

Vorschläge zur Verbesserung des Schutzes vor Straßen- und Schienenverkehrslärm in Deutschland

1. Lücken und Mängel im derzeitigen Regelwerk

In Deutschland fühlen sich nach der Online-Umfrage des Umweltbundesamtes rund 59% der Einwohner durch Straßenverkehrslärm und rund 22% der Einwohner durch Schienenverkehrslärm mittelmäßig bis sehr stark belästigt [15]. Trotzdem sind die rechtlichen Regelungen für den Schutz vor Straßen- und Schienenverkehrslärm in Deutschland wegen der hohen auf die öffentliche Hand zukommenden Kosten nur als mangelhaft zu bewerten. Eine Bereitschaft der Politik, das Verursacherprinzip zur Finanzierung des Lärmschutzes beim Bau von Verkehrswegen und bei der Lärmsanierung zur Geltung zu bringen, ist bis heute nicht erkennbar. Die Hauptkritikpunkte sind folgende:

- **Seit 1974 fehlt die Rechtsverordnung nach § 38 Abs. 2 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) [2] für die Emissionsbegrenzung von Straßen-Kraftfahrzeugen, von Schienen-, Luft und Wasserfahrzeugen.** Emissionsgrenzwerte für Kraftfahrzeuge und Schienenfahrzeuge des Fernverkehrs wurden im Lauf der Jahre durch EU-Richtlinien vorgegeben, die durch Änderung der Straßenverkehrs-Zulassungsordnung in deutsches Recht umgesetzt worden sind. Für Fahrzeuge des Schienennahverkehrs fehlen bis heute Emissionsvorschriften. Deshalb haben die Betreiber und Hersteller weitgehend Entscheidungsfreiheit darüber, wie hoch sie die Schallemissionen neuer Schienenfahrzeuge festlegen wollen. Die Folge sind z.B. die tonhaltigen Quietschgeräusche beim Bremsen und Anfahren bestimmter neuer Triebwagenzüge, verursacht durch schallschutztechnisch nicht optimierte Stromrichter [9]. Allerdings müssen die Verkehrsunternehmen schon heute nach § 38 Abs. 1 Satz 2 beim Betrieb von Schienenfahrzeugen vermeidbare Emissionen verhindern und unvermeidbare Emissionen auf ein Mindestmaß beschränken. Diese Vorschrift ist jedoch schwer quantifizierbar und deshalb rechtlich kaum einzufordern.
- **Bis heute gibt es keinen gesetzlich festgelegten Anspruch auf Lärmsanierung an lauten Straßen und Schienenwegen.** Jahrzehnte lang haben die jeweils in der Opposition stehenden Parteien regelmäßig die Lärmsanierung für laute Bahnstrecken gefordert. Diese wurde ebenso regelmäßig von der jeweiligen Regierungskoalition abgelehnt – streng genommen ein Trauerspiel. Als teilweiser Ersatz dienen Lärmsanierungsprogramme, und zwar seit 1976 für Bundesfernstraßen und erst seit 1999 auch für Eisenbahnstrecken des Bundes, d.h. der Deutschen Bahn AG. Lärmsanierungsmaßnahmen werden allerdings nur verwirklicht, soweit Haushaltsmittel zur Verfügung stehen. Einzelheiten der Lärmsanierung sind für die Bundesfernstraße in [5], für Strecken der Deutschen Bahn AG in [6] geregelt. Für die übrigen Verkehrswege gibt es keine bundeseinheitlichen Regelungen zur Lärmsanierung. Die Haushaltsmittel für die Lärmsanierung sind deutlich zu gering bemessen. Sie genügen nicht für einen raschen Baufortschritt und für einen möglichst umfangreichen aktiven Schutz durch Wände neben der Strecke nicht aus.
- **Die fehlende Verpflichtung zu einer Gesamt-Beurteilungspegel-Betrachtung für die Verkehrsgeräusche führt zu nicht wirkungsgerechten Regelungen beim Verkehrslärmschutz.** Bei der Ermittlung des öffentlich-rechtlichen Anspruches auf Schutzmaßnahmen vor Verkehrslärm (gem. § 2 Abs. 1 Nr. 4 und § 41 BImSchG [2]) müssen in Verbindung mit der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) [3]) nur die Teilpegel der neu zu bauenden oder umzubauenden Verkehrswege einbezogen werden. Das bedeutet, dass i. d. R. keine Beurteilung aus allen Notwendige rechtliche Verbesserungen beim Schutz vor Straßen- und Schienenverkehrslärm einwirkenden Verkehrsgeräuschen vorgenommen wird, obwohl nur dadurch „schädliche Umwelteinwirkungen“ im Sinne von § 3 Abs. 1 BImSchG zu erkennen und zu beseitigen sind. Auch kann die formaljuristisch eingeschränkte Betrachtung nicht das Risiko vermeiden, dass im Hinblick auf eine Gesamtlärminderung wenig wirksame und damit unwirtschaftliche Schallschutzmaßnahmen verwirklicht werden; denn die Nichtberücksichtigung aller immissionswirksamen Teilbeurteilungspegel der einwirkenden Straßen und Bahnen kann gerade bei aufwendigen Schallschutzmaßnahmen zu Fehlinvestitionen führen, wenn z.B. ein lauter pegelbestimmender Hauptverkehrsweg nur deshalb unberücksichtigt bleibt, weil ein erheblicher baulicher Eingriff in ihn unterbleibt. Die enge Gesetzesauslegung durch Planfeststel-

