

Antrag

der Abgeordneten Dr. Valerie Wilms, Stephan Kühn, Dr. Anton Hofreiter, Bettina Herlitzius, Daniela Wagner, Cornelia Behm, Harald Ebner, Hans-Josef Fell, Bärbel Höhn, Sylvia Kotting-Uhl, Oliver Krischer, Undine Kurth (Quedlinburg), Nicole Maisch, Friedrich Ostendorff, Dr. Hermann E. Ott, Dorothea Steiner, Markus Tressel und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

Straßen- und Schienenlärm wirksam reduzieren

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Viele Menschen, die an lauten Straßen oder Schienenstrecken wohnen, werden um Schlaf und Gesundheit gebracht und haben bisher keine Perspektive, wie sich das ändern könnte. In Deutschland entstehen jährlich Lärmkosten in Höhe von 9,7 Milliarden Euro¹, die direkt oder indirekt auf zu hohe Schallwerte zurückgehen. Neben Luftverschmutzung ist Verkehrslärm der zweitgrößte Verursacher von Gesundheitsrisiken. Über elf Millionen Menschen sind davon betroffen.²

Kernproblem beim Schutz vor Verkehrslärm ist der fehlende Anspruch auf Lärminderung an bestehenden lauten Straßen und Schienenwegen. Die Mittel zur Lärmsanierung werden bisher nur als freiwillige Leistung im Rahmen der verfügbaren Bundeshaushaltsmittel und nur für Straßen in der Baulast des Bundes und Schienenwege der Deutschen Bahn AG gewährt. Wer an einer bestehenden lauten Straße oder Schienenstrecke wohnt, hat damit selten eine Aussicht auf Verbesserung seiner Situation. Betroffene brauchen eine Perspektive.

II. Der Deutsche Bundestag fordert daher die Bundesregierung auf,

1. dem Bundestag einen Vorschlag für eine gesetzliche Regelung zu unterbreiten, mit dem zukünftig Gesundheitsschutz an bestehenden zu lauten Straßen und Schienenstrecken gewährleistet wird;
 - darin einen Anspruch auf Ausweisung eines Lärmsanierungsgebietes bei Überschreitung eines Gesamtlärmpegels von 65 dB (A) (tags) bzw. 55 dB (A) (nachts) für Gebiete mit Wohnnutzung zu schaffen;
 - dafür zu sorgen, dass eine für Lärm zuständige Behörde bei Überschreitung des Gesamtlärmpegels verpflichtet wird, Lärminderungsmaßnahmen für ein Lärmsanierungsgebiet im Rahmen eines Verhandlungsverfahrens mit Bürgerbeteiligung zu entwickeln und umzusetzen;

¹ Schreyer, C.; Maibach, M.; Sutter, D.; Doll, C.; Bickel, P. (2007): Externe Kosten des Verkehrs in Deutschland. Aufdatierung 2005, Zürich, S. 59

² Heinrichs, E. et al (2011): Lärmbilanz 2010. Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG. Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau

- die Finanzierung der Lärmsanierung bei mehreren Lärmquellen durch eine Kostenaufteilung entsprechend der energetischen Verursachungsbeiträge festzulegen und daran den Finanzierungsanteil des jeweiligen Baulasträgers zu orientieren;
 - Grundlagen für ein einheitliches Bemessungsverfahren zu schaffen, nach welchem Lärmsanierungsgebiete erfasst werden müssen und dabei neben Mittelungspegeln auch Maximalpegel festzulegen, die zu keiner Zeit überschritten werden dürfen;
 - eine Kennzahl für Lärmsanierungsgebiete zu entwickeln, die sich aus der Höhe der Lärmüberschreitung und der Anzahl der Betroffenen ergibt, nach der die am stärksten belasteten Gebiete nach Dringlichkeit saniert werden;
 - einen Vorschlag zu unterbreiten, inwiefern ein Verkehrslärmschutzgesetz als Artikelgesetz die Regelungen der 16. und 34. Bundesimmissionsschutzverordnung (BImSchV) sowie die §§ 41 bis 43 und die §§ 47a bis f Bundesimmissionsschutzgesetz (BImSchG) zusammen führen kann;
2. eine umfassende Prüfung zu den möglichen Kosten einer Lärmsanierung an Straßen und Schienenstrecken vorzunehmen;
 3. ein Finanzierungsmodell zwischen Bund und Ländern und im Einvernehmen mit den Ländern eine verfassungsrechtlich abgesicherte Lösung zur Beseitigung des Investitionsstaus zum Lärmschutz an Straßen in kommunaler Baulast zu erarbeiten;
 4. die Mittel für die Lärmsanierung an Bundesschienenwegen auf 200 Mio. Euro zu verdoppeln;
 5. die Mittel für die Lärmsanierung an Bundesfernstraßen auf 200 Mio. Euro zu vervierfachen.

