

**Ergebnisse der Arbeiten zu Ö 18/20
Bewertung der Konfliktkartierung**

Beschluss der Mediationsgruppe vom 28.01.2000

Öko-Institut e.V.

1 Einleitung

Das Thema Ö 18/20 „Bewertung der Konfliktkartierung“ umfasst die Ausarbeitung einer Konfliktanalyse und -bewertung unter besonderer Berücksichtigung der jeweiligen siedlungsbezogenen Entwicklungsmöglichkeiten und -beschränkungen, sowie eine Bewertung nach Konfliktart und Betroffenheit. Des weiteren sollte eine prospektive Abschätzung der lärminduzierten Folgen für die Entwicklung der Raumstruktur vorgenommen werden. Der dritte Bereich der Bewertung umfasst die Entwicklung von Maßnahmenvorschlägen, u.a. mit dem exemplarischen Aufzeigen von flächenbezogenen Kompensationsmöglichkeiten, differenziert nach Nutzungsbereichen und unter Nennung der jeweiligen Randbedingungen zur Realisierung.

Das Ziel der Auswertung relevanter Daten zur Siedlungsentwicklung ist die räumliche Gesamtschau über die siedlungsbezogenen Konsequenzen, die mit einer möglichen Kapazitätsausweitung am Flughafen unter verschiedenen Rahmenbedingungen verbunden sind. Dabei geht es um eine Bewertung der von Lärmimmissionen besonders betroffenen Bereiche und sensibler Nutzungen und die Diskussion von Gestaltungsspielräumen (z.B. potentieller Ausgleichsflächen) auf verschiedenen Ebenen. Damit soll die (materielle) Voraussetzung zur Diskussion und Abstimmung der verschiedenen betroffenen Gebietskörperschaften, Planungsinstanzen und dem Flughafen gegeben werden.

Zur Bearbeitung dieses Themas wurde ein Gutachten an die Planungsgruppe Ökologie und Umwelt, Nord, Hamburg vergeben. Zur Qualitätssicherung wurden Herr Gräff, Infrastruktur und Umwelt, Darmstadt; Herr Signer, Büro Signer und Scholl, Zürich sowie Herr Dr. Franger, Stadt Offenbach zugezogen. Ihre Aussagen unterstützen die Darstellung der Siedlungskonflikte, weisen aber auf schwerwiegende methodische Mängel bei der Bewertung und Synthese der Ergebnisse hin. Insbesondere werde die Differenzierung in unterschiedlichen Lärmkategorien („Lärmgebirge“) nicht systematisch aufgenommen, was zu einer uneinheitlichen Bewertung führt. Allerdings war die Bewertung eines Lärmgebirges zu Beginn nicht Auftragsgegenstand und die dafür notwendigen Unterlagen wurden dem Auftragnehmer relativ kurzfristig vor Abgabe des Gutachtens zur Verfügung gestellt.

Aufgrund der methodischen Kritik sind die vergleichenden variantenspezifischen Bewertungen unter Vorbehalt zu betrachten.

Eine Betrachtung von Bodenlärm war nicht Gegenstand des Gutachtens.

2 Ergebnisse

Ausgangspunkt der Konfliktbewertung ist die Fluglärmsituation im Jahr 1998 und die Vorbelastung durch den landgebundenen Verkehr in Form von Lärmbändern entlang der Hauptverkehrswege (im Folgenden zusammenfassend als "betroffene Fläche" bezeichnet)

Die im Gutachten zugrunde gelegten Empfindlichkeitsgrade der Nutzungen gegenüber Lärmeinwirkungen gliedert sich absteigend nach den Funktionen Wohnen, Erholung, Arbeit und Verkehr in einer vierstufigen Skala.

