

„Eckpunkte zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes“

Stand 30.05 .2013

Auftrag

Die Umweltministerinnen, -minister, -senatorinnen und der -senator der Länder bitten die LAI, unter Einbeziehung der Verkehrsseite, Eckpunkte für eine Verbesserung des Lärmschutzes in Deutschland zu erarbeiten und zur 79. UMK einen Bericht vorzulegen.
(Beschluss der 77. UMK am 4. November 2011 (TOP 23 Ziff. 4))

Einleitung

Bereits die EU-Lärmkartierung 2007 bestätigt für den Mitgliedstaat Deutschland die Tatsache, dass durch Straßen-, Schienen- und Luftverkehr eine große Anzahl Betroffener mit Umgebungslärm belastet wird, der die Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschreitet¹. Damit sind Kosten für die Volkswirtschaft in Milliardenhöhe verbunden. Die Prognosen wachsender Transportleistungen der einzelnen Verkehrsträger lassen einen Anstieg der Belastung durch Verkehrslärm und eine Verlärmung bislang weniger belasteter Flächen erwarten.

Kosteneffizienteste Maßnahmen sind Maßnahmen, die direkt an der Lärmquelle ansetzen. Hierbei ist die EU gefordert, entsprechende Regelungen am technisch Machbaren auszurichten. Beim Schienenverkehr fehlen Emissionsbegrenzungen für Güterwaggons und Lokomotiven im Bestand. Für Kraftfahrzeuge und Motorräder schöpfen die von der EU-Kommission vorgeschlagenen Regelungen zur Begrenzung der Geräuschemissionen das Minderungspotenzial nicht aus und bleiben damit hinter dem im Verkehrslärmschutzpaket II des Bundes angenommenen Verminderung der Geräuschemission um 3 dB deutlich zurück. Fehlende Maßnahmen an der Quelle können nicht durch Maßnahmen auf nationaler Ebene beispielsweise in Lärmaktionsplänen kompensiert werden.

Die Erfahrungen mit der Lärminderungsplanung zeigen, dass die bestehenden rechtlichen Regelungen und finanziellen Möglichkeiten nicht ausreichen,

- Bereiche mit sehr hohen Lärmbelastungen zielgerichtet zu entlasten,
- das Entstehen neuer Lärmprobleme mit sehr hohen Lärmbelastungen zu verhindern,
- sowie einer weiteren Verlärmung in der Fläche insbesondere von Gebieten mit Wohnnutzung oder ländlichen Erholungsgebieten entgegenzuwirken.

Zur Minderung der Belastung durch Verkehrslärm sind Finanzierungsinstrumente unabdingbar, die durch eine ausreichende und stabile Finanzausstattung die Baulasträger der Verkehrswege in die Lage versetzen, die Minderungsmaßnahmen in einem für die Lärmbetroffenen zumutbaren Zeithorizont zu verwirklichen.

Mit den Eckpunkten zur Verbesserung des Schutzes vor Verkehrslärm wird das Ziel verfolgt, den Bürgern, die hohen Verkehrslärmbelastungen ausgesetzt sind, eine möglichst konkrete Perspektive für die von ihnen immer deutlicher geforderte Lärminderung zu geben.

¹ So sind nachts ca.3.5 Mio Bürger Lärmpegeln von $L_{\text{night}} > 55$ dB(A) und davon ca. 1.3 Mio Bürger Lärmpegeln von $L_{\text{night}} > 60$ dB(A) ausgesetzt.
nach UBA <http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/ulr.html>

I. Straßen- und Schienenverkehr

1. Bislang bestehen keine rechtlichen Instrumente, um eine wachsende Lärmbelastung der Bevölkerung, die an bestehenden Straßen oder Schienenwegen wohnt, zu begrenzen oder zu mindern. Daher sind für die Lärmaktionsplanung an Hauptverkehrsstraßen und an Haupteisenbahnstrecken zumindest die Schutzziele von 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht zur Vermeidung der Gesundheitsschädlichkeit von Geräuschen, wie sie der Rat von Sachverständigen für Umweltfragen² empfiehlt, im Immissionsschutzrecht aufzunehmen.

