

Effektive Mitwirkung als Standortfaktor – Gedanken zu einer erfolgreichen Gestaltung von Partizipationsprozessen am Beispiel der Lärminderungsplanung Norderstedt (1)

Herbert Brüning • Anne Ganter

Mehr Demokratie wagen: Das Motto von Willy Brandt bewegt hierzulande längst keine Massen mehr. Aber es ist nach wie vor aktuell. International geädelt wurde dieser Ansatz einer »good governance« 1992 durch die AGENDA 21 (BMU, o. J.), in der die Partizipation wichtiger gesellschaftlicher Gruppen einen großen und bedeutsamen Teil einnimmt. Die gravierenden gesellschaftlichen Veränderungen, die für eine nachhaltige Entwicklung notwendig sind, können nach Auffassung von rund 180 Staaten nur gemeinsam auf den Weg gebracht werden: »Ein wesentlicher Faktor für die wirksame Umsetzung der Ziele, Maßnahmen und Mechanismen, die von den Regierungen in allen Programmbereichen der Agenda 21 gemeinsam beschlossen worden sind, ist das Engagement und die echte Beteiligung aller gesellschaftlichen Gruppen.«

Mit der Aarhus-Konvention (2) wird das weiter konkretisiert. Diese fordert »eine frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung zu einem Zeitpunkt, zu dem alle Optionen noch offen sind und eine effektive Öffentlichkeitsbeteiligung stattfinden kann« (Art. 6, Abs. 4) und setzt dabei zugleich neue Maßstäbe für Transparenz und Kontrolle von Verwaltungsentscheidungen. Durch die Europäische Gemeinschaft wurde sie mit Hilfe der Richtlinien 2001/42/EG (3), 2003/4/EG (4) und 2003/35/EG (5) umgesetzt. Soweit ersichtlich gibt es derzeit keine weiter gehende Rechtsvorschrift zur Partizipation der Öffentlichkeit als diejenige der EG-Umgebungslärmrichtlinie. (6) Artikel 8 Abs. 7 schreibt vor, dass die Öffentlichkeit Gelegenheit erhält, schon an der Erstellung der Planung effektiv mitwirken zu können: »Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse der Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen«. Norderstedt hat als erste Kommune begonnen, eine Lärminderungsplanung auf Grundlage der Richtlinie 2002/49/EG durchzuführen und diese als eine der wenigen Kommunen auch fristgerecht fertig gestellt. (7) Vor dem Hintergrund dieser Erfahrungen sollen hier einige Gedanken zusammengetragen werden, wie Partizipationsprozesse erfolgreich gestaltet werden können und die damit verbundene Arbeit belohnen.

Die effektive Mitwirkung der Öffentlichkeit: das Beispiel Norderstedt

Das einjährige Mitwirkungsverfahren an der Norderstedter Lärminderungsplanung ist mehrfach dokumentiert. Deshalb soll der Ablauf hier nur kurz skizziert werden.

Um dem sehr weit reichenden Verständnis von Öffentlichkeit im Europarecht gerecht zu werden (10), wurde immer wieder und auf vielfältige Weise informiert. Zum internationalen Tag gegen den Lärm im März 2004 sind alle Haushalte in Norderstedt und Umgebung mit einem Flyer über das Verfahren, die dazu vorliegenden Vorarbeiten (Lärmanalyse, Lärminderungspotenziale) und das anstehende Mitwirkungsverfahren in Kenntnis gesetzt worden. Weitere Informationen wurden kontinuierlich über die Lokalzeitungen, im Stadtfernsehen, auf der städtischen Internetseite, per E-Mail, bei diversen Veranstaltungen oder in einer ausführlichen Broschüre (11) verbreitet.

Das erste große Forum bildete zugleich den Auftakt zur Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Ausarbeitung des Aktionsplans. Hier gründeten sich vier Arbeitsgruppen, in denen mehr als 100 Personen ein Jahr lang intensiv Probleme aus Betroffenensicht identifizierten und gut 100 konkrete Ansatzpunkte zur Verbesserung der Situation herausarbeiteten. Im Aktionsplan wurden sämtliche Vorschläge einzeln bewertet; sie konnten zum großen Teil übernommen werden. Den Arbeitsgruppen war zu Beginn des Prozesses versprochen worden, dass die Ergebnisse ihrer Treffen zeitnah per Pressemitteilung in der wöchentlichen städtischen Pressekonferenz bekannt gegeben werden. So gab es über ein Jahr hinweg sehr viele Anlässe für die Medien, die Arbeitsfortschritte darzustellen und mit eigenen Recherchen das Thema zu bereichern. Herausragendes Ergebnis ist zweifellos die Pionierarbeit bei der Identifizierung und Klassifizierung »Ruhiger Gebiete« (12). Erfreulich und für die Umsetzung sehr bedeutsam ist überdies das Interesse einiger Teilnehmer/innen, eigenständig am Thema weiter zu arbeiten. (13)

Da die Wohnungswirtschaft von ruhigen Lagen profitiert (vgl. WEINBERGER, THOMASSEN & WILLEKE, 1991; ARE, 2004), stellt sie einen wichtigen strategischen Partner dar, um dessen Unterstützung aktiv geworben wurde. Die neu entwickelte, auf Immobilienwerten basierende Kosten-Nutzen-Analyse mit beeindruckend kurzen Amortisationszeiten öffnete einige Türen (vgl. LÄRMKONTOR GMBH, 2006; BRÜNING & HEIDEBRUNN, 2009). Eine Unterstützung aus der Wirtschaft ist für die Akzeptanz der Lärminderungsplanung sehr wichtig, gerade bei Gruppen, die Umweltthemen eher distanziert gegenüberstehen.

