

Umweltforschungsplan
des Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz und Reaktorsicherheit

FKZ: 3709 55 148

Lärmbilanz 2010
Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende
Lärmminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der
Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG

Kurzbericht

von

Dr. Eckhart Heinrichs (Leitung)

Falk Kumsteller

Sibylle Rath

Matthias Conrad

Svetlana Schweigerdt



LK Argus GmbH

Novalisstraße 10, D-10115 Berlin

Tel. 030.322 95 25 30, Fax 030.322 95 25 55

berlin@LK-argus.de, www.LK-argus.de

IM AUFTRAG
DES UMWELTBUNDESAMTES

April 2011

Inhaltsverzeichnis

1	Aufgabenstellung und Vorgehensweise	1
2	Lärmaktionsplanung in Deutschland	1
2.1	Verbreitung	1
2.2	Lärmkartierung und Hauptlärmquellen.....	2
2.3	Maßnahmenplanung.....	3
2.4	Ruhige Gebiete.....	7
2.5	Planungskoordination und Nutzung von Synergien	8
2.6	Information und Beteiligung der Öffentlichkeit	8
2.7	Dauer der Lärmaktionsplanung.....	9
3	Fazit	10

1 Aufgabenstellung und Vorgehensweise

Das Forschungsvorhaben „Lärmbilanz 2010“ gibt Hinweise für die Optimierung der Lärmaktionspläne (LAP) und ihrer Rahmenbedingungen. Es wird dargestellt, wie der aktuelle Stand der Lärmaktionsplanung in Deutschland ist, welche Erfahrungen mit der Aktionsplanung in den Bundesländern und in den Kommunen gesammelt wurden, welche Erfolg versprechenden Ansätze gewählt wurden und welche Schwierigkeiten gehäuft auftreten.

Wesentliche Grundlagen der Untersuchung sind

- Literaturrecherchen,
- die beim Umweltbundesamt vorliegenden Meldungen bis zum Stichtag 01.01.2010,
- eine schriftlich-postalische Befragung von Kommunen,
- eine schriftliche Befragung der Landesumweltbehörden und
- ergänzende Interviews und Diskussionen mit Fachleuten.

Im Ergebnis werden Empfehlungen erarbeitet, die dazu beitragen können, die Umsetzung lärmindernder Maßnahmen aus Aktionsplänen zu forcieren und die Akzeptanz dieses Planungsverfahrens zu erhöhen.

2 Lärmaktionsplanung in Deutschland

2.1 Verbreitung

Insgesamt liegen 3.723 Meldungen zur Lärmkartierung und 1.000 Meldungen zur Lärmaktionsplanung vor. Damit wurde in einem Drittel aller rund 11.450 Gemeinden in Deutschland zumindest eine Lärmquelle kartiert und ca. ein Zehntel der Kommunen hat bis zum Stichtag 01.01.2010 eine Meldung zur Aktionsplanung abgegeben. Insgesamt leben in den Gemeinden mit Meldungen zur Lärmaktionsplanung 37,2 Mio. Personen, dies entspricht 45 Prozent der bundesweiten Bevölkerung.

In 657 Gemeinden wurden Lärmaktionspläne bearbeitet bzw. deren Erfordernis wurde noch geprüft. Tatsächlich dürfte diese Anzahl wegen des nicht immer aktuellen Meldungsstandes höher liegen. In 343 weiteren Gemeinden wurde festgestellt, dass aus Sicht der für die Lärmaktionsplanung zuständigen Behörden eine Aktionsplanung zum Zeitpunkt der Meldung nicht erforderlich war.

