

WORKINGPAPER DES INSTITUTS FÜR KOMMUNALRECHT  
UND VERWALTUNGSWISSENSCHAFTEN

PROFESSORIN DR. PASCALE CANCIK (Hrsg.)

**UMGEBUNGSLÄRM UND LUFTQUALITÄT -  
AKTIONSPLANUNG ALS HERAUSFORDERUNG  
FÜR VERWALTUNG UND VERWALTUNGSRECHT**

DOKUMENTATION DER TAGUNG VOM 15. JUNI 2012 IN OSNABRÜCK

## INHALTSVERZEICHNIS ZUM WORKINGPAPER

PLAKAT DER TAGUNG _____	3
„UMGEBUNGSLÄRM UND LUFTQUALITÄT – AKTIONSPLANUNG ALS HERAUSFORDERUNG FÜR VERWALTUNG UND VERWALTUNGSRECHT“ – EINFÜHRUNG IN DIE TAGUNG <i>PASCALE CANCIK</i> _____	4
„LUFTQUALITÄTSPLANUNG: STAND, ERFAHRUNGEN, PROBLEME“, THESENPAPIER <i>MARC RÖCKINGHAUSEN</i> _____	7
„LÄRMMINDERUNGSPLANUNG: STAND, ERFAHRUNGEN, PROBLEME“, THESENPAPIER <i>RÜDIGER ENGEL</i> _____	9
„LÄRMMINDERUNGSPLANUNG: STAND, ERFAHRUNGEN, PROBLEME“, VORTRAG <i>RÜDIGER ENGEL</i> _____	13
„PRAXIS I – AUS DER WERKSTATT: LÄRMMINDERUNGSPLANUNG IN OSNABRÜCK“, PRÄSENTATION <i>HEIKE STUMBERG</i> _____	27
„PRAXIS II – ZUM VERGLEICH: LÄRMMINDERUNGSPLANUNG IN NORDRHEIN-WESTFALEN“, PRÄSENTATION <i>ELKE STÖCKER-MEIER</i> _____	40
„VON DEN SCHWIERIGKEITEN DER UMSETZUNG EUROPÄISCHEN UMWELTRECHTS – EIN BERICHT ZU EUROPÄISCHER IMPLEMENTATIONSFORSCHUNG AUS POLITIKWISSENSCHAFTLICHEHR SICHT“, ABSTRACT <i>ANDREA LENSCHOW</i> _____	51



Tagung • 15. Juni 2012

## **Umgebungslärm und Luftqualität – Aktionsplanung als Herausforderung für Verwaltung und Verwaltungsrecht**

**European Legal Studies Institute (ELSI) • Süsterstraße 28 • 49074 Osnabrück**

- 10:00 Begrüßung, Einführung in die Tagung**  
Prof. Dr. Pascale Cancik, Institut für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften,  
Universität Osnabrück
- 10:15 Luftqualitätsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme**  
Prof. Dr. Marc Röckinghausen, FHöV Nordrhein-Westfalen
- 11:15 Lärminderungsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme**  
Dr. Rüdiger Engel, Stadtrechtsdirektor Freiburg i. Br.
- 12:15 Praxis I – Aus der Werkstatt: Lärminderungsplanung in Osnabrück**  
Heike Stumberg, Stadt Osnabrück, Fachbereich Städtebau, Fachdienst Verkehrsplanung
- 14:00 Praxis II – Zum Vergleich: Lärminderungsplanung in Nordrhein-Westfalen**  
Dr. Elke Stöcker-Meier, MKULNV Nordrhein-Westfalen
- 14:45 Von den Schwierigkeiten der Umsetzung europäischen Umweltrechts – Ein Bericht zu Europäischer Implementationsforschung aus politikwissenschaftlicher Perspektive**  
Prof. Dr. Andrea Lenschow, Jean Monnet Lehrstuhl, Universität Osnabrück
- 16:00 Abschlusspodium mit Publikumsdiskussion:  
Praxis der Lärmaktionsplanung – Entwicklungen – Forschungsaufgaben**  
Dr. Rüdiger Engel, Heike Stumberg, Dr. Elke Stöcker-Meier  
Matthias Hintzsche, Umweltbundesamt
- 17:00 Ende der Tagung**

**Informationen und Anmeldung**

Petra Krause, Susanne Küpper, Katharina Vollmer  
Tel.: +49 541 969 6099 • Fax: +49 541 969 6082  
E-Mail: ls-cancik@uos.de  
[www.cancik.jura.uni-osnabrueck.de](http://www.cancik.jura.uni-osnabrueck.de)

[www.uni-osnabrueck.de](http://www.uni-osnabrueck.de)

## „Umgebungs­lärm und Luftqualität – Aktionsplanung als Herausforderung für Verwaltung und Verwaltungsrecht“ - Einführung in die Tagung

Prof. Dr. Pascale Cancik

1. Lärm gehört zu den vordringlichen Umweltproblemen in Deutschland. Immer mehr Menschen fühlen sich belästigt, zunehmender Lärm verursacht zunehmend Gesundheitsschäden. Mit der Umgebungs­lärmrichtlinie von 2002 hat die EU zu reagieren versucht. Mit Hilfe von Lärmkartierung und anschließender Lärmaktionsplanung sollen Lärmprobleme beseitigt oder doch reduziert werden. Nach europäischem und deutschem Recht sollte die zweite Phase dieser Lärmaktionsplanung bis Mitte 2013 abgeschlossen sein. Ob das gelingen wird und ob die bislang vorgelegten Planungen zur Rechtsausfüllung ausreichend sind, ist noch offen.

2. Auf der Tagung sollte daher eine Zwischenbilanz zum Stand der Lärmaktionsplanung aus wissenschaftlicher und verwaltungspraktischer Sicht gezogen werden. Der umfangreiche Prozess der Informationserhebung („Lärmkartierung“) ist mittlerweile weit fortgeschritten. Die ‚Lärm-Regulierung‘ durch Planung („Lärmaktionsplanung“) ist angelaufen. In solche „Aktionspläne“ sollen Maßnahmen aufgenommen werden, die zur Reduktion der Lärmbelastung kurz- oder auch langfristig beitragen. Welche Maßnahmen das sind, ist rechtlich nicht näher konkretisiert, auch die Frage, wer sie ggf. finanziert, wird nicht explizit geregelt. Unmittelbar gefahrenabwehrende Maßnahmen, z.B. Lärmschutzwälle, könnten ebenso aufgenommen werden, wie planungsrechtliche Festsetzungen, die etwa bei der weiteren Bebauungsplanung zu berücksichtigen sind. Gefahrenabwehr und Vorsorge werden also auf spezifische Weise miteinander verbunden. Wie die beiden Arten von Maßnahmen im einzelnen umzusetzen sind, ist wiederum nicht ausdrücklich geklärt, muss also nach der allgemeinen Zuständigkeitsordnung und den jeweils fachlich einschlägigen Umsetzungsregelungen, etwa im Straßenverkehrsrecht oder im sonstigen Immissionsschutzrecht bestimmt werden. Folglich sind komplexe Koordinations- und Zuständigkeitsfragen im Vorfeld der Planung durch den – regelmäßig kommunalen – Planungsträger zu lösen.

In einigen Bundesländern gibt es mittlerweile zahlreiche Lärmaktionspläne, in anderen Bundesländern, etwa Niedersachsen, verläuft der Planungsprozess langsamer. Die beteiligten Verwaltungen stehen dabei vor nicht unerheblichen Schwierigkeiten. Das gilt auch für die deutsche Verwaltungsrechtsdogmatik, da das europäische Recht Vorgaben macht, die rechtsdogmatisch nicht leicht zu integrieren sind, wie beispielsweise die Diskussion um die Rechtsnatur der Pläne zeigt. Diese Schwierigkeiten werden in der Wissenschaft seit kurzem im Zusammenhang mit der schon länger eingeführten Luftqualitätsplanung, zu der mittlerweile auch erste Rechtsprechung vorliegt (Stichwort: „Umweltzonen vor Gericht“), disku-



tiert. Die dort gewonnenen Erfahrungen können als Vergleichsmaterial herangezogen werden, um Ähnlichkeiten oder auch Unterschiede der Planungsinstrumente herauszuarbeiten. Neben dem rechtsdogmatischen Ansatz erweist sich dafür die Erweiterung der Perspektive als fruchtbar: Eine verwaltungswissenschaftlich ansetzende Erfassung der Rechts- und Verwaltungspraxis der neuen Umweltqualitätsplanungen verspricht wichtige Erkenntnisse über Vollzugsbedingungen und –hindernisse der neuen Instrumentarien. Diese Erkenntnisse sind für die klassisch rechtsdogmatischen Fragen wichtig, aber vor allem auch für die Weiterentwicklung der Rechts der ‚Umweltqualitätsplanung‘. Zugleich kann an diesem Referenzgebiet die von der Rechtswissenschaft vielfältig untersuchte Europäisierung des deutschen Verwaltungsrechts beobachtet werden.

3. Die Tagung, die Wissenschaft und Praxis zusammenführen sollte, wurde mit dem vergleichenden Blick auf die Luftqualitätsplanung eröffnet, die ebenfalls aus Europa kommt und in vielerlei Hinsicht der Aktionsplanung im Bereich Umgebungslärm ähnelt, zum Teil rechtlich aber auch unter anderen Vorzeichen steht. *Professor Dr. Marc Röckinghausen* von der FHÖV Nordrhein-Westfalen formulierte zum Thema „Luftqualitätsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme“ prägnant eine erste Bilanz der Luftqualitätsplanung. Hier gibt es schon mehr Erfahrungen mit der Planung, die für die Lärminderungsplanung fruchtbar gemacht werden können (Stichwort „Umweltzone“). Einige Entwicklungen im rechtsdogmatischen Umgang mit dem Planungsinstrument wurden vom Referenten kritisch bewertet. *Dr. Rüdiger Engel*, Stadtrechtsdirektor in Freiburg i. Br., berichtete in seinem Vortrag über das Recht der Lärmaktionsplanung und den Stand der Umsetzung in Deutschland generell. Dazu konnte er auf die spezifischen Erfahrungen in Freiburg zurückgreifen, die typische Implementationskonflikte deutlich machten. Beide Vorträge verdeutlichten die Komplexität des jeweiligen europäischen Rechts, die durch problematische Umsetzungsentscheidungen des deutschen Gesetzgebers noch verschärft wurde. Die damit verbundene Rechtsunsicherheit wird letztlich auf die Verwaltungen und auf die betroffenen Bürger abgewälzt. Ob Planung nicht grundsätzlich als ‚Problemlöser‘ überschätzt wird, war eine Frage in den angeregten Diskussionen. Was die Rechtsunsicherheit für die Verwaltungen bedeutet, wurde im anschließenden Vortragsblock nochmals deutlich, der Berichten aus der Praxis gewidmet war. Zunächst berichtete *Heike Stumberg* (Fachbereich Städtebau, Fachdienst Verkehrsplanung der Stadt Osnabrück) aus der lokalen ‚Werkstatt‘. Die Stadt Osnabrück hat gerade die erste Stufe der Lärmaktionsplanung (Lärmkartierung) abgeschlossen und tritt jetzt in die zweite Stufe ein. Frau Stumberg hob insbesondere den Nutzen der Lärmkartierung, aber auch die Schwierigkeiten etwa aufgrund uneinheitlicher Messvorgaben hervor. Auch das erforderliche, aber nicht immer zufriedenstellende Zusammenspiel der verschiedenen beteiligten Verwaltungen erweist

sich als wichtiger Punkt bei einer Bewertung der Rechtsumsetzung. Gleiches wusste – aus anderer Perspektive – *Dr. Elke Stöcker-Meier* vom Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz (MKULNV) Nordrhein-Westfalen in ihrem Vortrag „Lärminderungsplanung in Nordrhein-Westfalen“ zu berichten. Die Landesverwaltung hat hier im Vorfeld die Kommunen sehr vielfältig unterstützt. Beide „Werkstattberichte“ wurden intensiv und durchaus kontrovers diskutiert.

Anschließend erweiterte *Professorin Dr. Andrea Lenschow*, Inhaberin des Jean Monnet Lehrstuhls der Universität Osnabrück, die Perspektive durch ihren Vortrag zu „Europäischer Implementationsforschung aus politikwissenschaftlicher Perspektive“. Viele der konkreten Erfahrungen mit der Lärmaktionsplanung finden sich in ähnlicher Weise in anderen Bereichen der Umsetzung und Implementation des Europäischen Rechts. Will man Vollzugsschwierigkeiten aufdecken, ihnen gar begegnen und einen Beitrag zu besserer Rechtssetzung auf europäischer und mitgliedstaatlicher Ebene leisten, müssen die konkreten Vollzugserfahrungen systematisiert und auf ihre Generalisierbarkeit überprüft werden. Das geht nur über interdisziplinäre Kooperation und den wissenschaftlichen Umgang mit Praxiserfahrungen.

Die Tagung endete mit einem Abschlusspodium, eingeleitet durch ein Impulsreferat von *Matthias Hintzsche* vom Umweltbundesamt zu möglichen europäischen Entwicklungen der Lärmaktionsplanung. Die folgende Diskussion machte nochmals deutlich, wie viel Forschungsbedarf zum Thema in Rechts- und Verwaltungswissenschaft noch besteht und wie hilfreich der Austausch von Praxis und Wissenschaft dafür ist.

4. Einige Unterlagen, Beiträge und Präsentationen zur Tagung sollen der Öffentlichkeit hiermit zugänglich gemacht werden. Die Tagungsdokumentation eröffnet damit zugleich die Reihe „Working Paper“ des Instituts für Kommunalrecht und Verwaltungswissenschaften, auf deren freundliche Aufnahme wir hoffen.

Fragen, Anregungen und Kritik gern an: [instkv@uos.de](mailto:instkv@uos.de)

Osnabrück im Januar 2013

Professorin Dr. Pascale Cancik

# „Luftqualitätsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme“, Thesenpapier

Marc Röckinghausen

veröffentlicht in „I + E – Zeitschrift für Immissionsschutzrecht und Emissionshandel“ 5/2012 S. 188 - 193.

Tagung Umgebungslärm und Luftqualität

Osnabrück, 15. Juni 2012

Luftqualitätsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme

*Prof. Dr. Marc Röckinghausen*

## Stand der Luftqualitätsplanung

- Die vorläufige Auswertung der Messdaten für 2011 zeigt relevante Überschreitungen des PM<sub>10</sub>-Tagesmittelwertes und des NO<sub>2</sub>-Jahresmittelwertes
- Zahl der Pläne in Deutschland liegt bei 116; Zahl der Umweltzonen liegt bei 42
- Verkehrsverbote werden verschärft
- Pläne sind häufig zugleich Luftreinhalteplan und Plan für kurzfristig zu ergreifende Maßnahmen
- Reduzierungspotenzial besteht vor allem bei Nutzfahrzeugen
- Die Steuerungsmöglichkeiten des Luftqualitätsrechts sind begrenzt

## Erfahrungen

- Kleinräumige Maßnahmen reichen nicht aus
- Hintergrundbelastung entzieht sich dem Zugriff der Luftreinhalteplanung (Mehrebenenproblem)
- Pläne enthalten vorrangig verkehrliche Maßnahmen
- Die planaufstellenden Behörden bemühen sich um eine Flexibilisierung
- Einheitliche Rechtsprechung bei Anfechtungsklagen gegen Verkehrsverbote
  - Kein Handlungsspielraum für Straßenverkehrsbehörde, wenn der Plan rechtmäßig ist
  - Rechtmäßigkeit des Plans ist nur eingeschränkt überprüfbar
  - Beurteilungszeitpunkt: Planaufstellung
  - Rechtmäßigkeitsanforderung an Plan: zutreffende Datenbasis; realistische Annahmen; zutreffende Methodik; nachvollziehbare Begründung
  - Keine Pflicht zu Maßnahmen gegen Anlagenbetreiber
  - Umweltzone ist verhältnismäßig
- VG Wiesbaden: Allgemeine Leistungsklage auf Änderung eines Luftreinhalteplans
  - Klagebefugnis für Umweltverband
  - Anspruch auf Einführung einer Umweltzone

## Probleme

- *Planaufstellende Behörde – Dritter*
  - Gestaltungsspielraum der planenden Behörde
  - Anspruch auf fehlerfreie Ermessensausübung bei Plänen für kurzfristig zu ergreifenden Maßnahmen
  
- *Planaufstellende Behörde – Betroffener*
  - Prüfungstiefe bei Inzidentkontrolle der Pläne
  - Fehlerlehre für Luftreinhaltepläne
  - Differenzierung zwischen Maßnahmen nach § 47 Abs. 1 und 2 BImSchG
  - Konvergenz zwischen Luftreinhalte- und Lärminderungsplanung
  
- *Planausführende Behörde – Betroffener*
  - Vorbeugender Rechtsschutz nur in Ausnahmefällen
  
- *Planausführende Behörde – Dritter*
  - Anspruch auf planunabhängige Maßnahmen
  - Anspruch auf Durchführung der geplanten Maßnahmen
  
- *Planaufstellende Behörde – Planausführende*
  - Private als Planausführende
  - Maßnahmen als Selbstverwaltungsaufgabe?
  - Kommunalaufsicht zur Durchsetzung der Planinhalte

# „Lärminderungsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme“, Thesenpapier

Rüdiger Engel

*Dr. Rüdiger Engel, Lärminderungsplanung, Thesenpapier Uni Osnabrück (15.6.2012), S. 1*

## Lärminderungsplanung: Stand, Erfahrungen, Probleme

### I. Stand der Lärminderungsplanung

Die Umgebungslärmrichtlinie hat am 25.6.2012 ihren 10. Geburtstag – ein Grund zum Feiern?:

1. Straßenverkehrslärm ist nach wie vor der Gesundheits- und Störfaktor Nr. 1 unter den Lärmemitteln. Schätzungen ergeben, dass jährlich wohl mehr Menschen an den Folgen von Straßenverkehrslärm sterben als im Straßenverkehr.
2. Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie befindet sich derzeit in der 2. Phase: bis Ende des Monats Juni 2012 sind Lärmkarten für alle europäischen Ballungsräume über 100.000 Einwohner, in Deutschland also für 80 Großstädte mit zusammen über 25 Mio. Einwohnern sowie für die wichtigsten Straßen, Eisenbahnstrecken und Flugplätze auch außerhalb der Ballungsräume zu erstellen, das sind 45.000 km Straßen, 13.700 km Eisenbahnen und 13 Flughäfen. Bis Mitte 2013 sollen dann für die kartierten Gebiete Lärmaktionspläne aufgestellt werden.
3. Die 1. Phase sollte 2007/2008 laufen und ist für die Planungsphase erst teilweise abgeschlossen. Von i.w.S. gesundheitsrelevantem Straßenverkehrslärm über 55 dB(A) nachts sind allein in Deutschland 2,1 Mio. Menschen betroffen, ca. 78 % davon wohnen entlang von Straßen in der Baulast der Gemeinden. Von entsprechend lautem Schienenverkehrslärm sind 1,4 Mio. Menschen betroffen.
4. Aus Modellvorhaben sind einige ambitionierte Lärmaktionspläne entstanden und können für die jetzt laufende Phase fruchtbar gemacht werden. Bis April 2012 hatten in Niedersachsen 22 Gemeinden einen LAP aufgestellt.

