

# Lärmaktionsplanung als integrierter und ganzheitlicher Stadtplanungsansatz mit Bürgerbeteiligung

Eine Bilanz nach zwei Stufen

Roosbeh Karimi, Ulrich Möhler

Möhler+Partner Ingenieure AG, Augsburg, E-Mail: roosbeh.karimi@mopa.de

## Einleitung

Die europäische Union hat mit Hilfe der Umgebungs-lärmrichtlinie ein Instrument zur Lärmbekämpfung, aber auch der integrierten akustischen Lärmmanagements geschaffen.

Zu den wichtigsten Zielen der EU-Direktive gehören:

- Schaffung einheitlicher und vergleichbarer europäischer Lärmstandards
- Kartierung aller Gebiete mit relevanten humanbedingten Lärmquellen
- Information und Beteiligung der Öffentlichkeit an dem Gesamtprozess
- Berücksichtigung aller relevanten Planungen und Vorhaben
- Planung und Umsetzung von Maßnahmen zur Verringerung des Umgebungslärms
- Schutz von „Ruhigen Gebieten“
- Aktualität des Gesamtprozesses durch fünfjährigen Wiederholungszyklus

So waren die Zielsetzungen. Wie war jedoch die Umsetzung in der Praxis?

In der Fachwelt wurden in den letzten Jahren Leuchtturmprojekte vorgestellt, die in der Fläche betrachtet leider nur eine Ausnahme und nicht die Regel darstellen. Deshalb soll im Folgenden auf die wichtigsten Themenbereiche und Bestandteile der Lärmaktionsplanung anhand von Fallbeispielen eingegangen werden und aus fachlicher Sicht diskutiert werden.

## Thema Kartierung:

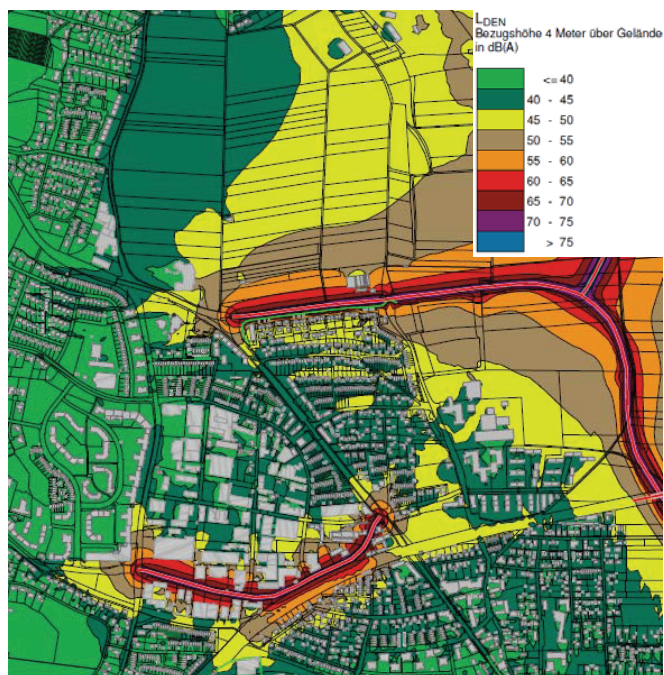
Wenn wir über die Kartierung reden, müssen wir vor allem über den Kartierungsumfang sprechen. Die Richtlinie hat Mindeststandards definiert, nicht mehr und auch nicht weniger. Wenn für die 2. Stufe der Lärmaktionsplanung von ca. 8.200 Fz/Tag gesprochen wurde, wurde nur festgelegt, dass alle Straßen über diese Menge zu kartieren sind. Dass bei 7.900 Fz/Tag nicht zu kartieren ist, wurde nicht gesagt. In Deutschland kamen sehr unterschiedliche Umsetzungen zustande.

