

# Leitlinien Schutzgut Menschliche Gesundheit – Für eine wirksame Gesundheitsfolgenabschätzung in Planungsprozessen und Zulassungsverfahren

## Guidelines for Protection of Human Health – Assuring effective health impact assessment in planning processes and approval procedures

*Thomas Knetschke<sup>1</sup> und Thomas Claßen<sup>2</sup> für die  
Arbeitsgemeinschaft Menschliche Gesundheit der UVP-Gesellschaft e.V.*

### **Abstract**

In the year 2008, the German Association for the Promotion of the Environmental Impact Assessment (EIA Association) and the former north Rhine-Westphalian State Institute of Public Health (Iögd NRW) founded the working group on human health. Main objectives focus on a) substantial promotion of health impact assessment in planning processes and approval procedures and b) enhancing of overall interdisciplinary dialogue. For this purpose, guidelines have been developed, meanwhile, for those stakeholders who professionally deal with protection of human health. Part 1 of the guidelines for the first time presents a consistently structured and comprehensive description of (environmental) health determinants and potential exposure response relationships. The section on health determining factors is complemented by a precautionarily driven interpretation with regard to available evaluation standards (instead of pure basing on threshold values). Furthermore, the guidelines compile different references considering planning processes and instruments for health impact assessment.

### **Zusammenfassung**

Im Jahr 2008 entstand in Kooperation der UVP-Gesellschaft (Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit) e.V. mit dem Landesinstitut für den Öffentlichen Gesundheitsdienst (Iögd) Nordrhein-Westfalen die „AG Menschliche Gesundheit“. Ziele sind, der Berücksichtigung des Menschen und seiner Gesundheit in Planungsprozessen und Zulassungsverfahren mehr Substanz zu verschaffen und den interdisziplinären Dialog zur Bearbeitung dieses Themenfeldes zu fördern. Zu diesem Zweck wurden Leitlinien für jene Akteure entwickelt, die sich in ihrem Aufgabenbereich mit dem Schutzgut ‚Menschliche Gesundheit‘ befassen. Teil 1 der Leitlinien liegt nun vor. Er liefert erstmals in einheitlich strukturierter Form eine umfassende Darstellung über (umweltbezogene) Gesundheitsdeterminanten und mögliche Wirkungszusammenhänge. Der Abschnitt ‚Gesundheitsbestimmende Faktoren‘ wird zudem durch eine vorsorgegeleitete Interpretation im Hinblick auf heranzuziehende Bewertungsmaßstäbe (im Gegensatz zur reinen Grenzwertbasierung) ergänzt. Daneben stellen die Leitlinien Hinweise und Übersichten zu Planungsprozessen und Instrumenten der gesundheitsbezogenen Folgenabschätzung zusammen.

## **Warum eine UVP-AG Menschliche Gesundheit?**

Frühzeitige Umweltvorsorge ist der beste Umweltschutz. Deshalb ist dieses Prinzip die Grundlage der Arbeit Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit e.V. Der Fachverband fördert seit über 25 Jahren die Umweltvorsorge und alle hierzu benötigten Planungs- und Management-

instrumente. Schwerpunkte der Arbeit sind die Umweltverträglichkeitsprüfung von Projekten, Plänen, Programmen und Politiken sowie eine integrative Landschafts- und Umweltplanung.

<sup>1</sup> Gesundheitsamt, Landkreis Bautzen.

<sup>2</sup> Universität Bielefeld, Fakultät für Gesundheitswissenschaften, AG 7 Umwelt & Gesundheit.

Prominente aktuelle Entwicklungen, wie der ‚Masterplan Umwelt und Gesundheit‘ oder ein ‚Fachplan Gesundheit‘, befördern in Nordrhein-Westfalen (NRW) und darüber hinaus die Diskussion um eine gesundheitsförderliche Entwicklung der natürlichen, bebauten und sozialen Umwelt. Bislang ließ die Berücksichtigung der menschlichen Gesundheit allerdings auf den verschiedenen Ebenen der räumlichen Planung eine adäquate Operationalisierung vermissen.