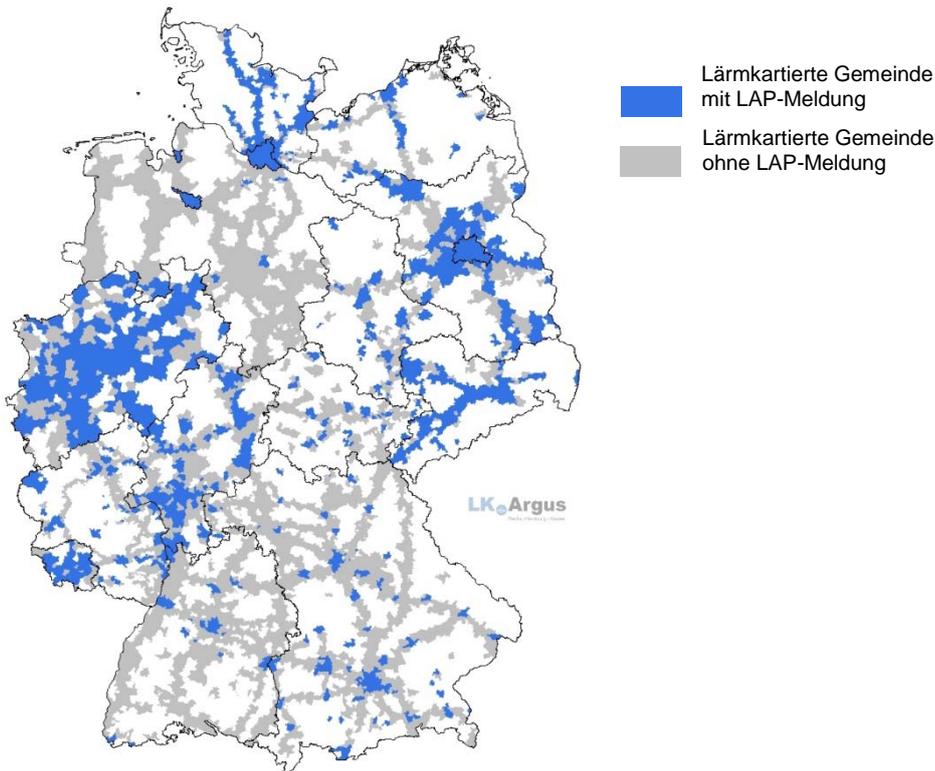


Abbildung 1: Lärmkartierte Gemeinden mit und ohne Meldung zur Lärmaktionsplanung (Stichtag 01.01.2010)

2.2 Lärmkartierung und Hauptlärmquellen

Die meisten der insgesamt 3.723 kartierten Gemeinden sind vom Straßenverkehr betroffen (vgl. Abbildung 1). Diese Lärmquelle wurde in 3.412 Gemeinden kartiert (30 % aller Gemeinden in Deutschland). Lärmkarten für den Schienenverkehr liegen in 1.043 Gemeinden (9 %) vor und der Fluglärm wurde in 101 Gemeinden kartiert (1 %). Davon wurden in 768 Gemeinden mehrere Lärmquellen kartiert.

Bei der durchgeführten schriftlich-postalischen Befragung von Kommunen antworten auf die Frage nach den Kartierungsschwellen (Hauptverkehrsstraßen mit mehr als 6 Mio. Kfz p.a. usw.) rund 40 Prozent der Gemeinden, dass die Kartierungskriterien sinnvoll sind. 20 Prozent halten sie für weniger oder überhaupt nicht sinnvoll, 40 Prozent sind geteilter Meinung. Die Kriterien werden in kleineren Gemeinden kritischer beurteilt als in den Ballungsräumen.

Knapp 40 Prozent der an der Umfrage teilnehmenden Gemeinden haben daher über die Pflicht hinaus kartiert. In diesen Fällen haben sie im Straßenverkehr in der Regel Auslösekriterien von 2.000 bis 5.000 Kfz / 24 Stunden genannt. In vielen Fällen wurden alle Straßen berücksichtigt, für die - beispielsweise aus dem Verkehrsmodell der Stadt - Daten verfügbar waren, unabhängig von einem bestimmten Schwellenwert. Über die Pflicht hinausgehende Kartierungen des Schienenverkehrslärms berücksichtigten meist die Straßenbahn.

Diskussion

Außerhalb der Ballungsräume bestehen im Straßenverkehr nur zwei Kriterien für eine Kartierungspflicht: die Kfz-Verkehrsstärke und die Klassifizierung der Straße. Wegen anderer

wesentlicher Einflussfaktoren wie Lkw-Anteil, Fahrbahnoberfläche, zulässige Höchstgeschwindigkeit und Abstand zur nächstgelegenen Wohnbebauung ist die Verkehrsstärke allein keinesfalls ausreichend, um die tatsächliche Lärmbelastung abzuschätzen. Auch die übliche Beschränkung auf Bundes- und Landesstraßen und das Außeracht lassen von kommunalen Straßen ist aus Sicht der Lärmbetroffenen nicht nachvollziehbar. In vielen Fällen wird somit eine sinnvolle Maßnahmenplanung erschwert, weil Betroffenenenschwerpunkte nicht erkannt werden und Betrachtungen im Netzzusammenhang nicht möglich sind.