Von Auftraggebern wurden unterschiedliche Qualitäten der Aktionsplanung beauftragt:

- Lärmaktionspläne, die alle relevanten Verkehrslärmquellen sowie Anlagenlärmquellen (Gewerbe, Sport und Freizeit) berücksichtigen → +++
- LAPs, die alle relevanten Verkehrslärmquellen (Straße und Schiene) ohne Einschränkung berücksichtigen → ++
- LAPs, die Verkehrslärmquellen (Straße und Schiene) mit der Mindestverkehrsstärke (z.B. alle Straßen ab 8.200 DTV) berücksichtigen → +
- LAPs, die nur Straßen ab 8.200 DTV berücksichtigen; (ohne Schiene) → ±
- LAPs, die nur den Teil der Straßen ab 8.200 DTV berücksichtigen, für die der Auftraggeber zuständig war. (z.B. ohne Autobahnen, Bundesstraßen) → -



**Abbildung 1:** Berücksichtigung aller relevanten Verkehrslärmquellen (Straße und Schiene) - Ausschnitt aus der Beurteilungspegelkarte zum Gesamtverkehrslärm –  $L_{DEN}$  - Wendlingen a.N., 2012



**Abbildung 2:** Unzureichende LAP: alleinige Berücksichtigung von Straßen mit einem DTV>8.200 Fz/Tag, die in der kommunalen Baulast liegen - Ausschnitt aus der Beurteilungspegelkarte zum Straßenlärm – L<sub>DEN</sub> – bay. Kleinstadt, 2013

### Thema Öffentlichkeitsbeteiligung:

Die Lärmaktionsplanung soll mit einer intensiven und bürgernahen Öffentlichkeitsbeteiligung ablaufen. Spätestens seit Stuttgart 21 wissen wir alle, dass klassische Beteiligungsverfahren mit z.T. sehr langen Prozessdauern nicht wie früher durchgeführt werden können.

Dabei ist insbesondere bei der Öffentlichkeitsbeteiligung auf ein wichtiges Unterscheidungsmerkmal zu achten:

Als Öffentlichkeit versteht man in diesem Zusammenhang neben dem einzelnen Anwohner auch alle anderen Interessengruppen. Diese können Bürgerinitiativen aber auch Interessenverbände wie ADAC, IHK, oder auch Umweltverbände sein. Diese sind alle an der Maßnahmenplanung zu beteiligen und nicht nur zu informieren. Eine angemessene Öffentlichkeitsbeteiligung könnte folgendermaßen aussehen:

- Erste Bürgerinformation zu Beginn des Prozesses  
Parallel zur Kartierung Beteiligung der Öffentlichkeit an der Maßnahmenplanung. Wo ist es aus subjektiver Sicht laut? Welche Quelle? Etc. Hierbei sind auch alle Interessengruppen zu beteiligen.
- Die Beteiligungsergebnisse fließen in die Maßnahmenplanung, wo diese neben den gutachterlichen Inputs zusammen mit den Inputs der Verwaltung und Politik analysiert und beurteilt werden.
- Nachdem die politischen Gremien aus den Ergebnissen der Maßnahmenplanung unter Berücksichtigung weiterer Aspekte, wie örtliche Gegebenheiten und finanziellen Aspekten, ein Maßnahmenpaket als sinnvoll beschlossen

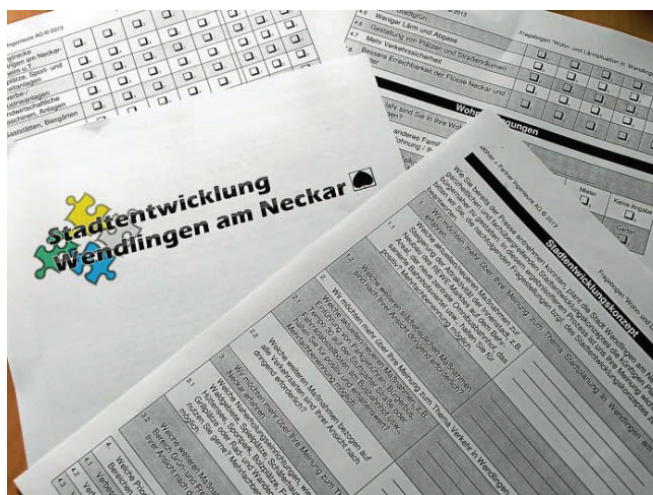
haben, also einen Lärmaktionsplan beschlossen haben, ist die Öffentlichkeit darüber zu informieren.