### II. Erfahrungen

1. Die Lärmkartierung stößt auf Probleme der Datenerhebung, die zu Ungenauigkeiten und Verzögerungen führen: Für die betroffenen Straßen fehlen z.B. Angaben über die jeweils zulässige Höchstgeschwindigkeit und über vorhandene Lärmschutzbauwerke, für angrenzende Gebäude fehlen Angaben zur Gebäudehöhe und Bewohnerzahl.
2. Der LAI hat im April 2010 einen Erfahrungsbericht zur 1. Stufe – mit Empfehlungen zum wei-

teren Vorgehen in der Planung sowie zur rechtlichen Fortschreibung – beschlossen ([www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/publikationen/LAI\\_Erfahrungsbericht\\_1\\_Stufe.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/publikationen/LAI_Erfahrungsbericht_1_Stufe.pdf)).

3. Die EU-Kommission hat im Juni 2011 über die Umsetzung berichtet (KOM 2011, 321 endg.). Verkehrslärm koste jährlich über 1 Mio. gesunde Lebensjahre und 40 Mrd. €. Die EU-Staaten hatten die ULR im Oktober 2007 als umgesetzt gemeldet, gegen 2 Staaten werden Vertragsverletzungsverfahren erwogen. Auffällig sei, dass nationale Lärmgrenzwerte oft überschritten seien, ohne dass Maßnahmen ergriffen würden. Die Kartierung der 1. Stufe ergab, dass 65 Mio. Menschen nächtlichen Straßenverkehrslärmpegeln über 50 dB(A) ausgesetzt seien. Für die dritte Phase 2017/2018 sollen harmonisierte Berechnungsmethoden zur Verfügung stehen (Projekt CNOSSOS-EU). Die fehlenden bzw. uneinheitlichen Grenz-, Auslöse- oder Richtwerte erschwerten nicht nur die Bewertung der Lärmsituation, sondern auch die Vergleichbarkeit innerhalb der EU.
4. Wesentliche Unterschiede der Berechnungsverfahren für Straßenverkehrslärm VBUS und RLS 90 sind:
  - a) Die VBUS hat keinen Ampelzuschlag von 3 dB(A), berücksichtigt öffentliche Parkplätze nicht und hat kein Modell „lange gerade Straße“ berücksichtigt, die Abgrenzung zwischen Pkw und Lkw wurde in der VBUS von 2,8 t auf 3,5 t geändert.
  - b) die Nachtwerte nach VBUS stimmen oft auf die Dezimale genau mit denen der RLS 90 überein, im Bereich von Ampeln liegen sie bis 40 m Entfernung um 3 dB(A) niedriger, zwischen 40-70 m um 2 dB(A), über 70-100 m um 1 dB(A).
  - c) Der  $L_{DEN}$  liegt um 1-3 dB(A) über den Tageswerten der RLS 90 (außer wiederum im Ampelbereich), bei Gemeinde- und Landesstraßen ca. 1 dB(A), bei Bundesstraßen um 2 dB(A), bei Autobahnen um 3 dB(A).
  - d) Differenzen von mehreren dB(A) treten bei quellnaher Abschirmung und großen Entfernungen zwischen Immissionsort und Quelle auf.
5. *Selektiv* bestehen z.B. noch folgende Mängel:
  - a) Einzelne Straßenverkehrsbehörden setzen Maßnahmen, die ein Lärmaktionsplan bein-

haltet – insbesondere Geschwindigkeitsregeln und Fahrverbote – nicht um, weil sie der Auffassung sind, nicht an den Lärmaktionsplan gebunden zu sein.

- b) Atypische Sonderfälle des Lärms in Ballungsräumen werden aufgrund der standardisierten Verfahren im Zuge der Lärmkartierung (nur Verkehrs- und Gewerbelärm, d.h. keine Anwendung von Anh. 1 Ziff. 3) in der Lärmaktionsplanung nicht mehr berücksichtigt. Das betrifft Sport- und Freizeitlärm, aber auch den Lärm in einer belebten innerstädtischen Fußgängerzone. Messungen nach TA Lärm zeigen hier nächtliche Werte z.T. weit über 60 dB(A).

### III. Probleme (1):

#### Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung

1. Der Lärmaktionsplan ist ein gebietsbezogener Umweltfachplan, der mangels bundes- und landesrechtlicher Vorgaben dem im Rechtsstaatsprinzip verwurzelten Abwägungsgebot unterliegt, das durch eine europarechtliche Pflicht, bei Überschreitung gesundheitsschützender Grenzwerte lärmmindernde Maßnahmen vorzusehen, ergänzt wird.
2. Das Abwägungsgebot verlangt verfahrensrechtlich eine ausreichende Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung (einschließlich Umweltverbänden), und materiellrechtlich eine sorgfältige Sachverhaltsermittlung und Gewichtung der mit verschiedenen Maßnahmen verbundenen Vor- und Nachteile, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht.
3. Abwägungsdirektive der Planung ist es, Maßnahmen für die aus den Lärmkarten entwickelten Belastungsschwerpunkte zu entwickeln. Diese ergeben sich einerseits aus der Zahl der Lärmbelasteten, andererseits aus der tatsächlichen Lärmbelastung und ergänzend der (bau-)planerischen Schutzwürdigkeit der entsprechenden Gebiete. In die Abwägung einzubeziehen sind gem. § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG eine Überschreitung von Grenzwerten, ferner das Zusammenwirken mehrerer Lärmquellen und – im Anschluss an Anhang V der ULRL – schließlich auch ökonomische Erwägungen.
4. Die Abgrenzung des Plangebietes kann trichterförmig von den kartierten und ruhigen Gebieten ausgehen und darf sich schließlich auf das Maßnahmengebiet, in dem verbindliche Regelungen getroffen werden, beschränken. Erst hier haben die oft empfohlenen „Auslösewerte“ rechtlich ihren Platz.
5. Die Umgebungslärmrichtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, für die Lärmaktionsplanung Grenzwerte als Umweltqualitätsziele vorzusehen (Art. 3s ULRL), die auf europaweit einheitlichen Berechnungsstandards aufbauen. Die herkömmlichen deutschen Regelungen (16. BImSchV, TA Lärm) entsprechen diesen Anforderungen nur bedingt. Eine mittelfristige Harmonisierung ist vor allem für den Verkehrslärm wünschenswert.
6. Für ruhige Gebiete muss der Lärmaktionsplan entsprechend niedrige Zielwerte vorgeben, die eine effektive Erholung auch unter lärmmedizinischen Gesichtspunkten sicherstellen, und Maßnahmen festsetzen, mit denen diese ggf. erreicht oder gesichert werden. Der LAI schlägt einen  $L_{DEN}$  von 50 dB(A) und eine Mindestfläche von 4 km<sup>2</sup> Größe vor.
7. Der effet utile der ULRL verlangt, in der Lärmbetrachtung von der herkömmlichen segmentierten Betrachtungsweise abzuweichen und für die Belastungsschwerpunkte eine Gesamtlärmbetrachtung vorzunehmen.
8. Ziel der Lärmaktionsplanung ist nach Art. 1 Abs. 1c ULRL, möglichen gesundheitsschädlichen Auswirkungen des Umgebungslärms entgegenzuwirken. Insofern dienen Lärmaktionspläne auch dem Gesundheitsschutz. Mangels normativer Vorgaben besteht jedoch Unsicherheit, ab welchem Maß der Belastung Lärm als gesundheitsschädlich anzusehen ist. In der Rechtsprechung wird verbreitet auf Lärmpegel von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts zurückgegriffen, die sich auch in der 16. BImSchV wiederfinden. Die Lärmaktionsplanung sollte sich aber als Vorsorgeplanung nicht auf die Bekämpfung der Gesundheitsgefahrenschwelle beschränken, sondern niedrigere Schwellenwerte für ihre Maßnahmen auswählen (z.B. 65 dB[A] tags und 55 dB[A] nachts oder entsprechende Anwendung der Grenzwerte der 16. BImSchV).
9. *Exkurs: Schutzziel der Lärmschutzbestimmungen ist nach st. Rspr. des BVerwG für die Tagzeit (6 bis 22 Uhr) die Vermeidung unzumutbarer Kommunikationsbeeinträchtigungen im Gebäudeinneren (Ziel der Sprachverständlichkeit). Ein erhöhtes Schutzniveau gilt für die Bewohner oder Nutzer besonders lärmsensibler Einrichtungen.*

*gen (z.B. Krankenhäuser, Schulen). Außerdem umfasst der Schutz der Wohnnutzung die Wahrung der Erholungsfunktion des Außenwohnbereichs (Terrasse, Garten usw.). Schutzziel während der Nacht (22 bis 6 Uhr) ist die Vermeidung von Schlafstörungen, insbesondere von Aufwachreaktionen, auch bei gelegentlich geöffnetem Fenster (inwieweit dies auch bei modernen Wohngebäuden der Passivhausbauweise aufrechtzuerhalten ist, scheint fraglich).*

10. Die Bindungswirkung des Lärmaktionsplans ist gegenüber (Planungs-) Entscheidungen, die ihrerseits dem Abwägungsgebot unterliegen, auf ein Berücksichtigungsgebot herabgestuft. Andere Entscheidungen und Anordnungen können durch Maßnahmen der Aktionspläne auch hinsichtlich des ggf. bestehenden Entschließungs- und Auswahlermessens gebunden werden, § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG. § 47 Abs. 6 BImSchG ist also Rechtsfolgen-, nicht Rechtsgrundverweisung.
11. Diese konditionale Überformung des planerischen Finalprogramms ist typisches Element der europarechtlichen Aktionspläne. Sie führt dazu, dass festgesetzte Maßnahmen auch am Maßstab „zulässig – geeignet – verhältnismäßig“ zu überprüfen sind. Der Lärmaktionsplan bindet die Vollzugsbehörden nur, soweit er verfahrens- und abwägungsfehlerfrei ist.
12. Soweit die durch Gesetz mit der Lärmaktionsplanung beauftragte Gemeinde andere Behörden im Vollzug bindet, unterliegt dies keinen grundsätzlichen verfassungsrechtlichen Bedenken. Das Abwägungsgebot erfordert jedoch neben einer Anhörung der gebundenen Behörden eine schonende oder rücksichtsvolle Ausübung der verliehenen Kompetenz. De lege ferenda wären auch andere Konstruktionen, etwa die Statuierung eines Einvernehmens (wie in § 47 Abs. 2 S. 2 BImSchG) denkbar, der Gesetzgeber hat bislang aber hiervon abgesehen.
13. Mangels gesetzlich angeordneter Rechtsförmlichkeit ist der Lärmaktionsplan weder Rechtsverordnung noch Satzung, er hat normähnliche Wirkung wie ein Flächennutzungs- oder Regionalplan und ist deshalb keine Verwaltungsvorschrift, sondern Plan sui generis.

#### IV. Probleme (2):

##### Rechtsfragen des Maßnahmenkatalogs

1. Der Lärmaktionsplan darf den straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenbegriff des § 45 Abs. 9 StVO konkretisieren. Die Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm vom 23.11.2007 sind dabei (nur) ein abwägungserheblicher Belang. Die im Lärmaktionsplan abwägungsfehlerfrei festgesetzten Maßnahmen (z.B. nächtliche Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h, Lkw-Fahrverbot, Beschränkung auf Anliegerverkehr) müssen von den Straßenverkehrsbehörden gem. § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG umgesetzt werden; ihr Ermessen kann durch den Lärmaktionsplan eingeschränkt werden und erstreckt sich dann nur noch auf atypische Fälle.
2. Die für den Gesundheitsschutz besonders bedeutsamen nächtlichen Lärmpegel sind – nach VBUS und RLS 90 berechnet – für Straßenverkehr im Regelfall identisch. Der VBUS fehlt insbes. der Ampelzuschlag, so dass den Werten der Lärmkartierung ggf. bis zu 3 dB(A) hinzuzurechnen sind. Vorliegende Vergleichsberechnungen zeigen, dass die Ergebnisse der Lärmkartierung im Nachtzeitraum ausreichend belastbar und deshalb grundsätzlich für Vollzugsanordnungen keine weiteren Ermittlungen gem. §§ 24, 26 VwVfG erforderlich sind.
3. Straßenbauliche Unterhaltungs- und Sanierungsmaßnahmen (z.B. Sanierung einer Straße mit lärmminderndem Belag) können einem anderen Rechtsträger nur im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel vorgeschrieben werden und sind hierbei zudem gegenüber der Erfüllung von Pflichtaufgaben – wie der Aufrechterhaltung der Verkehrssicherheit – nachrangig.
4. In der Bauleitplanung ist der Lärmaktionsplan als Umweltfachplan Abwägungsdirektive gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7g BauGB. Die Möglichkeiten der Gemeinde, bauleitplanerische Festsetzungen zu treffen, werden durch § 47d BImSchG nicht erweitert.
5. In Baugenehmigungsverfahren kann der Lärmaktionsplan verfahrensrechtlich als Grundlage eines vom Bauherrn zu erbringenden Schallschutznachweises und bei Außenbereichsvorhaben materiellrechtlich als qualifizierter öffentlicher Belang gem. § 35 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BauGB relevant sein.



6. Der Lärmaktionsplan konkretisiert die immissionsschutzrechtliche Vorsorgepflicht i.S.d. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG. Für eine einheitliche Handhabung fehlen die von der Richtlinie verlangten Vorsorgegrenzwerte. Allerdings besteht beim Gewerbelärm wegen der dynamischen Betreiberpflichten weniger Handlungsbedarf als beim Straßenverkehrslärm.
7. Für Flugplätze setzt § 9 Abs. 2 LuftVG eine durch Abwägung nicht überwindbare Grenze, die es dem Planungsträger und damit auch der Lärmaktionsplanung offen lässt, Lärmschutzinteressen auch unterhalb dieser Zumutbarkeitschwelle durch Flugverbote und Betriebszeitenbeschränkungen zu berücksichtigen.

#### V. Probleme (3):

##### Synergien von Luftqualitäts- und Lärmaktionsplanung?

1. Eine nach Art. 23 II LQR koordinierte Luftqualitäts- und Lärmaktionsplanung bietet sich für Ballungsräume an. Im Planungsverfahren können durch gemeinsame Belastungsanalyse, Untersuchung der synergetischen Wirkung von Maßnahmen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Maßnahmenfindung viele Verfahrensschritte koordiniert und die Maßnahmen in ihren Wirkungen optimiert werden. Hinsichtlich der Luftschadstoffquelle Verkehr bestehen identische Datengrundlagen (DTV, Lkw-Anteil, Geschwindigkeit, Fahrbahnbelag, Gebäudebestand, Topographie usw.), beide Planungen haben identische Schutzziele (Umwelt und Gesundheit) und dienen dem Verursacherprinzip.
2. Für Ballungsräume sollte der Landesgesetzgeber die Zuständigkeit harmonisieren und eine kommunal rückgekoppelte Verkehrsplanung aus Luftqualitäts- und Lärmaktionsplanung auf der Ebene der Mittelbehörden – Regierungspräsidien – entwickeln.
3. Maßnahmen mit positiver Wirkungen auf beide Planungsbereiche sind Strategien der Verkehrsvermeidung (ÖPNV-Verbund, Car- und Bike-sharing), Mobilitätsmanagement, Lkw- Fahrverbote, Tempo 30, Verstetigung des Verkehrsflusses (Grüne Welle-Schaltungen, Verzicht auf ampelgeregelte Kreuzungen), Einbahnstraßen, Sanierung von Fahrbahnbelägen, Modernisierung der öffentlichen Fuhrparke genannt.