Ein weiteres praktisches Manko der Lärmkartierung ist die fehlende Vorschrift zu einer Verortung der Betroffenen. Dies ist für die Identifizierung von Handlungsschwerpunkten jedoch sehr empfehlenswert, weil die Lärmkarte alleine keine Rückschlüsse auf die Anzahl der Lärmbetroffenen in bestimmten Bereichen erlaubt. Für eine zielgerichtete Aktionsplanung ist eine räumliche Identifizierung der Handlungsschwerpunkte anhand der Betroffenenendichten auch deshalb sehr empfehlenswert, weil eine solche Auswertung in der Begründung der Prioritätensetzung gegenüber Politik und Öffentlichkeit hilfreich ist.

Schließlich machen Auswertungen der Betroffenenzahlen in den Ballungsräumen der ersten Stufe deutlich, dass ein direkter Vergleich der Werte insbesondere beim Straßenverkehrslärm meist nicht möglich ist. Ein „benchmarking“ als Vergleich zwischen den Betroffenheiten in unterschiedlichen Städten ist ohne intensive Prüfung der Rahmenbedingungen zumindest wenig aussagekräftig, in vielen Fällen sogar irreführend.

Die mangelnde Vergleichbarkeit ist vor allem auf die unterschiedliche Qualität der Eingangsdaten zurück zu führen. Unterschiedliche Netzdichten und die Verwendung von Standard-Werten statt differenzierter Werte für Lkw-Anteile, Fahrbahnen usw. führen zwangsläufig zu nicht vergleichbaren Ergebnissen.

Zu prüfen wären daher qualitätssichernde Maßnahmen, die die Vergleichbarkeit der Ergebnisse und die Aussagekraft von Maßnahmen-Wirkungsanalysen verbessern. In Frage kommen beispielsweise einheitliche Schwellenwerten für die zu berücksichtigenden Kfz-Verkehrsstärken in Ballungsräumen, einheitliche Vorgaben zur Datenerhebung und zur Vermeidung von Standard-Werten (Geschwindigkeiten, Fahrbahnbeläge, Lkw-Anteile) und die Entwicklung eines Kataloges mit allgemein gültigen Qualitätskriterien der Eingangsdaten.

Fazit

Die vorhandenen Lärmkarten sind in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage für eine umfassende Maßnahmenplanung. Vorgeschlagen werden folgende Änderungen:

- Überarbeitung der Kriterien für die Kartierungspflicht,
- verbindliche Einführung einer einheitlichen Methode zur Verortung der Lärmbetroffenheiten,
- qualitätssichernde Maßnahmen zur Verbesserung der Ergebnisvergleichbarkeit.

2.3 Maßnahmenplanung

Insgesamt wurden in den LAP-Meldungen 1.340 Maßnahmen genannt, die die zuständigen Behörden im Rahmen der Lärmaktionsplanung entwickelt haben oder zum Zeitpunkt der Meldung noch entwickelten. Davon entfielen rund 70 Prozent auf Maßnahmen im

Verkehrsbereich und ein knappes Viertel auf Schallschutzwände, -wälle und -fenster (vgl. Abbildung 2).