Begründung: Die Lärmkartierung 2007 verdeutlicht, dass zahlreiche Lärmprobleme bestehen. Aufgrund der bestehenden Prognosen für die Zunahme insbesondere des Güterverkehrs auf Straße und Schiene ist auch mit einer Zunahme der Lärmbelastungen zu rechnen, wenn nicht wirksam gegengesteuert wird. Ansonsten kann nicht ausgeschlossen und auch nicht verhindert werden, dass weitere Bereiche mit unzumutbaren Lärmbelastungen entstehen. Um einer solchen Entwicklung entgegenzuwirken, ist die Festlegung eines Schutzziels für bestehende Straßen und Schienenwege eine wesentliche Voraussetzung. Für den Flugverkehr besteht bereits ein Schutzziel für die Lärmaktionsplanung in § 14 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm.

2. Die Möglichkeiten zum Schutz gegen Lärm an bestehenden Straßen und an bestehenden Schienenwegen (Lärmsanierung) sollen von einer haushaltsrechtlichen Regelung in ein immissionsschutzrechtliches Sanierungsprogramm überführt werden. Wie bisher soll dadurch kein Rechtsanspruch Dritter geschaffen werden.

Begründung: Die bestehenden Programme des Bundes und einiger Länder zur Lärmsanierung bestehender Straßen und Schienenwege haben sich bewährt. Sie basieren allerdings auf haushaltsrechtlichen Regelungen. Da sie wichtige Fachprogramme darstellen, sollten sie im Immissionsschutzrecht als einschlägigem Fachrecht verankert werden. Die Lärmsanierungsprogramme des Bundes und der Länder greifen nicht bei Ortsdurchfahrten in kommunaler Baulast. Über eine immissionsschutzrechtliche Regelung besteht die Möglichkeit, auch die kommunalen Baulastträger zum Lärmschutz zu verpflichten. Die Finanzierung der Maßnahmen soll wie bisher unter dem Vorbehalt verfügbarer Haushaltsmittel stehen.

3. In weiteren Schritten sind die Sanierungswerte beim Straßen- und auch beim Schienenverkehr an die Grenzwerte für Aus- und Neubaumaßnahmen anzunähern.

Begründung: Nachdem die Sanierungswerte für bestehende Straßen in einem ersten Schritt 2011 um 3 dB(A) abgesenkt wurden, betragen die Unterschiede zu den wesentlich strengeren Grenzwerten für Aus- und Neubaumaßnahmen bei Straßen immer noch bis zu 10 dB(A) und bei Schienenwegen unverändert bis zu 13 dB(A). Die hohen Unterschiede sind hinsichtlich der unverzichtbaren Akzeptanz der Auswirkungen des Verkehrs durch Bürgerinnen und Bürger insbesondere problematisch, wenn durch Neubaumaßnahmen an anderer Stelle eine höhere Lärmbelastung verursacht wird oder stillgelegte Schienenwege unerwartet wieder in Betrieb genommen werden. Unterschiede bei den Lärmsanierungswerten erschweren zudem die Berücksichtigung der Lärmkumulation bei der Dimensionierung und Planung von Lärmsanierungsmaßnahmen in Bündelungslagen.

² siehe Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten, Erich Schmidt Verlag(2008) S. 621

II. Straßenverkehr

1. Straßenbauliche Maßnahmen:

Die technischen Regeln für den Einbau von lärmindernden Straßenbelägen außerorts wie auch innerorts sind entsprechend der vorhandenen technischen Möglichkeiten fortzuschreiben. Hierbei geht es um eine möglichst zügige Anerkennung geeigneter Beläge als Regelbauweise und Handreichungen zu geeigneten Belägen, deren Anerkennung als Regelbauweise noch erfolgen muss.

Begründung: Die Erfahrungen zeigen, dass der Einbau von lärmindernden Belägen in Bezug auf das zu erzielende Lärminderungspotential und die Möglichkeit, auf verkehrsbeschränkende Maßnahmen zu verzichten, sehr häufig die Maßnahme der Wahl darstellt. Auch liegt eine Fülle von Erfahrungen mit lärmindernden Straßenbelägen außerorts wie innerorts vor. Daher kommt der Zulassung von lärmindernden Belägen als Regelbauweise eine besondere Bedeutung zu. Da dieses Verfahren jedoch recht langwierig ist, sollten zwischenzeitlich insbesondere den kommunalen Baulastträgern Handreichungen über geeignete Beläge an die Hand gegeben werden.

2. Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast:

Zur Lärmsanierung insbesondere in Ortsdurchfahrten ist ein stabiles Finanzierungsinstrument von Bund, Ländern und Kommunen erforderlich.

Begründung: Den verschiedenen Baulastträgern gemeinsam ist die generelle Unterfinanzierung der Lärmsanierung. Es ist daher ein stabiles Finanzierungsinstrument für die Lärmsanierung erforderlich.

Aus der Lärmkartierung von 2007 wird deutlich, dass die meisten und am höchsten durch Verkehrslärm betroffenen Bürgerinnen und Bürger in den Städten mit mehr als 80.000 Einwohnern wohnen, d.h. in Städten, die selbst Träger der Straßenbaulast sind. Dort kommen die Mittel aus dem Lärmsanierungsprogramm des Bundes nicht an, weil der Bund nur Straßen in seiner Baulast in die Lärmsanierung einbezieht.

3. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen:

Zwischen dem Straßenverkehrsrecht, hier vor allem § 45 Abs. 9 StVO sowie den darauf gestützten Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV), und dem Schutz vor Umgebungslärm als Ziel der Lärmaktionsplanung ist eine Verknüpfung anzustreben.

Begründung: Die Erfahrungen mit der Aufstellung von Lärmaktionsplänen und der Umsetzung darin vorgesehener straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen machen deutlich, dass ein erheblicher Anpassungsbedarf zwischen den Regelungen zum Umgebungslärm (§§ 47a bis f BImSchG) und den Regelungen zu lärmbedingten Verkehrsbeschränkungen (§ 45 StVO) als Grundlage für verkehrsrechtliche Anordnungen besteht. Entsprechende Fragestellungen treten regelmäßig bei der Erstellung der zahlreichen Lärmaktionspläne und der Umsetzung darin vorgesehener verkehrsbeschränkender Maßnahmen auf. Diese Fragen sollten daher durch eine Überarbeitung der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 unter Einbeziehung der Umweltseite aufgegriffen werden. Probleme sollten gelöst werden, die z.B. darin liegen, dass

- aus Sicht der Lärmwirkung die Beurteilungswerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 zu hoch sind,
- Maßnahmen an Bundes-, Landes- und Kreisstraßen nach der Lärmschutz-Richtlinien-StV 2007 wegen deren Verkehrsbedeutung in der Regel ausgeschlossen sind
- die Bekämpfung des Umgebungslärms auf die Anzahl von Betroffenen abhebt, und zwar ohne Differenzierung der baurechtlichen Zuordnung des jeweiligen Gebietes,

- Maßnahmen zur Bekämpfung des Umgebungslärms anhand der Verringerung von Lärmbetroffenzahlen und nicht anhand der Minderung von Lärmpegeln beurteilt werden sowie
- abweichende Lärmindizes und Rechenverfahren angewandt werden. So könnten bis zu einer Harmonisierung dieser Unterschiede bei in Lärmaktionsplänen vorgesehenen straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen die nach den Regelungen des Umgebungslärms ermittelten Pegelwerte (VBUS) durch Ab- und Zuschläge an Stelle der nach RLS-90 ermittelten Werte herangezogen werden.