#### VI. Probleme (4):

##### Rechtliche Kontrolle

1. Der Lärmaktionsplan unterliegt nach Maßgabe des Landesrechts der Normenkontrolle (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 7 VwGG).
2. Soweit die Gemeinden für die Lärmaktionsplanung zuständig sind, erfüllen sie in allen Bundesländern – außer Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern – derzeit eine weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe. Der Lärmaktionsplan unterliegt nur der Rechts-, nicht der Fachaufsicht.
3. *Exkurs: Das niedersächsische Kommunalverfassungsrecht folgt dem Modell des sogen. Aufgabendualismus, in dem staatliche Verwaltungsaufgaben größeren Gemeinden als staatliche, nicht als kommunale Aufgaben übertragen werden, und die dann nur ausnahmsweise vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht erfasst werden (Schutz der Eigenverantwortlichkeit, Personalhoheit, im Einzelnen sehr str.). Die Zuweisung einer Aufgabe als staatliche Aufgabe muss jedoch im aufgabenübertragenden Gesetz als solche bezeichnet werden, sonst spricht das Örtlichkeitsprinzip des Art. 28 Abs. 2 GG ggf. dafür, dass die Aufgabenübertragung eine kommunale Aufgabe begründet, wie bspw. bei der Bauleitplanung.*
4. Die Gemeinde als Planungsträger hat ein subjektives Recht auf Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen durch die Vollzugsbehörden als Ausfluss der Planungshoheit. Soweit die Gemeinde selbst Straßenverkehrsbehörde ist, kann sie gegen eine fachaufsichtliche Weisung, eine von ihr geplante Maßnahme nicht umzusetzen, Anfechtungsklage erheben.
5. Bürger haben einen verfahrensrechtlichen Anspruch auf Öffentlichkeitsbeteiligung, auf Aufstellung eines Lärmaktionsplans sowie einen Anspruch auf Durchsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen gesundheitsschützenden Maßnahmen. Ein durchsetzbarer Anspruch auf Aufnahme konkreter Maßnahmen in den Lärmaktionsplan besteht aufgrund des weiten Planungsermessens wohl nur in ganz atypischen Fällen.



### **Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung**

Die Umgebungslärmrichtlinie feiert am 25.6.2012 ihren 10. Geburtstag – ist das für uns ein Grund zum Feiern?

Nach Umfragen des Umweltbundesamts fühlen sich mehr als zwei Drittel der Menschen in Deutschland durch Lärm belästigt und ein Viertel sogar stark gestört. Die Folgen sind Stress und gesundheitliche Störungen. Auch wenn man bei derartigen Vergleichen Vorsicht walten lassen muss, so könnten im Jahr 2011 etwa 4.000 Straßenverkehrstoten 6.500 Todesfälle aufgrund lärmbedingter Herz-Kreislauf-Erkrankungen gegenüber stehen. Starker Lärm ist zudem mit sozialen Problemen verbunden: Wer es sich leisten kann, verlässt ein lautes Wohnquartier, Personen mit geringem Einkommen müssen dort bleiben. Und während es vor 20 Jahren in meiner Heimatstadt kaum Streit um Lärmbeeinträchtigungen gab, so hat heute jede zweite Klage in Bausachen einen Lärmhintergrund. Beschwerden über den Lärm von Grillplätzen, Skateanlagen und Fußballplätzen – undenkbar vor 20 Jahren – gehören zum Alltag. Der nächtliche Lärm einer pulsierenden Innenstadt führte in den vergangenen Jahren zu einem drastischen Bevölkerungsschwund in der historischen Altstadt.

Während das bundesdeutsche Lärmrecht Schutzmaßstäbe für verschiedene Lärmarten entwickelte, blieb die gesamthafte Betrachtung unterschiedlicher Störfaktoren auf der Strecke. Die Europäische Union hat den Lärmschutz bereits im 5. Umweltaktionsprogramm 1992 und im Grünbuch zur künftigen Lärmschutzpolitik 1996 als eigenständiges Ziel der Gemeinschaft deklariert. 2002 verabschiedete sie die Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. Sie enthält ein Stufenprogramm zur Erarbeitung von Lärmkarten und Aktionsplänen sowie erste Elemente einer gesamthafte Betrachtung.

Ich berichte hier über den aktuellen Stand der Lärminderungsplanung, über einzelne Erfahrungen aus der Planungspraxis und schließlich aus der Perspektive eines Verwaltungsjuristen über offene Rechtsfragen in der Lärminderungsplanung und deren Implementation. Dabei will ich auf die Rechtsgrundlagen eingehen, anschließend inhaltliche Fragen der heute so genannten Lärmaktionsplanung erörtern, drittens einige Lärminderungsmaßnahmen diskutieren und abschließend – soweit noch Zeit dafür verbleibt – kurz auf die wichtigen Fragen des Rechtsschutzes eingehen.

#### **I. Zum aktuellen Stand der Lärminderungsplanung**

Die Kommission hat die Umgebungslärm-RL entsprechend dem Subsidiaritätsgrundsatz in Art. 5 EG-Vertrag als Rahmenrichtlinie mit einem sachlich wie zeitlich gestuften Konzept zur Erfassung und Bekämpfung von Umgebungslärm entworfen. Das Europaparlament hat sie mit Elementen des Gesundheitsschutzes angereichert und



konkretisiert. Im Unterschied zur Luftreinhalteplanung gibt die Richtlinie keine europaweit geltenden Grenzwerte vor. Sie überlässt ihre Findung den Mitgliedstaaten anhand einheitlicher Bewertungsmethoden, den sog. Lärmindices.

Nach ihrem Art. 1 Abs. 1 will die Richtlinie schädliche Auswirkungen von Umgebungslärm verhindern oder sie mindern. Der weit gefasste Begriff des Umgebungslärms ist – wie andere auch – in Art. 3 der RL legaldefiniert. Aktionspläne sollen Umgebungslärm bei gesundheitsschädlicher Belastung verhindern und ihn mindern (= Schutzgebot), sowie eine zufrieden stellende Umweltqualität erhalten (= Verschlechterungsverbot). Zu diesem Zweck ist die Lärmbelastung zunächst gem. Art. 7 durch strategische Lärmkarten zu ermitteln und zu beschreiben. Hierauf aufbauend sind ein Jahr später gem. Art. 8 Aktionspläne mit Maßnahmen zur Lärmbekämpfung zu verabschieden. Dabei sollen auch ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms geschützt werden. Beides geschieht in zwei Dringlichkeitsstufen: für zwei Arten besonders intensiv lärmbelasteter Gebiete, nämlich Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern und Orte im Einwirkungsbereich von großen Verkehrslärmquellen (Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und zivile Großflughäfen) waren die Lärmkarten bis Mitte 2007 und die Aktionspläne bis Mitte 2008 zu erstellen. Für weitere Ballungsräume mit mehr als 100.000 Einwohnern und die Umgebung weiterer Verkehrslärmquellen werden derzeit die Lärmkarten und Aktionspläne erarbeitet. Wie in anderen europarechtlichen Planungsverfahren ist die Öffentlichkeit dabei frühzeitig, im Jargon der RL: rechtzeitig und effektiv, zu beteiligen. Die Inhalte der Aktionspläne sind schließlich in zwei Anhängen der Richtlinie konkretisiert.

Wie ist nun der deutsche Gesetzgeber mit diesen europäischen Vorgaben umgegangen? Der Bund hat sich Mitte 2005 in den §§ 47a-f BImSchG für eine abgemagerte „1:1-Umsetzung“ entschieden, die ein Jahr später durch eine Verordnung über die Lärmkartierung, die 34. BImSchV, ergänzt wurde. Die Länder beschränken sich in ihren Ausführungsgesetzen und VOen auf Zuständigkeitsregelungen, in Niedersachsen wird wie in den meisten Bundesländern die Lärmaktionsplanung den Gemeinden übertragen.

Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie befindet sich derzeit also in der 2. Phase: bis Ende des Monats Juni 2012 sind Lärmkarten für alle europäischen Ballungsräume über 100.000 Einwohner, in Deutschland also für 80 Großstädte mit zusammen über 25 Mio. Einwohnern sowie für die wichtigsten Straßen, Eisenbahnstrecken und Flugplätze auch außerhalb der Ballungsräume zu erstellen, das sind 45.000 km Straßen, 13.700 km Eisenbahnen und 13 Flughäfen. Bis Mitte 2013 sollen dann für die kartierten Gebiete Lärmaktionspläne aufgestellt werden.

Die 1. Phase sollte 2007/2008 laufen und ist für die Planungsphase erst teilweise abgeschlossen. Die Lärmkartierung hat ergeben, dass von i.w.S. gesundheitsrelevantem Straßenverkehrslärm über 55 dB(A) nachts allein in Deutschland 2,1 Mio. Menschen betroffen sind, ca. 78 % davon wohnen entlang von Straßen in der Bau-

last der Gemeinden. Von entsprechend lautem Schienenverkehrslärm sind 1,4 Mio Menschen betroffen. Im Zuge der 1. Phase sind als geförderte Modellprojekte einige ambitionierte Lärmaktionspläne entstanden, die für die jetzt laufende Phase fruchtbar gemacht werden können. Bis April 2012 hatten in Niedersachsen 22 Gemeinden einen LAP aufgestellt.

## **II. Erfahrungen**

Die Lärmkartierung stößt zunächst auf Probleme der Datenerhebung, die zu Ungenauigkeiten und Verfahrensverzögerungen führen: Für die betroffenen Straßen fehlen z.B. Angaben über die jeweils zulässige Höchstgeschwindigkeit und über vorhandene Lärmschutzbauwerke, für angrenzende Gebäude fehlen Angaben zur Gebäudehöhe und Bewohnerzahl.

Der Länderausschuss der obersten Immissionsschutzbehörden hat im April 2010 einen Erfahrungsbericht zur 1. Stufe – mit Empfehlungen zum weiteren Vorgehen in der Planung sowie zur rechtlichen Fortschreibung – beschlossen, auf den ich im Einzelnen verweisen kann.

([www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/publikationen/LAI\\_Erfahrungsbericht\\_1\\_Stufe.pdf](http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/publikationen/LAI_Erfahrungsbericht_1_Stufe.pdf)).

Herauszuheben sind nur einzelne Forderungen an den Bundesgesetzgeber, nämlich

- a) zur Absenkung der Lärmsanierungswerte
- b) eine Ermächtigungsgrundlage für eisenbahnrechtliche Anordnungen zu schaffen
- c) zur Änderung der 34. BImSchV: andere Stellen zu verpflichten, Daten bereitzustellen und ggf. zu erheben; zur Bereitstellung und Erhebung von Betriebsdaten durch Eisenbahninfrastrukturunternehmen (nicht nur Infrastrukturdaten); Bereitstellung und Erhebung von Daten durch Eisenbahnbetriebsunternehmen
- d) zur Harmonisierung der Berechnungsmethoden
- e) zur Festlegung von IGW auch für bestehende Straßen und Schienenwege.

Daneben wird folgendes als erforderlich angesehen:

- a) Der Kartierungsumfang in Ballungsräumen sollte sich an den Anforderungen der Lärmaktionsplanung ausrichten
- b) Eine frühzeitige Zusammenstellung der Eingangsdaten und Kooperation mit Datenbereitstellern (auch hinsichtlich Qualität der Daten)
- c) Die frühzeitige Einbindung und Abstimmung mit anderen Verwaltungen bei der Lärmaktionsplanung
- d) Eine Darstellung von Minderungserfolgen bei der LAP durch Pegel-Differenzkarten
- e) Der Verweis auf Lärmschutzmaßnahmen, die sich nicht in Lärmkarten darstellen lassen
- f) Die Prüfung, ob Lärmkarten direkt zur Entscheidung über Maßnahmen zu Grunde gelegt werden können (keine Neuberechnung bspw. nach RLS-90)



g) Länderinterne Regelungen für einfachen und kostenfreien Zugang zu Geodaten.

Die EU solle die Frist zwischen Kartierung und Lärmaktionsplanung auf mindestens 2 Jahre verlängern, europaweit harmonisierte Berechnungsmethoden schaffen und die Verzahnung zur Luftreinhalteplanung verbessern.

Die EU-Kommission hat im Juni 2011 über die Umsetzung berichtet (KOM 2011, 321 endg.). Verkehrslärm koste jährlich über 1 Mio gesunde Lebensjahre und 40 Mrd. €. Die EU-Staaten hatten die ULR in Oktober 2007 als umgesetzt gemeldet, gegen 2 Staaten werden Vertragsverletzungsverfahren erwogen. Auffällig sei, dass nationale Lärmgrenzwerte oft überschritten würden, ohne dass Maßnahmen ergriffen werden. Die Kartierung der 1. Stufe ergab, dass 65 Mio. Menschen nächtlichen Straßenverkehrslärmpegeln über 50 dB(A) ausgesetzt seien. Für die dritte Phase sollen harmonisierte Berechnungsmethoden zur Verfügung stehen (Projekt CNOSSOS-EU). Die fehlenden bzw. uneinheitlichen Grenz-, Auslöse- oder Richtwerte erschwerten nicht nur die Bewertung der Lärmsituation, sondern auch die Vergleichbarkeit innerhalb der EU.

In verschiedenen Modellprojekten wurden vor allem die wesentlichen Unterschiede der Berechnungsverfahren für Straßenverkehrslärm, der VBUS und der z.B. im Rahmen der 16. BImSchV oder der Verkehrslärmschutz-Richtlinie anzuwendenden RLS 90, herausgearbeitet:

- Die VBUS hat keinen Ampelzuschlag von 3 dB(A), berücksichtigt öffentliche Parkplätze nicht und hat kein Modell „lange gerade Straße“ berücksichtigt, die Abgrenzung zwischen Pkw und Lkw wurde in der VBUS von 2,8 t auf 3,5 t geändert.
- die Nachtwerte nach VBUS stimmen oft auf die Dezimale genau mit denen der RLS 90 überein, im Bereich von Ampeln liegen sie bis 40 m Entfernung um 3 dB(A) niedriger, zwischen 40-70 m um 2 dB(A), über 70-100 m um 1 dB(A).
- Der  $L_{DEN}$  liegt um 1-3 dB(A) über den Tageswerten der RLS 90 (außer wiederum im Ampelbereich), bei Gemeinde- und Landesstraßen ca. 1 dB(A), bei Bundesstraßen um 2 dB(A), bei Autobahnen um 3 dB(A).
- Differenzen von mehreren dB(A) treten bei quellnaher Abschirmung und großen Entfernungen zwischen Immissionsort und Quelle auf.

Selektiv bestehen darüber hinaus m.E. noch folgende Mängel:

- Einzelne Straßenverkehrsbehörden setzen Maßnahmen, die ein Lärmaktionsplan beinhaltet – insbesondere Geschwindigkeitsregeln und Fahrverbote – nicht um, weil sie der Auffassung sind, nicht an den Lärmaktionsplan gebunden zu sein. Darauf komme ich später zurück – es stellt sich die Frage, ob die Gemeinde die Möglichkeit hat, sich gegenüber den Straßenverkehrsbehörden verwaltungsgerichtlich durchzusetzen.



- Atypische Sonderfälle des Lärms in Ballungsräumen werden aufgrund der standardisierten Verfahren im Zuge der Lärmkartierung in der Lärmaktionsplanung nicht mehr berücksichtigt. Nach 34. BImSchV wird nur Verkehrs- und Gewerbelärm kartiert, die Sonderregelungen nach Anh. 1 Ziff. 3 der ULRL bleiben faktisch unberücksichtigt, um die Kartierung nicht zu erschweren. Das betrifft den Sport- und Freizeitlärm, aber vor allem auch Lärm in einer Fußgängerzone („Vergnügungsmeile“) oder eines öffentlichen Platzes. Messungen, die wir bei uns in der Stadt veranlasst haben, zeigen hier nächtliche Werte weit über 60 dB(A) entspr. TA Lärm.

