

## EU-Umgebungslärmrichtlinie und ruhige Gebiete

Matthias Hintzsche<sup>1</sup>, Dr.-Ing. Eckhart Heinrichs<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Umweltbundesamt, 06844 Dessau-Roßlau, E-Mail: [matthias.hintzsche@uba.de](mailto:matthias.hintzsche@uba.de)

<sup>2</sup> LK Argus GmbH, 10179 Berlin, E-Mail: [heinrichs@lk-argus.de](mailto:heinrichs@lk-argus.de)

### Einleitung

Die Europäische Union (EU) hat im Jahr 2002 die Umgebungslärmrichtlinie (2002/49/EG) mit dem Ziel erlassen, die Lärmsituation zu verbessern. Dazu soll die Belastung in Lärmkarten erfasst und durch die Aufstellung von Lärmaktionsplänen mit konkreten Maßnahmen gemindert werden. Darüber hinaus sollen bereits ruhige Gebiete vor einer Zunahme des Lärms geschützt werden. Damit trägt die EU-Umgebungslärmrichtlinie dem im Umweltschutz etablierten Vorsorgeprinzip Rechnung: Die Umweltqualität soll in den Fällen erhalten bleiben, in denen sie zufriedenstellend ist.

Während die Kommunen bei der Erfassung und Bewertung der Lärmbelastung und bei der Entwicklung von Lärminderungsprogrammen bereits über umfangreiche Erfahrungen verfügen, stellt sie der Schutz ruhiger Gebiete vor neue Herausforderungen. Ein wesentlicher Grund hierfür liegt darin, dass weder in der EU-Umgebungslärmrichtlinie selbst noch in der nationalen Umsetzung im Bundes-Immissionsschutzgesetz weitergehende Konkretisierungen dieses Konzepts erfolgt sind.

Dabei ist das Thema von großer Bedeutung. Mehr als die Hälfte der Wohnbevölkerung in Deutschland fühlt sich allein vom Straßenverkehrslärm gestört bzw. belästigt [1]. Ein Angebot von innerstädtischen ruhigen Gebieten trägt somit doppelt zur Lebensqualität in der Stadt bei: Durch Erholungsmöglichkeiten im Nahumfeld steigt die dortige Wohnqualität. Zudem entfallen Fahrten zu entfernteren Erholungsgebieten, so dass sich das Aufkommen im motorisierten Freizeitverkehr verringert [2]. Eine integrierte Stadtentwicklungsplanung kann daher nicht nur die Lärmbelastung in den Städten senken, sondern auch attraktive öffentliche Räume für Erholung, Ruhe und Freizeit schaffen.

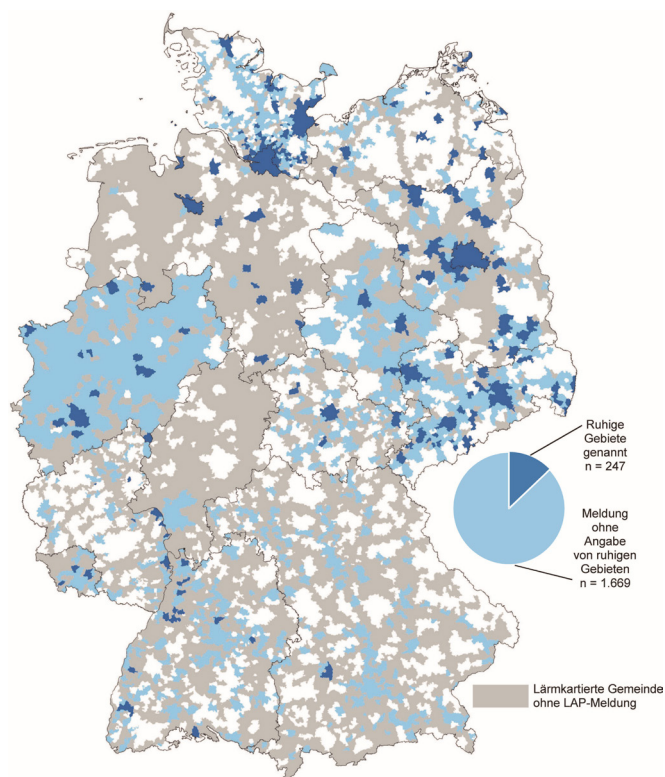
### Rechtliche Rahmenbedingungen und Umsetzung in der Praxis

Die rechtlichen Vorgaben zu ruhigen Gebieten geben nur eine grobe Orientierung. Die Umgebungslärmrichtlinie nennt Kriterien zur Ermittlung eines ruhigen Gebiets in Abhängigkeit von zwei Raumtypen:

- Ein „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ist ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der  $L_{DEN}$ -Index (Tag-Abend-Nacht-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.

