

# Ziele und Wege zu lärmarmen Mobilität

René Bormann, Regine Gerike, Gustav Herzog, Helmut Holzapfel, Michael Jäcker-Küppers, Folkert Kiepe, Matthias Knobloch, Bernd Lehming, Wolfgang Eberle, Christian Popp, Werner Reh

**Zusammenfassung** Effektiver Lärmschutz braucht verbindliche Grenzwerte für Gesamtverkehrslärmbelastungen. Diese und weitere zentrale Forderungen eines integrierten Ansatzes zur Schaffung einer lärmarmen, lebenswerten und gesunden Umwelt werden in zehn Eckpunkten beschrieben. Hintergrundinformationen zum Status quo des rechtlichen Instrumentariums sowie zu den Elementen einer integrierten und alle Verkehrsträger umfassenden Strategie erläutern und begründen die Eckpunkte.

## Steps to achieving low-noise mobility

**Summary** Effective noise control requires binding targets for overall noise exposure. Effective noise control requires an integrated strategy over all transport modes, all types of measures, short term to long term time horizons and the whole planning cycle. Central elements of such an integrated strategy are described. Background information on the status quo of the legal framework and on measures for reducing noise exposure form the basis for this strategy. The most important demands are summarized in ten key points.

Dieses Papier ist im Rahmen eines ca. einjährigen Diskussionsprozesses mit mehreren Workshops und zahlreichen darüber hinaus gehenden Gesprächen entstanden. Der Prozess wurde durch die Friedrich Ebert Stiftung initiiert und getragen. Verschiedene Experten mit unterschiedlichsten institutionellen Hintergründen waren in diesen Prozess eingebunden und haben dieses Papier befruchtet.

**L**ärm ist Schall, der stört. Eine der Hauptlärmquellen ist der Verkehr und hier besonders der Straßenverkehr. 55% der Bevölkerung in Deutschland fühlt sich durch Straßenverkehr belästigt (Schiene: 22%, Luft: 29%), jeder Zehnte fühlt sich stark belästigt (Schiene: 2%, Luft: 4%) [1].

Im Rahmen der Umgebungslärmrichtlinie wurden Lärmbelastungen an Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken, Großflughäfen und Ballungsräumen ermittelt, mit dem Ergebnis, dass fast drei Millionen Menschen<sup>1)</sup> von verkehrsbedingten Lärmbelastungen von mehr als 65 dB(A) ( $L_{den}$ ) betroffen sind<sup>2)</sup>.

Diese Werte für den Status quo der Belastungen durch Verkehrslärm haben sich in den letzten Jahren nicht maßgeblich verändert [1]. Die in den letzten Jahren durch technische Weiterentwicklung und Grenzwertsetzungen erreichten Lärminderungen an Neufahrzeugen und Infrastrukturen wurden durch steigende Geschwindigkeiten, stärkere Beschleunigung der Fahrzeuge, Verkehrszunahmen und -verlagerungen weg vom Umweltverbund und die weitere flächenhafte Verbreitung von Verkehrsinfrastrukturen kompensiert.

Zu den Folgen verkehrlicher Lärmbelastungen zählen Minderungen der Lebensqualität durch Belästigungen sowie gesundheitliche Beeinträchtigungen einschließlich der daraus entstehenden Kosten [2 bis 5]. Verkehrslärm ist neben der Luftverschmutzung der zweitgrößte Verursacher von Gesundheitsrisiken in Deutschland und Europa mit schwerwiegenden Folgen wie Herzinfarkten, weitere Herz-Kreislaufkrankungen, Schlafstörungen und Stress [6]. Mehr als eine Million gesunde Lebensjahre gehen durch diese Lärmfolgen in Westeuropa jährlich verloren [7].