### III. Allgemeine Fragen des Planungsverfahrens

Werfen wir nun einen Blick auf die rechtlichen Grundlagen. Nach § 47d Abs. 1 BImSchG sollen Lärmaktionspläne die Lärmprobleme und Lärmauswirkungen in zwei Belastungsschwerpunkten regeln: den Ballungsräumen und den Orten in der Nähe von großen Verkehrslärmquellen. Die Festlegung von Maßnahmen in den Plänen ist (nach Satz 3) in das Ermessen der zuständigen Behörden gestellt, sollte aber auch unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen insbesondere auf die Prioritäten eingehen, die sich ggf. aus der Überschreitung relevanter Grenzwerte oder aufgrund anderer Kriterien ergeben, und insbesondere für die wichtigsten Bereiche gelten, wie sie in den Lärmkarten ausgewiesen werden. Das alles entspricht weitgehend dem Wortlaut der Richtlinie und ist zumindest mir, vielleicht aber auch Ihnen sehr schwer verständlich.

Rechtsdogmatisch ist die Lärmaktionsplanung eine Umweltfachplanung, die der Umweltvorsorge und dem Gesundheitsschutz dient. Es gilt das im Rechtsstaatsprinzip verwurzelte Abwägungsgebot, das durch eine europarechtliche Pflicht ergänzt wird, bei Überschreitung gesundheitsschützender Grenzwerte lärmmindernde Maßnahmen vorzusehen. Das Abwägungsgebot hat eine verfahrensrechtliche und eine materiellrechtliche Seite. Verfahrensrechtlich verlangt das Abwägungsgebot eine Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung, materiellrechtlich eine Sachverhaltsermittlung und Gewichtung der mit den verschiedenen Maßnahmen verbundenen Vor- und Nachteile, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. Die Maßstäbe des Abwägungsgebotes sind auf die Lärmaktionsplanung übertragbar, weil bei der Auswahl von Maßnahmen (gem. Art. 8 Abs. 1) Ermessen besteht und die Mindestanforderungen an den Inhalt der Pläne sowohl das Rechtsinstitut Planung mit Zweck-Mittel-Schema als auch eine dem Abwägungsgebot als Entscheidungsmethodik entsprechende Struktur widerspiegeln.

Meine Damen und Herren, die Lärmaktionsplanung umfasst mehrere **Phasen**: in der Planung die Bestandsaufnahme und –bewertung, die Ursachenanalyse, die Zielfestlegung und die Entwicklung von Maßnahmen zur Verringerung des Lärms. Anschließend geht es um den Vollzug der festgesetzten Maßnahmen und das Monitoring, das Grundlage für die in einem 5-Jahres-Turnus vorgeschriebene Überarbeitung der



Lärmaktionspläne ist. Die das Planungsermessen lenkenden Anforderungen des § 47d Abs. 1 Satz 3 bestimmen das Arbeitsprogramm der Behörden: Um Prioritäten zu setzen und Maßnahmen festzulegen, müssen die Belastungsschwerpunkte herausgearbeitet werden. In der Abwägung sind das konkrete Maß der Lärmbelastung, die Überschreitung von Grenzwerten, die Anzahl der Lärmbelasteten, und die planerische Schutzwürdigkeit der entsprechenden Gebiete zu berücksichtigen, zudem das Zusammenwirken mehrerer Lärmquellen und – im Anschluss an Anhang V der ULR – auch ökonomische Erwägungen.

Kommen wir nun zu einzelnen problematischen Punkten: (1) der Abgrenzung des Planungsraums, (2) den fehlenden Grenzwerten, (3) den ruhigen Gebieten, (4) der Gesamtlärmbetrachtung, (5) der Gesundheitsschädlichkeit und (6) der Frage nach der Rechtsform des Lärmaktionsplans.

(1) Anders als bspw. in Österreich ist bei uns die Frage, von welcher Intensität des Lärms an die Gemeinde planen muss, nicht geregelt. Eine sachgerechte Begrenzung ermöglicht der Grundsatz der planungsrechtlichen Erforderlichkeit, also die Frage, ob, wo und inwieweit ein Regelungsbedürfnis besteht. Die Lärmaktionsplanung muss also entsprechend dem Phasenmodell (1) das kartierte Gebiet und mögliche ruhige Gebiete in Betracht nehmen und (2) die dort vorgefundenen lärmspezifischen Belange ermitteln, bevor (3) die Planungsziele festgelegt und geeignete Maßnahmen gesucht werden, um diese zu erreichen. Dabei dürfen die Gemeinden nicht nur auf die von den Ländern empfohlenen „Auslösewerte“, die besser Belastungsschwellen genannt werden sollten, i.H.v. 70 dB(A) als Tageswert und 60 dB(A) als Nachtwert abstellen. Sie dürfen diese als Eingriffsschwelle heranziehen, sollten spätestens bei der ersten Überarbeitung der Aktionspläne Werte von 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts zugrunde legen, wie sie bspw. das UBA vorschlägt, oder sich an den Lärmgrenzwerte der 16. BImSchV orientieren.

(2) Da der europäische Gesetzgeber wegen des Subsidiaritätsprinzips keine Grenzwerte vorgegeben hat, müssen die Mitgliedstaaten, wie incidenter auch aus Art. 5 Abs. 4 hervorgeht, **Grenzwerte** (und zwar auch zum Schutz ruhiger Gebiete in Ballungsräumen) anhand der europaweit harmonisierten Lärmindizes bestimmen. Sinnvoll wäre es, wenn der Gesetzgeber zwei Schwellen, also niedrige Vorsorge- und höhere Gefahrengrenzwerte festlegt. Solche Grenzwerte im Sinne des Art. 3s der RL fehlen, denn die Grenz- und Immissionsrichtwerte der 16. BImSchV, der TA Lärm und wohl auch des FluglärmG sind nicht unter Verwendung der harmonisierten Lärmindizes entstanden und auch sonst bezüglich einzelner europarechtlicher Anforderungen defizitär. Das Fehlen der Grenzwerte ist für die Planung zwar misslich, weil sie einheitliche Maßstäbe benötigt, ist rechtlich aber unschädlich, weil die Grenzwerte nicht alleiniger Maßstab sind. Vielmehr können sich gem. Art. 8 Abs. 1 UAbs. 2 die Prioritäten auch „aufgrund anderer Kriterien ergeben“. Damit können die in bestehenden Regelwerken enthaltenen Grenzwerte als Indikatoren für die Aktionsplanung herangezogen werden, wenngleich der Gesetzgeber aufgefordert bleibt, das Neben-



einander unterschiedlicher Methoden z.B. in 16. und 34. BImSchV zu beseitigen und eine europaweite Harmonisierung voranzutreiben.

(3) Der im LAP insbesondere in Ballungsräumen mit zu regelnde **Schutz ruhiger Gebiete** (Art. 3 lit. I ULR) hat dazu geführt, dass in einzelnen Lärmaktionsplänen Stadtparks als ruhige Gebiete ausgewiesen wurden, weil sie für das Ruhebedürfnis der Bevölkerung, als „Ausruh-Oasen“ gewissermaßen, wichtig sind. Ist es zulässig, eine verlärmte innerstädtische Fläche als ruhiges Gebiet darzustellen, um sie vor weiterem Lärmeintrag (z.B. einer geplanten Umgehungsstraße) zu schützen, oder gibt es hierfür objektivrechtliche Grenzen? In Betracht kommen jedenfalls die Aspekte der Willkür, des Missbrauchs und der objektiven Ungeeignetheit. Je lauter eine Fläche ist, die als ruhiges Gebiet ausgewiesen wird, desto höher ist der Rechtfertigungs- und Begründungsbedarf. Für solche „Ausruh-Oasen“ müssen im Lärmaktionsplan zumindest entsprechend niedrige Zielwerte, die eine Erholung auch lärmmedizinisch effektiv erscheinen lässt (z.B. 55 dB[A]), und Maßnahmen, mit denen diese Zielwerte erreicht werden können, festgesetzt werden. Der LAI schlägt einen  $L_{DEN}$  von 50 dB(A) und eine Mindestfläche von 4 km<sup>2</sup> Größe vor.

(4) Nach § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG soll der Aktionsplan unter Berücksichtigung der Belastung durch mehrere Lärmquellen erstellt werden. Die Auffassung, dass dennoch keine **Gesamtlärmbetrachtung** erforderlich sei, ist insoweit zutreffend, als der Kartierung und Planung keine gesamthaften Bewertungsmaßstäbe an die Hand gegeben werden, sondern nach wie vor nach Lärmarten getrennt wird. Die Aktionsplanung darf jedoch nicht bei der sektoralen Betrachtung stehen bleiben und muss in der Abwägung alle Lärmarten, die zu einer erheblichen Belastung führen (Straßen-, Eisenbahn-, Fluglärm, Gewerbe- und Sportlärm usw.), betrachten und zusammenfassend bewerten. Der effet utile der Richtlinie verlangt, von der vollzugspraktischen sektoralen Betrachtungsweise abzuweichen. Große Lücken in der Wirkungsforschung zur Gesamtlärmbewertung erfordern jedoch ein vorsichtiges Vorgehen. Über taugliche Maßstäbe können wir später diskutieren.

(5) Nach Art. 1 Abs. 1c der Richtlinie ist es Abwägungsdirektive, möglichen **gesundheitsschädlichen Auswirkungen** des Umgebungslärms entgegenzuwirken. Da einschlägige Grenzwerte fehlen, ist es die zentrale Frage für Planung und Rechtsschutz, wann Lärmbelastung gesundheitsschädlich ist. Die Europäische Umweltagentur geht von Gesundheitsbeeinträchtigungen bei einem Gesamtlärmindex  $L_{DEN}$  von 60 dB(A) aus. Die 16. und 18. BImSchV nennen Schwellen von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts, um Grenzen der Zulässigkeit festzulegen. In der Rechtsprechung wird aus Eigentumsschutz-Perspektive nach der Schutzwürdigkeit des Gebietes differenziert und eine Dezibel-Schwelle von 70 tags und 60 nachts für Wohngebiete bzw. 72 tags und 62 nachts für Mischgebiete als Grenze des verfassungsrechtlich Hinnehmbaren angesehen. Dass Gesundheitsschutz noch oberhalb einer 70-60-Dezibel-Schwelle gewährleistet sein kann, steht aber möglicherweise in Widerspruch zu der vom BVerwG inzwischen medizinisch als gesichert angesehenen Erkenntnis, dass für



Herz-Kreislauf-Erkrankungen der Lärmpegel von 70 dB(A) eine signifikante Schwelle bildet, und zum Gebot der summarischen Betrachtung von Belastungen an der Schwelle der Gesundheitsgefahr. Deshalb sind zumindest Lärmpegel ab 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts als gesundheitsschädlich i.S. der RL anzusehen, bei Schienenlärm muss der Schienenbonus unberücksichtigt bleiben.

*Exkurs: Schutzziel der deutschen Lärmschutzbestimmungen ist nach st. Rspr. des BVerwG für die Tagzeit (6 bis 22 Uhr) die Vermeidung unzumutbarer Kommunikationsbeeinträchtigungen im Gebäudeinneren (Ziel der Sprachverständlichkeit). Ein erhöhtes Schutzniveau gilt für die Bewohner oder Nutzer besonders lärmsensibler Einrichtungen (z.B. Krankenhäuser, Schulen). Außerdem umfasst der Schutz der Wohnnutzung die Wahrung der Erholungsfunktion des Außenwohnbereichs (Terrasse, Garten usw.). Schutzziel während der Nacht (22 bis 6 Uhr) ist die Vermeidung von Schlafstörungen, insbesondere von Aufwachreaktionen, auch bei gelegentlich geöffnetem Fenster. Inwieweit letzteres auch bei modernen Wohngebäuden der Passivhausbauweise mit ihrem geregelten Lüftungssystem aufrechtzuerhalten ist, scheint mir fraglich.*

Die Lärmaktionsplanung sollte sich aber als Vorsorgeplanung nicht auf die Bekämpfung der Gesundheitsgefahrsschwelle beschränken, sondern niedrigere Schwellenwerte für ihre Maßnahmen auswählen (z.B. 65 dB[A] tags und 55 dB[A] nachts oder entsprechende Anwendung der Grenzwerte der 16. BImSchV).

(6) Weder die Richtlinie noch § 47d BImSchG oder landesrechtliche Bestimmungen enthalten eine Aussage zur **Rechtsform** des Lärmaktionsplans. Demzufolge reicht das hier vertretene Meinungsspektrum wie bei der Luftreinhalteplanung von der Rechtsnorm über ein der Verwaltungsvorschrift ähnliches Verwaltungsinternum bis zu einem Plan sui generis. Mein Freiburger Freund und Kollege Reinhard Sparwasser hat bereits 2005 zur Luftreinhalteplanung überzeugend herausgearbeitet, dass ein Aktionsplan keine Rechtsnorm ist, weil die verfassungsrechtlich hierfür erforderlichen Voraussetzungen fehlen. Aktionspläne sind aber entgegen der vom BVerwG zum Luftreinhalteplan vertretenen Auffassung auch keine Verwaltungsvorschriften, und zwar schon deshalb nicht, weil sie andere Rechtsträger gem. Absätzen 6 der §§ 47d und 47 des BImSchG binden und damit „Außenwirkung“ haben (und m.E. auch Rechte begründen). Deshalb überzeugt es mich, den Lärmaktionsplan als Plan sui generis anzusehen. Dass auch die dogmatische Einordnung der Planung im Streit ist, weil ihr finaler Charakter zumeist generell-abstrakten Vorgaben entgegensteht und räumlich-konkrete Regelungen erfordert, zeigt sich in der langen Diskussion um den Charakter des Bebauungsplans, die heute beim Flächennutzungsplan fortgeführt wird. Zutreffend wird davon gesprochen, dass Planung ein eigenständiges Rechtsinstitut sei, das an der Schwelle zur Rechtsformqualität stehe. Auch wenn die Rechtsförmlichkeitsvoraussetzungen fehlen, ist hinsichtlich der aus § 47d Abs. 6 BImSchG folgenden Bindung anderer Rechtsträger eine unmittelbare Rechtswirkung zu ver-



zeichnen, die es m.E. rechtfertigt, wie beim Flächennutzungs- und Regionalplan von einem rechtsnormähnlichen Charakter des Lärmaktionsplans zu sprechen.

#### IV. Einzelne Maßnahmen des Lärmaktionsplans

Der Lärmaktionsplan muss konkrete Vorbeuge- und Lärmschutzmaßnahmen vorsehen, die schädliche Auswirkungen und Belästigungen durch Umgebungslärm im Sinne eines ganzheitlichen Konzeptes verhindern. Das Spektrum möglicher Maßnahmen, das Sie auf diesem Bild sehen, reicht von Vorgaben zur Beschaffung „leiser“ Straßenbahnen, über die Vorrangschaltung an Ampeln zum Rasengleiskörper der Straßenbahn und gedämpften Schienen in der Kurve, einer Verengung des Fahr-raums für PKW zugunsten der Radfahrspur und hin zu einem geschlossenen Baukörper, der aufgrund entsprechender Bebauungsplanfestsetzungen trotz 40.000 Fahrzeugen pro Tag eine angemessene Wohnruhe durch Orientierung der Wohnungen zur leisen Seite, vorgehängte Glasfassaden und verglaste Terrassenbrüstungen der Penthäuser bietet. All dies kann Inhalt des Lärmaktionsplans sein, der zudem auch ordnungsrechtliche Lärminderungsmaßnahmen sowie Vorschläge für andere Planungen enthalten kann.

Bei der Auswahl der Maßnahmen sollten Synergieeffekte verschiedener Maßnahmen untereinander sowie mit der Luftreinhalteplanung genutzt werden. Die Maßnahmen sind nach den Absätzen 6 der §§ 47d und 47 durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung - dies kann auch die Gemeinde selbst sein - „durchzusetzen“. Bei planungsrechtlichen Festlegungen besteht keine strikte, sondern nur eine eingeschränkte Bindung, weil die zuständigen Planungsträger diese nach § 47 Abs. 6 Satz 2 bei ihren Planungen lediglich zu berücksichtigen haben (so auch VGH Kassel und OVG Münster).

Der Aktionsplan kann Dritte aber nur binden, wenn er formell und materiell rechtmäßig, also insbesondere abwägungsfehlerfrei ist. Neben der in 47d Abs. 3 BImSchG vorgeschriebenen Öffentlichkeitsbeteiligung erfordert das Abwägungsgebot, die Vollzugsbehörden anderer Rechtsträger zu beteiligen, um deren Bindung verfahrensrechtlich abzufedern. Dies zu beachten ist wichtig, weil die Länder diesbezüglich keine eigenen Vorschriften erlassen haben.

