

Bericht

der länderoffenen *Ad-hoc-Arbeitsgruppe Verkehrslärmschutz*

**zur Gemeinsamen Konferenz der Verkehrs- und Straßenbauabteilungsleiter der Länder (GKVS)
am 18./19. November 2021 (als Video-/Telefon-Schaltkonferenz)
und zur Verkehrsministerkonferenz (VMK) am 9./10. Dezember 2021
(als Video-/Telefon-Schaltkonferenz)**

TOP 4.3 *Schutz vor Lärm - Verbesserung der Grundlagen für Lärmschutz- maßnahmen*

Inhalt:

Ausgangslage

Durchgeführtes Verfahren

Fazit

Handlungsvorschläge:

- I. Ausdehnung und gesetzliche Absicherung der Lärmsanierung für alle Straßen und Schienenwege**
- II. 16. BImSchV: Absenkung der Schwellenwerte 70/60 dB(A) um 5 dB(A)**
- III. Summenpegel Straße/ Schiene**
- IV. StVO – Vereinfachungen bei der Anordnung von lärmschutzbedingten Geschwindigkeitsbeschränkungen**
- V. Schall 03, RLS-19 und BUB: Harmonisierung der Berechnungsverfahren**
- VI. Laute Kraftfahrzeuge (einschl. Motorräder)**

Schutz vor Verkehrslärm von Straßen und Schienenwegen in Deutschland verbessern

Bericht über die Ergebnisse der länderoffenen *Ad-hoc-Arbeitsgruppe Verkehrslärmschutz* der VMK

Ausgangslage

Gemäß Beschluss zu TOP 4.4. b der Verkehrsministerkonferenz vom 15./ 16. April 2021 zur Verkehrslärmthematik

TOP 4.4 b (Beschlusstext)

- 1. Die Verkehrsministerkonferenz bekräftigt, dass der Schutz der Bevölkerung vor schädlichen Verkehrslärmeinwirkungen einen hohen Stellenwert hat.*
- 2. Aus gesamtstaatlicher Sicht und im Lichte der einschlägigen, von Seiten der Umweltministerkonferenz und der Verkehrsministerkonferenz hierüber getroffenen Beschlüsse, bekräftigt die Verkehrsministerkonferenz die Notwendigkeit, die aktuell geltenden Regelwerke zum Straßen- und Schienenverkehrslärm im Sinne einer Verbesserung des allgemeinen Gesundheitsschutzes zu überarbeiten und inhaltlich zu harmonisieren.*
- 3. Die Verkehrsministerkonferenz beruft zur Unterstützung ihrer Beschlüsse eine länderoffene Arbeitsgruppe unter Leitung des Vorsitzlands zum Zwecke der Erarbeitung eines mehrheitsfähigen konsensualen Handlungsvorschlags für einen verbesserten, verkehrsträgerübergreifenden Verkehrslärmschutz in Deutschland ein. Das Konzept soll zur Verkehrsministerkonferenz im Herbst 2021 vorgelegt werden.*
- 4. Die Verkehrsministerkonferenz bittet den Bund, unter Einbindung der Arbeitsgruppe Lärm zur Verkehrsministerkonferenz im Herbst 2021 einen Bericht zur Verkehrslärmthematik und zu den erforderlichen Handlungserfordernissen für eine Verbesserung des Schutzes der Bevölkerung vor Verkehrslärmeinwirkungen vorzulegen.*

wurde eine länderoffene Ad-hoc-Arbeitsgruppe „AG Verkehrslärmschutz“ unter Federführung des Vorsitzlandes Bremen eingerichtet.

Auf dieser Grundlage erfolgte die Arbeit der AG auch im Lichte bereits zu früherer Zeit von Seiten der VMK in Angelegenheiten des Schutzes vor Verkehrslärm gefasster Beschlüsse, insbesondere aber unter Berücksichtigung der aktuellen Erkenntnisse

- der Lärmwirkungsforschung,
- der signifikant erhöhten Verkehrs- und Umweltlärmbelastungen,
- der grundrechtlichen Relevanz des Schutzes der menschlichen Gesundheit und der Eigentumsrechte insbesondere vor dem Hintergrund der richtungsweisenden

Entscheidung des Bundesverfassungsgerichts zur staatlichen Schutzpflicht gegenüber körperlicher Unversehrtheit (Beschluss vom 24.03.2021 – BvR 2656/18).

Aus fachlicher Sicht ergibt sich somit die Notwendigkeit, das aktuell vorhandene „Regelungssystem zum Schutz vor Verkehrslärm“ mit dem Ziel zu modernisieren, den Schutz der Gesundheit und der allgemeinen Lebensqualität künftig grundlegend und besser als bisher gewährleisten zu können.

Die formulierten fachlichen Empfehlungen stehen im Einklang mit den Zielvorgaben, die das Bundesverfassungsgericht in seiner o.g. Entscheidung zum Klimaschutzgesetz und damit zum grundrechtlich verbrieften Gesundheitsschutz aufgestellt hat.