Vor diesem Hintergrund entstand in der UVP-Gesellschaft in Kooperation mit dem vormaligen Landesinstitut für den Öffentlichen Gesundheitsdienst NRW (heute: Landeszentrum Gesundheit NRW) im Jahr 2008 die Arbeitsgruppe „Menschliche Gesundheit“. Die Mitglieder aus Hochschulen, Behörden und Gutachterbüros setzen sich das Ziel,

- den Vorgaben von UVP-Gesetz, Baugesetzbuch und anderen Umweltfachgesetzen zur Berücksichtigung des Menschen und seiner Gesundheit in Planungsprozessen und Zulassungsverfahren mehr Substanz zu verschaffen und
- das Verständnis der beteiligten Fachdisziplinen untereinander für die Arbeitsweisen und Fragestellungen der anderen Disziplinen zu verbessern, um die interdisziplinäre Bearbeitung des Themenfeldes zu optimieren.

Hierzu wurden Leitlinien für die Akteure entwickelt, die sich in ihrem Aufgabenbereich mit dem Schutzgut ‚Menschliche Gesundheit‘ befassen – ob in Planungsbüros, in Genehmigungsbehörden, in verfahrensbeteiligten Gesundheitsämtern, Verbänden oder in sonstigen interessierten Kreisen.

Inzwischen konnte die Erstellung des ersten, grundlegenden Teils der Leitlinien realisiert werden (UVP-AG Mensch 2014). Deren Hintergründe und Inhalte werden in diesem Beitrag vorgestellt.

## Warum „Leitlinien“?

Die menschliche Gesundheit zählt seit Einführung der Umweltverträglichkeitsprüfung 1990 zu den Schutzgütern, die bei der Auswirkungsuntersuchung regelmäßig zu berücksichtigen sind. Mit der Novellierung des UVP-Gesetzes Mitte 2005 wird sie seitdem auch namentlich in § 2 Abs. 1 ausdrücklich aufgeführt. Obwohl nun mehr als zwei Jahrzehnte Praxiserfahrungen mit dem Instrument vorliegen, ist

eine zufriedenstellende und vorsorgeorientierte Bearbeitung dieses Schutzgutes in aller Regel selten.

Die Gründe hierfür sind vielfältig und können an dieser Stelle nicht umfassend diskutiert werden. Sie liegen einerseits in der Art und Weise, wie die Schutzgüter in Umweltverträglichkeitsstudien und Umweltberichten auf mögliche Auswirkungen hin untersucht werden. So führt die häufig anthropozentrisch geprägte Sichtweise der einschlägigen umweltbezogenen Rechtsvorschriften dazu, dass bei anderen zu untersuchenden Schutzgütern (Boden, Wasser, Luft, Klima, Landschaft, Kultur- und Sachgüter) gesundheitsbezogene Aspekte stets impliziter Bestandteil sind. Die Folgen für das Schutzgut Mensch beziehungsweise die menschliche Gesundheit werden jedoch nicht deutlich herausgearbeitet. In der Folge wird das Untersuchungsprogramm zum Schutzgut menschliche Gesundheit auf „Trivialindikatoren“, wie zum Beispiel auf den Verlust von Siedlungs- und Erholungsflächen oder deren Beeinträchtigung durch Schall oder Luftschadstoffimmissionen, reduziert. Andererseits werden Institutionen wie die Gesundheitsämter, die dazu beitragen können, dass die Gesundheitsbelange umfassend und in effizienter Weise Eingang in den Untersuchungsrahmen von Umweltverträglichkeitsstudien und -berichten finden, nicht ausreichend an den einschlägigen Verfahren beteiligt.

Hier setzen die Leitlinien an. Sie sollen die Akteure vom Vorhabenträger und den zu beteiligenden Behörden bis hin zu den Einwendern und Betroffenen umweltbezogener Planungsprozesse und Zulassungsverfahren unterstützen und dazu beitragen, gesundheitsbezogene Belange effektiv und vorsorgeorientiert in solche Prozesse und Verfahren einzubringen. Die Leitlinien stellen eine Orientierung und Grundlage für die gute fachliche Praxis der Berücksichtigung von Gesundheitsbelangen in Umweltprüfungen dar.

