden. Die Finanzierung kann sich dabei als entscheidendes Hindernis darstellen. Notwendig ist damit eine angemessene Finanzausstattung für entsprechende Maßnahmen. In Anbetracht der ohnehin schon vielerorts bestehenden Schwierigkeiten der kommunalen Haushalte dürften viele Städte und Gemeinden finanziell überfordert sein, in größerem Maße Aufwendungen für die Verminderung von Lärmbelastungen vorzunehmen. Es bedarf daher entsprechender Förderprogramme, die Anreize setzen können, sinnvolle Maßnahmen umzusetzen und hierfür ergänzend auch eigene kommunale Haushaltsmittel als Eigenanteil aufzubringen.

Wie bereits angesprochen ist eine gesamtstädtische und integrierte Betrachtung sinnvoll, wobei die Lärminderungsplanung mit der Verkehrsentwicklungsplanung, der Bauleit- bzw. Stadtentwicklungsplanung sowie mit der Luftreinhalteplanung verzahnt wird. So können die Erfordernisse der Lärminderung an die Lenkung von Verkehrsströmen in Bezug auf verkehrsrechtliche Maßnahmen (z.B. Tempobeschränkungen, Durchfahrverbote) oder in Bezug auf den Umbau von Straßen (z.B. Verkehrsberuhigung, weniger Lärm auslösende Straßenbeläge etc.) nur dann effektiv aufgegriffen werden, wenn eine solche Verzahnung stattfindet. Da Lärmschutz und Luftreinhaltung häufig auf den Straßenverkehr als zentralen Verursacher ausgerichtet sind, ergeben sich hier notwendigerweise ebenfalls gravierende Schnittmengen und Potenziale für Synergien. Lärminderungs- und Luftreinhalteplanung sollten daher eng koordiniert und auf einander bezogen werden (Engel 2011: 1196).

Die Umweltprüfung bei der Aufstellung von Bauleitplänen oder Fachplänen und die UVP für bestimmte Vorhaben nach Maßgabe des UVP-Gesetzes und der einschlägigen Fachgesetze erfassen und bewerten den Zustand der Umwelt, wozu insbesondere auch der anzutreffende Umgebungslärm gehört. Zudem werden mit diesen Instrumenten auch die voraussichtlichen Auswirkungen auf die Umwelt und den Menschen erfasst und bewertet. Die Ergebnisse einer Umweltprüfung oder einer UVP können damit für eine effektive Lärminderungsplanung genutzt werden, genauso wie die Lärminderungsplanung der Umweltprüfung oder UVP zugrunde gelegt werden kann (hierzu Scheidler 2005).

Schließlich kann die Lärminderungsplanung auch Auswirkungen auf den Gegenstand der Freiraum- und Landschaftsplanung haben. So kann die Nutzbarkeit öffentlicher Parks oder öffentlicher Plätze durch Maßnahmen des Lärmschutzes erhöht werden.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf wird vor allem in Hinblick auf eine ausreichende Finanzausstattung für die Umsetzung der Aktionspläne gesehen. Ohne eine solche finanzielle Unterstützung z.B. über Förderprogramme sind die Erfolgsaussichten der Lärminderungsplanung entscheidend geschmälert.

2.11 Landschaftsplanung

Landschaftsplanung hat den Naturschutz und die Landschaftspflege zum Gegenstand. Neben den im Naturschutzrecht gesetzlich verankerten Instrumenten der Landschaftsplanung gehören im weiteren Sinne zur Landschaftsplanung auch informelle Planungen wie etwa Freiraumentwicklungskonzepte, Konzepte für die Erholung in Natur und Landschaft und insbesondere im Siedlungsbereich, Konzepte zur Entsiegelung oder zur Begrünung von Höfen. Auf diese informellen Planungsinstrumente wird gesondert eingegangen (vgl. Kapitel 3.3).

Funktion

Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, die Ziele der Naturschutzes und der Landschaftspflege für den jeweiligen Planungsraum zu konkretisieren. Die Grundlagen hierzu sind im Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) geregelt. Ergänzende Vorschriften finden sich in den Landesnaturschutzgesetzen.

Das BNatSchG formuliert unter der Überschrift „Ziele des Naturschutzes und der Landschaftspflege“ einen allgemeinen Grundsatz und verschiedene Ziele, die für die Frage der Umweltgerechtigkeit von Bedeutung sein können. Natur und Landschaft sind nach dem allgemeinen Grundsatz u.a. als Grundlage für Leben und Gesundheit des Menschen auch in Verantwortung für die künftigen Generationen im besiedelten und unbesiedelten Bereich zu schützen. Neben anderen Aspekten geht es dabei auch um die Vielfalt, Eigenart und Schönheit sowie den Erholungswert von Natur und Landschaft. Der Schutz umfasst auch die Pflege, die Entwicklung und, soweit erforderlich, die Wiederherstellung von Natur und Landschaft (§ 1 Abs. 1 BNatSchG). In Bezug auf den Erholungswert von Natur und Landschaft wird hervorgehoben, dass zum Zweck der Erholung in der freien Landschaft nach ihrer Beschaffenheit und Lage geeignete Flächen vor allem im besiedelten und siedlungsnahen Bereich zu schützen und zugänglich zu machen sind (§ 1 Abs. 4 BNatSchG). 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 vorgenannten Ziele stellen zwar nur eine Teilmenge derjenigen Ziele dar, die im Wege der Landschaftsplanung zu konkretisieren sind. Sie beziehen sich allerdings auf Aspekte, die für die Qualität der Erholungsmöglichkeiten der Menschen und damit für die Umweltbedingungen der jeweiligen Wohnquartiere eine erhebliche Bedeutung haben können. In den Landschaftsplänen

sind die Erfordernisse und Maßnahmen zur Verwirklichung dieser Ziele aufzuzeigen. Sie 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. Soweit den Inhalten der Landschaftsplanung in den Entscheidungen nicht Rechnung getragen werden kann, ist dies zu begründen. Aus diesem Grund ist Rücksicht auf die Verwertbarkeit der Darstellungen der Landschaftsplanung für die Raumordnungspläne und Bauleitpläne zu nehmen (vgl. § 9 Abs. 3 Nr. 4 Buchstabe g BNatSchG).

Analog zu den Planungsebenen der räumlichen Gesamtplanung gliedert sich die Landschaftsplanung in mehrere Planungsebenen. Mit der Ebene der regionalen Raumordnungsplanung korrespondiert das Instrument des Landschaftsrahmenplans. Auf der örtlichen Ebene werden auf der Grundlage der Landschaftsrahmenpläne analog zum Flächennutzungsplan ein Landschaftsplan für das gesamte Gemeindegebiet sowie Grünordnungspläne für Teile eines Gemeindegebiets korrespondierend zu Bebauungsplänen aufgestellt. Der Grad an Konkretisierung nimmt dabei entsprechend den Planungsebenen vom großräumigen Landschaftsrahmenplan zum ins Detail gehenden Grünordnungsplan zu.

Die Planwerke der Landschaftsplanung sollen insbesondere auch Angaben zur Erhaltung und Entwicklung des Erholungswertes von Natur und Landschaft sowie zur Erhaltung und Entwicklung von Freiräumen im besiedelten und unbesiedelten Bereich enthalten (§ 9 Abs. 3 Nr. 4 Buchstaben f und g BNatSchG). Landschaftspläne sind aufzustellen, sobald und soweit dies im Hinblick auf Erfordernisse und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege erforderlich ist, insbesondere weil wesentliche Veränderungen von Natur und Landschaft im Planungsraum eingetreten, vorgesehen oder zu erwarten sind (§ 11 Abs. 2 BNatSchG). Die in Landschafts- und Grünordnungsplänen festgelegten Ziele und Maßnahmen können als Darstellungen oder Festsetzungen nach den §§ 5 und 9 des Baugesetzbuches in Bauleitpläne aufgenommen werden (§ 11 Abs. 2 BNatSchG). In einigen Bundesländern werden Landschafts- und Grünordnungspläne als integrierter Teil von Flächennutzungs- und Bebauungsplänen aufgestellt (z.B. in Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz und im Saarland). In anderen Bundesländern entfalten Grünordnungspläne bindende Wirkung. So werden Grünordnungspläne etwa in Berlin als Rechtsverordnungen aufgestellt und sind auch gegenüber der Allgemeinheit und den betroffenen Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern bindend.

Potenziale

Der skizzierten Zielsetzung der Landschaftsplanung entsprechend ist ihr Potenzial in Bezug auf Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen als hoch einzuschätzen. Zu den originären Zielen der Landschaftsplanung 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 festzulegen. Die Landschaftsplanung bildet damit die programmatische Grundlage für eine Verbesserung des Umfangs und der Qualität der Freiräume im Wohnumfeld, insbesondere auch im Hinblick auf ihre Erholungsfunktion. Der Planungsprozess macht es möglich, bestehende Defizite zu ermitteln und zu analysieren und auf dieser Basis geeignete Entwicklungsziele und Maßnahmen zu formulieren. So findet sich etwa im Landschaftsprogramm Berlin der Programmplan „Erholung und Freiraumnutzung“. Als Schwerpunkte der strategischen Planung für die Erholung und Freiraumnutzung werden darin u.a. die Verbesserung der Freiraumversorgung und -qualität in den Wohngebieten der Stadt sowie die Entwicklung und Qualifizierung eines attraktiven Grünverbindungsnetzes zur Anbindung der dicht bebauten Innenstadt an den Außenraum und zur Verknüpfung der Grünflächen untereinander festgelegt. Auch die Zugänglichkeit der Gewässer und Nutzbarkeit der Gewässerränder sollen verbessert werden.

Das Beispiel macht deutlich, dass der Erholungsvorsorge in den Innenstadtbezirken im Rahmen der Landschaftsplanung eine sehr wichtige Bedeutung zukommen kann, um eine Unterversorgung im Hinblick auf Erholungsflächen und -möglichkeiten im direkten Wohnumfeld zu beheben. Mittels einer Analyse der Versorgung der Wohnquartiere mit wohnungsnahen Grünflächen, unter Einbindung sozialräumlicher und demographischer Daten, können Dringlichkeitsstufen für die Verbesserung des Versorgungsniveaus abgeleitet und auf diese Weise räumliche und funktionale Schwerpunkte für Ziele und Maßnahmen festgelegt werden (Landschaftsprogramm Berlin).

Landschaftspläne liefern wichtige Grundlagen für die Aufstellung von Bauleitplänen. So kann im Flächennutzungsplan z.B. dafür Sorge getragen werden, dass Korridore für die Erschließung von Naherholungsgebieten und zur Sicherung der Frischluftversorgung der Innenstädte offen gehalten werden. Bei der Aufstellung von Bebauungsplänen können z.B. Ziele der Landschaftsplanung in Bezug auf den Erhalt oder das Anpflanzen von Bäumen und die Funktion von Grünflächen aufgegriffen und verbindlich festgesetzt werden. Im Siedlungsbestand können Landschaftspläne eine wichtige Grundlage bei städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen und Stadtumbaumaßnahmen liefern. So können im Rahmen solcher Maßnahmen festgestellte Defizite bei der Ausstattung mit Freiräumen für die wohnungsnaher Versorgung durch geeignete Ordnungsmaßnahmen behoben oder gelindert werden (z.B. Schaffung von Gemeinschaftsgärten in Hofbereichen, Nutzung von Baulücken für Spielplätze oder Grünflächen; Aufwertung des Straßenraums für eine multifunktionale Nutzung als Spielstraße).

Landschaftspläne bilden zudem die Grundlage für die Investitionsplanung der für die Pflege und Entwicklung von Grünflächen zuständigen Stellen in den Gemeinden. Sie können daneben auch Anlass geben, zur Verbesserung der Qualität der Freiräume im Wohnumfeld und von deren Erholungsfunktion Informations- und Beratungsangebote oder auch kommunale Förderprogramme (z.B. zur Entsiegelung und Begrünung von Höfen) anzubieten.

Eine weitergehende Wirkung können Grünordnungspläne in denjenigen Bundesländern entfalten, in denen diese Pläne als Rechtsverordnung oder kommunale Satzung aufgestellt werden (z.B. in Bremen, Hessen und Nordrhein-Westfalen). In diesen Ländern sind Grünordnungspläne grundsätzlich verbindlich auch gegenüber privaten Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern. Dies wurde in Berlin zur Behebung von Begrünungsdefiziten auf privaten Grundstücken genutzt. Für eine Reihe von hochverdichteten Quartieren wurde in Landschaftsplänen ein sogenannter Biotopflächenfaktor (BFF) festgesetzt. Ähnlich den städtebaulichen Kennwerten in der Bauleitplanung wie Grundflächenzahl (GRZ) und Geschossflächenzahl (GFZ), die das Maß der baulichen Nutzung regeln, benennt der BFF den Flächenanteil eines Grundstückes, der als Pflanzenstandort dient bzw. sonstige Funktionen für den Naturhaushalt übernimmt. Ziel ist u.a. die Verbesserung des Wohnumfeldes sowie die Sicherung und Verbesserung des Kleinklimas und der Lufthygiene. Angesprochen sind damit gesundheitsrelevante Umweltbedingungen. Der BFF bezieht sich auf die Nutzungsformen Wohnen, Gewerbe und Infrastruktur und formuliert ökologische Mindeststandards für bauliche Änderungen und Neubebauung, wobei für deren Einhaltung ein Gestaltungsspielraum verbleibt. Dabei können sämtliche Begrünungspotenziale wie Höfe, Dächer, Mauern und Brandwände einbezogen werden. Die Festlegung des grundstücksbezogenen BFF bei Bauvorhaben hat sich nach Einschätzung der zuständigen Senatsverwaltung in Berlin bewährt (SenStadtUm: Grüne Innenstadt – BFF – Biotopflächenfaktor [Internetquelle]).

Defizite

Landschaftspläne entwickeln in der Regel gegenüber anderen Planungen keine Bindungswirkung. Sie sind bei diesen Planungen lediglich zu berücksichtigen. Abweichungen von den Festlegungen der Landschaftspläne sind zu begründen. Hieraus erwächst eine relative Schwäche der Landschaftsplanung, die allerdings der Komplexität des Systems der raumbezogenen Planungen ge-

schuldet ist. 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. je nach Planungsebene in der Raumordnungsplanung oder in der Bauleitplanung, erfolgen.

Soweit Aufwertungsmaßnahmen in Bezug auf vorhandene öffentliche Grünflächen oder andere öffentliche Freiflächen in Landschaftsplänen festgelegt werden, bedarf deren Realisierung keines zusätzlichen hoheitlichen Aktes. Solche Maßnahmen sind allerdings budgetrelevant. Ihre Umsetzung scheitert deshalb häufig an der unzureichenden Finanzausstattung der entsprechenden Bereiche in den kommunalen Verwaltungen. Dies gilt z.B. für Maßnahmen zur Verbesserung der Aufenthaltsqualität in öffentlichen Grünanlagen, für die Schaffung von Spielplätzen oder deren bessere Ausstattung oder für eine optische Aufwertung von Straßen und Plätzen durch Anpflanzungen.

Soweit Aufwertungsmaßnahmen sich auf private Grundstücksflächen beziehen, fehlt es in der Regel an eigenständigen Eingriffsbefugnissen des Naturschutzrechtes. Die Landschaftsplanung ist insoweit darauf angewiesen, dass ihre Ziele und Maßnahmen in Bebauungsplänen aufgegriffen und zu deren Umsetzung geeignete Festsetzungen im Bebauungsplan getroffen werden. Auch die Bebauungsplanung stößt hier häufig an die Grenzen des Bestandsschutzes (vgl. Stür 2000: 134 Rn. 455).

Nicht Aufgabe der Landschaftsplanung ist es, zwischen unterschiedlichen sozialen Lagen der Bevölkerung in Teilräumen zu differenzieren. Der Grad der Ausstattung der Quartiere mit Flächen für Freizeit und Erholung korreliert für sich genommen nicht zuverlässig mit der Häufigkeit sozialer Probleme und der sozialen Lage in Quartieren. Deutlich wird dies etwa an den Großsiedlungen, die typischerweise über eine überdurchschnittliche Ausstattung mit öffentlichen oder halböffentlichen Grünflächen, Spielplätzen, Bolzplätzen und Ähnlichem verfügen, zugleich aber nicht selten eine Häufung sozialer Probleme aufweisen. Gleichwohl ist die Landschaftsplanung unter dem Gesichtspunkt „Gestaltung von Angeboten für Freizeit und Erholung“ in der Lage, Defizite zu erkennen und in der notwendigen planerischen Abwägung auch den sich aus der sozialen Lage ableitbaren besonderen Bedarf einzubeziehen.

Ergänzende Instrumente, Synergien mit anderen Instrumenten

Synergien bestehen vor allem in Bezug auf die Bauleitplanung und die Umweltprüfung. Die Landschaftsplanung soll die Belange des Naturschutzes und der Landschaftspflege einschließlich des Aspektes Freizeit und Erholung fachlich aufbereiten, bewerten und Konzepte zu Zielen und Maßnahmen entwickeln, die der Umweltprüfung und den anderen Planungen, insbesondere der Bauleitplanung, zugrunde gelegt werden sollen.

Umgekehrt setzt die Landschaftsplanung auf der Bauleitplanung auf, die den rechtlichen Rahmen für die Bodennutzung vorgibt. Sie bedient sich zudem der Bauleitplanung, wenn es darum geht, Ziele und Maßnahmen des Naturschutzes und der Landschaftspflege rechtlich abzusichern und umzusetzen.

Synergien gibt es daneben zu informellen Planungsinstrumenten. Zu nennen sind vor allem Konzepte für den Bereich Freiraum und Erholung für die Gesamtstadt oder auch für Teilräume. Dies können z.B. Fuß- und Radwegekonzepte, Konzepte für die Errichtung und Ausstattung von Spielplätzen und ähnliche Konzepte für Teilaspekte von Natur und Landschaft sein (vgl. Kapitel 2.4)

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Der potenziell bestehende Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf wird aus dem Vergleich der landesrechtlichen unterschiedlichen Ausgestaltung des Instrumentes deutlich. Anzusprechen ist hier vor allem der in Berlin verfolgte Ansatz, in Gebieten mit einem Defizit an Grün einen Biotopflächenfaktor (BFF) verbindlich festzusetzen. Diese Möglichkeit gibt es in anderen Bundesländern bislang nicht, wäre dort aber eine sinnvolle Ergänzung des bestehenden Instrumentariums, zumal sich die Möglichkeiten, entsprechende Vorgaben in Bebauungsplänen zu treffen, als schwierig und außerordentlich aufwändig erweisen.

2.12 Eingriffsregelung

Funktion

Die Realisierung von Infrastrukturvorhaben, aber auch die Errichtung neuer Baugebiete führen regelmäßig zu einer erheblichen Beeinträchtigung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes und daneben häufig auch des Landschaftsbildes. Das Bundesnaturschutzgesetz (BNatSchG) spricht insoweit von Eingriffen in Natur und Landschaft (§ 14 BNatSchG). Soweit Eingriffe in Natur und Landschaft vorliegen, lösen diese verschiedene Verursacherpflichten aus. Neben der vorrangigen Verpflichtung, vermeidbare Beeinträchtigungen zu unterlassen, ist die Verpflichtung, die Beeinträchtigungen durch Ausgleichsmaßnahmen oder durch Ersatzmaßnahmen zu kompensieren, von großer praktischer Bedeutung.

Grundsätzlich gelten diese Pflichten für sämtliche Eingriffe. Die erforderlichen Anordnungen sind im jeweiligen Genehmigungs- bzw. Zulassungsverfahren zu treffen. Für Eingriffe, die im Geltungsbereich von Bebauungsplänen erfolgen, sind Kompensationsmaßnahmen allerdings nur nach Maßgabe der Festsetzungen im Bebauungsplan vorzunehmen. Bei der Aufstellung der Bebauungspläne sind daher sowohl die Vermeidung als auch der Ausgleich (einschließlich von Ersatzmaßnahmen) zu berücksichtigen. Der Ausgleich wird durch geeignete Festsetzungen als Flächen oder Maßnahmen zum Ausgleich festgelegt. Anstelle dessen können auch vertragliche Vereinbarungen nach § 11 BauGB getroffen werden. Möglich ist auch, dass sonstige geeignete Maßnahmen zum Ausgleich auf von der Gemeinde bereitgestellten Flächen erfolgen (§ 1a Abs. 3 BauGB).

Der Verursacher oder dessen Rechtsnachfolger hat die Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen in dem jeweils erforderlichen Zeitraum zu unterhalten und rechtlich zu sichern. Soweit nicht vermeidbare und nicht ausgleichbare Eingriffe zugelassen werden, hat der Verursacher ein Ersatzgeld zu zahlen, dessen Höhe sich nach den durchschnittlichen Kosten der nicht durchführbaren Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen einschließlich der erforderlichen durchschnittlichen Kosten für deren Planung und Unterhaltung sowie die Flächenbereitstellung unter Einbeziehung der Personal- und sonstigen Verwaltungskosten bemisst (§ 15 Abs. 5 BNatSchG).

Maßnahmen, die der Aufwertung der Leistungsfähigkeit des Naturhaushaltes oder des Landschaftsbildes dienen, können auch unabhängig von konkreten Eingriffen und im Vorgriff auf diese durchgeführt werden. Eine solche „Bevorratung von vorgezogenen Ausgleichs- und Ersatzmaßnahmen“ mittels Ökokonten und Flächenpools ist grundsätzlich unter den in § 16 BNatSchG aufgeführten Voraussetzungen möglich. Auch im Rahmen der Bauleitplanung können vorgezogene Ausgleichsmaßnahmen durchgeführt und später zugeordnet werden. Eingriff und Ausgleich müssen im gleichen Naturraum liegen.

Potenziale

In der kommunalen Praxis, aber auch durch viele Träger von Infrastrukturmaßnahmen wird die sich aus der Eingriffsregelung ergebende Kompensationsverpflichtung genutzt, um landschaftspflegerische Ziele umzusetzen. Um dies zu erreichen, ist es zweckmäßig, unabhängig von den konkreten Kompensationserfordernissen Maßnahmenbündel zu ergreifen (Flächen- und Maßnahmenpools). In der Regel wird dann auch eine zeitlich vom Eingriff entkoppelte vorlaufende Durchführung der entsprechenden Maßnahmen erfolgen; die Zuordnung zu den Eingriffen erfolgt dann jeweils später entsprechend dem jeweiligen Kompensationserfordernis (Ökokonto).

Solche Flächen- und Maßnahmenpools und Ökokonten für Zwecke der Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft müssen nicht zwangsläufig die freie Landschaft betreffen. Sie können ebenso landschaftspflegerische Ziele im Siedlungsbestand zum Gegenstand haben. Hierzu können etwa die Schaffung einer neuen öffentlichen oder privaten Grünfläche, die Freilegung eines Gewässers, die Begrünung von Freiflächen oder andere Maßnahmen gehören, die zur Verbesserung der Qualität und Nutzbarkeit von wohnungsnahen Angeboten zur Erholung führen.

Für die Kommunen eröffnet sich eine Finanzierungsbasis für entsprechende freiraumbezogene Aufwertungsmaßnahmen, die auch im Kontext der Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit genutzt werden kann.

Defizite

Gemäß § 13a Abs. 2 Nr. 4 BauGB entfällt die Ausgleichsverpflichtung bei Eingriffen in Natur und Landschaft, soweit es sich um Bebauungspläne der Innenentwicklung mit weniger als 20.000 qm festgesetzter Grundfläche handelt und diese im beschleunigten Verfahren durchgeführt werden. Mit dieser 2007 eingeführten Privilegierung soll ein Anreiz für die Innenentwicklung als Alternative zur Flächenbeanspruchung in der Landschaft geschaffen werden. Die Gemeinden sind zwar nicht gezwungen, bei entsprechender Lage eines Plangebietes das beschleunigte Verfahren nach § 13a BauGB zu wählen. Es liegt jedoch auf der Hand, dass diese Möglichkeit in den meisten Fällen genutzt wird. Die skizzierten Potenziale für Aufwertungsmaßnahmen im Siedlungsbestand im Wege der Nutzung von Kompensationspflichten bleiben also gerade bei Bebauungsplänen im Siedlungsbestand häufig ungenutzt.

Gleichwohl haben die Gemeinde auch im beschleunigten Verfahren zu gewährleisten, dass gesunde Wohn- und Arbeitsverhältnisse gewahrt bleiben und dabei insbesondere auch die Qualität der Möglichkeiten zur wohnartnahen Erholung zu berücksichtigen. Bauleitplanung im Siedlungsbestand kann deshalb nicht rücksichtslos im Verhältnis zur den Erfordernissen der Umweltgerechtigkeit erfolgen. Die der Gemeinde bei der Bauleitplanung eingeräumten Gestaltungsspielräume eröffnen damit einerseits die Chance, auch ohne die Ausgleichsmaßnahmen nach der Eingriffsregelung eine hohe Qualität der Grün- und Freiflächenqualität sicherzustellen. Andererseits besteht aber auch die Gefahr, dass die entsprechenden planerischen Ziele nicht mit dem aus Sicht der Umweltgerechtigkeit gebotenen Maß verfolgt werden. Es kommt daher auf das Gewicht dieser Ziele im kommunalpolitischen Raum an. Wie an anderer Stelle schon herausgestellt ist es jedoch nicht Aufgabe der Bauleitplanung, die politischen Entscheider in der Gemeinde von der Richtigkeit des Ziels zu überzeugen.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Die Regelung zur Kompensation von Eingriffen in Natur und Landschaft stellt ein wichtiges Element einer umweltschonenden Realisierung von Infrastrukturvorhaben und von Bauleitplänen dar.