Der VMK wird daher empfohlen, sich zu der Notwendigkeit eines verbesserten Schutzes vor Verkehrslärm zu bekennen und den Bund aufzufordern, die zur Erreichung der benannten Ziele erforderlichen gesetzlichen Maßnahmen unverzüglich umzusetzen. Unterhalb der Bundesebene haben sich die Länder, nach Kräften, gleichermaßen zu verpflichten.

Im Zuge dieser Empfehlungen sollte die VMK gegenüber dem Bund anerkennen, dass die von ihr postulierten Forderungen auch unter den Gesichtspunkten drittenschutzrechtlicher Relevanz sowie bei Würdigung und Beachtung haushaltsrechtlicher Gesichtspunkte fachgesetzlich abzarbeiten sind. Gleiches gilt für personalwirtschaftliche Fragen.

Die Hinweise auf die vorgenannten Aspekte erfolgten auf Anregung einzelner AG-Mitglieder, weil mit den hier vorgelegten Handlungsempfehlungen insbesondere haushalts- und drittenschutzrechtliche Zwänge entstehen könnten. Diese könnten sowohl beim Bund als auch bei den Ländern insbesondere dann zu Konflikten führen, wenn erhöhte Anforderungen an den Schutz vor Lärm zu Lasten anderer Projekte oder Geschäftsbereiche gingen. Dies gelte natürlich auch für die Anforderungen an den Bau und den Betrieb von U- und S-Bahnen.

Eine verpflichtende Summenpegelbildung bei einem konzeptionell-planerischen Zusammentreten unterschiedlicher Verkehrswege (Straßen/ Schienenwege) wurde mehrheitlich begrüßt. Gleiches gilt für die Forderung, die Werte 70 dB(A) tags /60 dB(A) nachts in §1 Abs. 2 Nr. 2 der 16. BImSchV um jeweils 5 dB(A) abzusenkten, die Anforderungen der StVO zwecks erleichterter Anordnungen verkehrslärmindernder Maßnahmen zu überarbeiten und die Berechnungsverfahren Schall 03, RLS-19 (90) und BUB zu harmonisieren.

Die oben genannten Empfehlungen wurden kritisch erörtert und müssen nun Gegenstand zukünftiger Facharbeit sein. Gleichwohl bestand überwiegender fachlicher Konsens, die erarbeiteten Handlungsvorschläge - wie vorgelegt - in die Gremien der GKVS und der VMK einzubringen.

Als Annexthema werden laute Kraftfahrzeuge (einschl. Motorräder) thematisiert und fahrzeugzulassungsrechtliche Forderungen eingebracht, die überwiegend auf EU Ebene zu lösen sind, weil das Zulassungsrecht europarechtlichen Bindungen unterliegt. Der Bund wird darum gebeten, auf EU-Ebene initiativ zu werden. Ergänzend sind aber auch Erleichterungen bei Verkehrsbeschränkungen an besonders von motorisierten Freizeitverkehren belasteten Strecken erforderlich.

Durchgeführtes Verfahren

Auf die konstituierende Sitzung am 18.6.2021 folgten weitere ad-hoc-Sitzungen am 6.8.2021 und am 3.9.2021. Am 6.8.2021 wurde vereinbart, dass die bis dahin vorliegenden Arbeitsergebnisse in einer Untergruppe juristisch überarbeitet werden sollen. Unter Beteiligung

der Länder NRW, NI, HE, BW und HB erfolgte dies am 25.8.2021. Alle Sitzungen wurden im Video-Format durchgeführt.

Auf der Sitzung am 3.9.2021 wurden die zwischenzeitlich am 25.8. von der Untergruppe überarbeiteten Papiere erörtert. Es bestand Einigkeit darüber, dass sich ein für den 1.10.2021 vorgehaltener Reservetermin erübrigen könnte, soweit inhaltliche Rückmeldungen bis zum 17.9.2021 an das Vorsitzland keinen Anlass für ein weiteres Zusammenkommen geben würden. Nach Feststellung durch das Vorsitzland war der Reservetermin entbehrlich.

An der Ad-hoc-Arbeitsgruppe haben folgende Teilnehmerinnen und Teilnehmer mitgearbeitet:

Dr. Udo Weese	Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg
Magdalena Obajtek	Ministerium für Verkehr Baden-Württemberg
Thomas Hölzl	Bayerisches Staatsministerium für Wohnen, Bau und Verkehr
Konstantin Brüske	Senatsverwaltung für Umwelt, Verkehr und Klimaschutz, Berlin
Thorsten Bergt	Senatorin für Klimaschutz, Umwelt, Mobilität, Bau und Stadtentwicklung, Bremen
Thomas Braband	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende, Hamburg
Natalie Schwarz	Behörde für Verkehr und Mobilitätswende, Hamburg
Dr. Hendrik Schüler	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
Dr. Florian Schmidt	Hessisches Ministerium für Wirtschaft, Energie, Verkehr und Wohnen
Helga Worlitzsch	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
Miriam Palandt	Niedersächsisches Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Verkehr und Digitalisierung
Ulrike im Brahm	Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
Dr. Kathrin Goldmann	Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
Dr. Uwe Padberg	Ministerium für Verkehr des Landes Nordrhein-Westfalen
Norbert Paul	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau, Rheinland-Pfalz
Klaus Noll	Ministerium für Wirtschaft, Verkehr, Landwirtschaft und Weinbau Rheinland-Pfalz
Sabine Keinath	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland

Thomas Motsch	Ministerium für Wirtschaft, Arbeit, Energie und Verkehr Saarland
Joachim Schmiedel	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Sachsen
Michael Stritzke	Staatsministerium für Wirtschaft, Arbeit und Verkehr, Sachsen
Peter Janasch	Landesstraßenbaubehörde Sachsen-Anhalt

Angesichts der sowohl technisch wie juristisch geprägten Thematik sollte die Arbeit der AG durch gutachterlichen Sachverstand fachlich begleitet werden. Zu diesem Zweck wurden unter Leitung des Vorsitzlandes Angebote von lärmtechnischen Fachgutachtern im Rahmen eines Vergabeverfahrens eingeholt. Die in Hamburg ansässige und bundesweit tätige Lärmkontor GmbH konnte sich dabei als geeignetes Fachbüro durchsetzen. Die Lärmkontor GmbH war fachlich vertreten durch die Dipl. Ingenieure Mirco Bachmeier, Christian Popp und Carsten Kurz.

Gegenstand der 1. Sitzung am 18.6.2021 war es, die Themenfelder einzukreisen und für die weitere Arbeit zu fixieren. An dieser Stelle sei anzumerken, dass die fachlich fundierte Diskussion bereits zu diesem frühen Zeitpunkt aufzeigte, dass ein erhöhter Bedarf in den Ländern besteht, das Thema Verkehrslärmschutz zielgerichtet, allerdings auch unter dem Aspekt von tatsächlicher Machbarkeit, in den Fokus zu nehmen.

Mit dem Ende der Auftaktsitzung bestand weitgehender Konsens, die nachfolgenden Themen zum Zweck der Erarbeitung von Handlungsvorschlägen näher zu untersuchen:

Der Schallgutachter bearbeitete die Handlungsfelder zu Ziffern I., II. und V. und begleitete alle anderen Themen. Die Bearbeitung zum Handlungsfeld zu Ziffer III. erfolgte seitens des Vorsitzlandes Bremen, zu Ziffer IV. durch Hessen und zu Ziffer VI. durch Baden-Württemberg.

- I. Ausdehnung und gesetzliche Absicherung der Lärmsanierung für alle Straßen und Schienenwege
- II. 16. BImSchV: Absenkung der Schwellenwerte 70/60 dB(A) um 5 dB(A)
- III. Summenpegel Straße/ Schiene
- IV. StVO-Vereinfachungen bei der Anordnung von lärmschutzbedingten Geschwindigkeitsbeschränkungen
- V. Schall 03, RLS-19 und BUB: Harmonisierung der Berechnungsverfahren
- VI. Laute Kraftfahrzeuge (einschl. Motorräder)

Bis zum Ende der 3. Ad-hoc-Sitzung lagen der Arbeitsgruppe zu allen o.g. Themen entsprechende Handlungsvorschläge nebst fachlicher Begründung vor. Die Handlungsvorschläge sind Gegenstand dieses Berichts, vgl. Seiten 7 ff..

Schließlich erfolgt der Hinweis, dass auf Seiten der UMK eine durch die Länderarbeitsgruppe Immissionsschutz (LAI) eingerichtete Arbeitsgruppe ebenfalls am Thema Verkehrslärmschutz arbeitet. Die Arbeitsgruppen der VMK und der UMK tauschen die Ergebnisse ihrer jeweiligen Arbeit zur Kenntnisnahme aus.

Fazit

Die Erkenntnisse der modernen Lärmwirkungsforschung und der gesellschaftliche Wandel erfordern ein Umdenken und eine damit verknüpfte Neuausrichtung bei der Vermeidung von und beim Schutz der menschlichen Gesundheit vor Verkehrslärm. In diesem Verständnis zielen die hier identifizierten Handlungsfelder auf eine Verbesserung der Lebensqualität in

Städten und Gemeinden durch eine Stärkung der fachlich einschlägigen rechtlichen Instrumente ab.

Die Handlungsvorschläge sind geeignet, die aktuell geltenden rechtlichen und technischen Regelungssysteme auf aktuelle verkehrliche Entwicklungen neu auszurichten. Dem gesellschaftlichen Paradigmenwechsel wird damit ebenso Rechnung getragen wie auch der Bewältigung rechtlicher Unsicherheiten bei der Anwendung des hier in Rede stehenden, zwischenzeitlich in die Jahre gekommenen Regelungssystems; ganz im Sinne der Schaffung von Rechtssicherheit und Gleichförmigkeit bei der Rechtsanwendung durch Exekutive und Gerichtsbarkeit.

Die Handlungsvorschläge:

I.

Ausdehnung und gesetzliche Absicherung der Lärmsanierung für alle Straßen und Schienenwege

Empfehlung:

Die Lärmsanierung soll für die bestehenden Straßen und Schienenwege aller Baulastträger von einer haushaltsrechtlichen in eine fachgesetzliche Regelung überführt werden. Dafür ist zuvor vom Bund, den Ländern und den Kommunen ein stabiles Finanzierungskonzept zu schaffen.