lungsbehörden und Verwaltungsgerichte kann daher zum Teil nicht der berechtigten Forderung von § 41 Abs. 2 BImSchG genügen, wonach die Kosten einer Schutzmaßnahme nicht außer Verhältnis zum Schutzzweck stehen sollen. Für dieses Teilproblem hat der Bundesrat in seiner EntschlieÙung zur 24. BImSchV schon 1996 die Bundesregierung aufgefordert, die Rechtslage zu verbessern – bis jetzt leider vergeblich.

- **Die sog. wesentliche Änderung ist ebenfalls keine lärmwirkungsgerechte Regelung.** Sie ist derzeit Voraussetzung für Schallschutzmaßnahmen an bestehenden Verkehrswegen, die durch erheblichen baulichen Eingriff verändert werden sollen (§ 1 Abs. 2 Nr. 2 der 16. BImSchV). Bei dieser Regelung, die den verpflichtenden Einstieg in die Lärmsanierung möglichst vermeiden sollte, kommt es nur bedingt auf die absolute Höhe der Beurteilungspegel nach dem Umbau an, jedoch unabdingbar auf eine Mindestpegelerhöhung, die je nach Höhe der künftigen Beurteilungspegel zwischen 2,1 und 0,1 dB(A) liegen muss. Bei Beurteilungspegeln in eigentumsrechtlich kritischer Höhe muss die Pegelerhöhung mindestens 0,1 dB(A) betragen. Die Voraussetzungen für den Anspruch auf Schallschutz an Verkehrswegen mit erheblichem baulichem Eingriff sollten möglichst bald geändert werden. Es kommt nämlich in den Übergangsbereichen zwischen Neubau und erheblichem baulichem Eingriff einerseits sowie zwischen erheblichem baulichem Eingriff und unverändertem Verkehrsweg andererseits immer wieder zu ungerechten Regelungen, wenn zwei gleich beschallte Immissionsorte unterschiedliche Schallschutzansprüche zugestanden bekommen. Noch unsinniger ist es, wenn Gebäude auf einer Seite des Verkehrsweges einen Schallschutzanspruch zugebilligt bekommen, weil sich z. B. der Nacht-Beurteilungspegel von 60,0 auf 60,1 dB(A) erhöht, während die Gebäude auf der anderen Seite des Verkehrsweges leer ausgehen, wenn dort ein deutlich höherer Pegel gleich bleibt oder sich verringert. Welchem Bürger können die zuständigen Beamten diese Regeln nahe bringen, die nur aus dem Willen entstanden sind, beim Schallschutz zu sparen?

Die Lärmbetroffenen empfinden es als ungerecht, dass gleich hohe Lärmeinwirkungen hinsichtlich des Anspruches auf Schallschutzmaßnahmen nicht gleich behandelt werden, da die Rechtsansprüche auf Lärmschutz bei Neubauabschnitten, Umbauabschnitten und unveränderten Abschnitten ganz unterschiedlich geregelt sind. Hier kann nur auf den Gesetzgeber verwiesen werden.

