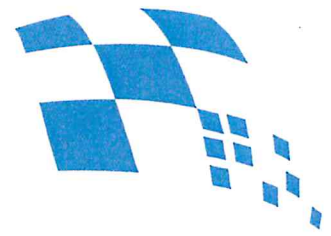


DER BAYERISCHE BÜRGERMEISTER



Zeitschrift für Kommunale Selbstverwaltung

11 | 2015

ISSN 0723-7022
68. (98.) Jahrgang D 1575

THEMA DES MONATS

Freizeitlärm

::jehle

Lärmaktionsplanung nach EU-Umgebungslärmrichtlinie

Roozbeh Karimi und Ulrich Möhler,
Möhler + Partner Ingenieure AG, München

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie hat durch die Lärmkartierung und die Lärmaktionsplanung Planungsinstrumente eingeführt, die den Städten und Gemeinden Informationen und Planungswerkzeuge für eine Verbesserung der Lärmsituation in den Kommunen ermöglicht. Die Lärmaktionsplanung als Umsetzungsinstrumentarium der EU-Umgebungslärmrichtlinie befindet sich zwar mittlerweile in der 2. Stufe, hat aber noch immer in vielen Städten und Gemeinden nicht ihr wahres Potenzial entwickeln können. Die nachfolgenden Ausführungen sollen sowohl auf die dadurch initiierten Chancen durch die Lärmaktionsplanung eingehen als auch die häufigsten Fragen, die sich daraus ergeben, beantworten.

Was ist die Lärmaktionsplanung?

Die Lärmaktionsplanung stellt einen kontinuierlichen Planungsprozess dar, der in einem fünfjährigen Zyklus durchgeführt werden soll. Mit ihrer Hilfe sollen Städte und Gemeinden, aber auch alle weiteren politischen und gesellschaftlichen Akteure und Anwohner einerseits einen Überblick über den bestehenden Lärmpegel erhalten und andererseits soll die Bekämpfung von Lärm als integriertes und planerisches Instrument betrachtet werden. Denn die Lärmaktionsplanung soll nicht nur Lärm mindern, sondern auch ruhige Gebiete schützen, die Öffentlichkeit informieren und in den Prozess einbinden sowie durch die Umsetzung des Managementansatzes alle relevanten Informationen und Akteure zusammenführen und somit effektiv und effizient sein.

Wer sich mit der EU-Umgebungslärmrichtlinie beschäftigt, stolpert immer wieder über die bereits oben genannten Begriffe und Instrumente, die jedoch in der Praxis sehr unterschiedlich zur Anwendung kommen. Hierzu zählen:

- Bürgerbeteiligung/Öffentlichkeitsbeteiligung
- Ruhige Gebiete
- Gesamtlärmbetrachtung (zumindest Straße und Schiene)
- Betroffenheitsanalyse
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange
- Managementansatz.

Warum gibt es so viele unterschiedliche Qualitätsniveaus in den bislang umgesetzten Lärmaktionsplanungen?

- a) Zunächst hat die EU aufgrund des bestehenden Flickenteppichs innerhalb der Mitgliedstaaten aus unterschiedlichen Standards, Richtlinien, Berechnungsgrundlagen, Stand der Lärminderungsplanungen etc. eine Ordnung und Vereinheitlichung erarbeiten wollen.
- b) Gleichzeitig sollte anhand der eingehenden Lärmaktionsplanungsdaten ein Überblick über die Lärmbelastung in den Mitgliedstaaten erhalten werden.
- c) Weiterhin ist die Umgebungslärmrichtlinie von ihrer gesetzlichen

Grundlage eher ein angelsächsisches Recht mit kooperativen Zügen und weniger das uns geläufige deutsche Recht.

- d) Nicht zuletzt fehlen konkrete Vorgaben, Grenzwerte, Guidelines oder auch gar einheitliche Zuständigkeiten. Dies hat in Deutschland dazu geführt, dass es bislang nicht einmal eine einheitliche Vorgehensweise innerhalb Deutschlands gibt. Obgleich die Lärmbetroffenheiten verschiedener Schallquellen sich nicht einfach von Listen zusammenrechnen lassen, werden diese z. T. getrennt untersucht und beurteilt. Eine realistische und fachlich korrekte Untersuchung ist auf diese Art und Weise nicht möglich.
- e) Fehlende Vorgaben seitens der EU und des Bundes haben bei den 16 Bundesländern eine sehr inhomogene Verteilung der Zuständigkeiten verursacht.
- f) Weiterhin haben die verschiedenen Bundesländer z. T. gar keine oder sehr wenig Vorgaben an die Träger öffentlicher Belange gemacht. Auf diese Art werden noch immer in einigen Bundesländern beispielsweise Tempo-30-Regelungen kaum genehmigt, während die überwiegende Mehrheit der Bundesländer eine modernere und lärmindernde Genehmigungsstrategie verfolgt. Dies gilt auch generell bzgl. der Informationsweitergabe an die Verwaltungen und die betroffenen Behörden.