Begründung:

Seit dem Inkrafttreten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes 1974 hat es immer wieder Anläufe gegeben, den Schutz vor Lärm an bestehenden Straßen und Schienenwegen umfassend zu regeln. Den ersten Versuch gab es Ende der 1970 Jahre mit dem Entwurf eines Verkehrslärmschutzgesetzes (BT-Drs. 8/1671), das aber wie auch weitere Initiativen immer wieder an der Finanzierungsfrage und der befürchteten Erhöhung des Personalbedarfs scheiterte.

Aus den Lärmkartierungen nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie wird seit dem Jahr 2007 (2012, 2017 etc.) immer wieder deutlich, dass die Mehrzahl der Menschen, die von hohen Verkehrslärmbelastungen betroffen sind, in großen Städten wohnen. Große Städte sind in der Regel aber auch Träger der Baulast für Bundes- und Landesstraßen sowie auch von Schienenwegen wie Straßen- und U-Bahnen. Sie bekommen daher keine Mittel aus den Lärmsanierungsprogrammen des Bundes (oder in einigen Fällen auch dem des jeweiligen Landes). Hinzu kommen eine Vielzahl von Lärmbetroffenen an sonstigen Straßen (etwa Kreis- und Gemeindestraßen). Hierfür müssten ergänzend kommunale Lärmsanierungsprogramme geschaffen werden. Entsprechende Förderinstrumente für die Lärmsanierung der wichtigsten Lärmschwerpunkte an den Straßen in kommunaler Baulast jedoch fehlen bislang.

Das Konjunkturpaket II und das Kommunalinvestitionsförderungsgesetz haben hier in der Vergangenheit zwar Fördermöglichkeiten eröffnet. Allerdings waren beide Programme befristet, und der Förderbereich Lärmschutz konkurrierte auch immer mit anderen Förderbereichen.

Schätzungen aus dem Jahre 2009 besagen, dass die Kommunen für den passiven Schallschutz an allen Straßen (einschließlich der in Bundes- und Landesbaulast), bei denen es zu Überschreitungen von 65 dB(A) LDEN und 55 dB(A) LNight kommt, etwa 2 Mrd. € aufwenden müssten. Es wird empfohlen diese Kostenangabe zu überprüfen, zu aktualisieren und in entsprechende Finanzierungskonzepte einzusteuern, das den kommunalen Baulastträgern eine verbindliche Grundlage zum Zwecke einer umfassenden und zielgerichteten Lärmsanierung liefert.

Der Bundesrat hat in seiner 950. Sitzung im November 2016 (BR-Drs. 572/16) beschlossen, den Gesetzentwurf für ein Lärmsanierungsfinanzierungsgesetz in den Bundestag einzubringen. Allerdings wurde dieser Gesetzentwurf im Deutschen Bundestag aufgrund des Ablaufs der letzten Legislaturperiode nicht mehr weiter behandelt. Dieser Gesetzentwurf bietet nach wie vor eine geeignete Grundlage für ein entsprechendes Finanzierungsprogramm.

Nicht zuletzt empfiehlt auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen in seinem aktuellen Gutachten „Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa“ (SRU 2020), „ein Finanzierungskonzept zu erarbeiten, in dem der Finanzbedarf für Lärmsanierungsmaßnahmen geklärt und Finanzierungsmöglichkeiten identifiziert werden“. Dies ist fachgesetzlich abzusichern, um die Lärmsanierung an bestehenden Straßen und Schienenwegen verbindlichen Regelungen zuzuführen.

II.

16. BImSchV: Absenkung der Schwellenwerte 70/60 dB(A) um 5 dB(A)

Empfehlung:

Die für die Beurteilung eines erheblichen baulichen Eingriffs als „wesentliche Änderung“ heranzuziehenden Werte der 16. BImSchV von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts, sollen um 5 dB(A) abgesenkt werden.

Begründung:

Als Schwellenwerte für die Beurteilung eines erheblichen baulichen Eingriffs im Sinne einer „wesentlichen Änderung“ legt § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 der 16. BImSchV die Werte 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts fest.

Zahlreiche, auch höchstrichterliche Entscheidungen bewerten diese Schwelle zur Gesundheitsgefährdung durch Straßen- und Schienenverkehrslärm mittlerweile als kritisch und gehen sogar davon aus, dass die grundrechtliche Schwelle des Gesundheitsschutzes für lärmbeeinträchtigte Anwohner zumindest bei diesen Werten, möglicherweise auch niedriger, liegt¹. Dabei gibt der 9. Senat des Bundesverwaltungsgerichts in dem genannten Beschluss auch zu bedenken, dass selbst die Auslösewerte für die Lärmsanierung, an denen sich die Rechtsprechung zur grundrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle teilweise orientiert, inzwischen abgesenkt wurden. Nach der Lärmwirkungsforschung liegen auch Lärmbelastungen ab 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht in einem gesundheitskritischen Bereich².

Deshalb forderten renommierte Lärmwirkungsfachleute aus Deutschland, Österreich und der Schweiz im Februar 2019, die Schwelle der lärmbedingten Gesundheitsgefährdung in einem ersten Schritt um wenigstens 5 dB(A) auf 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht abzusenken³. Dieser Forderung schloss sich auch der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem aktuellen Umweltgutachten vom Mai 2020 (erneut) an.