§ 47 Abs. 6 ist nun aber keine selbständige Rechtsgrundlage zur Anordnung von Lärminderungsmaßnahmen, sondern verweist auf vorhandene spezialgesetzliche Eingriffsgrundlagen. Die im Plan festgesetzten Maßnahmen müssen zunächst rechtlich zulässig sein, andernfalls fehlt es an der planungsrechtlichen Erforderlichkeit. Soweit die Anordnung von Maßnahmen im Vollzug fachgesetzlichem Ermessen unterliegt, kann der Aktionsplan dieses binden. Insofern kann man von einer „Feststellungs- oder imperativen Wirkung“ des Aktionsplans sprechen, die das Entschließungsermessen der Vollzugsbehörde erfasst und ihr Ausübungsermessen auf die Frage beschränkt, ob – z.B. aufgrund der Betroffenenanhörung – ein atypischer Fall



vorliegt, der von der Bindungswirkung des Plans dispensiert. Der Lärmaktionsplan hat die Aufgabe, lärmindernde Maßnahmen anlass- und raumbezogen zu koordinieren. Insofern entspricht es Wortlaut, Systematik und Zielsetzung der Bestimmungen, die Absätze 6 der §§ 47 und 47d als Rechtsfolgen-, und nicht als Rechtsgrundverweisung anzusehen. Kompetenzielle Bedenken, den Gemeinden die Befugnis zu übertragen, für andere Rechtsträger verbindliche Festlegungen zu treffen, bestehen nicht. Entsprechendes kennen wir z.B. vom Flächennutzungsplan oder Raumordnungsplänen. In der Abwägung hat die Gemeinde die ihr verliehene Kompetenz gegenüber anderen öffentlich-rechtlichen Körperschaften „schonend“ und (soweit man dies verfassungsrechtlich zwischen öffentlichen Rechtsträgern überhaupt für erforderlich hielte) verhältnismäßig auszuüben. Die Rechte anderer Körperschaften sind durch den aus dem drittschützenden Abwägungsgebot folgenden Rechtsschutz angemessen gesichert.

Insbesondere nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO darf die Benutzung bestimmter Straßen und Straßenstrecken zum Schutze der Wohnbevölkerung vor Lärm beschränkt oder verboten werden. Wenn der Aktionsplan den Gefahrenbegriff gem. § 45 Abs. 9 StVO durch ein nächtliches Tempolimit von 30 km/h auf einer viel befahrenen Straße konkretisiert (zustimmend insoweit OVG Bremen, Beschl. vom 21.6.2010, 1 B 67/10), muss die Straßenverkehrsbehörde die Geschwindigkeitsbegrenzung anordnen. Gesetzliche Bestimmungen, die straßenverkehrsrechtliche Regelungen an das Erreichen bestimmter Lärmpegel koppeln, bestehen nicht. Die Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm aus dem Jahr 2007 machen Anordnungen nicht nur von einer Lärminderung von zumindest 3 dB(A) bei gleichzeitigem Überschreiten der 70/60 Dezibel-Schwelle abhängig, sondern nehmen auch Hauptverkehrsstraßen von Regelungen grundsätzlich aus. Sie lenken aber nur das Ermessen der Straßenverkehrsbehörden und können als Verwaltungsvorschrift die Gemeinde wegen Art. 28 Abs. 2 GG nicht in ihrem Planungsermessen beschränken. Sie sind damit keine Planungsschranke, sondern „nur“ abwägungserheblicher Belang.

Die Lärminderungspotenziale von Geschwindigkeitsreduzierungen sind groß. Die Reduzierung von 50 auf 30 km/h ergibt einen um 3 dB(A) geringeren Mittelungspegel und bis zu 5 dB(A) geringere Maximalpegel. Die damit zumeist einhergehende Verstetigung des Verkehrsflusses erschließt sich ein zusätzliches Potenzial von 1,5 dB(A) niedrigeren Mittelungspegeln und von 4 dB(A) geringeren Maximalpegeln. Beachtenswert ist, dass nach neueren Untersuchungen auch Senkungen von weniger als 3 dB(A) subjektiv spürbare Entlastungen bringen.

Die Festsetzungsspielräume scheinen erheblich zu sein, weil die Rechtsprechung in den vergangenen Jahren den Anwohnerschutz rund um § 45 StVO deutlich aufgewertet hat: Es ist anerkannt, dass bereits die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV (und nicht die weit höheren Lärmsanierungswerte) als Orientierungshilfe sind, wann Verkehrslärm die Zumutbarkeitsgrenze überschreitet, und deshalb straßenverkehrs-



rechtliche Maßnahmen zu erwägen sind. Bei hohen Lärmpegeln können im konkreten Einzelfall verkehrsbeschränkende Maßnahme auch zulässig sein kann, wenn keine Minderung von 3 dB(A) erreicht wird. Selbst die Funktion als Bundes- oder Hauptverkehrsstraße steht nach verschiedenen Entscheidungen einer Anordnung nicht von vornherein entgegen. Soweit Beurteilungspegel die Gefahrenschwelle überschreiten, besteht darüber hinaus in Wohngebieten eine Ermessensreduzierung ggf. auch auf Null.

Das über allem schwebende Abwägungsgebot verlangt eine sorgfältige Sachverhaltsermittlung und Gewichtung der maßnahmenbedingten Vor- und Nachteile, die dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz entspricht. U.a. sind neben der Verkehrsfunktion der jeweiligen Straße mögliche Verdrängungseffekte (vor dem Hintergrund gerechter Lastenverteilung und des Schutzes ruhiger Gebiete), aber auch das Verursacherprinzip und die Anzahl der entlasteten Anwohner zu berücksichtigen.

Für den Vollzug durch die Straßenverkehrsbehörde ist die Erkenntnis wichtig, dass die für den Gesundheitsschutz besonders bedeutsamen nächtlichen Lärmpegel in der Berechnung nach VBUS und RLS 90 für Straßenverkehr im Regelfall bis auf die Stelle hinter dem Komma identisch sind. Der VBUS fehlt vor allem der Ampelzuschlag, so dass den Werten der Lärmkartierung ggf. bis zu 3 dB(A) hinzuzurechnen sind. Modellhafte Vergleichsberechnungen zeigen, dass die Ergebnisse der Lärmkartierung im Nachtzeitraum ausreichend belastbar und deshalb für Vollzugsanordnungen grundsätzlich keine weiteren Ermittlungen (oder eine Umrechnung in RLS 90) gem. §§ 24, 26 VwVfG erforderlich sind.

Bei **kostenträchtigen Bau- und Unterhaltungsmaßnahmen** ist zu differenzieren: Unproblematisch ist, wenn die Gemeinde im LAP die Installation eines lärmmindernden Fahrbelages auf einer Straße in ihrer eigenen Baulast vorsieht. Dann wird und muss sie (Selbstbindung!) auch die erforderlichen Mittel hierfür bereitstellen. Soweit die Straßenbaulast aber einem anderen Rechtsträger obliegt (Bund, Land oder Kreis), erfordert das Abwägungsgebot, auf die fiskalischen Interessen und den parlamentarischen Haushaltsvorbehalt Rücksicht zu nehmen. Soweit eine Abstimmung mit dem Straßenbaulastträger scheitert, dürfte in den Ländern, die hierfür keine Einvernehmensregelung vorsehen, folgendes gelten: straßenbauliche Maßnahmen sind weder nach Wortlaut noch nach Willen des Gesetzgebers planungsrechtliche Maßnahmen i.S.d. § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG, auch wenn die Frage, wann ein Straßenbelag saniert werden soll, eine (haushalts-) planerische Komponente hat. Etwas anderes gilt nur für Lärmschutzwände, die im Lärmschutzkonzept eines planfestgestellten Verkehrsweges enthalten und damit planfeststellungspflichtig sind. Aber auch Satz 1 führt mit der Variante der „sonstigen Entscheidung“ nicht weiter: Seine Bindungswirkung erstreckt sich nämlich nur auf Träger öffentlicher Verwaltung, also nicht auf den Haushaltsgesetzgeber. Deshalb kann der Aktionsplan Dritte allenfalls im Rahmen verfügbarer Haushaltsmittel zu baulichen Maßnahmen verpflichten. Das Abwägungsgebot setzt hier noch eine weitere Grenze: wenn Haushaltsmittel knapp



sind, darf die Gemeinde nicht verlangen, im Rahmen vorhandener Haushaltsmittel bauliche Lärminderungsmaßnahmen durchzuführen, die zulasten der Verkehrssicherheit anderer Straßen gingen, denn dies verstieße gegen den Vorrang gesetzlicher Pflichtaufgaben.

In der **Bauleitplanung** ist der Lärmaktionsplan Abwägungsdirektive gem. § 1 Abs. 6 Nr. 7g BauGB. Die Gemeinde sollte die Aktionsplanung nutzen, um die in der Bauleitplanung anzuwendende Lärmbewertungsmethodik festzulegen, weil aus Gleichbehandlungsgesichtspunkten ja gemeindeweit einheitliche Abwägungsmaßstäbe gelten müssen. Für die Wohnbebauung im Lärmkorridor von Verkehrswegen sollten Umweltqualitätsziele, bei welchen Lärmpegeln eine Wohnnutzung zugelassen bzw. ausgeschlossen wird, formuliert werden. Zudem, welche Rahmenbedingungen bei hohen Außenlärmpegeln einzuhalten sind (Schalldämmmaße, Grundrisslösungen, Teilverglasung von Balkonen oder Terrassen usw.) . Bei der Festsetzung von Maßnahmen bleibt die Gemeinde in der Bauleitplanung allerdings auf das von §§ 9, 11 und 12 BauGB vorgesehene Instrumentarium beschränkt.

Für **immissionsschutzrechtliche Anordnungen** außerhalb des Verkehrslärmsektors besteht eine günstigere Ausgangssituation: denn die dynamische Betreiberpflicht zur Einhaltung der bestehenden Grenzwerte sichert theoretisch bereits ein Niveau der Lärmbelastung unterhalb der Gesundheitsgefahrenschwelle. Der Aktionsplan dient damit vor allem der Sanierung von kritischen Gesamtlärmbelastungen. Für das immissionsschutzrechtliche Verfahren kann er die Grundpflichten des § 5 BImSchG, namentlich die Vorsorgepflicht, konkretisieren. Für den praktischen Vollzug wären bundeseinheitliche Vorsorge-Grenzwerte dringend erforderlich. Auch nachträgliche Anordnungen nach §§ 17 und 24 BImSchG sind denkbar, Einzelheiten können wir später ggf. in der Diskussion vertiefen.

Trifft der Lärmaktionsplan **planungsrechtliche Festlegungen** (wie den Bau einer Umgehungsstraße oder von Lärmschutzwänden), haben die zuständigen Planungsträger diese gemäß (§ 47d Abs. 6 BImSchG i.V.m.) § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG bei ihren Planungen lediglich abwägend zu „berücksichtigen“. Wie bei der Luftreinhalteplanung erfasst die Vorschrift alle Entscheidungen mit Planungscharakter, die dem Abwägungsgebot unterliegen, also neben Bebauungsplänen auch Planfeststellungen für Straßen oder Straßenbahnen, die Festlegung von Flugrouten (nach § 29b Abs. 2) und Betriebsregelungen für Flugplätze (gem. § 6 Abs. 4 Satz 2 LuftVG). Da der Lärmaktionsplan mangels Normcharakter gerade nicht die Wirkung gesetzlich zwingender Bestimmungen hat, und der europarechtlich gewollte Gesundheitsschutz unterhalb der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle durch den deutschen Gesetzgeber nicht konkretisiert ist, liegt in der Definition eines Lärmschutzniveaus im Aktionsplan aber nur eine Abwägungsdirektive, die überwunden werden kann, wenn sich herausstellt, dass hierdurch unverhältnismäßige Aufwendungen entstehen. Diese relativ leichte Überwindbarkeit des LAP zeigt, dass der Gesetzgeber dringend aufgerufen ist, das Grenzwertkonzept der Richtlinie in nationales Recht umzusetzen,



um diesem zur vollen Wirksamkeit zu verhelfen.

### **V. Probleme (3): Synergien von Luftqualitäts- und Lärmaktionsplanung?**

Europarecht fordert eine koordinierte Luftqualitäts- und Lärminderungsplanung, so Art. 23 II LQR. Das bietet sich vor allem für die Ballungsräume an. Im Planungsverfahren können durch gemeinsame Belastungsanalyse, Untersuchung der synergetischen Wirkung von Maßnahmen, Öffentlichkeitsbeteiligung und Maßnahmenfindung viele Verfahrensschritte koordiniert und die Maßnahmen in ihren Wirkungen optimiert werden. Hinsichtlich der Luftschadstoffquelle Verkehr bestehen identische Datengrundlagen (DTV, Lkw-Anteil, Geschwindigkeit, Fahrbahnbelag, Gebäudebestand, Topographie usw.), beide Planungen haben identische Schutzziele (Umwelt und Gesundheit) und dienen dem Verursacherprinzip.

Für Ballungsräume sollten die Landesgesetzgeber m.E. die Zuständigkeit harmonisieren, indem eine kommunal rückgekoppelte Verkehrsplanung aus Luftqualitäts- und Lärmaktionsplanung auf der Ebene der Mittelbehörden – Regierungspräsidien – entwickelt wird. Die Gemeinden sind mit der für die großräumige Planung erforderlichen Koordination strukturell überfordert bzw. stoßen an politische Vorbehalte des Stadt-Umland-Bereichs (= Angst der kleinen Nachbargemeinde im Ballungsraum, dass Verkehr in ihr Gebiet verdrängt wird).

Maßnahmen mit positiver Wirkung auf beide Planungsbereiche sind Strategien der Verkehrsvermeidung (ÖPNV-Verbund, Car- und Bike-sharing), Mobilitätsmanagement, Lkw- Fahrverbote, Tempo 30, Verstetigung des Verkehrsflusses (Grüne Welle-Schaltungen, Verzicht auf ampelgeregelter Kreuzungen), Einbahnstraßen, Sanierung von Fahrbahnbelägen, Modernisierung der öffentlichen Fuhrparke genannt.

### **VI. Rechtsschutzfragen**

Meines Erachtens gilt in aller Kürze folgendes: Der Lärmaktionsplan unterliegt als Plan mit normähnlichen Wirkungen nach Maßgabe des Landesrechts der Normenkontrolle, § 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO i.V.m. § 7 VwGGNds. Das ist aber sehr streitig und verwaltungsgerichtlich noch nicht entschieden. Rechtsstreitigkeiten werden sich ohnehin nur um beim Maßnahmenvollzug (Anfechtung einer Tempo-30-Anordnung oder eines Bußgeldbescheids) oder im Verhältnis zwischen Gemeinde und staatlichen Aufsichts- oder Vollzugsbehörden abspielen.

Soweit die Gemeinden für die Lärmaktionsplanung zuständig sind, erfüllen sie in allen Bundesländern – außer Thüringen und Mecklenburg-Vorpommern – derzeit eine weisungsfreie Selbstverwaltungsaufgabe. Dies gilt auch für Niedersachsen. Der Lärmaktionsplan unterliegt hier nur der Rechts-, nicht der Fachaufsicht.

Exkurs: Das niedersächsische Kommunalverfassungsrecht folgt dem Modell des sogen. Aufgabendualismus, in dem staatliche Verwaltungsaufgaben größeren Gemeinden als staatliche, nicht als kommunale Aufgaben übertragen werden, und die dann nur ausnahmsweise vom kommunalen Selbstverwaltungsrecht erfasst werden (Schutz der Eigenverantwortlichkeit, Personalhoheit, im Einzelnen sehr str.). Die Zuweisung einer Aufgabe als staatliche Aufgabe muss jedoch im aufgabenübertragenden Gesetz als solche bezeichnet werden, sonst spricht das Örtlichkeitsprinzip des Art. 28 Abs. 2 GG ggf. dafür, dass die Aufgabenübertragung eine kommunale Aufgabe begründet, wie bspw. bei der Bauleitplanung.

Die Gemeinde als Planungsträgerin hat m.E. ein subjektives Recht auf Umsetzung der im Lärmaktionsplan festgesetzten Maßnahmen durch die Vollzugsbehörden als Ausfluss ihrer Planungshoheit, das ist aber streitig und noch nicht verwaltungsgerichtlich entschieden. Soweit die Gemeinde selbst Straßenverkehrsbehörde ist, kann sie gegen eine fachaufsichtliche Weisung, eine von ihr geplante Maßnahme nicht umzusetzen, Anfechtungsklage erheben.

Bürger haben in konsequenter Weiterentwicklung des Janecek-Urteils des EuGH einen – wenig fruchtbaren – verfahrensrechtlichen Anspruch auf Öffentlichkeitsbeteiligung, auf Aufstellung eines Lärmaktionsplans sowie einen Anspruch auf Durchsetzung der im Lärmaktionsplan vorgesehenen gesundheitsschützenden Maßnahmen (a.A. allerdings ohne nähere Begründung OVG Bremen, Beschluss vom 21.06.2010, 1 B 68/10, zu Aspekten der Ermessensausübung i.R.d. § 45 Abs. 1, 9 StVO). Ein durchsetzbarer Anspruch auf Aufnahme konkreter Maßnahmen in den Lärmaktionsplan besteht aufgrund des weiten Planungsermessens wohl nur in ganz atypischen Fällen.