Dies geschieht in zwei Stufen. Zunächst wird in der ersten Stufe ein allgemeiner Rahmen der Gesundheitsfolgenabschätzung in Form der nun vorliegenden Leitlinien Teil 1 aufgespannt. In der nächsten Stufe sollen praxisorientierte, verfahrensspezifische Leitfäden und Ablaufskizzen entwickelt werden, die analog der Struktur des jeweils betrachteten Planungs- beziehungsweise Zulassungsverfahrens dort integriert werden können.

Die Leitlinien sollen auch dazu dienen, die im UVP-Gesetz geforderte wirksame Umweltvorsorge zu operationalisieren. Zwar sieht das Bundesverwaltungsgericht nach herrschender Rechtsprechung das UVP-Gesetz immer noch als reines Verfahrensrecht ohne eigene materiell-rechtliche Bewertungsmaßstäbe. Dennoch gilt insbesondere in Planungsprozessen und nicht gebundenen Zulassungsverfahren mit behördlichem Ermessensspielraum, dass umweltvorsorgeorientierte Bewertungsmaßstäbe, die über das gesetzliche Mindestmaß und die verbindlichen Grenzwerte hinausgehen, berücksichtigungsfähig sind. Dies kommt zum Beispiel zum Tragen, wenn vulnerable Gruppen mit ihrer deutlich erhöhten Empfindlichkeit gegenüber bestimmten bekannten oder vermuteten Gesundheitsgefährdungen betroffen sind. Aktuelle Rechtsurteile zeigen, dass ein Einhalten oder auch Unterschreiten von Grenzwerten allein nicht immer genügt, um ein ausreichendes Schutzniveau zu gewährleisten (z. B. OVG Münster 10. April 2014, AZ.: 7 D 57/12.NE).

Die Leitlinien sind als allgemeiner Orientierungsrahmen zu verstehen, der im konkreten Einzelfall projektbezogen anzupassen ist. Die Leitlinien zielen nicht darauf, neue verbindliche Grenzwerte für bestimmte Umweltauswirkungen oder Noxen abzuleiten. Vielmehr wird für bestimmte Wirkungsbereiche, in denen die Datenlage über Wirkungsbeziehungen nicht eindeutig ist und zu denen allerdings ausreichende Hinweise auf entsprechende Zusammenhänge vorliegen, eine Übersicht beispielsweise im Hinblick auf international verwendete Bewertungsmaßstäbe gegeben. Wenn gesundheitsbezogene Stellungnahmen und Fachbeiträge der Gesundheitsämter dies aufgreifen, kann die Diskussion um anzustrebende Umweltqualitäts- und Gesundheitsziele innerhalb von Planungs- und Zulassungsverfahren, die von Ermessensspielräumen charakterisiert sind, gefördert werden. Durch entsprechende Verweise auf den Stand der Wirkungsforschung und den Umgang mit gesundheitsbezogenen Gefährdungsrisiken kommt diesen Stellungnahmen durch eine gesteigerte Argumentations- und Begründungssicherheit im Idealfall ein höheres Gewicht in der Abwägung der zu berücksichtigenden Belange zu.

## Die Leitlinien: Teil 1 – ein Überblick

Teil 1 der Leitlinien beschreibt Auswirkungen von Planungen auf die menschliche Gesundheit, das

Wohlbefinden und damit in Verbindung stehende soziale Rahmenbedingungen. Mit Blick auf die planerische Beeinflussbarkeit von Gesundheit und Wohlbefinden werden verschiedene Analyseinstrumente dargestellt sowie allgemeine Planungsbezüge und Gestaltungsmöglichkeiten aufgezeigt. Nachfolgend werden schlaglichtartig die Inhalte der einzelnen Kapitel vorgestellt.