Trotz dieser Erkenntnisse fand die Forderung nach Absenkung der Schwellenwerte bei der letzten Novellierung der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) im Juli 2020 im Bundesrat (BR-Drs. 274/20) keine Mehrheit. Somit besteht Handlungsbedarf, den durch das Verfassungsrecht gebotenen Gesundheitsschutz auf Basis der aktuellen wissenschaftlichen Erkenntnislage neu zu definieren.

Die nutzungsabhängigen Lärmvorsorgewerte bleiben von dieser Forderung unberührt.

¹ BVerwG; Beschluss vom 25. April 2018 – 9 A 16/16, RN 86 ff. mit weiteren Nachweisen

² VGH Baden-Württemberg, Urteil vom 17. Juli 2018, 10 S 2449/17, Rn. 36 und dortige Verweise

³ Brink, M., Lechner, C., Moebus, S., Müller, U., Schreckenberger, D., Seidler, A. (2019): Memorandum. Lärm und seine Auswirkungen auf die Gesundheit. Ergebnis der MarweinRunde am 21. Februar 2019. Stuttgart. https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/190222_Laerm_LPK_PM_Anhang_Memorandum_of_Understanding.pdf (13.07.2021).

III.

Summenpegel Straße/ Schiene

Empfehlung:

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz (BlmSchG) sowie die darauf ergangene Verkehrslärmschutzverordnung (16. BlmSchV) sind insbesondere im Lichte des gesundheitlichen- und des eigentumsrechtlichen Grundrechtsschutzes in der Weise zu ändern, dass die durch den Bau oder die wesentliche Änderung eines Verkehrsweges verursachten und die vorhandenen Verkehrsimmissionen als Gesamtlärm erfasst und bewertet werden.

Begründung:

Immer wieder werden Exekutive und Verwaltungsgerichte mit der Frage befasst, ob die beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Straßen und Schienenwegen ausgehenden Schallimmissionen voneinander getrennt oder in Summe zu betrachten sind.

Seit der Entscheidung des BVerwGE 101, 1034 sind zahlreiche gerichtliche Einzelentscheidungen ergangen, die sich an der vorgenannten Rechtsprechung orientieren. Trotz zahlreicher Anläufe wurde das in seinen wesentlichen Zügen fragmentarisch daher kommende deutsche Lärmschutzrecht bis heute nicht grundlegend überarbeitet, obwohl der Bundesgesetzgeber Kraft Verfassungsrecht zur Wahrung der sich unmittelbar aus Artikel 2 Absatz 2 Satz 1 GG („Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“) und auch aus Artikel 14 Absatz 1 Satz 1 GG (Eigentumsgarantie) dazu berufen wäre.

Das BlmSchG stellt hingegen nicht darauf ab, wer ein Geräusch verursacht. Vielmehr fragt es systematisch danach, was auf ein Schutzgut (hier, die menschliche Gesundheit) einwirkt, um die Frage der Schädlichkeit beurteilen zu können. Mit dieser akzeptorbezogenen Sicht trennt das Gesetz nicht zwischen verschiedenen „Quellen“ und meint damit dem Grunde nach, eine summative Betrachtung.

Diese Sicht wird allerdings wegen spezialgesetzlicher Regelungen zum Verkehrslärmschutz nicht vom BVerwG geteilt, was im Ergebnis zu der - auch seitens der Gerichte vielfach kritisierten - isolierten Bewertung der Geräuschquellen einzelner Abschnitte von Straßen und Schienenwegen führt. Dies hat zur Folge, dass die tatsächlichen Einwirkungen am Immissionsort nicht betroffenengerecht abgebildet werden.

Deshalb wurde der Bundesgesetzgeber in der Vergangenheit mehrfach – bisher ohne Erfolg – aufgefordert, die Gesetzeslage klärend und im Sinne des verfassungsrechtlich verbrieften Gesundheits- und des Eigentumsschutzes zu ändern. Zuletzt geschah dies wiederholt in Zusammenhang mit Bundestagsbeschlüssen um „übergesetzlichen Lärmschutz“ im Zuge der Planfeststellung von Bahnprojekten (etwa Schienenhinterlandanbindung der festen Fehmarnbeltquerung, ABS Hanau – Gelnhausen, ABS Rotenburg – Verden). In diesen Beschlüssen wurde jeweils anerkannt, dass es notwendig und sinnvoll sei, den Lärm aus Straße und Schiene insgesamt zu betrachten. Dieses könne aber erst geschehen, wenn dazu die rechtliche Grundlage vorliege⁵. Diese Beschlüsse zeigen das Dilemma in seiner gesamten

⁴ BVerwG, Beschluss vom 21. März 1996 - 4 C 9.95

⁵ Der Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 19. Legislaturperiode (2017-2021) führt in Kapitel IX, Punkt 6 auf S. 120 aus: „Wir werden die Bürger frühzeitiger bei Verkehrsprojekten beteiligen und eine Gesamtlärbetrachtung einführen. Wir werden ein verkehrsträgerübergreifendes Lärmkonzept erstellen.“

Tragweite nicht zuletzt vor dem Wissen, dass mehr als 10 Mio. Menschen in Deutschland nachts von gesundheitsschädlichem Verkehrslärm betroffen sind.