Allgemeine Voraussetzungen für eine effektive Mitwirkung

Damit Mitwirkung effektiv ausfällt, muss sie gewollt, ernst genommen und auf die jeweilige Situation »maßgeschneidert« werden. Sonst wird nur den »ewig« Unzufriedenen eine Bühne geboten. Für alle Seiten muss klar erkennbar sein, dass die Mitwirkenden verhandlungsbereit sind und Interesse an einem konstruktiven Ergebnis haben (ÖGUT, 2004b). Dann bietet ein auf Konsens ausgerichtetes Verfahren gute Voraussetzungen, Ergebnisse mit einer hohen Akzeptanz in der Öffentlichkeit zu erreichen.

Jedes halbherzig betriebene Mitwirkungsverfahren birgt ein großes Risiko für Enttäuschungen und öffentliche Kritik – was dann wieder gegen eine Einbeziehung der Öffentlichkeit zu sprechen scheint.

Wie die Öffentlichkeit konstruktiv in Planungen einbezogen werden kann, ist vielfach erprobt und dokumentiert. (Übersichten bei: LEY & WEITZ, 2003; APEL, DERNBACH, KÖDELPETER & WEINBRENNER, 1998). Aus der Fülle der zur Verfügung stehenden Methoden muss »nur noch« ein für die Aufgabe geeignetes und rechtssicheres Verfahren ausgewählt werden. Dabei wird das Ergebnis für eine Mittelstadt wie Norderstedt anders aussehen (müssen) als für große Ballungsräume. Auf derartige Verfahren sind Verwaltungen oft nicht vorbereitet. Selbst wenn die Methodenkompetenz vorhanden ist, fehlt es meist an genug qualifiziertem Personal, das dafür Zeit hat. Ähnlich wie bei planerischen Aufgaben kann ein erheblicher Teil der Leistung jedoch eingekauft werden. Die Unabhängigkeit der Moderation (14) kann den Prozess überdies inhaltlich erleichtern (ÖAL, 2007). Die Moderation wird als Fürsprecher/in für die Ergebnisse der Mitwirkung ebenso gebraucht wie für die Erklärung von politischem und Verwaltungshandeln. Angesichts der emotional hoch belasteten Thematik Lärminderung empfiehlt es sich, hierfür Moderatorinnen und Moderatoren mit nachgewiesenen Erfahrungen im Bereich der Verkehrsplanung zu wählen.

Ein solches Mitwirkungsverfahren ist kein Selbstzweck. Auftrag und Ziel ist es, die wesentlichen Lärmbelastungen in der Kommune bzw. dem Ballungsraum zu verringern. Und zwar wirksam, also möglichst an der Quelle – und nicht mit hilflosen Abwehrversuchen á la schweren Vorhängen vor den Fenstern und Ohrstöpseln wie von einer deutschen Boulevardzeitung (15) vorgeschlagen oder der Verabreichung von Schlaftabletten wie in Bangkok (16). Mit allen Beteiligten ist dabei früh zu klären, dass Lösungen dem Allgemeinwohl dienen müssen. Deshalb hat das Mitwirkungsverfahren eine wichtige Aufgabe zu leisten: Aus den vielen Einzelinteressen, die für eine Teilnahme an einem solchen Prozess – ebenso natürlich wie berechtigt – unterstellt werden dürfen, ist ein abgestimmter Vorschlag zur Lärminderung zu entwickeln. Er muss in nachvollziehbarer Weise Prioritäten bei den stärksten Lärmbelastungen setzen. Bei der Umsetzung dieses Ansatzes bleibt immer noch genug Handlungsspielraum, um entweder die absolut höchsten Belastungen, die größte Zahl der Betroffenen, die höchsten Werte bei einer Kombination aus Lärmbelastung und Betroffenheit, die Schutzbedürftigkeit der Betroffenen oder die Mehrfachbelastung durch verschiedene Lärmquellen vorrangig anzugehen. Damit die Ergebnisse Bestand haben, ist das Verfahren durchgängig transparent zu gestalten. Das stärkt zunächst die Glaubwürdigkeit und dann das Vertrauen. So können Verhandlungsergebnisse auch verbindlich werden.

Erfolgsbedingungen für den Mitwirkungsprozess

Für ein Mitwirkungsverfahren muss es die Akzeptanz der demokratisch legitimierten Stadtvertreter/innen geben. Sie geben damit immerhin ein Stück ihrer demokratisch legitimierten Macht an das Volk zurück – in der Hoffnung auf eine bessere Entscheidungsgrundlage. Das ist nicht ganz einfach, wie sich bei Meinungsverschiedenheiten schnell zeigt. Deshalb hilft ein klares Mandat durch die Politik für den Start eines Mitwirkungsprozesses. Hierbei sind auch dessen Ziele deutlich zu benennen. Nur wer versteht, worum es genau geht, kann auch konstruktiv mitarbeiten. Die Umgebungslärmrichtlinie fordert in Artikel 9 daher ausdrücklich eine deutli-

che, verständliche und gut zugängliche Information der Öffentlichkeit. Das schließt die Grundlagen der Planung – also Strategische Lärmkarten, Betroffenheiten, Minderungspotenziale (vgl. als Anwendungsbeispiel: STADT NORDERSTEDT, 2004) – ebenso ein wie die Möglichkeiten zum Mitmachen, die Nennung von Ansprechpartner/innen in der Verwaltung und später natürlich die Ergebnisse.