Lärmbedingte wirtschaftliche Verluste entstehen durch eine geringere Produktivität von lärmbelasteten Arbeitnehmern sowie Wertminderungen lärmbelasteter Standorte [8 bis 12]. Der Einzelhandel erleidet Verluste an verlärmten Standorten mit negativen Folgen für Urbanität, Vitalität und Lebensqualität der betroffenen Gebiete. Die Entstehung von sozialen Konfliktpunkten ist ein weiteres Problemfeld: Haushalte mit geringerem Einkommen wohnen deutlich häufiger an lärmbelasteten Standorten [13 bis 19]. Zu den Folgen dieser Einschränkungen durch Verkehrslärm zählen verminderte Akzeptanzen von Verkehr und verkehrlichen Maßnahmen.

Die monetären Größenordnungen dieser Effekte verdeutlichen die Arbeiten zu externen Kosten des Verkehrs. Für die Lärmkosten werden hierbei Gesundheitskosten und Zahlungsbereitschaften zur Verminderung von Lärmbelastungen berücksichtigt. Wirtschaftliche Verluste für Unternehmen und den Handel gehen in diese Berechnungen nicht ein. Für Deutschland lagen die Lärmkosten durch den Straßenverkehr im Jahr 2005 bei 8,7 Mrd. €, durch den Schienenverkehr bei 828 Mio. € und durch den Luftverkehr bei 125 Mio. € [20 bis 24].

Die Verkehrslärmbelastungen in Deutschland sind demnach deutlich zu hoch, mit negativen Folgen für die gesamte Gesellschaft. Politische und zivilgesellschaftliche Akteure auf allen Ebenen sind sich dieser Tatsache bewusst und haben eine Vielzahl von Aktivitäten zur Minderung von Verkehrslärm initiiert. Das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung formuliert im „Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II“ folgende Ziele für die Jahre 2008 bis 2020:

- „Entlastung von Lärmbrennpunkten,
- Reduzierung der Verkehrslärmbelastung trotz steigenden Verkehrsaufkommens,
- Minderung der Belästigung durch Lärm um 20% im Flugverkehr, um 30% im Straßenverkehr und in der Binnenschifffahrt sowie um 50% im Schienenverkehr.“ [25]

Trotz dieser Aktivitäten konnte in den letzten Jahren kein wirklicher Durchbruch hin zu einer Gesundheitsschäden und Belästi-

<sup>1)</sup> Diese Zahl wäre um ein Mehrfaches höher, würde man die gesamten Verkehrsinfrastrukturen betrachten.

<sup>2)</sup> Das ist eine Grenze, oberhalb derer bei dauerhafter Beschallung gesundheitliche Schäden auftreten können.

gungen durch Verkehrslärm deutlich reduzierenden Lärmmin- derung erreicht werden. Die fehlende Verbindlichkeit von Zielwer- ten sowie eine mangelhafte finanzielle Ausstattung der für den Lärmschutz Verantwortlichen sind zwei wichtige Gründe für die weiterhin hohen Belastungen. Maßnahmen zur Minderung von Belastungen durch Verkehrslärm müssen daher dringend intensi- viert werden.

In diesem Beitrag wird eine Strategie für eine wirksame Min- derung von Verkehrslärm in zehn Eckpunkten erläutert.

## Ziele eines wirksamen Schutzes vor Verkehrslärm

### *Status quo des rechtlichen Instrumentariums zum Schutz vor Verkehrslärm*

So vielfältig wie die Verkehrslärm beeinflussenden Maßnah- men, die Wirkungen von Verkehrslärm und die von Verkehrslärm betroffenen gesellschaftlichen Bereiche und Akteure sind, so viel- fältig ist das rechtliche Instrumentarium in diesem Bereich.