In Kapitel 1 werden *Anlass, Zielsetzung und Adressaten* der Leitlinien benannt. Kapitel 2 *Gesundheit und gesundheitliche Chancengleichheit* beleuchtet aus einer gesundheitswissenschaftlichen Perspektive Gesundheitsbegriffe auf deren raumplanerische Zugänglichkeit und die dafür notwendige Operationalisierung. Außerdem wirft dieses Kapitel einen sozialwissenschaftlichen Blick auf das Problem der sozialen und räumlichen Ungleichverteilung umweltbezogener Gesundheitsdeterminanten. Es wird die Bedeutung einer integrierten umwelt- und soziallagenbezogenen Gesundheitsberichterstattung für die sachgerechte Einbringung von Gesundheitsbelangen in die räumliche Planung unterstrichen.

Das Kapitel 3 *Anforderungen an den Schutz der menschlichen Gesundheit und ‚wirksame Umweltvorsorge‘* führt den Vorsorgebegriff als maßgeblichen Schutzstandard für die menschliche Gesundheit in Prozessen der räumlichen Planung ein. Es zeichnet einen Weg für den Umgang mit bisherigen planerischen Unwägbarkeiten vor, wie zum Beispiel das Zusammenwirken einzelner Umweltbelastungen in Gestalt von Mehrfachbelastungen oder den Umgang mit unsicheren Informationen. Der Begriff der wirksamen Umweltvorsorge wird dabei als gesetzlicher Auftrag verstanden, vom Kontext des internationalen Rechts über das deutsche Bundesrecht bis hin zur fachgesetzlichen Ebene. Dieses Kapitel zeigt für die bestehenden Regelungslücken pragmatische Lösungsansätze auf, setzt das deutsche Planungsrecht aus der Sicht der Rechtsanwendenden ins Verhältnis zum umweltbezogenen Fachrecht und bringt so die bestehenden Regelungserfordernisse auf den Punkt.

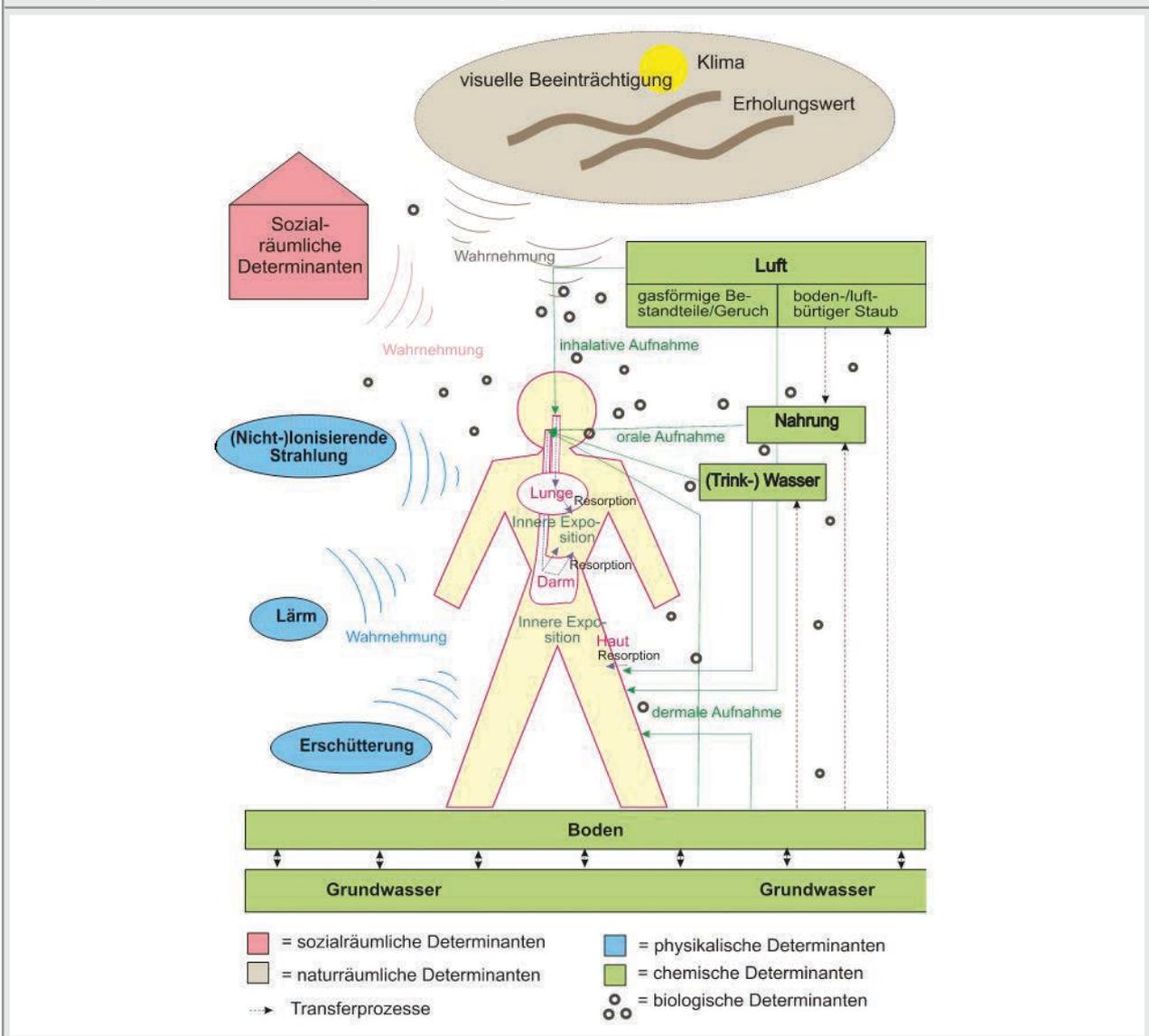
Das folgende Kapitel 4 *Ausgewählte rechtliche Rahmenbedingungen mit Bezug zur menschlichen Gesundheit* unterzieht die in der Praxis bedeutsamen Rechtsvorschriften einer systematischen Analyse anhand vergleichbarer Kriterien der Gesundheitsvorsorge. Es kommen praktisch erfahrene Rechtsanwendende für die verschiedenen Rechtsgebiete zu Wort, wobei aus der bewusst sektoralen Gliederung dieses Kapitels die jeweiligen Eigenarten im