- **Pegelerhöhungen infolge betrieblicher Änderungen führen zu keinem Schallschutzanspruch.** Betriebliche Änderungen sind z.B. die Erhöhung der Fahrzeug- und Zugzahlen infolge von Dauerumleitungen.
- **Die Regelungen für den sog. passiven Schallschutz, d.h. für die Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen am Gebäude, sind ebenfalls mangelhaft.** Der Bemessung des passiven Schallschutzes werden üblicherweise nur die (Teil-)Beurteilungspegel der 16. BImSchV zu Grunde gelegt, d.h. die Schallimmissionen aus einwirkenden unveränderten Verkehrswegen werden vernachlässigt. Die tatsächliche Lärmbelastung wird daher vielfach nicht berücksichtigt, was im Hinblick auf eine ausreichende Würdigung der Lärmwirkungen bedenklich ist. Damit zeigt die 24. BImSchV [4] deutlich, dass bei ihrer Erarbeitung weniger Lärmschutzgründe als Spargesichtspunkte eine Rolle gespielt haben. Dies hat zur Folge, dass man unter Ansatz der niedrigen Anhaltswerte nach VDI 2719 [8] für Innenräume eine Schallschutzklasse mehr ermitteln würde, unter Ansatz von Gesamtbeurteilungspegel u.U. mehr als eine Schallschutzklasse, verglichen mit dem Verfahren der 24. BImSchV. Falls die Gesamtbeurteilungspegel bei der Ermittlung der Schallschutzfensterklasse unberücksichtigt bleiben, ist es aus Kulanzgründen erforderlich, die anspruchsberechtigten Hauseigentümer im Laufe des Planfeststellungsverfahrens, spätestens aber bei der Ermittlung vor Ort, darauf hinzuweisen, daß die nach 24. BImSchV ermittelte Fensterklasse nicht ausreichend gegen den Gesamtlärm schützt und dass man ihnen daher empfiehlt, unter Selbstbeteiligung von 100 – 150,- € je Fenster und Schallschutzklassenstufe solche Fenster einzubauen, die eine um 1 - 2 Stufen höhere Schallschutzklasse besitzen als man sie bei restriktiver Auslegung der 24. BImSchV ermittelt.

2. Rechtliche Beurteilung des derzeitigen Regelwerks

Letztlich führt die Absicht, beim Lärmschutz Kosten zu sparen, zu spitzfindigen und für die Lärmbetroffenen schwer verständlichen Regelungen mit weitem Ermessensspielraum. Trotz der schlechten Haus-

haltslage wäre es im Hinblick auf den nach Art. 3 Grundgesetz (GG) zu beachtenden Gleichheitsgrundsatz Aufgabe von Bundestag und Bundesregierung, den Verkehrslärmschutz mit dem Ziel einer sinnvollen und gerechten Regelung neu zu gestalten. Hier sei auch auf die Aussage des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen hingewiesen, der in [11] u. a. feststellt, dass es auf die Dauer nicht akzeptabel ist, die Lärmsanierung fast völlig von fiskalischen Gesichtspunkten abhängig zu machen.

Es ist den Lärmbetroffenen nicht zu vermitteln, dass trotz der von Kennern der Materie vorgebrachten Kritik seit mehreren Jahrzehnten der Bundestag keine sinnvolle und gerechte Lösung des Verkehrslärmproblems auf den Weg bringen will. Hierzu seien noch einige kritische Kommentare aus Fachaufsätzen der Professoren Koch, Schulte und Schulze-Fielitz sowie des Bundesverwaltungsrichters Storost wiedergegeben:

- Koch: *„Als umweltrechtliches Glanzlicht kann dieses Regelwerk (Anm.: die 16. BImSchV) allerdings nicht eingestuft werden. Insbesondere wird die hochgradig segmentierte Betrachtungsweise der Lärmimmissionen dem akzeptorbezogenen Ansatz des BImSchG nicht gerecht. ... Nicht einmal Vorbelastungen durch anderweitigen Straßenverkehr sollen nach der 16. BImSchV berücksichtigt werden, geschweige denn andere Vorbelastungen. ... Besonders auffallend und kritikwürdig ist der Umstand, dass es bis heute nahezu keine Regelungen für den Lärmschutz an der Quelle gibt (Anm.: für die Schienenbahnen) [10].*
- Schulte: *„Es hat sich gezeigt, dass normative Regelungen im Schienenverkehrslärmrecht jedenfalls nicht in einem Maße vorhanden sind, welches es berechtigt erscheinen lassen würde, von einem klaren und umfassenden Eingriffs- und Handlungsinstrumentarium zu sprechen“ [12].*
- Schulze-Fielitz: *„Die Regeln des Verkehrsmissionsschutzrechtes sind nur scheinbar eindeutig; sie lassen ... oft Spielräume, die den Lärmschutz schon wegen seiner fiskalischen Folgen relativieren können. ... Unter den Bedingungen knapper öffentlicher Mittel gerät die Grenze des § 41 Abs. 2 BImSchG, nach der die Kosten für Schallschutzmaßnahmen nicht außer Verhältnis zum angestrebten Schutzzweck stehen dürfen, in einen aktuellen juristischen Auslegungstreit. ... Wie realitätsfern darf die normative Ausgestaltung des Verkehrslärmschutzes sein, ohne dass sie als eine bloß symbolische Umweltpolitik erscheint“ [13].*
- Für Storost liegt *„ein kaum noch erträgliches Maß an gesetzgeberischer Entscheidungsabstinenz, d.h. für ein verfassungsrechtlich bedenkliches Defizit an Funktionswilligkeit des Parlaments“ [14] vor.*