Weitergehende Definitionen werden nicht genannt. Am 24.06.2005 wurde die Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht umgesetzt [3]. Auch dabei wurden keine weitergehenden Definitionen eingeführt. Dementsprechend zurückhaltend gehen die Kommunen mit dem Thema um: Von den 1.916 deutschen Gemeinden, die bis zum 01.01.2015 eine Meldung zur Lärmaktionsplanung erstellt hatten, gaben lediglich 247 (13 %) an, dass ruhige Gebiete in den Aktionsplänen berücksichtigt wurden. 1.669 Gemeinden (87 %) machten keine Angaben zu ruhigen Gebieten (siehe Abbildung 1).



**Abbildung 1:** Ruhige Gebiete laut Meldung zur Lärmaktionsplanung (Stichtag 01.01.2015) [4]

Die Ursachen für die Zurückhaltung sind vielfältig. In zahlreichen Kommunen reichen die Kriterien der Lärmkartierung nicht aus, um ruhige Gebiete allein aufgrund akustischer Kriterien auszuweisen. Für eine Bestimmung aufgrund subjektiver Kriterien fehlen vielerorts die Kenntnis oder der Mut. Schließlich herrscht auch große Unsicherheit hinsichtlich der rechtlichen Bindungswirkung und der möglichen Rechtsfolgen einer Festsetzung.

## Auswahlkriterien

Es gibt bislang keine verbindlich vorgegebenen Auswahlkriterien für ruhige Gebiete. In der deutschen Praxis werden verschiedene akustische Kriterien für die Auswahl von ruhigen Gebieten vorgeschlagen oder umgesetzt, die häufig auch kombiniert werden:

- absolute Pegel von 40 bis 55 dB(A)  $L_{DEN}$ . Der untere Wert gilt für sehr ruhige Gebiete, der obere Wert wird in der Regel als maximal zulässiger Wert verwendet.

Häufig werden diese Werte ergänzt oder differenziert:

- Schwellenwerte müssen nur in einem Teil der Fläche eingehalten werden.
- Schwellenwerte müssen nur zu einer bestimmten Tageszeit eingehalten werden, z. B. tagsüber bei Erholungsflächen.
- Die Höhe der Schallpegel kann von der Lage – z. B. innerhalb der Stadt, am Stadtrand oder außerhalb der Stadt – oder von der Funktion der Fläche abhängen.
- Die Flächen sollen relativ zu ihrer Umgebung ruhiger sein; die Differenzen von der lauten Umgebung zum leiseren Gebietsinneren reichen von 6 bis 10 dB(A).
- Das subjektive Lärmempfinden wird berücksichtigt, beispielsweise bei einer Nutzung als ruhiger Rückzugsort oder bei einem Überwiegen natürlicher Geräusche.

Strategische Lärmkarten nach Umgebungslärmrichtlinie weisen in der Regel erst Werte über 55 dB(A)  $L_{DEN}$  aus. Außerdem werden die Lärmquellen getrennt kartiert und beruhen teilweise auf unterschiedlichen Berechnungsverfahren. Schließlich ist die subjektive Wahrnehmung der verschiedenen Lärmquellen nicht immer gleich. Die Lärmkarten alleine sind daher häufig keine ausreichende Grundlage für die Auswahl ruhiger Gebiete. Dies berücksichtigen die Kommunen, indem sie weitere Kriterien heranziehen.

Die Art der **Flächennutzung** ist das bisher am häufigsten verwendete Auswahlkriterium für ruhige Gebiete. Rund 90 % der deutschen Gemeinden mit ausgewiesenen ruhigen Gebieten haben dieses Kriterium herangezogen. Die Kommunen ziehen vor allem Parks und Waldflächen für ruhige Gebiete in Betracht. Oft wird die Art der Flächennutzung mit der Funktion für Erholung und Tourismus kombiniert.

Auch **Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit** des Gebiets können berücksichtigt werden. Ruhige Gebiete sollten möglichst wohnungsnah und der Öffentlichkeit zugänglich sein (z. B. kosten- und barrierefrei). Manche Städte legen Orientierungswerte fest, wie viele der benachbarten Wohnbevölkerung das Gebiet fußläufig erreichen können, welche Stadtteile mit ruhigen Gebieten versorgt sein sollen oder ob eine Verbindung zu anderen ruhigen Gebieten bestehen muss.