fachlichen Sprachgebrauch erhalten bleiben. Daraus ergeben sich für die Leserinnen und Leser Antworten auf essentielle Fragen der praktischen Rechtsanwendung. So wird unter anderem der Begriff des gesundheitlichen Nutzens einer planerischen Vorgabe herausgearbeitet oder etwa die Anwendung der Eingriffs-Ausgleichsbilanzierung mit einer Ersatz- und Ausgleichspflicht für erhebliche Eingriffe in das Schutzgut menschliche Gesundheit zur Diskussion gestellt. Das Kapitel schließt mit einem Überblick über die Landesgesetze des öffentlichen Gesundheitsdienstes. Am Beispiel Nordrhein-Westfalens werden die Anforderungen gesundheitlicher Vorsorge bei der Beteiligung der Gesundheitsbehörden an Planungs- und Genehmigungsverfahren aufgezeigt.

Kapitel 5 gibt einen weitgehenden Einblick in die Vielfalt möglicher *Gesundheitsbestimmender Faktoren*. Neben den ‚etablierten‘ chemischen, physikalischen und biologischen Determinanten werden gleichermaßen natur- und sozialräumliche Determinanten mithilfe eines humanökologisch erweiterten Modells hergeleitet (**Abbildung 1**), wobei für letztere bislang im Umwelt- und Planungsrecht noch keine verbindlichen Bewertungsmaßstäbe existieren. Dementsprechend fordert dieses Kapitel zu einer stärkeren Berücksichtigung von umwelt- und sozialepidemiologischen Konzepten und Ergebnissen in Planungsprozessen auf.

Hierzu wird eine Reihe von Möglichkeiten für den praktischen Umgang mit Gesundheitsdeterminanten angeboten. Beispielsweise wird die örtliche Planung

Abbildung 1: Schematische Darstellung umweltbezogener Gesundheitsdeterminanten. Quelle: Machtolf 2013.



in die Pflicht zum Abbau und zur Vorbeugung von Risiken aus dem materiellen, chemisch-physischen und sozialen Wohnkontext in mehrfach belasteten Räumen genommen. Es werden gesundheitsfördernde Potenziale, zum Beispiel Nachbarschaftsressourcen, möglichen gesundheitlichen Nachteilen gegenübergestellt, für welche die Planung Ausgleichs- oder Ersatzmaßnahmen bereitstellen kann.