Soweit die im Rahmen der summarischen Immissionsbewertung zu Grunde zu legenden Verkehrswege unterschiedlichen Baulastträgern gehören, erfolgt die Zuordnung der zur Realisierung einer Lärmschutzmaßnahme aufzubringenden Kosten für Planung, Bau und Unterhaltung den jeweiligen Verursachern anteilig.

IV.

StVO – Vereinfachungen bei der Anordnung von lärmschutzbedingten Geschwindigkeitsbeschränkungen

Empfehlung:

Die Länder bitten den Bund, umgehend die rechtlichen Hürden für die Anordnung von lärmschutzbedingten Geschwindigkeitsbeschränkungen zu senken. Hierzu sind die maßgeblichen Lärmschutz-Richtlinien-StV unter Berücksichtigung der novellierten Lärmberechnungsvorschriften (RLS-19) anzupassen. Bei der Einführung der RLS-19 für den ordnungsrechtlichen Straßenverkehrslärmschutz auf Grundlage der Straßenverkehrs-Ordnung ist sicherzustellen, dass dadurch für innerörtliche Straßen kein schlechteres Lärmschutzniveau etabliert wird.

Begründung:

Die Straßenverkehrsbehörden können gemäß § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 i. V. m. Abs. 9 Satz 3 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) Geschwindigkeitsbeschränkungen aus Lärmschutzgründen anordnen, wenn aufgrund der besonderen örtlichen Verhältnisse eine Gefahrenlage besteht, die das allgemeine Risiko einer Beeinträchtigung der Wohnbevölkerung durch Lärm erheblich übersteigt. Ein Einschreiten zum Schutz vor Verkehrslärmimmissionen setzt nach § 45 Abs. 1 Satz 2 Nr. 3 StVO nicht voraus, dass gesetzlich bestimmte Schallpegelwerte überschritten werden. Maßgeblich ist vielmehr, ob die Verkehrslärmimmissionen Beeinträchtigungen mit sich bringen, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall als ortsüblich hingenommen und damit zugemutet werden muss.

Für die Beurteilung der Frage, wann die Zumutbarkeit einer Lärmbelastung im Sinne einer besonderen Gefahrenlage nach § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO überschritten wird, können nach der Rechtsprechung die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) zur Orientierung herangezogen werden. Bei Überschreitung dieser Werte besteht lediglich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung. Danach muss die zuständige Straßenverkehrsbehörde im Einzelfall prüfen, ob und welche verkehrsbeschränkenden Maßnahmen geeignet sind, die Lärmbelastung für die Anwohnenden spürbar zu verringern, ohne die Verkehrssicherheit zu gefährden, Anwohner anderer Straßen über Gebühr zu belasten oder die Möglichkeit einer funktionsgerechten Nutzung der Straße ernsthaft in Zweifel zu ziehen.

Eine Verpflichtung zur Anordnung von verkehrsbeschränkenden Maßnahmen besteht für die Straßenverkehrsbehörde in der Regel erst dann, wenn die Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV überschritten werden⁶. Die Rechtsprechung geht in diesen Fällen davon aus, dass sich das Ermessen der Straßenverkehrsbehörde zur Pflicht zum Einschreiten verdichten kann.

Beispielsweise für Wohngebiete betragen die Richtwerte nach Nr. 2.1 der Lärmschutz-Richtlinien-StV 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts. Zahlreiche, auch höchstrichterliche Entscheidungen, sehen diese Werte als Schwelle zur Gesundheitsgefährdung durch Straßen- und Schienenverkehrslärm mittlerweile kritisch. Sie gehen davon aus, dass die grundrechtliche Schwelle des Gesundheitsschutzes für lärm betroffene Menschen niedriger liegen könnte (vgl.

⁶ Das BMVI hat die Bundesanstalt für Straßenwesen (BASt) beauftragt, eine bundesweite Untersuchung der Auswirkungen einer Senkung der Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV durchzuführen. Die BASt hat im August 2021 dazu ein Forschungsvorhaben ausgeschrieben (FE 89.0349/2020 „Flächendeckende Senkung der Richtwerte in den Lärmschutz-Richtlinien-StV“).

BVerwG, Beschluss vom 25. April 2018). Diese Einschätzung teilen auch maßgebliche Vertreterinnen und Vertreter der Lärmwirkungsforschung⁷ und der Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU) in seinem aktuellen Gutachten⁸. Sie alle halten eine Absenkung der Richtwerte auf 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts als einen ersten Schritt in Richtung der aktuellen WHO-Werte⁹, die für Straßen- und Schienenverkehrslärm etwa 15 dB(A) unter denen der Lärmschutz-Richtlinien-StV für Wohngebiete liegen, für erforderlich.

Nach Nr. 2.2 der Lärmschutz-Richtlinien-StV sind für die Berechnung des Beurteilungspegels die „Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen – Ausgabe 1990 (RLS-90)“ maßgeblich. Die Lärmberechnungen zur Lärmvorsorge und Lärmsanierung sind aber in der Zwischenzeit nach den novellierten „Richtlinien für den Lärmschutz an Straßen – Ausgabe 2019 (RLS-19)“ durchzuführen. Die Anwendung der RLS-19 führt jedoch zu anderen Beurteilungspegeln.

