

Hintergrundpapier zu den Eckpunkten zur Verbesserung des Verkehrslärmschutzes

Stand 26.1.2022

I. Hintergrund der Forderungen zum Schutz vor Straßenverkehrslärm

I.1 Verbesserung des baulichen Lärmschutzes an Bestandsstraßen

Die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) sind für den Bau oder die wesentliche Änderung einer öffentlichen Straße heranzuziehen. Das Merkmal der „wesentlichen Änderung“ bezieht sich dabei nur auf *bauliche* Änderungen an dem vorhandenen Straßenabschnitt. Im Hinblick auf die Einhaltung der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV kommt es grundsätzlich allein auf den - von dem zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden - Verkehrslärm an. Für Bestandsstraßen, an denen keine wesentliche Änderung vorgenommen wird, gelten die Grenzwerte der 16. BImSchV allerdings nicht.

Die zur Beurteilung einer „wesentlichen Änderung“ herangezogenen Werte des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts sind vor dem Hintergrund der Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung überholt und müssen abgesenkt werden. Bei baulichen Änderungen an Bestandsstraßen kämen damit schon bei niedrigeren Werten Vorsorgemaßnahmen zur Umsetzung.

Lärmschutzmaßnahmen im Rahmen der Lärmsanierung werden bisher nur als freiwillige Leistung auf Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen durchgeführt. Die Lärmsituation für Straßen in der Baulast des Bundes ist somit auf der Grundlage der für die Lärmsanierung geltenden Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97) und die vom Bund festgelegten Auslöswerte zu beurteilen. Der Bund hatte mit Schreiben vom 27.07.2020 die Auslöswerte für die Lärmsanierung an Straßen in der Baulast des Bundes zum 01.08.2020 für Gebiete mit regelmäßiger Wohnnutzung einheitlich um 3 dB(A) herabgesetzt. Die Auslöswerte für die Lärmsanierung liegen in Bezug auf Wohngebiete um 5 dB(A) (64 dB(A) tags / 54 dB(A) nachts) und in Bezug auf Mischgebiete um 2 dB(A) (66 dB(A) tags / 56 dB(A) nachts) höher als die Grenzwerte der 16. BImSchV (WA: 59/49 dB(A); MI: 64/54 dB(A)).

Die Lärmberechnung nach den Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen – Ausgabe 2019 (RLS-19) im Rahmen der Lärmsanierung führt grundsätzlich zu anderen Pegelwerten als Berechnungen nach den bisherigen RLS-90. Die Anwendung der RLS-19 gegenüber der RLS-90 führt im Durchschnitt außerorts je nach Straßenkategorie zu bis zu 3 dB(A) höheren (Bundesautobahnen: ca. 2 dB(A), Bundesstraßen außerorts: ca. 1 dB(A), Landes- und Kreisstraßen außerorts: ca. 3 dB(A)) und innerorts zu ca. 2 dB(A) geringeren Beurteilungspegeln. Gemäß dem Allgemeinen Rundschreiben (ARS) Nr. 19/2020 des BMVI vom 24.11.2020 sind die RLS-19 zum 01.03.2021 für die Lärmsanierung entlang von Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes anzuwenden.

Vor dem Hintergrund der aktuellen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung ist eine Anpassung der Schutzstandards für die Wohnbevölkerung an Bestandsstraßen angezeigt. Nach einer aktuellen Metaanalyse aus dem Jahr 2018 der WHO erhöht Straßenverkehrslärm beginnend ab einem Tag-Abend-Nacht-Lärmindex (L_{DEN}) von 53 dB(A) und pro Zunahme um 10 dB(A) das Risiko einer inzidenten koronaren Herzerkrankung um 8 %¹. Ebenso bestätigt die umfangreiche NORAH-Studie (Noise-Related Annoyance, Cognition, and Health), die Ende Oktober 2015 veröffentlicht worden ist, den Zusammenhang zwischen Straßenverkehrslärm und Herz-Kreislauf-Erkrankungen². Nach dem Studienergebnis von NORAH ist das Risiko für einen Herzinfarkt, einen Schlaganfall oder eine

¹ World Health Organization: Environmental Noise Guidelines for the European Region, Copenhagen, 2018. Verfügbar unter: <http://www.euro.who.int/en/publications/abstracts/environmental-noise-guidelines-for-the-european-region-2018>

² Guski R., Scheckenb, D.: Gesamtbetrachtung des Forschungsprojekts NORAH. In Gemeinnützige Umwelthaus gGmbH (Hrsg.), NORAH (Noise related annoyance cognition and health): Verkehrslärmwirkungen im Flughafenumfeld (Bd. 7). Umwelthaus gGmbH, Kelsterbach 2015, Verfügbar unter: <https://www.norah-studie.de/de/publikationen.html>

Herzinsuffizienz überwiegend ab Straßenverkehrslärmpegeln von 50 dB(A), teilweise auch ab 55 dB(A) statistisch signifikant erhöht und steigt bei höheren Schallpegeln kontinuierlich weiter an.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *In Fortführung der zwischenzeitlich erfolgten Absenkung der Lärmsanierungswerte sollten in weiteren Schritten die Auslösewerte für die Lärmsanierung an die Grenzwerte der Lärmvorsorge angeglichen werden, um damit den Lärmschutz an Bestandsstraßen zu verbessern.*
2. *Die Schwellenwerte des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV von derzeit 70 dB(A) tags / 60 dB(A) nachts sind kurzfristig um mindestens 5 dB abzusenken.*

I.2 Förderprogramm für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast

Die bisherigen Erfahrungen aus Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung zeigen, dass es durch das Instrument der EU-Umgebungslärmrichtlinie nur wenige Erfolge beim Lärmschutz an kommunalen Straßen gibt. Hauptgrund ist die mangelnde Finanzausstattung der Kommunen. Während an Bundesfern- und Landesstraßen Finanzierungsprogramme zur Lärmsanierung existieren, fehlen entsprechende Förderinstrumente für die Sanierung der wichtigsten Lärmschwerpunkte an den Straßen in kommunaler Baulast. Das Konjunkturpaket II und das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz haben in der Vergangenheit zwar Fördermöglichkeiten eröffnet. Allerdings waren beide Programme zeitlich befristet und der Lärmschutz konkurrierte mit anderen wichtigen Förderbereichen.

Um Fortschritte beim Lärmschutz zu erzielen und gesunde Wohnverhältnisse in den Städten zu schaffen, müssen die Finanzmittel für die Umsetzung von Maßnahmen an Straßen in kommunaler Baulast verstetigt und ein eigenes Förderprogramm des Bundes für die Lärmsanierung an jenen Straßen installiert werden.

Aufgrund der auch durch den Bund gesetzten Rahmenbedingungen für die Entwicklung von Wirtschaft und Gesellschaft hat der Bund (neben Ländern und Gemeinden) die zunehmende Mobilität im Straßenverkehr und damit die Lärmproblematik an Straßen in kommunaler Baulast mit zu vertreten. Diese Auffassung vertritt das (von NW in Auftrag gegebene) Rechtsgutachten "Zur finanzverfassungsrechtlichen Zulässigkeit der Finanzierung der Lärmsanierung an den Straßen in kommunaler Baulast durch den Bund". Das Gutachten führt zu dem Ergebnis, dass der Bund befugt sei, zur Förderung des wirtschaftlichen Wachstums auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG den Ländern Finanzhilfen für Investitionen für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Trägerschaft zu gewähren, ohne mit dem finanzverfassungsrechtlichen Finanzverteilungs- und Finanzausgleichssystem des Grundgesetzes in Widerspruch zu geraten. Auf der Grundlage von Art. 104b Abs. 1 Satz 1 Nr. 3 GG kann jedoch nur eine anteilige Finanzierung von Investitionen durch den Bund erfolgen. Voraussetzung für die Gewährung von Finanzhilfen ist nach Art. 104b Abs. 2 Satz 1 GG eine Regelung durch zustimmungsbedürftiges Bundesgesetz oder aufgrund des Haushaltsgesetzes durch Verwaltungsvereinbarung.