Von unmittelbar praktischer Bedeutung sind die Vorschläge zu einer integrierten umwelt- und soziallagenbezogenen Gesundheitsberichterstattung im kleinräumigen Maßstab mit stellvertretender Berücksichtigung der Kindergesundheit für eine vulnerable Gruppe. Für eine kleinräumige Sozialraumanalyse wird die Beteiligung des Jugendamts in Planungs- und Genehmigungsverfahren angeregt. Das Konzept der Therapeutischen Landschaften erweitert den konventionellen Bewertungsrahmen des Schutzgutes Landschaft (Landschaftsbild und landschaftsbezogene Erholung) und liefert einen Begründungsrahmen, um auch gesundheitsförderliche Potenziale von Planungen für die Gesundheitsfolgenabschätzung berücksichtigen zu können. Die Herleitung eines hoheitlichen Auftrags zur Erholungsvorsorge operationalisiert zudem den Erholungswert als Erholungsnutzen.

Das Kapitel bezieht darüber hinaus Stellung zu den praktisch bedeutsamen Definitionsproblemen der Erheblichkeit und der mittelbaren gesundheitlichen Auswirkungen und diskutiert eine Vielfalt von alternativen Bewertungsmaßstäben, die, wie zum Beispiel Arbeitsplatzgrenzwerte, behelfsmäßig auch für umweltbezogene Gesundheitsfolgenabschätzungen herangezogen werden können. Im Zusammenhang mit der Diskussion um zunehmende Krebsrisiken stellt sich auch hier die Frage nach einer Möglichkeit des Ersatzes oder des Ausgleichs von Störungen der Gesundheit und des Wohlbefindens.

Erstmals werden auch Geruchsimmissionen umfassend für eine Gesundheitsfolgenabschätzung operationalisiert; eine schwierige Aufgabe, da die tatsächliche Geruchsbelastung in der Praxis oftmals unterschätzt wird. Für den Bereich der ionisierenden Strahlung werden aussagekräftigere Schadensmaße, also beispielsweise eine bevölkerungsbezogene Kollektivdosis oder auch die Quantifizierung der umweltbedingten Krankheitslast mittels altersadjustierter beeinträchtigungsfreier Lebensjahre vorgestellt.

Mit der Normenreihe VDI 4250 Bioaerosole wird die erste verbindliche umweltmedizinische Bewertungsrichtlinie im deutschen Sprachraum erläutert. Für Lärm als typischen Verursacher von Mehrfachbelastungen wird die Anhebung des Schutzniveaus auf Grundlage der Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung gefordert.

Im Hinblick auf die Hinnehmbarkeit von gesundheitlichen Risiken sowie Belästigungs- und Störwirkungen wird die Notwendigkeit der Berücksichtigung solcher Determinanten des Wohlbefindens im Vorfeld chronischer Gesundheitsstörungen bekräftigt. Zusammen mit einer angemessenen Betrachtung der gesundheitlichen Wechselwirkungen und ubiquitären Mehrfachbelastungen werden damit Maßstäbe der guten fachlichen Praxis für Gesundheitsfolgenabschätzungen gesetzt. Mangels fachlich etablierter Bewertungsmaßstäbe schlagen die Autorinnen und Autoren eine gesellschaftliche Vereinbarung zum Umgang mit unbestimmten Risiken vor und weisen generell auf die Notwendigkeit eines breiteren gesellschaftlichen Diskurses zur Abwägung des Schutzgutes menschliche Gesundheit hin.

Kapitel 6 *Planungsprozesse und Verwaltungsverfahren* wartet mit einer Vielzahl an praktischen Hinweisen für ein effektiveres Einbringen von Gesundheitsbelangen in die Planungs- und Zulassungspraxis auf. Das Kapitel gibt Informationen für eine gelingende Beteiligung am Verfahrensablauf und steckt den Beurteilungsspielraum aus der Sicht einer Genehmigungsbehörde ab.