Eine **Mindestgröße** für ruhige Gebiete kann aus mehreren Gründen sinnvoll sein. Aus pragmatischen Gründen, um die

Anzahl der Flächen vor allem in größeren Städten handhabbar zu halten und um die Ruhe im Rahmen der kommunalen Handlungsmöglichkeiten zu gewährleisten. Aber auch für die Erholungssuchenden sind ausreichend große Gebiete sinnvoll, damit diese bei einem Spaziergang nicht allzu schnell wieder verlärmte Bereiche erreichen. Die in der Praxis angewendeten Mindestgrößen sind unter anderem von der Stadtgröße und vom Gebietscharakter abhängig und variieren daher stark zwischen 0,1 und 6.400 ha.

Da das Dezibel die subjektiv empfundene Ruhe in einem Gebiet nur unvollständig abbilden kann, ist es sinnvoll, **Einschätzungen der Bevölkerung** heranzuziehen. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lärmaktionsplanung kann ermittelt werden, welche Gebiete als ruhig empfunden werden.

Falls **Störeinflüsse** (beispielsweise durch eine benachbarte Lärmquelle) in einem als ruhig eingestuften Gebiet auftreten, schließt dies eine Festlegung als ruhiges Gebiet nicht aus. Die betroffenen Teilgebiete können als relativ ruhige Gebiete ausgewiesen werden. Ggf. können dort etwas lautere Freizeit- und Sportaktivitäten angesiedelt werden.

## Strategien und Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete

Gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie sind ruhige Gebiete vor einer Zunahme des Lärms zu schützen. Mit welchen Maßnahmen dies zu erfolgen hat, wird nicht festgelegt. Die Frage, wie ruhige Gebiete in Zukunft geschützt werden sollen, beantworten die bisherigen Lärmaktionspläne daher häufig nur vage. Genannt werden vor allem folgende Möglichkeiten:

- Überprüfung von Maßnahmen der Freiraum-, Stadt- und Verkehrsplanung,
- Berücksichtigung bei der Bauleitplanung und bei Genehmigungs- oder Zulassungsverfahren,
- Vermeidung von Siedlungserweiterungen,
- Schaffung von Pufferzonen,
- Schutz der ruhigen Gebiete durch Aufnahme in Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm und damit einhergehend die Nutzung des entsprechenden Planungsinstrumentariums.

Um darüber hinaus die Lärmsituation in den ruhigen Gebieten zu verbessern, ziehen einige Lärmaktionspläne Maßnahmen der Lärmsanierung sowie Lärmschutzmaßnahmen wie Lärmschutzwälle in Betracht.

## Vorschläge zur Weiterentwicklung der Rechtsgrundlagen

Die Analyse der bisherigen Vorgehensweisen und der rechtlichen Rahmenbedingungen [5] zeigt neben guten Beispielen aus der Praxis auch Schwierigkeiten und Hemmnisse bei der Festlegung und dem Schutz ruhiger Gebiete auf. Um einen einheitlichen und praxisorientierten Vollzug zu erzielen, sollte der Rechtsrahmen als wesentliche Grundlage für die Auswahl und die Festsetzung der ruhigen

Gebiete weiterentwickelt werden. Dies betrifft sowohl die EU-Umgebungslärmrichtlinie als auch deren nationale Umsetzung.

Die bestehende Definition von Ballungsräumen erschwert die Unterscheidung ruhiger Gebiete in einem Ballungsraum und solchen auf dem Land. Es gibt zahlreiche Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnenden, die dennoch in hochverdichteten Agglomerationen liegen. Hier wäre – auch im Hinblick auf die Lärmaktionsplanung insgesamt – eine verbindliche, europäisch einheitliche Definition des „Ballungsraumes“ zweckmäßig, die sich stärker an der Siedlungsstruktur und -dichte orientiert als an der Bevölkerungszahl der einzelnen Gemeinde.

Die geltenden Vorgaben für die Lärmkartierung reichen häufig nicht zur Beurteilung von ruhigen Gebieten aus. Die heutige Orientierung der Lärmkartierungspflicht an Verkehrsmengen und Art der Verkehrsquelle (z. B. Hauptverkehrsstraße) führt zumindest außerhalb der Ballungsräume zu großen Lücken im Kartierungsnetz. Eine Identifizierung von ruhigen Gebieten aufgrund der Lärmkartierung ist daher in vielen Bereichen nicht möglich. Es sollte deshalb für die Kriterien der Lärmkartierungspflicht ein immissionsbasierter Ansatz entwickelt werden.