Ein kontinuierliches und aktuelles Informationsangebot für die gesamte Öffentlichkeit ist wichtig und Bringschuld der Verwaltung (ÖGUT, 2003). Um die erforderliche Breitenwirkung zu erzielen, ist eine Mischung verschiedener Kommunikationswege notwendig, die über ein Konzept abgestimmt werden muss (ÖAL, 2007). In Norderstedt war dafür die bereits erwähnte Maßnahmenkombination von Flyern, Broschüre und Pressekampagne (17) erfolgreich. So konnten über ein Jahr lang alle Ergebnisse kontinuierlich und ausführlich präsentiert werden, wobei der städtische Fernsehsender besondere Aufmerksamkeit für das Thema schaffte. Diverse Veranstaltungen und Messepräsentationen dienten einer vertiefenden Information; hier ist ggf. auf örtliche Bedingungen differenziert einzugehen, etwa wenn in den Stadtteilen unterschiedliche Probleme im Vordergrund stehen. Ergebnisse wurden zusätzlich zeitnah im Internet (18) zur Verfügung gestellt sowie über Vorträge und Fachveröffentlichungen verbreitet. Dieses Beispiel soll und darf nicht als Rezept (miss-) verstanden werden. Wichtig und rechtlich bedeutsam ist vor allem, den angesprochenen Kreis nicht eigenmächtig zu begrenzen. Zur Übertragung auf die eigenen Verhältnisse lohnt es sich, kreativ zu sein. (19)

Die Ziele des Mitwirkungsverfahrens (ÖAL, 2007) sind am Beginn des Prozesses miteinander zu vereinbaren. Dazu gehört auch eine Prüfung, ob diese realistisch sind. Eine Klärung von Erwartungen baut späteren Enttäuschungen vor. Zu berücksichtigen sind die zur Verfügung stehende Zeit, personelle und finanzielle Ressourcen, aber auch Ansprüche an die Verwaltung. Es hat sich bewährt, die Verfahrensabläufe und die an der Entscheidung beteiligten Gremien (20) vorzustellen. Gemeinsam vereinbarte und visualisierte Arbeitsregeln (PRR ET AL., 2006; KONSALT GMBH, 2007) liefern eine wichtige Hilfestellung für ein konstruktives Miteinander (ÖGUT, 2003).

Wer der Einladung zur Mitwirkung folgt, darf auch erwarten, mit seinen Anliegen Ernst genommen zu werden. Alle Teilnehmenden haben eine persönliche Motivation, ihre Zeit in einen solchen Prozess zu investieren. Dies gilt es zu respektieren. Andererseits kann das natürlich nicht heißen, dass nur diejenigen eine Lösung ihrer Lärmprobleme erwarten können, die auch mitwirken. Eine wesentliche Aufgabe der Problemanalyse besteht darin, die angesprochenen (und weitere sich aufdrängende) Probleme zu erfassen und zu bewerten. Die Lärmkarten bieten eine gute Argumentationsbasis, um zwischen Belästigungen und gesundheitsgefährdenden Belastungen zu unterscheiden. Gemeinsam ist anschließend nach Möglichkeit ein umfassendes Lösungskonzept zu erstellen. Das Vorgehen muss für alle nachvollziehbar sein. Die Lösungen haben sich am Allgemeinwohl zu orientieren. Dafür muss die Verwaltung bei vielen Betroffenen zunächst einen Lernprozess (21) in die Wege leiten und dem entsprechend Zeit einkalkulieren. Der Norderstedter Prozess zeigt nicht nur, dass so etwas gelingen kann. Er ist auch ein Beispiel dafür, welche konstruktiv befriedende Wirkung die ernsthafte Einbeziehung der Öffentlichkeit in die Beschreibung und Gewichtung der Probleme sowie in die Suche nach geeigneten Lösungen hat (vgl. auch ÖGUT, 2004a).

Für Akzeptanz und Umsetzung der Lärminderungsplanung sind strategische Partnerschaften von erheblichem Wert. Gerade wenn sie zu unerwarteten Konstellationen führen. Das gilt zum einen für die Wohnungswirtschaft, die ruhige Lagen schon lange zu schätzen weiß und das Thema Lärminderung für sich als wirtschaftlichen Vorteil zu entdecken scheint (GDW, 2008; HUNGER, 2008). Das gilt aber beispielsweise auch für Krankenkassen, die lärmbedingte Gesundheitsschäden teuer bezahlen müssen, die Polizei im Hinblick auf ihren Einsatz für eine erhöhte Verkehrssicherheit oder die vor Ort engagierten Verkehrsbetriebe. Auch innerhalb der Verwaltung ist eine gute Abstimmung entscheidend. Synergieeffekte mit Luftreinhalte-, Verkehrs- und Stadtplanung, Klimaschutz usw. werden gerne genannt (BRÜNING, 2007 + 2008; MUNLV, 2008), aber sie ergeben sich nicht automatisch. Wenn diese nicht gezielt gesucht und herbeigeführt werden, können sich aus der Überschneidung von Aufgaben auch schnell Konkurrenzen und Umsetzungshindernisse ergeben. Eine frühzeitige verwaltungsinterne Abstimmung erspart unangenehme Überraschungen bei der Umsetzung und beschleunigt diese erheblich.