- Eine letzte Bürgerinformation ist nach Klärung der Genehmigungsfragen zu erfolgen.

In der Umsetzung gab es mangels klarer Vorgaben eine sehr unterschiedliche Umsetzung. Darunter gibt es sehr bürgernahe und kreative Beteiligungsverfahren, aber auch unvollständige Verfahren. Vielerorts wurde aufgrund von landesspezifischen Verordnungen und Erlassen sogar eine Anlehnung an Bauleitplanungsverfahren oder Ähnlichem vorgenommen, was insbesondere bei der Umsetzung der Öffentlichkeitsbeteiligung zu Verfahrensabweichungen geführt hat.

Entsprechend kann man etwa die folgenden 4 Typen der Bürgerbeteiligung ausmachen:

- Fall I: Alle o.g. Bürgerinformationen wurden umgesetzt; es wurde weiterhin im Rahmen der Maßnahmenplanung eine multimediale und bürgernahe Öffentlichkeitsbeteiligung durchgeführt (z.B. Befragung, Workshop, Infoveranstaltungen, Lärmspaziergänge oder u.a. Lärmsprechstunden) → ++
- Fall II: Eine Bürgerinformation zu Beginn, einfache Bürgerbeteiligung per Brief oder Mail im Rahmen der Maßnahmenplanung und eine öffentliche Gemeinderatssitzung zum Schluss. → +
- Fall III: Nur eine Bürgerinformation zu Beginn und eine öffentliche Gemeinderatssitzung zum Schluss; keine Öffentlichkeitsbeteiligung! → -
- Fall IV: Einfache Info im Gemeindeblatt und am Ende eine öffentliche Auslegung des Endberichtes. Hier gibt es weder eine korrekte Öffentlichkeitsinformation noch eine Öffentlichkeitsbeteiligung! → - -



**Abbildung 3:** Kombinierte schriftliche Befragung zur Lärmaktionsplanung und zum Stadtentwicklungskonzept in Wendingen a.N., 2013

### Thema Managementansatz:

Der Managementansatz der EU-Umgebungslärmrichtlinie bezweckt die Einbindung der Lärmaktionsplanung in das Geflecht der übrigen regionalen und überregionalen Planungen. Es soll verhindert werden, dass parallel laufende



Maßnahmen verschiedener Planungsebenen bzw. Fachrichtungen ihre Wirksamkeit gegenseitig zunichtemachen oder widersprechen. So ist es natürlich wichtig, dass beispielsweise keine lärmarmen Asphaltpflasterungen eingeplant werden, wenn unmittelbar nach dem Einbau die Straße wegen beispielsweise Kanalarbeiten aufgerissen werden muss. Grundsätzlich lassen sich folgende grobe Kategorien für relevante Planungen benennen:

- Frühere und laufende kommunale Planungen z.B. große Bebauungspläne, Planfeststellungsverfahren oder auch sonstige Planungen wie Tiefbauarbeiten im Straßenraum
- Übergeordnete Planungen aus der Flächennutzungsplanung oder dem Bundesverkehrswegeplan
- Alle relevanten Fachplanungen der Stadtplanung, Verkehrsplanung, Freiraum- und Landschaftsplanung

*(Bild kann vorübergehend nicht angezeigt werden, März 2020)*

**Abbildung 4:** Koordination des Stadtentwicklungskonzeptes im Rahmen der 2. Stufe der Lärmaktionsplanung in Wendlingen a.N., 2012-2015