Zentrale Grundlage für den Lärmschutz in Deutschland sind das Grundgesetz (GG) mit dem in Art 2 Abs. 2 formulierten Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit sowie das Bundes-Immis- sionsschutzgesetz (BImSchG). Der Zweck des BImSchG „*ist es, Men- schen, Tiere und Pflanzen, den Boden, das Wasser, die Atmosphäre sowie Kultur- und sonstige Sachgüter vor schädlichen Umwelteinwirkungen zu schützen und dem Entstehen schädlicher Umwelteinwirkungen vor- zubeugen*“ (BImSchG § 1 Abs. 1)<sup>3)</sup>. Das BImSchG enthält damit grundlegende Prinzipien zum Schutz der menschlichen Gesund- heit, auf die sich viele der nachfolgenden Regelungen beziehen.

Ein wichtiger Baustein für Lärmschutz in der Verkehrs- und Bau- leitplanung sind die Orientierungswerte der DIN 18005 „Schall- schutz im Städtebau“, die jedoch nicht in allen Bundesländern ver- bindlich sind. Diese liegen je nach Nutzungsart zwischen 45 bis 65 dB(A) tags und 35 bis 55 dB(A) nachts und damit in einem aus Sicht des Gesundheitsschutzes sinnvollen Bereich. Auch der An- satz, Belange des Lärmschutzes bereits in einem frühen Stadium der Planung zu berücksichtigen, ist wichtig. Die Werte sind aller- dings zu unverbindlich und werden als Ergebnis der Abwägung mit weiteren Belangen häufig nicht eingehalten.

Eine zentrale Bedeutung für den Lärmschutz im Landverkehr hat die auf der Basis von §§ 41 bis 43 BImSchG im Jahr 1990 erlas- sene Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV). Sie gibt Grenzwerte für den Bau oder wesentliche Änderungen von öffent- lichen Straßen und Schienenwegen mit Immissionsgrenzwerten von je nach Nutzungsart zwischen 57 und 69 dB(A) tags und zwischen 47 und 59 dB(A) nachts vor.

Ebenfalls im Jahr 1990 wurde in das BImSchG § 47a zur Lärm- minderungsplanung eingefügt. Dieser verpflichtete die Gemein- den zur Aufstellung eines Lärmmin- derungsplans, wenn ein abge- stimmtes Vorgehen gegen verschiedenartige Lärmerzeuger not- wendig war. Dieser Paragraph bildete eine wichtige Grundlage für den Verkehrslärmschutz auf kommunaler Ebene sowie für die im Rahmen der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie ange- passten Rechtsgrundlagen kommunalen Lärmschutzes.

Im Jahr 1997 wurden die „Richtlinien für den Verkehrslärm- schutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes“ (VLärmSchR 97) veröffentlicht. Diese umfassen neben der in der 16. BImSchV behandelten wesentlichen Änderung von Bundes- fernstraßen auch die Planung, den Bau neuer Straßen (Vorsorge), die nachträgliche Minderung von Lärmbelastigungen an beste- henden Straßen (Lärmsanierung) sowie Entschädigungen für ver- bleibende Beeinträchtigungen. Für die Planung in der VLärmSchR 97 wird eine Orientierung an den Werten der DIN 18005 und damit

eine Unterschreitung der Werte der 16. BImSchV empfohlen. Für die Vorsorge sind die Grenzwerte der Werte der 16. BImSchV anzu- wenden.

Der Lärmschutz an bestehenden Straßen und Schienenwegen des Bundes (Lärmsanierung) umfasst aktive und passive Maßnah- men zum Schutz vor Verkehrslärm<sup>4)</sup>. Er wird als freiwillige Leistung gewährt, die im Rahmen von festgelegten Bundeshaushaltsmit- teln<sup>5)</sup> durchgeführt werden kann (für die Bundesfernstraßen seit 1978, für die Schienenwege seit 1999). Voraussetzung für eine Lärmsanierung ist die Überschreitung eines Beurteilungspegels von je nach Nutzungsart 70 bis 75 dB(A) tags und 60 bis 65 dB(A) nachts<sup>6)</sup>.