Aber auch in vollständig kartierten Gemeinden schränken die Vorgaben der 34. BImSchV die Bestimmung von ruhigen Gebieten ein, weil lediglich Bereiche ab 55 dB(A)  $L_{DEN}$  ausgewiesen werden müssen. Die in der Literatur gängigen Definitionen von „Ruhe“ und die vorstehend beschriebenen Auswahlverfahren beziehen sich hinsichtlich akustischer Kriterien auf zum Teil deutlich niedrigere Werte. Die Schwellenwerte der EU-Umgebungslärmrichtlinie sollten daher entsprechend gesenkt werden. Auch die Erweiterung des Kartierungsumfangs, bspw. von Straßen mit drei Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr auf Straßen mit zwei Millionen Fahrzeugen, kann zu einer einfacheren Bestimmung von ruhigen Gebieten beitragen. Jäschke [6] zeigte, dass auf der Basis einer Gesamtlärmkartierung mit abgesenkten Kartierungsschwellen ( $L_{DEN} < 35$  dB(A)) die Ermittlung potenziell ruhiger Gebiete flächendeckend erfolgen und der Planung damit eine umfassende Datenanalyse zur Verfügung gestellt werden kann.

Das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und der Festlegung ruhiger Gebiete ist nicht ausdrücklich geregelt. Da es zahlreiche Berührungspunkte von der Festlegung der Flächenart bis zur jeweiligen Bindungswirkung gibt, sollten die bestehenden Regelungen angepasst werden. Darüber hinaus sollte geprüft werden, ob eine gesetzliche Ermächtigung geschaffen werden sollte, um ruhige Gebiete als „Ruheschutzgebiete“ analog zu den geschützten Teilen von Natur und Landschaft nach Kapitel 4 BNatSchG festzusetzen. Damit könnten bestimmte Störungen in ruhigen Gebieten vermieden werden.

Es sollte auch geregelt werden, wie im Falle unterschiedlicher Zuständigkeiten für die Lärmaktionsplanung der quellenübergreifende Aspekt der ruhigen Gebiete behandelt werden kann. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der seit dem 01.01.2015 geltenden Zuständigkeiten für die Aktionsplanung an Hauptbahnstrecken relevant.

## Empfehlungen für kommunale Planungsträger

Ein attraktives Angebot an abwechslungsreichen Rückzugsräumen in unseren Städten ist ein wichtiges Element einer erfolgreichen Stadtentwicklung. Dass es bislang nur wenige Vorgaben für die Identifizierung geeigneter Räume gibt, sollte nicht dazu führen, dass das Thema weiterhin nachrangig behandelt wird. Mangelnde Vorgaben können auch als Chance verstanden werden, weil sie große Handlungsspielräume erlauben.

Für die Auswahl von ruhigen Gebieten stehen zahlreiche mögliche Kriterien zur Verfügung, die gemeindespezifisch angewendet werden können. Im Vordergrund sollten das Ruhebedürfnis der Stadtbevölkerung und das Angebot an entsprechenden öffentlichen Räumen für Erholung, Freizeit und Ruhe stehen. Damit werden nicht nur die Interessen der Bevölkerung mit ihren vielfältigen Ruhebedürfnissen berücksichtigt, sondern entsprechende Raumangebote wirken sich auch positiv auf Wohlbefinden und Gesundheit der Bevölkerung aus.

Somit hängt eine attraktive „Ruhestrategie“ nicht nur von akustischen Kriterien ab, sondern auch maßgeblich von einer differenzierten, ortsspezifischen Aufenthalts- und Gestaltungsqualität des öffentlichen Raums. Voraussetzung dafür ist eine vorausschauende Planung, die entsprechende Flächen nicht nur schafft und erhält, sondern auch miteinander vernetzt, sodass die fußläufige Erreichbarkeit und die ausgewogene Verteilung innerhalb der Stadt gewährleistet sind. Langfristig entsteht so aus fragmentierten Einzelflächen ein zusammenhängender öffentlicher Raum, der einen echten Gegenpol zu den verlärmten Stadtgebieten darstellt.

Für das kommunale Handeln sind außerdem zwei rechtliche Aspekte von großer Bedeutung: die Bindungswirkung einer Festsetzung von ruhigen Gebieten und die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Festsetzung.