### Probleme:

Bezüglich der Maßnahmenplanung haben sich auch Probleme im Laufe der Jahre herauskristallisiert, die bislang noch nicht gelöst worden sind. Die Auflistung ist bewusst nicht vollständig und soll den Fokus auf die genannten Punkte lenken:

- Verwendung von unterschiedlichen Rechenvorschriften für die Bestandserfassung und Maßnahmenplanung, die allein aus technischen Gründen eine sinnvolle Vergleichbarkeit nicht gewährleisten z.B. VBUS vs. RLS90 oder VBUSch vs. Schall03.
- Keine einheitlichen und bindende Auslösewerte/Grenzwerte vom Bund
- Keine klaren oder korrekten Zuständigkeiten bzgl. der Durchführung der Kartierung der verschiedenen Lärmarten oder auch der Genehmigung von Maßnahmen
- Keine Klarheit in der Rollen- und Aufgabenverteilung bei der Öffentlichkeitsbeteiligung (z.B. wer gehört zu den Träger öffentlicher Belange? Auch ADAC oder IHK?)

- Ablehnung von Schallschutzmaßnahmen durch Straßenverkehrsbehörden unter Heranziehung von StVO und Lärmschutz-Richtlinien-StV! [2]
- Keine klaren Angaben und Vorgaben für Ruhige Gebiete.

*Seit dem Herbst 2016 hat die EU-Kommission ein Vertragsverletzungsverfahren gegen Deutschland eingeleitet. Darin werden qualitative und quantitative Mängel aufgeführt.*

### Lösungsansätze:

Was muss geschehen, um in der 3. Stufe der Lärmaktionsplanung die Zielsetzungen der Lärmaktionsplanung umzusetzen:

- Bundesweit gültige Grenzwerte von mindestens 65/55 dB(A) für  $L_{DEN}/L_{Night}$
- Klare Vorgaben, wann welche Maßnahmen zu genehmigen sind und in wessen Hoheit die Entscheidungsbefugnis überhaupt liegt.
- Bund sollte alle Träger öffentlicher Belange darüber informieren, wann, welche Maßnahme unter welchen Bedingungen im Rahmen der Lärmaktionsplanung unter Heranziehung welcher Vorgaben zu genehmigen ist.
- Eine Guideline aufstellen, was Minimum in einem Lärmaktionsplan in welchem Umfang zu berücksichtigen ist.
- Lärmaktionsplanungsuntersuchungen unterschiedlicher Lärmquellen (Straße, Schiene etc.) für ein Gebiet sind technisch zusammenzuführen, um eine schalltechnische Auswertung und Maßnahmenplanung überhaupt gewährleisten zu können. Deshalb ist die zurzeit aufgeteilten Untersuchungen (Straße von den Kommunen, Schiene vom Eisenbahnbundesamt; z.T. differiert die Zuständigkeit für die Straßenkartierung zwischen den Bundesländern) kontraproduktiv und eine der Hauptursachen für die genannten Mängel und Probleme.
- Möglichst auch finanzielle Unterstützung für die Kommunen statt landesweite Kartierungen von Straße und Schiene durchzuführen, die den meisten Kommunen nicht helfen. Denn im Rahmen der Maßnahmenplanung benötigt man eine eigene Kartierung um die Wirksamkeit von Maßnahmen z.B. überhaupt beurteilen zu können.

### Literatur

- [1] Möhler+Partner Ingenieure AG: Schalltechnischer Untersuchungsbericht zur 2. Stufe der Lärmaktionsplanung der Stadt Wendlingen a.N., Augsburg 2016
- [2] Lärm- und Klimaschutz durch Tempo 30: Stärkung der Entscheidungskompetenzen der Kommunen, Texte 30/2016, Umweltbundesamt, Dessau-Roßlau, April 2016