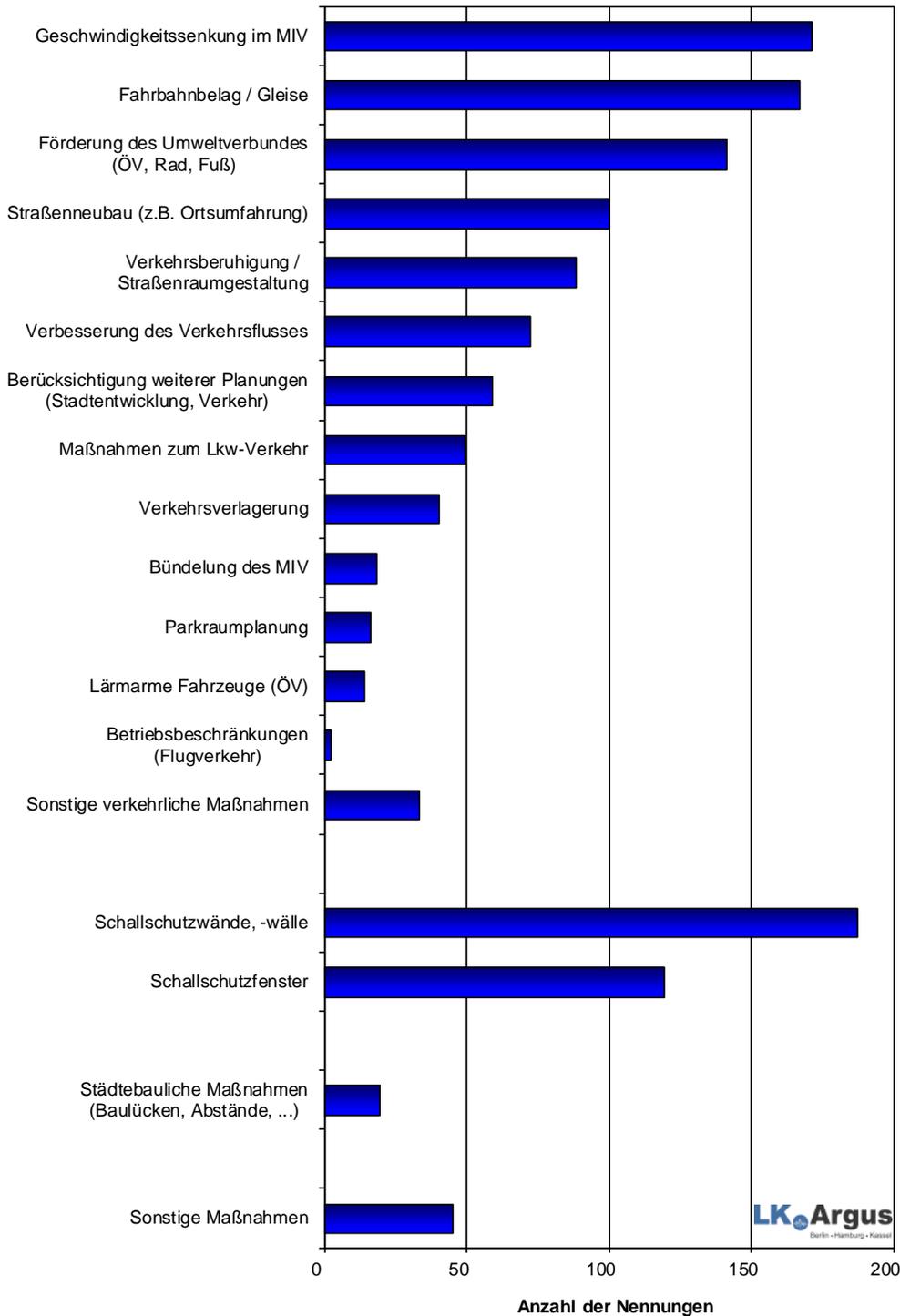


Abbildung 2: Geplante Maßnahmen laut Meldung zur Lärmaktionsplanung (Stichtag 01.01.2010)

Entscheidend für die Wirksamkeit einer Lärmaktionsplanung ist die tatsächliche Realisierung ihrer Maßnahmen. Insofern ist es positiv, dass die überwiegende Mehrheit der befragten Gemeinden mit LAP-Maßnahmenplanung angibt, dass eine Realisierung der Maßnahmen bereits begonnen hat oder absehbar ist. Die Art der bereits umgesetzten Maßnahmen entspricht weitgehend den geplanten Maßnahmen.

In diesem Zusammenhang ist jedoch zu beachten, dass ein Großteil der geplanten Maßnahmen nur nachrichtlich in den Aktionsplan aufgenommen und allein aufgrund anderer Planungen umgesetzt wurden. Nur 22 Prozent wurden allein aufgrund des LAP realisiert und 33 Prozent wurden zwar nicht allein aufgrund des LAP umgesetzt, aber der LAP war ausschlaggebend.

Die größte Bedeutung hat der Lärmaktionsplan für die Umsetzung von Geschwindigkeitssenkungen im Straßenverkehr, für die Erneuerung von Fahrbahnbelägen und für Maßnahmen des passiven Schallschutzes. Geringere Bedeutung hat die Aktionsplanung in den befragten Kommunen bei der Umsetzung von Maßnahmen zur Förderung des Umweltverbundes und bei Straßenneubauten.