Lärmmin- derung kann auch durch Verkehrsbeschränkungen er- reicht werden. Für den Straßenverkehr ist dafür § 45 der Straßenver- kehrs-Ordnung (StVO) die Grundlage; eine entsprechende Rege- lung für den Schienenverkehr fehlt. Verkehrsbeschränkungen können vor allem in der Reduktion der zulässigen Höchst- geschwindigkeit (z. B. Tempo-30-Zonen) oder in Fahrverboten für bestimmte Fahrzeugarten bestehen. Details werden in den Lärm- schutz-Richtlinien-StV des Bundesverkehrsministeriums (BMVBS) geregelt. Darin sind insbesondere dann straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zu erwägen, wenn die Beurteilungspegel in Wohn- gebieten 70/60 dB(A) tags/nachts überschreiten.

Die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung (24. BImSchV) regelt den passiven Lärmschutz. Diese Verordnung legt Art und Umfang der zum Schutz vor Verkehrslärm notwendi- gen Schallschutzmaßnahmen für schutzbedürftige Räume in bau- lichen Anlagen fest. Sie gilt wie auch die 16. BImSchV ausschließ- lich für den Bau oder die wesentliche Änderung öffentlicher Stra- ßen sowie von Schienenwegen.

Während Straßen- und Schienenverkehrslärm vor allem im BImSchG und nachgelagerten Verordnungen behandelt werden, ist das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm in der derzeit gültigen Fassung vom 31. Oktober 2007 für den Fluglärm von zentraler Bedeutung. Dieses Gesetz regelt die Festlegung von Lärmschutz- bereichen sowohl im Bestand als auch für Ausbau- und Neubauvor- haben für Flugplätze. Bauliche Nutzungsbeschränkungen sowie Vorgaben zum baulichen Schallschutz in den beiden Tag- und der Nachtschutzzonen werden vorgegeben.

Der Schutz vor Fluglärm ist nach § 6 Abs. 2 Luftverkehrsgesetz (LuftVG) für die luftrechtliche Genehmigung angemessen zu be- rücksichtigen. Die Planfeststellungsbehörden können den Flug- betrieb nach § 8 Abs. 1 LuftVG im Rahmen der Genehmigung be- schränken, indem z. B. Flüge zu bestimmten Zeiten verboten oder Bewegungs- und Lärmkontingente festgesetzt werden. Rechts- grundlage für den besonderen Schutz der Nachtruhe ist § 29b Abs. 1 LuftVG.

Ein gemeinschaftsweiter Rahmen für die Einführung von lärm- bedingten Betriebsbeschränkungen wurde mit der Richtlinie

<sup>3)</sup> Lärmrelevant ist darüber hinaus Art. 14 GG. Dieser beinhaltet den Schutz des Eigen- tums. Hohe Geräuschimmissionen werden als enteignungsähnlicher Eingriff bewer- tet.

<sup>4)</sup> Aktiver Lärmschutz umfasst Maßnahmen an Fahrzeugen (im Rahmen der Lärmsanie- rung nicht gefördert), Infrastrukturen sowie auf dem Ausbreitungsweg. Lärmschutz direkt bei den Betroffenen (passiver Lärmschutz) umfasst vor allem Schallschutzfenster, Lüftungssysteme in Gebäuden oder auch die Schallisolierung von Fassade und Dach.

<sup>5)</sup> Aktuell für die Bundesfernstraßen 50 und für die Schienenwege des Bundes 100 Mio. €/Jahr.

<sup>6)</sup> Seit 2010 sind diese Schwellen für Bundesfernstraßen um 3 dB(A) gesenkt worden.

2002/30/EG über „Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Gemeinschaft“ vom 26. März 2002 geschaffen. Aufgrund dieser Richtlinie können für laute zivile Strahlflugzeuge (laute Kapitel-3-Flugzeuge) Betriebsbeschränkungen oder -verbote verfügt werden.