Welche Chancen und Möglichkeiten ergeben sich für die Städte und Gemeinden durch die Lärmaktionsplanung?

Die Lärmaktionsplanung kann aber viel mehr sein. Mit Hilfe der mitgelieferten Instrumente kann eine ganzheitlich akustische Erfassung und Gestaltung einer Stadt bzw. Gemeinde vorgenommen werden. Dabei ist es wichtig, auf den Klang der Gemeinde zu achten. Denn die akustische Wirklichkeit in unserem Umfeld ist das Resultat unseres eigenen Wirkens. Wir sind selbst an der Entstehung dieser Geräuschkulisse beteiligt, da wir unseren alltäglichen

Bedürfnissen und Aufgaben nachgehen. Als Nebenprodukt dieser akustischen Wirklichkeit kann durch Überlagerung oder auch Konzentration dieser Effekte die Klanglandschaft so weit negativ beeinflusst werden, dass sie störend wirkt oder gar krank macht. Wie bei jedem Gift ist die Wirkung von der Dosis abhängig. Bei den unerwünschten Geräuschen, also Lärm, reden wir von der Höhe des Lärms sowie seiner Dauer und Häufigkeit. Die Geräusche, die wir mögen und selbst verursachen, empfinden wir allerdings nicht als Lärm, aber die der anderen; dies ist ein Stück Teil unseres Naturells. Gleichzeitig kann diese Kulisse ganz typisch für die jeweilige Örtlichkeit sein. Für die Fachleute und Planer ist es entscheidend, diese Aspekte zu berücksichtigen. Wer z. B. den innerstädtischen Trubel einer Großstadt beseitigt, um den Lärm zu bekämpfen, verändert den Charakter dieser Stadt. Er verändert den Klang dieser Stadt. Die Fachleute und die Verantwortlichen müssen sich diesbezüglich stets die Frage stellen, ob dies grundsätzlich auch von der Bürgerschaft gewollt wird oder nicht und ob dies fachlich und inhaltlich tatsächlich Sinn macht oder nicht.

Was passiert, wenn die genannten Aspekte unberücksichtigt bleiben, erkennt man nicht selten beispielsweise dann, wenn es um Verkehrsverlagerungsmaßnahmen geht. Die positive fachliche Intention für eine Ortsumgehung ist klar. Den überörtlichen Verkehr aus der Gemeinde rauszubekommen, um die starke innerstädtische Immissionsbelastung durch Lärm und Abgase zu reduzieren. Halbiert man dadurch den Verkehr, lassen sich schon beispielsweise 3 dB(A) Pegelminderung erzielen. Soweit so gut. Was oft vergessen wird, ist, dass der Verkehr nun auf eine neue Straße verlagert wird, die in der Regel durch bislang unbelastetes Gebiet führt. Selbst wenn die Abstände zu der Bebauung sehr groß sind und der neue Lärm dieser Straße unter allen Grenzwerten liegt, bedeutet dies oft eine großflächige Verlärmung der Landschaft und der bislang ruhigen Fassaden vieler Wohngebiete. Dabei darf nicht

vergessen werden, dass nicht selten die Menschen bewusst dort Ihre Häuser gebaut haben, um vor dem Lärm zu fliehen und im Nachhinein das Haus nicht mehr drehen und wenden können. Also wehren sie sich, bilden Bürgerinitiativen etc.

Nach Umsetzung der Ortsumgehung hat man eine leichte Entlastung der Ortsdurchfahrt, eine großflächige Neubelastung von bislang ruhigen Gebieten, viel Unruhe und Unfrieden und enorme Kosten und Zeitaufwand für die Planung und Umsetzung der Maßnahme.

Eine konsequent durchgeführte Lärmaktionsplanung unter Einbindung der Bürgerschaft hilft die Lärmbelastung in der Gemeinde zu beeinflussen und zu verbessern, ohne ihren Charakter zu verfälschen und vor allem in Kooperation und Zusammenwirken mit der Bürgerschaft Hand in Hand zu gehen.

Welche weiteren Unterschiede gibt es zwischen der bisherigen Lärminderungsplanung und der Lärmaktionsplanung?

Die bisherige Lärminderungsplanung konzentrierte sich zunächst in fast allen Fällen nur auf eine Lärmart (z. B. Straße, Schiene, Fluglärm, Gewerbelärm etc.). Es wurde kartiert, entsprechend der Schutzbedürftigkeit der Gebiete (Wohngebiete, Mischgebiete, Gewerbegebiete etc.) sowie mit Hilfe der Orientierungswerte, Immissionsrichtwerte oder auch -grenzwerte wurden die jeweiligen Konflikte erfasst und schließlich eine Maßnahmenplanung untersucht, mit dem Auftraggeber abgestimmt und das Ergebnis der Öffentlichkeit vorgestellt.