Vor diesem Hintergrund sollte unter Lärmschutzgesichtspunkten darauf hingewirkt werden, dass die Einführung der RLS-19 für den ordnungsrechtlichen Straßenverkehrslärmschutz nur zeitgleich mit einer Absenkung der Richtwerte der Lärmschutz-Richtlinien-StV erfolgt. Geschieht dies nicht, steht zu befürchten, dass Lärmschutzmaßnahmen insbesondere für Geschwindigkeitsbeschränkungen an innerörtlichen Straßen, die in den vergangenen Jahren von den Betroffenen mühsam „erstritten“ worden sind, wieder aufgehoben werden.

⁷ Brink, M., Lechner, C., Moebus, S., Müller, U., Schreckenberger, D., Seidler, A. (2019): Memorandum. Lärm und seine Auswirkungen auf die Gesundheit. Ergebnis der Marwein-Runde am 21. Februar 2019. Stuttgart. https://vm.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mvi/intern/Dateien/PDF/PM_Anhang/190222_Laerm_LPK_PM_Anhang_Memorandum_of_Understanding.pdf (26.04.2019).

⁸ Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU): Für eine entschlossene Umweltpolitik in Deutschland und Europa, UMWELTGUTACHTEN 2020

⁹ WHO (World Health Organization – Regional Office for Europe) (2018): Environmental Noise Guidelines for the European Region. Copenhagen: WHO, Regional Office for Europe.

V.

Schall 03, RLS-19 und BUB: Harmonisierung der Berechnungsverfahren

Empfehlung:

Die Berechnungsverfahren der 16. BImSchV (Schall03 und RLS-19) für Lärmpegel von Straßen und Schienenwegen werden durch die europäisch harmonisierte BUB10 ersetzt. Die BUB soll zukünftig nicht nur für die Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG Anwendung finden, sondern auch im Rahmen der Lärmvorsorge bei Neubau und wesentlichen Änderungen, der Lärmsanierung bestehender Straßen und Schienenwege sowie auch bei der Beurteilung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen aus Gründen des Lärmschutzes.

Begründung:

1990 wurden mit der 16. BImSchV die RLS-90 und die Schall03 als in Deutschland anzuwendende Verfahren zur Berechnung von Beurteilungspegeln beim Neubau und der wesentlichen Änderung von Straßen und Schienenwegen rechtlich verbindlich eingeführt. Beide Verfahren wurden u.a. auch im Rahmen der Bauleitplanung eingesetzt. Mit der Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2005 in deutsches Recht kamen die vorläufigen Berechnungsvorschriften VBUS11 und VBUSch12 hinzu. Dies führte dazu, dass für ein und dieselbe Situation – je nach Rechtsgebiet – verschiedene Berechnungsverfahren anzuwenden sind und sich in Folge dessen Pegelunterschiede von bis zu 4 dB(A) ermitteln lassen können.

2015 begann dann ein länger anhaltender Novellierungsprozess der Berechnungsverfahren (2015: Schall03, 2018: BUB, 2020: RLS-19). Mit diesen Novellierungen wurde allerdings das Nebeneinander der anzuwendenden Berechnungsverfahren nicht aufgelöst. Dies wird aktuell noch dadurch verschärft, dass für Berechnungen nach den Lärmschutz-Richtlinien-StV weiterhin die alten RLS-90 heranzuziehen sind. Die BUB als harmonisiertes Berechnungsverfahren für die 16. BImSchV einführen zu wollen, ist darin begründet, dass es sich bei der BUB um eine europäisch harmonisierte Berechnungsmethode auf Basis von CNOSSOS-EU für die Erfassung von Umgebungslärm handelt (BR-Drs. 289/19 vom 20.09.2019 und 274/20 vom 03.07.2020). Die BUB ist dabei ebenso wie die RLS-19 und Schall03 geeignet die Sachverhalte der 16. BImSchV (Neubau und Wesentliche Änderung), der Lärmsanierung bestehender Straßen und Schienenwege sowie straßenverkehrsrechtliche angemessene Maßnahmen aus Gründen des Lärmschutzes zu beurteilen¹³.

Die aktuelle Rechtslage mit der Anwendung unterschiedlicher Rechenverfahren ist im Hinblick auf die Nachvollziehbarkeit und rechtliche Absicherung von Lärmberechnungen und Entscheidungen der Verwaltung (Normklarheit und Rechtssicherheit) äußerst problematisch. Zudem führen die dissonanten Berechnungsergebnisse zu Akzeptanzverlusten bei der betroffenen Bevölkerung und im politischen Raum. So kann es sein, dass ein Gemeinderat gerade einen fachlich abgewogenen Bebauungsplan beschlossen hat, sogleich aber feststellen muss, dass die Lärmkartierung nach der Umgebungslärmrichtlinie diesen Bereich als Konfliktgebiet identifiziert, für das als straßenverkehrsrechtliche Maßnahme beispielsweise Tempo 30 ausgewiesen werden soll. Die Beurteilung der Lärmsituation erfolgt - da

¹⁰ BUB - Berechnungsmethode für den Umgebungslärm von bodennahen Quellen (Straßen, Schienenwege, Industrie und Gewerbe) vom 20. November 2018 (BANz AT 28.12.2018 B7)

¹¹ VBUS - Vorläufige Berechnungsmethode für den Umgebungslärm an Straßen

¹² VBUSch - Vorläufige Berechnungsmethode für den Umgebungslärm an Schienenwegen

¹³ <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/vergleichsrechnungen-fuer-die-eu>;
Projektnummer 141301, FB000470, Erscheinungsjahr: Mai 2021

verschiedene Rechtsbereiche berührt sind - nach unterschiedlichen Berechnungsverfahren mit meist unterschiedlichen Ergebnissen.