In der Festlegung von Flugrouten liegt eine besondere Brisanz, da diese über die Betroffenheiten von Kommunen und Bürgern entscheidet. Diese werden im Auftrag des BMVBS durch das Bundesaufsichtsamt für Flugsicherung auf der Grundlage von § 32 Abs. 1 LuftVG und § 27a Abs. 2 Luftverkehrsordnung (LuftVO) festgelegt.

Ein Meilenstein von Aktivitäten zum Verkehrslärmschutz auf europäischer Ebene war das 1996 veröffentlichte Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ mit folgenden Zielen: Die durchschnittliche Belastung der Bevölkerung sollte nicht über 65 dB(A) steigen; der Anteil der Bevölkerung, der durchschnittlichen Lärmpegeln zwischen 55 und 65 dB(A) ausgesetzt ist, sollte nicht steigen; die Lärmbelastung in ruhigen Gebieten sollte nicht über 55 dB(A) ansteigen.

Die „Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ (Umgebungslärmrichtlinie, ULR) trat am 18. Juli 2002 in Kraft. Mit dieser Richtlinie hat die Europäische Gemeinschaft den mit dem Grünbuch „Künftige Lärmschutzpolitik“ skizzierten Weg beschritten und deutliche Akzente hin zu einer umfassenden rechtlichen Regelung der Geräuschmissionen in der Umwelt getan. Die ULR befasst sich mit Lärmbelastungen an Hauptverkehrsstraßen und Haupteisenbahnstrecken sowie im Umfeld von Großflughäfen. Zudem werden Ballungsräume, mit den darin befindlichen Industrie- und Hafengebieten in die Untersuchungen einbezogen.

Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ vom 24. Juni 2005 wurde die ULR in nationales Recht umgesetzt. Diese Umsetzung konnte auf der in Deutschland seit mehr als einem Jahrzehnt praktizierten Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG aufbauen. Dieser Paragraph wurde durch die neu im BImSchG aufgenommenen §§ 47a bis 47f ersetzt. Zusätzlich wurden mit der 34. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (34. BImSchV) Vorschriften zur Lärmkartierung festgelegt.

Die ULR regelt Fristen und Umfang der Lärmkartierung und die Erstellung von Lärmaktionsplänen. Sie fordert darüber hinaus die Information der Öffentlichkeit über den Umgebungslärm und seine Auswirkungen in einer auch für Laien verständlichen Sprache. Lärmaktionspläne sind unter Beteiligung der Öffentlichkeit auf der Basis der strategischen Lärmkarten zu erstellen. Langfristig verfolgt die ULR das Ziel, schädlichen Umgebungslärm zu vermeiden, ihm vorzubeugen oder ihn zu verringern [26].

Die ULR gibt weder Zielwerte für maximal zulässige Lärmbelastungen noch Auslösekriterien für die Lärmaktionspläne vor. Dies führt einerseits zu einer sehr unterschiedlichen Auslegung und Anwendung der ULR in den Bundesländern und Kommunen. Andererseits ermöglicht es den Kommunen, die über die nachfolgend dargestellten Werte hinaus aktiv werden wollen, anspruchsvoller zu agieren. Als Auslösekriterien werden qualitative und/oder quantitative Kriterien verwendet.  $L_{den} 70 \text{ dB(A)}/L_{night} 60 \text{ dB(A)}$  kommen am häufigsten zur Anwendung, gefolgt von  $L_{den} 65 \text{ dB(A)}/L_{night} 55 \text{ dB(A)}$  und gestuften Vorgehensweisen mit  $L_{den} 70/65 \text{ dB(A)}/L_{night} 60/55 \text{ dB(A)}$  [27]. Die vom Umweltbundesamt (UBA) vorgeschlagenen Auslösewerte für die Lärmaktionsplanung liegen zwischen  $L_{den} 65 \text{ dB(A)}/L_{night} 55 \text{ dB(A)}$  (kurzfristig, zur Vermeidung

von Gesundheitsgefährdungen) und  $L_{den} 55 \text{ dB(A)}/L_{night} 45 \text{ dB(A)}$  (langfristig, zur Vermeidung von erheblicher Belästigung) [12; 28].