Die Umweltministerkonferenz hat in der Vergangenheit die Notwendigkeit eines nationalen Förderprogramms mehrfach betont. Der Bundesrat hat darauf in seiner 950. Sitzung am 4. November 2016 beschlossen, den Gesetzentwurf für ein Lärmsanierungsfinanzierungsgesetz in den Bundestag einzubringen³. Allerdings wurde dieser Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag aufgrund des Ablaufs der 18. Legislaturperiode nicht weiter behandelt. Dieser Gesetzentwurf bietet nach wie vor eine geeignete Grundlage für ein entsprechendes Finanzierungsprogramm.

Die Programme des Bundes und einiger Länder zur Lärmsanierung stellen wichtige Fachprogramme dar und sollten im Immissionsschutzrecht als einschlägiges Fachrecht verankert werden. Die Lärmsanierungsprogramme des Bundes und der Länder greifen nicht bei Ortsdurchfahrten in kommunaler Baulast wie Bundes- und Landesstraßen von größeren Städten, aber auch Kreis- oder Gemeindestraßen. Über eine fachgesetzliche Regelung besteht die Möglichkeit, auch die kommunalen Baulastträger zum Lärmschutz zu verpflichten.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

³ Bundesrats-Drucksache 572/16 (Beschluss)

1. *Die Finanzierungslücke für die Lärmsanierung an Straßen in kommunaler Baulast ist endlich zu schließen. Hierfür sollte der Bund ein nationales Förderprogramm schaffen. Eine wichtige Grundlage stellt das 2016 vom Bundesrat beschlossene Lärmsanierungsfinanzierungsgesetz dar.*
2. *Zu den Möglichkeiten zum Schutz gegen Lärm an bestehenden Straßen (Lärmsanierung) sollte geprüft werden, ob diese von einer haushaltsrechtlichen Regelung in eine fachgesetzliche Regelung überführt werden können.*

I.3 Erleichterte Anordnung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen

Die Umsetzung einer zeitgemäßen umweltverträglichen Verkehrsgestaltung zur Minderung des Straßenverkehrslärms wird durch das Straßenverkehrsrecht auf Bundesebene (StVG, StVO, VwV-StVO) deutlich erschwert, da dies in erster Linie auf die Verkehrsinteressen „Sicherheit und Leichtigkeit“ des Straßenverkehrs ausgerichtet ist. Dies gilt auch in Bezug auf die Möglichkeiten, Maßnahmen zum Schutz der (Wohn-) Bevölkerung vor Lärm anzuordnen. So werden Städte und Gemeinden bei Maßnahmen zur Reduzierung des Straßenverkehrslärms wie Tempobeschränkungen bzw. Verkehrsberuhigung sowie der Parkraumbewirtschaftung durch die StVO stark eingeschränkt. Belästigenden oder gesundheitsschädlichen Geräuschen kann nicht angemessen begegnet werden. Übergeordnete Belange des Allgemeinwohls – wie etwa in den Leitsätzen des Baugesetzbuches – fehlen im Straßenverkehrsrecht, insbesondere im StVG. Daher sollten neben der Verkehrssicherheit die Belange des Klima- und Umweltschutzes sowie der Lebensqualität als Rechtsziel und Begründungszusammenhang im Straßenverkehrsrecht aufgenommen und damit umweltverträglichen Verkehrsformen ein deutlich größerer Anteil des öffentlichen Verkehrsraums zugestanden werden.

§ 45 Abs. 9 StVO bedarf einer grundlegenden Neufassung. Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs müssen zumindest bei belästigenden oder gesundheitsschädlichen Geräuschen möglich sein. Die über die VwV-StVO für die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Gründen des Lärmschutzes maßgeblichen Lärmschutz-Richtlinien-StV müssen überarbeitet werden. Die dort ermessenslenkend festgelegten Werte von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts, ab denen Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen insbesondere in Betracht kommen, sind abzusenken und an die Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung anzupassen. Die zuständigen Straßenverkehrsbehörden müssen in die Lage versetzt werden, Tempo 30 aus Lärmschutzgründen erleichtert anzuordnen.

Werden bei der Berechnung der Auswirkungen straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen Pegelreduzierungen von weniger als 3 dB festgestellt, so wird die Veranlassung derartiger Maßnahmen von Straßenverkehrsbehörden bisher häufig abgelehnt mit dem Hinweis, dass solche Pegelunterschiede nicht wahrnehmbar seien. Diese Auffassung entspricht nicht den Tatsachen. Untersuchungen zeigen, dass auch Lärmschutzmaßnahmen im Straßenverkehr mit geringen Pegelreduzierungen (z.T. erheblich unter 3 dB) zu einer deutlichen Verringerung der subjektiven Belästigungswirkung bei den Betroffenen führen können⁴. Insbesondere ergibt sich eine signifikante Absenkung der Einzelereignispegel (um etwa 5 dB) bei einer Geschwindigkeitsreduktion (von 50 auf 30 km/h). Selbst bei einer - aufgrund der tatsächlich gefahrenen Geschwindigkeit - nur um 10 km/h verringerten Durchschnittsgeschwindigkeit reduziert sich die Häufigkeit hoher Schalldruckpegel durch Einzelereignisse etwa auf die Hälfte.

Besonders problematisch ist die in § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO hoch angesetzte Schwelle einer Gefahrenlage, die in verfassungsrechtlich bedenklicher Weise die Flüssigkeit des Verkehrs vor die Verkehrssicherheitsinteressen und vor die für den Gesundheitsschutz notwendige Lärmreduzierung stellt⁵. Zudem sollten die Entscheidungsspielräume der Kommunen und Verkehrsbehörden zur Einrichtung von verkehrsberuhigten Bereichen erweitert werden, um die Aufenthaltsfunktion innerörtlicher Straßenräume zu verbessern, die Verkehrssicherheit zu erhöhen und die Attraktivität des Fuß- und Radverkehrs zu steigern. Der Lärmschutz ist damit zugleich Profiteur einer umweltverträglichen Stadt-, Straßen- und Mobilitätsplanung.

⁴ Ortscheid, J.; Wende, H.: Sind 3 dB wahrnehmbar? Eine Richtigstellung. Zeitschrift für Lärmbekämpfung, 51 (2004) Nr. 3, Seite 80–85

⁵ Hermann, A., Klinski, S., Heyen, D. A., Kasten, P.: Rechtliche Hemmnisse und Innovationen für eine nachhaltige Mobilität – untersucht an Beispielen des Straßenverkehrs und des öffentlichen Personennahverkehrs in Räumen schwacher Nachfrage. Umweltbundesamt-Texte 94/2019. Dessau-Roßlau. Verfügbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/rechtliche-hemmnisse-innovationen-fuer-eine>

Auch die in 2016 geschaffene Möglichkeit der erleichterten Anordnung von innerörtlichen streckenbezogenen Geschwindigkeitsbeschränkungen von Tempo 30 km/h auf Straßen des überörtlichen Verkehrs oder auf weiteren Vorfahrtstraßen im unmittelbaren Bereich von sozialen Einrichtungen ist für die Straßenverkehrsbehörden unzureichend, da sie durch die Bestimmung des „unmittelbaren“ Bereichs von an diesen Straßen gelegenen Einrichtungen zu eng gefasst ist. Die Anordnungsmöglichkeit in Absatz 9 Satz 4 Nummer 6 ist daher räumlich weiter zu fassen.