3. Vorschläge für eine sinnvolle und gerechte Regelung des Schutzes vor Straßen- und Schienenverkehrslärm

Nur durch die Beseitigung der unter 1. genannten Mängel und Lücken im derzeitigen Regelwerk ließe sich eine wirkungsgerechte Regelung des Verkehrslärmschutzes unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung gleich hoch Betroffener erreichen.

Da die Lärminderung an der Quelle Vorrang vor der Lärminderung auf dem Ausbreitungsweg oder am Immissionsort haben muss, sind die Schallemissionen aller Schienenfahrzeuge unter Beachtung der Vorgaben der Europäischen Union für sog. interoperable Schienenfahrzeuge, das sind Fahrzeuge, die im zwischenstaatlichen Verkehr eingesetzt werden, durch eine Rechtsverordnung zu begrenzen. Diese ist ggf. nach dem Stand der Technik fortzuschreiben.

Nur die Gesamtpegelbetrachtung aller einwirkenden Verkehrswege wäre lärmwirkungsgerecht. Diese Regelung müsste mit einem praktikablen Verfahren verbunden sein, nach dem die Kosten unter den verschiedenen Verkehrsträgern aufzuteilen wären. Ansätze zu einer sinnvollen Kostenaufteilung bei einer Gesamtlärbetrachtung enthielt die bayerische Bekanntmachung „Verkehrslärmschutz im Straßenbau“ vom 20.12.1982 [17], die im Juni 1990 durch die 16. BImSchV abgelöst worden ist. **Zur Finanzierung von Lärmschutzmaßnahmen bei bestehenden Verkehrswegen sind natürlich Stufenpläne erforderlich, die gemäß dem Verursacherprinzip ganz oder mindestens teilweise aus dem Mineralölsteueraufkommen sowie aus den Fahr- und Trassenpreisen finanziert werden könnten.**

Immerhin waren im Kommissionsentwurf des Umweltgesetzbuches [7] (im Juli 1997 herausg. vom Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit) in § 437 aus Immissionschutzgrün-

den nicht nur Verkehrsbeschränkungen, sondern auch die nachträgliche Anordnung von baulichen Maßnahmen vorgesehen. Bedauerlicherweise ist das lobenswerte Vorhaben eines Umweltgesetzbuches, das die verwirrende und doch lückenhafte Vielfalt der deutschen Umweltgesetzgebung übersichtlich regeln sollte, wieder zu den Akten gelegt worden.

In den Jahren 2002 und 2003 hat – gewissermaßen als Bürgerinitiative – der Verkehrsclub Deutschland (VCD) e.V. die Initiative zur Verbesserung der Rechtslage zum Schutz vor Straßen-, Schienen- und Flugverkehr ergriffen. Mit Förderung des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit und des Umweltbundesamtes hat der VCD unter Beteiligung von Lärmschutzfachleuten aus Wirtschaft und Verwaltung in 7 Veranstaltungen die Ausgangslage und ihre Mängel aufgezeigt sowie erforderliche Schritte zur Verbesserung vorgeschlagen. Sie sind in der Broschüre „Maßnahmen gegen Verkehrslärm“ [16] veröffentlicht. In ihr sind allein für den Bereich Straßen- und Schienenverkehrslärm nach einer Defizitanalyse über 60 Maßnahmen zur Verbesserung der derzeitigen Regelungen vorgeschlagen. Aus der damaligen Regierungskoalition aus SPD und Grünen hieß es dazu auf der Abschlußveranstaltung am 16.01.2004 in Berlin allerdings, dass vorläufig nur an eine Änderung des Fluglärmsgesetzes gedacht sei.