Berlin, den 12. Juni 2013

Renate Künast, Jürgen Trittin und Fraktion

Begründung

Mit der angestrebten Regelung soll ein nachvollziehbares Verfahren zur Lärminderung an Straßen und Schienenstrecken geschaffen werden. Millionen Menschen sind betroffen und die Länder drängen auf eine Lösung des Problems. Sollte diese weiterhin ausbleiben, muss damit gerechnet werden, dass Betroffene gegen die Belastung klagen und ggf. (teilweise) Sperrungen wichtiger Verkehrswege durchsetzen.

zu 1.

Das Umweltbundesamt (UBA) empfiehlt, in einem Stufenplan den Beurteilungspegel für das Auslösen der Lärmaktionsplanung nach der Umgebungslärmrichtlinie in einer ersten Stufe auf 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht festzulegen³. Daran sollte sich eine gesetzliche Regelung zum Verkehrslärmschutz orientieren.

Bisher besteht keinerlei Anspruch auf Schutz vor Straßen- oder Schienenlärm an bestehenden Strecken. Die Mittel werden als freiwillige Leistung im Rahmen der verfügbaren Bundeshaushaltsmittel gewährt. Den meisten Betroffenen wird damit nicht geholfen. Für einen fairen Interessenausgleich

³ Umweltbundesamt (2006): Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm - Auslösekriterien für die Lärmaktionsplanung

sollen deswegen bei Pegelüberschreitung Lärmsanierungsgebiete ausgewiesen werden, in denen eine dafür zuständige Behörde verbindliche Minderungsmaßnahmen vorschlagen und nach einer Bürgerbeteiligung umsetzen soll. Je höher die Belastung und je größer die Anzahl der Betroffenen, desto dringlicher soll saniert werden. Da davon auszugehen ist, dass der Sanierungsbedarf höher ist, als die zur Verfügung stehenden Mittel, müssen die Lärmsanierungsgebiete mit einer Kennzahl nachvollziehbar priorisiert werden. Je mehr Mittel zur Verfügung gestellt werden, desto schneller können die Lärmsanierungsgebiete abgearbeitet werden. Nach Ausweisung eines Lärmsanierungsgebietes muss die zuständige Behörde Vorschläge zur Lärminderung unterbreiten und ein Bürgerbeteiligungsverfahren eröffnen. Organisatorische Maßnahmen, die in die Betriebsabwicklung eingreifen, sollen vorrangig durch die Behörden geprüft werden (z.B. Geschwindigkeitsbegrenzungen, Verkehrslenkung, Beschränkungen für den Lkw-Verkehr). Führen diese Maßnahmen nicht zu ausreichendem Schutz, sollen kollektiv wirksame Maßnahmen in der Nähe der Lärmquelle gewählt werden (z.B. lärmoptimierter Asphalt, Schallschutzwände). Kollektiv wirksame Maßnahmen, die einen größeren Kreis der Betroffenen schützen, sollen einen Vorrang vor Maßnahmen mit Wirkungen nur für einzelne Betroffene erhalten. Wenn auch diese Maßnahmen nicht für die erforderliche Senkung des Lärmpegels ausreichen, soll passiver Lärmschutz in der Nähe der Betroffenen (z.B. Schallschutzfenster) gewährt werden. Wird diese Reihenfolge konsequent eingehalten, können der Verwaltungsaufwand und die Kosten für die Lärmsanierung deutlich gesenkt werden.