Darüber hinaus sind die bestehenden Regelungen in der StVO zur Parkraumbewirtschaftung für die Kommunen unzureichend. Es bedarf einer ausdrücklichen Ermächtigungsgrundlage in § 45 StVO für alle Parkraumbewirtschaftungsmaßnahmen. Daher sollten diese nicht nur – wie gegenwärtig in § 45 Abs. 1 Satz 1 StVO bestimmt – für bestimmte Straßen oder Straßenstrecken angeordnet werden dürfen, sondern vielmehr auch flächenhaft möglich sein.

Die Regierungsparteien der Bundesregierung führen im Koalitionsvertrag aus: „Wir werden Straßenverkehrsgesetz und Straßenverkehrsordnung so anpassen, dass neben der Flüssigkeit und Sicherheit des Verkehrs die Ziele des Klima- und Umweltschutzes, der Gesundheit und der städtebaulichen Entwicklung berücksichtigt werden, um Ländern und Kommunen Entscheidungsspielräume zu eröffnen.“

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *In den zentralen Verordnungsermächtigungen des § 6 StVG sind neben der „Sicherheit oder Leichtigkeit des Verkehrs auf öffentlichen Straßen“ die Belange des Klima- und Umweltschutzes, des Gesundheitsschutzes oder der Verbesserung der Lebensqualität gleichberechtigt einzufügen.*
2. *Durch eine kurzfristige Änderung des § 45 Absatz 9 StVO ist den zuständigen Straßenverkehrsbehörden die Anordnung von Tempo 30 unabhängig von besonderen Gefahrensituationen zu ermöglichen und sollten die Entscheidungsspielräume der Straßenverkehrsbehörden zur Einrichtung von verkehrsberuhigten Bereichen erweitert werden.*
3. *Kurzfristig sind die fachrechtlichen Regelungen zur Anordnung von straßenverkehrsrechtlichen Lärmschutzmaßnahmen der Lärmschutz-Richtlinien-StV zu überarbeiten. Dabei sollten die dort ermessenslenkend festgelegten Werte von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts abgesenkt und beispielsweise an die Werte der Lärmsanierung angepasst werden.*
4. *Durch Änderung des § 45 Abs. 1 StVO sollte den Gemeinden bzw. Straßenbauasträgern eine flächenhafte Parkraumbewirtschaftung voraussetzungslos ermöglicht werden.*

II. Hintergrund der Forderungen zum Schutz vor Schienenverkehrslärm

II.1. Lärmgrenzwerte für Bestandsstrecken einführen

Für Bestandsstrecken des Schienenverkehrs, die nicht wesentlich baulich geändert werden, gibt es keine gesetzlichen Anforderungen zum Lärmschutz. Dieser wird bisher lediglich nach den Maßgaben des freiwilligen Lärmsanierungsprogramms des Bundes gewährt. Ein Rechtsanspruch auf Lärmschutz besteht somit nicht, die Auslösewerte der Lärmsanierung stellen unabhängig von ihrer Höhe keine verbindlichen Immissionschutzziele dar.

Die im Zuge der Verkehrswende angestrebte Verlagerung von Güter- und Personenverkehr von der Straße auf die Schiene darf insbesondere in bereits stark lärmvorbelasteten Bereichen nicht zu einer weiteren Zunahme der Lärmbelastung führen. Dies ist zum einen für die Betroffenen unzumutbar, zum anderen gefährden oder verzögern Akzeptanzprobleme die gewünschte Entwicklung. Dem Lärmschutz ist daher bei der Umsetzung der Verkehrswende mehr Gewicht beizumessen, er ist bei entsprechenden Planungen stärker und verbindlich zu berücksichtigen. Dieses Ziel wird durch Einführung verbindlicher Immissionsgrenzwerte für Bestandsstrecken erreicht. Ergibt sich nach den Maßgaben des freiwilligen Lärmsanierungsprogramms ein Sanierungsbedarf, stehen als Lärminderungsmaßnahmen bisher nur aktive bauliche Maßnahmen auf dem Ausbreitungsweg sowie passive bauliche Maßnahmen zur Verfügung. Hierbei sind aktive Maßnahmen aufgrund der hohen Lärmpegel häufig alleine nicht ausreichend oder weisen ein nach den Bedingungen der Förderrichtlinie unzureichendes Kosten-Nutzen-Verhältnis auf, so dass lediglich passiver Lärmschutz gewährt wird

bzw. aktive Maßnahmen durch passive ergänzt werden müssen.⁶ Passive Lärmschutzmaßnahmen dienen dazu, schutzbedürftige Räume insbesondere zur Nachtzeit vor gesundheitsschädlichem Lärm zu schützen. Der Lebensraum der betroffenen Bevölkerung im Freien bleibt hierbei aber verlärmert, so dass die Sanierung insgesamt nur einen eingeschränkten Schutz vor Schienenverkehrslärm bietet. Die Einführung verbindlicher Immissionsgrenzwerte stellt über das bisherige Instrument der freiwilligen Lärmsanierung hinaus die Grundlage dafür dar, weitergehende Lärmschutzmaßnahmen als die dort bisher vorgesehenen prüfen und umsetzen zu können. Dies betrifft insbesondere übergeordnete und vorgelagerte Maßnahmen der Verkehrssteuerung und der Verkehrswegeplanung (z. B. Planung und Bau von Entlastungstrecken aus Lärmschutzgründen) im Rahmen einer integrierten Schienenverkehrsplanung.

An bestehenden Schienenwegen des Bundes, bei denen die Grenzwerte der Lärmvorsorge überschritten werden, soll der Schutz vor Schienenverkehrslärm nach Dringlichkeit und nach Maßgabe der jeweils im Bundeshaushalt bereitgestellten Mittel grundsätzlich innerhalb der nächsten 15 Jahre vorgenommen werden. Hierbei ist sicherzustellen, dass bei der zeitlichen Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen wie bisher das Ausmaß der Betroffenheit Berücksichtigung findet und weiterhin rechtssicher auf Grundlage einer entsprechenden Priorisierungsreihenfolge erfolgen kann. Zudem soll eine regelmäßige Überprüfung durchgeführt werden um sicherzustellen, dass die Immissionsgrenzwerte dauerhaft eingehalten werden und der ursprünglich gewährte Lärmschutz nicht durch gegenläufige Effekte, wie etwa Verkehrszuwächse gemindert wird.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *Für Bestandsstrecken sind verbindliche Immissionsschutzziele in Form von Immissionsgrenzwerten einzuführen, so dass für alle von Schienenverkehrslärm betroffene Menschen grundsätzlich ein gleichwertiger Schutzanspruch besteht.*
2. *Die Einhaltung der Grenzwerte ist dauerhaft zu überwachen.*