Sie korrespondiert demgemäß mit den jeweils einschlägigen Planungs- und Zulassungsverfahren. Wichtige Grundlagen für die Anwendung der Eingriffsregelungen ergeben sich aus der Landschaftsplanung.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Zu erwägen ist, ob die als Defizit angesprochene Freistellung von der Ausgleichsverpflichtung bei Bebauungsplänen, die im beschleunigten Verfahren nach § 13a BauGB aufgestellt werden, abgeschafft werden sollte. Hierbei handelt es sich um einen umweltinternen Interessenkonflikt. Dabei ist zu berücksichtigen, dass die Freistellung von der Ausgleichsverpflichtung keine unmittelbare Auswirkung auf die Qualität und Nutzbarkeit der Grün- und Freiflächen am Standort hat, diese vielmehr vom Planungskonzept abhängt. Es geht also allein um die Erschließung der sich aus der den Verursacher treffenden Ausgleichsverpflichtung zur Finanzierung von Maßnahmen, die der Aufwertung in dieser Hinsicht defizitärer Gebiete dienen. Sinnvoller dürfte es daher sein, nach direkten Wegen zur Finanzierung entsprechender Maßnahmen zu suchen.

2.13 Bodenschutzrecht

Funktion

Verunreinigungen des Bodens können zu Gefährdungen der Gesundheit der in dem betroffenen Gebiet lebenden Menschen und zu Beeinträchtigungen des Naturhaushalts, insbesondere des Grundwassers, führen. Sie stellen damit potenziell gesundheitsrelevante Umweltbelastungen in einem Gebiet dar, welche in Planungsverfahren, wie z.B. in der Bauleitplanung, zu berücksichtigen sind und sind für die Beurteilung der Umweltgerechtigkeit von Bedeutung. Die Rechtsgrundlagen finden sich im Wesentlichen im Bundesbodenschutzgesetz (BBodSchG) und in der Bundesbodenschutzverordnung (BBodSchV). Ergänzende Vorschriften insbesondere zur Zuständigkeit und zur Führung von Altlastenkatastern finden sich in verschiedenen Landesgesetzen. Kennzeichnungspflichten ergeben sich für die Bauleitplanung (§ 9 Abs. 5 Nr. 3 sowie § 5 Abs. 3 Nr. 3 BauGB).

Bei Vorliegen einer Gefahrensituation besteht eine gesetzliche Pflicht, durch Maßnahmen zur Dekontamination oder durch andere Sicherungsmaßnahmen die Gefährdung abzuwenden (§ 3 Abs. 3 BBodSchG). Die Bewertung erfolgt auf der Grundlage der BBodSchV, die zwischen Prüf-, Maßnahme- und Vorsorgewerten sowie verschiedenen Wirkungspfaden unterscheidet. In Bezug auf die Umweltgerechtigkeit ist vor allem der Wirkungspfad Boden-Mensch von Bedeutung. Hier gelten je nach Nutzungsart (Kinderspielfläche/Wohngebiet/Park- und Freizeitanlage/Industrie- und Gewerbegrundstück) unterschiedliche Prüf- und Maßnahmenwerte. Maßstab für die Schutzbedürftigkeit ist die planungsrechtlich zulässige Nutzung, hilfsweise die tatsächliche Prägung des Gebiets unter Berücksichtigung der absehbaren Entwicklung (§ 4 Abs. 4 BBodSchG). Zudem kommt dem Wirkungspfad Boden-Pflanze Bedeutung zu, der bei Nutzgärten und Kleingartenanlagen zu beachten ist. Für „Wohngärten“ (Nutzung sowohl als Nutzgarten als auch zum Kinderspiel) gilt ein gesonderter Prüfwert, der auch den Wirkungspfad Boden-Mensch mit einschließt.

Soweit Anhaltspunkte für schädliche Bodenveränderungen oder Altlasten vorliegen, soll die Bodenschutzbehörde geeignete Maßnahmen zur Ermittlung des Sachverhalts ergreifen (§ 9 BBodSchG). Zu berücksichtigen sind dabei insbesondere Art und Konzentration der Schadstoffe, die Möglichkeit ihrer Ausbreitung in die Umwelt und ihrer Aufnahme durch Menschen, Tiere und Pflanzen sowie die Nutzung des Grundstücks. Bei Vorliegen eines hinreichenden Verdachts einer schädlichen Bodenveränderung oder einer Altlast aufgrund von konkreten Anhaltspunkten kann die Behörde dem Grundstückseigentümer bzw. der -eigentümerin oder dem Verursacher bzw. der

Verursacherin die Sachverhaltsermittlung aufgeben. Unter bestimmten Voraussetzungen sollen, soweit es sich um eine Altlast handelt, Untersuchungen zur Entscheidung über Art und Umfang der erforderlichen Maßnahmen (Sanierungsuntersuchungen) sowie die Vorlage eines Sanierungsplans verlangt werden (§ 13 Abs. 1 BBodSchG).

Potenziale

Das Bodenschutzrecht und die sich daraus ableitenden instrumentellen Handlungsoptionen stellen eine weitere Ergänzung der Regelungsmöglichkeiten zur Schaffung besserer Umweltbedingungen und von mehr Umweltgerechtigkeit dar. Insbesondere die Verpflichtung zur Abwendung bestehender Gefährdungen der menschlichen Gesundheit und zur Berücksichtigung der Vorsorgewerte auf den Wirkungspfaden Boden-Mensch und Boden-Pflanzen stellen eine notwendige Ergänzung im vorgenannten Sinne dar.

Defizite

Soziale Belastungsfaktoren sind für die bodenschutzrechtlichen Instrumente ohne Bedeutung. Eine Abgleich mit anderen Umweltbelastungen im Sinne einer Gesamtbilanzierung, wie sie unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit erforderlich ist, findet nicht oder nur im Rahmen einer UVP oder SUP statt.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Das Bodenschutzrecht stellt einen Baustein innerhalb des Systems umweltrechtlicher Planungs- und Ordnungsinstrumente dar. Eine Verklammerung mit anderen Bausteinen findet im Rahmen von Planungs- und Zulassungsverfahren und insbesondere im Rahmen der UVP und der SUP statt.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

In Bezug auf die Ziele der Umweltgerechtigkeit ist bei den Instrumenten des Bodenschutzrechtes kein Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf erkennbar.

3. Informelle Planungsinstrumente

3.1 Stadtentwicklungsplanung

Funktion

„Stadtentwicklungsplanung ist in erster Linie dem *Gemeinwohl* verpflichtet und konkretisiert es auf kommunaler Ebene. Sie hat das Ziel, die Chancengleichheit von verschiedenen Teilräumen sowie von unterschiedlichen Alters- und Sozialgruppen der Stadtgesellschaft zu wahren; ... Mit konsensfähigen Lösungen (oder zumindest mit akzeptablen Kompromissen) kann sie angesichts wachsender sozialer und räumlicher Ungleichgewichte bei Zielkonflikten für einen gerechten Interessenausgleich sorgen und damit zur Wahrung des sozialen Friedens beitragen.“ (DST 2011: 6). So beschreibt der Deutsche Städtetag in seinem Positionspapier „Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement“ Ziele und Funktion der Stadtentwicklungsplanung und verdeutlicht damit, dass eine zukunftsgerechte Stadtentwicklungsplanung integriert ausgerichtet ist und ökonomische, ökologische, soziale und kulturelle Belange der Stadt gleichermaßen in den Blick nimmt und „nach einem fachlich verantwortlichen und politisch tragfähigen Gleichgewicht zwischen diesen Dimensionen“ (ebenda: 7) sucht.

Anders als die Bauleitplanung beschränkt sich integrierte Stadtentwicklungsplanung nicht darauf, die bauliche und sonstige Nutzung der Grundstücke in der Gemeinde vorzubereiten und zu leiten, sondern hat einen stärkeren Umsetzungs- und Projektbezug; so können z.B. Maßnahmen nach Dringlichkeit und Zeithorizonten (kurz-, mittel-, langfristig) geordnet werden. Ein weiterer wesentlicher Unterschied zur Bauleitplanung besteht darin, dass Stadtentwicklungsplanung nicht gesetzlich geregelt ist. Sie stellt demzufolge „keine zusätzliche formelle Planungsebene, sondern ein informelles, ziel- und umsetzungsorientiertes strategisches Steuerungsinstrument“ (ebenda: 8) dar. Stadtentwicklungspläne und -konzepte sind daher weniger regelungs- als vielmehr prozess- und verfahrensorientiert angelegt. Die Pläne und Konzepte verstehen sich nicht als politisch-administrative Planungsaufgabe, sondern als interaktiver und konsensorientierter Austausch- und Abstimmungsprozess zwischen verschiedenen stadtentwicklungspolitisch relevanten Akteuren (Heinz 1998: 242) und als „lernende Systeme“ zwischen top-down-Vorgaben und bottom-up-Vorgaben (Reiß-Schmidt 2002: 13). Sie werden daher häufig unter Einsatz dialogorientierter Verfahren wie Stadtforen, Planungs- und Zukunftswerkstätten, Stadtteilkonferenzen, Runde Tische, thematische Arbeitskreise entwickelt (ARL: Handwörterbuch der Raumordnung, Stadtentwicklungsplanung [Internetquelle]; Franke/Strauss 2010: 254).

Der informelle und offene Charakter des Instrumentes bedingt aber auch, dass es für integrierte Stadtentwicklungsplanung und -konzepte keine eindeutige Definition gibt. Ganz generell lässt sich jedoch sagen, dass es in der Stadtentwicklungsplanung um die „strukturierte Erarbeitung von Leitbildern, Leitlinien und Handlungsprogrammen“ (DST 2011: 7) geht. Dabei kann sie je nach Anlass oder Ziel stadtreional, gesamtstädtisch und/oder teilräumlich ausgerichtet sein und verschiedene Aspekte integrieren (vgl. im Folgenden Franke/Strauss 2010: 256):

- verschiedene räumliche Ebenen (Nachbarschaft/Quartier/Viertel, Stadtteil, Bezirk, Gesamtstadt, Region),
- verschiedene Themen/Handlungsfelder (z.B. Sanierung und Beschäftigung/Qualifizierung),
- verschiedene Bereiche der Verwaltung (z.B. Stadtplanung und Umweltamt),
- verschiedene Planungen/Pläne/Konzepte (z.B. Leitbilder und fachsektorale Entwicklungspläne),
- unterschiedliche Themenbereiche innerhalb von Planungen (z.B. Fußgänger-, Rad- und motorisierter Verkehr),
- verschiedene Finanzierungsmöglichkeiten (z.B. Mittel unterschiedlicher Fachressorts, Fördermittel, private Mittel),

- verschiedene Verwaltungsakteure und andere Akteure (Beteiligung von lokaler Bevölkerung, Gewerbetreibenden, freien Trägern),
- verschiedene Organisationsstrukturen auf der Umsetzungsebene vor Ort (z.B. lokale Quartiermanagements und Sozialraumteams).

Bei aller Vielfalt zeichnen sich dennoch zwei Elemente als zentral für eine integrierte Stadtentwicklungsplanung ab: die Zusammenarbeit unterschiedlicher Ressorts/Ämter und die Einbeziehung verschiedener sektoraler Handlungsfelder.

Bei den Anlässen für die Erstellung von integrierten Stadtentwicklungsplänen und -konzepten lassen sich zwei Bereiche unterscheiden (Franke/Strauss 2010: 258; DST 2011: 8 ff.):

- *endogene Anlässe*, die sich aus örtlichen Problemlagen, politischen Prioritäten, kommunalen Handlungsspielräumen und lokaler Planungskultur ergeben (z.B. sozialer Zusammenhalt und Integration, Stadt als Wohnort, Klimaschutz und -anpassung, stadtverträgliche Mobilitätskultur, Grün in der Stadt),
- *exogene Anlässe* in Form von Förderprogrammen bzw. -richtlinien (u.a. Städtebauförderungsprogramme Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen, Stadtumbau, Soziale Stadt.)

Ein Schwerpunkt in der integrierten Stadtentwicklung ist derzeit die ganzheitliche Entwicklung benachteiligter Stadtquartiere. Dies geschieht insbesondere im Rahmen des 1999 gestarteten Bundesländer-Programms Soziale Stadt, mit dem das Ziel verfolgt wird, kleinräumige städtebauliche, soziale, wirtschaftliche und ökologische Negativentwicklungen aufzuhalten und damit die Lebensbedingungen vor Ort nachhaltig zu verbessern (vgl. Kapitel 2.5 und 6.1).

Potenziale

Die Stadtentwicklungsplanung eröffnet aufgrund ihres informellen, themenoffenen und integrierten Charakters wie kein anderes Planungsinstrument die Möglichkeit, die Bereiche Umwelt, Soziales und Gesundheit sowohl gesamtstädtisch als auch teilträumlich integriert zu betrachten und das Thema Umweltgerechtigkeit im kommunalen Handeln als Leitbild und Leitlinie zu verankern. Die Gewährleistung von Chancengleichheit und der Ausgleich von sozialräumlichen Disparitäten, Lärm-minderung sowie die Verbesserung der Grünversorgung in dicht bebauten Stadtteilen sowie der Erreichbarkeit und der Nutzungs- und Aufenthaltsqualität von Parks und Grünflächen sind ausgewiesene Themenstellungen (DST 2011: 9 f.), die durch die Stadtentwicklungsplanung aufgegriffen und unter Berücksichtigung von sozialräumlicher Konzentration umweltbezogener, sozialer und gesundheitlicher Benachteiligungen teilträumlich bzw. quartiersbezogen konkret bearbeitet werden können. Angeknüpft werden kann dabei vor allem an die vielfältigen Erfahrungen der integrierten Stadt(teil)entwicklung im Kontext der Sozialen Stadt. Insgesamt stellt sich die Stadtentwicklungsplanung damit als ein außerordentlich wichtiges Instrument dar, um auf kommunaler Ebene der ungleichen sozialräumlichen Verteilung von gesundheitlichen Umweltbelastungen und Risiken sowie von Umweltressourcen entgegenzuwirken.

Defizite

Die einerseits das Potenzial der Stadtentwicklungsplanung als informelles Instrument ausmachende Offenheit stellt gleichermaßen eine Schwäche dar. Im Rahmen der Planungshoheit steht es den Kommunen frei, das Instrument der Stadtentwicklungsplanung zu nutzen und die Planung auf Umweltgerechtigkeit auszurichten oder nicht. Voraussetzung zur Erschließung der Potenziale der Stadtentwicklungsplanung ist also eine am Ziel der Umweltgerechtigkeit ausgerichtete politische Willensbildung in den zuständigen Gemeindeorganen (vgl. hierzu auch Kapitel 3.7).

Ein weiteres Defizit besteht darin, dass die Stadtentwicklungsplanung lediglich ein Konzept ist, dessen Umsetzung vor allem von der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen abhängt.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Stadtentwicklungsplanung hat vielfältige Schnittstellen zu allen anderen Planungsinstrumenten, da sie zum einen zwischen den verschiedenen Fachplanungen koordiniert und zum anderen zu ihrer Umsetzung die formellen Instrumente der Bauleitplanung oder der Fachplanungen nutzt.

Wie bei den Defiziten dargestellt, kann die Stadtentwicklungsplanung in Bezug auf das Ziel Umweltgerechtigkeit vor allem dann wirksam werden, wenn ausreichende Finanzmittel zu ihrer Umsetzung zur Verfügung stehen. Wichtig ist es daher, die gesamte Palette der verfügbaren Finanzierungsinstrumente in den Blick zu nehmen: Förderprogramme (insbesondere Städtebauförderung), kommunale Haushaltsmittel, Mittel privater Akteure (u.a. Investoren, Unternehmen, Stiftungen).

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarfe bestehen nicht. Die beschriebenen Potenziale mit Blick auf Umweltgerechtigkeit sollten durch die Stadtentwicklungsplanung konsequent genutzt werden. Hierfür bedarf es jedoch des kommunalpolitischen Willens.

3.2 Verkehrsentwicklungsplanung

Die Verkehrsentwicklungsplanung bedient sich verschiedener informeller Planungsinstrumente. Diese können sich auf einzelne Teilaspekte wie z.B. auf den Radverkehr oder den ÖPNV und auf unterschiedliche Teilräume beziehen. Der sowohl die unterschiedlichen fachlichen Aspekte als auch alle Teilräume umfassende Plan wird in der Regel als Verkehrsentwicklungsplan (VEP), zum Teil auch als Generalverkehrsplan oder Gesamtverkehrsplan bezeichnet. Pläne für den Bereich des Öffentlichen Personennahverkehrs werden als Nahverkehrsplan bezeichnet.

Funktion

Als sektoraler Fachplan ist ein VEP der räumlichen Gesamtplanung vorgelagert. In ihm werden die Erfordernisse des Verkehrs als Grundlage der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung analysiert und Ziele für eine stadtverträgliche Entwicklung des Verkehrs sowie die zur Umsetzung dieser Ziele erforderlichen Maßnahmen dargestellt. Zum Teil wird der VEP auch als Baustein eines integrierten Stadtentwicklungskonzeptes aufgestellt (z.B. im Rahmen des Konzeptes „Perspektive München“).

Inhaltlich legt der Verkehrsentwicklungsplan Ziele und Strategien für die Entwicklung und den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur fest. Im Verkehrsentwicklungsplan werden alle übergeordneten Vorhaben der Stadt im Bereich des Verkehrs festgelegt; zu den verschiedenen Verkehrsmitteln und ihren Einsatzbereichen werden konkrete Aussagen getroffen. Es geht darum, das Verkehrsaufkommen einer Stadt oder Gemeinde zu vermindern, zu verlagern und zu steuern, um es insgesamt möglichst stadtverträglich auszugestalten. Auf diesem Wege können die Lebensqualität erhöht und die verkehrsbedingten Umweltbelastungen reduziert werden. Grundlage für die Aufstellung der Verkehrsentwicklungspläne sind verlässliche Daten der Einwohner- und Mobilitätsstatistik. Aus

diesen Daten lassen sich differenzierte Prognosen erstellen, die die voraussichtliche Entwicklung des Verkehrsaufkommens nach den Verkehrsmitteln und Verkehrswegen aufzeigen. Wesentlich ist die Einbindung der Pläne in übergeordnete Planungen ebenso wie in jene von Nachbarregionen.

Als informeller Plan gehen von einem Verkehrsentwicklungsplan keine Bindungen gegenüber Dritten aus. Der VEP kann den Verantwortlichen in Politik und Verwaltung, betroffenen Institutionen, Firmen sowie Bürgerinnen und Bürgern bei ihren Entscheidungen als Orientierungshilfe dienen. Die Gemeinde kann sich durch entsprechende Beschlüsse selbst zur Umsetzung des VEP binden. Der VEP hat dann die Wirkung eines Umsetzungsprogramms, welches von den betroffenen Ressorts bzw. Akteuren der Stadtverwaltung arbeitsteilig umzusetzen ist. Im Rahmen der Bauleitplanung ist der VEP in der Abwägung zu berücksichtigen, soweit er vom zuständigen Gemeindeorgan beschlossen wurde (§ 1 Abs. 6 Nr. 11 BauGB). Der VEP ist damit ein konzeptionelles, übergeordnetes Steuerungsinstrument, das die Ziele und Strategien der Stadtentwicklung im Bereich Verkehr darstellt. Der Planungszeitraum kann unterschiedlich ausfallen, beträgt in der Regel jedoch zehn bis 20 Jahre.

Potenziale

Die Verkehrsentwicklungsplanung ist notwendiger Bestandteil der integrierten Stadtentwicklungsplanung und bildet die Grundlage für eine nachhaltige Stadtentwicklung. Wichtige Elemente sind dabei die Prognosen der zu erwartenden Entwicklung des Verkehrs und der sich daraus ableitenden Handlungserfordernisse. Solche Prognosen sind unverzichtbar auch zur Abschätzung der verkehrsbedingten Immissionsbelastungen in den an die Verkehrswege (vor allem Straßen und Schienenwege) angrenzenden Gebieten. Verkehrsentwicklungsplanung kann damit zum einen dazu genutzt werden, bestehende verkehrsbedingte Umweltbelastungen gezielt zu reduzieren. Zum anderen können auch die Folgen der erwarteten Verkehrszunahmen und der daraus resultierenden neuen oder wachsenden Umweltbelastungen rechtzeitig erkannt und durch geeignete Maßnahmen reduziert oder vermieden werden.

Der VEP der Landeshauptstadt München befasst sich z.B. in einem eigenen Kapitel mit den Umweltwirkungen des Verkehrs und den Möglichkeiten, diese zu beeinflussen (Landeshauptstadt München: Verkehrsentwicklungsplan [Internetquelle]). Dort wird darauf hingewiesen, dass die verkehrlichen Ziele eingebettet sind u.a. auch in die Ziele der Sicherung bzw. Verbesserung von physischen („Gesundheit“) und psychisch-emotionalen Befindlichkeiten der Menschen („Wohlbefinden“) (ebenda: 11) Unter der Überschrift Gesundheitsschutz werden sowohl die Verbesserung der Luftqualität als auch die Lärminderung explizit als Ziele genannt und verschiedene Maßnahmen hierzu dargestellt. Zu den Maßnahmen gehören

- die möglichst weitgehende Verkehrsverlagerung auf den öffentlichen Personennahverkehr (ÖPNV) und den nicht motorisierten Verkehr (NMIV) durch siedlungsstrukturelle Maßnahmen sowie den Ausbau des ÖPNV und des NMIV,
- die Verkehrsbündelung auf Hauptverkehrsstraßen,
- verkehrlenkende Maßnahmen zur Verstetigung des Verkehrsflusses und zur Verkehrsentlastung,
- Maßnahmen zur Erhöhung der Stadtverträglichkeit des Hauptverkehrsstraßennetzes.

Insbesondere die sehr hohen Lärmbelastungen an stark befahrenen Hauptverkehrsstraßen erfordern häufig auch unter dem Gesichtspunkt der Umweltgerechtigkeit ein Handeln der Kommune. Dabei geht es neben den vorgenannten Maßnahmen auch um den besseren Lärmschutz in den anliegenden Wohn-, aber auch Geschäftshäusern. Solche Maßnahmen des passiven Schallschutzes können z.B. sein:

- der Einbau von Kastenfenstern,
- die Verglasung bestehender Balkone und Loggien,
- neue vorgesetzte Lärmschutzfassaden,
- neue Erschließungsformen, z.B. ein vorgesetzter Laubengang,
- die Umorganisation bestehender Grundrisse von Wohnungen oder Wohneinheiten,
- Neubau und Ergänzungsbauten mit verbessertem Schallschutz,
- die Errichtung von Schallschutzwänden.

Maßnahmen an den Wohn- oder Geschäftsgebäuden bedürfen der Mitwirkung der betroffenen Eigentümerinnen und Eigentümer. Hier stellt sich vor allem die Frage der Finanzierung. Zum Teil haben die Kommunen eigene Förderprogramme zur Lärmschutz aufgelegt (z.B. das Förderprogramm der Landeshauptstadt München „Wohnen am Ring“; Landeshauptstadt München: Lärmaktionsplanung. Lärmaktionsplan für München: 43 [Internetquelle]), mit denen Anreize für entsprechende Schallschutzmaßnahme gesetzt werden.

Insgesamt stellt sich die VEP als ein außerordentlich wichtiges Instrument zur Minderung der verkehrsbedingten Umweltbelastungen dar. Vor allem die Schnittstellenfunktion als Grundlage für die Stadtentwicklung insgesamt eröffnet zugleich auch die Option, Aspekte der Sozialstruktur und damit der Umweltgerechtigkeit mit zu berücksichtigen.

Defizite

Im Rahmen der Planungshoheit der Gemeinden steht es diesen frei, einen VEP aufzustellen und die Planung auf bestimmte Ziele auszurichten oder nicht. Diese einerseits das Potenzial des Planungsinstrumentes ausmachende Offenheit stellt umgekehrt zugleich eine Schwäche dar. Voraussetzung, das Potenzial zu nutzen, ist also eine am Ziel der Umweltgerechtigkeit ausgerichtete politische Willensbildung in den zuständigen Gemeindeorganen. Die sich aus dem Lärminderungs- und Luftreinhalterecht des Immissionsschutzrechtes ergebenden Erfordernisse dürften allerdings die Einsicht in die Zweckmäßigkeit des Instrumentes VEP und seine Problemlösungspotenziale für mehr Umweltgerechtigkeit deutlich erhöhen.

Als Defizit muss auch hier angeführt werden, dass der VEP nicht mehr ist als ein Konzept bzw. ein Programm und die Umsetzung vor allem von der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen abhängt. Die entscheidende Hürde für Maßnahmen, die die Verbesserung der Umweltsituation im Siedlungsbestand zum Gegenstand haben, ist deren Finanzierung.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Schnittstellen bestehen einerseits zu den diversen Planungsinstrumenten des gebietsbezogenen Immissionsschutzes, insbesondere zur Lärmaktionsplanung und zur Luftreinhaltplanung. Aufbauend auf den Prognosen und Analysen des VEP zur Entwicklung des Verkehrs ergeben sich auch Anforderungen für die vorgenannten Planungen zum Lärm und zur Luftqualität. Umgekehrt bilden die Ziele der gebietsbezogenen Immissionsschutzplanungen wichtige Grundlagen für eine stadtverträgliche und umweltgerechte Entwicklung des Verkehrs. Soweit der Rad- und Fußgängerverkehr Gegenstand des VEP ist, bestehen zudem Schnittstellen zur Landschafts- und zur Freiraumplanung, da auch diese Planungen Ziele in Bezug auf die Nutzung des Freiraums für Erholungs- und Freizeitwecke und damit insbesondere auch auf Rad- und Fußwege formulieren.

Schließlich gibt es Schnittstellen zur räumlichen Gesamtplanung, also zu den förmlichen Planungsinstrumenten der Bauleitplanung, aber auch zu Stadtentwicklungsplänen, indem fachliche

Ziele und Maßnahmen der stadtverträglichen Verkehrsentwicklung aufgegriffen werden und die wechselseitigen Implikationen unterschiedlicher Anforderungen an den Raum zu verarbeiten sind.