Die Festsetzung als ruhiges Gebiet löst als Rechtsfolge grundsätzlich die Pflicht für nachfolgende Planungen aus, die Festsetzung und den damit verbundenen grundsätzlichen Schutzauftrag zu berücksichtigen. Es sind also andere mit der nachfolgenden Planung verfolgten Belange gegen den Schutz des ruhigen Gebiets abzuwägen.

Bei der Festlegung von ruhigen Gebieten im Rahmen der Lärmaktionsplanung sind verschiedene Aspekte zu beachten:

- Die Frage, ob und ggf. welche ruhigen Gebiete festgesetzt werden können, muss im Rahmen des Lärmaktionsplans geklärt werden. Die Planungsträger sind nicht frei, das Thema ruhige Gebiete auszuklammern.
- Ruhige Gebiete bedürfen einer Festsetzung durch den Planungsträger. In der Regel erfolgt diese durch eine entsprechende Ausweisung im beschlossenen Lärmaktionsplan. Ratsam ist eine klar definierte Begrenzung des Gebiets. Etwaige Schutzfolgen (Rechtsfolgen) knüpfen erst an diese Festsetzung bzw. an konkret vorgesehene Maßnahmen an.

- Die Auswahlkriterien sollten nachvollziehbar, in sich konsequent und am Ziel des Schutzes ruhiger Gebiete orientiert sein. Fehler bei der Festlegung der Kriterien und der darauf basierenden Auswahl eines ruhigen Gebiets können als Abwägungsfehler die Rechtmäßigkeit und damit die Bindungswirkungen des Lärmaktionsplans infrage stellen.
- Schließlich muss der LAP die Entscheidungen zu den ruhigen Gebieten ausreichend dokumentieren und begründen. Verwaltungsgerichte prüfen im Streitfall, ob die Planung auf sorgfältig erhobenen Sachverhaltsinformationen beruht, etwaige Rechts- und Zielkonflikte wahrgenommen, Kriterien für die Entscheidung nachvollziehbar entwickelt und dann konsequent angewendet wurden und alle relevanten Belange mit dem ihnen jeweils zukommenden Gewicht in die planerische Entscheidung eingestellt wurden. Damit diese rechtliche Prüfung erfolgen kann, muss die Planung diesen Vorgang der Informationserhebung, Kriterienauswahl, Bewertung und Abwägung nachvollziehbar machen.

Die Lärmaktionsplanung ist eine Querschnittsplanung, die verschiedene Fachämter und Planungsdisziplinen betrifft. Bei der Festlegung von ruhigen Gebieten können Konflikte zwischen verschiedenen Zielstellungen auftreten, beispielsweise der Flächensicherung für die langfristige Siedlungsentwicklung, Gewerbeansiedlungen, städtebaulichen Entwicklungsmaßnahmen und erwünschten (lärmintensiven) Veranstaltungen und Freizeitaktivitäten.

Die frühzeitige Einbeziehung anderer Behörden, sonstiger Träger öffentlicher Belange und anderer Bereiche der eigenen Verwaltung ist daher auch bei ruhigen Gebieten ein besonders wichtiger Erfolgsfaktor. So können widersprüchliche Interessen im Planungsverlauf frühzeitig erkannt und gemeinsam abgewogen werden. Die rechtlichen Anforderungen umfassen neben der Beteiligung und ggf. Abstimmung mit anderen Behörden und Trägern öffentlicher Belange und den anderen kommunalen Planungen auch die Mitwirkung der Öffentlichkeit.

## Literatur

- [1] Umweltbundesamt (2014): Umweltbewusstsein in Deutschland. Dessau-Roßlau
- [2] Heinrichs, E.; Kemmather, D.; Bock, A. (2012): Ruhige Gebiete in der Lärmaktionsplanung. Lärmbekämpfung, Bd. 6, Nr. 3, S. 115-126
- [3] Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.06.2005 (BGBl I S. 1794-1796)
- [4] Heinrichs, E.; Kumsteller, F.; Rath, S.; Seidel, P.; Gurok, S. (2016): Lärmbilanz 2015. Wissenschaftlich-technische Unterstützung bei der Datenberichterstattung zur Lärmaktionsplanung. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Texte 16/2016. Dessau-Roßlau
- [5] Heinrichs, E.; Cancik, P.; Leben, J.; Straubinger, A. (2015): TUNE ULR, Technisch-wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Arbeitspaket 3: Ruhige Gebiete. Im Auftrag des Umweltbundesamtes. Texte 74/2015. Dessau-Roßlau
- [6] Jäschke, M. (2012): Lärmkartierung und Ruhige Gebiete. Dissertation, Technische Universität Dresden