II.2. Maximalpegelkriterium zur Vermeidung von Aufwachreaktionen

Es ist anerkannter Stand der Lärmwirkungsforschung, dass nächtlicher Schienenverkehrslärm bei Betroffenen zu Beeinträchtigungen des Schlafes führen kann. Dies äußert sich in einer veränderten Schlafstruktur, vermehrten Aufwachreaktionen sowie einer stärkeren Ausscheidung von Stresshormonen und erhöhten Risikofaktoren für Herz-Kreislauf-Erkrankungen. Von Bedeutung für das Ausmaß von relevanten Schlafstörungen sind hierbei die Anzahl, die zeitliche Abfolge und die Geräuschcharakteristik von Einzelschallereignissen vorbeifahrender Züge. Der energieäquivalente Dauerschallpegel, der die bisherige einzige Grundlage zur Beurteilung und Regelung von Schienenverkehrsgeräuschen darstellt, berücksichtigt diese Faktoren auf die Lärmwirkung nicht adäquat. Erforderlich ist vielmehr ein aus einer Dosis-Wirkungsbeziehung der vorgenannten Faktoren abgeleitetes wirkungsbezogenes Kriterium zur Begrenzung lärmbedingter Schlafstörungen. In verschiedenen Studien wird der Bedarf eines solchen Kriteriums bestätigt.^{7,8}

⁶ Auswertungen des Ministeriums für Klimaschutz, Umwelt, Ernährung und Mobilität RP zum Lärmsanierungsprogramm des Bundes im Mittelrheintal 2020 ergaben, dass fast 60% der Sanierungsabschnitte ausschließlich mit passiven Maßnahmen und die restlichen knapp 40% mit passiven und aktiven Maßnahmen saniert wurden.

⁷ Unter anderem: Schlattjan, J.H., Eberwein, G., Nehring, R., Scheler, I. & Witten, J. (2014). Gesundheitliche Auswirkungen von Bahnlärm. Mainz, Wiesbaden, Düsseldorf: Ministerium für Umwelt, Landwirtschaft, Ernährung, Weinbau und Forsten des Landes Rheinland-Pfalz, Hessisches Ministerium für Soziales und Integration Ministerium für Klimaschutz, Umwelt, Landwirtschaft, Natur- und Verbraucherschutz des Landes Nordrhein-Westfalen. Verfügbar unter https://mueef.rlp.de/fileadmin/mulewf/Themen/Umweltschutz/Gesundheitlicher_Umweltschutz/Bahnlaerbericht_Endversion.pdf

⁸ Unter anderem: Giering, K. (2015). Literaturstudie: Berücksichtigung eines Spitzenwertkriteriums bei der Beurteilung von Schienenverkehrslärm in der Nacht. Abschlussbericht im Auftrag des Hessischen Ministeriums für Umwelt, Energie, Landwirtschaft und Verbraucherschutz. Birkenfeld: Hochschule Trier, Umwelt-Campus Birkenfeld. Verfügbar unter https://umwelt.hessen.de/sites/umwelt.hessen.de/files/2021-06/gutachten_zur_beruecksichtigung_eines_maximalpegelkriteriums_bei_der_beurteilung_von_schieneverkehrslaerm_in_der_nacht.pdf.

2017 hat das hessische Umweltministerium ein Gutachten zur Berücksichtigung eines Maximalpegelkriteriums bei der Beurteilung von Schienenverkehrslärm in der Nacht beauftragt⁹. Auch hier wird der Zusammenhang zwischen Störungen des Schlafs durch nächtlichen Schienenverkehrslärm und gesundheitlichen Wirkungen beschrieben, ebenso die akustischen Einflussfaktoren auf das Ausmaß der Schlafstörung. Die Autoren empfehlen die Anwendung zweier Kriterien zusätzlich zu den bisherigen Grenzwerten für den Beurteilungspegel als Mittelungspegel: Einen Grenzwert für den Maximalpegel einer Zugvorbeifahrt sowie die Begrenzung der zusätzlichen lärmbedingten Aufwachreaktionen. Neben der wirkungsbezogenen Ableitung der Kriterien entwickeln die Autoren auch ein Verfahren zur praktischen Anwendung. Aus Sicht des Vollzugs wird die Verwendung des Kriteriums der zusätzlichen lärmbedingten Aufwachreaktionen empfohlen.

In einem Memorandum „Lärm und seine Auswirkungen auf die Gesundheit“ sprachen sich 2019 renommierte Lärmwirkungsforschende und Lärmschutzexperten erneut dafür aus, dass ein zukünftiges Lärmschutzkonzept für die Nacht neben der üblichen Beurteilung über einen gemittelten Lärmpegel hinaus auch lärmbedingte Aufwachreaktionen und durch Störungen des Nachtschlafs bedingte Krankheitsrisiken berücksichtigen soll.¹⁰

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

Zur Berücksichtigung der Relevanz von Einzelschallereignissen für schienenverkehrslärmbedingte Schlafstörungen ist ein wirkungsbezogenes Maximalpegelkriterium zusätzlich zu den Immissionsgrenzwerten für den energieäquivalenten Mittelungspegel einzuführen.

II.3. Anforderungen für einen guten akustischen Zustand von Rädern und Gleisen

Die Umrüstung von Graugussbremsen auf lärmgeminderte Bremsen hat die Geräuschemissionen der umgerüsteten Schienenfahrzeuge um bis zu 10 dB(A) gesenkt. Aus diesem Grunde treten andere Lärmquellen in den Vordergrund. Hier sind insbesondere die akustisch relevanten Laufflächenfehler (z. B. Flachstellen) zu nennen. Diese können den Maximalpegel des Abrollgeräusches um bis zu 15 dB(A) erhöhen. Zudem sind diese Geräusche auch impulshaltig, was die Lästigkeit noch weiter steigert. Insbesondere zur Nachtzeit ist die Charakteristik der Einzelgeräuschereignisse der Zugvorbeifahrten (z. B. Maximalpegel) entscheidend für lärmbedingte Schlafstörungen und deren negative Auswirkungen auf die menschliche Gesundheit.

Um zu vermeiden, dass der große Effekt der Umrüstung auf lärmgeminderte Bremsen durch akustisch relevante Laufflächenfehler gemindert wird, sollten Regelungen zur Vermeidung der dieser Laufflächenfehler der auf dem deutschen Schienennetz verkehrenden Schienenfahrzeuge dauerhaft festgelegt und die Einhaltung überwacht werden. Hierbei ist auch zu berücksichtigen, dass die derzeitige nationale Regelung für ein Durchfahrtsverbot „lauter Güterzüge“ darauf basiert, dass mit Verbundstoffbremsen ausgerüstete Güterzüge unabhängig ihres tatsächlichen akustisch relevanten Zustands generell als „leise“ gelten und von möglichen Durchfahrtsbeschränkungen nicht erfasst sind.