Aus den Defiziten leitet sich ab, dass die Verkehrsentwicklungsplanung Wirksamkeit in Bezug auf das Ziel Umweltgerechtigkeit vor allem dann erreichen kann, wenn zu ihrer Umsetzung ausreichende Finanzmittel zur Verfügung stehen. Wichtig ist es daher, die gesamte Palette der verfügbaren Finanzierungsinstrumente in den Blick zu nehmen, also Nutzung der unterschiedlichen Förderprogramme, Bereitstellung der erforderlichen Haushaltsmittel im Rahmen der Möglichkeiten und Einbindung privater Akteure durch finanzielle und sonstige Anreize für Kooperation.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

In Bezug auf die Ziele von Umweltgerechtigkeit sollte die Verkehrsentwicklungsplanung konsequent die beschriebenen Potenziale nutzen. Erweiterungs- und Ergänzungsbedarfe bestehen nicht.

3.3 Freiraumentwicklungsplanung

Funktion

Neben dem im Naturschutzrecht gesetzlich verankerten Instrumentarium der Landschaftsplanung (vgl. Kapitel 2.11) ist die informelle Freiraumentwicklungsplanung ein wichtiges Instrument für die kommunale Grünflächenentwicklung. Teils verfolgen die Kommunen hierbei integrierte Ansätze, mit denen die Vielzahl an Anforderungen und damit einhergehenden Funktionen von Grün (Erholung, Spiel, Sport und Bewegung, gärtnerische Aneignung, Klimaschutz, Naturschutz) in einer abgestimmten Gesamtstrategie zusammengefasst und auch soziale, wirtschaftliche und baukulturelle Faktoren berücksichtigt werden. 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. Wie Stadtentwicklungspläne können auch Freiraumentwicklungskonzepte stadtreional, gesamtstädtisch und/oder quartiersbezogen ausgerichtet sein. Zudem ist auch die Freiraumentwicklungsplanung durch eine frühzeitige Einbeziehung von Bürgerinnen und Bürgern mit ihren Wünschen, Ideen und Kritikpunkten gekennzeichnet (MBWSV NRW 2012: 133).

Potenziale

Die Freiraumentwicklungsplanung ist ebenso wie die Verkehrsentwicklungsplanung notwendiger Bestandteil der integrierten Stadtentwicklungsplanung und bildet die Basis für eine nachhaltige Stadtentwicklung.

Grundlegende Voraussetzung für die Entwicklung qualifizierter Strategien, Konzepte und Pläne der 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. Freiraumentwicklungsplanung 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.

Insgesamt stellt sich die Freiraumplanung als ein außerordentlich wichtiges Instrument zur Minderung von Defiziten in der Grünversorgung dar. Vor allem die Schnittstellenfunktion als Grundlage für die Stadtentwicklung eröffnet zugleich auch die Option, Aspekte der Sozialstruktur und damit der Umweltgerechtigkeit mit zu berücksichtigen.

Defizite

Sozialräumliche Aspekte werden bei Aufstellung von Freiraumkonzepten bislang noch nicht ausreichend berücksichtigt, und die explizite Verknüpfung der Themen Grün und Gesundheit findet ebenfalls bisher nur vereinzelt statt (MBWSV NRW 2012: 130).

Zudem steht die Aufstellung von Freiraumkonzepten wie bei anderen informellen Planungen im freien Ermessen der jeweiligen Kommune. Eine Rechtspflicht, solche Konzepte aufzustellen, besteht nicht. Die Aufstellung der Konzepte ist damit eine Frage der politischen Opportunität.

Schließlich ist die Umsetzung von Freiraumkonzepten von der Bereitstellung der erforderlichen finanziellen Ressourcen abhängig.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Ein wichtiges ergänzendes Instrument stellen Förderprogramme dar. Dabei sind insbesondere die Programme der Städtebauförderung (vgl. Kapitel 6.1) von Bedeutung; die Qualifizierung öffentlicher Grünflächen wird häufig im Rahmen des Stadtumbaus und der Sozialen Stadt realisiert. Aber auch kommunale Programme beispielsweise zur Förderung von Hof-, Dach- und Fassadenbegrünungen sind für die Umsetzung von Freiraumkonzepten von hoher Relevanz.

Synergiepotenziale mit Blick auf die sozialraumorientierte Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen bestehen neben der integrierten Stadtentwicklungsplanung vor allem zur Landschaftsplanung und Eingriffsregelung sowie zur Bauleitplanung.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

In Bezug auf die Ziele von Umweltgerechtigkeit sollte die Freiraumplanung konsequent die beschriebenen Potenziale nutzen. Erweiterungs- und Ergänzungsbedarfe bestehen nicht.

3.4 Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte

Funktion

Kommunen können Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepte aufstellen. Dabei handelt es sich um informelle Planwerke, die nach Möglichkeit ressortübergreifend und thematisch umfassend angelegt sind. Ihr wesentliches Ziel ist es, im jeweiligen Handlungsraum geeignete Ziele und Maßnahmen zu definieren, um einen Beitrag zu einer Reduzierung des Ausstoßes von Treibhausgasen, insbesondere von CO₂, zu leisten. Zum Teil umfassen diese Konzepte auch Maßnahmen, die der Anpassung an das veränderte Klima dienen. Die Konzepte können bei ausreichendem politischen Rückhalt als Umsetzungsprogramm für das kommunale Handeln in den genannten Aufgabenfeldern dienen. Beispiele für solche Konzepte finden sich auf der Internetseite des Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (<http://www.klimaschutz-in-kommunen.de/kommunale-praxis/beispiele-klimaschutzkonzepte>).

Potenziale

Maßnahmen zum Klimaschutz in Klimaschutzkonzepten zielen in der Regel nicht auf die Verbesserung kleinräumiger Belastungssituationen. Sie können sich zum Teil aber auch kleinräumig in der Weise auswirken, dass bestehende Umweltbelastungen reduziert werden. Zu denken ist dabei z.B. an Maßnahmen des Wärmeschutzes. Der Austausch alter Fenster hat nicht nur auf einen verbesserten Wärmeschutz zur Folge, sondern in gleicher Weise auch auf einen verbesserten Schallschutz.

Auch befassen sich Klimaschutzkonzepte typischerweise mit dem durch den Straßenverkehr bedingten Ausstoß von Treibhausgasen. Maßnahmen des Klimaschutzes, die auf eine Reduzierung dieser Belastungen setzen, wirken sich in der Regel auch reduzierend auf die verkehrsbedingten Immissionen im Bereich Lärm und Luftverunreinigung aus.

Maßnahmen zur Klimaanpassung zielen vor allem darauf, die negativen Folgen extremer Wetterereignisse (Hitzeperioden, Starkregen) abzumildern. Soweit es um die Schaffung oder den Erhalt von Frischluftkorridoren geht, haben diese Maßnahmen zugleich auch positive Auswirkungen auf die Luftqualität. Luftschadstoffe können durch den Luftaustausch schneller abtransportiert und verteilt werden. Dies trägt auch zu einer Minderung der überproportionalen Aufheizung der Innenstädte bei. Die örtliche Belastung sinkt. Ebenso können sich solche Maßnahmen auf das Angebot wohnortnaher Freiflächen für Freizeit und Erholung positiv auswirken. Das gleiche gilt auch für Begrünungs- und Entsiegelungsmaßnahmen, die zum einen Aufheizeffekten in Hitzeperioden entgegenwirken, zum anderen aber auch die Qualität und Nutzbarkeit der öffentlichen und privaten Freiflächen verbessern.

Defizite

Obwohl der informelle Planungsansatz die Chance, sozialräumliche Aspekte zu berücksichtigen, werden solche Aspekte bei der Aufstellung von Klimaschutz- und Klimaanpassungskonzepten bislang eher nur in Einzelfällen einbezogen. Bei allem Bemühen um integrierte Planungsansätze scheint eine Fokussierung auf das vorrangig mit diesen Konzepten verfolgte Ziel in der Praxis bislang kaum vermeidbar zu sein.

Wie andere informelle Planungen steht die Aufstellung entsprechender Konzepte im freien Ermessen der jeweiligen Gebietskörperschaften. Eine Rechtspflicht, solche Konzepte aufzustellen, besteht nicht. Die Aufstellung der Konzepte ist damit eine Frage der politischen Opportunität.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Ein wichtiges ergänzendes Instrument stellt derzeit die Förderung von Klimaschutzkonzepten im Rahmen verschiedener Bundes- und Länderförderprogramme zum Klimaschutz dar. Die Förderprogramme geben einen wichtigen finanziellen Anreiz zur Aufstellung der Konzepte und schaffen zum Teil erst die finanziellen Voraussetzungen hierfür.

Mögliche Synergien wurden bereits bei den Potenzialen angesprochen. Sie bestehen zu den meisten Planungsinstrumenten, die für gesundheitsrelevante Umweltbedingungen von Bedeutung sind. Hierzu gehören neben der Bauleitplanung insbesondere die Lärminderungsplanung, die Luftreinhalteplanung und die Landschaftsplanung.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Die derzeitige gesellschaftspolitische Beachtung des Klimaschutzes kann genutzt werden, um auch Maßnahmen für mehr Umweltgerechtigkeit mit solchen des Klimaschutzes zu verbinden und auf diese Weise zu realisieren. Es geht also darum, gemeinsame Schnittmengen bei den Zielen der Maßnahmen zu finden und die sich daraus ergebenden Synergien zu nutzen.

3.5 Fachplan Gesundheit

Ein lokaler Fachplan Gesundheit wird derzeit vor allem in Nordrhein-Westfalen als ein neues Instrument zur Entwicklung und Umsetzung von Strategien und Maßnahmen kommunaler Gesundheitsförderung diskutiert. Auf Basis der Erfahrungen einer ersten Pilotphase im Jahr 2010, an der drei nordrhein-westfälische Kommunen (Kreis Unna, Stadt Solingen, Stadt Bielefeld) mitgewirkt haben, wurden vom Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen in Kooperation mit dem Fachgebiet Stadt- und Regionalplanung der Technischen Universität Dortmund zwei Musterfachpläne für einen solchen Fachplan entwickelt – zum einen für den fiktiven Landkreis Gesundbrunnen (LZG.NRW 2012a) und zum anderen für die fiktive kreisfreie Stadt Healthhausen (LZG.NRW 2012b).

Funktion

Beim Fachplan Gesundheit (vgl. im Folgenden LZG.NRW 2012b: 13 ff.) handelt es sich um eine gesamtstädtisch ausgerichtete, informelle Planung, die mehrere Ziele verfolgt:

- Förderung der Gesundheit der Stadtbewohnerschaft,
- wirkungsvollere Strukturierung und Darstellung des Leistungsspektrums des Gesundheitsamtes,
- bessere Integration von Gesundheitsbelangen in das öffentliche Handeln (insbesondere bei der räumlichen Planung und Stadtentwicklung),
- Bündelung der Möglichkeiten verschiedener Akteure mit Blick auf kommunale Gesundheitsförderung.

Vor diesem Hintergrund werden im Fachplan Gesundheit, abgeleitet aus der kommunalen Gesundheits- und Umweltberichterstattung (z.B. Daten zu Lärm- und Luftbelastungen, zur Versorgung mit öffentlichen Grünflächen), Probleme und Potenziale (einschließlich vorhandener Versorgungsstrukturen im Gesundheitsbereich) aufgezeigt und auf dieser Basis Relevanz und Dringlichkeit des Handlungsbedarfs aufgezeigt sowie gesundheitsfördernde Ziele, Strategien und Maßnahmen entwickelt. Dabei hat der Fachplan eine räumliche Dimension und ist entsprechend mit Karten unterlegt. Im Rahmen des Fachplans Gesundheit können mit Blick auf die Maßnahmenentwicklung auch teilräumliche Schwerpunkte gesetzt und quartiersbezogene Aktivitäten der Gesundheitsförderung festgelegt werden.

Potenziale

Aufgrund der räumlichen Dimension der Gesundheitsplanung können auf Basis der Problemanalyse Stadtteile und Quartiere mit einer Konzentration gesundheitlicher Defizite in einer Karte dargestellt werden. Durch eine Überlagerung dieser Datengrundlage mit Bestandskarten von Umweltsachplanungen und Sozialstrukturkarten besteht die Möglichkeit, solche Gebiete zu identifizieren, die sowohl durch gesundheitliche Defizite als auch durch gesundheitsbelastende Umweltbedingungen und schwierige soziale Lagen gekennzeichnet sind und daher einen besonders hohen Be-

darf an Maßnahmen zur Verbesserung von Umweltgerechtigkeit aufweisen. In solchen Teilräumen kann der Fachplan Gesundheit Handlungsschwerpunkte für eine auf Umweltgerechtigkeit ausgerichtete quartiersbezogene Gesundheitsförderung setzen.

Ein Fachplan Gesundheit kann zudem eine systematische Wahrung von Gesundheitsbelangen – auch unter dem Aspekt von Umweltgerechtigkeit – in der gesamträumlichen Planung (Bauleitplanung, Stadtentwicklungsplanung) und in den räumlichen Fachplanungen (Luftreinhalteplanung, Lärminderungs-/Lärmaktionsplanung, Verkehrsentwicklungsplanung, Landschaftsplanung, Freiraumentwicklungsplanung) unterstützen (Liga.NRW 2011: 9). Dabei bietet ein kommunaler Gesundheitsplan den zuständigen Gesundheitsbehörden die Grundlage, nicht nur reaktiv im Rahmen von Umweltverträglichkeitsprüfungen/strategischen Umweltprüfungen und der Trägerbeteiligung Gesundheitsbelange in andere Planungsverfahren einzubringen, sondern auch stärker proaktiv Inhalte räumlicher Planung mitzugestalten und dabei auch auf die Berücksichtigung von Umweltgerechtigkeit hinzuwirken (ebenda).

Darüber hinaus kann ein Fachplan Gesundheit den Rahmen liefern, um das Thema Mehrfachbelastungen von besonders vulnerablen bzw. verletzlichen Gruppen durch verschiedenartige Umwelteinwirkungen zu betrachten (Köckler 2012) und in anderen Planungsprozessen auf die Berücksichtigung dieser Mehrfachbelastungen in der Abwägung hinzuwirken.

Defizite

Das Instrument des Fachplans Gesundheit ist bislang nur pilothaft erprobt. Der Nachweis seiner Nützlichkeit und Mehrwerts mit Blick auf Umweltgerechtigkeit konnte daher noch nicht ausreichend erbracht werden. Zudem handelt es sich um eine informelle Planung, die generellen Defizite dieser Planungsform gelten daher auch für den Fachplan Gesundheit: Eine Rechtspflicht zur Planaufstellung besteht nicht, die Aufstellung steht vielmehr im freien Ermessen der jeweiligen Kommune und ist damit eine Frage der politischen Opportunität.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Mögliche Synergien wurden bereits bei den Potenzialen angesprochen. Sie bestehen zu den meisten Planungsinstrumenten, die für gesundheitsrelevante Umweltbedingungen von Bedeutung sind (insbesondere Stadtentwicklungsplanung, Bauleitplanung, Verkehrsentwicklungsplanung, Lärminderungsplanung, Luftreinhalteplanung, Landschaftsplanung), sowie zu Umweltverträglichkeitsprüfungen/Strategischen Umweltprüfungen und zur Gesundheitsfolgenabschätzung.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Ein lokaler Fachplan Gesundheit bietet das Potenzial, einen Beitrag zur Vermeidung und Reduzierung räumlich konzentrierter und durch Umweltbelastungen ausgelöster gesundheitlicher Ungleichheiten und damit für mehr Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit zu leisten. Für die effektive Erschließung dieses Potenzials ist jedoch zunächst die Implementierung dieses bislang noch wenig erprobten Instruments in die kommunale Praxis erforderlich. Hierfür bedarf es Überzeugungsarbeit, kommunalpolitischen Willens, der Akzeptanz des neuen Instruments durch die Gesundheitsämter und schließlich mit Blick auf die dünne Personaldecke in den Gesundheitsbehörden der Klärung der Ressourcenfrage.

3.6 Gesundheitsfolgenabschätzung

Gesundheitsfolgenabschätzungen stellen eine Kombination von Verfahren, Methoden und Werkzeugen dar, „durch welche sich ein Vorhaben (Strategie, Programm oder Projekt) hinsichtlich möglicher gesundheitlicher Auswirkungen und deren Verteilung in der Bevölkerung beurteilen lässt“ (Fehr 2012: 187). Gegenstand einer solchen Folgenabschätzung können unterschiedlichste Vorhaben beispielsweise in den Bereichen Stadtplanung und Stadtentwicklung, Wohnungsbau, Verkehrsentwicklung, Bildung, Arbeit, Wirtschaft oder Umwelt sein (ebd.).

Auch wenn seit etwa 20 Jahren international und national die Idee einer Gesundheitsfolgenabschätzung diskutiert wird und die Landesgesetze für den öffentlichen Gesundheitsdienst die Gesundheitsbehörden ausdrücklich zur fachlichen Begutachtung und Bewertung gesundheitsrelevanter Vorhaben und Maßnahmen hinsichtlich von (Umwelt-)Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit verpflichten (Welteke/Machtolf 2005: 211), ist dieses Instrument in Deutschland nicht gesetzlich verankert und wird bislang nur in Einzelfällen freiwillig durchgeführt (Reisig/Wildner 2012: 1).

Funktion

Hauptanliegen einer Gesundheitsfolgenabschätzung ist es, ein Vorhaben im Vorfeld auf seine gesundheitlichen Wirkungen abzuschätzen und über die Ergebnisse die Entscheidungsträgerinnen und -träger von Strategien, Programmen und Projekten zu informieren. Bei Bedarf können auch Empfehlungen zur gesundheitsverträglichen Ausgestaltung der beurteilten Vorhaben Bestandteil der Folgenabschätzung sein. Auf diese Weise sollen Gesundheitsfolgenabschätzungen Entscheidungsträgerinnen und -träger bei der Abwägung von gesundheitlichen mit anderen entscheidungsrelevanten Aspekten, bei der Auswahl von Handlungsoptionen, bei der Minimierung negativer und Optimierung positiver Gesundheitswirkungen sowie bei der Reduzierung gesundheitlicher Ungleichheit zwischen verschiedenen Bevölkerungsgruppen unterstützen (Fehr 2012: 189; Nowacki/Mekel 2012: 284 f.).

Betrachtet werden sowohl belastende bzw. negative als auch entlastende bzw. positive Auswirkungen auf die Gesundheit, also Gesundheitsrisiken und auch Gesundheitschancen. Dabei werden neben den gesundheitlichen Folgen für die gesamte betroffene Bevölkerung auch die gesundheitlichen Auswirkungen für besonders empfindliche, gefährdete oder benachteiligte Bevölkerungsgruppen wie z.B. Kinder, alte Menschen, sozial Benachteiligte ermittelt und bewertet (Fehr 2012: 189).

Das Verfahren einer Gesundheitsfolgenabschätzung setzt sich ähnlich wie Umweltprüfungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen (vgl. Kapitel 2.2) im Wesentlichen aus vier Arbeitsschritten zusammen (Nowacki/Mekel 2012: 288 ff.):

- *Screening*: erste schnelle Untersuchung, ob das geplante Vorhaben gesundheitliche Auswirkungen haben kann, und Entscheidung darüber, ob eine Gesundheitsfolgenabschätzung durchzuführen ist;
- *Scoping*: Festlegung des Untersuchungsrahmens und der anzuwendenden Methoden;
- *Bewertungsverfahren*: aufbauend auf der Analyse des geplanten Vorhabens Ermittlung der betroffenen Bevölkerungsgruppen sowie Identifizierung und Bewertung der gesundheitlichen Folgen für diese Gruppen;
- *Berichterstattung*: Darstellung des Vorhabens und des Untersuchungsrahmens, der verwendeten Methoden, der gewonnenen Erkenntnisse sowie der Empfehlungen für das weitere Vorgehen.

Methodisch können sowohl quantitativ orientierte epidemiologische (z.B. statistische Datenanalyse, mathematische Modellierung) als auch qualitativ ausgerichtete sozialwissenschaftliche Ansätze (z.B. Experten- und Betroffenenbefragungen) zum Einsatz kommen (Nowacki/Mekel 2012: 285). Darüber hinaus kommen einer umfassenden Partizipation sowie der Einbeziehung der verschiedenen Interessengruppen besondere Bedeutung zu (Fehr 2012: 189 f.). Die Gesundheitsfolgenabschätzung kann innerhalb bestehender Gesamtverfahren wie z.B. Umweltprüfungen und Umweltverträglichkeitsprüfungen (vgl. Kapitel 2.2) oder auch unabhängig davon erfolgen.

Potenziale

Ein zentrales Prinzip von Gesundheitsfolgenabschätzungen stellt die Berücksichtigung der unterschiedlichen gesundheitlichen Auswirkungen von Vorhaben auf verschiedene vulnerable Bevölkerungsgruppen dar. Gesundheitliche Ungleichheiten müssen daher in allen Arbeitsschritten mitbetrachtet werden (Nowacki/Mekel 2012: 287). Damit können Gesundheitsfolgenabschätzungen einen Beitrag zur Förderung von Chancengleichheit und zur Vermeidung und Reduzierung auch räumlich konzentrierter und durch Umweltbelastungen ausgelöster gesundheitlicher Ungleichheiten leisten (Scott-Samuel 1996).

Da Gesundheitsfolgenabschätzungen insbesondere als intersektorales Instrument dienen, sind sie zudem geeignet, Gesundheitswissen in andere Bereiche wie beispielsweise Stadtentwicklung und Umweltschutz zu vermitteln, die sich ansonsten nicht explizit mit Gesundheitsthemen befassen. Auch dies stellt mit Blick auf Umweltgerechtigkeit ein Potenzial von Gesundheitsfolgenabschätzungen dar.

Defizite

Gesundheitsfolgenabschätzungen sind bislang rechtlich nicht verankert. Der Einsatz dieses Instrumentes basiert daher ausschließlich auf Freiwilligkeit, eine Rechtspflicht, solche Folgenabschätzungen vorzunehmen, besteht nicht. Dies stellt eine erhebliche Schwäche des Instrumentes dar.

Der mit der fehlenden rechtlichen Verankerung einhergehende geringe Verbreitungsgrad von Gesundheitsfolgenabschätzungen – bislang wird das Instrument in Deutschland nur vereinzelt in einigen Bundesländern eingesetzt – führt zudem dazu, dass der Nachweis ihrer Nützlichkeit und ihres Mehrwerts u.a. mit Blick auf Umweltgerechtigkeit noch nicht ausreichend erbracht werden konnte.

Schließlich stellt die Einbeziehung von Umweltgerechtigkeit eine zusätzliche Herausforderung an Gesundheitsfolgenabschätzungen dar und erhöht die Komplexität dieses ohnehin schon anspruchsvollen Verfahrens einer solchen Folgenabschätzung noch einmal. Die für die Durchführung solcher komplexen Folgenabschätzungen notwendigen Kompetenzen und Kapazitäten fehlen jedoch in einer größeren Breite (Reisig/Wildner 2012: 1).

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Eine Gesundheitsfolgenabschätzung stellt eine wichtige Ergänzung von Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und Strategischer Umweltprüfung (SUP) dar (vgl. hierzu Kapitel 2.2). In der Praxis dieser Prüfungen kommen die gesundheitlichen Aspekte bislang häufig viel zu kurz, nicht zuletzt weil Gesundheitsressorts oftmals nicht ausreichend in diese Prüfverfahren einbezogen werden und daher nur unzureichend Einfluss auf die Prüfung gesundheitsrelevanter Aspekte nehmen können (Baumgart 2012: 275 f.; Welteke/Machtolf 2005: 212 ff.). Formal kann eine Gesundheitsfolgenab-

schätzung eigenständig und vorlaufend oder parallel zur UVP bzw. SUP erfolgen; sie kann aber auch in diese Verfahren integriert werden.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Die Gesundheitsfolgenabschätzung bietet das Potenzial, einen Beitrag zur Vermeidung und Reduzierung räumlich konzentrierter und durch Umweltbelastungen ausgelöster gesundheitlicher Ungleichheiten zu leisten. Für die effektive Erschließung dieses Potenzials ist jedoch die rechtliche Verankerung dieses Instruments erforderlich.

3.7 Kommunalen Grundsatzbeschluss zu Umweltgerechtigkeit

Schaffung von Umweltgerechtigkeit ist eine freiwillige Aufgabe der Kommunen und konkurriert daher nicht nur mit den Pflichtaufgaben, sondern auch mit anderen freiwilligen Aufgaben der Städte und Gemeinden (z.B. Instandhaltung von Schwimmbädern, Subventionierung des örtlichen Theaters). Deshalb sind Schritte erforderlich, um Umweltgerechtigkeit als Ziel und Aufgabenstellung sowohl in der Kommunalpolitik als auch in der Kommunalverwaltung einen adäquaten Stellenwert einzuräumen. Grundlage hierfür kann ein kommunaler Grundsatzbeschluss zur Umweltgerechtigkeit sein (z.B. Ratsbeschluss). Dabei kann auf Erfahrungen mit solchen Beschlüssen zur Lokalen Agenda, zum Klimaschutz oder zur Boden- und Flächenpolitik aufgebaut werden (Difu 2011: 327 ff.; IBoMa 2011).

Funktion

Grundsatzbeschlüsse haben vor allem programmatische Funktion. Der Verwaltung geben sie die nötige politische Rückendeckung für die praktische Umsetzung der Strategie Umweltgerechtigkeit. Als Zeichen kommunaler Handlungsbereitschaft können sie zudem positiv auf die Akzeptanz von Maßnahmen zur Umweltgerechtigkeit in der Bürgerschaft auswirken.

Der Beschluss sollte die Ziele und Strategien von Umweltgerechtigkeit einschließlich ihrer instrumentellen Untersetzung umreißen und über den Einzelfall hinausgehend für die Kommune festlegen. Neben der detaillierten Begründung und Benennung der Ziele für mehr Umweltgerechtigkeit sollten klare Handlungsanweisungen an die Verwaltung formuliert werden. Auch Regelungen hinsichtlich Organisation und Management von Umweltgerechtigkeit können in einem kommunalen Grundsatzbeschluss zur Umweltgerechtigkeit getroffen werden.