Diskussion

Bei der Befragung der Kommunen wurde das Fehlen von klaren Auslösekriterien als Hemmnis der Planung kritisiert, weil es vielerorts dazu führt, dass die Notwendigkeit einer Aktionsplanung in Frage gestellt wird. Einheitliche und verbindliche Auslösewerte würden daher zu einer weiteren Verbreitung der Lärmaktionsplanung beitragen. Als Mindestkriterien sollten die als gesundheitsrelevant anerkannten Schwellenwerte $L_{den} = 65 \text{ dB(A)}$ und $L_{night} = 55 \text{ dB(A)}$ in bewohnten Bereichen verwendet werden. Da es in großen Städten jedoch unrealistisch ist, alle bewohnten Gebiete oberhalb dieser Schwellenwerte kurzfristig und detailliert zu beplanen, erscheint eine Staffelung der Mindest-Auslösekriterien sinnvoll:

- 1. Priorität: $L_{den} \geq 70 \text{ dB(A)}$ / $L_{night} \geq 60 \text{ dB(A)}$ in Verbindung mit Betroffenen,
- 2. Priorität: $L_{den} \geq 65 \text{ dB(A)}$ / $L_{night} \geq 55 \text{ dB(A)}$ in Verbindung mit Betroffenen.

Das Maßnahmenpektrum der Lärmaktionspläne ist sehr breit angelegt. Es reicht von langfristig-strategischen Ansätzen der Verkehrsvermeidung bis zu kurzfristig realisierbaren und wenig aufwändigen Maßnahmen wie straßenverkehrsbehördliche Anordnungen. Im Zusammenhang mit den begrenzten Mitteln zur Maßnahmenrealisierung stellt sich die Frage der Konzentration auf realisierbare Maßnahmen bereits im Planungsstadium. So sind Empfehlungen zur Stärkung des Umweltverbundes zwar sinnvoll, um den langfristigen Zusammenhang mit der Lärmentwicklung zu verdeutlichen. Konkrete Maßnahmen ergeben aber nur Sinn, wenn die Lärmaktionsplanung im Zusammenhang mit der entsprechenden Fachplanung (z.B. Nahverkehrsplan) erarbeitet wird; das ist bislang jedoch nur selten der Fall. Daher werden auch nur wenige Maßnahmen dieser Art aufgrund eines Lärmaktionsplans realisiert. Empfehlenswert erscheint die Konzentration der Maßnahmenplanung auf umsetzungsreife Maßnahmen, vor allem in Kombination mit benachbarten Planungen wie Verkehrsentwicklungs- oder Luftreinhalteplanung.

Ein grundlegendes Problem der Lärmaktionsplanung liegt in den unterschiedlichen Zuständigkeiten für die Maßnahmenplanung und die Maßnahmenrealisierung. Problematisch ist die Zuständigkeitenverteilung immer dann, wenn die planende Institution keinen direkten Zugriff auf die Umsetzungsinstrumente hat.

Praktisch entwickeln die meisten Lärmaktionspläne daher nur wenige Auswirkungen auf gemeindeübergreifend wirksame Lärmquellen wie Flughäfen, Autobahnen oder Eisenbahnstrecken. Hier spielt auch eine Rolle, dass die vorhandenen Rechtsgrundlagen für eine Maßnahmenumsetzung wie etwa das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) oder die

Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) für andere Ziele entwickelt wurden und sich nur bedingt bzw. gar nicht für die Durchsetzung von lärmindernden Maßnahmen eignen. Aus Sicht des Lärmschutzes ist es daher sinnvoll, bessere Ermächtigungsgrundlagen für lärmindernde Maßnahmen im Straßen-, Schienen- und Flugverkehr zu schaffen. Im Straßenverkehr ist insbesondere eine Anpassung der Lärmschutz-Richtlinien StV überfällig.

Aus kommunaler Sicht ist außerdem eine finanzielle Förderung der LAP-Maßnahmenumsetzung erforderlich. Feste Budgets für eine (freiwillige) Lärmsanierung an bestehenden Verkehrswegen gibt es nur für Bundesfernstraßen und Schienenwege des Bundes. Die meisten Lärmbetroffenen gibt es aber an den kommunalen Straßennetzen. Für eine finanzielle Unterstützung der Gemeinden kommen etwa folgende Möglichkeiten in Frage:

- Einführung des durch das Konjunkturprogramm II zurückgestellten Finanzierungskonzeptes des Bundes und der Länder für die Umsetzung von Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen,
- Diskussion einer Öffnung der Bundes-Sanierungsmittel für Straßen in der Baulast anderer Träger,
- weitere Absenkung der Sanierungsgrenzwerte Straße und Angleichung der Sanierungsgrenzwerte Schiene,
- Einführung einer Lärmsanierungspflicht an bestehenden Verkehrswegen.

Schließlich hat die EU die Umgebungslärmrichtlinie in Kraft gesetzt und damit den Mitgliedstaaten eine neue Aufgabe gestellt. Vor diesem Hintergrund ist es kaum verständlich, dass die beträchtlichen Lärminderungspotenziale durch schärfere Grenzwerte, beispielsweise für Geräuschemissionen von Fahrzeugen und Reifen, auf EU-Ebene nicht im technisch möglichen Rahmen genutzt werden.