Transparenz schafft Glaubwürdigkeit. Beides sind wichtige Voraussetzungen für eine erfolgreiche Mitwirkung. Sowohl der Prozess als auch die Ergebnisse müssen für alle Beteiligten nachvollziehbar sein. Das gilt in besonderem Maße für Auswirkungen, die nicht auf ungeteilte Zustimmung stoßen. Wenn etwa gute Gründe dafür sprechen, Verkehre in weniger sensible Bereiche zu verlagern oder echte Lösungen erst später angeboten werden können, dann muss das den davon nachteilig Betroffenen auch mitgeteilt und erklärt werden. Ein bis dahin gelungener Mitwirkungsprozess kann auch in solchen Fällen eine erstaunliche Lernfähigkeit fördern. Voraussetzung ist jedoch eine glaubwürdige Darlegung, dass hierzu ernsthaft keine Alternative besteht und alle möglichen Maßnahmen zur Verringerung der nachteiligen Folgen berücksichtigt wurden. Das schließt die Bereitschaft ein, auch künftig alle Vorschläge der Betroffenen zu prüfen, die eine objektive Verbesserung der Situation versprechen, und diese dann nach Möglichkeit auch aufzugreifen. Wichtig ist, dass bei auftretenden Schwierigkeiten der Prozess kontinuierlich nachgesteuert wird.

Die echte Wertschätzung der Mitwirkung an einem solchen Planungsprozess ist der überzeugendste Dank für das Engagement. Das sollte öffentlich mit den passenden Worten geschehen. In der Öffentlichkeit ist durchaus ein feines Gespür dafür vorhanden, ob das auch authentisch ist. Eine symbolische Anerkennung kann diesen Dank unterstreichen und wach halten. Entscheidend ist aber letztlich die zeitnahe Umsetzung der Planung. Das ist es, wofür sich viele Menschen in ihrer Freizeit engagiert haben. Und es ist nicht zu unterschätzen, welcher Zeitaufwand bei einem Mitwirkungsverfahren wie in Norderstedt zusammenkommen kann: 1.000, 2.000 Stunden ehrenamtlich geleistetes Engagement sind schnell erreicht.

Zu jedem Partizipationsprojekt gehört auch eine Evaluation. Sie bietet anhand von Informationen zur Erfolgs- oder Verfahrenskontrolle die Chance zur Reflexion und Optimierung. Sinnvoll ist es, wenn die Auswertung schon in den weiteren Prozess der Entscheidung in den politischen Gremien und die Umsetzung der Planung einfließen kann.

Mögliche Hemmnisse

Jeder Mitwirkungsprozess birgt die »Gefahr« einer Machtbeschränkung. Das Ergebnis ist oft schwer kalkulierbar. Diese Entscheidung fällt erfahrungsgemäß einigen schwer, die mit der Autorität einer demokratischen Legitimation (auf Zeit) die Entwicklung einer Kommune beeinflussen wollen. Eine solche Beeinflussung verfestigter Strukturen und Entscheidungswege ist aber genau der Grund dafür, warum weltweit so große Hoffnungen auf Partizipation gesetzt werden. Der eingangs zitierte Passus aus der AGENDA 21 ist nur ein Beleg dafür. Wenn die immensen Probleme nicht mehr von den etablierten Entscheidungsträgern gelöst werden (können), dann müssen eben die Betroffenen selbst an einer Verbesserung der Situation mitwirken dürfen. Noch hat sich diese Überzeugung auf kommunaler Ebene nicht wirklich durchgesetzt (vgl. SCHMIDT, 2002). Bei uns werden in der Regel keine »Runden Tische« (22) als Zugeständnis und letztes Mittel eingerichtet, wie das zum Ende der DDR der Fall war. Diese Gegebenheit gilt es zu erkennen und zu akzeptieren. Das bedeutet aber nicht, dann eben auf die – zumindest bei der Lärminderungsplanung: rechtsverbindlich vorgesehene – Mitwirkung der Öffentlichkeit zu verzichten. Sie muss bloß den ihr angemessenen Platz in unseren rechtsstaatlichen Entscheidungsprozessen einnehmen. Die letzte Entscheidung über das Planwerk bleibt stets den demokratisch legitimierten Vertreterinnen und Vertretern der Stadt vorbehalten (MUNLV, 2008). Die Öffentlichkeit, die sich im Wesentlichen als betroffene Öffentlichkeit herausstellt, leistet einen wichtigen Beitrag zur Entscheidungsfindung. Schließlich wird die Planung für sie gemacht. Die Form der Aufgabenteilung muss rechtzeitig kommuniziert werden.

Im Vergleich dazu ist eine Alibibeteiligung gefährlicher, die nur der Form genügen soll. Wenn die Voraussetzungen für eine echte Mitwirkung nicht stimmen, kann sie auch die ihr zgedachte inhaltliche Bedeutung nicht erlangen. (ÖGUT, 2004b) Sie wird mindestens Frustration erzeugen. Wer sich ernsthaft als Volksvertreter/-in sieht, wird auf die wertvollen Informationen und Anregungen aus der Partizipation nicht verzichten wollen. Damit schützen sich Politiker/-innen auch gegenüber Vorwürfen, kurzfristig oder unbelehrbar zu sein bzw. Klientelpolitik zu betreiben.