III. Schieneverkehr

1. In das Allgemeine Eisenbahngesetz ist eine Eingriffsermächtigung aus Umweltschutzgründen einschließlich einer Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der Anforderungen aufzunehmen³.
Begründung: Es muss eine rechtliche Möglichkeit geschaffen werden, dass das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zum Schutz der Umwelt in den Eisenbahnbetrieb eingreifen kann, um z.B. auf unzumutbar hohe Lärmbelastungen, wie sie im Mittelrheintal und an anderen Hauptabfuhrstrecken auftreten, angemessen reagieren zu können. Nur dann können die Lärmbetroffenen mit einem vertretbaren Zeithorizont auf Lärmmentlastung hoffen. Durch Eingriffe verbunden mit Benutzervorteilen für besonders leise Fahrzeuge kann auch die Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken in kürzerer Zeit abgeschlossen werden, weil solche ordnungsrechtlichen Maßnahmen direkt an der Lärmquelle ansetzen und die Lärminderung viel effektiver an dem rollenden Material und der Schiene selbst erfolgt.
2. Die Zuständigkeitsregelung für die Lärmaktionsplanung im Bundes-Immissionsschutzgesetz ist so zu ändern, dass das Eisenbahn-Bundesamt für die Lärmaktionsplanung an Eisenbahnstrecken des Bundes zuständig wird⁴.
Begründung: Mit dieser Zuständigkeitszuweisung wird diejenige Bundesbehörde für eine bundesweit einheitliche und nach Dringlichkeit abzustufende Lärmaktionsplanung zuständig gemacht, die über die Fachkompetenz und den Überblick für diese Aufgabe verfügt. Die Gemeinden können bei dieser Lärmaktionsplanung zum Beispiel durch Festlegungen für eine Bebauungsplanung an der Haupteisenbahnstrecke in ihrem Gemeindegebiet ergänzend zur Lärmaktionsplanung des EBA tätig werden.
3. Der Schienenbonus muss nicht nur bei der Ermittlung der Geräuschbelastung bei allen in der Planung befindlichen Neubauvorhaben oder wesentlichen Änderungen von Schienenwegen entfallen⁵, sondern auch bei der Ermittlung der Geräuschbelastung im Bestand, vor allem bei der Lärmsanierung an Schienenwegen. Die verfügbaren Haushaltsmittel für die Lärmsanierung sind vom Bund anzupassen, um die Lärmsanierung mit unverändertem Zeithorizont abschließen zu können.
Begründung: Nachdem vorgesehen ist, dass der in der 16. BImSchV verankerte Schienenbonus entfallen soll, ist es fachlich konsequent, dass der Schienenbonus auch bei der Beurteilung von Lärmsanierungen entfällt. Auf der Basis der aktuellen Förderrichtlinie ist dies gleichbedeutend mit einer Absenkung der Eingriffsschwelle für die Lärmsanierung um 5 dB(A). Mit dem Wegfall des Schienenbonus vergrößert sich der Sanierungsbedarf mit der Folge, dass die jährlich verfügbaren Sanierungsmittel bei gleichem Zeithorizont über den Betrag von 100 Mio. € zu erhöhen sind.
4. Für die Zeit nach dem vorgesehenen lärmabhängigen Trassenpreissystem wird ein ordnungsrechtliches Instrument gebraucht, um nach einer zumutbaren Übergangsfrist den Bahnbetrieb mit lauten Waggons einschränken und in letzter Konsequenz sogar untersagen zu können
Begründung: Die Einführung eines ordnungsrechtlichen Instruments soll zu einer zügigen Umrüstung der lauten Güterwaggons führen und den Waggoneigentümern durch eine ausreichend lange Vorlaufzeit wirtschaftlich verlässliche Rahmenbedingungen für die Umrüstung der Güterwaggons geben. Ordnungsrechtliche Einschränkungen für laute Waggons sollten deshalb bereits jetzt für die Zeit nach der Umrüstphase, d. h. ab 2021, angekündigt werden.

³ Siehe Beschluss des Bundesrates BR-Drs.559/12 (B) vom 23.11.2012

⁴ BT-Drs. 17/13190 vom 23.04.2013 sowie BR-Drs. 311/13 (B) vom 03.05.2013

⁵ siehe Fußnote 5

5. Die Länder sollen bei der Ausschreibung und Bestellung von Leistungen des Schienenpersonennahverkehrs darauf achten, dass auf den TSI-Standard (Grenzwerte für Geräuschemission) bei den zum Einsatz kommenden Fahrzeugen abgestellt wird (Neu- und im Rahmen der Verhältnismäßigkeit Bestandsfahrzeuge).

Begründung: Bei der Bestellung von Nahverkehrsleistungen haben es die Länder in der Hand, das in jeder Hinsicht geeignete rollende Material auszuwählen. Dort, wo die unmittelbare Nachbarschaft von Hauptschienenstrecken und Wohnbebauung zu hohen Lärmbelastungen führt, können die Länder einen Beitrag zur Entlastung leisten, wo es geboten ist.

IV. Luftverkehr

Die Behandlung eines besseren Schutzes gegen Fluglärm bleibt ausgeklammert, weil dies Gegenstand des Beschlusses von TOP 26 der 78. UMK ist. Der Beschluss wurde vom Vorsitzenden der UMK mit Schreiben vom 11.07.2012 an den Vorsitzenden der VMK mit der Bitte um Unterstützung gesendet.