Neben dem Fahrzeug- ist auch der Gleiszustand relevant für das Ausmaß der Geräuschemissionen. Mit Ausnahme von einzelfallbezogenen Regelungen der Planfeststellung oder freiwilligen Maßnahmen auf einzelnen Streckenabschnitten erfolgt keine Überwachung und Steuerung des Gleiszustands mit dem Ziel einer Geräuschreduzierung. Um zu vermeiden, dass sich die Geräuschemissionen des Schienenverkehrs aufgrund des Gleiszustands erhöhen, sollen geeignete Qualitätsanforderungen für den akustisch relevanten Zustand von Gleisen zumindest an hochbelasteten Strecken verbindlich festgelegt und dauerhaft überwacht werden.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

⁹ Unter anderem: Schreckenberget al (2017): Gutachten zur Berücksichtigung eines Maximalpegelkriteriums bei der Beurteilung von Schienenverkehrslärm in der Nacht

¹⁰ Brink, Lechner, Moebus, Müller, Schreckenberget Seidler (2019): Memorandum Lärm und seine Auswirkungen auf die Gesundheit Ergebnis der MarweinRunde am 21.09.2019; https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-vi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/190222_Laerm_LPK_PM_Anhang_Memorandum_of_Understanding.pdf

1. *Zur Begrenzung der Emissionen sind akustisch relevante Laufflächenfehler (z. B. Flachstellen) zu vermeiden. Hierzu sollen verbindliche Regelungen zur Vermeidung akustisch relevanter Laufflächenfehler auf dem deutschen Schienenverkehrsnetz festgelegt werden.*
2. *Für hochbelastete Strecken sind zudem verbindliche Qualitätsanforderungen an den akustisch wirksamen Gleiszustand festzulegen und deren Einhaltung zu überwachen.*

III. Hintergrund der Forderungen zum Schutz vor Fluglärm

Der Luftverkehr ist einerseits für eine schnelle Personenbeförderung und den Frachttransport von großer Bedeutung und verursacht andererseits erhebliche Umweltbelastungen. Zur Reduzierung der Beeinträchtigungen durch Fluglärm müssen vorrangig drei Schwerpunktthemen bearbeitet werden, die eng miteinander verzahnt sind.

III.1. Entwicklung eines nationalen Luftverkehrskonzeptes

Ein vorrangiges Ziel eines Luftverkehrskonzeptes muss es sein, einen fairen Ausgleich zwischen den Lärmschutzbelangen der Bevölkerung und den Belangen des Luftverkehrs zu schaffen. Das nationale Luftverkehrskonzept aus dem Jahr 2017 berücksichtigt die Belange des Umwelt- und Gesundheitsschutzes (einschließlich des Lärmschutzes) nicht angemessen. Belastungen durch den Luftverkehr wurden bislang nicht deutlich vermindert. Das bisherige Luftverkehrskonzept sieht Potenziale zur Lärminderung ausschließlich in Form neuer (lärmmindernder) Flugverfahren und der Weiterentwicklung lärmabhängiger Flughafenentgelte vor. Es ist daher eine grundlegende Überarbeitung des Luftverkehrskonzeptes erforderlich. Dabei sollten insbesondere folgende, bereits in der 82. UMK (2014) und unter TOP 7.2 der VMK im April 2015 gestellte Anforderungen, berücksichtigt werden:

- Stärkung des aktiven Lärmschutzes
- Verbesserung des passiven Lärmschutzes
- Bessere Verzahnung von Planfeststellungsverfahren und Flugroutenfestlegung
- Verbesserung des Lärmschutzes bei der Festlegung von Flugverfahren und der betrieblichen Handhabung der Lenkung des Flugbetriebs durch die Flugsicherung.

Darüber hinaus sollten in einem neuen Luftverkehrskonzept Zielsetzungen definiert, Funktionen beschrieben und konkrete Instrumente und Maßnahmen zur Minderung des Lärms enthalten sein. Hierbei müssten verbesserte Regelungen zum Schutz der Nachtruhe einen besonderen Schwerpunkt darstellen. Soweit es erforderlich ist, sollten auch Grenzen in Form von Betriebsbeschränkungen und/oder Lärmkontingentierungen festgelegt werden. Durch eine Lärmkontingentierung wird die Fluglärmbelastung an einem Flughafen begrenzt, wobei es verschiedene Möglichkeiten der Ausgestaltung gibt. Beispielsweise kann die maximal zulässige Fluglärmbelastung als „Lärmobergrenze“ (Kontingent) festgelegt werden. Alternativ oder zusätzlich kann ein Lärmindex als Produkt aus der Anzahl der Betroffenen in einzelnen Pegelklassen mit einer Lärmbewertungszahl pro Pegelklasse gebildet werden. Ein solcher Lärmindex wird beispielsweise am Verkehrsflughafen Frankfurt/Main angewendet. Eine Lärmkontingentierung ermöglicht es einerseits dem Flughafen bzw. den Luftverkehrsgesellschaften selbst zu entscheiden, ob sie wenige laute oder mehr lärmarme Flugzeuge einsetzen möchten. Andererseits gibt sie den Flughafenanrainerinnen und -anrainern eine klare Lärmschutzperspektive. Die Aufnahme entsprechender Handlungsempfehlungen in ein Luftverkehrskonzept bringt den Schutz vor Fluglärm wesentlich voran und reduziert damit die Umwelt- und Gesundheitsauswirkungen des Luftverkehrs deutlich. Bei der Erstellung des Luftverkehrskonzeptes sollten die Umweltressorts unbedingt eingebunden werden.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

Es ist ein nationales Luftverkehrskonzept zu entwickeln, das insbesondere eine ambitionierte Lärminderungsstrategie enthält und die Lärmschutzbelange der Flughafenwohnerinnen und -anwohner angemessen berücksichtigt.

III.2 Novellierung der Rechtsgrundlagen zum Schutz vor Fluglärm

Durch die Novellierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm (FluLärmG) im Jahr 2007 und nachfolgend der zugehörigen Verordnungen wurden gegenüber dem FluLärmG aus dem Jahr 1971 erhebliche Fortschritte erzielt. Dies wird jedoch zukünftig nicht ausreichen, um die Fluglärmsituation in

der Umgebung der deutschen Flughäfen wesentlich zu verbessern. Die aktuellen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung und die Empfehlungen der Weltgesundheitsorganisation (WHO) zum Umgebungslärm zeigen, dass zum Schutz der menschlichen Gesundheit die Lärmbelastungen an Flughäfen deutlich zu verringern sind. Unter anderem müssten die Grenzwerte der Schutzzonen der Lärmschutzbereiche für Zivil- sowie Militärflughäfen stark abgesenkt werden und für neue und bestehende Flughäfen die gleichen Schutzzonengrenzwerte gelten. Da das FluLärmG nur den passiven, aber nicht den aktiven Schutz vor Fluglärm regelt, ist ein übergeordnetes Konzept erforderlich, das auch andere relevante Rechtsvorschriften, wie das Luftverkehrsgesetz, in einen umfassenden Schutz vor Fluglärm einbezieht. Die im Evaluationsbericht der Bundesregierung zum FluLärmG¹¹ enthaltenen Empfehlungen zeigen weitere entsprechende Handlungsfelder auf.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

Die rechtlichen Regelungen zum Schutz gegen Fluglärm (LuftVG, FluLG) bedürfen einer Novellierung, um sowohl die technischen Entwicklungen im Luftverkehr als auch die aktuellen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung zu berücksichtigen.

III.3 Stärkung des aktiven Lärmschutzes

Ein wichtiger Bestandteil eines zukünftigen Luftverkehrskonzeptes sollte der aktive Lärmschutz sein. Aktive Lärmschutzmaßnahmen sind für die vom Fluglärm betroffenen Menschen in aller Regel wesentlich vorteilhafter als passiver Lärmschutz, weil sie den Lärm an der Quelle reduzieren, auch im Freien wirksam sind, und zum Teil auch jene Flughafenanwohnerinnen und -anwohner entlasten, die keinen Anspruch auf passive Lärmschutzmaßnahmen geltend machen können oder aufgrund der bekannten Unzulänglichkeiten von baulichen Schallschutzmaßnahmen diese nicht in Anspruch nehmen wollen.