OSNABRÜCK®  
DIE | FRIEDENSTADT

Lärminderungsplanung in Osnabrück

## Umgebungslärm und Luftqualität

Praxis I - aus der Werkstatt:

**Lärminderungs-  
planung in Osnabrück**

Heike Stumberg  
Stadt Osnabrück  
Fachbereich Städtebau  
Fachdienst Verkehrsplanung  
stumberg@osnabrueck.de




Tagung Umgebungslärm und Luftqualität 15.06.2012 Fachbereich Städtebau

OSNABRÜCK®  
DIE | FRIEDENSTADT

Lärminderungsplanung in Osnabrück

## Lärminderungsplanung in Osnabrück

1. Einleitung
2. Rechtliche Grundlagen
3. Sachstand Stadt Osnabrück
4. Ausblick
5. Fazit

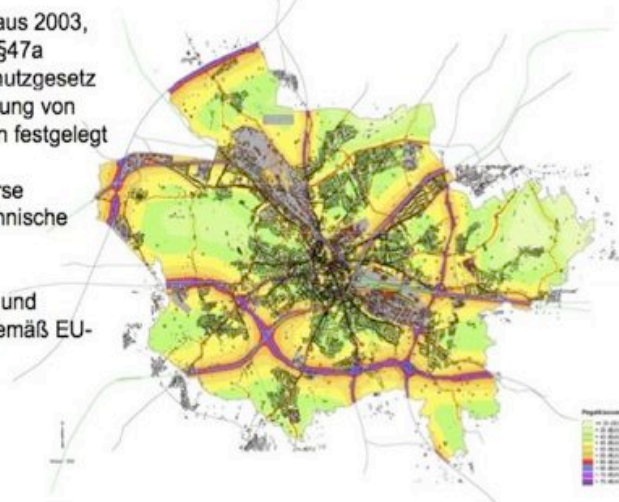


Tagung Umgebungslärm und Luftqualität 15.06.2012 Fachbereich Städtebau

## 1. Einleitung - Wo steht Osnabrück?

### Schallimmissionsplan Osnabrück Nacht

- Schallimmissionsplan aus 2003, schon seit 1990 ist im §47a Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) die Aufstellung von Lärminderungsplänen festgelegt
- für Einzelprojekte diverse kleinräumige schalltechnische Untersuchungen
- aktuell Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung gemäß EU-Richtlinie





OSNABRÜCK®  
DIE | FRIEDENSTADT

## Lärminderungsplanung in Osnabrück

# 2. Rechtliche Grundlagen

---

Tagung Umgebungslärm und Luftqualität
15.06.2012
Fachbereich Städtebau

OSNABRÜCK®  
DIE | FRIEDENSTADT

## Lärminderungsplanung in Osnabrück

**Umgebungslärmrichtlinie (ULR)**

Richtlinie 2002/49/EG des europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm

↓

**Umgebungslärmgesetz (§41 a-f BImSchG)**

Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24. Juni 2005

↓

**Lärmkartierungsverordnung (34. BImSchV)**

Vierunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Lärmkartierung)

VBUS

VBUSch

VBUF

VBUJ

VBEB

---

Tagung Umgebungslärm und Luftqualität
15.06.2012
Fachbereich Städtebau

## Anwendungsbereich und Zeitplan

Gebiet	Lärmkarten bis	Aktionspläne bis
Ballungsräume > 250.000 Einwohner	30.06.2007	<b>18.07.2008</b>
> 100.000 Einwohner	30.06.2012	18.07.2013
Umgebung von Hauptverkehrsstraßen > 6 Mio Kfz pro Jahr	30.06.2007	<b>18.07.2008</b>
> 3 Mio Kfz pro Jahr	30.06.2012	18.07.2013
Umgebung von Haupteisenbahnstrecken > 60.000 Züge pro Jahr	30.06.2007	<b>18.07.2008</b>
> 30.000 Züge pro Jahr	30.06.2012	18.07.2013
Umgebung von Großflughäfen > 50.000 Bewegungen pro Jahr	30.06.2007	<b>18.07.2008</b>

## 3. Sachstand Stadt Osnabrück

## Arbeitsablauf im Rahmen der Lärmkartierung

1. Erhebung der Eingangsdaten (Straßen, Gebäude, etc.)
2. Modellaufbereitung
3. Lärmberechnung
4. Betroffenheitsanalyse
5. Daten- und Kartenbereitstellung zur Erfüllung der Berichtspflichten

## Ausarbeitung strategischer Lärmkarten

... für den Ballungsraum Osnabrück (Stadtgrenze = Ballungsraumgrenze)

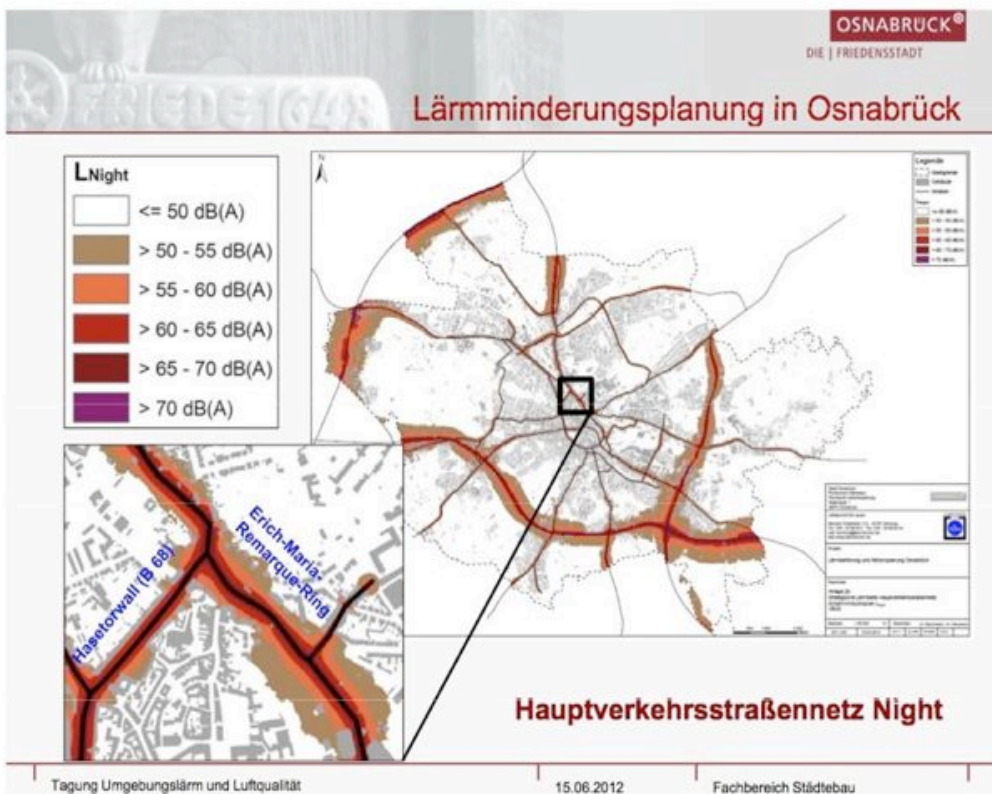
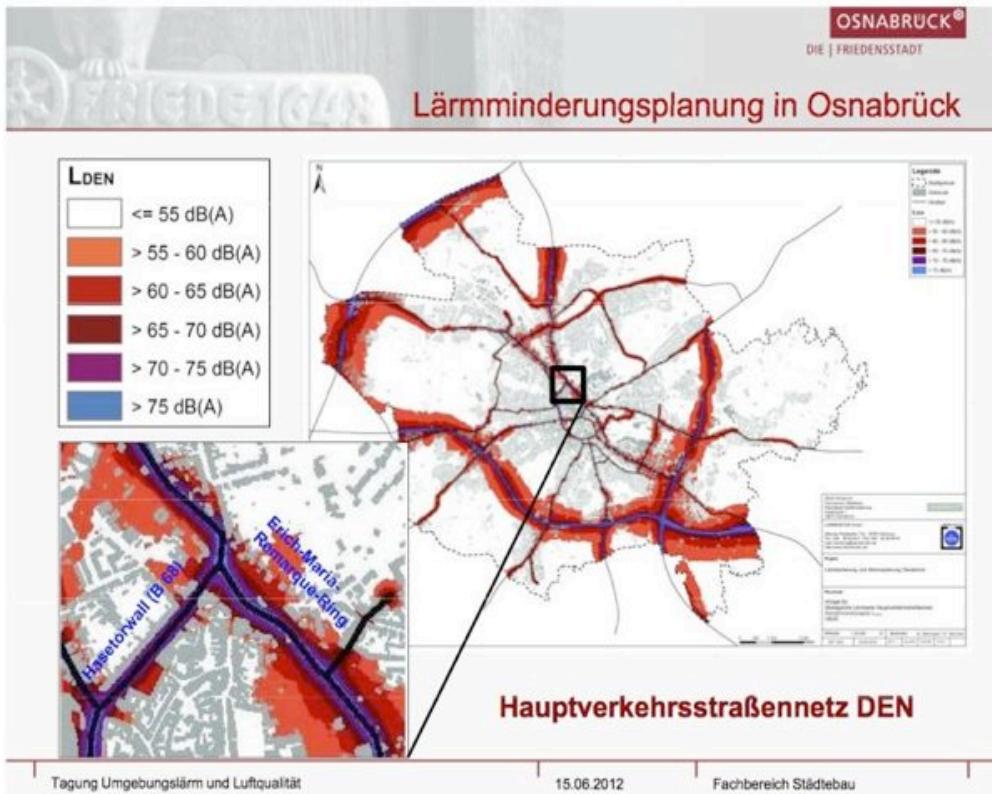
- für Hauptverkehrsstraßen mit DTV >8.219 Kfz/Tag (>3 Mio. Kfz/a)
- für ein erweitertes Straßennetz
- Gewerbelärm (IVU-Anlagen)
- für Schiene (DB): **kartiert das Eisenbahnbundesamt (EBA)!**

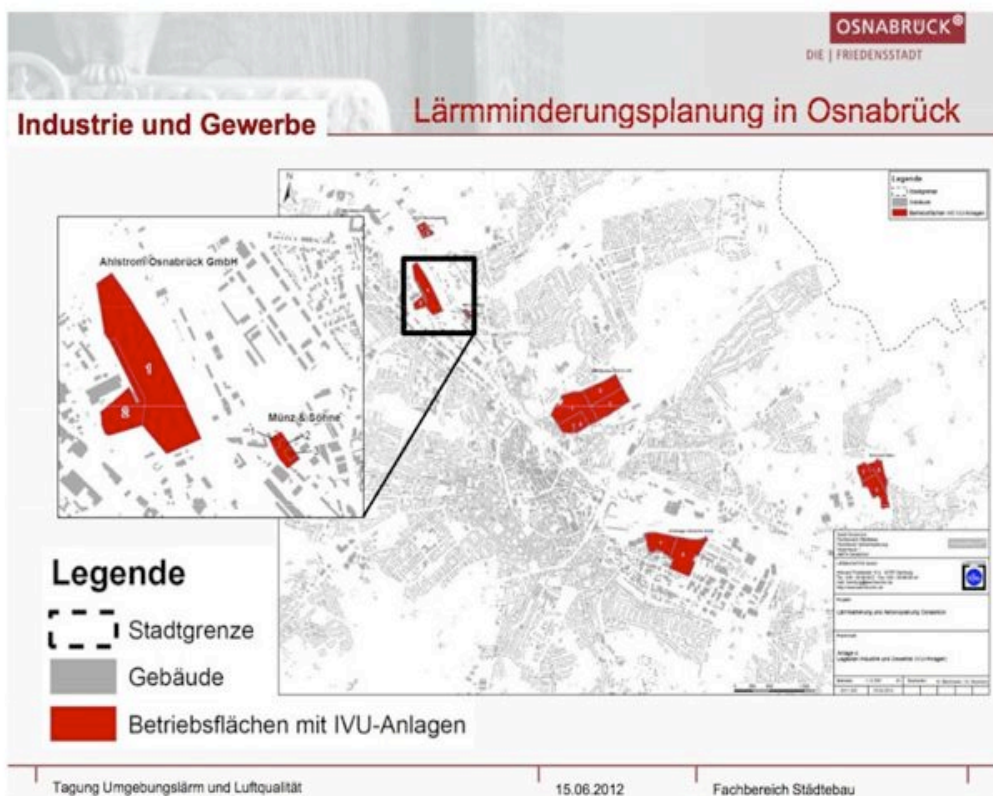
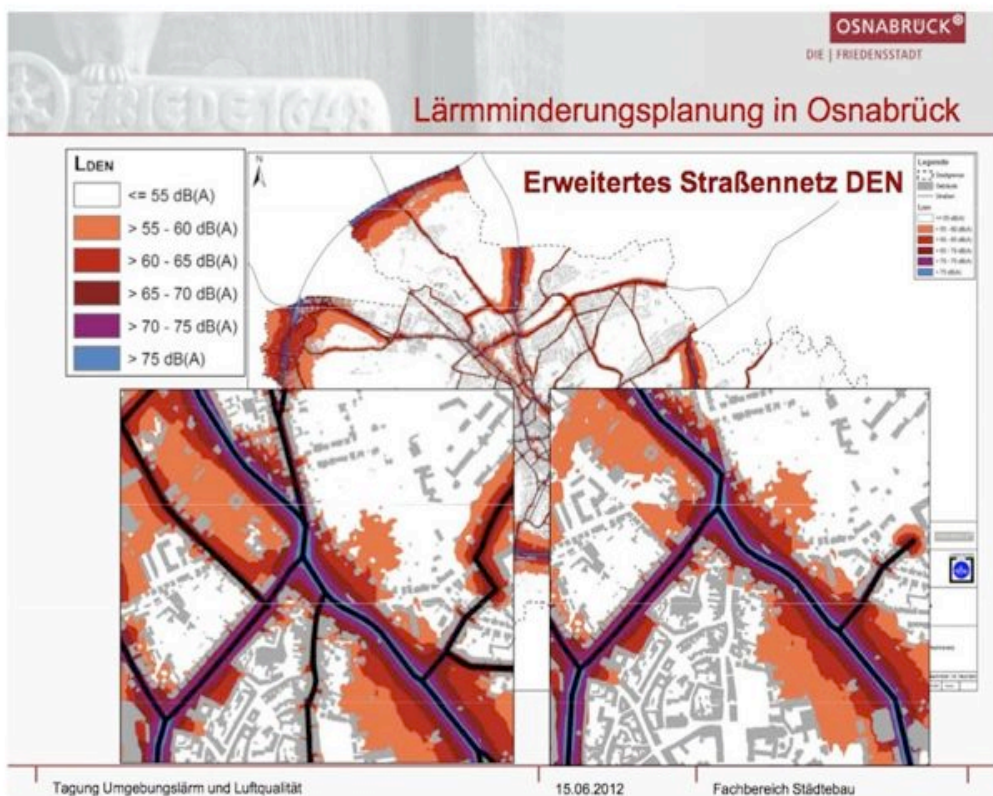
### Karten der Rechenergebnisse

- Isophonenkarte  $L_{DEN}$  (Hauptverkehrsstraßen)
- Isophonenkarte  $L_{Night}$  (Hauptverkehrsstraßen)
- Isophonenkarte  $L_{DEN}$  (erweitertes Straßennetz)
- Isophonenkarte  $L_{Night}$  (erweitertes Straßennetz)
- Isophonenkarte  $L_{DEN}$  (Industrie/Gewerbe [IVU-Anlagen])
- Isophonenkarte  $L_{Night}$  (Industrie/Gewerbe [IVU-Anlagen])