Schließlich kann auch die Öffentlichkeit selbst zum Problem werden. Wenn kaum jemand Bereitschaft zeigt, sich in einem solchen Verfahren für seine Interessen einzusetzen, dann ist das häufig ein Zeichen für Skepsis, Resignation, enttäuschte Erwartungen. (ÖGUT, 2004b) Auch ein taktisches Verweigern wichtiger Gruppen stellt oft die Reaktion auf negative Vorerfahrungen dar. Hier ist ein Zeichen für einen Neuanfang wichtig. Auf Glaubwürdigkeit muss in solchen Fällen besonders großer Wert gelegt werden. Die stellt sich nicht von alleine ein, sondern muss Stück für Stück erarbeitet werden. Deshalb ist Beharrlichkeit wichtig. Und das Feiern von Meilensteinen auf dem Weg zum Ziel. Erfolgreich zurückgelegte Wegstrecken bieten Ansporn für die nächsten Schritte – hin zu mehr Glaubwürdigkeit und Vertrauen.

Vorteile der Mitwirkung

Lärm ist – nach Definition der American Standards Association – unerwünschter Schall. Damit ist Lärm ein Problem, das auch eine subjektive Komponente aufweist (GUSKI, 2002 + 2003). Neben der physikalisch messbaren

Lärmbelastung kommt jedenfalls bei chronischer Lärmexposition eine Belastungswirkung hinzu, die psychologische Ursachen hat. Studien deuten darauf hin, dass der subjektive Belastungsanteil sogar stärker wirken kann als der objektive Lärmpegel (BABISCH ET AL., 1995; ORTSCHIED & WENDE, 2004). Als Einflussfaktoren konnten mittlerweile eine individuell unterschiedliche Lärmempfindlichkeit, die eigene Einstellung gegenüber Geräuschen aber auch Verursachern, die persönlich wahrgenommene Möglichkeit, sich vor Geräuschen schützen zu können, und nicht zuletzt die Frage, ob Behörden genug gegen den Lärm unternehmen, identifiziert werden (HÖGER, 1999). Damit ist bereits ein guter Grund für eine Mitwirkung der Betroffenen ersichtlich. Diese Erkenntnisse lassen sich nämlich auch zur Lärmbekämpfung nutzen: Aus Lärm kann womöglich wieder Schall werden. Psychologisch wirkt schon eine glaubwürdig betriebene Lärminderungsplanung als ein wichtiger erster Schritt, um Lärmprobleme vor Ort zu verringern.

Die Öffentlichkeit hat auch einiges zu bieten. (ÖGUT, 2004a) Da ist zum einen ihre unbestreitbare Ortskenntnis. Das betrifft beispielsweise Schleichwege. Zum anderen kann sie bei der Prioritätensetzung helfen – ob der Lärm tagsüber oder nachts das größere Problem darstellt, wie mit dem Problem von Mehrfachbelastungen umgegangen werden sollte, welche Erwartungen an eine Verkehrspolitik bestehen (23) usw. Ferner ist das Potenzial an Kreativität nicht zu unterschätzen, wie die Identifizierung und Kategorisierung von »Ruhigen Gebieten« in Norderstedt gezeigt hat (BRÜNING, 2006). Das wird inzwischen andernorts dankbar aufgegriffen. (FHH, 2008) Und schließlich stellt das Mitwirkungsverfahren gleichzeitig einen Akzeptanztest für die mehr oder weniger gravierenden Veränderungen im lokalen Verkehrsgeschehen dar. Das gilt auch für die angesprochenen strategischen Partner, die eine Umsetzung der Planung entscheidend befördern können.

Fazit

Eine effektive Mitwirkung der Öffentlichkeit an einer Planung ist machbar. Wir werden uns daran gewöhnen müssen, Planungen auch auf diese Weise zu optimieren und voranzubringen – ob es uns gefällt oder nicht. Die Lärminderungsplanung wird ein Feld sein, auf dem das in Deutschland intensiv gelernt werden muss. Aber es wird angesichts der internationalen Entwicklung kaum hierauf beschränkt bleiben. In Anbetracht der Finanzkrise in vielen Kommunen wird eine Einbindung der Betroffenen in notwendige Kompromisse auch für die Aufstellung öffentlicher Haushalte zunehmend interessant. Die brasilianische Millionenstadt Porto Alegre, längst zur Hauptstadt der Demokratie erkoren, stellt seit 20 Jahren den Kommunalhaushalt unter intensiver Mitwirkung der Bevölkerung auf – mit großem Erfolg. Inzwischen beteiligen sich daran alljährlich mehr als 200.000 Menschen. Lernen wir doch einfach von solchen Erfolgen, die zu einem schönen Beispiel für Entwicklungshilfe durch ein ehemaliges »Entwicklungsland« zählen. (MISEREOR, DGB BILDUNGSWERK & SERVICES-TELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT, 2002) Denn auch in Deutschland ist inzwischen angekommen: Gefordert ist Mitwirkung – und zwar mit Wirkung!