Kapitel 7 gibt einen zusammenfassenden Überblick über unterschiedliche *Instrumente der Folgenabschätzung zum Schutzgut menschliche Gesundheit*, darunter die quantitative Risikoabschätzung und die Anforderungen der guten Praxis an die Risikoanalyse und die Anforderungen an die Abschätzung der inneren Exposition nach den Empfehlungen der Kommission Human-Biomonitoring des Umweltbundesamtes. Darüber hinaus werden das in vielen Staaten bereits rechtsverbindliche Konzept des Health Impact Assessments sowie der Fachplan Gesundheit als eigenes sektorales Planwerk für die kommunale Ebene vorgestellt.

Im abschließenden Kapitel 8 verabschiedet Joachim Hartlik stellvertretend für alle Autorinnen und Autoren die Leserschaft mit einem *Ausblick* auf den Teil 2 der Leitlinien Schutzgut Menschliche Gesundheit, der zurzeit erarbeitet wird.

## Fazit

An Teil 1 der Leitlinien richten sich eine Vielzahl an Hoffnungen und Erwartungen dahingehend, das bestehende Defizit hinsichtlich der Berücksichtigung gesundheitlicher Belange und fehlender Hilfestellungen vor allem für Gesundheitsämter zu überwinden. Darüber hinaus soll mit den Leitlinien insgesamt neben der konkreten Unterstützung bei der Beteiligung an Planungs- und Zulassungsverfahren eine Sensibilisierung aller Verfahrensbeteiligten im Hinblick auf eine effektive Berücksichtigung gesundheitlicher Belange erreicht werden. Es bleibt zu hoffen, dass sich die Erwartungen erfüllen und letztendlich die Maßstäbe guter Praxis bei der Gesundheitsfolgenabschätzung im Planungs- und Genehmigungsalltag eine weitreichende Verbreitung finden werden.

## Danksagung

An der Erarbeitung der nun vorliegenden Leitlinien haben folgende Autorinnen und Autoren mitgearbeitet: Dr. Ilse Albrecht, Hendrik Baumeister, Prof. Dr. Sabine Baumgart, Corinna Berger, Christiane Bunge, Dr. Thomas Claßen, Martin Enderle, Prof. Dr. Rainer Fehr, Johanna Ferretti, Dr. Joachim Hartlik, Dirk Heller, Dr. Dagmar Hildebrandt, Prof. Dr. Claudia Hornberg, Dr. Thomas Knetschke, Prof. Dr. Wilfried Kühling, Monika Machtolf, Guido Müller, Julia Nowacki, Dr. Aranka Podhora, Natalie Riedel, Dr. Andrea Rüdiger, Prof. Dr. Inge Schmitz-Feuerhake, Martin Volmer, Dr. Rudolf Welteke, Dr. Klaus von Zahn.

## Literatur

UVP AG (2014): Leitlinien Schutzgut Menschliche Gesundheit – Für eine wirksame Gesundheitsfolgenabschätzung in Planungsprozessen und Zulassungsverfahren. Hamm. AG Menschliche Gesundheit der UVP-Gesellschaft (Hrsg.). 228 S.

Machtolf M (2013): Gesundheitliche Wirkungen durch chemische Determinanten. In: UVP-report 1+2.

Die Leitlinien können kostenpflichtig bezogen werden über:

UVP-Gesellschaft (Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit) e.V.  
Sachsenweg 9  
59073 Hamm  
E-Mail: [zentrum\[at\]uvp.de](mailto:zentrum[at]uvp.de)

<http://www.uvp.de/de/arbeitshilfen-und-mehr>

## Kontakt

Reinhard Streckmann  
Leiter der AG Menschliche Gesundheit  
c/o UVP-Gesellschaft (Gesellschaft für die Prüfung der Umweltverträglichkeit) e.V.  
Sachsenweg 9  
59073 Hamm  
E-Mail: [zentrum\[at\]uvp.de](mailto:zentrum[at]uvp.de)

[UBA]