Potenziale

Kommunale Grundsatzbeschlüsse gewährleisten eine strategische Klärung sowie Selbstbindung der kommunalen Vertretungskörperschaften und schaffen damit die Basis für eine kontinuierliche Verfolgung von Umweltgerechtigkeit. Zudem umreißen sie den strukturellen Rahmen in einer für alle Akteure nachvollziehbaren Weise. Sie schaffen damit die Voraussetzungen für eine Implementierung dieses neuen Politikansatzes.

Als Willensbekundung der Kommunalpolitik ist der Beschluss für die Verwaltung als Grundlage für das zukünftige Handeln bindend und stellt damit Handlungssicherheit für die Verwaltung her. Ein Grundsatzbeschluss der Kommune kann darüber hinaus für die erforderliche ressortübergreifende Kooperation bei der Umsetzung von Umweltgerechtigkeit das Fundament legen.

Solche Beschlüsse können außerdem über die unmittelbar Beteiligten hinaus öffentliche Aufmerksamkeit für das Thema Umweltgerechtigkeit schaffen.

Defizite

Ein Grundsatzbeschluss bildet erst eines der Ergebnisse einer kommunalen Umorientierung hin zu mehr Umweltgerechtigkeit. Dieser politische Prozess muss der Beschlussfassung vorausgehen. Wobei es für diese politische Willensbildung aber hilfreich sein kann, wenn als Ziel des Prozesses eine Beschlussfassung vorgegeben ist. Ein weiteres Defizit stellt die rechtliche Unverbindlichkeit solcher Beschlüsse dar, die dazu führt, dass sie leicht revidierbar sind.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Der kommunale Grundsatzbeschluss zur Umweltgerechtigkeit ist zunächst „nur“ eine Programmatik. Voraussetzung für seine Wirkungsentfaltung ist die Umsetzung des Beschlusses. Hierfür kommen – mehr oder weniger – alle in dieser Expertise betrachteten Instrumente in Betracht.

Kommunale Grundsatzbeschlüsse zur Umweltgerechtigkeit müssen in einer integrierten Betrachtung die gesamte Kommune in den Blick nehmen. Synergien sind daher vor allem mit anderen gesamtstädtisch und integriert angelegten Instrumenten wie der Stadtentwicklungs- und der Flächennutzungsplanung zu erwarten. Eine enge Verzahnung mit diesen Instrumenten erscheint daher sinnvoll, schon allein um mögliche Zielkonflikte bei zukünftigen Stadtentwicklungsvorhaben und Flächenentwicklungen zu vermeiden.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Als entscheidendes Hindernis für die Umsetzung des kommunalen Grundsatzbeschlusses zur Umweltgerechtigkeit kann sich angesichts der vielerorts schwierigen kommunalen Haushaltslagen die Finanzierung der Umsetzung des Beschlusses erweisen. Es bedarf daher ergänzender Finanzierungsinstrumente, z.B. in Form entsprechender Förderprogramme der EU, des Bundes und der Länder.

4. Organisatorische und kooperative Instrumente

4.1 Quartiermanagement

Funktion

Quartiermanagement – auch als Stadtteil- oder Gebietsmanagement bezeichnet – ist ein Instrument, das im Kontext des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt entwickelt wurde. Quartiermanagement soll auf der Quartiersebene Rahmenbedingungen für nachhaltige Entwicklungsprozesse schaffen. Es umfasst damit mehr als eine Sanierungsträgerschaft und mehr als die sozialarbeiterische Gemeinwesenarbeit (Alisch 1998: 12). Für die Planungsprofession knüpft Quartiermanagement an die Tradition der „behutsamen Stadterneuerung“ der 1980er-Jahre an. In der Gemeinwesenarbeit wird mit Quartiermanagement die Umorientierung von der „rein betreuenden und fürsorglichen ... gebietsbezogenen Sozialarbeit“ zur Organisation der Interessen vor Ort und zur Bündelung von Ressourcen auf kommunaler Ebene verstanden (Hinte 1998: 156 f.). Insgesamt wird Quartiermanagement als geeignetes Instrument gesehen, mit dem selbsttragende Strukturen in benachteiligten Stadtteilen aufgebaut werden können (Franke 2003: 171).

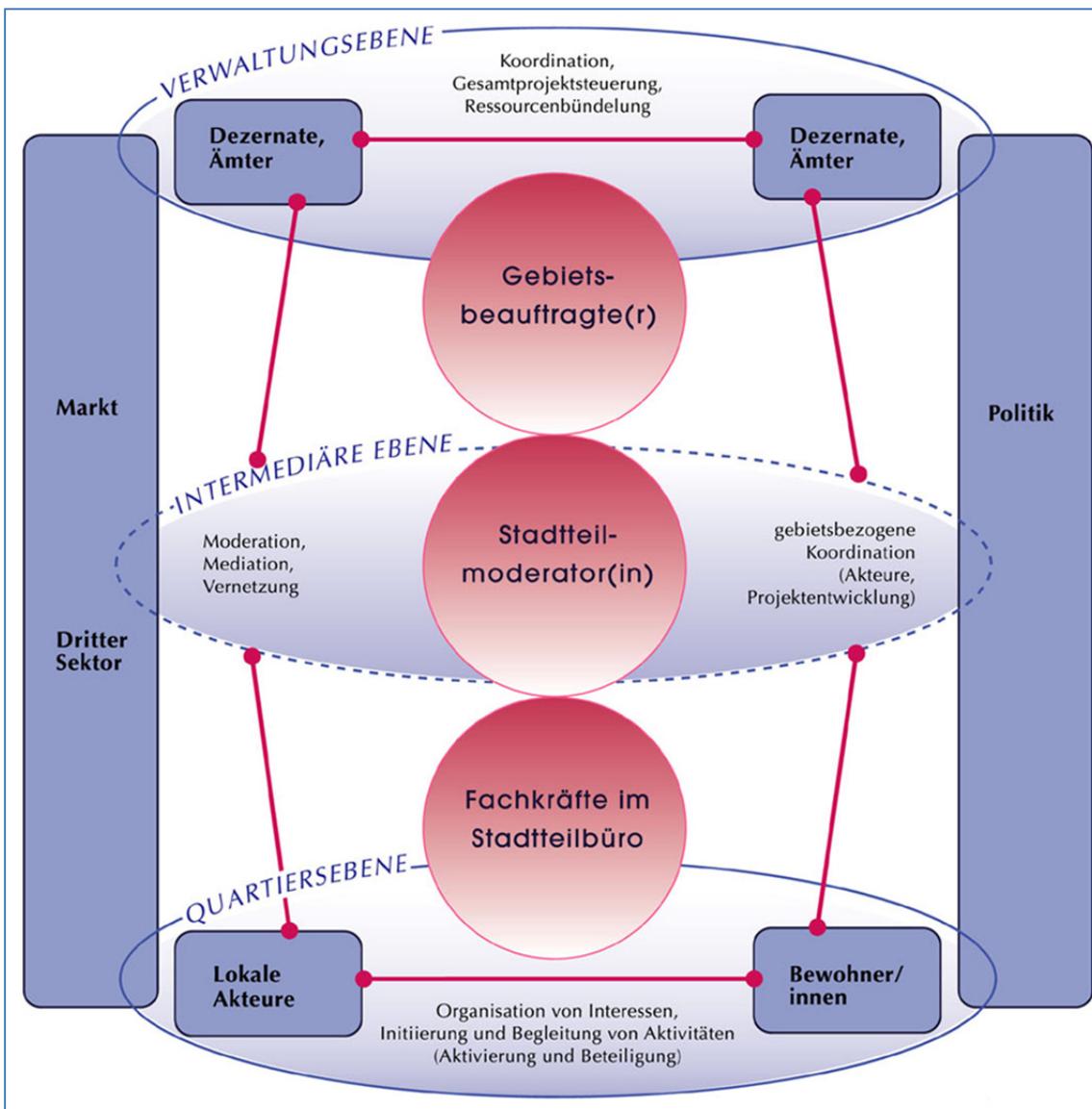
Konkret geht es darum,

- kommunale Ressourcen gezielt gebietsbezogen einzusetzen,
- den gebietsbezogenen Prozess in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik einzubetten,
- handlungsfeld- und ebenenübergreifende Arbeitsweisen (der Verwaltung) zu etablieren sowie
- ein breites (lokales) Akteurspektrum (Quartiersbevölkerung, lokale Wirtschaft, Schulen, Kindertageseinrichtungen, lokale Vereine, Initiativen und Verbände) zu aktivieren und zu beteiligen bzw. für eine Mitwirkung zu gewinnen (Franke u.a. 2013: 199 f.).

In der Praxis bedeutet dies: Die verschiedenen involvierten Ämter müssen intensiv kooperieren. Es ist zudem unabdingbar, Akteure auch außerhalb von Politik und Verwaltung stärker als in bisherigen Beteiligungsverfahren einzubeziehen. Daher sind nicht nur geeignete Steuerungsgremien auf der Verwaltungsebene, sondern auch die Einrichtung eines lokalen Quartiermanagements erforderlich. Darüber hinaus muss auch die Kommunikation zwischen Verwaltung und Quartier institutionalisiert werden.

Eine modellhafte Abstrahierung dieser Strukturen und Prozesse wurde bereits im Jahr 2002 gemeinsam vom Institut für Stadtteilbezogene Soziale Arbeit und Beratung (ISSAB) und dem Difu erarbeitet (vgl. Franke/Grimm 2002 und Abbildung 1). Darin wird vorgeschlagen, auf der *Verwaltungsebene* eine ressortübergreifende Arbeitsgruppe für die ämterübergreifende Zusammenarbeit bzw. eine quartiersbezogene Bündelung von Fachwissen und finanziellen Ressourcen einzurichten. Zudem sollte auf der Verwaltungsebene ein/e „Gebietsbeauftragte/r“ als Ansprechpartner/in sowohl für Verwaltungsmitarbeiterinnen und -mitarbeiter als auch für die Quartiersebene benannt werden (Aufgaben: Ämtervernetzung, Ressourceneinsatz, Finanzplanung, Ansprechpartner für die Umsetzungsebene bzw. lokale Akteure). Auf der *Quartiersebene* sollte eine niedrigschwellige Anlaufstelle eingerichtet werden (Stadtteil- oder Quartiermanagementbüro). Zu den Aufgaben der hier tätigen lokalen Quartiermanager/innen gehört es, Netzwerkarbeit zu betreiben, mit lokalen Akteuren zu kooperieren sowie (aufsuchende) Aktivierung und Beteiligung zu organisieren. Das Quartiermanagement hat somit eine „Motoren“- und „Kümmerer“-Funktion vor Ort. Zwischen Verwaltungs- und Quartiersebene („*intermediärer Bereich*“) sollte ein/e Stadtteilmoderator/in die „Verwaltungs-“ und die „Lebenswelt“ miteinander vernetzen, einen funktionierenden Informationsfluss sowie Verfahrenstransparenz zwischen ihnen sicherstellen, Akteure auch außerhalb dieser beiden Ebenen einbeziehen (z.B. Kammern und Unternehmen) bzw. für Moderation, Mediation, Dialogmanagement und Öffentlichkeitsarbeit zuständig sein.

Abbildung 1: Management und Organisation integrierter Quartiersentwicklung



Quelle: Franke/Grimm 2002.

Potenziale

Die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit ist auf kooperative politische und administrative Strukturen angewiesen, auf deren Basis die in mehrfachbelasteten Gebieten für erforderlich angesehenen Maßnahmen und Aktivitäten realisiert werden können. Angesprochen sind damit Themen wie „Gebietsorientierung“, „Ressortübergreifende Zusammenarbeit“, „Ressourcenbündelung“, „Aktivierung und Beteiligung“, also Management- und Organisationsaspekte. Quartiermanagement kann dazu beitragen, diese Aufgaben effektiv und effizient und unter Beteiligung der Quartiersbevölkerung und anderer lokaler Akteure zu bewältigen.

Defizite

Bislang haben die klassischen Umweltschutzthemen wie Lärmschutz und Luftreinhaltung im Kontext von Quartiermanagement einen eher geringen Stellenwert (vgl. auch Kapitel 2.5). Zudem sind sowohl das Umwelt- als auch das Gesundheitsamt, die mit Blick auf Umweltgerechtigkeit zentralen Akteure, häufig nicht in die ressortübergreifende Strukturen auf der Verwaltungsebene des Quartiermanagements eingebunden (Böhme/Franke 2012: 322 f.). Darüber hinaus ist Quartiermanagement davon abhängig, dass die für seine Einrichtung erforderlichen finanziellen Ressourcen mobilisiert werden können. Schließlich ist Quartiermanagement immer mit der Gefahr verbunden, dass es bei einem Ungleichgewicht der Aufgabenverteilung und -wahrnehmung zwischen den drei Bereichen Verwaltungsebene, intermediäre Ebene und Quartiersebene entweder zu einer übermäßigen „top down“-Ausrichtung kommt oder bei zu starker Dezentralisierung der Verantwortung auf die Stadtteilebene das lokale Quartiermanagement überfordert wird.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Quartiermanagement stellt ein Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung dar und ergänzt damit städtebauliche Maßnahmen der Sozialen Stadt (vgl. Kapitel 2.5) und das zugehörige Städtebauförderungsprogramm (vgl. Kapitel 6.1).

Eine zentrale Aufgabe des lokalen Quartiermanagements sind Aktivierung und Beteiligung der Quartiersbevölkerung; hier können Synergieeffekte mit den sonstigen Beteiligungsinstrumenten entstehen.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Damit Quartiermanagement mit Blick auf Umweltgerechtigkeit gezielt Wirkungen entfalten kann, erscheint es erforderlich, Umwelt- und Gesundheitsakteure auf allen Ebenen des Quartiermanagements – Verwaltungs-, Quartiers- und intermediäre Ebene – stärker als bislang einzubeziehen. Zudem sind alternative Finanzierungsformen für Quartiermanagement notwendig, um das Instrument – auch mit Blick auf Verstetigung – von den (befristeten) Mitteln des Städtebauförderungsprogramms Soziale Stadt unabhängiger zu machen.

4.2 Städtebauliche Verträge und andere Formen von Öffentlich-Privater-Partnerschaft

Funktion

Kooperation ist ein zentraler Steuerungsansatz in der Stadt- und Regionalentwicklung. Hoheitliche Steuerung, d.h. Steuerung durch Anordnungen und Verbote, allein führt häufig zu Fehlsteuerungen, ineffizienten Verfahrensabläufen und Frustrationen, weil die Interessen und Anreizsysteme der Akteure nicht richtig erkannt werden.

Kooperation setzt an den spezifischen Interessen der Akteure an und will diese für gemeinsame Ziele und Projekte öffnen und gewinnen. Wie jede Form der Kooperation kann auch die zwischen öffentlichen und privaten Akteuren in unterschiedlich verbindlicher Form erfolgen. Voraussetzung ist in jedem Fall ein offener Austausch über Ziele und Erwartungen. Auf dieser Grundlage können Gemeinsamkeiten erkannt werden.

Die Ausgestaltung von Kooperation kann rechtsförmlich auf der Basis von Verträgen, aber auch informell durch Absprachen erfolgen. Informelle Kooperationen basieren auf gegenseitigem Vertrauen, sie sind nicht einklagbar und können daher von den beteiligten Kooperationspartnern jederzeit beendet werden. Durch den Abschluss von Verträgen gewinnt eine Kooperation Verbindlichkeit. Rechte und Pflichten der Vertragsparteien werden einklagbar begründet.

Soweit es um eine Kooperation geht, welche die städtebauliche Entwicklung zum Gegenstand hat, wird es sich um einen städtebaulichen Vertrag handeln. In § 11 BauGB sind die möglichen Inhalte solcher Verträge beispielhaft aufgeführt. Danach können städtebauliche Verträge insbesondere folgende Gegenstände haben:

- die Vorbereitung oder Durchführung städtebaulicher Maßnahmen durch den Vertragspartner auf eigene Kosten; dazu gehören auch die Neuordnung der Grundstücksverhältnisse, die Bodensanierung und sonstige vorbereitende Maßnahmen, die Erschließung durch nach Bundes- oder nach Landesrecht beitragsfähige sowie nicht beitragsfähige Erschließungsanlagen sowie die Ausarbeitung der städtebaulichen Planungen sowie erforderlichenfalls des Umweltberichts;
- die Förderung und Sicherung der mit der Bauleitplanung verfolgten Ziele, insbesondere die Grundstücksnutzung, auch hinsichtlich einer Befristung oder einer Bedingung, die Durchführung des Ausgleichs im Sinne des § 1a Abs. 3 BauGB, die Deckung des Wohnbedarfs von Bevölkerungsgruppen mit besonderen Wohnraumversorgungsproblemen sowie des Wohnbedarfs der ortsansässigen Bevölkerung;
- die Übernahme von Kosten oder sonstigen Aufwendungen, die der Gemeinde für städtebauliche Maßnahmen entstehen oder entstanden sind und die Voraussetzung oder Folge des geplanten Vorhabens sind; dazu gehört auch die Bereitstellung von Grundstücken;
- entsprechend den mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Errichtung und Nutzung von Anlagen und Einrichtungen zur dezentralen und zentralen Erzeugung, Verteilung, Nutzung oder Speicherung von Strom, Wärme oder Kälte aus erneuerbaren Energien oder Kraft-Wärme-Kopplung;
- entsprechend der mit den städtebaulichen Planungen und Maßnahmen verfolgten Zielen und Zwecken die Anforderungen an die energetische Qualität von Gebäuden.

Die dort zu findende Auflistung ist aber nicht abschließend. Grundsätzlich können daher alle Inhalte geregelt werden, soweit ihnen kein gesetzliches Verbot entgegensteht und die weiteren Voraussetzungen, insbesondere das Verbot unangemessener Vertragspflichten und das Koppelungsverbot, beachtet sind. Das Koppelungsverbot verbietet Vereinbarungen, bei denen die Gegenleistung in keinem sachlichen Zusammenhang mit der vertraglichen Leistung der Behörde bzw. der Gemeinde steht (§ 54 VwVfG). Außerdem ist die Vereinbarung einer vom Vertragspartner zu erbringenden Leistung unzulässig, wenn dieser unabhängig von der Vereinbarung einen Anspruch auf die Gegenleistung hätte (§ 11 Abs. 2 Satz 2 BauGB).

Behörden bzw. Gemeinden können auch zu anderen als städtebaulichen Zielen Verträge abschließen. Es handelt sich dann nicht um städtebauliche Verträge, sondern allgemein je nach dem primären Gegenstand des Vertrags um öffentlich-rechtliche oder privatrechtliche Verträge. Zum Teil gibt es in den Fachgesetzen spezielle Regelungen zu bestimmten Verträgen. Generell gilt aber Vertragsfreiheit in den Grenzen der Gesetze. Behörden und Gemeinden können sich jeder Vertragsform bedienen, soweit dies durch die Gesetze nicht verboten ist.

Verträge können zwischen der öffentlichen Hand und einzelnen (auch mehreren) privatrechtlichen Personen geschlossen werden, also etwa mit Grundstückseigentümerinnen und -eigentümern, Inhaberinnen und Inhabern von Gewerbebetrieben, Vereinen etc. Auch juristische Personen wie GmbHs, Aktiengesellschaften können Vertragspartner sein. Verträge können zudem zwischen zwei oder mehreren öffentlich-rechtlichen Akteuren geschlossen werden. So kann eine Gemeinde etwa einen Vertrag mit einem Zweckverband für Abwasserbeseitigung, Wasserversorgung, öffent-

lichen Personennahverkehr u.Ä. abschließen. Verträge können auch zwischen mehreren Gemeinden geschlossen werden.

Eine besonders intensive Form der Zusammenarbeit wird mit der Bezeichnung Öffentlich-Private Partnerschaften (Public Private Partnership), kurz ÖPP oder PPP, beschrieben. Damit ist die Zusammenarbeit zwischen öffentlicher Hand und privatrechtlich organisierten Unternehmen zwecks Erfüllung bestimmter öffentlicher Aufgaben gemeint, wobei die Kooperationspartner die Erfüllung dieser Aufgabe als gemeinsames Projekt betreiben, an dem sie sich entsprechend der besonderen Fähigkeiten der Partner (Fachwissen, Kapital und Personal) beteiligen. Aufgrund der Vielgestaltigkeit der Anwendungsfelder gibt es noch keine allgemein anerkannte Definition. Öffentlich-Private Partnerschaften sind eine besondere Form der Aufgabenübertragung. Sie kann mit der Begründung gemischt öffentlich-privater Organisationseinheiten einhergehen oder aber in der vertraglichen Vereinbarung einer arbeitsteiligen Aufgabenerfüllung bestehen (Bunzel/Grabow/Libbe 2007).

Potenziale

Die inhaltlichen Gestaltungsmöglichkeiten bei städtebaulichen Verträgen und Öffentlich-Privaten Partnerschaften sind bereits umrissen worden. Städtebauliche Verträge dienen dazu, städtebauliche Ziele mit Unterstützung der Vertragspartner umzusetzen. Sie sind damit grundsätzlich geeignet, auch die im hier interessierenden Kontext von Umweltgerechtigkeit relevanten Ziele und Maßnahmen umzusetzen. Vertragspartner können z.B. Grundstückseigentümerinnen und -eigentümer, Gewerbetreibende oder Investoren sein. Diese können z.B. bauliche Maßnahmen wie den Einbau von Lärmschutzvorkehrungen, die Zusammenlegung und Gestaltung von Hofbereichen oder die Schaffung eines Kinderspielplatzes übernehmen. Aber auch Ordnungsmaßnahmen wie die Beseitigung von Bodenverunreinigungen oder dem Schutz vor diesen (z.B. durch Einkapselung) kommen in Betracht. Denkbar ist auch, dass die Vertragspartner der Gemeinde sich lediglich an der Finanzierung der Kosten der erforderlichen Maßnahmen beteiligen, um so Engpässe bei der Finanzausstattung zu überwinden. Es können aber auch vertragliche Bindungen übernommen werden, die z.B. eine/n Gewerbetreibende/n verpflichten, bestimmte besonders lärmverursachende Tätigkeiten nur während bestimmter Tageszeiten oder nur innerhalb der Gebäude durchzuführen. Auch können Vereinbarungen über die Verlagerung besonders lärmintensiver Betriebe getroffen werden. Einen Überblick über die Gestaltungsmöglichkeiten geben einschlägige Handbücher (siehe z.B. Bunzel/Coulmas/Schmidt-Eichstaedt 2013).

In städtebaulichen Verträgen können Regelungen getroffen werden, die als hoheitliche Festsetzung in einem Bebauungsplan nicht möglich wären. Die Gestaltungsmöglichkeiten sind also vielfältiger, flexibler und können auf die Erfordernisse des Einzelfalls und auf die spezifischen Interessen und Möglichkeiten der Vertragsparteien eingehen. Das große Potenzial städtebauliche Verträge steckt daneben in der Chance, die Betroffenen aktiv einzubinden und damit deren Ressourcen (Kompetenzen, Kapital, Engagement) zu nutzen. Widerstände, wie sie gegenüber hoheitlichen Maßnahmen durchaus typisch sind, können vermieden werden. Vertragspartner können vielmehr als Promotoren der verfolgten Ziele wirken und zugleich nachahmenswerte Beispiele kommunizieren.

Verträge stellen eine unverzichtbare Ergänzung des hoheitlichen Instrumentariums dar. Die Empfehlung lautet darüber hinaus, jede Möglichkeit zum Abschluss entsprechender Verträge zu nutzen. Verträge basieren per se auf Freiwilligkeit. Sie können hoheitliches Handeln daher nicht ersetzen, sondern nur ergänzen. Die öffentliche Hand muss immer in der Lage sein, auch hoheitlich zu handeln. Hieraus ergibt sich zwangsläufig eine Beschränkung der Potenziale städtebaulicher Verträge.

Defizite

Defizite oder Hemmnisse mit Blick auf die Umsetzung von Maßnahmen, die der Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit dienen, sind nicht ersichtlich.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Es wurde bereits ausgeführt, dass städtebauliche Verträge im engen Kontext mit anderen städtebaulichen Instrumenten stehen. Sie dienen als ergänzendes Instrument, um städtebauliche Ziele einvernehmlich umzusetzen. Andere Verträge können ebenfalls als ergänzendes Instrument der Umsetzung von Zielen des Gemeinwohls dienen. Verträge sind damit ein wichtiger Baustein des zur Verfügung stehenden Instrumentenkastens, der zur Umsetzung von Maßnahmen, die der Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen dienen, genutzt werden kann.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

In Bezug auf die Ziele der Umweltgerechtigkeit ist bei städtebaulichen Verträgen und bei anderen Formen von Öffentlich-Privater-Partnerschaft kein Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf erkennbar.

4.3 Eigentümerstandortgemeinschaften

Funktion

Unter Eigentümerstandortgemeinschaft (ESG) versteht man den freiwilligen Zusammenschluss von Eigentümerinnen und Eigentümern benachbarter Immobilien mit dem Ziel, durch gemeinsame Aktivitäten und Maßnahmen die Verwertungschancen ihrer Immobilien zu verbessern (BMVBS 2011: 6). ESG sind grundsätzlich in ihren Zielsetzungen autonom. Diese müssen sich deshalb nicht zwangsläufig mit den Zielen decken, die die öffentliche Hand verfolgt. Häufig wird es allerdings Zielkongruenzen geben, die dann genutzt werden können, um auch einen Ertrag für das Gemeinwohl zu erreichen. Die öffentliche Hand kann private Initiativen zur Bildung von ESG durch gezielte Beratung unterstützen (BMVBS 2011: 36 f.). So können etwa Hinweise auf Förderprogramme und auf zu beachtende rechtliche oder faktische Rahmenbedingungen gegeben werden. Soweit Genehmigungen, Zustimmungen oder Ähnliches einzuholen sind, kann die öffentliche Hand auch dabei behilflich sein. Notwendige Informationen zum Quartier können zur Verfügung gestellt werden. ESG werden im englischsprachigen Raum je nach Zielsetzung auch als Business Improvement District (BID), als Housing Improvement District (HID), Neighborhood Improvement District (NID) oder allgemein als Urban Improvement District (UID) bezeichnet.