Anmerkungen

- 1 Dieser Beitrag ist eine gekürzte und geringfügig überarbeitete Fassung des Artikels von BRÜNING & GAN-TER, 2008.
- 2 Übereinkommen vom 25. Juni 1998 über den Zugang zu Informationen, die Öffentlichkeitsbeteiligung an Entscheidungsverfahren und den Zugang zu Gerichten in Umweltangelegenheiten
- 3 Richtlinie 2001/42/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 27. Juni 2001 über die Prüfung der Umweltauswirkungen bestimmter Pläne und Programme. ABl. EG vom 21. Juli 2001, Nr. L 197, S. 30 – 37.
- 4 Richtlinie 2003/4/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 28. Januar 2003 über den Zugang der Öffentlichkeit zu Umweltinformationen und zur Aufhebung der Richtlinie 90/313/EWG des Rates. - ABl. EU vom 14.2.2003, Nr. L 41, S. 26 – 32.
- 5 Richtlinie 2003/35/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 26. Mai 2003 über die Beteiligung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung bestimmter umweltbezogener Pläne und Programme und zur Änderung der Richtlinien 85/337/EWG und 96/61/EG des Rates in Bezug auf die Öffentlichkeitsbeteiligung und den Zugang zu Gerichten. - ABl. EU vom 25.6.2003, Nr. L 156, S. 17 – 24.
- 6 Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. - ABl. EG vom 18. Juli 2002, Nr. L 189, S. 12 – 25.
- 7 Vgl. z.B.: BRÜNING, 2005, 2006 + 2008; BRÜNING & HEIDEBRUNN, 2009; PRR et. al., 2006; das Ergebnis, der Lärmaktionsplan = LAP (PRR, 2008), ist zu finden unter: www.lmp-norderstedt-2013.de.
- 8 Vgl. ergänzend dazu auch die interessanten und sehr hilfreichen Arbeitsblätter der Österreichischen Gesellschaft für Umwelt und Technik: ÖGUT (2003, 2004a, 2004b, 2007).
- 9 Detailliertere Informationen finden sich auf der Internetseite der Stadt (www.norderstedt.de) und in BRÜNING, 2005 + 2006; PRR ET AL., 2006; KONSALT GMBH, 2007.
- 10 Öffentlichkeit umfasst eindeutig mehr als den in Deutschland bei einer »Bürgerbeteiligung« oftmals berücksichtigten Personenkreis, denn es sind eben nicht nur mit den Bürgerrechten ausgestattete Personen gemeint, sondern ebenfalls Kinder, Jugendliche, Migrantinnen und Migranten usw.. Der europarechtliche Anspruch ist also hoch. Zu den juristischen Unterschieden zwischen Mitwirkung und Beteiligung. vgl. auch: BRÜNING & MECKLENBURG, 2009.
- 11 STADT NORDERSTEDT, 2004; nachdem über 3.000 Exemplare abgefordert wurden ist sie inzwischen nur noch im Internet verfügbar (http://www.norderstedt.de/static/de/8_o/8_179/8_4556/8_4629/3037.pdf).
- 12 Ausführlich dargestellt in BRÜNING & GANTER, 2008.

- 13 Daraus hat sich die Interessengemeinschaft Lärminderung Norderstedt (ILN) gebildet: www.iln-homepage.de.
- 14 Vgl. hierzu auch die ausführlicheren Begründungen in PRR et al., 2006.
- 15 So die B.Z. am 29.9.2007 im Aufmacherartikel: »Berlins 50 lauteste Straßen. Lärm, Folter der Großstadt-ohren. Die B.Z. sagt, wo es am schlimmsten kracht und wie Sie sich schützen.«
- 16 Spiegel online vom 3.9.2007: Schlaftabletten gegen Lärm. Flughafen Bangkok schickt Ärzte zu Anwohnern (<http://www.spiegel.de/reise/aktuell/o,1518,503629,00.html>).
- 17 Interessanterweise wurde mehrfach der Wunsch geäußert, auch ganz gezielt über die kostenlosen Werbezeitungen zu informieren. Diese haben die größte Reichweite vor Ort (weshalb das größte Kaufhaus in Norderstedt nach einer Marktanalyse seine Printwerbung auch darauf konzentriert).
- 18 Das Internet eignet sich gut zur Information, aber kaum für einen konstruktiven Mitwirkungsprozess; ausführlicher: BRÜNING & GANTER, 2008.
- 19 Im Rahmen eines Twinning-Projektes hat die türkische Verwaltung daneben beispielsweise Aushänge in öffentlichen Verkehrsmitteln, Informationen bei Fußballspielen und anderen Sportveranstaltungen, dem Freitagsgebet in Moscheen und in den Frauenprogrammen im TV sowie Projekte in Schulen und Universitäten für geeignete Informationswege gehalten.
- 20 Es muss eindeutig klar sein, dass die letztlich verbindliche Entscheidung über alle Anregungen und den Lärmaktionsplan bei den demokratisch legitimierten Gremien liegt. Mitwirkung bedeutet nicht Entmachtung der Politik und ein Umgehen rechtsstaatlicher Institutionen.
- 21 Dazu zählte beispielsweise eine Aufbereitung der für Norderstedt geeigneten Lösungsansätze (PRR, 2002) und das Angebot, von Experten wie dem Kieler Radverkehrsbeauftragten lernen zu können.
- 22 Die heute mit dem Namen »Runder Tisch« belegte Methode unterscheidet sich daher wesentlich von den Ursprüngen und stellt eine erhebliche Verharmlosung der überlebensnotwendigen gesellschaftlichen Konfliktlösungsstrategie dar.