- Eine sehr hohe Empfindlichkeit gegenüber Lärmeinwirkungen weist die Wohnnutzung auf. Dieser Empfindlichkeitskategorie werden daher die Siedlungsflächen im Bestand sowie die Siedlungszuwachsflächen zugeordnet, wobei öffentliche Einrichtungen wie Krankenhäuser, Altenanlagen, Universitäten, Schulen und Kindergärten als besonders sensibel eingestuft werden.
- Eine hohe Empfindlichkeit weist die Erholungsnutzung auf. Hierzu zählen neben den Freizeiteinrichtungen wie z.B. Freibäder, Ausflugslokale und Zeltplätze die Gesamtheit der Freiflächen, die im dicht besiedelten Raum wie Rhein-Main-Gebiet eine wichtige Funktion als Naherholungsgebiet aufweisen.
- Eine mittlere Empfindlichkeit weist die Arbeitsnutzung (Industrie- und Gewerbeflächen im Bestand sowie in Planung) auf. Von diesen Gebieten geht – soweit sie gewerblich genutzt werden – oft selbst in erheblichem Umfang Lärm aus. In Bezug auf „ruhebedürftigere“ Arbeitsplätze (z.B. im Dienstleistungssektor) kann in der Regel davon ausgegangen werden, dass passiver Lärmschutz im notwendigen Maße realisiert wird.
- Keine Empfindlichkeit wird den Flughafenflächen und sonstigen Verkehrsflächen zugeordnet.

Dabei wurde der bestehenden Vorbelastung besonderer Wert beigemessen.

Die Ergebnisse werden neben dem Bericht dargestellt in Form von

- Datenblättern für die betroffenen Kommunen
- Karten zur Darstellung räumlicher Ent- und Belastungen.

2.1 Fazit der gesamträumlichen Variantenbeurteilung

Im Hinblick auf die Prognose der zukünftig betroffenen Fläche hat der Gutachter folgendes szenarienbezogene Fazit formuliert, das ergänzt wird durch die Zahlen zur Wohnbevölkerung innerhalb der 60 dB(A) Isophone, gerechnet nach gültiger AzB und bei separater Berücksichtigung beider Betriebsrichtungen:

Szenario A (Ausbau mit voller Kapazität)

- o Die Varianten 12 (Atlanta) und 11a (verbessertes heutiges Bahnsystem und Erbenheim groß) beinhalten eine deutliche Ausweitung der betroffenen Flächen. Variante 12 betrifft mit über 500.000 Personen eine größere Bevölkerungsgruppe als Variante 11a.
- o Die Varianten 9a (Nordbahn Schwanheimer Wald), 9b (Nordbahn Kelsterbach) und 14 (Südbahn ohne Startbahn West und Erbenheim klein) beinhalten demgegenüber einen deutlich geringeren Zuwachs an betroffenen

Flächen, wobei 9b bezogen auf die Gesamtflächenbilanz geringfügig schlechter abschneidet als 9a.

- o Bei der Variante 14 ist über die Flächenbilanz hinaus zusätzlich zu berücksichtigen, dass auf der einen Seite deutliche Flächenzuwächse (148 km²) und Flächenreduzierungen (82 km²) sich einander gegenüberstehen und in der flächigen Aussage das „Ist-Zustandsflächenmuster“ tiefgreifend verändert wird. Mit über 400.000 Personen ist eine vergleichsweise große Bevölkerungszahl tangiert. Es ist zu beachten, dass in der Variante A14 eine weitere wesentliche Belastung durch die 67 dB(A) Isophone gegeben ist.

Szenarien B (Ausbau mit begrenzter Kapazität)

- o Variante 13 zeichnet sich durch eine deutliche Umverteilung der betroffenen Flächen aus, wobei mit 22 km² Flächenzuwachs ein noch vergleichsweise geringer Flächenzuwachs bilanziert wird. Mit über 345.000 Personen umfasst Variante 13 jedoch eine vergleichsweise große Bevölkerungszahl, außerdem ist auf die starke Belastung durch die 67 dB(A) Isophone hinzuweisen.
- Variante 11a schließt demgegenüber mit einem Flächenzuwachs von 63 km² deutlich schlechter ab.

Szenarien C (Optimierung des Bahnsystems mit begrenzter Kapazität)

- Die Variante 1b (verbessertes heutiges Bahnsystem) beinhaltet mit 15 km² eine in der Summe geringer werdende betroffene Fläche.

Szenario D (Reduktion der Kapazität)

- o Die Variante 1a beinhaltet eine gegenüber dem Ist-Zustand deutlich reduzierte betroffene Fläche (- 48 km²).