Um die Mittel möglichst effizient einzusetzen, sind Lösungen für gemeinsam auftretende Lärmquellen an Straßen und Schienenstrecken notwendig. Die Finanzierung der Lärmsanierung soll bei mehreren Lärmquellen durch eine Kostenaufteilung entsprechend der energetischen Verursachungsbeiträge erfolgen. Die Lärmanteile von Straßen und Schienenstrecken in Verantwortung von Bund, Land oder Kommune legen dabei den Finanzierungsbeitrag des jeweiligen Baulastträgers fest. Eine Methode hierzu wurde im Gutachten „Bewältigung von (Gesamt-)Lärmbelastungen – Straße und Schiene: Ein Regelungskonzept vorgelegt für das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg“ vorgestellt. Hieran soll sich eine Regelung orientieren.

Lärm wird heute unterschiedlich bewertet. Die in Lärmkartierungen verwendeten Rechenverfahren sind vorläufige Berechnungsverfahren auf Grundlage der EG-Umgebungslärmrichtlinie. Aufgrund der wenig konkreten Anforderungen an die Qualität der Lärmkartierung ist ein Vergleich der Werte beim Straßenverkehrslärm meist nicht möglich. Die Probleme gehen auf die unterschiedliche Qualität der Eingangsdaten zurück, da unterschiedliche Netzdichten und Standardwerte genutzt werden, statt differenzierte Werte für Lkw-Anteile, Fahrbahnen usw. aufzuführen. Die Lärmbewertung muss daher einheitlich werden. Das Umweltbundesamt empfiehlt die Verwendung von einheitlichen Schwellenwerten für die zu berücksichtigenden Kfz-Verkehrsstärken in Ballungsräumen und die Entwicklung von einheitlichen Kriterien für eine Vorprüfung. Die Datenerhebung sollte für Geschwindigkeiten, Fahrbahnbeläge, Lkw-Anteile einheitlich vorgegeben werden und Standardwerte vermeiden. Außerdem sollte ein Katalog mit allgemein gültigen Qualitätskriterien für Eingangsdaten entwickelt werden. Neben als Mittelungspegel ausgedrückten Schutzziele ist eine Festlegung von Maximalpegeln, die zu keiner Zeit überschritten werden dürfen, notwendig.

Derzeit gibt es Regelungen zum Straßen- und Schienenlärm in der 16. und 34. Bundesimmissionschutzverordnung (BImSchV) sowie in den §§ 41 bis 43 und die §§ 47a bis f Bundesimmissionschutzgesetz (BImSchG). Im Rahmen einer Neuregelung zur Lärmsanierung an bestehenden Straßen und Schienenstrecken kann es sinnvoll sein, die bestehenden Regeln in einem Artikelgesetz zu einem Verkehrslärmschutzgesetz zusammen zu fassen.

zu 2.

Die Datenlage zu den Kosten der Lärmsanierung ist gering. Für die Erarbeitung eines Anspruchs auf Lärmsanierung ist daher zunächst eine umfassende Bestandsaufnahme erforderlich, die mittels einer gutachterlichen Bewertung die Kosten einer umfassenden Lärmsanierung abschätzt. Da eine Regelung für alle Straßen und Schienenstrecken angestrebt wird, müssen neben Bundesfernstraßen und Schienenwegen der DB AG auch die Sanierungskosten in der Baulast von Ländern, Kommunen und anderen Gebietskörperschaften erfasst werden.

zu 3.