## Folgerungen aus der Analyse des Status quo

Zusammenfassend lassen sich folgende wesentliche Regelungslücken des bestehenden rechtlichen Instrumentariums zum Verkehrslärmschutz feststellen:

- Es besteht kein gesetzlich festgeschriebener Anspruch auf Lärminderung an lauten Straßen und Schienenwegen. Dies ist ein zentrales Defizit, das derzeit durch Rechtsprechungen der Ober- und Bundesverwaltungsgerichte geschlossen wird, wenn Betroffene auf die Einhaltung ihrer Grundrechte gemäß Art. 2 und Art. 14 GG klagen. Die hierbei zur Anwendung kommenden Grenzwerte liegen bei 70 bis 75 dB(A) tags und 60 bis 65 dB(A) nachts und damit deutlich über den aus Sicht des Gesundheitsschutzes anzuwendenden Werte von 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts und noch deutlicher über den für Belästigungen relevanten Pegeln.
- Die großen Unterschiede zwischen Sanierungswerten für bestehende Infrastrukturen und Vorsorgegrenzwerten für Neu- und Ausbau sind hoch und aus Sicht der Betroffenen nicht zu rechtfertigen.
- Die Verantwortung für Schallschutz ist nach Baulastträgern getrennt. Ein hoher Prozentsatz<sup>7)</sup> der von Straßenverkehrslärm Betroffenen wohnen an Straßen in kommunaler Baulast, ohne Schutzziele für den Lärmschutz und, angesichts finanziell überlasteter kommunaler Haushalte, ohne ausreichende Finanzierungsmöglichkeit.
- Es existieren keine verbindlichen Zielwerte für Lärmschutz in der städtebaulichen Planung. Hier gibt es nur die unverbindlichen und nicht überall eingeführten Orientierungswerte der Norm DIN 18005. Diese werden in der Abwägung der verschiedenen Belange häufig weggewogen und in den seltensten Fällen eingehalten. Dieses Defizit ist besonders problematisch, da in einem frühen Planungsstadium die Chance besteht, unter Nutzung sämtlicher Maßnahmenoptionen lärmarme Siedlungsstrukturen und Verkehrssysteme zu entwickeln, z. B. durch die Schaffung von kompakten und durchmischten Strukturen mit kurzen Wegen und guten Bedingungen für Fuß-, Rad- und öffentlichen Verkehr, durch geeignete und umfangreiche Infrastrukturen für Fuß-, Rad- und öffentliche Verkehre, durch eine geeignete Anordnung von Gebäuden und Nutzungen im Rahmen städtebaulicher Planungen z. B. als Lärmschutz für dahinter liegende Bereiche oder auch durch die lärmvermeidende Trassierung von Infrastrukturen.
- Im Regelfall ist keine Gesamtlärbetrachtung vorgegeben. Belästigungen und gesundheitliche Beeinträchtigungen sind aber nicht die Folge des Lärms einzelner Verkehrsträger, sondern von bestehenden Lärmkulissen, die sich aus der Überlagerung der verschiedenen Lärmquellen bilden. Nur eine akzeptorbezogene Betrachtung der tatsächlich bei den Betroffenen vorliegenden Gesamtlärmpegel gewährleistet einen sachgerechten Gesundheits- und Lärmschutz, wie auf der Grundlage des GG und des BImSchG zugebilligt wird.
- Schutzziele für die Bekämpfung des Straßen- und Schienenverkehrslärms werden traditionell aus Mittelungspegeln abgeleitet. Die besondere Störf Wirkung einzelner lauter Ereignisse wie der nächtlichen Vorbeifahrt eines Güterzugs wird aber mit Mittelungspegeln nur unzureichend erfasst.