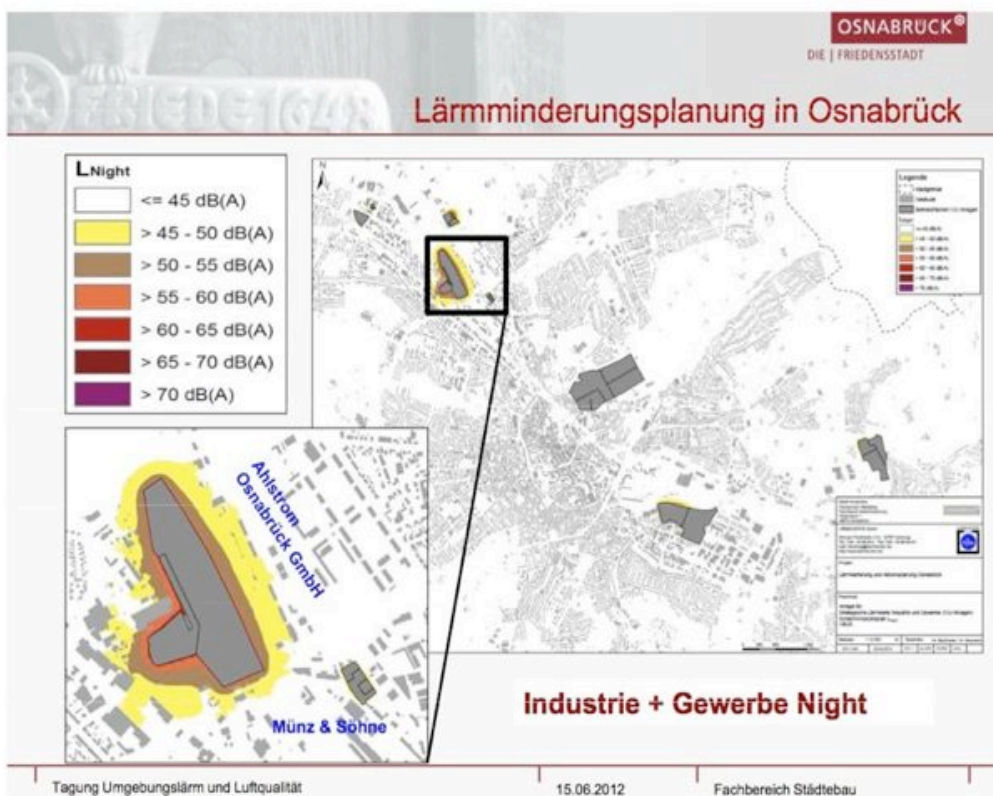
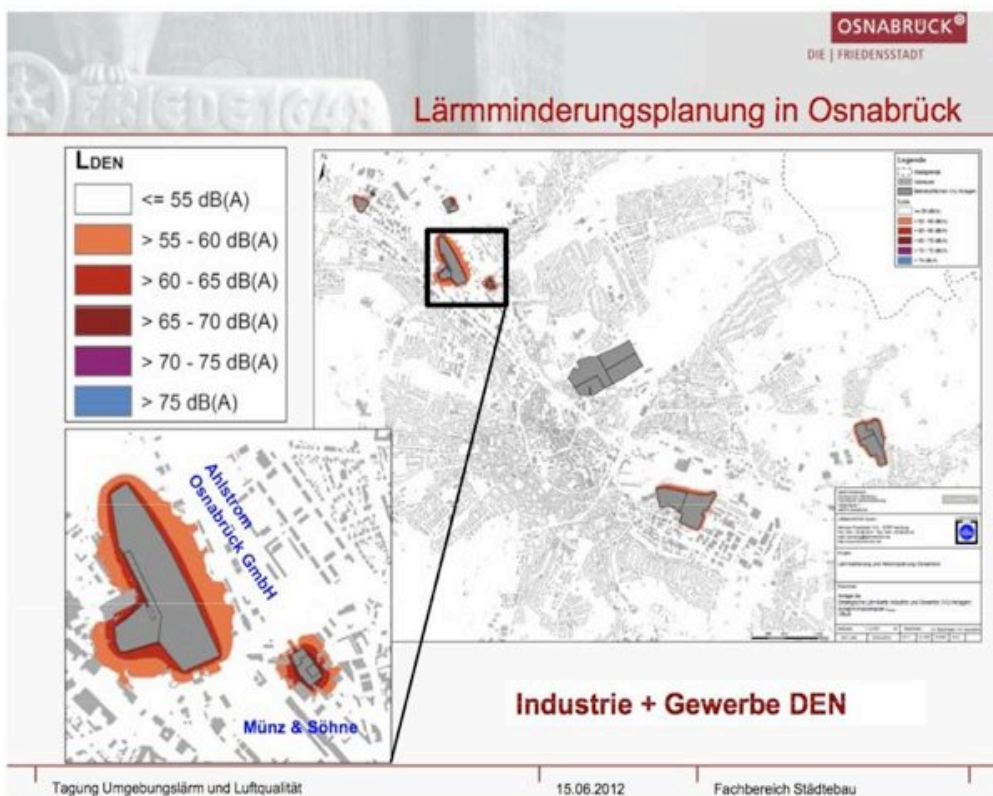












## Lärmminderungsplanung in Osnabrück

### Belastete Personen und Institutionen durch das Hauptverkehrsstraßennetz

Tabelle 2: Geschätzte Zahl der von Lärm an den Hauptverkehrsstraßen in Osnabrück belasteten Menschen, Flächen, Wohnungen, Schulen und Krankenhäuser

Geschätzte Zahl der von Lärm an den Hauptverkehrsstraßen in Osnabrück belasteten Menschen				
$L_{DEN}$ [dB(A)]	Belastete Menschen	$L_{Night}$ [dB(A)]	Belastete Menschen	
über 55 bis 60	8.040	über 50 bis 55	6.100	
über 60 bis 65	4.720	über 55 bis 60	5.350	
über 65 bis 70	5.100	über 60 bis 65	3.490	
über 70 bis 75	2.950	über 65 bis 70	280	
über 75	160	über 70	0	
Summe	20.970	Summe	15.220	

Geschätzte Zahl der von Lärm an den Hauptverkehrsstraßen in Osnabrück belasteten Flächen und Wohnungen				
$L_{DEN}$ [dB(A)]	Fläche [km <sup>2</sup> ]	Wohnungen	Schulen*	Krankenhäuser*
> 55 dB(A) $L_{DEN}$	36,2	10.810	15	7
> 65 dB(A) $L_{DEN}$	9,6	4.230	2	0
> 75 dB(A) $L_{DEN}$	1,9	80	0	0

\* Anzahl der belasteten Einzelgebäude

## Lärmminderungsplanung in Osnabrück

### Belastete Menschen, Flächen, Wohnungen und Institutionen (IVU-Anlagen)

Tabelle 4: Geschätzte Zahl der von Industrie- und Gewerbelärm (IVU-Anlagen) in Osnabrück belasteten Menschen, Flächen, Wohnungen, Schulen und Krankenhäuser

Geschätzte Zahl der von Industrie- und Gewerbelärm in Osnabrück belasteten Menschen				
$L_{DEN}$ [dB(A)]	Belastete Menschen	$L_{Night}$ [dB(A)]	Belastete Menschen	
		über 45 bis 50	30	
über 55 bis 60	30	über 50 bis 55	10	
über 60 bis 65	10	über 55 bis 60	0	
über 65 bis 70	0	über 60 bis 65	0	
über 70 bis 75	0	über 65 bis 70	0	
über 75	0	über 70	0	
Summe	40	Summe	40	

Geschätzte Zahl der von Industrie- und Gewerbelärm in Osnabrück belasteten Flächen und Wohnungen, Schulen und Krankenhäuser				
$L_{DEN}$ [dB(A)]	Fläche [km <sup>2</sup> ]	Wohnungen	Schulen*	Krankenhäuser*
> 55 dB(A) $L_{DEN}$	1,1	20	0	0
> 65 dB(A) $L_{DEN}$	0,6	0	0	0
> 75 dB(A) $L_{DEN}$	0,0	0	0	0

\* Anzahl der belasteten Einzelgebäude



OSNABRÜCK®  
DIE | FRIEDENSSTADT

## Lärminderungsplanung in Osnabrück

# 4. Ausblick – Wie geht es weiter?

Tagung Umgebungslärm und Luftqualität
15.06.2012
Fachbereich Städtebau

OSNABRÜCK®  
DIE | FRIEDENSSTADT

## Lärminderungsplanung in Osnabrück

```

graph TD
    A[Kartierung  
Umgebungslärm] --> B[Information der Öffentlichkeit]
    A --> C[Lärmaktionsplanung]
    C --> D["• Öffentlichkeitsbeteiligung  
• Bewertung der Lärmkarten (Hot Spots)  
• Auswertung der Lärmstatistik  
• Festlegung Ruhiger Gebiete  
• Maßnahmen  
• Abschlussbericht  
• 18. Juli 2013 Meldung EU"]
  
```

Tagung Umgebungslärm und Luftqualität
15.06.2012
Fachbereich Städtebau

## Lärminderungsplanung in Osnabrück

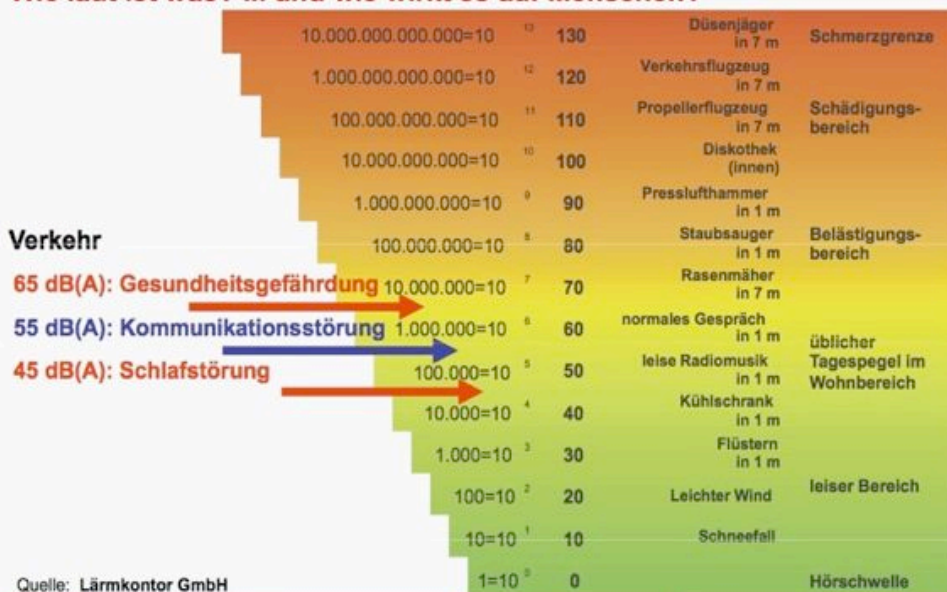
## Auslösekriterien für Lärmaktionsplanung

Empfehlung des Niedersächsischen Ministeriums  
für Klimaschutz und Umwelt:

1. Stufe: kurzfristig zur Vermeidung von Gesundheitsgefährdung  
Pegelkriterium:  $L_{DEN} > 70\text{dB(A)}$  und  $L_{Night} > 60\text{dB(A)}$   
Einwohnerkriterium:  $\geq 100$  belasteter Menschen
2. Stufe: mittelfristig zur Minderung der erheblichen Belästigung  
Pegelkriterium:  $L_{DEN} > 60\text{dB(A)}$  und  $L_{Night} > 50\text{dB(A)}$
3. Stufe: langfristig Vermeidung von erheblichen Belästigungen  
Pegelkriterium:  $L_{DEN} > 55\text{dB(A)}$  und  $L_{Night} > 45\text{dB(A)}$

## Lärminderungsplanung in Osnabrück

## Wie laut ist was? ... und wie wirkt es auf Menschen?





## 5. Fazit



1. Grundsätzlich steckt in der Umgebungslärmrichtlinie eine positive Entwicklung, aber fehlende Grenzwerte
2. Durch aktive Einbindung der Öffentlichkeit kann Akzeptanz erreicht werden
3. Der Gewinn / Nutzen für die Bevölkerung muss sich noch zeigen, insbesondere vor der derzeitigen kommunalen Haushaltslage
4. Die „Tücken stecken im Detail“, z.B. unterschiedliche Berechnungsverfahren
5. Zur Vereinheitlichung der Verfahren ist dringend eine einheitliche EU-weite Lösung notwendig



## Lärminderungsplanung in Nordrhein-Westfalen

Dr. Elke Stöcker-Meier



### Wer ist zuständig für die Kartierung?

- Kommunen
- Eisenbahnbundesamt für die Bundesschienenstrecken

### Wer macht was?

#### Ballungsraumstädte:

Kartierung des Umgebungslärms in Ballungsräumen

#### LANUV:

- Aufbau einer Lärmdatenbank mit landeseigenen Geo- und Verkehrsdaten
- Ermittlung der Emissionsdaten Gewerbe/Industrie
- Kartierung außerhalb der Ballungsräume
- Berichterstattung an die EU





## Kartierungsumfang der 1. Stufe



### Untersuchungsgebiete:

~ 270 betroff. Gemeinden

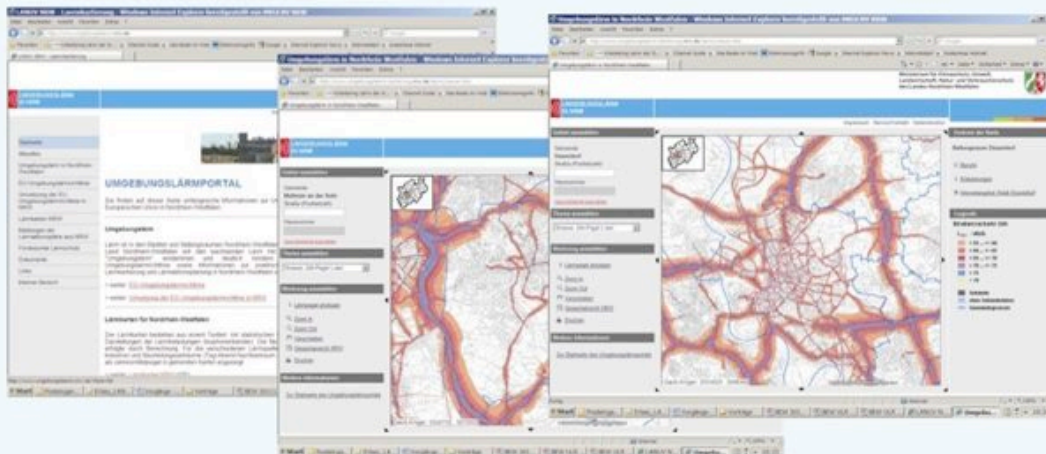
• 12 Ballungsräume

• > 3.800 km  
Hauptverkehrsstraßen  
- BAB, Bundesstraßen,  
- Landesstraßen

• 2 Großflughäfen  
- Düsseldorf  
- Köln/Bonn



## Lärmkarten der 1. Stufe



[www.umgebungs-laerm.nrw.de](http://www.umgebungs-laerm.nrw.de)



## Lärmbetroffene Straßenverkehr der 1. Stufe

L <sub>DEN</sub> in dB (A)	>55 bis 60	>60 bis 65	>65 bis 70	>70 bis 75	>75	> 65 UBA-Zielwert
innerhalb BR	659.300	447.900	334.200	173.000	45.300	552.500
außerhalb BR	329.700	127.900	63.200	36.200	8.300	107.700
<b>Gesamt</b>	<b>989.000</b>	<b>575.800</b>	<b>397.400</b>	<b>209.200</b>	<b>53.600</b>	<b>660.200</b>
L <sub>Night</sub> in dB (A)	>50 bis 55	>55 bis 60	>60 bis 65	>65 bis 70	>70	> 55 UBA-Zielwert
innerhalb BR	482.500	337.500	159.900	39.900	3.200	540.500
außerhalb BR	206.500	85.900	43.100	9.400	100	138.500
<b>Gesamt</b>	<b>689.000</b>	<b>423.400</b>	<b>203.000</b>	<b>49.300</b>	<b>3.300</b>	<b>679.000</b>



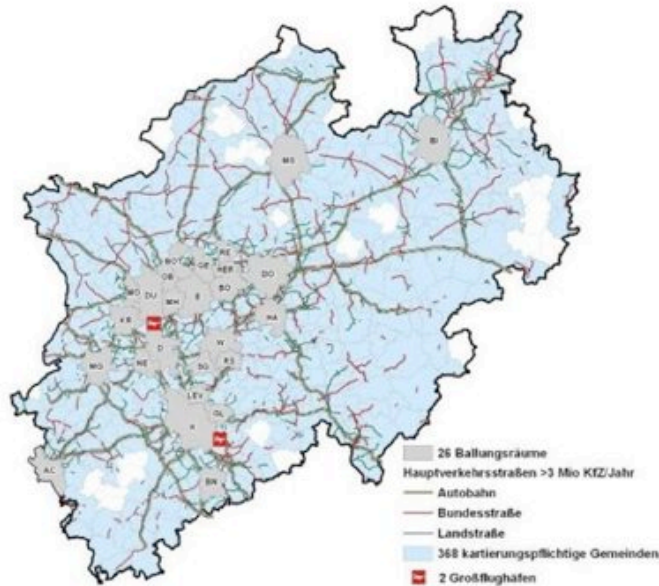
## Erfahrungen der 1. Stufe

- Hoher Aufwand bei der Datenerhebung (90%)
- Unterschiedliche und z.T. unzureichende Qualität und Format der Daten
- Fehlende Daten
- Zeitplan der Bundesverkehrswegezählung und der ULR nicht abgestimmt
- Zeitaufwändige Verhandlungen mit datenführenden Stellen
- Schnittstellenprobleme an den Kartierungsgrenzen
- Kritik der Kommunen an den Landesdaten
- Keine flächendeckende Kartierung außerhalb der Ballungsräume
- Lärmkartierung EBA spät, Weitere Verwendung der Daten problematisch