Etwa 80 Prozent der Straßen sind kommunal bzw. landeseigen. Daher werden die Länder einer Regelung nur zustimmen, wenn sie bei den Kosten der Lärmsanierung finanziell unterstützt werden. Es muss geprüft werden, inwiefern der Mischfinanzierung zwischen Bund, Ländern und Kommunen aufgrund des Artikels 104b Abs. 1 Satz 1 des Grundgesetzes Grenzen gesetzt sind. Denkbar sind Bund-Länder-Vereinbarungen mit allen 16 Bundesländern, wie sie z.B. durch Abstufung nicht mehr fernverkehrsrelevanter Bundesstraßen getroffen wurden. Eine weitere Möglichkeit ist eine vergleichbare Regelung wie bei der Städtebauförderung (Baugesetzbuch §§ 136 bis 191), bei der Kommunen mit einem Förderprogramm von Bund und Ländern bei Entwicklung und Erneuerung unterstützt werden. Es müsste den Ländern erlaubt werden, einen zu definierenden Betrag auch für die Lärmsanierung entlang von Landesstraßen oder NE-Bahnen zu verwenden. Im Rahmen einer solchen Vereinbarung sollten die Länder auch eigene Anteile zusagen. Zu prüfen wäre hier die Möglichkeit eines Fondsmodells, an dem Bund und Länder beteiligt sind. Den Antragstellern ist die schwierige finanzielle Situation der Kommunen bewusst. Ein Modell zur Lärmsanierung muss dies berücksichtigen und daher auch eine Unterstützung der Kommunen durch bestehende oder neuartige Finanzierungsinstrumente unter Berücksichtigung der Konnexitätserfordernisse sicherstellen.

zu 4. und 5.

Aktuell stehen 100 Mio. Euro jährlich für die Lärmsanierung an Schienenwegen und 50 Mio. Euro für Bundesfernstraßen im Bundeshaushalt zur Verfügung. Mit diesen Ansätzen würde die Lärmsanierung an Straßen über 30 Jahre und an Schienen mindestens 15 Jahre dauern. Das ist für die Betroffenen nicht akzeptabel und die Mittel müssen erhöht werden, um die angestrebten Schutzziele beim Lärmschutz zu erfüllen. Die Wegekostenrichtlinie der EU erlaubt eine Gebühr zur Deckung der Kosten von Schadstoff- und Lärmemissionen. Die Lkw-Maut kann deswegen zur Finanzierung der Kosten für die Lärmsanierung im Straßennetz herangezogen werden. Möglich wären die Einführung einer Lärmkomponente bei der anstehenden Überarbeitung der Lkw-Maut und die Ausweitung der Lkw-Maut auf alle Bundesstraßen und Fahrzeuge ab 3,5 t.

Den Antragstellern ist bewusst, dass Verkehrslärm neben Straßen und Schienenstrecken auch wesentlich durch Flugverkehr entsteht. Für den Fluglärm bestehen Regeln im Fluglärmschutzgesetz und im Luftverkehrsgesetz. Diese Gesetze müssen evaluiert und überarbeitet und um Vorgaben zum aktiven Lärmschutz und zur Begrenzung des Fluglärms im Umfeld der Flughäfen ergänzt werden. Eine gemeinsame Regelung von Straßen-, Schienen- und Fluglärm wäre grundsätzlich wünschenswert, wichtiger ist es jedoch überhaupt eine Regelung für die Lärmsanierung an Straßen und Schiene zu erreichen und den Fluglärmschutz zu verbessern. Eine gemeinsame Behandlung der unterschiedlichen Gesetzgebungsverfahren würde die Wahrscheinlichkeit erhöhen, eine Verbesserung zu verzögern. Deswegen erscheint es sinnvoll Straßen- und Schienenlärm sowie Fluglärm zunächst in unterschiedlichen Gesetzen zu behandeln. Da eine Regelung für Straßen- und Schienenlärm mit einem Artikelgesetz angestrebt wird, kann das Fluglärmschutzgesetz später als Bestandteil aufgenommen werden.