Literatur

APEL; H.; DERNBACH, D.; KÖDELPETER, TH.; WEINBRENNER, P. (Hrsg.) - 1998 – Wege zur Zukunftsfähigkeit – ein Methodenhandbuch. – 164 S.. – in: STIFTUNG MITARBEIT (Hrsg.) – Arbeitshilfen für Selbsthilfe und Bürgerinitiativen, Nr. 19, Bonn.

ARE = BUNDESAMT FÜR RAUMENTWICKLUNG (Hrsg.) – 2004 – Externe Lärmkosten des Strassen- und Schienenverkehrs der Schweiz. Aktualisierung für das Jahr 2000. – 163 S., Bern.

BABISCH, W.; GALLACHER, J.; ISING, H. – 1995 – Schallpegel oder subjektive Störung? Lärmexpositionsmaße in Wirkungsstudien am Beispiel einer Kohortenstudie. – in Bundesgesundheitsblatt, Heft 4, S. 137 – 145.

BMU = BUNDESMINISTERIUM FÜR UMWELT, NATURSCHUTZ UND REAKTORSICHERHEIT (Hrsg.) – o.J. – Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro – Dokumente – Agenda 21. – 289 S., Bonn.

BRÜNING, H. – 2005 – Aktionen nach Plan. – in: der gemeinderat, Heft 3, S. 42–43, Schwäbisch Hall.

BRÜNING, H. – 2006 – Neue Wege in der Lärminderungsplanung – Das Modell: »Norderstedt. Lebenswert leise«. – in: Umweltpsychologie, 10. Jahrgang, Heft 2, S. 103–127.

BRÜNING, H. – 2007 – Parallele Planerstellung – das Beispiel Norderstedt. – Vortrag bei der SRL-Halbjahrestagung am 10. + 11.5.2007 in Braunschweig. (Vortragsfolien dokumentiert unter: http://www.srl.de/dateien/dokumente/de/parallele_planerstellung_-_das_beispiel_norderstedt.pdf)

BRÜNING, H. – 2008 – Lärmaktionsplanung: Wie geht das? – Vortrag beim 5. workshop der GRÜNEN LIGA zur Umgebungslärmrichtlinie in Berlin am 4.7.2008. (Vortragsfolien dokumentiert unter: <http://www.uglr-info.de/workshopfuenf.html>)

BRÜNING, H.; GANTER, A. – 2008 – Standortfaktor Mitwirkung. Gedanken zu einer erfolgreichen Gestaltung von Partizipationsprozessen am Beispiel der Lärminderungsplanung Norderstedt. – in: UVP-report, 22. Jahrgang, Heft 3, S. 111–117.

BRÜNING, H.; HEIDEBRUNN, F. – 2009 – Die Minderung von Umgebungslärm – gut investiertes Geld. Erfahrungen mit Kostenwirksamkeitsanalyse und Kosten–Nutzen-Analyse beim Lärmaktionsplan Norderstedt. – in: UVP-report, 22. Jahrgang, Heft 4, S. 188–194, Hamm.

BRÜNING, H.; MECKLENBURG, W. – 2009 – Effektive Mitwirkung der Öffentlichkeit an der Lärminderungsplanung – neue Anforderungen an die Planungspraxis. – in: UVP-report, 22. Jahrgang, Heft 4, S. 168–176, Hamm.

FHH = FREIE UND HANSESTADT HAMBURG (Hrsg.) – 2008 – Leitfaden zur Aufstellung des Lärmaktionsplans. 45 S., Hamburg.

GDW = BUNDESVERBAND DEUTSCHER WOHNUNGS- UND IMMOBILIENUNTERNEHMEN E.V. – 2008 – Lärminderungsplanung nach EU-Umgebungslärmrichtlinie – Mitwirkungsmöglichkeiten für die Wohnungswirtschaft. Positionspapier des GdW, Stand 7. Februar 2008. – 6 S..

GUSKI, R. – 2002 – Lärmwirkungsforschung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Teil 1: Zum Status der Lärmwirkungsforschung. – in: UVP-report, 16. Jahrgang, Heft 5, S. 173 - 181, Hamm.

GUSKI, R. – 2003 – Lärmwirkungsforschung zu Beginn des 21. Jahrhunderts. Teil 2: Neue Tendenzen der Lärmwirkungsforschung – in: UVP-report, 17. Jahrgang, Heft 1, S. 15 – 19, Hamm.

HÖGER, R. – 1999 - Theoretische Ansätze und Ergebnisse der psychologisch orientierten Lärmwirkungsforschung. Umweltpsychologie, 3. Jahrgang, Heft 1, S. 6–20.

HUNGER, B. – 2008 – EU-Umgebungslärmrichtlinie. Planung von Maßnahmen zur Lärminderung – Mitwirkung der Wohnungswirtschaft? – in: Die Wohnungswirtschaft, 61. Jahrgang, Heft 4, S. 20-21.

KONSALT GmbH – 2007 – Mitwirkungsprozess Lärminderungsplanung Stadt Norderstedt. Dokumentation. – 47 S., Hamburg

LÄRMKONTOR GMBH – 2006 – Aktionsplanung der Stadt Norderstedt. Lärmkartierung nach EG-Umgebungslärmrichtlinie. – 31 S., Hamburg.