§ 171 f BauGB bietet eine rechtliche Basis für eine öffentlich-rechtliche Begleitung solcher Initiativen, indem den Ländern eine Gesetzgebungskompetenz eben hierzu eingeräumt wird. Danach können Gebiete festgelegt werden, in denen in privater Verantwortung standortbezogene Maßnahmen durchgeführt werden, die auf der Grundlage eines mit den städtebaulichen Zielen der Gemeinde abgestimmten Konzepts der Stärkung oder Entwicklung von Bereichen der Innenstädte, Stadtteilzentren, Wohnquartiere und Gewerbezentren sowie von sonstigen für die städtebauliche Entwicklung bedeutsamen Bereichen dienen. Zur Finanzierung der Maßnahmen und gerechten Verteilung des damit verbundenen Aufwands können durch Landesrecht Regelungen getroffen werden (§ 171 f BauGB). Das einzige Bundesland, das bislang eine landesrechtliche Regelung zu solchen Standortgemeinschaften auch unter Einbeziehung von Wohngebieten erlassen hat, ist

Hamburg. Gesetze in einigen anderen Bundesländern beziehen sich auf Geschäfts- und Dienstleistungszentren (zum Stand der Gesetzgebung Krautzberger in: E/Z/B/K 2013: § 171 f Rn. 2). Hier wird auch von Immobilien- und Standortgemeinschaften (ISG) gesprochen. Der auf der Grundlage dieser Gesetze mögliche öffentlich-rechtliche Rahmen schafft vor allem die Voraussetzung dafür, dass auch potenzielle „Trittbrettfahrer“ in die Finanzierung der Maßnahmen einbezogen werden können (Kreutz 2009). Soweit ersichtlich, gibt es bislang in Deutschland erst ein Modellprojekt einer in diesem Sinne in einem hoheitlichen Rahmen gefassten ESG.

Eine gewisse Verbreitung haben ESG vor allem im Zusammenhang mit der Qualifizierung von Einkaufs- und Geschäftsstraßen gewonnen. Für andere Gebiete sind sie vor allem im Kontext einer kooperativen Stadterneuerung bzw. eines kooperativen Stadtumbaus als Handlungsoption ins Gespräch gebracht worden. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung hat 2011 einen Leitfaden herausgegeben, um solche privaten Initiativen zu unterstützen (BMVBS 2011). Leitidee dabei ist, dass Eigentümerinnen und Eigentümer Probleme gemeinsam angehen können, die sie alleine nicht zu lösen imstande sind.

Potenziale

Die Potenziale von Eigentümerstandortgemeinschaften ergeben sich aus dem Umstand, dass die Zielrichtung solcher Initiativen offen ist. In der Regel wird das Interesse solcher privaten Kooperationen vor allem darin bestehen, vorhandene Defizite des Wohnstandortes auszuräumen oder zu verringern. Ein wichtiges Feld dabei sind auch die gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen. Positive Effekte in dieser Hinsicht lassen sich insbesondere auch durch gemeinsame Maßnahmen verschiedener Eigentümerinnen und Eigentümer erreichen. Die Gestaltungsmöglichkeiten beschränken sich beim gemeinschaftlichen Handeln von Eigentümerinnen und Eigentümern nicht auf das eigene Grundstück. Die Einflussmöglichkeiten können auf das gesamte Wohnumfeld ausgedehnt werden.

Abgestimmte Konzepte zur Umgestaltung und deren gemeinschaftliche Umsetzung können sich z.B. auf die Schaffung gemeinsam nutzbarer Grün- und Spielflächen und deren gärtnerische Gestaltung, den Abriss von Innenhofgebäuden, das Anlegen von Mietergärten, Anpflanzungen in Hofbereichen, an Fassaden und Dächern sowie im Straßenraum sowie gemeinsam mit der Kommunalverwaltung auf die Gestaltung des Straßenraums und des Verkehrs durch Verkehrsberuhigung (Aufstellen von Pflanzkübeln, Einrichtung von Spielstraßen etc.) und andere verkehrslenkende Maßnahmen beziehen (BMVBS 2011: 8 f.).

Den damit umrissenen Potenzialen steht der Umstand entgegen, dass ESG auf Freiwilligkeit basieren. Erfahrungsgemäß fällt es insbesondere bei heterogener Eigentümerstruktur mit vielen „Einzелеigentümerinnen und -eigentümern“ schwer, eine tragfähige gemeinsame Basis für eine freiwillige Kooperation zu schaffen, da die subjektiven und objektiven (finanziellen und personellen) Fähigkeiten hier häufig zu große Unterschiede aufweisen. Die außerhalb von Geschäftsvierteln bislang nur in Hamburg bestehende Möglichkeit, Eigentümerinnen und Eigentümern notfalls durch einen kommunalen Satzungsbeschluss auch zwangsweise in die ESG einzubeziehen, wird in vielen Fällen nicht helfen. Denn die ESG muss von einer qualifizierten Mehrheit von zwei Drittel oder drei Viertel unterstützt werden. ESG werden daher vor allem dann ein praktikabler Ansatz sein, wenn es sich um wenige Eigentümerinnen und Eigentümer ähnlicher Interessenlage und Ressourcen handelt.

Defizite

Die beschränkte Reichweite der Potenziale von Eigentümerstandortgemeinschaften bei uneinheitlicher Interessenlage der Eigentümerinnen und Eigentümer wurde bereits angesprochen. Diese ist der Freiwilligkeit, die dem Instrument immanent ist, geschuldet. Dass bislang erst ein Bundesland von der bundesrechtlichen eingeräumten Möglichkeit (§ 171 f BauGB) Gebrauch gemacht hat, auch für Wohngebiete durch kommunale Satzung eine Zwangsmitgliedschaft in einer ESG bei Vorliegen eines entsprechenden Quorums der beteiligten Eigentümerinnen und Eigentümer zu bewirken, muss allerdings als ein generelles Defizit angesehen werden. Dieses reduziert die Zahl der Fälle, in denen ESG zum Tragen kommen können.

Spezifische Defizite im Hinblick auf das Ziel, die gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen eines Gebietes zu verbessern, lassen sich nicht feststellen. Das Instrument wirkt standortgebunden, so dass sich die Frage der sozialräumlichen Differenzierung bei seiner Anwendung nicht stellt.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Eigentümerstandortgemeinschaften stellen einen eigenständigen Baustein dar, der grundsätzlich unabhängig von Maßnahmen der öffentlichen Hand ist. Gleichwohl kann es Zielkongruenzen und Synergien geben. Die öffentliche Hand kann solche privaten Initiativen nutzen und ihr eigenes Maßnahmenkonzept darauf abstellen. Sie kann und sollte die ESG – wie angesprochen - auch durch Information, Beratung und Betreuung in Verfahren unterstützen.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf besteht bei den rechtlichen Grundlagen. Die Bundesländer sollten nach dem Vorbild von Hamburg die in § 171 f BauGB bundesrechtlich eingeräumte Gesetzgebungskompetenz auch für Eigentümerstandortgemeinschaften in Wohngebieten aufgreifen.

5. Informatorische und partizipative Instrumente

5.1 Stadtmonitoring

Funktion

Die kontinuierliche daten- und indikatorengestützte Beobachtung räumlicher Entwicklungen und eine darauf aufbauende Berichterstattung bilden in immer mehr Städten die Basis für politische Entscheidungen und administratives Handeln. Im Rahmen eines solchen Stadtmonitorings werden für die Stadtentwicklung relevante Informationen systematisch und räumlich differenziert erfasst und ausgewertet. Stadtbezogene Monitoringsysteme haben idealerweise eine einheitliche und möglichst kleinräumige Basis. Stadtmonitoring kann auf diese Weise dazu beitragen, mögliche Fehlentwicklungen oder planerischen Handlungsbedarf bereits im Anfangsstadium zu erkennen („Frühwarnsystem“) und steuernde Gegenmaßnahmen frühzeitig einzuleiten. Zudem stellt Stadtmonitoring im Zusammenhang mit der Evaluation kommunalen Handelns einen zentralen Baustein dar.

Stadtmonitoring kann eine ganze Reihe verschiedener Themenkomplexe umfassen: Bevölkerungsstruktur und -entwicklung, Soziales, Erwerbstätigkeit, Einkommen, Gesundheit, Bildung, Wohnen, Verkehr, Umwelt, Grünflächen, Flächennutzung und vieles mehr. Überwiegend erfolgt die Beobachtung der unterschiedlichen Bereiche durch „Fachmonitore“, die von den zuständigen Verwaltungsbereichen jeweils für ihre Fachplanungen benötigt werden, z.B. in der Verkehrsplanung, in den umweltbezogenen Planungen oder in der Sozialplanung. Diese „Fachmonitore“ können die Ausgangsbasis für integrierte Monitoringsysteme sein, die sich dadurch auszeichnen, dass sie Indikatoren unterschiedlicher Themenfelder zusammenführen.

Als kleinräumige Gebietseinheiten liegen dem Stadtmonitoring in der Regel die folgenden ab 1991 auf Empfehlung des Deutschen Städtetages (DST 1991) sukzessive eingeführten vier administrativen Ebenen zugrunde:

- *Stadtbezirke*: erste Ebene unterhalb der Stadtgrenze (wegen der numerischen Bezeichnung in der Städtestatistik auch „Einsteller“ genannt);
- *Ortsteile*: Ebene unterhalb der Stadtbezirke (sog. „Zweisteller“);
- *statistische Bezirke*: Ebene unterhalb der Ortsteile (sog. „Dreisteller“);
- *(Bau-)Blockebene*: kleinste räumliche Einheit, für die aus Gründen des Datenschutzes von der Kommunalstatistik keine Daten veröffentlicht werden; Daten auf dieser Ebene werden nur intern bzw. zur Aggregation größerer Teilräume verwendet.

Abweichend von diesen administrativen Raumeinheiten werden im Rahmen von Stadtmonitoring Daten der Blockebene je nach Verwendungszweck häufig aber auch für andere Gebietseinteilungen (z.B. Sozialräume, Planungsräume, Verkehrszellen, Schulsprengel, Wahlbezirke) durch Aggregation aufbereitet.

Potenziale

Stadtmonitoring kann eine zentrale Basis für Vermeidung und Abbau der stadträumlichen Konzentration gesundheitsrelevanter Umweltbelastungen darstellen, indem es die relevanten Merkmale der Umweltqualität, der gesundheitlichen Lage und der Sozialstruktur integriert und kleinräumlich abbildet. Die Verwaltungen können so mit Hilfe des Stadtmonitorings in die Lage versetzt werden, Gebiete mit Mehrfachbelastungen und mit Handlungsbedarf zur Vermeidung und Verminderung dieser Belastungen zu identifizieren.

Defizite

Auch wenn in den Kommunen verstärkt eine Tendenz zum Aufbau integrierter Monitoringsysteme – insbesondere im Rahmen der Stadtentwicklung – festgestellt werden kann (Dohnke/Häußermann/Seidel-Schulze 2011), ist ein integriertes Stadtmonitoring, das die Bereiche Soziales, Umwelt und Gesundheit gemeinsam betrachtet und daher geeignet ist, Gebiete mit mehrfachen gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen und gleichzeitigen sozialen und gesundheitlichen Benachteiligungen zu identifizieren, in den Kommunen bislang kaum vorhanden. Die Ursachen für die zögerliche Verfolgung solcher integrierter Monitoringsansätze liegen vor allem in fehlenden personellen und finanziellen Ressourcen. Hinzu kommt, dass sich bestehende Berichtssysteme im Sozial-, Umwelt- und Gesundheitsbereich häufig auf ganz unterschiedliche räumliche Einheiten beziehen: Verkehrszellen, Grundschuleinzugsbereiche, Spielplatzversorgungsbereiche, polizeiliche Raumabgrenzungen, Quartiermanagement- oder Sanierungsgebiete, Planungsräume der Jugendhilfe. Um die zur Ermittlung von mehrfach umweltbelasteten Räumen und ihren Wechselwirkungen mit der gesundheitlichen und sozialen Lage notwendige Überlagerung und Verschneidung der Indikatoren zu gewährleisten, sind jedoch einheitliche räumliche Bezugseinheiten erforderlich, für die mittels geographischer Informationssysteme gebietspezifische soziale, umweltbezogene und gesundheitsrelevante Merkmale abgebildet werden können.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Die systematische und räumlich differenzierte Erfassung und Auswertung von Daten und Indikatoren durch das Stadtmonitoring kann in den als mehrfach belasteten Gebieten durch qualitative Datenerhebungen und Untersuchungen ergänzt werden. Dabei kann es sich beispielsweise um Experteninterviews mit Vor-Ort-Akteuren oder Bewohnerinnen- und Bewohnerbefragungen handeln, die wichtige gebietspezifische Informationen liefern können.

Synergien sind insbesondere mit Blick auf gebietsbezogene Förderprogramme, wie die Städtebauförderung (vgl. Kapitel 6.1), möglich. Das Stadtmonitoring kann die Basis dafür bilden, den Fördermitteleinsatz zu rechtfertigen und ggf. zu evaluieren. Zudem ist Stadtmonitoring unverzichtbare Grundlage für alle Gesamt- und Fachplanungen in der Kommune.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf leitet sich unmittelbar aus den beschriebenen Defiziten ab. Zur Ermittlung städtischer Teilräume, die mit Blick auf Umweltgerechtigkeit durch einen besonderen Handlungsbedarf gekennzeichnet sind, bedarf es zum einen der Entwicklung integrierter Monitoringsysteme in den Kommunen. Zum anderen sind einheitliche räumliche Bezugseinheiten der „Fachmonitore“ erforderlich, um die Überlagerung und Verschneidung der Indikatoren aus den Bereichen Soziales, Umwelt und Gesundheit zu gewährleisten.

5.2 Beteiligung

Funktion

Die Beteiligung der Öffentlichkeit und insbesondere der Betroffenen in einem Gebiet hat vor allem im Städtebau eine lange Tradition. Sie ist verpflichtendes Element in der förmlichen Ausgestaltung der Bauleitplanung, bei Planfeststellungsverfahren und bei allen Verfahren, im Rahmen derer eine Umweltverträglichkeitsprüfung oder eine Umweltprüfung durchgeführt werden muss. Vor allem werden der Öffentlichkeitsbeteiligung dabei folgende Funktionen beigemessen:

- das spezifische Wissen der von der Planung oder dem Vorhaben betroffenen Personen soll einbezogen werden, um die Entscheidungsgrundlage zu verbessern,
- die spezifischen Wünsche und Bedürfnisse der Betroffenen können erfasst und in die Entscheidung einbezogen werden,
- die Transparenz des Verfahrens fördert die Akzeptanz von Entscheidungen,
- die zu treffenden Entscheidungen sollen zusätzlich demokratisch legitimiert werden.

Für die meisten Planungsverfahren bestehen gesetzliche Beteiligungsvorschriften. Die Öffentlichkeit soll informiert werden, um für die Akzeptanz der Planung oder eines Vorhabens zu werben. Zugleich dient die Öffentlichkeitsbeteiligung der Ermittlung der für die Planung relevanten öffentlichen und privaten Belange. Vor allem im Bereich des besonderen Städtebaurechts wird die Öffentlichkeitsbeteiligung durch das Instrument der Sozialplanung als qualifizierte Form der Beteiligung ergänzt, mit dem die sozialen Folgen z.B. von Sanierungs- und Stadtumbaumaßnahmen abgemildert werden sollen (§ 180 BauGB).

Die Beteiligung der Öffentlichkeit ist auch ein wichtiges Element der Umweltverträglichkeitsprüfung oder der Umweltprüfung. Die Öffentlichkeit wird hierbei ebenfalls als Informationsquelle genutzt, um auf die vorhandenen Umweltbedingungen und die möglichen Umweltauswirkungen von Vorhaben und Planungen aufmerksam zu werden. Zugleich dient die Öffentlichkeit auch als Kontrollinstanz für eine den gesetzlichen Anforderungen gerecht werdende Berücksichtigung der Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes.

Die Beteiligung dient dabei immer auch dazu, die Tragfähigkeit einer Maßnahme oder eines Vorhabens im politischen Raum und in der Öffentlichkeit insgesamt zu verbessern. Politik und Verwaltung können durch Beteiligung das Risiko verringern, an den Bedürfnissen der Bevölkerung vorbei zu handeln.

Im Zusammenhang mit Maßnahmen im Siedlungsbestand geht es häufig auch um die Aktivierung der Betroffenen (SenStadtUm 2011: 60). Die in einem Gebiet ansässigen Akteure – insbesondere die Quartiersbevölkerung – sollen dazu animiert werden, selbst Beiträge zur Verbesserung der Lebensbedingungen in ihren Quartieren zu übernehmen. Besonders ausgeprägt ist dieser Ansatz im Bereich der sozialen Stadtteilentwicklung, in der z.B. Quartiersmanagerinnen und -manager als Ansprechpartnerinnen und Ansprechpartner für die Akteure vor Ort dienen und private Initiativen unterstützen. Daneben gibt es vielfältige weitere Möglichkeiten, die Öffentlichkeit in stadtentwicklungspolitische Prozesse einzubinden (Planungswerkstätten, Planungszellen, Planungsräte etc.) und damit über die formale und gesetzlich vorgesehene Beteiligung hinauszugehen.

Potenziale

Öffentlichkeitsbeteiligung ist die Voraussetzung für eine sozialverträgliche Gestaltung von gebietsbezogenen Maßnahmen insbesondere bei Stadtumbau- und bei Neuordnungsprozessen. Vor allem bei der Analyse der Gebiete mit mehrfachen und hohen Umweltbelastungen kann die Beteiligung der davon unmittelbar betroffenen Bewohnerinnen und Bewohner des Gebiets zusätzliche Erkenntnisse liefern. Bei der darauf aufsetzenden Entwicklung von Maßnahmenkonzepten können die Betroffenen durch Vorschläge ihre Präferenzen verdeutlichen. Eine Planung an den Betroffenen vorbei kann vermieden und die Umsetzungschancen bei höherer Akzeptanz können verbessert werden. Soweit die Umsetzung der erforderlichen Maßnahmen das Mitwirken von Bewohnerschaft, Betrieben, Eigentümerinnen und Eigentümern oder anderen Akteuren im Gebiet erfordert, ist deren rechtzeitige partizipative Einbindung Voraussetzung für das gemeinsame Vorgehen. Zudem können die in dem Gebiet wohnenden und arbeitenden Menschen im Sinne von Aktivierung dazu angeregt und dabei unterstützt werden, sich für eine Verbesserung der Umweltbedingungen einzusetzen und hierzu aktiv beizutragen. Gleichzeitig kann eine solche Befähigung zum aktiven

Handeln dazu beitragen, die Vulnerabilität der Menschen für umweltbedingte Gesundheitsrisiken zu reduzieren (Bunge 2012: 183).

Auch zur Sensibilisierung der politischen Entscheidungsträgerinnen und -träger kann Öffentlichkeitsbeteiligung eine wichtige Funktion übernehmen. Die Information und die öffentliche Debatte über die Lage der Umweltgerechtigkeit in einer Gemeinde stellt erst die Grundlage für darauf gerichtete politische Willensbildungsprozesse dar.

Defizite

Beteiligung hat prinzipiell keine Defizite in Bezug auf ihre Eignung, die Ziele der Umweltgerechtigkeit zu befördern. Sie stellt einen wichtigen und unverzichtbaren Baustein im Maßnahmenbündel für mehr Umweltgerechtigkeit dar. Jedoch ist festzustellen, dass nicht alle Bevölkerungsgruppen die gleichen Möglichkeiten oder das gleiche Interesse haben, sich zu beteiligen. Die Beteiligungsfähigkeit und -bereitschaft wird wesentlich durch die Faktoren Bildung und Einkommen bestimmt. Überwiegend ist es die gebildete Mittelklasse, die sich aktiv in Beteiligungsprozesse einbringt, während sozioökonomisch benachteiligte Bevölkerungsgruppen häufig beteiligungsfern sind. Diese soziale Selektivität von Beteiligung stellt mit Blick auf Umweltgerechtigkeit eines der zentralen und bislang weitgehend ungelösten Defizite von Partizipation dar (hierzu SenStadtUm 2012: 62 ff.).

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Öffentlichkeitsbeteiligung und Partizipation sind unverzichtbare Elemente einer Strategie für mehr Umweltgerechtigkeit und ergänzen damit alle relevanten Planungs- und Umsetzungsinstrumente.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Jenseits des generellen Erweiterungs- und Ergänzungsbedarfs z.B. in Bezug auf die Entwicklung einer neuen Qualität von Beteiligung (hierzu Bock/Reimann/Beckmann 2013) sind Beteiligungsmethoden und -instrumente zu entwickeln und umzusetzen, die geeignet sind, sozioökonomisch benachteiligte und beteiligungsferne Bevölkerungsgruppen zu erreichen.

5.3 Umweltbildung

Funktion

Umweltbewusstes Leben setzt Wissen über die Umwelt und Umweltprozesse sowie über die Konsequenzen des eigenen Verhaltens für die Umwelt voraus. Zentrales Ziel von Umweltbildung ist es daher, Wissen über ökologische Zusammenhänge zu vermitteln. Damit soll die Fähigkeit ausgebildet werden, das eigene Handeln und die persönlichen alltäglichen Gewohnheiten mit Blick auf Konsequenzen für die Umwelt zu reflektieren und das individuelle Verhalten gegebenenfalls anzupassen. Gleichzeitig geht es aber auch darum, die Fähigkeit der Menschen zu stärken, sich an gesellschaftlichen umweltrelevanten Entscheidungen zu beteiligen. Deshalb ist der Erwerb kommunikativer und kooperativer Kompetenzen ebenso Gegenstand von Umweltbildung.

Generell lassen sich formelle und informelle Angebote der Umweltbildung unterscheiden. So stellt die schulische Umweltbildung ein formelles und in verschiedene Unterrichtsfächer wie Biologie,

Chemie, Politik, Sozialkunde oder in Projektwochen integriertes Angebot dar. Bei außerschulischen Einrichtungen wie Umweltbildungs- und Naturschutzzentren, ökologische Lehrpfade, Kinderbauernhöfe, City-Farms, Volkshochschulen handelt es sich dagegen primär um informelle Bildungsangebote. Formelle und informelle Angebote der Umweltbildung unterscheiden sich nach dem Grad der Offenheit und Strukturiertheit sowie in der Flexibilität der Unterrichtsvorgaben. Sie stehen nicht in Konkurrenz zueinander, sondern ergänzen sich. In der Praxis bestehen vielfach Zwischen- und Mischformen.

Zielgruppe von Umweltbildung sind Menschen aller Altersgruppen, Kinder und Jugendliche stehen jedoch in der Praxis häufig im Vordergrund. Umweltbildung wirkt vor allem dann nachhaltig, wenn sie in einen Bezug zum alltäglichen Leben gestellt wird und nicht alleine auf Wissensvermittlung ausgerichtet ist, sondern direkte Umwelt- und Naturerfahrungen im Vordergrund stehen. Diese sind vor allem für Kinder und ihre persönliche Entwicklung wichtig (Jumpertz 2012).

Potenziale

Ein zentraler Aspekt von Umweltgerechtigkeit ist Verfahrensgerechtigkeit. Mit ihm soll sichergestellt werden, dass die unmittelbar von umweltrelevanten Vorhaben Betroffenen an den Planungs- und Entscheidungsprozessen angemessen beteiligt werden (Maschewsky 2004: 227 ff.). Damit sind auch Aspekte partizipativer Gerechtigkeit im Sinne gleicher Beteiligungsmöglichkeiten für alle Betroffenen angesprochen (Hornberg/Bunge/Pauli 2011: 28). Die Praxis zeigt aber, dass insbesondere sozial benachteiligte und bildungsferne Bevölkerungsgruppen im Rahmen von Beteiligung nur schwer zu erreichen sind und sich daher nur selten für ihre Belange öffentlich artikulieren. Umweltbildung, die gezielt auf diese Bevölkerungsgruppen ausgerichtet ist und ihre Möglichkeiten und Grenzen berücksichtigt, bietet die Chance, die Fähigkeit dieser Menschen, sich an gesellschaftlichen umweltrelevanten Entscheidungen zu beteiligen, zu stärken. Umweltbildung für sozial Benachteiligte bildet damit einen wichtigen Ansatzpunkt, zu mehr Umweltgerechtigkeit beizutragen.

Defizite

Durch gängige Angebote von Umweltbildung wird die Zielgruppe der sozial Benachteiligten jedoch nur eingeschränkt erreicht, und nur wenige Angebote und Projekte von Umweltbildung sind bislang gezielt auf diese Bevölkerungsgruppen ausgerichtet. Das Potenzial von Umweltbildung, sozial benachteiligte Gruppen hinsichtlich Umweltbewusstsein und Beteiligungskompetenzen zu stärken, wird daher in der bisherigen Praxis nicht optimal genutzt.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Umweltbildung geht „Hand in Hand“ mit den Instrumenten zu Information und Beteiligung, da sie – wie Bildung generell – einen Schlüssel zu demokratischer Beteiligung, gesellschaftlichen Partizipationsmöglichkeiten und sozialer Teilhabe darstellt (Jumpertz 2012) und die Zielgruppen von Umweltbildung darin gestärkt werden, sich in umweltrelevante Planungen und Entscheidungen aktiv einzubringen.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Mit Blick auf Umweltgerechtigkeit ist es wichtig, verstärkt für sozial benachteiligte Bevölkerungsgruppen geeignete Umweltbildungsangebote und -projekte zu entwickeln und umzusetzen.