Ein weiteres Defizit bei den Regelungen für Baumaßnahmen an Schienenstrecken sollte ebenfalls beseitigt werden. An Straßen außerhalb von Ortsdurchfahrten sind in den einschlägigen Straßengesetzen sog. Anbauverbotszonen festgelegt. In einem je nach Straßenart unterschiedlich breiten Streifen neben der Straße, z.B. nach FStrG § 9 Abs 1 an Bundesautobahnen 40 m, an Bundesstraßen 20 m [1], dürfen Hochbauten nur mit Zustimmung der Straßenbaubehörde errichtet werden. Würde es eine vergleichbare Regelung auch für Schienenstrecken außerhalb geschlossener Ortschaften geben, ließen sich neue Immissionsorte verhindern, die von vornherein eine zu hohe Lärmbelastung aufweisen; denn die Gemeinden berücksichtigen bei der Umsetzung ihrer Planungshoheit in der Bauleitplanung die Schallemissionen stark belasteter Verkehrswege deutlich zu wenig.

Literatur:

- [1] Bundesfernstraßengesetz – FStrG vom 6.6.1953, neugefasst durch Bek. v. 28.6.2007 BGBl I 1206, zuletzt geändert durch Art. 6 G v. 31.7.2009 I 2585;
- [2] Bundes-Immissionsschutzgesetz – BImSchG vom 15. März 1974, neugefasst durch Bek. v. 26. 9.2002 BGBl I 3830, zuletzt geändert durch Art. 1 G v. 8.4.2013 I 734 (Nr. 17);
- [3] Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV vom 12.06.1990, BGBl I S. 1036, geändert durch Art. 3 G v. 19.9.2006 I 2146;
- [4] Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 24. BImSchV vom 04.02.1997, BGBl I S. 172, geändert durch Art. 3 V v. 23.9.1997 I 2329;
- [5] Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes - VLärmSchR 97, in: „Verkehrsblatt“ 1997 S. 434;
- [6] Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes, 01.01.2013; in: <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/108340/publicationFile/74833/laermschutz-im-schieneverkehr-broschuere.pdf>
- [7] Umweltgesetzbuch (Entwurf vom Juli 1997) - UGB-KomE;
- [8] VDI-Richtlinie 2719 „Schalldämmung von Fenstern und deren Zusatzeinrichtungen“, Ausg. August 1987;
- [9] Groß, K.: Heuler und Quietschenten, in „Der Fahrgast“ 2/2002 S. 41;
- [10] Koch H.-J.: Fünfzig Jahre Lärmschutzrecht, in „Zeitschrift für Lärmbekämpfung“ 6/2000 S. 235;
- [11] Rat von Sachverständigen für Umweltfragen: „Sondergutachten Umwelt und Gesundheit“, 31.08.1999;
- [12] Schulte, M: Schienenverkehrslärm, in „Zeitschrift für Umweltrecht“ 3/2002 S. 195;
- [13] Schulze-Fielitz, H.: Der Straßenverkehrslärm und das Umweltrecht, in „Zeitschrift für Umweltrecht“ 3/2002 S. 190;
- [14] Storost, U.: Das deutsche Verkehrslärmschutzrecht aus Sicht eines Richters, in „Zeitschrift für Lärmbekämpfung“ 3/2004 S. 93;

- [15] Umweltbundesamt: „ Auswertung der Online-Lärmumfrage des Umweltbundesamtes“ (Stand: 14.04.2011)
<http://www.umweltdaten.de/publikationen/fpdf-l/3974.pdf>;
- [16] Verkehrsclub Deutschland – VCD e.V.: „Maßnahmen gegen Verkehrslärm – Politische Handlungsansätze für eine leise Zukunft“, herausgeg. vom VCD, Kochstr. 27, 10969 Berlin, 2003;
- [17] Verkehrslärmschutz im Straßenbau, Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums des Innern vom 20.12.1982, in Ministerialamtsblatt MABI Nr. 2/1983 S. 58.

Verfasser:

Dipl.-Ing. Wolfgang Hendlmeier,
bis 2007 Leiter des Referats „Lärmschutz beim Verkehr“ im Bayer. Landesamt für Umwelt

Stand: Juli 2013