LEY, A.; WEITZ, L. (Hrsg.) – 2003 – Praxis Bürgerbeteiligung. Ein Methodenhandbuch. – in: STIFTUNG MITARBEIT & AGENDA TRANSFER (Hrsg.) – Arbeitshilfen für Selbsthilfe- und Bürgerinitiativen Nr. 30, 312 S., Bonn.

MISEREOR / DGB BILDUNGSWERK / SERVICESTELLE KOMMUNEN IN DER EINEN WELT (Hrsg.) – 2002 – Porto Alegres Beteiligungshaushalt wird zum Modell für direkte Demokratie. – 59 S., Aachen, Düsseldorf, Bonn.

MUNLV = MINISTERIUM FÜR UMWELT UND NATURSCHUTZ, LANDWIRTSCHAFT UND VERBRAUCHERSCHUTZ – 2008 – Lärmaktionsplanung. RdErl. d. Ministeriums für Umwelt und Naturschutz, Landwirtschaft und Verbraucherschutz – V-5 – 8820.4.1 v. 7.2.2008. – Ministerialblatt für das Land Nordrhein-Westfalen, 61. Jahrgang, Nr. 7, S. 105ff..

ÖAL = ÖSTERREICHISCHER ARBEITSRING FÜR LÄRMBEKÄMPFUNG – 2007 – ÖAL-Richtlinie Nr. 36 Blatt 5. Ausgabe 2007-02-01. Information und Beteiligung der Öffentlichkeit bei Maßnahmen zur Lärminderung. – 15 S., Wien.

ÖGUT = ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR UMWELT UND TECHNIK – 2003 – Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 1. Checklisten für Rahmenbedingungen und Qualitätskriterien partizipativer Verfahren im öffentlichen Bereich. – Version 1.0, 6 S., Wien.

ÖGUT = ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR UMWELT UND TECHNIK – 2004a – Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 2. Der Nutzen von Öffentlichkeitsbeteiligung aus Sicht der AkteurInnengruppen. - Version 1.0, 7 S., Wien.

ÖGUT = ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR UMWELT UND TECHNIK – 2004b – Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 3. Grenzen, Stolpersteine und Instrumentalisierung von Öffentlichkeitsbeteiligung. - Version 1.0, 12 S., Wien.

ÖGUT = ÖSTERREICHISCHE GESELLSCHAFT FÜR UMWELT UND TECHNIK – 2007 – Arbeitsblätter zur Partizipation, Nr. 4. Zum Umgang mit Stellungnahmen in Öffentlichkeitsbeteiligungsprozessen. - Version 1.0, 11 S., Wien.

ORTSCHEID, J.; WENDE, H. – 2004 – Sind 3 dB wahrnehmbar? Eine Richtigstellung. – in: Zeitschrift für Lärmbekämpfung, 51. Jahrgang, Heft 3, S. 80-85, Düsseldorf.

PRR = PLANUNGSBÜRO RICHTER-RICHARD – 2002 – Lärminderungsplanung Norderstedt. Schlussbericht Teilphase 2. – 78 S., Aachen.

PRR = PLANUNGSBÜRO RICHTER-RICHARD – 2008 - Lärminderungsplanung Norderstedt. Lärmaktionsplan. – 107 S. + 8 Anhänge, Aachen.

PRR et al. = PLANUNGSBÜRO RICHTER-RICHARD, LÄRMKONTOR GmbH & KONSALT GmbH – 2006 – Lärminderungsplanung und kommunale Verkehrsentwicklungsplanung. Empfehlungen für den Planungs- und Umsetzungsprozess. Endbericht. – F+E-Vorhaben 70.0704.2003, Forschungsprogramm Straßenverkehr, 170 S., Aachen.

SCHMIDT, A. – 2002 – Weiterentwicklung der Lärminderungsplanung. Die Rechtsgrundlagen in § 47 a BImSchG und die EG-Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umweltlärm. – in: UPR, 22. Jahrgang, Heft 9, S. 327-333.

SOCIALDATA – 2004 – Just do it! Wegweiser für Verhaltensänderungen. – 18 S., München.

STADT NORDERSTEDT – 2004 – Norderstedt. Lebenswert leise. Informationen der Stadt Norderstedt zum Thema Lärminderungsplanung. – 23 S., Norderstedt. (nur noch im Internet verfügbar: www.norderstedt.de)

WEINBERGER, M.; THOMASSEN, H.G.; WILLEKE, R. – 1991 – Kosten des Lärms in der Bundesrepublik Deutschland. – UMWELTBUNDESAMT (Hrsg.) – Berichte 9/91, 246 S., Berlin.

Autor/in

Herbert Brüning ist als Leiter des Fachbereichs Umwelt, **Anne Ganter** als Ingenieurin für den technischen Umweltschutz bei der Stadt Norderstedt zuständig für die Lärminderungsplanung.

Kontakt

Herbert Brüning / Anne Ganter

Stadt Norderstedt

Fachbereich Umwelt

Rathausallee 50

22846 Norderstedt

Telefon: 040 / 53595-365 bzw. -368

Internet: www.norderstedt.de

Redaktion Newsletter

Stiftung MITARBEIT
Wegweiser Bürgergesellschaft
Redaktion Newsletter
Bornheimer Str. 37
53111 Bonn
E-Mail: newsletter@wegweiser-buergergesellschaft.de