Diese Vorgehensweise hat sich nun grundsätzlich verändert. Wo sind die wichtigsten Unterschiede?

a) Die EU unterscheidet nicht mehr zwischen verschiedenen Schutzbedürftigkeiten. Den Gebäuden werden die Einwohnerzahlen zugewiesen und fassadengenaue Betroffenheiten ermittelt. Für die EU gibt es somit keinen Unterschied zwischen dem Kind eines Arztes, der in einem rei-

nen Wohngebiet wohnt oder dem Kind eines Hausmeisters, der in einem Gewerbegebiet lebt.

b) Unter Bürgerbeteiligung versteht die EU mehr als eine Information über die Ergebnisse der Untersuchung am Ende des Prozesses. Die Öffentlichkeit ist von Anfang an zu informieren und auch an dem Prozess der Maßnahmenplanung zu beteiligen. Über die Art und Weise gibt es bislang keine klaren Vorgaben, obgleich es in der Praxis bereits sehr erfolgreiche und gute Beispiele gibt. Den Kommunen stehen dazu viele verschiedene Instrumente zur Verfügung. Hier einige Beispiele: Durchführung von Befragungen, Interviews, Workshops, runde Tische, Bürgersprechstunden, quartiersbezogene Projekte, Veranstaltungen, Lärmspaziergänge etc.

Die Befürchtung vieler Verwaltungen, schlafende Hunde zu wecken, bewahrheitet sich gemäß unserer langjährigen Erfahrung nicht. Der Konflikt mit der Bürgerschaft wird durch eine ergebnisoffene Kommunikation entschärft und nicht entfacht. Konflikte entstehen immer dann, wenn zu wenig Bürgerbeteiligung gemacht wird, nicht zu viel Bürgerbeteiligung.

c) Die EU will nicht nur die Lärmschwerpunkte entschärfen, sondern auch ruhige Gebiete schützen. Auch zu diesem Punkt gibt es noch keine klaren Vorgaben, wenngleich auch vom Gesetzgeber seit Jahren eine Fülle von Möglichkeiten und Informationen zur Verfügung gestellt worden sind. Dazu gehören beispielsweise die LAI-Hinweise aus den Jahren 2010 und 2012. Denn wie das obige Beispiel der Ortsumfahrung verdeutlichte, geht es bei der Lärmbekämpfung nicht darum, ein Problem zu verlagern. Dies kann allein dadurch bewältigt werden, dass die Stadt/Gemeinde als Klanglandschaft aufgefasst und behandelt wird.

Ein ruhiges Gebiet kann demnach ein Bereich sein,

- der ruhig ist und ruhig bleiben soll (z. B. Natur- und Erholungs-



gebiete, Krankenhäuser, Kurgebiete, reine Wohngebiete etc.) oder

- der nicht ruhig ist, aber ruhig sein sollte.

d) Die Lärmaktionsplanung ermöglicht, die verschiedenen Lärmquellen gemeinsam zu betrachten. Dadurch kann der Lärm realistischer erfasst und eine sinnvolle Maßnahmenplanung vorgenommen werden. Weiterhin können Mehrfachbelastungen berücksichtigt werden. Schließlich wird der Lärm von den Betroffenen als Summenpegel wahrgenommen und nicht getrennt nach den Schallquellen. Die obenstehende Abbildung verdeutlicht diesen Zusammen-

hang. Die Mittelungspegelkarte für die Straße und Schiene alleine genommen würde die nächstgelegenen Fassaden als besonders stark verlärmte darstellen und den Eindruck vermitteln, dass die rückwärtigen Fassaden ruhig sind; durch die dargestellte Überlagerung beider Lärmquellen in der Abbildung zeigt es sich, dass die rückwärtigen Fassaden vieler Gebäude durch andere Quellen verlärmte werden. Weiterhin lässt sich allein in der Summenbetrachtung die starke Betroffenheit mancher Gebiete erkennen.

e) Der Managementansatz: Dieser Ansatz wird ebenfalls sehr oft entweder überhaupt nicht berücksichtigt oder

so bürokratisch eingesetzt, dass eine bürgernahe und fachlich korrekte Maßnahmenplanung verhindert wird. Da der Managementansatz sehr vielschichtig ist, sollen hier die wichtigsten Aspekte angesprochen werden. Durch diesen Ansatz sollen alle am Prozess beteiligten Akteure zusammengeführt werden.