VI. Laute Kraftfahrzeuge (einschl. Motorräder)

1. Genehmigungs- bzw. Zulassungsregelungen überarbeiten

Empfehlung:

Es ist weiterhin mit Nachdruck bei der EU-Kommission und im Rahmen der UNECE für einen Grenzwert der Geräuschemissionen bei der Genehmigung und Zulassung neuer Kraftfahrzeuge einzutreten, der über alle Betriebs- und Fahrzustände einzuhalten ist (Real Driving Sound Emissions).

Begründung:

Das Geräuschverhalten von Autos und Motorrädern ist in EU-Vorschriften und internationalen Regelungen der UNECE geregelt. Ziel muss es sein, dass Schlupflöcher in den Typprüfvorschriften geschlossen werden 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 im vergangenen Jahr in seinem Beschluss für eine wirksame Minderung und Kontrolle von Motorradlärm ausgesprochen (BR-Drs. 125/20 vom 15.05.2020).

Das BMVI setzt sich seit Jahren in den internationalen Gremien der EU und der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) dafür 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.

2. Handlungsmöglichkeiten im Zulassungsrecht ausschöpfen

Empfehlung:

Die Hauptuntersuchung ist dahingehend anzupassen, dass Standgeräuschmessungen und Fahrgeräuschmessungen Teil der Pflichtuntersuchung von Kraftfahrzeugen werden.

Begründung:

Die internationalen Typgenehmigungsvorschriften setzen nationalen Handlungsmöglichkeiten im Zulassungsrecht enge Grenzen. Sie regeln in erster Linie, unter welchen Voraussetzungen Fahrzeuge auf den europäischen Markt gebracht werden können. Die Bemühungen des Bundes in den internationalen Gremien zur Verschärfung der Zulassungsvorschriften in Bezug auf die Geräuschemissionen werden begrüßt. Allerdings schließt dies Maßnahmen im nationalen Zulassungsrecht nicht vollständig aus. Beispielsweise regelt § 49 StVZO den Fall, in dem sich die Geräuschentwicklung von Fahrzeugen einige Zeit nach erfolgter Zulassung verschlechtert. Die nationalen Regelungen und gesetzgeberischen Handlungsspielräume zur Reduzierung der Geräuschentwicklung von Fahrzeugen sollten ausgeschöpft werden. Ein denkbarer Ansatz ist, die Geräuschuntersuchung im Rahmen der Hauptuntersuchung zu verschärfen. 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. Standgeräuschmessungen und Fahrgeräuschmessungen sollten zur Pflichtuntersuchung im Rahmen der HU zählen. Eine Verschlechterung sollte dabei zwangsläufig einen erheblichen Mangel darstellen.

3. Verkehrsbeschränkungen an besonders von motorisierten Freizeitverkehren belasteten Strecken erleichtern

Empfehlung:

Es sind umgehend die rechtlichen Grundlagen so anzupassen, dass Geschwindigkeitsbeschränkungen und/ oder Verkehrsverbote an Stellen 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.

Begründung:

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 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, § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO. 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. Da an manchen landschaftlich reizvollen, kurvigen Strecken die von Kraftfahrzeugen (insbesondere Motorrädern) ausgehende Lärmbelastung vorwiegend im Sommerhalbjahr, dann auch eher an den Wochenenden und an Schönwettertagen stattfindet, ist dieser Lärm im jahresbezogenen Mittel nicht relevant. Jüngere Rechtsprechung geht davon aus, dass in atypischen Fällen wie beim Motorradlärm davon abgewichen werden kann. Dann schließen sich folgende Fragen an: Wann liegt eine Atypik vor, die eine Modifikation bzw. ein Abweichen von der Beurteilung anhand von ganzjährig gemittelten Pegeln rechtfertigt? Wie ist eine auf Grund der besonderen örtlichen Verhältnisse gegebene Gefahrenlage zu beurteilen? Die Rechtslage ist unklar. Auch die Rechtsprechung gibt hierzu keine konkret anwendbaren Hinweise. Es wird deutlich, dass § 45 StVO oder zumindest die Anwendung dieser Regelung in Bezug auf laute Kraftfahrzeuge wie Motorräder, die nicht ganzjährig die Lärmsituation prägen, einer Änderung bedürfen. 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. Hierfür hat sich auch der Bundesrat im vergangenen Jahr in seinem Beschluss für eine wirksame Minderung und Kontrolle von Motorradlärm ausgesprochen (BR-Drs. 125/20 vom 15.05.2020).