Zum aktiven Lärmschutz gehören vielfältige Maßnahmen, wie z. B. die Verschärfung der Lärmgrenzwerte für neue Luftfahrzeugtypen, die Optimierung von Flugverfahren unter Lärmschutzaspekten, die Minderung des Lärms auf dem Flughafengelände und Beschränkungen des Flugbetriebs¹². Eine weitere Verschärfung der Lärmgrenzwerte für Luftfahrzeuge ist wichtig, weil hiermit Entlastungen für die Allgemeinheit ohne aufwendige Planungsprozesse und ohne Betriebsbeschränkungen am Flughafen erreichbar sind. Um die Potenziale des aktiven Lärmschutzes zu heben, sind die bestehenden Rahmenbedingungen des Luftverkehrs insbesondere in folgenden Aspekten weiterzuentwickeln:

- deutliche Senkung der Lärmgrenzwerte für neue Luftfahrzeugtypen auf internationaler und europäischer Ebene, um den Luftfahrzeug- und Triebwerksherstellern frühzeitig ambitionierte Zielwerte vorzugeben,
- finanzielle Förderung für die Entwicklung und Einführung leiserer Luftfahrzeug-Baumuster und für die Nachrüstung von Lärminderungsmaßnahmen an bestehenden Luftfahrzeugen,
- ökonomische Anreize für den Einsatz leiserer Luftfahrzeuge und lärmschutzmotivierter Nachrüstungen, vor allem durch die Weiterentwicklung bestehender lärmabhängiger Start- und Landeentgeltssysteme sowie der Luftverkehrssteuer,
- kontinuierliche Weiterentwicklung und Anwendung lärmindernder An- und Abflugverfahren sowie deren sachgerechte zielführende Lärmbewertung,
- Festlegung von Nachtflugbeschränkungen,
- Ausschöpfung der Möglichkeiten zur Verringerung des Bodenlärms auf dem Flughafengelände (auch außerhalb/nach der Erteilung einer luftfahrtrechtlichen Genehmigung), Durchführung von Triebwerksprobeläufen in geeigneten Lärmschutzhallen, Ersatz des APU-Betriebs von Luftfahrzeugen durch bodengebundene Aggregate, Einsatz von Elektrofahrzeugen u. a.

Es ist im Sinne des Gesundheitsschutzes besonders wichtig, die genannten Handlungsoptionen des aktiven Lärmschutzes möglichst weitgehend zu nutzen, um die Lärmbelastung der Bevölkerung

¹¹ Bundesregierung: Erster Bericht der Bundesregierung zur Evaluierung des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm, Bundestags-Drucksache 19/7220, [Drucksache 19/7220 \(bundestag.de\)](#)

¹² Bopst J., Herbener R., Hölzer-Schopohl, O. et al.: Umweltschonender Luftverkehr: lokal – national – international, Umweltbundesamt, Texte 130/2019, Dessau-Roßlau 2019, [Umweltschonender Luftverkehr | Umweltbundesamt](#)

insbesondere in der Nacht unter Beibehaltung der Verkehrsfunktionen so gering wie möglich zu halten.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *Die Handlungsoptionen des aktiven Lärmschutzes sind_möglichst weitgehend zu nutzen.*
2. *Dazu gehören Maßnahmen wie z. B. Nachtflugbeschränkungen, die Verschärfung der Lärmgrenzwerte für neue Luftfahrzeugtypen und die Optimierung von Flugverfahren unter Lärmschutzaspekten.*

IV. Hintergrund der Forderungen zum Schutz vor lauten Kraftfahrzeugen (einschl. Motorräder)

Laute Kraftfahrzeuge sind besonders störend. Ausschlaggebend hierfür ist häufig nicht nur die Lautstärke, sondern auch der spezielle Klangcharakter eines Fahrzeugs. Bei schönem Ausflugswetter nach Feierabend und am Wochenende bzw. an Feiertagen ist die Lärmbelastung durch laute Kraftfahrzeuge wie Motorräder an landschaftlich reizvollen und kurvigen Strecken ein erhebliches Problem für Anwohnerinnen und Anwohner und Erholungssuchende. Laute Kraftfahrzeuge (einschließlich Motorräder) müssen daher leiser werden, leiser gefahren werden und rücksichtsloses Fahren muss deutliche ordnungsrechtliche Konsequenzen haben.

IV.1. Genehmigungs- und Zulassungsregelungen überarbeiten

Das Geräuschverhalten von Autos und Motorrädern ist in EU-Vorschriften und internationalen Regelungen der UNECE geregelt. Es ist jedoch möglich, dass Kraftfahrzeuge außerhalb der vorgegebenen Prüfvorschriften erheblich lauter sein dürfen. Dies wird von den Fahrzeugherstellern zum Teil bewusst ausgenutzt. Ziel muss es sein, dass Schlupflöcher in den Typprüfvorschriften geschlossen und die Prüfvorschriften so gestaltet werden, dass die Fahrzeuge nicht nur bei der Typprüfung, sondern auch im realen Fahrgeschehen die Geräuschgrenzwerte einhalten (Real Driving Sound Emissions) und damit leiser werden. Hierfür hat sich auch der Bundesrat in seinem Beschluss für eine wirksame Minderung und Kontrolle von Motorradlärm ausgesprochen¹³.

Der Bund setzt sich seit Jahren in den internationalen Gremien der EU und der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) für entsprechende Verbesserungen ein, das ist zu begrüßen. Ebenfalls begrüßt wird, dass sich Bund und Länder im nationalen Bereich im Bund-Länder-Fachausschuss Technisches Kraftfahrwesen (BLFA-TK) auf ein Verbot der Nachrüstungen von Soundaktuatoren (sog. Soundgeneratoren) verständigt haben, und dass Änderungen an serienmäßigen Steuerungen von Soundaktuatoren und Klappenschalldämpfern untersagt wurden, die das Ziel höherer Geräuschemissionen verfolgen.

Außerdem sollten die nationalen Handlungsmöglichkeiten im Zulassungsrecht ausgeschöpft werden. Ein Ansatz ist, die Geräuschuntersuchung im Rahmen der Hauptuntersuchung zu verschärfen. § 49 StVZO regelt den Fall, dass sich die Geräuschentwicklung von Fahrzeugen einige Zeit nach erfolgter Zulassung verschlechtert. Eine entsprechende Überprüfung kann die Verkehrspolizei höchsten in Einzelfällen vornehmen. Während der Hauptuntersuchung (HU) i.S.d. § 29 StVZO werden die festgestellten Mängel auf Grundlage der sogenannten HU-Richtlinie bewertet und Mängelklassen zugeordnet. Mängel die zu einer unzulässigen Umweltbelastung führen, stellen einen erheblichen Mangel dar. Stand- und Fahrgeräuschmessungen sollten zur Pflichtuntersuchung im Rahmen der Hauptuntersuchung zählen. Eine Verschlechterung sollte dabei zwangsläufig einen erheblichen Mangel darstellen.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *Die Geräuschemissionsgrenzwerte für Neufahrzeuge sind so festzulegen, dass sie für alle Betriebs- und Fahrzustände gelten (Real Driving Sound Emissions).*
2. *Die Hauptuntersuchung ist dahingehend anzupassen, dass Stand- und Fahrgeräuschmessungen Teil der Pflichtuntersuchung von Kraftfahrzeugen werden.*

¹³ Bundesrats-Drucksache 125/20 vom 15.05.2020, verfügbar unter:
<https://www.bundesrat.de/SharedDocs/beratungsvorgaenge/2020/0101-0200/0125-20.html>

IV.2. Verkehrsbeschränkungen an besonders von motorisierten Freizeitverkehren belasteten Strecken erleichtern

Verkehrsbeschränkungen an besonders lärmbelasteten Strecken können auf § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO (Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm), § 45 Abs. 1a StVO (Schutz bestimmter Erholungsbereiche) oder § 45 Abs. 1b Nr. 5 StVO (zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm) gestützt werden. Sämtliche verkehrsrechtlichen Anordnungen setzen nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO voraus, dass auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung mit Blick auf das Rechtsgut „Lärmschutz“ erheblich übersteigt. Einschlägig ist § 45 StVO nicht nur dann, wenn nachgewiesen ist, welche gesundheitlichen Risiken im konkreten Fall verursacht werden. Es genügt eine erhebliche Lärmbeeinträchtigung. Diese ist grundsätzlich anzunehmen, wenn die zur Orientierung herangezogenen Grenzwerte der 16. BImSchV überschritten werden.