6. Finanzierungsinstrumente

6.1 Städtebauförderung

Funktion

Förderprogramme sollen Anreize für das den Zielen des Fördergebers entsprechende Handeln anderer Akteure geben. Sie können für jedes in der Zuständigkeit des Fördergebers liegende Handlungsfeld eingesetzt werden und dabei die unterschiedlichsten Ziele verfolgen. Dies gilt auch für die Städtebauförderung, die der Finanzierung von besonderen städtebaulichen Aufgaben dient. Grundlage der Städtebauförderung ist eine jährlich neu aufgelegte Verwaltungsvereinbarung zwischen Bund und Ländern (§ 164b Abs. 1 Satz 2 BauGB). In der Verwaltungsvereinbarung werden die Förderquoten, der Schlüssel zur Verteilung auf die einzelnen Länder und die geförderten Maßnahmen festgelegt. Der Bund beteiligt sich an der Finanzierung der Maßnahmen grundsätzlich mit 33 1/3 v. H. der förderfähigen Kosten bei in der Regel gleich hohem Förderanteil der Länder. Mit Stand 2012 standen folgende Förderprogramme zur Verfügung (VV-Städtebauförderung 2012):

- „Stadtumbau“ für die Anpassung an den demographischen und strukturellen Wandel in Ost (rund 82 Mio. Euro) und West (rund 71 Mio. Euro)
- „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ für die Innenentwicklung (rund 93 Mio. Euro)
- „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ zur Stabilisierung und Aufwertung von benachteiligten Quartieren (40 Mio. Euro)
- „Städtebaulicher Denkmalschutz“ für den Erhalt historischer Stadtkerne und Stadtquartiere in Ost (rund 63 Mio. Euro) und West (rund 29 Mio. Euro)
- „Kleinere Städte und Gemeinden“ zur Sicherung der Daseinsvorsorge in ländlichen oder dünn besiedelten Räumen (rund 44 Mio. Euro)
- „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ in Ost und West (je rund 16 Mio. Euro)

Die Umsetzung der Förderung – einschließlich der Auswahl der zu fördernden städtebaulichen Maßnahmen – erfolgt durch die Länder (d.h. durch die zuständigen Landesministerien bzw. Regierungspräsidien). Dort können Städte und Gemeinden auch den Antrag auf Förderung stellen.

Potenziale

Die meisten der im Rahmen der Bund-Länder-Programmgestaltung aufgelegten Städtebauförderprogramme weisen Potenziale zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen auf.

Das Programm „Städtebauliche Sanierungs- und Entwicklungsmaßnahmen“ dient der städtebaulichen Erneuerung, der Erhaltung und Modernisierung von Gebäuden sowie der Revitalisierung von Innenstädten und Stadtteilzentren (VV-Städtebauförderung 2012: Art. 3 Abs. 1). Insgesamt wurden bis 2012 rund 900 Gesamtmaßnahmen in 650 Städten und Gemeinden gefördert. Diese Finanzhilfen müssen nach dem besonderen Städtebaurecht des BauGB als Gesamtmaßnahme eingesetzt werden. Bestandteile einer Gesamtmaßnahme können u.a. die Vorbereitung und Durchführung von Sanierungsmaßnahmen im Sinne der §§ 136 bis 164 BauGB sein. Hierzu können neben den vorbereitenden Untersuchungen auch Ordnungs- und Baumaßnahmen gehören. So können z.B. Maßnahmen gefördert werden, die der Neuordnung von Blockinnenbereichen mit dem Ziel der Schaffung von Grünflächen als Gemeinschaftsanlagen dienen. Auch der Erwerb, die Freimachung sowie die Errichtung eines Kinderspielplatzes in einer Baulücke kann Fördergegenstand sein, genauso wie Maßnahmen zur Aufwertung im Straßenraum (Verkehrsberuhigung, Bepflanzung, An-

gebote zum Verweilen etc.). Schließlich gehört auch die Verlagerung von Betrieben, die etwa zur Beseitigung von gewerblichen Immissionsbelastungen genutzt werden kann, zu den förderfähigen Aufwendungen.

Die Programme „Stadtumbau Ost“ und „Stadtumbau West“ knüpfen an die Regelungen in §§ 171 a bis 171 d BauGB an (vgl. Kapitel 2.4). Die Förderung soll in Gebieten genutzt werden, die von erheblichen städtebaulichen Funktionsverlusten betroffen sind. Die Gemeinden sollen in die Lage versetzt werden, sich frühzeitig auf Strukturveränderungen vor allem mit Blick auf Demographie und Wirtschaft und auf die damit verbundenen städtebaulichen Auswirkungen einzustellen (VV-Städtebauförderung 2012: Art. 6 Abs. 1). Für die Förderung in den neuen Ländern wird diese Zielsetzung ergänzt. Gefördert werden sollen hier auch Investitionen in die Aufwertung der Innenstädte und durch Schrumpfungsprozesse betroffene Stadtquartiere (VV-Städtebauförderung 2012: Art. 7 Abs. 1). Dabei sollen die Chancen für mehr Lebensqualität durch die Verringerung der Wohnungsdichte genutzt werden. Gefördert werden können insbesondere Aufwertungsmaßnahmen im Gebäudebestand und im Wohnumfeld, im öffentlichen Raum und auf den privaten Freiflächen. Die Programme des Stadtumbaus können auf diese Weise zur Verbesserung der gestalterischen Qualität und der Nutzbarkeit von Freiflächen genutzt werden. Damit verbundene Begrünungsmaßnahmen können die Belastungen durch Staub, Hitze und Lärm verringern und auf diese Weise die gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen verbessern.

Das Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ wird für Investitionen in städtebauliche Maßnahmen zur Stabilisierung und Aufwertung von Stadt- und Ortsteilen mit besonderem Entwicklungsbedarf eingesetzt, die aufgrund der Zusammensetzung und wirtschaftlichen Situation der darin lebenden und arbeitenden Menschen erheblich benachteiligt sind (vgl. § 171 e BauGB). Damit soll ein Beitrag zur Erhöhung der Wohnqualität und Nutzungsvielfalt, zur Verbesserung der Generationengerechtigkeit der Quartiere und zur Integration aller Bevölkerungsgruppen geleistet werden (VV-Städtebauförderung 2012: Art. 5 Abs. 1). Die Fördermittel können insbesondere eingesetzt werden zur Verbesserung der Wohnverhältnisse, des Wohnumfeldes und des öffentlichen Raumes, um das Gebiet städtebaulich aufzuwerten, die Wohn- und Lebensqualität für die Bewohnerinnen und Bewohner zu steigern und die Umweltfreundlichkeit zu erhöhen (VV-Städtebauförderung 2012: Art. 5 Abs. 5). Damit kann das Programm zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen beitragen, indem gezielt bestehende Umweltbelastungen reduziert und durch freiraumbezogene Maßnahmen die Umweltbedingungen verbessert werden. Im Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ wird zudem der Bündelung von Mitteln aus verschiedenen Förderprogrammen und von Mitteln Dritter im Sinne eines integrierten Maßnahmen- und Finanzierungskonzeptes besondere Bedeutung beigemessen.

Das Förderprogramm „Aktive Stadt- und Ortsteilzentren“ dient der Stärkung von zentralen Versorgungsbereichen, die durch Funktionsverluste, insbesondere gewerblichen Leerstand, bedroht oder betroffen sind. Gefördert werden unter anderem auch die Aufwertung des öffentlichen Raumes (Straßen, Wege, Plätze, Grünflächen), die Instandsetzung und Modernisierung von das Stadtbild prägenden Gebäuden sowie Bau- und Ordnungsmaßnahmen für die Wiedernutzung von Grundstücken mit leerstehenden, fehl- oder mindergenutzten Gebäuden und von Brachflächen einschließlich städtebaulich vertretbarer Zwischennutzung. Auch dieses Förderprogramm kann damit zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen genutzt werden.

Fördervoraussetzung ist bei den genannten Förderprogrammen jeweils ein unter Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger erstelltes integriertes städtebauliches Entwicklungskonzept, in dem Ziele und Maßnahmen im Fördergebiet dargestellt sind. Sofern dieses Entwicklungskonzept gesamtstädtische Belange nicht beinhaltet, ist es in ein gegebenenfalls bereits vorhandenes gesamtstädtisches Konzept einzubetten bzw. davon abzuleiten: Die Aktualität des Entwicklungskonzepts ist sicherzustellen (vgl. hierzu auch Kapitel 3.1).

Defizite

Das wesentliche Defizit in der derzeitigen Ausgestaltung und rechtlichen Verankerung der Städtebauförderung liegt in der Begrenztheit der zur Verfügung stehenden Fördermittel, mit denen eine Vielzahl unterschiedlicher städtebaulicher Ziele verfolgt wird. Die in den letzten Jahren vorgenommene weitere Auffächerung der Städtebauförderung durch die Schaffung neuer Programm-schienen bei gleichzeitiger Reduzierung der insgesamt zur Verfügung stehenden Bundesmittel macht deutlich, dass auch die für die Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingun-gen zur Verfügung stehenden Mittel aus der Städtebauförderung geringer geworden sind. Im März 2014 hat das Bundeskabinett jedoch mit dem 2. Regierungsentwurf zum Haushalt 2014 eine deut-liche Aufstockung des Gesamtprogrammolumens der Bundesmittel für die Städtebauförderung von 455 Mio. Euro im Jahr 2013 auf 700 Mio. Euro im Jahr 2014 vorgesehen (BMUB: Hendricks: Haushalt 2014 bringt Rückenwind für Deutschlands Städte und Gemeinden [Internetquelle]).

Das Programm Soziale Stadt, das mit Blick auf Umweltgerechtigkeit aufgrund der programmati-schen Bezugnahme auf räumlich konzentrierte soziale Problemlagen von hoher Relevanz ist, wur-de durch die drastischen Mittelkürzungen in den Haushaltsjahren 2011 und 2012 besonders ge-schwächt. Für das Haushaltsjahr 2011 wurden die Bundesmittel im Programm von zuvor 94,9 Mio. Euro (Haushaltsjahr 2010) auf 28,5 Mio. Euro reduziert. Auch wenn das weiterentwickelte Pro-gramm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ in den Haushaltsjahren 2012 und 2013 mit je-weils 40 Mio. Euro Bundesmittel wieder besser ausgestattet war, handelte es sich im Vergleich zu den Jahren vor 2011 weiterhin um eine erhebliche Mittelreduzierung. Der vom Bundeskabinett beschlossene Regierungsentwurf zum Haushalt 2014 sieht allerdings eine deutliche Aufstockung des Programmolumens der Bundesmittel für die Soziale Stadt auf 150 Mio. Euro im Jahr 2014 vor ((BMUB: Hendricks: Haushalt 2014 bringt Rückenwind für Deutschlands Städte und Gemeinden [Internetquelle])).

Die Potenziale der Städtebauförderung in Bezug auf die Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen könnten zudem möglicherweise besser genutzt werden, wenn der Begriff der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen explizit bei den Zielen und/oder bei den möglichen Fördergegenständen des jeweiligen Programmes aufgeführt würde.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Die Städtebauförderung stellt einen zentralen Baustein für die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbelastungen dar. Sie kann die Finanzierungsbasis der erforderlichen Maßnahmen im Zusammenwirken mit anderen Förderinstrumenten (z.B. EFRE – Europäischer Fonds für regionale Entwicklung) oder für sich genommen eröffnen oder verbessern. Sie stellt damit auch die Basis für die Anwendung anderer Umsetzungsinstrumente aus dem Be-reich des Städtebau- und des Umweltrechtes dar.

Im Programm „Soziale Stadt – Investitionen im Quartier“ wird der Bündelung von Mitteln aus ver-schiedenen Förderprogrammen und von Mitteln Dritter, wie bereits ausgeführt, besondere Bedeu-tung beigemessen. Hintergrund hierfür ist der Umstand, dass mit den Städtebauförderungsmitteln in der Regel lediglich investive Maßnahmen gefördert werden können, vielen Problemlagen in den Sozialen-Stadt-Gebieten aber nur mit sozial-integrativen Maßnahmen effektiv begegnet werden kann. Für deren Umsetzung bedarf es daher ergänzender Mittel. In besonderem Maße gelingt die in der Sozialen Stadt geforderte Mittelbündelung mit sogenannten Partnerprogrammen, die sich ausdrücklich auf die Förderkulisse der Sozialen Stadt beziehen. In der Vergangenheit wurden Part-nerprogramme zur Finanzierung sozial-integrativer Maßnahmen in den Gebieten der Sozialen Stadt vor allem vom Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend („Entwicklung und Chancen junger Menschen in sozialen Brennpunkten – E & C“, „Lokales Kapital für soziale

Zwecke – LOS“, „Stärken vor Ort“) und vom für die Soziale Stadt zuständigen Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung selbst (ESF-Bundesprogramm „Bildung, Wirtschaft, Arbeit im Quartier – BIWAQ“) aufgelegt. Ein Partnerprogramm des Bundesumweltministeriums gab und gibt es bislang nicht.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

Die als Defizit angesprochenen Aspekte geben Anlass, Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf anzusprechen. Dieser besteht zum einen in der angemessenen Ausstattung der Städtebauförderprogramme. Zudem erscheint es notwendig, in größerem Umfang als bisher ergänzend zum Programm Soziale Stadt zur Finanzierung sozial-integrativer Maßnahmen komplementäre Bundes- und Landesprogramme auch anderer Ressorts – mit Blick auf Umweltgerechtigkeit insbesondere der Bereiche Umwelt, Gesundheit, Soziales, Jugend – aufzulegen. Zum anderen sollten die Programme dezidierter bei der Zielsetzung und bei der Bezeichnung der möglichen Fördergegenstände die Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen aufgreifen.

Mit Blick auf die verfassungsrechtlich gebotene regressive Ausstattung der Bund-Länder-Programme im Zeitverlauf besteht auch Bedarf, über eine nachhaltige Basis der Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen im Siedlungsbestand nachzudenken.

6.2 Kommunale Förderprogramme

Funktion

Kommunale Förderprogramme sollen Anreize für das den Zielen des Fördergebers entsprechende Handeln anderer Akteure geben. Sie können für jedes in der Zuständigkeit des Fördergebers liegende Handlungsfeld eingesetzt werden und dabei die unterschiedlichsten Ziele verfolgen. Die Förderprogramme auf Bundes- oder Landesebene oder auf der Ebene der EU können so gezielt entsprechend den örtlichen Erfordernisse ergänzt werden.

Potenziale

Kommunale Förderprogramme können damit auch Anreize für Maßnahmen setzen, die zu einer Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen beitragen.

In der kommunalen Praxis finden sich insbesondere Beispiele, die auf eine Verbesserung der Qualität und Nutzbarkeit der Grün- und Freiflächen auf privaten Baugrundstücken zielen. Hierzu gehören Programme zur Entsiegelung und Begrünung von Hof- und Vorgartenbereichen genauso wie zur Fassadenbegrünung. So wird z.B. im Rahmen des Programms „Grüne Höfe – Grüne Wände“ der Landeshauptstadt München (2002) die Verwendung wasserdurchlässiger Beläge und die Anlage von Pflanzflächen auf bislang versiegelten Flächen gefördert. Die Stadt hat zudem ein Programm zur Förderung der extensiven Begrünung von zuvor unbegrüntem Dächern aufgelegt. In Dortmund gibt es bereits seit den 80er-Jahren ein Förderprogramm zur Gestaltung und Begrünung von privaten Haus- und Hofflächen, welches flankierend zu den auf den öffentlichen Flächen realisierten Stadterneuerungsmaßnahmen eingesetzt wird (Stadt Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt: Öffentliche Förderung von Haus- und Hofbegrünung sowie Fassaden [\[Internetquelle\]](#)). Ähnliche Programme gibt es auch in anderen Städten. Mit vergleichsweise geringen Fördermitteln können so erhebliche Effekte bei der Verbesserung der Wohnumfeldbedingungen erreicht werden. Zu den positiven Effekten gehören, neben der Verbesserung der Aufenthaltsqualität durch

Schaffung von begrünten Räumen, eine bessere Staubbindung, eine Reduzierung der Ausbreitung von Schall sowie eine Verminderung der Aufheizungseffekte im Verhältnis zu unbegrünten Flächen.

Das Konjunkturprogramm II der Bundesregierung bot die Basis, auch für andere Bereiche des gesundheitsrelevanten Umweltschutzes kommunale Förderprogramme aufzulegen. Einige Kommunen haben auf dieser Basis z.B. Programme zur Förderung von Lärmsanierungsmaßnahmen an Gebäuden finanziert. So hat etwa die Stadt Viersen ein Schallschutzfensterprogramm mit dem Ziel aufgelegt, eine gesundheitsunbedenkliche Lärmbelastung zu erzielen und sekundär auch das Wohn- und Lebensumfeld der Viersener Bürgerschaft zu verbessern (Stadt Viersen: Förderprogramm für Schallschutzfenster in Viersen [Internetquelle]). Für 46 Förderfälle konnten insgesamt rd. 94.000 Euro als Zuschuss ausgezahlt und auf diese Weise eine erhebliche Lärminderung für die Anwohnerinnen und Anwohner erreicht werden. Auch andere Städte haben auf der Basis der Mittel aus dem Konjunkturprogramm II ähnliche Förderprogramme aufgelegt. Nach Auslaufen des Konjunkturprogramms mussten die entsprechenden kommunalen Förderprogramme allerdings häufig wieder eingestellt werden. Nur wenige Städte haben auch aktuell noch Förderprogramme zur Lärmsanierung. So gewährt etwa die Landeshauptstadt Düsseldorf im Rahmen eines kommunalen Schallschutzfensterprogramms Zuschüsse für den Einbau von Schallschutzfenstern an Straßenabschnitten, an denen tagsüber Straßenverkehrslärm von mindestens 70 Dezibel(A) oder nachts von mindestens 60 dB(A) vorherrscht (Landeshauptstadt Düsseldorf 2013: Richtlinie für die Vergabe von Zuschüssen im Rahmen des städtischen Schallschutzfensterprogramms [Internetquelle]). Auch die Stadt Dortmund hat ein ähnliches Förderprogramm aufgelegt, seine Weiterführung allerdings ausdrücklich unter den Vorbehalt der erforderlichen Haushaltsmittel gestellt (Stadt Dortmund 2013).

Defizite

Voraussetzung für die Schaffung eigener kommunaler Förderprogramme ist die Bereitstellung der erforderlichen Mittel aus dem kommunalen Haushalt. Angesichts der strukturellen Probleme der kommunalen Haushalte besteht daher nur ein geringer Spielraum für die Schaffung solcher Förderprogramme. In Gemeinden, die im Rahmen der Kommunalaufsicht Auflagen zur Haushaltssicherung erfüllen müssen, wird nicht einmal ein geringer Spielraum für solcherart freiwillige Aufgaben bestehen. Chancen bieten hier nur die Bereitstellung zusätzlicher Mittel von dritter Seite wie etwa im Konjunkturprogramm II.

Ergänzende Instrumente und Synergien mit anderen Instrumenten

Kommunale Förderprogramme können eine sinnvolle Ergänzung zu den Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der EU darstellen. Sie können gezielt für Aufgaben aufgelegt werden, für die es keinerlei anderweitige Förderung gibt. Sie sollten deshalb an die bestehende Förderkulisse angepasst werden.

Förderprogramme können auch zur Umsetzung von gemeindlichen Planungen genutzt werden. Sie können Anreize für die freiwillige Umsetzung von Planungszielen geben. Sie entlasten die Gemeinden insoweit in Bezug auf die hoheitliche Umsetzung entsprechender Ziele, steigern die Akzeptanz und können über den geförderten Sachverhalt hinaus Vorbildwirkung entfalten.

Erweiterungs- und Ergänzungsbedarf

In Bezug auf die Ziele der Umweltgerechtigkeit können insbesondere Begrünungs- und Entsiegelungsprogramme der Kommunen und auch Schallschutzfensterprogramme eine wichtige Funktion haben. Vor diesem Hintergrund ist der weitere Ausbau solcher Programme wünschenswert. Er ist allerdings abhängig von einer entsprechenden Finanzausstattung der Kommunen.

7. Fazit und Empfehlungen

7.1 Zusammenfassung der Ergebnisse der Analyse in den einzelnen Instrumentenbereichen

Zur Systematisierung und formalen Strukturierung der Analyse des zur Verfügung stehenden Instrumentariums wurde zwischen den folgenden fünf Instrumentenbereichen unterschieden: planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente, informelle Planungsinstrumente, organisatorische und kooperative Instrumente, partizipative Instrumente sowie Finanzierungsinstrumente. Entsprechend werden die Ergebnisse der Analyse im Folgenden differenziert nach diesen Instrumentenbereichen zusammenfassend dargestellt.

Grundlage der Analyse von Potenzialen und Defiziten im Hinblick auf das Thema „Umweltgerechtigkeit“ waren folgende Kriterien:

- Relevanz für die Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen sowie
- Erfordernis der oder Möglichkeit zur sozialräumlichen Differenzierung.

Instrumentenbereich „Förmliche (hoheitliche) Instrumente der Ordnungs- und Planungsverwaltung“

Die Analyse befasste sich im ersten Instrumentenbereich mit den förmlichen Instrumenten des Ordnungs- und Planungsrechts. Große Bedeutung mit Blick auf Umweltgerechtigkeit kommt dem im Baugesetzbuch vorgesehenen Instrumentarium des Städtebaurechts zu. Während mit dem Instrument der Bauleitplanung der Rechtsrahmen für zukünftige Entwicklungen gesetzt wird, spielen die Instrumente des besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungsgebiete, Stadtumbaugebiete und Gebiete der Sozialen Stadt) eine wichtige Rolle für die Verbesserung der Lebensbedingungen im Siedlungsbestand. In den Blick zu nehmen waren auch die Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) sowie die Strategische Umweltprüfung (SUP), die wesentlich dazu beitragen können, dass die gesundheitsrelevanten Umweltauswirkungen von Vorhaben und Planungen erkannt und in einer auch für die Allgemeinheit nachvollziehbaren transparenten Weise bei den Entscheidungen berücksichtigt werden. Die Auswirkungen auf die Gesundheit der Menschen ist formal ein originärer Bestandteil dieser Prüfverfahren. Um zu gewährleisten, dass diesem Aspekt auch in der praktischen Anwendung der Prüfverfahren die gebotene Beachtung geschenkt wird, könnte eine integrierte oder gesonderte Gesundheitsverträglichkeitsprüfung bzw. Gesundheitsfolgenabschätzung hilfreich sein.

Neben den genannten Instrumenten des Baugesetzbuchs haben die Instrumente des Immissionsschutzrechts für die Schaffung gesunder Lebensbedingungen in den Städten eine herausragende Bedeutung. Generell geht es dabei insbesondere um die Vermeidung schädlicher Umweltauswirkungen zum Schutz des Menschen. Dabei setzt der Immissionsschutz nicht erst bei einer konkreten Gesundheitsgefährdung ein, sondern folgt auch dem Vorsorgeprinzip. Das Immissionsschutzrecht beinhaltet zu diesem Zweck ein differenziertes Instrumentarium. Zu unterscheiden ist insbesondere zwischen dem anlagenbezogenen und dem gebietsbezogenen Immissionsschutzrecht mit der Luftreinhalteplanung und der Lärmaktionsplanung. Beim anlagenbezogenen Immissionsschutz gelten Sonderregelungen für den Verkehrslärmschutz, den Lärmschutz bei Sportanlagen sowie dem Fluglärmschutz.

Der Vermeidung und Behebung schädlicher Umwelteinwirkungen zum Schutz des Menschen und seiner Gesundheit dienen auch die Instrumente des Bodenschutzrechtes. Dies wird vor allem bei Bodenverunreinigungen relevant. In Bezug auf die Qualität und Nutzbarkeit der Grün- und Freiflächen im Wohnumfeld kommt der örtlichen Landschaftsplanung nach dem Bundesnaturschutz-

gesetz große Bedeutung zu. Daneben kann auch die naturschutzrechtliche Eingriffsregelung für die Aufwertung von Grünflächen im Wohnumfeld genutzt werden.

Zusammenfassend lassen sich folgende *Potenziale* bei den vorgenannten förmlichen (hoheitlichen) Instrumenten der Ordnungs- und Planungsverwaltung feststellen:

- Insgesamt besteht ein hoher Umweltschutzstandard bei gesundheitsrelevanten Umweltschutzanforderungen. Dies gilt namentlich für den Bereich des Immissionsschutzrechtes, aber auch für das Bodenschutzrecht.
- Das System der räumlichen Gesamtplanung stellt sich als kohärentes, auf Integration angelegtes Planungssystem dar, das neben den verschiedenen Aspekten des Umweltschutzes und des Gesundheitsschutzes auch sozialräumliche Aspekte einbeziehen kann.
- Die mit der Umweltverträglichkeitsprüfung (UVP) und der Strategischen Umweltprüfung (SUP) bei neuen Planungen und neuen Vorhaben durchzuführenden Prüfverfahren ermöglichen eine transparente, auch die Auswirkungen auf den Menschen und seine Gesundheit berücksichtigende Entscheidungsfindung.
- Während die fachlichen Teilaspekte, welche für gesunde Wohn- und Lebensverhältnisse von Bedeutung sind, in informellen, aber auch in einer Reihe rechtsförmlicher Fachplanungen vertieft aufbereitet werden, kommt der räumlichen Gesamtplanung (Stadtentwicklungsplanung, Bauleitplanung) die zentrale integrative, bündelnde Funktion zu.
- Mit der bestehenden Umweltsituation befassen sich verschiedene Umweltplanungen. Für mehrfach belastete Gebiete können insbesondere in Luftreinhalte- und Lärminderungsplänen Maßnahmen festgelegt werden, durch die vorgefundene Immissionsbelastungen reduziert werden. Im Rahmen der Landschaftsplanung können Maßnahmen zur Verbesserung der Qualität und Nutzbarkeit von wohnungsnahen Grünflächen vorgesehen werden.
- Die sektoralen auf einzelne Umweltaspekte fokussierten Planungen und Konzepte können im Rahmen von städtebaulichen Sanierungsmaßnahmen oder bei Stadtumbaumaßnahmen aufgegriffen und zu einem kohärenten, auch die sozialräumlichen Erfordernisse berücksichtigenden integrierten Entwicklungskonzept weiterentwickelt werden.
- Generell ist das Immissionsschutzrecht dynamisch und am technischen Fortschritt orientiert ausgerichtet. Es entfaltet seine Wirkung deshalb auch gegenüber bestehenden Anlagen, für die eine Anpassung an bessere technische Standards oder geänderte rechtliche Vorgaben auch nachträglich angeordnet werden kann. Dies gilt allerdings nicht für Verkehrswege.