Ein Positivbeispiel soll dies verdeutlichen: Wenn im Rahmen der Maßnahmenplanung die Entscheidung auf einen lärmarmen Asphalt fällt, der kostenintensiv einzubauen ist, sollte zugesichert sein, dass nicht in den darauffolgenden Jahren Kanalarbeiten die Wirksamkeit der Fahrbahn zunichtemachen. Deshalb ist eine

Abstimmung der Maßnahmenplanung mit allen zu beteiligenden Planungs- und Umsetzungsebenen sinnvoll und wichtig.

Andererseits bedeutet diese Beteiligung nicht, dass die Maßnahmenplanung auf den kleinsten gemeinsamen Nenner reduziert wird. In vielen Städten und Gemeinden sind auf diese Art und Weise alle Maßnahmen durch das Raster der Bürokratie gefallen.

In Kombination mit der Bürgerbeteiligung ergibt sich daraus ein sinnvoller Fahrplan:

- Schalltechnische Untersuchung und Analyse des Bestands
- Gleichzeitige Einholung der Bürgermeinung und der Bürgervorschläge (unbeeinflusst)
- Durchführung der Maßnahmenplanung unter Berücksichtigung der Bürgerbeteiligung
- Information der Bürgerschaft über die Ergebnisse der Bestandsuntersuchung und der Maßnahmenplanung
- Abstimmung der Maßnahmenplanung mit der Verwaltung und den politischen Vertretern der Bürgerschaft im Stadtrat bzw. Gemeinderat
- Beschluss der gewünschten Maßnahmen als Lärmaktionsplan
- Beteiligung der Träger öffentlicher Belange
- Abschlussbericht.

Vielerorts führt allerdings der wichtige Schritt „Beteiligung der Träger öffentlicher Belange“ zu Problemen und Unmut. Einzelne Bundesländer haben gar empfohlen, sich nach dem Bebauungsplanverfahren zu richten.

Dies führt dann dazu, dass die Verwaltungen die Bürgerschaft erst am Ende der Maßnahmenplanung und nach der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange in den Prozess einbinden wollen, was an sich nicht mehr möglich ist. Weiterhin müssen sie der Bürgerschaft erklären, warum nichts getan werden kann, obwohl der Bürger aus dem Internet sehen kann, dass andernorts Dinge doch möglich waren.

Um u. a. diese nicht zu unterschätzende Problematik zu umgehen, ist die von uns skizzierte Vorgehensweise sinnvoller.

Im Lärmaktionsplan kann sauber erfasst werden,

- was aus fachlichen Gründen sinnvoll ist,
- was die Bürgerschaft für sinnvoll hält,
- was aus gemeindlicher Sicht unter der Berücksichtigung aller anderen Belange (wie z. B. Finanzen) sinnvoll und machbar ist und
- was aus genehmigungstechnischer Sicht zu verwirklicht ist.

Die Beteiligung der Träger öffentlicher Belange sollte, wie bei Erörterungsterminen üblich, einzeln und im Problemfall auch gemeinsam durchgeführt werden.

- f) Kontinuierlicher Prozess: Die Lärmaktionsplanung soll alle fünf Jahre aktualisiert und ergänzt werden. Dadurch bleibt sie nicht nur stets aktuell und berücksichtigt die veränderte akustische Situation vor Ort, sondern erlaubt ebenfalls eine Überprüfung von durchgeführten Maßnahmen bzw. erneuter Umsetzungsversuche von nicht genehmigten Maßnahmen.

Ein gutes Beispiel ist die Tempo-30-Maßnahme bundesweit.

- g) Im Sinne des Managementansatzes begrüßt die Umgebungslärmrichtlinie auch eine interkommunale Zusammenarbeit. So können nicht nur Geld gespart werden, sondern auch Negativeffekte vermieden werden. Ein Lkw-Durchfahrtsverbot in der einen Gemeinde kann natürlich zu einer Belastung der Nachbargemeinden führen, wenn es nicht richtig durchdacht, gut geplant und abgestimmt ist.

- h) Lärmaktionsplanung als koordinierendes Instrument der Stadtentwicklungsplanung: Dieser integrierte Ansatz, den unser Büro bereits erfolgreich umgesetzt hat, bindet von Anfang an auch alle weiteren fachlichen Akteure (Stadtplanung, Landschaftsplanung und Verkehrsplanung etc.) in den Prozess ein. Dadurch ergeben sich vielfältige Synergieeffekte, die den Rahmen dieses Artikels sprengen würden. Durch den fünfjährigen Zyklus der Lärmaktionsplanung lassen sich weiterhin auch alle anderen Maßnahmenumsetzungen der anderen Fachgebiete überprüfen und bei Bedarf anpassen oder ergänzen.

Aus diesen Überlegungen wird erkennbar, dass mit Hilfe der Lärmaktionsplanung die Städte und Gemeinden eine Vielzahl an Lärmreduzierungsinstrumenten erhalten, die richtig eingesetzt, eine optimierte, fachlich integrierte und korrekte Maßnahmenplanung bürgernah ermöglichen.