Problematisch ist, dass die Bewertung der Lärmbeeinträchtigung nach den Lärmschutz-Richtlinien Straßenverkehr auf jahresbezogene Mittelungspegel abstellt. Lärmbelastungen, die an landschaftlich reizvollen, kurvigen Strecken von Kraftfahrzeugen (insbesondere Motorrädern) vorwiegend im Sommerhalbjahr, dann auch eher an den Wochenenden und an Schönwettertagen, ausgehen, werden dadurch aber nicht erfasst. Die jüngere Rechtsprechung geht daher davon aus, dass in atypischen Fällen wie beim Motorradlärm davon abgewichen werden kann. Probleme bereitet jedoch der Nachweis des Vorliegens der tatbestandlichen Voraussetzungen dieser Eingriffsnorm. Daher bedürfen § 45 StVO oder zumindest die Anwendung dieser Regelung in Bezug auf laute Kraftfahrzeuge wie Motorräder, die nicht ganzjährig die Lärmsituation prägen, einer Änderung. In besonderen Konfliktfällen muss es möglich sein, verkehrsrechtliche Maßnahmen wie Geschwindigkeitsbeschränkungen und (zur Not) auch zeitlich beschränkte Verkehrsverbote an Sonn- und Feiertagen aufgrund von nur saisonal- oder wochentagabhängig wiederkehrenden hohen Lärmbelastungen anordnen zu können. Daher sind die Voraussetzungen für straßenverkehrsrechtliche Anordnungen entsprechend anzupassen. Für entsprechende Änderungen hat sich auch der Bundesrat in seinem Beschluss für eine wirksame Minderung und Kontrolle von Motorradlärm ausgesprochen (BR-Drs. 125/20 vom 15.05.2020).

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

Die rechtlichen Grundlagen sind umgehend so anzupassen, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen und in besonderen Konfliktfällen auch Verkehrsverbote leichter angeordnet werden können, wo dies aufgrund saisonal begrenzter Belastungen, die beispielsweise an Wochenenden im Sommerhalbjahr durch motorisierte Freizeitverkehre, insbesondere Motorräder, hervorgerufen werden, zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm erforderlich ist.

IV.3. Durchsetzungs- und Kontrollmöglichkeiten verbessern

Die Möglichkeit der Verfolgung von Rechtsverstößen muss verbessert werden, damit Motorradfahrende bei Rechtsverstößen einer Strafe nicht entgehen können. Motorradfahrende sind jedoch aufgrund der Helmpflicht und eines fehlenden Frontkennzeichens am Motorrad meist nicht zu identifizieren und können somit bei einem Verstoß nicht belangt werden. Insbesondere ist für die genannten Verfolgungshindernisse eine Lösung zu finden. In dem Zusammenhang ist auch die grundsätzliche Möglichkeit der Einführung einer Halterhaftung unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten zu prüfen. Ziel ist dabei eine Regelung zur unmittelbaren Haftung, bei der das Schuldprinzip nicht zur Anwendung kommt. Hierfür hat sich auch der Bundesrat in seinem Beschluss für eine wirksame Minderung und Kontrolle von Motorradlärm ausgesprochen (BR-Drs. 125/20 vom 15.05.2020).

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

Die Möglichkeit der Verfolgung von Rechtsverstößen von Fahrerinnen und Fahrern von Motorrädern muss verbessert werden. Insbesondere ist für die Verfolgungshindernisse eine Lösung zu finden, die sich aus den fehlenden Frontkennzeichen und der Helmpflicht ergeben.

Es wird folgendes weiteres Handlungsfeld gesehen:

Anreize und Benutzervorteile schaffen

Außerdem kann mit einer entsprechenden Anreizwirkung darauf hingewirkt werden, dass bevorzugt leisere Fahrzeuge nachgefragt und damit ein Flottenwechsel hin zu leiseren Kraftfahrzeugen erfolgt.

Es besteht folgender Handlungsbedarf:

Es sind Instrumente wie steuerliche Anreize oder die Einführung einer (fiskalischen) Malus-Regelung zu schaffen, um Halter zu veranlassen, auf leisere Kraftfahrzeuge umzusteigen und so schneller einen entsprechenden Flottenwechsel zu erzielen.

V. Hintergrund der Forderungen für übergreifende Maßnahmen des Schutzes vor Lärm

V.1. Anordnungsgrundlagen für Maßnahmen der Lärmaktionsplanung ertüchtigen

Maßnahmen aus der Lärmaktionsplanung nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie sind auf Basis des einschlägigen Fachrechts von der zuständigen Fachbehörde umzusetzen. Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen und die Umsetzung von darin festgelegten Maßnahmen obliegen jedoch im Regelfall unterschiedlichen Behörden. Das Auseinanderfallen der handelnden Akteure führt in der Praxis dazu, dass die Maßnahmen aufgestellter Lärmaktionspläne von den für die Umsetzung der Maßnahmen zuständigen Fachbehörden nicht bzw. unvollständig umgesetzt werden.

Um diesem Missstand zu beheben, sind die fachrechtlichen Voraussetzungen für die Anordnung verkehrsbeschränkender Maßnahmen entsprechend zu ertüchtigen und eigene Anordnungsgrundlagen für Maßnahmen, die in Lärmaktionsplänen festgelegt wurden, zu schaffen. Vorrangig ist dabei insbesondere die Schaffung ermessenslenkender Anforderungen für die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen wie Tempo 30 innerorts.

Es besteht nach wie vor keine rechtliche Möglichkeit für das Eisenbahn-Bundesamt (EBA), zum Schutz der Umwelt in den Eisenbahnbetrieb einzugreifen. Dies ist jedoch eine Voraussetzung, um z. B. auf unzumutbar hohe Lärmbelastungen, wie sie im Mittelrheintal und an anderen Hauptabfuhrstrecken immer noch auftreten, angemessen reagieren zu können

Auch das Straßenverkehrsrecht stellt vorrangig auf die Verkehrsinteressen „Sicherheit und Leichtigkeit“ des Straßenverkehrs ab. Anordnung von Maßnahmen zum Schutz der (Wohn-) Bevölkerung vor Lärm sind daher bisher nur selten realisierbar. Mit einer Änderung der StVO sollte darauf hingewirkt werden, dass auch Ziele des Umwelt- Klima- und Gesundheitsschutzes sowie der Lebensqualität angemessen berücksichtigt werden können. Damit wird Straßenverkehrsbehörden ermöglicht, Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs auch zum Schutz vor Lärm anzuordnen.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *Durch Rechtsänderung ist das behördliche Ermessen bei der Regelung verkehrsbeschränkender Maßnahmen zum Schutz vor Lärm zu konkretisieren.*
2. *In das Allgemeine Eisenbahngesetz ist eine Eingriffsermächtigung aus Umweltschutzgründen einschließlich einer Verordnungsermächtigung zur Konkretisierung der Anforderungen aufzunehmen.*

V.2 Rechtliche Grundlagen für verkehrsträgerübergreifenden Lärmschutz

Gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG sind schädliche Umwelteinwirkungen i. S. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Die Immissionen werden in § 3 Abs. 2 BImSchG definiert u. a. als „auf Menschen einwirkende Geräusche“. Dabei ist nach dieser Definition unerheblich, woher sie stammen. Sie haben keinen Anlagenbezug; maßgebend sind vielmehr die Immissionsverhältnisse am Einwirkungsort. Dies setzt eine summative, akzeptorbezogene Betrachtungsweise am maßgeblichen Immissionsort voraus.