Fazit

Bis zum Stichtag 01.01.2010 haben in Deutschland gut 400 Gemeinden konkrete lärmindernde Maßnahmen gemeldet. Damit ist zwar die Anzahl der aktiven Gemeinden gegenüber der Zeit vor Umsetzung der EG-Umgebungslärmrichtlinie gestiegen. Bezogen auf die rund 3.700 lärmkartierten Gemeinden wird jedoch deutlich, dass das Verhältnis von Analyse zu Maßnahmenplanung verbessert werden muss. Mögliche Ansatzpunkte sind:

- Einführung von verbindlichen Mindest-Auslösekriterien für die Aktionsplanung,
- Konzentration der Lärmaktionsplanung auf wirksame und umsetzbare Maßnahmen,
- Änderung der Zuständigkeiten und Ermächtigungsgrundlagen, insbesondere bei Flughäfen, Autobahnen und Eisenbahnen sowie den straßenverkehrsrechtlichen Grundlagen der Straßenverkehrs-Ordnung und der Lärmschutzrichtlinien-StV,
- finanzielle Unterstützung der Kommunen bei der Realisierung von LAP-Maßnahmen,
- deutlich stärkeres Engagement der EU hinsichtlich der quellenbezogenen Grenzwerte für Straßen-, Schienen-, Luftfahrzeuge und Reifen.

2.4 Ruhige Gebiete

Rund ein Viertel der Meldungen zur Lärmaktionsplanung enthielten Angaben zu ruhigen Gebieten. Auf die Frage nach den verwendeten Auswahlkriterien für ruhige Gebiete gaben die Gemeinden überwiegend Lärmindizes und geeignete Flächennutzungen an. Die Bedeutung der ruhigen Gebiete wird in vielen Kommunen eher skeptisch beurteilt. Nur knapp 40 Prozent halten sie für einen (sehr) wichtigen Aspekt der Aktionsplanung.

Diskussion

Artikel 3 der Umgebungslärmrichtlinie definiert als „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der L_{den} -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert nicht übersteigt. Ein „ruhiges Gebiet auf dem Land“ [ist] ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist.“ Weiter gehende Definitionen gibt es weder auf EU- noch auf Bundesebene.

Mögliche Ursachen für die Zurückhaltung bei der Ausweisung von ruhigen Gebieten können folgende Aspekte sein:

- Die Lärmkartierung ist wegen der lückenhaften Netzdichte in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage für eine Festlegung von ruhigen Gebieten.
- Auch in vollständig kartierten Gemeinden wird die Bestimmung von wirklich ruhigen Gebieten anhand von akustischen Kriterien durch die Kartierungsschwellen der 34. BImSchV eingeschränkt ($L_{den} = 55 \text{ dB(A)}$, $L_{night} = 50 \text{ dB(A)}$).
- Die Definition von ruhigen Gebieten erfordert ein hohes Maß an (zusätzlicher) Abstimmung mit den für Stadtentwicklung und Landschaftsplanung zuständigen Fachämtern.
- Das Fehlen von allgemein gültigen Auswahlkriterien erzeugt Unsicherheit. Dies gilt auch für die Bindungswirkung und die möglichen Rechtsfolgen einer Festsetzung.

Fazit

Der Vorsorgegedanke beim Schutz der ruhigen Gebiete vor einer Zunahme durch Lärm ist ein wichtiger Aspekt der allgemeinen Aufenthalts- und Standortqualitäten, insbesondere in Städten. Um die Akzeptanz und Verbreitung von ruhigen Gebieten zu stärken, benötigen die Gemeinden Informationen und möglichst auch praktische Erfahrungsberichte zu folgenden Themen:

- rechtliche Rahmenbedingungen, insbesondere zur Bindungswirkung und zu den Rechtsfolgen einer Festsetzung,
- Darstellung und vergleichende Diskussion von möglichen Auswahlkriterien für ruhige Gebiete, dies betrifft akustische und nicht-akustische Kriterien,
- Aufzeigen von möglichen Strategien zum Schutz der ruhigen Gebiete,
- Informationen zu Erfahrungen mit ruhigen Gebieten in Gemeinden, die bereits eine Festsetzung getroffen haben.

Für eine akustische Abgrenzung von ruhigen Gebieten wären darüber hinaus Summenlärmbeurteilungen und niedrigere Kartierungsschwellen hilfreich.