<sup>7)</sup>Nach Schätzungen des Umweltbundesamts wohnen 1998 70% der hoch Belasteten an innerstädtischen Haupt- und Verkehrsstraßen [29; 30].

- Verkehrs- und Betriebsbeschränkungen im Straßenverkehr zum Schutz gegen Lärm werden, sieht man von Tempo-30-Regelungen im Nebenstraßennetz ab, von den Straßenverkehrsbehörden oft den verkehrlichen Belangen untergeordnet. Die Richtlinien des BMVBS fallen zudem hinter das zurück, was inzwischen haushaltsrechtlich mit der Senkung der Eingriffsschwellen auf 67/57 dB(A) für die Lärmsanierung an Bundesfernstraßen vollzogen wurde. Für den Schienenlärm existieren bislang keine Ermächtigungsgrundlagen für Betriebsbeschränkungen zum Lärmschutz.

- Emissionsvorschriften für Fahrwege existieren nicht, obwohl § 43 Satz 1, Nr. 2 BImSchG dazu ermächtigt, technische Anforderungen an den Bau von Verkehrswegen zum Schutz gegen Lärm festzulegen. Vorgaben für die Fahrwege müssen auch sicherstellen, dass das (reduzierte) Emissionsniveau dauerhaft eingehalten wird.

- Das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm, das 2007 nach rund 35 Jahren erstmals novelliert wurde, ist keine umfassende Regelung des Fluglärms, sondern es geht darin um die Festlegung von Siedlungs- und Baubeschränkungen und den Ausweis von Lärmschutzbereichen für die Errichtung von passivem Schallschutz.

- Flugrouten werden nicht im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens festgelegt, sodass die eigentlich erforderliche Bewältigung der Lärmkonflikte in dieser Planungsstufe nicht stattfinden kann. Die deutschlandweite heftige Diskussion über Flugrouten belegt die Mängel eines solchen Verfahrens sehr deutlich. Der erforderliche bauliche Schallschutz wird zudem – anders als bei der Straße und Schiene – nicht umgehend gewährt.

- Die untergesetzlichen Normen (die Anleitung zur Berechnung von Lärmschutzbereichen (AzB) und die Verordnungen zur Durchführung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm einschließlich

Außenwohnbereichsentschädigung) sollen rasche Anpassungen an den Stand der Technik ermöglichen. Wegen zahlreicher Ausnahmetatbestände gewährleisten diese Verordnungen keinen umfassenden passiven Lärmschutz. Sie sollten vom Bundesgesetzgeber überarbeitet werden.

## Elemente einer integrierten Strategie für effektiven Verkehrslärmschutz

### Grundzüge einer integrierten Strategie

Für eine wirksame Minderung von Verkehrslärm ist eine integrierte Strategie notwendig, die die verschiedenen Akteure, Handlungsoptionen und Zeithorizonte so miteinander verbindet, dass ein langfristig wirksamer Lärmschutz gelingt:

- Maßnahmen zur Lärminderung müssen mit der Raum-, der Stadt- und der Verkehrsplanung sowie den Planungen zur Luftreinhaltung, aber auch mit der Finanz-, Wirtschafts-, Bildungs- und Sozialpolitik eng verzahnt werden. Der Lärmschutz muss z. B. in die nationalen Verkehrsentwicklungspläne integriert werden. Die nationale Finanz- und Abgabenpolitik sollte ökonomische Instrumente zur Lärminderung integrieren. Eine solche Integration kann lokal und regional auch in kommunalen Satzungen oder durch einen entsprechenden Erlass auf Länderebene festgeschrieben werden, wie das z. B. im Land Brandenburg geschehen ist. Seit 1992 ist dort die Erstellung von Flächennutzungsplänen und Verkehrsentwicklungsplänen obligatorisch mit der Erstellung von Lärminderungsplänen gekoppelt. Ein gutes Beispiel ist auch der neue Verkehrsentwicklungsplan in Berlin, der Qualitätsziele für Lärmbelastungen enthält [31].