In der zusammenfassenden Bewertung dieses Instrumentenbereichs lassen sich folgende *Defizite* bzw. *Hemmnisse* feststellen:

- Die umweltrechtlichen Instrumente blenden sozialräumliche Aspekte sowie die sozialen Lagen generell aus. Die Einbindungen dieser Aspekte und die Entwicklung zu einem kohärenten Maßnahmen- bzw. Handlungskonzept können deshalb nur gelingen, wenn weitere Instrumente genutzt werden. Hier bieten sich insbesondere integrierte Stadtentwicklungskonzepte oder auch die Instrumente des besonderen Städtebaurechts (städtebauliche Sanierungsmaßnahmen, Stadtumbaumaßnahmen und Maßnahmen der Sozialen Stadt) an.
- Die Nutzbarkeit der Instrumente der Bauleitplanung und des besonderen Städtebaurechts für Zwecke der Umweltgerechtigkeit hängt davon ab, dass die zuständigen politischen Entscheidungsgremien in den Gemeinden sich zu einer entsprechenden Zielausrichtung bekennen. Dies gilt auch für die Landschaftsplanung.
- Eine Vielzahl von Maßnahmen, die der Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen im Siedlungsbestand dienen, erfordert die Bereitstellung von Mitteln aus den kommunalen Haushalten. Insoweit wirken sich die in vielen Städten und Gemeinden bestehenden Finanzierungsengpässe bei freiwilligen Aufgaben als Umsetzungshemmnis aus.

Instrumentenbereich „Informelle planerische Instrumente“

Der zweite in der Untersuchung zu berücksichtigende Instrumentenbereich betrifft die informellen planerischen Instrumente. Hierunter werden solche Instrumente verstanden, deren Anwendung gesetzlich nicht geregelt, sondern in die freie Entscheidung der Kommunen gestellt ist. Im Kontext des Themas Umweltgerechtigkeit spielen dabei insbesondere die integrierten Stadt-(teil)Entwicklungskonzepte, sektorale gesamt- und teilraumbezogene Konzepte wie Verkehrsentwicklungspläne und -konzepte, Klimaschutzkonzepte, Freiraumkonzepte und Gesundheitspläne eine Rolle. Schließlich wurden in diesen Instrumentenbereich auch Grundsatzbeschlüsse der Gemeinde eingeordnet. Ihnen kann eine weichenstellende Signalwirkung für die Aktivitäten einer Gemeinde im Bereich Umweltgerechtigkeit insgesamt zukommen.

In Bezug auf diesen Instrumentenbereich lassen sich folgende *Potenziale* zusammenfassend herausstellen:

- Die räumliche Ausdehnung sowie die thematische Schwerpunktsetzung der informellen Pläne können flexibel an die Erfordernisse im jeweiligen Einzelfall angepasst werden.
- Kennzeichnend für informelle Planungsinstrumente ist zudem die größere Offenheit für ressortübergreifende und integrative Analysen und Lösungsansätze.
- Auch können wegen des Fehlens formaler rechtlicher Anforderungen bedarfsgerecht unterschiedliche Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Anwendung gebracht werden.
- Insgesamt bieten informelle planerische Instrumente sich vor allem an, um Grundlagen für integriertes Handeln in Bezug auf gesundheitsrelevante Umweltbelastungen und soziale Belastungsfaktoren zu schaffen. Sie können damit die Basis für ordnungsrechtliche Maßnahmen und gleichermaßen für investive Maßnahmen der Gemeinden bilden. Zudem bieten sie einen Rahmen für die Initiierung von Kooperationen und die Aktivierung von bürgerschaftlichem Engagement.

Als *Defizite bzw. Hemmnisse* in diesem Instrumentenbereich haben sich insbesondere die folgenden erwiesen:

- Wegen der Abhängigkeit vom politischen Umsetzungswillen können informelle planerische Instrumente leerlaufen.
- Zudem können der Umsetzung entsprechender planerischer Instrumente fehlende Finanzierungsmöglichkeiten entgegenstehen.

Instrumentenbereich „Organisation und Kooperation“

Im Instrumentenbereich „Organisation und Kooperation“ wurden folgende Instrumente analysiert: Quartiermanagement (einschließlich gebietsbezogener ressortübergreifender Zusammenarbeit in der kommunalen Verwaltung), städtebauliche Verträge und andere rechtlich bindende Verträge, Formen von Public-Privat-Partnership sowie die Bildung von Eigentümerstandortgemeinschaften (Housing Improvement Districts).

Als *Potenziale* in diesem Instrumentenbereich lassen sich zusammenfassend folgende herausstellen:

- Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Fachressorts in den Kommunalverwaltungen ist von essentieller Bedeutung für die erfolgreiche Umsetzung von Maßnahmen, die unter Beachtung sozialräumlicher Erfordernisse eine Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen im Sinne von Umweltgerechtigkeit bewirken sollen.
- Durch geeignete organisatorische Vorgaben und Verabredungen kann diese unterstützt werden.

- Die Angebote zur Kooperation mit privaten Akteuren in den Quartieren können dazu beitragen, deren Ideen und Engagement zu nutzen und unter Ausnutzung von Synergien eine Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen zu erreichen. Auch die Unterstützung von privaten Initiativen durch Beratung und Begleitung kann diese Wirkung entfalten.
- Zudem können kooperative Instrumente dazu beitragen, private Initiativen zu aktivieren. Insgesamt geht es dabei um die Intensivierung von bürgerschaftlichem Engagement durch Teilhabe an Verantwortung.

Als *Defizite bzw. Hemmnisse* in diesem Instrumentenbereich sind folgende herauszustellen:

- Abhängig von der in den Gebieten vorgefundenen Sozialstruktur variiert die Bereitschaft zur Kooperation in starkem Maße. Insgesamt stellt die Aktivierung von weniger beteiligungsaffinen Bevölkerungsgruppen eine große, häufig nach wie vor nicht gelöste Herausforderung dar.
- Kooperation mit privaten Akteuren setzt nicht nur deren Bereitschaft zur Zusammenarbeit voraus. Ebenso erforderlich ist das politische „Wollen“ der Kommune. Auch hier geht es also um eine entsprechende Zielausrichtung in der Kommunalpolitik.
- Ein schon klassisches und aus der integrierten Stadtentwicklung bekanntes Hemmnis für die gebotene ressortübergreifende Zusammenarbeit stellen der zum Teil ausgeprägte „Ämteregoismus“ sowie die in Teilen nach wie vor vorhandene „Versäulung“ der Verwaltungen dar.

Instrumentenbereich „Information und Beteiligung“

Mit dem Instrumentenbereich „Information und Beteiligung“ sind zum einen die Instrumente der Informationsbeschaffung und -vermittlung angesprochen. Hierzu gehört insbesondere das Monitoring. Zum anderen geht es um die unterschiedlichen Formen der Beteiligungen bei Planungen und Vorhaben, also insbesondere um die frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung und die Offenlage von Bauleitplänen und anderen Plänen, aber auch um informelle Beteiligungsformen wie Stadtteilkonferenzen, Planungswerkstätten und -foren. Schließlich gehören auch Maßnahmen der Umweltbildung in diesen Bereich.

Als *Potenziale* lassen sich in diesem Instrumentenbereich folgende herausstellen:

- Informationen über die gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen und deren sozialräumliche Verteilung bilden die Basis für die erfolgreiche Gestaltung politischer Willensbildungsprozesse. Da das politische „Wollen“ für viele andere Instrumente sich als essentielle Voraussetzung erweist, kommt der Information dienenden Instrumenten eine Schlüsselfunktion bei der Entwicklung von Strategien für mehr Umweltgerechtigkeit zu.
- Durch die verschiedenen Formen der Beteiligungen kann nicht nur dazu beigetragen werden, dass die von den Kommunen geplanten Maßnahmen auf Akzeptanz bei den Betroffenen stoßen. Wichtiger noch erscheinen das Erschließen der Potenziale der verschiedenen Akteure in den betroffenen Gebieten und die Nutzung von Synergien zu privaten Aktivitäten.
- Beteiligung ist damit ein wichtiges Element, um private Initiativen zu initiieren. Insgesamt geht es auch hier um die Intensivierung von bürgerschaftlichem Engagement durch Teilhabe an Verantwortung.
- Durch Maßnahmen der Umweltbildung kann schließlich dazu beigetragen werden, dass insbesondere sozial benachteiligte und bildungsferne Bevölkerungsgruppen im Rahmen von Beteiligungen besser erreicht und in die Lage versetzt werden können, sich zu den sie betreffenden umweltrelevanten Entscheidungen zu äußern. Umweltbildung für sozial Benachteiligte bildet damit einen wichtigen Ansatzpunkt, zu mehr Umweltgerechtigkeit beizutragen.

Als *Defizite bzw. Hemmnisse* in diesem Instrumentenbereich sind wiederum herauszustellen:

- Mit den derzeit angewendeten Verfahren der Bürgerbeteiligung werden sozial Benachteiligte und eher bildungsferne Bevölkerungsgruppen häufig nicht in dem gewünschten Maße erreicht.
- Form, Ziel und Intensität der Beteiligungen von Betroffenen hängt u.a. auch maßgeblich vom politischen „Wollen“ in der Gemeinde bzw. Stadt ab.

Instrumentenbereich „Finanzierung“

Der letzte in den Blick zu nehmende Instrumentenbereich betrifft die Finanzierung. Als generelle Rahmenbedingung ist dabei zu berücksichtigen, dass viele Kommunen eine strukturelle Unterfinanzierung ihrer kommunalen Haushalte aufweisen und die jeweiligen Haushalte unter zum Teil sehr strengen Auflagen der Kommunalaufsicht geführt werden müssen. Die Spielräume für freiwillige, d.h. gesetzlich nicht verpflichtende Ausgaben sind in diesen Gemeinden sehr gering. Große Bedeutung kommt deshalb den Förderprogrammen des Bundes, der Länder und der Europäischen Union zu. Namentlich die Städtebauförderungsprogramme des Bundes und der Länder sowie die Programme zur Lärmsanierung können für Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen in den Städten genutzt werden. Als Finanzierungsinstrument sind daneben kommunale Förderprogramme, z.B. zur Hof-, Fassaden- oder Dachbegrünung oder zur Lärmsanierung von Bedeutung. Zudem können sich aus anderen Instrumentenbereiche Finanzierungsoptionen ergeben, wie z.B. im Zusammenhang mit den naturschutzrechtlichen Ausgleichsmaßnahmen, die zur Finanzierung von Aufwertungsmaßnahmen auf Grünflächen im Siedlungsbestand genutzt werden können.

Herauszustellen sind folgende *Potenziale* in diesem Instrumentenbereich:

- Die Finanzierung über die staatliche Förderung von Maßnahmen im Rahmen entsprechender Förderprogramme schafft häufig die finanzielle Basis für die Umsetzung von gesundheitsrelevanten Maßnahmen zur Aufwertung der Umwelt.
- Förderprogramme, die private Akteure, z.B. Eigentümerinnen und Eigentümer oder Betriebe, adressieren, können wichtige Anreize für private Initiativen setzen.
- Auch gegenüber den Kommunen können entsprechende Anreize aus Förderprogrammen wirksam werden und den politischen Willensbildungsprozess maßgeblich beeinflussen.
- Die große Chance des integrativen Politikansatzes besteht zudem in der Bündelung finanzieller Ressourcen.

Als Kehrseite ergeben sich in diesem Instrumentenbereich folgende *Defizite und Hemmnisse*:

- Häufig sind Förderprogramme nicht aufeinander abgestimmt und schlecht miteinander kombinierbar. Eine zielgerichtete und effektive Nutzung der Förderung wird hierdurch erschwert.
- Die bereits angesprochene strukturelle Haushaltsnotlage vieler Kommunen führt zum Teil dazu, dass die Kommunen nicht einmal den geforderten kommunalen Eigenanteil aufbringen und deshalb die bestehenden Förderungsmöglichkeiten erst gar nicht in Anspruch nehmen können. Ein Grund hierfür können strikte Vorgaben der Kommunalaufsicht im Rahmen der Haushaltszwangsbewirtschaftung sein.

Zusammenfassende Bewertung der Potenziale der Instrumente für Umweltgerechtigkeit

In der folgenden Übersicht 1 sind die untersuchten Instrumente mit Blick auf ihre Potenziale für die Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit zusammenfassend bewertet, und zwar diffe-

renziert nach ihrer Relevanz für die Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen sowie der Möglichkeit zur sozialräumlichen Differenzierung.

Übersicht 1: Bewertung der untersuchten Instrumente mit Blick auf ihre Potenziale für die Erhaltung und Schaffung von Umweltgerechtigkeit

Instrument	Relevanz für die Verbesserung gesundheitsrelevanter Umweltbedingungen	Möglichkeit zur sozialräumlichen Differenzierung
Planungs- und ordnungsrechtliche Instrumente		
Bauleitplanung	hoch	hoch
Umweltprüfung/Umweltverträglichkeitsprüfungen	hoch	mittel
Städtebauliche Sanierungsmaßnahmen	mittel bis hoch	hoch
Stadtumbau	mittel bis hoch	hoch
Soziale Stadt	mittel bis hoch	hoch
Anlagenbezogener Immissionsschutz	hoch	gering
Immissionsschutz bei Verkehrswegen	hoch	gering
Fluglärmenschutz	mittel	gering
Luftreinhalteplanung (Umweltzonen)	hoch	gering
Lärminderungs-/Lärmaktionsplanung	hoch	mittel
Landschaftsplanung	mittel bis hoch	mittel
Eingriffsregelung	gering bis mittel	gering
Bodenschutzrecht	mittel bis hoch	gering
Informelle Planungsinstrumente		
Stadtentwicklungsplanung	hoch	hoch
Verkehrsentwicklungsplanung	hoch	mittel
Freiraumentwicklungsplanung	hoch	hoch
Klimaschutz-/Klimaanpassungskonzepte	hoch	mittel
Fachplan Gesundheit	mittel	mittel bis hoch
Gesundheitsfolgenabschätzungen	mittel bis hoch	mittel
Kommunaler Grundsatzbeschluss	mittel	mittel
Organisatorische und kooperative Instrumente		
Quartiermanagement	gering bis mittel	hoch
Städtebauliche Verträge/Öffentlich-Private-Partnerschaften	mittel	gering
Eigentümerstandortgemeinschaften	mittel	gering
Informatorische und partizipative Instrumente		
Stadtmonitoring	hoch	hoch
Beteiligung	gering bis mittel	hoch
Umweltbildung	gering	mittel
Finanzierungsinstrumente		
Städtebauförderung	mittel bis hoch	hoch
Kommunale Förderprogramme	mittel	mittel

Quelle: Eigene Darstellung.

7.2 Übergreifende Bewertung des Instrumentariums

Über die einzelnen Instrumentenbereiche hinweg stellt sich heraus, dass die Instrumente in Abhängigkeit von den primär von ihnen verfolgten Aufgaben spezifische Potenziale zur Verbesserung der Umweltgerechtigkeit aufweisen. Jedes Instrument kann auf seine besondere Weise zu einer Strategie und einem kohärenten Konzept zur Vermeidung und zum Abbau einer ungleichen sozialräumlichen Verteilung von gesundheitlichen Umweltbelastungen und Risiken sowie von Umweltressourcen beitragen. Umgekehrt ist keines der untersuchten Instrumente für sich genommen und alleine in der Lage, Umweltgerechtigkeit zu schaffen. Es gibt ein ausdifferenziertes und überwiegend aufeinander abgestimmtes System informeller und förmlicher Instrumente. Auch bestehen zwischen den Instrumenten vielfältige Synergien und Wechselwirkungen.

Ausgangspunkt ist ein rechtlich geforderter hoher Standard in Bezug auf die umweltrelevanten Anforderungen bei neuen Vorhaben und Planungen. Im Siedlungsbestand ist mindestens die Abwendung von Gesundheitsgefahren bei vorhandenen Umweltbelastungen rechtlich geboten. In Teilbereichen gibt es darüber hinaus Anforderungen zur nachträglichen Anpassung an verbesserte Umweltstandards. Die für eine Strategie für mehr Umweltgerechtigkeit erforderliche integrative Erfassung aller relevanten Ziele und Maßnahmen erfordert ein integratives Planungsinstrument. Geeignet hierfür sind insbesondere integrierte Stadtentwicklungskonzepte, die im Bereich der Stadterneuerung, des Stadtumbaus und in Gebieten der Sozialen Stadt vorgeschrieben sind, aber als informelle Planwerke auch in anderen Gebieten aufgestellt werden können. Aber auch die Bauleitplanung als räumliche Gesamtplanung ist auf Integration angelegt. Da sozialräumliche Aspekte und soziale Lagen im Rahmen der umweltrechtlichen Instrumente keine Berücksichtigung finden, ist deren Integration und Zusammenführung in der räumlichen Gesamtplanung notwendig.

Schließlich hat sich über alle Instrumentenbereiche hinweg herausgestellt, dass zwei Schlüsselfragen für eine erfolgreiche Strategie für mehr Umweltgerechtigkeit von herausragender Bedeutung sind:

- Zum einen ist das die Frage nach der politischen Opportunität. Viele der genannten Instrumente können ihre Wirksamkeit in Bezug auf die Ziele der Umweltgerechtigkeit nur dann wirksam entfalten, wenn die in den Kommunen zuständigen politischen Entscheidungsorgane die damit verfolgten Zielsetzungen unterstützen. Das politische „Wollen“ ist Grundvoraussetzung für mehr Umweltgerechtigkeit.
- Zum anderen stellt sich die Finanzierung von Maßnahmen zur Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen generell als große Herausforderung dar. Die in vielen Kommunen anzutreffenden strukturellen Haushaltsprobleme wirken sich damit als gravierendes Hemmnis aus. Umso wichtiger ist die nachhaltige und gezielte Gestaltung finanzieller Anreize für mehr Umweltgerechtigkeit durch Förderprogramme des Bundes, der Länder und der Europäischen Union.

7.3 Schlussfolgerungen für ein Instrumentenbündel

Die Analyse der untersuchten Instrumente hat deutlich gemacht, dass eine auf die Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit gerichtete Strategie ein Bündel ganz unterschiedlicher Instrumente erfordert, die je nach Ausgangslage variabel und aufeinander abgestimmt zum Einsatz gebracht werden können. Wichtig dabei ist, die Instrumente nicht isoliert zu betrachten, sondern in ihrer Wechselwirkung zueinander. Nur so können die Instrumente in einer effektiven und effizienten Weise miteinander kombiniert werden und zu einem integrierten, in sich stimmigen Gesamtkonzept zusammengeführt werden. Die dabei miteinander zu kombinierenden und zusammenzuführenden *Handlungsebenen bzw. strategischen Bausteine* sind folgende:

- politische Verankerung,
- finanzielle Ressourcen,
- integriertes Verwaltungshandeln,
- Zivilgesellschaft/Betroffene sowie
- Ordnungsrecht und Planungsinstrumentarium.

Diese Handlungsebenen bzw. strategischen Bausteine bilden den Gesamtrahmen, innerhalb dessen die Städte und Gemeinden einen für ihre Situation passenden Weg zu mehr Umweltgerechtigkeit definieren müssen.

Politische Verankerung ist die Grundlage dafür, dass bei den notwendigerweise im Rahmen der Kommunalpolitik zu treffenden Entscheidungen über räumliche und inhaltliche Präferenzen die Maßnahmen zur Schaffung von mehr Umweltgerechtigkeit mehrheitsfähig sind. Es geht also darum, die kommunalpolitischen Akteure von dem Ziel Umweltgerechtigkeit so zu überzeugen, dass sie bereit sind, hierfür finanzielle und personelle Ressourcen bereitzustellen und sich zu diesen Zielen zu bekennen. Unverzichtbar erscheint es daher, die relevanten Informationen und Daten so zusammenzutragen und aufzubereiten, dass sie im politischen Raum kommunikationsfähig werden. Eine wichtige Basis dabei kann das Monitoring zu Umweltgerechtigkeit sein. Auch die Gesundheitsfolgenabschätzung im Zusammenhang mit der Planung neuer Vorhaben als Bestandteil der Umweltprüfung oder als gesonderte Prüfung könnte hierzu einen Beitrag leisten. Mit Blick auf die Wechselwirkung zwischen der öffentlichen Meinung und dem politischen Willensbildungsprozess kommt auch generell der Öffentlichkeitsarbeit und der Öffentlichkeitsbeteiligung im Zusammenhang mit Planung und Projekten eine wichtige Funktion zu. Zur Konsolidierung der politischen Willensbildung und als Fundament für ein zielgerichtetes Verwaltungshandeln kann ein Grundsatzbeschluss der Gemeindevertretung hilfreich sein. Eher grundsätzlicher bei den Rahmenbedingungen der politischen Willensbindung ansetzend, kann die Umweltbildung hilfreich sein. Insbesondere gilt dies in Bezug auf die Schaffung einer ausreichenden Sensibilität für die mit dem Begriff Umweltgerechtigkeit verbundenen Zielsetzungen.

Der zweite strategische Baustein bzw. die zweite Handlungsebene für eine Strategie der Umweltgerechtigkeit bildet die *Finanzierung*. Die zentrale Herausforderung ergibt sich hier aus der strukturellen Unterfinanzierung vieler kommunaler Haushalte. Lösungsansätze könnten z.B. die Ermittlungen und Priorisierungen des Finanzbedarfs, die Nutzung und Bündelung vorhandener Finanzierungswege (Förderprogramme etc.), die Erschließung neuer Finanzierungswege (z.B. Eingriffs-/Ausgleichsmaßnahmen), kommunale Förderprogramme, City-Maut sowie die Aktivierung von und Unterstützung durch Eigentümerinnen und Eigentümer, Gewerbetreibende, Vereine etc. sein.

Das *integrierte Verwaltungshandeln* stellt den dritten strategischen Baustein bzw. die dritte Handlungsebene dar. Dabei stellt sich die Herausforderung, unterschiedliche Ressorts und Akteure zu einem integrierten Aufwertungskonzept zusammenzuführen und zu koordinieren. Wichtige Ansatzpunkte hierfür können integrierte Entwicklungskonzepte unter Einbeziehung etwa von Luftreinhalte- und Lärmaktionsplänen, Verkehrsentwicklungsplänen und anderen informellen Plänen sein. Auch die Weiterentwicklung der ressortübergreifenden Zusammenarbeitsstrukturen sowie das im Bereich der sozialen Stadtentwicklung erprobte Quartiersmanagement können hier hilfreich sein. Es geht darum, kommunale Ressourcen gezielt gebietsbezogen einzusetzen, den gebietsbezogenen Prozess in eine gesamtstädtische Entwicklungspolitik einzubetten und ein handlungsfeld- und ebenenübergreifendes Maßnahmenkonzept abzustimmen und umzusetzen. Schließlich bieten auch die vielfältigen Formen informeller und förmlicher Kooperationen zwischen den verschiedenen öffentlichen und privaten Akteuren vielfältige Chancen für die Entwicklung von effektivem integriertem Verwaltungshandeln.

Der vierte strategische Baustein bzw. die vierte Handlungsebene betrifft das *Ordnungsrecht und das Planungsinstrumentarium* mit seinen vielfältigen formellen und informellen Instrumenten. Mit

Blick auf die formellen Instrumente stellen die verschiedenen hoheitlichen Eingriffsbefugnisse einen Instrumentenkasten dar, der nach den jeweiligen Erfordernissen in der einen wie in der anderen Weise genutzt werden kann. In den Blick zu nehmen ist dabei die ganze Palette des in Betracht kommenden Instrumentariums, also insbesondere auch das anlagenbezogene und gebietsbezogene Immissionsschutzrecht, das Städtebaurecht, hier vor allem Sanierungs- und Stadumbaumaßnahmen, die Aufstellung von Bebauungsplänen, Maßnahmen zur Neuordnung der Grundstücksverhältnisse durch Umlegung sowie städtebauliche Verträge und schließlich die Instrumente des Naturschutzrechts, insbesondere zur Verbesserung der Erholungsmöglichkeiten im Wohnumfeld (Landschaftsplanung, Eingriffsregelung etc.). Mit Blick auf informelle Planungen können im Kontext von Umweltgerechtigkeit sektorale gesamt- und teilraumbezogene Konzepte (Verkehrsentwicklungspläne und -konzepte, Freiraumkonzepte, Klimaschutzkonzepte, Gesundheitspläne) sowie integrierte Stadt(teil)entwicklungskonzepte insbesondere eine Rolle spielen.