2.5 Planungskoordination und Nutzung von Synergien

Die Lärmaktionsplanung erfordert als Querschnittsplanung in hohem Maß Abstimmungen mit benachbarten Planungsdisziplinen und den dafür zuständigen Fachämtern. Dennoch haben lediglich 40 Prozent der befragten Kommunen die LAP gemeinsam mit anderen kommunalen Planungen durchgeführt.

Besonders kritisch ist die Tatsache, dass nach Auskunft der Kommunen die Lärmaktionsplanung in über 40 Prozent aller Fälle zumindest teilweise durch die eigene Verwaltung behindert wird. Umsetzungshemmend ist darüber hinaus, dass die für die Lärmaktionsplanung zuständigen Behörden häufig nicht identisch mit den Behörden sind, die für die Anordnung und Umsetzung von Maßnahmen verantwortlich sind. So geben über 90 Prozent der befragten Gemeinden an, dass wesentliche Lärmquellen nicht in der kommunalen Verantwortung liegen. Zwei Drittel der Antwortenden halten die Unterstützung durch die Straßenverkehrsbehörden für nicht oder nur teilweise ausreichend. Auch die Zusammenarbeit mit den für die Bundesfernstraßen zuständigen Stellen wird von rund 60 Prozent der Befragten skeptisch beurteilt.

Diskussion und Fazit

Da die Lärmaktionsplanung selbst keine eigenständige Rechtsgrundlage für die Maßnahmenumsetzung ist, die Zuständigkeiten häufig gesplittet sind und in den meisten Kommunen die Haushaltsmittel für eine Maßnahmenrealisierung sehr begrenzt sind, ist die LAP im besonderen Maß auf die Zusammenarbeit mit anderen Planungsverfahren und die Nutzung von Synergieeffekten angewiesen.

In der Regel verursacht der Straßenverkehr die größten Lärmprobleme. Wenn die Lärmaktionsplanung in diesen Fällen auf kommunaler Ebene als Bestandteil der Verkehrsentwicklungsplanung (VEP) und weniger als reine Umweltplanung betrachtet wird und die LAP-Federführung beim für die VEP zuständigen Amt liegt, können viele Zielkonflikte und Reibungsverluste von vornherein vermieden werden.

Vor allem hinsichtlich der Lärminderung an Bundesautobahnen, Flughäfen und Eisenbahnstrecken hat sich die Lärmaktionsplanung bislang als schwierig und weitgehend wirkungslos erwiesen. Mittel- und langfristig stellt sich hier die Frage nach Zuständigkeiten und Ermächtigungsgrundlagen. Kurzfristig sollte die Kommunikation zwischen den Kommunen und den zuständigen Behörden verbessert werden. Hier wäre zu prüfen, ob die Interessen der Gemeinden stärker berücksichtigt werden, wenn sie sich zu Interessengemeinschaften zusammenschließen.

2.6 Information und Beteiligung der Öffentlichkeit

624 von 1.000 Gemeinden mit LAP-Meldung haben die Öffentlichkeit informiert und beteiligt. Je Gemeinde wurden durchschnittlich zwei Formen der Öffentlichkeitsbeteiligung genannt. Die häufigsten Nennungen waren die Auslegung des LAP (60 % aller Meldungen mit Öffentlichkeitsbeteiligung) und die öffentliche Präsentation und Diskussion in politischen

Ausschüssen (46 %). 40 Prozent der Gemeinden mit Öffentlichkeitsbeteiligung haben Diskussionsveranstaltungen durchgeführt und rund ein Viertel hat über das Internet informiert bzw. beteiligt.

Die Wirkung der Öffentlichkeitsbeteiligung wurde überwiegend positiv eingeschätzt. Eine relative Mehrheit der befragten Gemeinden war der Meinung, dass die Öffentlichkeitsbeteiligung wertvoll ist und das Problembewusstsein für das Thema Lärm gestärkt wurde. Auch die Akzeptanz der Planung in der Öffentlichkeit wurde überwiegend positiv gesehen.

Die verbreitete Befürchtung, dass die Lärmaktionsplanung mit einer intensiven Öffentlichkeitsbeteiligung zu hohe Erwartungen wecken könnte, hat sich in der Regel offenbar nicht bestätigt: die Kommunen mit einer direkten Bürgerbeteiligung in öffentlichen Versammlungen schätzen die LAP-Akzeptanz in der Bevölkerung höher ein als der Durchschnitt aller Gemeinden.