Die vom Gutachter erstellten Rangfolgen bezogen auf die Flächenbelastungen zeigen eindeutige Bewertungen für die Varianten 1b, 1a (positiv) und 12 (stärkste zusätzliche Belastung). Diese Rangfolge ist auch hinsichtlich der Anzahl der Bevölkerung innerhalb von zwei der drei berücksichtigten Isophonen (60 und 62 dB(A)) eindeutig und gleich. Bezogen auf die 67 dB(A) Isophone weisen Variante A14 und B13 die höchsten Belastungen auf.

Starke Abweichungen in der Bewertung zwischen dem Kriterium „Fläche“ und dem Kriterium „Bevölkerung“ sind bei den Varianten A/14, B/13, A/11a und A/9b sowie zwischen den drei Isophonen zu konstatieren, wobei die flächenbezogenen Aussagen nicht mit den Aussagen zur Bevölkerung vergleichbar sind.

Die Variante 12 verzeichnet sowohl bei den bestehenden **Siedlungsflächen**¹ wie auch bei den **Zuwachsflächen** die größte Belastung. Bei den Zuwachsflächen folgen die Varianten A/11a und A/9a, bei den Siedlungsflächen die Varianten A/11a und A/14.

¹ Es werden Siedlungsflächen und Wohnflächen gleichgesetzt.

Die Flächenbilanz insgesamt zeigt bei den verschiedenen Änderungen (Be- und Entlastung) eine stärkere **Entlastung im Rahmen der Freiflächen** sowie eine stärkere **Belastung im Bereich der Siedlungsflächen**. Hier kann daher von einem großen Ungleichgewicht gesprochen werden und die Bilanzierung muss vor diesem Hintergrund interpretiert werden – ähnliche Ungleichgewichtigkeiten treten auch auf der Ebene der Ortsteile auf.

Bezogen auf das Kriterium der **Nutzer sehr empfindlicher Einrichtungen** zeigen die Varianten 12 und 14 die größten negativen Auswirkungen, die beiden Varianten 9a und 9b bilden das Schlusslicht, wobei die Variante B/13 ebenfalls in dieser Größenordnung liegt.

2.2 Maßnahmen im Bereich Schutz, Ausgleich und Ersatz

Der Gutachter resümiert folgende Empfehlungen und Sachverhalte, die zunächst unabhängig von der vorliegenden Konfliktbewertung zu sehen sind.

Es sollte der im Umweltrecht anerkannte Grundsatz: Vermeiden, Mindern, Schutz, Ausgleich, Ersatz in der dargestellten Rangfolge bearbeitet werden. Dies bedeutet, dass Vermeidungs-, Minderungs- und Schutzmaßnahmen Vorrang haben. Schutz-, Ausgleich- und Ersatzmaßnahmen gelten nur für die als unvermeidbar angesehene **Restbelastung** der ausgewählten Variante. D.h., die folgenden Maßnahmen sollen nach Meinung des Gutachters im Falle eines Ausbaues diskutiert werden, sie sind jedoch unabhängig von rechtlichen Ansprüchen auf Lärmschutzmaßnahmen zu sehen und ausschließlich auf der Basis freiwilliger – finanzieller – Vereinbarungen zu treffen. Die konkrete Finanzierung ist jedoch durch entsprechende vertragliche Gestaltungen abzusichern².

Grundlage ist die **Finanzierung** über eine freiwillige Mittelbereitstellung in Abhängigkeit vom zukünftigen Luftverkehrsaufkommen, gerechnet z.B. über DM pro Passagier. Die Finanzierung der Maßnahmen sollte über die Einrichtung eines Fonds zur Kompensation negativer Auswirkungen im Sinne eines Interessenausgleichs gewährleistet werden³. Die Struktur des Fonds sollte über Verhandlungen zwischen Maßnahmenträger, Genehmigungsbehörde und planungsbeteiligten bzw. planungsbetroffenen Gebietskörperschaften festgelegt werden. Die Verwaltung des Fonds ist durch eine neutrale Stelle vorzunehmen, Zuweisungen erfolgen zweckgebunden nach Qualität und Umfang der anstehenden Umweltkonflikte auf der Basis von **Lärminderungsplänen**. Die Aufstellung von Prioritätenlisten dient der zeitlich abgestuften Realisierung in den einzelnen Gebietskörperschaften. Der Gutachter weist hier auf einen möglichen Konflikt hin, der mit den verschiedenen (Lärm-)Verursachern diskutiert werden muss. Es könnte bei einer kostenseitigen

² Vgl. zum Thema vertragliche Gestaltung freiwilliger Vereinbarungen auch „Maßnahmenpapier“ des Öko-Instituts zur Mediationssitzung vom 17./18.12.1999

³ Vgl. hierzu auch „Maßnahmenpapier“ des Öko-Instituts a.a.O

Priorisierung zu Verschiebungen der zuständigen Akteure kommen wenn weitere Verursacher, wie z.B. die Bahn nicht Teilnehmer des Fonds sind.