## Kartierungsumfang der 2. Stufe

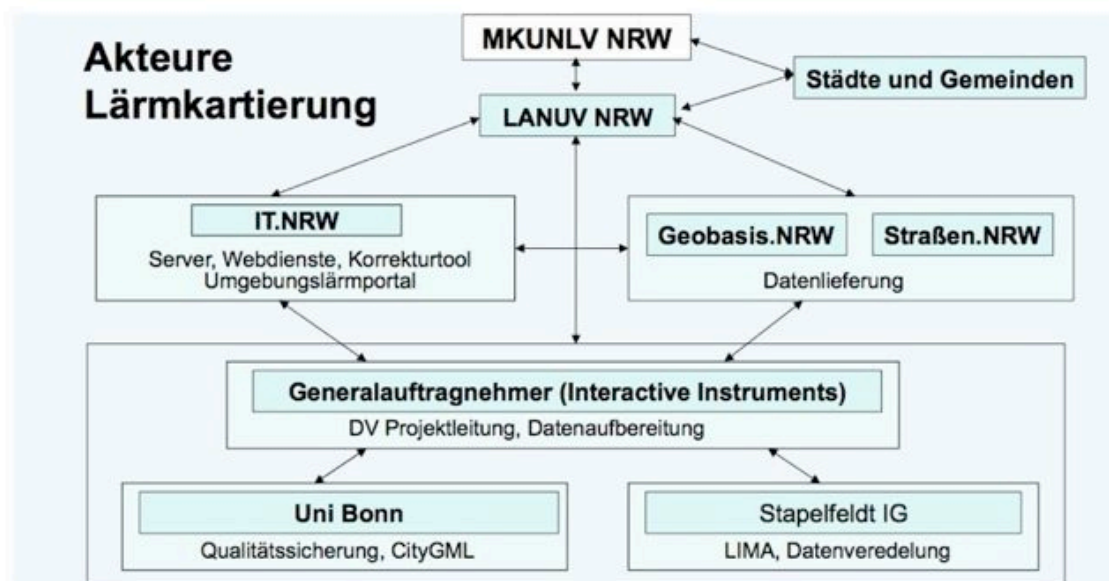
Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,  
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz  
des Landes Nordrhein-Westfalen



### Untersuchungsgebiete:

- ~ 370 betroff. Gemeinden
- 26 Ballungsräume
- > 8.000 km  
Hauptverkehrsstraßen
  - BAB, Bundesstraßen,
  - Landesstraßen
- 2 Großflughäfen
  - Düsseldorf
  - Köln/Bonn

Ministerium für Klimaschutz, Umwelt,  
Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz  
des Landes Nordrhein-Westfalen







## Straßen.NRW liefert Straßendaten

### NWSIB-Daten (1 GB)

- |      |   |
|------|---|
| 2009 | - Festlegungen Datenumfang<br>- Vergaben<br>- Verbesserung Datenqualität  |
| 2010 | - Festlegung relevantes Netz<br>- <b>Befahrung</b> (Feb. 2010 – März 2011)<br>- Auswertung vorhandener Systeme<br>- Aktualisierung Daten Stufe 1<br>- Zusammenführung Daten Stufe 1 + 2<br>- Hilfsgrößen Bundesverkehrszählung (BVZ) 2010 |
| 2011 | - Endgültige Daten BVZ 2010   |



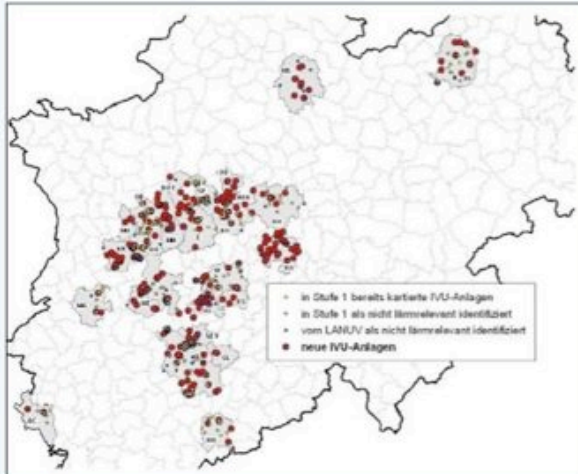
## Geobasis.NRW liefert Geodaten

- **3D-Gebäudedaten (25 GB)**  
aus den ALK-Gebäudegrundrissen und  
Laserscanbefliegung  
jährliche Aktualisierung Anfang des Jahres
  - **ATKIS-Daten (1 GB)**
  - **DGM 10 und DGM 1 – Daten**
- Datenlieferung März/April 2011





## Kartierung Gewerbe/Industrie



**Gewerbe/Industrie = IVU-Anlagen**

• **947 IVU Anlagen für Stufe 2**

2010 Prüfung auf Lärmrelevanz

• **388 lärmrelevante Anlagen Stufe 2**

169 davon in Stufe 1 kartiert

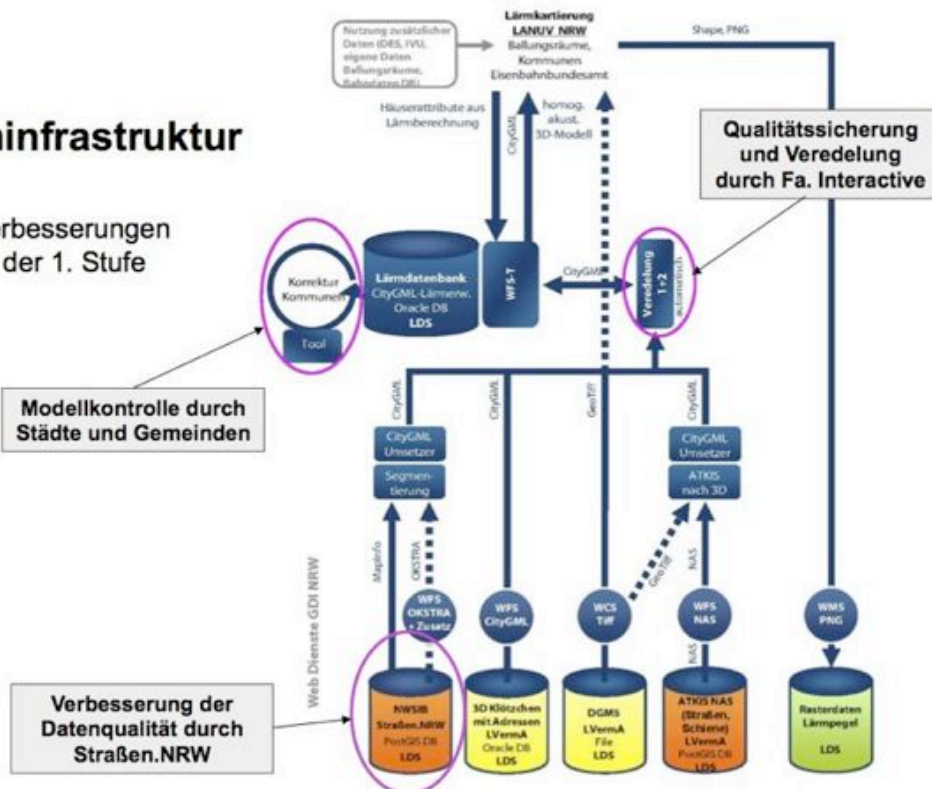
219 Anlagen – Erhebung neuer Daten

Juli 2011 Beauftragung der Gutachter

Jan. 2012 Lieferung der Emissionsdaten an die Ballungsräume

## Systeminfrastruktur

Qualitätsverbesserungen gegenüber der 1. Stufe





## Fehler in den Daten



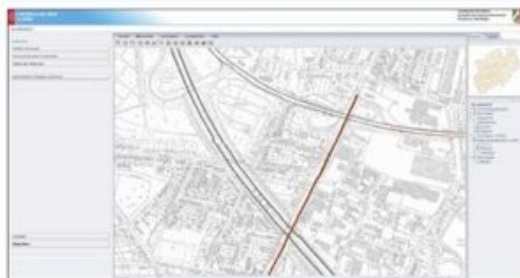
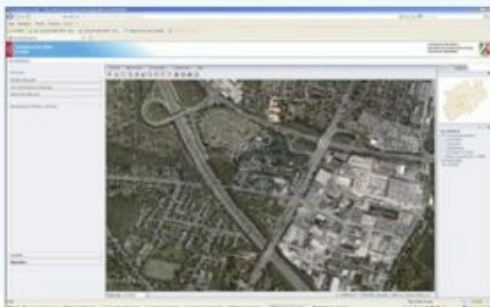
Falsche Breiten

Konflikt Wand/Straße



## Korrekturen der Daten

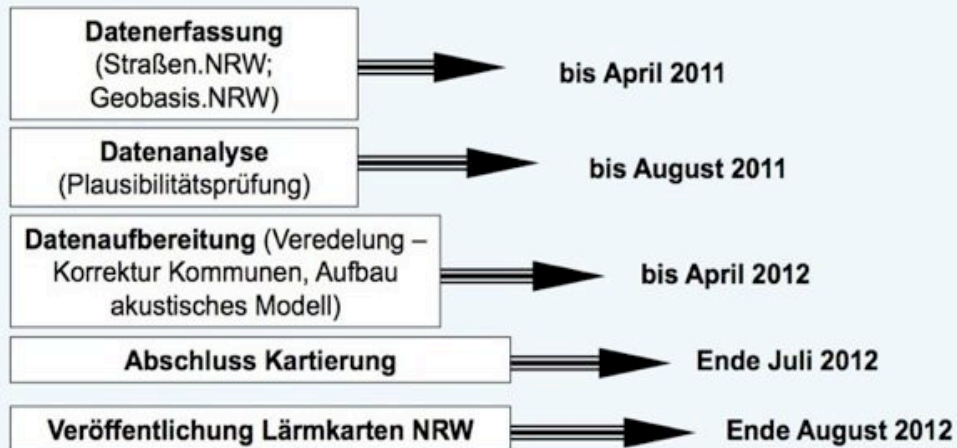
- Automatische Prozesse (z.B. Ausreißertest)
- Korrekturtool der Kommunen
- Übernahme der korr. Daten in die Ursprungsdatenbanken







## Zeitplan der 2. Stufe



## Kartierung Schiene



### Untersuchungsgebiete:

#### • Haupteisenbahnstrecken

> 2000 km  
Bundesschiene

~ 85 km nicht-bundeseigene  
Schienenwege außerhalb  
der Ballungsräume

**Die Lärmkarten werden nicht vor  
Ende 2013 vorliegen!!!**



## Wer ist zuständig für die Lärmaktionsplanung?

Kommunen

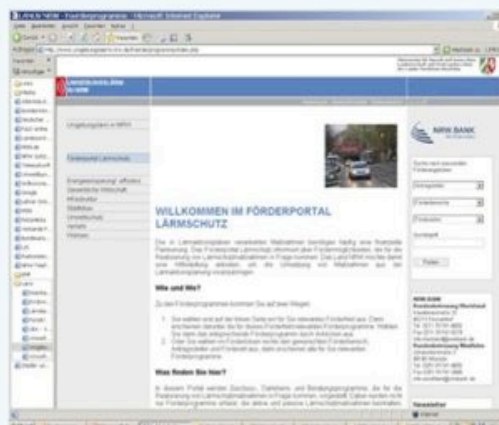
### Worin besteht die Unterstützung des Landes:

- Bereitstellung der Eingangsdaten über Umgebungslärmportal
- RdErl. des MUNLV „Lärmaktionsplanung“ vom 7.2.2008
- Musteraktionsplan
- Informationsveranstaltungen
- Bereitstellung von allgem. Informationen (Portal, Broschüre)
- Pilotprojekt „Integrierter LAP DU/OB“
- Leitfaden zur Online Konsultation in der LAP
- Handreichung „Öffentlichkeitsbeteiligung im Umweltbereich“



## Förderportal Lärmschutz

- Informationen zu Förderprogrammen für Lärmschutz
- Lärmsanierungsprogramme
- Programme mit Synergieeffekten
- Darlehens-, Zuschuss- und Beratungsprogramme
- Für Kommunen, Private und Gewerbliche Unternehmen



[www.foerderportal.laermschutz.nrw.de](http://www.foerderportal.laermschutz.nrw.de)



## Erfahrungen der 1. Stufe:

### Lärmaktionsplanung an Bundesfern- und Landesstraßen

- Gestaltungsfreiheit durch Managementansatz
- Qualitätsverbesserung durch Mitwirkung der Öffentlichkeit
- Begrenzte Möglichkeiten an Hauptverkehrsstraßen
- Unterschiede zwischen RLS-90 und VBUS
- Integrierte Planung Luft/Lärm

### Lärmaktionsplanung an Bundesschienenwegen

- Begrenzte Möglichkeiten an Hauptverkehrsstraßen
- Probleme bei Zusammenarbeit mit EBA



## Erfolge der 1. Stufe

- Sensibilisierung der Öffentlichkeit, Politik und Medien
- Lärmkartierung als flächendeckende, vergleichbare Darstellung der Umgebungslärmbelastung
- Fortschritte in der Finanzierung (z.B. Konjunkturpaket II)
- Nationales Verkehrslärmschutzpaket II





## **Empfehlungen für Rechtsetzung:**

### **national**

- Senkung der Grenz- und Richtwerte in den Richtlinien des Bundes
- Einführung von Immissionsgrenzwerten für bestehende Verkehrswege
- Zuständigkeitsverlagerung der LAP auf das EBA
- Ermächtigungsgrundlage für Anordnungen im Eisenbahnrecht

### **EU**

- 2 Jahreszeitraum zwischen Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung
- Festlegung von Auslösewerten
- Anspruchsvollere Regelungen für den Lärmschutz an der Quelle

„Von den Schwierigkeiten der Umsetzung europäischen Umweltrechts – ein Bericht zu Europäischer Implementationsforschung aus politikwissenschaftlicher Sicht“, Abstract  
Andrea Lenschow

Tagung **Umgebungslärm und Luftqualität**, Osnabrück  
Prof. Dr. Andrea Lenschow, Universität Osnabrück

15. Juni 2012

**Von den Schwierigkeiten der Umsetzung europäischen Umweltrechts – ein Bericht zu Europäischer Implementationsforschung aus politikwissenschaftlicher Sicht**

In diesem Vortrag soll zunächst ein Überblick über die politikwissenschaftliche Forschung zu Strukturen und Problemen der Implementation europäischen Umweltrechts gegeben werden. Ausgangspunkt ist die Beobachtung, dass es zu signifikanten Defiziten sowohl in der rechtlichen als auch in der administrativen Umsetzung von EU Umweltrecht kommt. In der Suche nach Erklärungen kann man den Fokus sowohl auf die EU-Ebene (als die Politikformulierung und Rechtsetzung) oder auf die nationale bzw. regionale Ebene (also Prozesse der Transposition in nationales Recht und dessen Anwendung) lenken. Mit Blick auf die nationale Ebene wird argumentiert, dass es (im Umweltbereich) keine systematischen Länderdifferenzen gibt („worlds of compliance“); es lässt sich zweitens konstatieren, dass auch politische Mehrheiten keine das gesamte Politikfeld erfassenden Muster erklären („world of politics“). Richtig scheint zu sein, dass die Anzahl von Vetopunkten im politischen System eine Komplikation im Implementationsprozess darstellen – dass also z.B. föderale Systeme, in denen nicht nur administrative sondern auch politische Entscheidungsprozesse auf subnationale Ebene verlagert sind, mit höherer Wahrscheinlichkeit in den Statistiken der EU-Kommission als „non compliant“ (bzw. „late compliant“) auftauchen.

Aus meiner eigenen Forschung hat sich allerdings noch eine weitere Perspektive herauskristallisiert, die stärker auf den „Politiktypus“ abzielt. (Umwelt)politische Maßnahmen repräsentieren implizit nationale Vorstellungen über das Verhältnis von Politik – Verwaltung – Bürgern (wieviel Diskretion bei der Anwendung des Rechts? Wieviel Partizipation durch betroffene (oder nur interessierte?) Bürger?) sowie über problemadäquate Formen der Regulierung (bindende oder nicht-bindende Regulierung? Immissions- oder Qualitätsstandards? Produkt- vs. Prozessregulierung...). Auf EU-Ebene treffen sich verschiedene Regulierungsphilosophien, die teilweise zu „hybriden“ EU-Richtlinien führen aber generell zu einem Mix recht unterschiedlicher Rechtsinstrumente, was unter anderem den Prozessen der Kompromissfindung in Brüssel geschuldet ist. In den Mitgliedstaaten wird man daher regelmäßig mit Rechtsakten konfrontiert, die der Regulierungsphilosophie eines anderen Mitgliedslandes entspringen. Dies erzeugt „Misfit“ und damit Anpassungsdruck sowohl auf der rechtlichen wie auf der administrativen Ebene. Zur Illustration werde ich über einige EU-Rechtsakte kurz berichten, die in Deutschland Anpassungsdruck erzeugt haben und (zunächst) zu Implementationsdefiziten (aus EU Sicht) führten.

In Brüssel wendet man sich – nicht zuletzt in Reaktion auf Implementationsdefizite – verstärkt den Modellen der Rahmenrichtlinien zu, in dem Verständnis, damit Spielräume für national adäquate Ausdifferenzierung zu schaffen. Wobei man hier übersieht, dass teilweise gerade diese Spielräume Probleme bereiten. Darüber hinaus verfolgt die Kommission neben dem immer präsenten Sanktionsansatz zunehmend einen Managementansatz, in dem den „Anwendern“ des EU-Rechts aktive Hilfestellung gegeben werden soll. Die Resultate dieser Maßnahmen sind meines Wissens noch nicht systematisch erforscht. Dass auf diesem Wege inner-staatliche rechtliche Inkonsistenzen und Konflikte aufgelöst werden können, ist allerdings fraglich. Hier stellt sich also primär die Frage, ob wir es mit einer nicht unwillkommenen Dynamisierung des nationalen Umweltrechts und der Umweltadministration zu tun bekommen, oder doch nur mit einer Störung eingespielter und bewährter Prozesse.