Diskussion und Fazit

Zur Information und Beteiligung der Öffentlichkeit heißt es unter anderem in Artikel 8 der Umgebungslärmrichtlinie: „Die Mitgliedstaaten sorgen dafür, dass die Öffentlichkeit zu Vorschlägen für Aktionspläne gehört wird, dass sie rechtzeitig und effektiv die Möglichkeit erhält, an der Ausarbeitung und der Überprüfung der Aktionspläne mitzuwirken, dass die Ergebnisse dieser Mitwirkung berücksichtigt werden und dass die Öffentlichkeit über die getroffenen Entscheidungen unterrichtet wird. Es sind angemessene Fristen mit einer ausreichenden Zeitspanne für jede Phase der Mitwirkung der Öffentlichkeit vorzusehen.“

Eine Konkretisierung der durchzuführenden Öffentlichkeitsbeteiligung - wie etwa in den formalisierten Bauleitplanverfahren - erfolgt weder auf EU- noch auf nationaler Ebene. In vielen Kommunen bestehen daher Unsicherheiten im Hinblick auf die anzuwendenden Beteiligungsinstrumente. Zur Unterstützung der Gemeinden wird empfohlen, auf Bundes- oder Länderebene entsprechende Arbeitshilfen zur Verfügung zu stellen:

- Allgemein verständliche Beantwortung der häufig gestellten Fragen (Wird Lärm gerechnet oder gemessen? Was ist ein Dezibel? Wie entstehen lärmbedingte Gesundheitsgefährdungen? Warum gibt es in meinem Wohngebiet keinen „Flüsterasphalt“? ...)
- Hinweise und Erfahrungen zur Beteiligung von spezifischen Zielgruppen: Politik, Träger öffentlicher Belange, Wohnbevölkerung, Gewerbetreibende, ...
- Darstellung der einzelnen Informations- und Beteiligungsinstrumente mit ihren jeweils sinnvollen Anwendungsfällen, Zielgruppen, Kosten / Kosten-Nutzen, Vor- und Nachteilen, ...
- Vorlagen für entsprechende Informationsmaterialien.

2.7 Dauer der Lärmaktionsplanung

Der Abstand der Meldefristen für Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung beträgt lediglich ein Jahr. Tatsächlich benötigte die Aktionsplanung in den befragten Gemeinden eine durchschnittliche Bearbeitungsdauer von 16 Monaten (Median) bzw. 20 Monaten

(arithmetischer Mittelwert). Ballungsräume über 100.000 Einwohner brauchten je nach Stadtgröße durchschnittlich 1,5 bis 3 Jahre. Über die Hälfte der antwortenden Gemeinden war der Meinung, dass die in der Umgebungslärmrichtlinie genannten Fristen zu knapp bemessen seien.

Es ist daher sinnvoll, den Abstand zwischen den Kartierungs- und Planungsmeldefristen auf zwei Jahre zu erhöhen. Darüber hinaus ist eine zeitliche Synchronisierung der Eingangsdaten sinnvoll. Dies betrifft vor allem die Bereitstellung der Verkehrsstärken auf den Bundesfernstraßen für die Lärmkartierung und die Harmonisierung mit der Luftreinhaltung.

3 Fazit

Die Umsetzung der EG-Umgebungslärmrichtlinie hat dazu beigetragen, dass das Thema Lärm wesentlich stärker in den Fokus von Öffentlichkeit und Politik gerückt ist. Zum Stichtag 01.01.2010 war bereits ein Drittel aller deutschen Gemeinden lärmkartiert; rund ein Zehntel hatte eine Meldung zur Lärmaktionsplanung abgegeben. Die Gemeinden mit gemeldetem Lärmaktionsplan decken 45 Prozent der Gesamtbevölkerung in Deutschland ab.

Gleichzeitig ist erkennbar, dass ungünstige Bedingungen eine effektive Lärminderung in vielen Städten und Gemeinden erschweren. Auf Grundlage einer umfassenden Analyse gibt das vorliegende Forschungsvorhaben Hinweise für die Optimierung der Lärmaktionspläne und ihrer Rahmenbedingungen.

Die wichtigsten Empfehlungen betreffen die Vorgaben zur Lärmkartierung, ein stärkeres Engagement der EU, längere Planungsfristen, Hinweise zur optimierten Durchführung der Aktionsplanung, Änderungen der Zuständigkeiten und Ermächtigungsgrundlagen sowie eine finanzielle Unterstützung der Kommunen bei der Realisierung von lärmmindernden Maßnahmen.