Um die genannten Prioritätenlisten aufzustellen, wird empfohlen, für **alle** möglicherweise durch Fluglärm betroffenen **Gemeinden** Lärminderungspläne aufzustellen. Ergänzend zu den Einzelplänen wäre allerdings ein die Region als ganzes einbeziehendes Siedlungsstrukturkonzept hilfreich, das in mehreren Schritten - aufbauend auf einer Bestandsaufnahme - einzelne Maßnahmenpakete abgestimmt umsetzt.

Die **rechtliche Absicherung** der Finanzierung ist über vertragliche Vereinbarungen zwischen den Trägern des Vorhabens und den Planungsbetroffenen, z.B. im Rahmen des Raumordnungsverfahrens möglich⁴. Die institutionelle Anbindung könnte über die derzeit bestehende Regionalversammlung gewährleistet werden.

Zur Lärminderung werden die folgenden **Maßnahmenpakete**⁵ mit dem Ziel der Entlastung der Bevölkerung in besonders empfindlichen Nutzungskontexten genannt:

(A) Lärmschutzmaßnahmen

- an Gebäuden (Fenster, Wand, Dach) und Lüftungsanlagen sowie
- an besonders schutzwürdigen öffentlichen und privaten Gebäuden (z.B. Kindergärten, Schulen, Krankenhäusern)

(B) bauliche und städtebauliche Maßnahmen in öffentlichem Raum/Freiraum, z.B.

- Neuausweisung, Verlagerung oder Abschirmung von Sport- und Spieleinrichtungen sowie Freizeitanlagen
- Schaffung von naturnahem Freiraum (z.B. Waldentwicklung)
- Kleingartenausweisung im nicht verlärmten Freiraum

Des weiteren wird der Einsatz von **Finanzmitteln im Sinne kompensatorischer flächenbezogener Aktivitäten** genannt zur:

(C) Ablösung von Bauflächen auf der Ebene von Flächennutzungs- und Bebauungsplan

(D) Durchführung zusätzlicher Lärmschutzmaßnahmen in zukünftig betroffenen **Neubaugebieten**

(E) Nutzungsänderung und Sanierung in besonders lärmbelasteten Siedlungsbereichen

Der dritte Bereich adressiert **sozialstrukturelle** Steuerungsmaßnahmen:

(F) Sicherung ausgewogener Bevölkerungsstrukturen durch flankierende Maßnahmen wie

- Wohnumfeldverbesserung (Steigerung der Attraktivität)
- Natur- und Landschaftspflegemaßnahmen (Erholungsfunktion)

⁴ Der Gutachter verweist auf eine Studie im Auftrag des BMV: Spannowsky 1999

⁵ Die genannten Maßnahmen sind vom Gutachter nicht weiter ausdifferenziert.

- Unterstützung öffentlicher Einrichtungen zur Förderung junger Familien und Jugendlicher (Kindergarten, Schulen, Jugendtreff)
- bevorzugte Ausbildungs- und Arbeitsplatzangebote für Gemeindemitglieder
- Förderung des ÖPNV

3 Schlussfolgerungen

Eine vergleichende Bewertung der Varianten entsprechend dem Gutachten der Planungsgruppe Ökologie und Umwelt, Nord, erscheint der Mediationsgruppe nicht sinnvoll. Stattdessen sollten die Zahlen über betroffene Wohn- und Arbeitsbevölkerung, über Siedlungsflächen im Bestand und in Planung sowie über besonders lärmempfindliche Einrichtungen in differenzierten Lärmkategorien in übersichtlicher Form zusammengestellt werden, damit sich jeder ein eigenes Bild machen kann.

Die Vorschläge der Gutachter hinsichtlich von Maßnahmen werden von der Mediationsgruppe für sinnvoll erachtet.