### Eckpunkt 1: Erfolgreiche Lärminderung benötigt verbindliche Grenzwerte für Gesamtverkehrslärmbelastungen

Anspruchsvolle und verbindliche Lärminderungsziele zum Schutz der Gesundheit bilden die Basis einer erfolgreichen Lärminderung. Die Grenzwerte orientieren sich am Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche und sind für Gesamtverkehrslärmbelastungen mindestens aus Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie für Planung und Bestand zu formulieren. Sie werden auf der Basis der über die Zeit gemittelten Lärmbelastungen der einzelnen Verkehrsträger gebildet und berücksichtigen die unterschiedliche Störwirkung der einzelnen Verkehrsträger durch Korrekturfaktoren. Der Lärmbonus für die Schiene wird, wie im Regierungsprogramm angekündigt, kurzfristig, zumindest für den Güterverkehr, abgeschafft.

### Eckpunkt 2: Die Grenzwerte müssen die Vermeidung gesundheitlicher Schäden und Belästigungen durch Verkehrslärm gewährleisten

Aus diesen Voraussetzungen ergeben sich Grenzwerte für Gesamtverkehrslärmbelastungen an bestehenden und geplanten Verkehrsinfrastrukturen von tags 65 dB(A) und nachts 55 dB(A). Der Gesetzgeber hat diese kurzfristig einzuführen und bis 2020 in Kraft zu setzen. Kriterien zur Beurteilung der besonderen Lästigkeit und Schädlichkeit von Spitzenpegeln sind zusätzlich zu berücksichtigen, wenn eine Störung der Nachtruhe durch Maximalpegel zu befürchten ist. Bei Überschreitung der Beurteilungswerte von tags 55 dB(A) und nachts 45 dB(A) haben die zuständigen Stellen bei Planungen und langfristig auch an bestehenden Ver-

kehrsinfrastrukturen zur Vorsorge vor lärmbedingten schädlichen Umwelteinwirkungen sowie zum Schutz ruhiger Gebiete Maßnahmen zu ergreifen. Hierbei muss der Gesetzgeber sicherstellen, dass aktiver immer Vorrang vor passivem Schallschutz hat. Der Gesetzgeber revidiert das Fachrecht so, dass bei Überschreitung der Grenzwerte grundsätzlich Verkehrsbeschränkungen geboten sind und das Potenzial verkehrsrechtlicher Maßnahmen zur Lärminderung ausgeschöpft wird. Kostenträgerschaft und Zuständigkeiten für Lärmschutzmaßnahmen regelt die Bundesregierung in einer gesonderten Verordnung abschließend.

### Eckpunkt 3: Die rechtliche Umsetzung der Grenzwerte muss verbindlich und auf Bundesebene durch Anpassung bestehender Gesetze erfolgen

Die lärmrelevanten Regelungen des BImSchG sind durch den Gesetzgeber und unter verbindlicher Festlegung der geforderten Grenzwerte aufeinander abzustimmen. Sie sind um ebenso verbindliche Ausführungen zu Bestandssituationen zu komplettieren. Der Gesetzgeber stärkt die Befugnisse der Kommunen für eine verkehrsträgerübergreifende Lärmaktionsplanung und -sanierung. Das Eisenbahnbundesamt wird ermächtigt, Verfügungen zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Lärm und Erschütterungen zu erlassen. Einzelheiten insbesondere zu Berechnungsverfahren, zu Lärmwirkungen sowie zu einem Lärmmonitoring sind in Verordnungen, allgemeinen Verwaltungsvorschriften oder Normen zu regeln. Der Gesetzgeber hat den Verbänden im Lärmschutz analog zum Naturschutz ein Klagerecht einzuräumen.