Dieser Grundsatz ist bisher in der Realität nicht umgesetzt. Das deutsche Lärmschutzrecht ist weitgehend durch eine sektorale Betrachtung geprägt: Für jede Lärmart gelten spezielle Vorschriften mit jeweils unterschiedlichen Richt- oder Grenzwerten. Unverändert bestehende Verkehrswege unterliegen bisher keinen gesetzlichen Lärminderungspflichten. Bei gleichzeitiger Einwirkung verschiedener Lärmquellen kann die Belastung den kritischen Bereich der Gesundheitsgefährdung durchaus erreichen. Das Bundesverwaltungsgericht¹⁴ hat darin einen Verfassungsverstoß erkannt und eine Beschränkung auf ausschließlich sektorale Beurteilung für unzureichend erklärt. Planfeststellungsbehörden sind daher bereits verpflichtet, im Rahmen von Neu- und Ausbauverfahren zur Verkehrsinfrastruktur bei der Beurteilung einer möglichen Gesundheitsgefährdung den Gesamtlärm heranzuziehen. In der Praxis erfolgt dies bereits - mangels gesetzlicher Grundlage jedoch nur einzel-fallweise.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *Um die Belastung der Bevölkerung mit gesundheitsgefährdendem Verkehrslärm zu verringern und die gebotene Akzeptanz und Rechtssicherheit beim Ausbau der Verkehrsinfrastruktur zu schaffen, ist eine rechtliche Grundlage für verkehrsträgerübergreifenden Lärmschutz zu schaffen.*
2. *In einem ersten Schritt sollte zeitnah eine verkehrsträgerübergreifende Betrachtung der bodengebundenen Lärmquellen des Straßen- und Schienenverkehrs rechtlich verankert werden.*

V.3 Harmonisierung der nationalen und europäischen Berechnungsverfahren zum Verkehrslärm

Maßgebliche Grundlage für die Beurteilung der Lärmsituation und die Abwägung straßenverkehrsrechtlicher Lärmschutzmaßnahmen sind Lärmberechnungen. Derzeit kommen in Deutschland in Abhängigkeit vom jeweiligen Anwendungsfall drei verschiedene Berechnungsverfahren zur Anwendung. Das ist im Hinblick auf den Verwaltungsaufwand, vor allem aber im Hinblick auf die fachliche Nachvollziehbarkeit und die Akzeptanz der Öffentlichkeit von Lärmberechnungen und Entscheidungen der Verwaltung äußerst problematisch.

Während seit der Änderung der 16. BImSchV für bauliche Lärmschutzmaßnahmen die neuen RLS-19 bei Neubau, wesentlicher baulicher Änderung und auch der Lärmsanierung bestehender Straßen Anwendung finden, verweisen die Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) weiterhin auf die alten RLS-90. Dies ist auch deshalb problematisch, da RLS-90 u. a. in Bezug auf die zugrundeliegenden Emissionsansätze veraltet ist, und damit bei Beurteilungen auf Basis dieses Regelwerks auf überholte fachliche Ansätze zurückgegriffen wird. Hier ist eine Vereinheitlichung dahingehend, dass die neuen RLS-19 durch eine Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien-StV (und der Richtwerte) auch für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen angewendet wird, dringend geboten.

Mit der Berechnungsmethode für den Umgebungslärm von bodennahen Quellen (BUB) besteht in Deutschland ein drittes Berechnungsverfahren für den Straßenverkehr. Die BUB findet Anwendung bei der Lärmkartierung nach § 47c BImSchG bzw. der 34. BImSchV und bildet die Grundlage für die Lärmaktionsplanung der Gemeinden nach § 47d BImSchG.

Die Lärmaktionsplanung stellt keine eigenständige Anordnungsgrundlage für die Umsetzung von Maßnahmen eines Lärmaktionsplans dar. Diese sind gem. § 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG auf der Basis des einschlägigen Fachrechts umzusetzen. Dadurch besteht bei der Lärminderungsplanung gemäß §§ 47a-f BImSchG eine – fachlich wie rechtlich problematische – Schnittstelle zwischen dem Straßenverkehrsrecht und dem Immissionsschutzrecht. Trotz vorliegender Lärmwerte aus der Lärmkartierung bedarf es häufig zusätzlicher Lärmberechnungen nach den Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen (RLS), um straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen prüfen zu können.

¹⁴ Bundesverwaltungsgericht Urteil, 29. Juni 2017 - 3 A 1/16

In seiner 980. Sitzung am 20. September 2019¹⁵ sowie seiner 992. Sitzung am 3. Juli 2020 (Zweite Verordnung zur Änderung der Sechzehnten Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes)¹⁶ hat der Bundesrat Entschlüsseungen gefasst, die sich für eine Harmonisierung der Rechtsgrundlagen, Regelwerke und Berechnungsverfahren zum Lärmschutz aussprechen. Eine solche Harmonisierung ist anzustreben, insbesondere um einheitliche Beurteilungsgrundlagen zu schaffen und für die betroffenen Bürgerinnen und Bürger nachvollziehbare Entscheidungen treffen zu können.

Ausgehend von den obigen Ausführungen besteht folgender Handlungsbedarf:

1. *Aus Rechtsklarheits- und -sicherheitsgründen für die beteiligten Behörden, aber auch für die Darstellung gegenüber der Öffentlichkeit in der Praxis ist das Straßenverkehrsrecht, insbesondere der § 45 StVO und die darauf gestützten Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV) sowie das nachgeordnete Regelwerk, wirkungsvoll mit den Rechtsgrundlagen und Regelwerken zur Lärminderungsplanung zu harmonisieren.*
2. *Bis zur Harmonisierung der Berechnungsverfahren ist sicherzustellen, dass die Ergebnisse der strategischen Lärmkartierung ebenso als Grundlage für Sanierungsverpflichtungen oder straßenverkehrsrechtlichen Anordnungen herangezogen werden können.*

¹⁵ Entschlüsseung des Bundesrates zur Harmonisierung der Rechtsgrundlagen und Regelwerke zum Lärmschutz, Bundesrats-Drucksache 289/19, Verfügbar unter: <https://www.bundesrat.de/bv.html?id=0289-19>

¹⁶ Bundesrats-Drucksache 274/20 vom 3.7.2020, verfügbar unter: [https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0201-0300/274-20\(B\).pdf?blob=publicationFile&v=1](https://www.bundesrat.de/SharedDocs/drucksachen/2020/0201-0300/274-20(B).pdf?blob=publicationFile&v=1)