Die fünfte, in gleicher Weise maßgebliche Handlungsebene und ebenfalls ein wichtiger strategischer Baustein einer Strategie für mehr Umweltgerechtigkeit ist der Komplex *Zivilgesellschaft und Betroffene*. In einem auf Kooperationen und gemeinsame Verantwortung angelegten Gemeinwesen kommt nicht nur der Akzeptanz, sondern in gleicher Weise auch der Mittwirkung von Eigentümerinnen und Eigentümern, Bewohnerinnen und Bewohnern sowie Gewerbetreibenden eine zentrale Bedeutung für die Gestaltung des Lebensumfeldes in den Städten zu. Wichtige Elemente dabei sind Aktivierung, Unterstützung und Teilhabe an Verantwortung. Bausteine hierfür sind neben den förmlichen Beteiligungsverfahren auch die vielfältigen Formen informeller Beteiligung in Planungswerkstätten, Stadtteilkonferenzen, Foren etc. Genauso wichtig sind konkrete Kooperationsangebote und informelle und formelle Kooperationen mit und zwischen einzelnen oder einer Mehrzahl von Akteuren in den betroffenen Gebieten. Ein besonderes Instrument hierbei bilden die Eigentümerstandortgemeinschaften. Auch hier bilden als Grundlage für ein entsprechendes politisches Klima die Öffentlichkeitsarbeit und die Umweltbildung weitere Elemente, die im Einzelfall genutzt werden sollten.

Die vorgenannten Handlungsfelder und strategischen Bausteine bilden ein komplexes System wechselseitiger Abhängigkeiten. Sie sind deshalb nicht isoliert, sondern grundsätzlich immer in ihren Zusammenhängen zu betrachten. Es geht darum, ein kohärentes, diese Rahmenbedingungen und Strategiebausteine abdeckendes Gesamtkonzept zu entwickeln, um auf diese Weise zu einer Verbesserung der gesundheitsrelevanten Umweltbedingungen im Sinne der Umweltgerechtigkeit beizutragen.

7.4 Empfehlungen

Auf der Grundlage der beschriebenen Rahmenbedingungen und der wechselseitigen Abhängigkeiten der relevanten Handlungsebenen ist zu konstatieren, dass es kein einfaches Patentrezept für eine Strategie der Umweltgerechtigkeit gibt. Zu empfehlen ist vielmehr ein schrittweises Vorgehen.

- Zunächst geht es darum, die Informationsgrundlagen möglichst valide und überzeugend aufzubereiten. Hierzu erscheint es sinnvoll, ein einfaches und im Handling auch für durchschnittlich ausgestattete und normal leistungsfähige Verwaltungen *praktikables Monitoringsystem* zu entwickeln. Die Ergebnisse müssen in einer für die Kommunalpolitik geeigneten Weise aufbereitet und kommunizierbar gemacht werden.
- Darauf aufbauend können *räumlich differenzierte Handlungserfordernisse (Ziele)* abgeleitet werden. Rahmenbedingungen und potenzielle Zielkonflikte sind dabei zu benennen.
- Von nicht zu unterschätzender Bedeutung dürfte flankierend eine *gezielte Öffentlichkeitsbeteiligung* sein, die mit der Ableitung der Handlungserfordernisse beginnt und dann über die einzelnen Umsetzungsschritte begleitend fortgesetzt wird.

- Die Schaffung einer ausreichenden Informationsgrundlage sowie die Öffentlichkeitsbeteiligung bilden wichtige Grundlagen für die Schaffung der politischen Opportunität und Rückendeckung in den Kommunen. Um diese zu konsolidieren, kann die *Fassung eines Grundsatzbeschlusses* durch die Gemeindevertretung hilfreich sein.
- Auf dieser Grundlage sollte ein *integriertes Handlungskonzept* entwickelt werden, welches ressortübergreifend die verschiedenen Zielsetzungen und Interessen zu einem Gesamtkonzept zusammenführt und ein integratives und kohärentes Verwaltungshandeln erst ermöglicht. Dieses Konzept sollte die Aufgabenstellung genauso definieren wie die Strategie und die Umsetzungswege.
- Dementsprechend kommt der Ableitung geeigneter *Umsetzungsstrategien bzw. -maßnahmen* für das integrierte Handlungskonzept eine entscheidende Bedeutung zu. Dabei sind die zur Verfügung stehenden informellen und formellen Instrumente je nach den Erfordernissen des Einzelfalls nutzbar zu machen. Zudem sind die Möglichkeiten des Zusammenwirkens der verschiedenen Akteure in den betroffenen Gebieten zu erkunden und geeignete Formen der Kooperation zu entwickeln. Wichtiger Baustein des integrierten Handlungskonzeptes ist schließlich auch die Frage der Finanzierung, wobei insbesondere der Nutzung und Bündelung der verschiedenen in Betracht kommenden Förderprogramme eine wichtige Funktion zukommen dürfte.
- Der Erfolg der vorgenommenen Maßnahmen für mehr Umweltgerechtigkeit sollte schließlich nicht dem Zufall überlassen bleiben. Ausdruck modernen Verwaltungshandelns ist auch die *Evaluation* bzw. die Erfolgskontrolle mit dem Ziel, je nach Ergebnis nachzusteuern und zu korrigieren.

Aus den Empfehlungen folgt im Ergebnis auch, dass jede Kommune einen für ihre Verhältnisse und Rahmenbedingungen passenden eigenen Weg zu mehr Umweltgerechtigkeit suchen muss. Die Empfehlungen bieten dabei einen Orientierungsrahmen, der allerdings von Fall zu Fall unterschiedlich ausgestaltet werden muss.

Literatur

- Alisch, Monika (1998): Stadtteilmanagement: Zwischen politischer Strategie und Beruhigungsmittel, in: dieselbe (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen, S. 7-22.
- Baumgart, Sabine (2012): Schutzgut Mensch – Überlegungen zur strategischen Verankerung von Gesundheitsbelangen in der Umweltprüfung, in: Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektive, Bern, S. 217-282.
- Battis, Ulrich, Michael Krautzberger und Rolf-Peter Löhr (2009): Kommentar zum BauGB, 11. Auflage, München.
- Becker, Heidede, und Rolf-Peter Löhr (2003): Resümee: Umsetzungserfahrungen und Perspektiven für die Soziale Stadt, in: Deutsches Institut für Urbanistik: Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bundes-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung, im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin, S. 226-244.
- Bezirksregierung Düsseldorf (2011): Luftreinhalteplan Dinslaken i.d.F. vom 30.6.2011, Düsseldorf ([http://www.dinslaken.de/C12573A70061A420/files/110627_endfassunglrpdinslaken.pdf/\\$file/110627_endfassunglrpdinslaken.pdf?OpenElement](http://www.dinslaken.de/C12573A70061A420/files/110627_endfassunglrpdinslaken.pdf/$file/110627_endfassunglrpdinslaken.pdf?OpenElement), letzter Zugriff am 8.10.2013).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (Hrsg.) (2012): Programme des Bundes für die nachhaltige Stadtentwicklung und Soziale Stadt, Berlin/Bonn (BMVBS-Online-Publikation 3/2012) (Bearbeitung: Deutsches Institut für Urbanistik [Beate Hollbach-Grömig, Hanna Blieffert, Christa Böhme und Holger Floeting], Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung [Tilman Buchholz], Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung [Rupert Kawka]).
- BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (2011): Leitfaden Eigentümerstandortgemeinschaften. Empfehlungen zur Gründung und Begleitung von Eigentümerstandortgemeinschaften, Berlin.
- Bock, Stephanie, Bettina Reimann und Klaus J. Beckmann (2013): Auf dem Weg zu einer kommunalen Beteiligungskultur: Bausteine, Merkposten und Prüffragen. Anregungen für Kommunalverwaltungen und kommunale Politik, Berlin (Deutsches Institut für Urbanistik).
- Böhme, Christa, und Thomas Franke (2012): Umweltgerechtigkeit in der Sozialen Stadt, in: Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektive, Bern, S. 313-323.
- Brügelmann, Hermann (2013): Baugesetzbuch. Kommentar, Stuttgart.
- Bunge, Christine (2012): Potenziale für mehr Umweltgerechtigkeit – Handlungsfelder und Instrumente einer integrierten Strategie. In: Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektive, Bern. S. 175-189.
- Bunzel, Arno (2005): Umweltprüfung in der Bauleitplanung, Berlin (Difu-Arbeitshilfe).
- Bunzel, Arno, Diana Coulmas und Gerd Schmidt-Eichstaedt (2013), Städtebauliche Verträge – Ein Handbuch, vierte grundlegend überarbeitete und erweiterte Auflage, Berlin (Edition Difu – Stadt Forschung Praxis, Bd. 12).
- Bunzel, Arno, Franciska Frölich und Stephan Tomerius (2004): Monitoring und Bauleitplanung – Neue Herausforderungen für Kommunen bei der Überwachung von Umweltauswirkungen, Berlin (Difu-Materialien 3/2004).
- Bunzel, Arno, Busso Grabow und Jens Libbe (2007), Möglichkeiten und Perspektiven von Public Private Partnership für schrumpfende Städte, in: IBA Stadtumbau 2010 (Hrsg.): Die anderen Städte – IBA Stadtumbau 2010, Bd. 5: Instrumente, Berlin (Edition Bauhaus, 26), S. 48-57.
- Bunzel, Arno, und Ajo Hinzen (2000): Umweltschutz in der Bebauungsplanung, Berlin
- Bunzel, Arno, und Gregor Jekel (2006): Monitoring in der Bauleitplanung, Berlin.
- Deutscher Bundestag (2002): Gesetzentwurf der Bundesregierung. Entwurf eines Siebten Gesetzes zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, 14. Wahlperiode, Drucksache 14/8450 (6.3.2002).
- Difu – Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.) (2011): Klimaschutz in Kommunen. Praxisleitfaden, Berlin.
- DST – Deutscher Städtetag (2011): Positionspapier Integrierte Stadtentwicklungsplanung und Stadtentwicklungsmanagement. Strategien und Instrumente nachhaltiger Stadtentwicklung, Hannover.
- DST – Deutscher Städtetag (1991): Kommunale Gebietsgliederung – Empfehlungen zur Ordnung des Straßen-/Hausnummernsystems und Gliederung des Gemeindegebiets nach Gemeindeteilen, Blöcken und Blockseiten sowie DV-Organisation, in: DST-Beiträge zur Statistik und Stadtforschung, Reihe H, H. 39, Köln.
- Dohnke, Jan, Hartmut Häußermann und Antje Seidel-Schulze (2011): Synopse der Monitoringsysteme zur sozialen Stadtentwicklung der Städte im Pilotprojekt „Kleinräumiger Städtevergleich“, Berlin.

- Engel, Rüdiger (2011): Aktuelle Fragen des Lärmschutzes: Lärmaktionsplanung, in: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1191 ff./EZ/B/K – Ernst, Werner, Willy Zinkahn, Walter Bielenberg und Michael Krautzberger (2013): Baugesetzbuch. Loseblattkommentar, Stand April 2013, 107. Ergänzungslieferung.
- Fehr, Rainer (2012): Gesundheitliche Wirkungsbilanzen (Health Impact Assessment, HIA), in: Christa Böhme, Christa Kliemle, Bettina Reimann und Waldemar Süß (Hrsg.): Handbuch Stadtplanung und Gesundheit, Bern, S. 187-198.
- Fickert, Hans Carl, und Herbert Fieseler (2008): Baunutzungsverordnung. Kommentar, 11. Auflage.
- Franke, Thomas (2013): Sozialraumorientierung – Handeln zwischen „Verwaltungsräumen“ und „Alltagsorten“, in: Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.): Sozialraumorientierung und Interkulturalität in der Sozialen Arbeit, Bonn, S. 36-41.
- Franke, Thomas (2003): Quartiermanagement – Schlüsselinstrument integrierter Stadtteilentwicklung, in: Deutsches Institut für Urbanistik im Auftrag des Bundesministeriums für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen (Hrsg.): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven – Umsetzung des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem Entwicklungsbedarf – die Soziale Stadt“. Bericht der Programmbegleitung, Berlin 2003, S. 171-192.
- Franke, Thomas, Anja B. Nelle, Christa Böhme und Wolf-Christian Strauss (2014): Soziale Stadt und Stadtumbau, in: Klaus Kummer, Josef Frankenberger und Theo Kötter (Hrsg.): Das deutsche Vermessungs- und Geoinformationswesen 2014, S. 191-238.
- Franke, Thomas, und Gaby Grimm (2002): Quartiermanagement: Systematisierung und Begriffsbestimmung, in: Bertelsmann Stiftung, Hans-Böckler-Stiftung und Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (Hrsg.): Quartiermanagement – Ein strategischer Stadt(teil)entwicklungsansatz. Organisationsmodell und Praxisbeispiele, Transferprodukt der Netzwerkarbeit, o.O., S. 5-12.
- Franke, Thomas, und Wolf-Christian Strauss (2010): Integrierte Stadtentwicklung in deutschen Kommunen – eine Standortbestimmung, in: Informationen zur Raumentwicklung, H. 4/2010 (Integrierte Stadtentwicklung – politische Forderung und Praxis), S. 253-262.
- Friedrich-Ebert-Stiftung, Abteilung Wirtschafts- und Sozialpolitik (Hrsg.) (2011): Auswirkungen der Mittelkürzungen im Programm Soziale Stadt: Sind die Entwicklung benachteiligter Stadtteile und lokale Integrationsprozesse gefährdet?, Bonn (Bearbeitung: Thomas Franke).
- Heinz, Werner (1998): Stadtentwicklungsplanung, in: Hartmut Häußermann (Hrsg.): Großstadt. Soziologische Stichworte, S. 234-245.
- Hinte, Wolfgang (1998): Bewohner ermutigen, aktivieren, organisieren. Methoden und Strukturen für ein effektives Stadtteilmanagement, in: Monika Alisch (Hrsg.): Stadtteilmanagement. Voraussetzungen und Chancen für die soziale Stadt, Opladen, S. 156 ff.
- Hornberg, Claudia, Christiane Bunge und Andrea Pauli (2011): Strategien für mehr Umweltgerechtigkeit. Handlungsfelder für Forschung, Politik und Praxis, Bielefeld.
- IBoMa – Institut für Bodenmanagement, Stadtforschung, Planung, Bodenordnung, Wertermittlung (2011): Handlungskonzept für ein strategisches Flächenmanagement in der Stadt Köln, im Auftrag der Stadt Köln, Dortmund (Bearbeitung: Egbert Dransfeld, Daniel Lehmann) (http://ratsinformation.stadt-koeln.de/vo0050.asp?__kvnor=29435&voselect=6597; letzter Zugriff am 20.7.2012).
- Jarass, Hans (2012): Bundes-Immissionsschutzgesetz: BImSchG. Kommentar, 9. Auflage, München.
- Jumpert, Elke (2012): Zusammenhänge zwischen Partizipation, Umweltgerechtigkeit und Umweltbildung, in: Deutsche Umwelthilfe (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit & Biologische Vielfalt. Stadtnatur und ihre soziale Dimension in Umweltbildung und Stadtentwicklung, Radolfzell, S. 22 f.
- Koch, Michael (2009): Gesundheitsvorsorge durch Lärminderungsplanung am Beispiel der Stadt Leinenfeld-Echterding, in: UVP-Report, S. 78-82.
- Koch, Michael, und Annette Wieneke (2003): Umweltprobleme des Luftverkehrs, in: NVwZ – Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, S. 1553 ff.
- Köckler, Heike (2012): Der lokale Fachplan Gesundheit, in: Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektive, Bern, S. 244.
- Koppitz, Hans-Joachim, Gunnar Schwarting und Jörg Finkeldei (1996): Der Flächennutzungsplan in der kommunalen Praxis. Grundlagen – Verfahren – Wirkungen, Berlin.
- Kreutz, Stefan (2008): Stärkung von Wohnquartieren durch formelle private Initiativen, in: RaumPlanung, S. 11-15.
- Kreutz, Stefan (2009): Private Initiativen zur Stadtentwicklung: Der Beitrag von Urban Improvement Districts für die Quartiersentwicklung, in: Verband Norddeutscher Wohnungsunternehmen vnw (Hrsg.): Stadt- und Quartiersentwicklung – Zukunftsaufgabe partnerschaftlich meistern!, Broschüre (Oktober 2009).
- Küpper, Steffen (2009): Verkehrsverbote in Umweltzonen, in: SVR – Straßenverkehrsrecht, H. 3, S. 93 ff.

- Landeshauptstadt München (2002): Richtlinien für das Programm „Grüne Höfe – Grüne Wände“ der Landeshauptstadt München zur Förderung von Entsiegelungs- und Begrünungsmaßnahmen vom 1.3.1996, Stand Januar 2002, (<http://www.muenchen.de/volltextsuche.html?query=Programm+%E2%80%9EGr%C3%BCne+H%C3%B6fe+-+Gr%C3%BCne+W%C3%A4nde%E2%80%9C>, letzter Zugriff am 3.1.2013).
- Landmann, Robert von, und Gustav Rohmer (2012): Umweltrecht, 66. Ergänzungslieferung, Stand 2012.
- LIGA.NRW – Landesinstitut für Gesundheit und Arbeit des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.) (2011): Vorarbeiten zum lokalen Fachplan Gesundheit. Exzerpt der Druckausgabe, Düsseldorf (http://www.lzg.gc.nrw.de/_media/pdf/liga-praxis/Fachplan_Gesundheit_Exzerpt.pdf).
- LZG.NRW – Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (2012a): Fachplan Gesundheit des Kreises Gesundbrunnen. Fiktionaler Bericht, Bielefeld (http://www.lzg.gc.nrw.de/_media/pdf/service/Publikationen/2012_druckfrisch/fachplan_gesundheit_gesundbrunnen_lzg-nrw_2012.pdf).
- LZG.NRW – Landeszentrum Gesundheit Nordrhein-Westfalen (2012b): Fachplan Gesundheit der Stadt Healthhausen. Fiktionaler Bericht, Bielefeld (http://www.lzg.gc.nrw.de/_media/pdf/service/Publikationen/2012_druckfrisch/fachplan_gesundheit_healthhausen_lzg-nrw_2012.pdf).
- Maschwesky, Werner (2004): Konzepte für Verteilungs- und Verfahrensgerechtigkeit, in: Gabriele Bolte und Andreas Mielck (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit. Die soziale Verteilung von Umweltbelastungen, Weinheim und München, S. 221-230.
- 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 (Bearbeitung: Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung gGmbH).
- Nowacki, Julia, und Odile Meikel (2012): Health Impact Assessment und Umweltgerechtigkeit, in: Gabriele Bolte, Christiane Bunge, Claudia Hornberg, Heike Köckler und Andreas Mielck (Hrsg.): Umweltgerechtigkeit durch Chancengleichheit bei Umwelt und Gesundheit – Konzepte, Datenlage und Handlungsperspektive, Bern, S. 283-293.
- Porger, Karl-Wilhelm (1995): Immissionsschutz in Bebauungsplänen. Rechtsgrundlagen, Planungserfordernisse, Festsetzungsmöglichkeiten, Wiesbaden.
- Reiß-Schmidt, Stefan (2002): Renaissance „Integrierter Konzepte“ in der Stadtentwicklung? Vortrag im 440. Kurs des Instituts für Städtebau Berlin „Integrierte Konzepte in der Stadtentwicklung“ vom 4. bis 6. November 2002 in Berlin, Berlin.
- Reisig, Veronika, und Manfred Wildner (2012): HIA in der akademischen Lehre: Stellenwert für den Master in Public Health – am Beispiel des neu ausgerichteten Master of Public Health in München, in: Gesundheit Berlin-Brandenburg (Hrsg.): Dokumentation 17. Kongress Armut und Gesundheit, Berlin.
- Scheidler, Alfred (2005): Strategische Umweltprüfung für Lärmaktionspläne, in: Natur und Recht, S. 628 ff.
- Schink, Alexander (2005): Umweltprüfung für Pläne und Programme, in: Gesellschaft für Umweltrecht e.V. (Hrsg.): Dokumentation zur 28. wissenschaftlichen Fachtagung der Gesellschaft für Umweltrecht e.V. Leipzig 2004, S. 93 ff.
- Schladenbach, Marcus (2000): Der Einfluss des europäischen Umweltrechts auf die kommunale Bauleitplanung, Berlin.
- Schröer, Thomas, und Christian Kullick (2012): Erfolgsmodell Umweltzonen, in: NZBau – Neue Zeitschrift für Baurecht und Vergaberecht, S. 635 ff.
- Scott-Samuel, Alex (1996): Health impact assessment, in: British Medical Journal, S. 183 f.
- SenStadtUm – Senatsverwaltung für Stadtentwicklung Berlin (Hrsg.) (2011): Handbuch zur Partizipation, Berlin (Bearbeitung: L.I.S.T. Stadtentwicklungsgesellschaft mbH).
- Spannowsky, Willy (2005): Umweltprüfung im Bauleitplanverfahren nach dem BauGB 2004, Kaiserslautern (Schriftenreihe zum Raumplanungs-, Bau- und Umweltrecht, 5)
- Stadt Dortmund (2013): Förderprogramm für den passiven Lärmschutz in Dortmund (http://www.dortmund.de/media/p/umweltamt_2/umweltamt_1/Foerderrichtlinie_Fensterprogramm_2012.pdf, letzter Zugriff am 3.1.2013).
- Stüer, Bernhard (2000): Handbuch des öffentlichen Baurechts, 4. Auflage.
- UBA – Umweltbundesamt (2012): Lärmfachliche Bewertung der Flugrouten für den Verkehrsflughafen Berlin Brandenburg (BER) für die Benehmensbeteiligung nach § 32 Luftverkehrsgesetz, Dessau-Roßlau (<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fpdf-l/4209.pdf>, letzter Zugriff am 15.8.2013).
- UBA – Umweltbundesamt (2011): Auswertung der Online-Lärmumfrage des Umweltbundesamtes, Information vom 14.4.2011, Dessau-Roßlau (<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/fpdf-l/3974.pdf>, letzter Zugriff am 15.8.2013).
- Vallendar, Willi (2001): Verkehrslärmschutz im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, in: Umwelt- und Planungsrecht, S. 171 ff.

VV-Städtebauförderung 2012 – Verwaltungsvereinbarung über die Gewährung von Finanzhilfen des Bundes an die Länder nach Artikel 104b des Grundgesetzes zur Förderung städtebaulicher Maßnahmen (VV-Städtebauförderung 2012) vom 16.12.2011/4.4.2012.

Welteke, Rudolf, und Monika Machtoľ (2005): Gesundheitsverträglichkeit von Projekten und Planungen, in: Rainer Fehr, Hermann Neus und Ursel Heudorf (Hrsg.): Gesundheit und Umwelt. Ökologische Prävention und Gesundheitsförderung, Bern, S. 210-219.

Wissenschaftlicher Dienst des Deutschen Bundestages (2006): Rechtliche Grundlagen der Lärmsanierung bei Bundesfernstraßen (Bearbeitung: Josef Kestler) (http://toni-hofreiter.de/dateien/Rechtliche_Grundlagen_der_Laerms.pdf; letzter Zugriff am 10.1.2013).

Internetquellen

ARL – Akademie für Raumordnung und Landesplanung: Handwörterbuch der Raumordnung, Stadtentwicklungsplanung (<http://www.arl-net.de/lexica/de/stadtentwicklungsplanung?lang=en>, letzter Zugriff am 16.9.2013).

BMUB – Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit: Hendricks: Haushalt 2014 bringt Rückenwind für Deutschlands Städte und Gemeinden. Pressemitteilung vom 12.3.2014 (Nr. 043/14) ([http://www.bmub.bund.de/bmub/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/hendricks-haushalt-2014-bringt-rueckenwind-fuer-deutschlands-staedte-und-gemeinden/?tx_ttnews\[backPid\]=103&cHash=92b0b5012e0f3c2dec8ab92b7e782702](http://www.bmub.bund.de/bmub/presse-reden/pressemitteilungen/pm/artikel/hendricks-haushalt-2014-bringt-rueckenwind-fuer-deutschlands-staedte-und-gemeinden/?tx_ttnews[backPid]=103&cHash=92b0b5012e0f3c2dec8ab92b7e782702), letzter Zugriff am 16.4.2014).

BMVBS – Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung: Lärmvorsorge und Lärmsanierung (<http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB-LA/laermvorsorge-und-laermsanierung.html>, letzter Zugriff am 10.1.2013).

Landeshauptstadt Düsseldorf: Richtlinie für die Vergabe von Zuschüssen im Rahmen des städtischen Schallschutzfensterprogramms (http://www.duesseldorf.de/stadtrecht/1/19/19_302.shtml, letzter Zugriff am 29.11.2013).

Landeshauptstadt München: Lärmaktionsplanung. Lärmaktionsplan für München (<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Gesundheit-und-Umwelt/Laerm/Laermminderungsplanung/Laermaktionsplanung.html>, letzter Zugriff am 26.4.2012).

Landeshauptstadt München: Verkehrsentwicklungsplan (<http://www.muenchen.de/rathaus/Stadtverwaltung/Referat-fuer-Stadtplanung-und-Bauordnung/Verkehrsplanung/Verkehrsentwicklungsplan-VEP-2006.html>, letzter Zugriff am 3.1.2013).

MUGV – Ministerium für Umwelt, Gesundheit und Verbraucherschutz: Umgebungslärm (<http://www.mugv.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.335207.de#bbweg>, letzter Zugriff am 7.6.2012).

SenStadtUm – Senator für Stadtentwicklung und Umwelt Berlin: Grüne Innenstadt – BFF – Biotopflächenfaktor (<http://www.stadtentwicklung.berlin.de/umwelt/landschaftsplanung/bff/index.shtml>, letzter Zugriff am 8.8.2013).

Service- und Kompetenzzentrum: Kommunaler Klimaschutz (<http://www.klimaschutz-in-kommunen.de/kommunale-praxis/beispiele-klimaschutzkonzepte>, letzter Zugriff am 8.8.2013).

Stadt Dortmund, Stadtplanungs- und Bauordnungsamt: Öffentliche Förderung von Haus- und Hofbegrünung sowie Fassaden (http://www.duesseldorf.de/stadtrecht/1/19/19_302.shtml, letzter Zugriff am 29.11.2013).

Stadt Viersen: Förderprogramm für Schallschutzfenster in Viersen (<http://www.viersen.de/C1257519002D75EF/html/86E6E4639CD99574C12576EF00375016?OpenDocument>, letzter Zugriff am 3.1.2013).

