

Lärminderung als strategische kommunale Aufgabe



Kathrin Schormüller
Foto: Jennifer Rumbach

Lärm macht krank. Diese Aussage ist nach dem heutigen Stand der Forschung praktisch unbestritten. Bei einem sehr hohen Schall- druckpegel von rund 120 dB(A) kann es zu einer Schädigung des Innenohrs kommen. Auch bei Dauerbelastungen von 80 bis 85 dB(A) können physische Verletzungen auftreten, doch kommen diese Dezibel-Werte im Alltag nur selten vor. Aber auch Schallpegel, die weit unter den direkt gehörschädigenden liegen, haben negative Auswirkungen. Dauerhafte Lärmbelastung – wie zum Beispiel Verkehrsemissionen – beeinflussen den gesamten Organismus. Dies hat zur Folge, dass das autonome Nervensystem aktiviert wird und der Körper vermehrt Stresshormone wie zum Beispiel Cortisol ausgeschüttet. Die Auswirkungen darauf können vielseitig sein: Schlafstörungen, Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Beeinträchtigungen der Leistungsfähigkeit und Auffälligkeiten im sozialen Verhalten. Die negative Wirkung von Lärm läuft unbewusst ab und tritt auch im Schlaf auf. Doch Lärm ist bei Weitem kein rein gesundheitspolitisches Thema: In Gebieten mit hohen Schallemissionen sind die Mieteinnahmen und Immobilienpreise – und damit nicht zuletzt auch die Steuereinnahmen der Kommunen – niedriger als in ruhigen Gebieten. Dieser Effekt ist bereits ab einem L_{DEN} (24-Stunden-Pegel) von 45 dB(A) nachweisbar. Wird auf eine Differenzierung nach Schallquelle verzichtet, so liegt der Preisabschlag je Dezibel Lärmzunahme zwischen 0,5 und 1,3 Prozent für Wohnungsmieten und auf einem ähnlichen Niveau für den Wertverlust von Wohngebäuden (ebd.). Hinzu kommt, dass an Hauptverkehrsstraßen die Leerstandsquote in stark wachsenden Gebieten um etwa 0,5 Prozent höher ist als im städtischen Durchschnitt, und in Gebieten mit rückläufiger Nachfrage sogar um 0,7 Prozent (vgl. Heyn/Wilbert/Hein 2013).

Viel Lärm um nichts?

Europaweit ist jeder Vierte Schallpegeln von mehr als 55 dB(A) L_{DEN} ausgesetzt. In Deutschland fühlt sich laut einer repräsentativen Umfrage des Bundesumweltministeriums und des Umweltbundesamtes mit Stand 2014 mehr als jeder zweite Bürger von Lärm gestört. Absoluter Spitzenreiter ist dabei der Straßenverkehrslärm mit mehr als 54 Prozent der Befragten. Von Flugverkehrslärm und

Lärmemissionen, die von Industrie- und Gewerbeanlagen ausgehen, fühlen sich jeweils etwas mehr als 20 Prozent und beim Schienenverkehrslärm immerhin noch rund 17 Prozent belästigt oder gestört.

EU-Pilotverfahren zur Lärmaktionsplanung

Die Europäische Union ist in Sachen Lärm in zweierlei Hinsicht aktiv: Zum einen werden Vorgaben für die Begrenzung produktspezifischer Geräuschemissionen – zum Beispiel für Kraftfahrzeuge – gemacht und zum anderen werden durch die „Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ (Umgebungslärmrichtlinie) seit 2002 Regelungen über Geräuschemissionen getroffen.

Unter Umgebungslärm im Sinne der Richtlinie wird der Lärm verstanden, der durch Straßen-, Schienen- und Luftverkehr sowie durch Industrie und Gewerbe verursacht wird. Die Richtlinie bezieht sich nicht auf Nachbarschaftslärm, Lärm in Wohnungen und am Arbeitsplatz oder Lärm, der durch Aktivitäten auf Sport- und Freizeitanlagen sowie auf Baustellen entsteht. Hier gelten nach wie vor die Regelungen des Bundes-Immissionsschutzgesetzes. In Deutschland betrifft die Richtlinie insgesamt 71 Ballungsräume mit über 24 Millionen Einwohnern, 44.000 Kilometer Hauptverkehrsstraßen, 13.700 Haupt-eisenbahnstrecken und elf Großflughäfen. Für alle mussten bis spätestens zum 30.6.2012 strategische Lärmkarten erstellt werden.

Zusätzlich sollten basierend auf den Ergebnissen der Lärmkarten – bei Bedarf – Aktionspläne ausgearbeitet werden, die Maßnahmen zur Lärminderung und zum Erhalt ruhiger Gebiete festlegen. Die Auslösewerte, ab wann ein Aktionsplan gemacht werden muss, werden von den Ländern festgelegt und reichen von „grundsätzlich für alle lärmkartierten Quellen“ bis hin zu $L_{DEN} > 70$ dB(A) und $L_{Night} > 60$ dB(A). Die Lärmaktionspläne waren bis zum 18. Juli 2013 zu erstellen. Mit Stand vom 1.1.2015 haben rund 53 Prozent ($n = 6.094$) aller Kommunen eine Lärmkartierung durchgeführt, nur knapp 19 Prozent ($n = 1.131$) davon haben auch einen Lärmaktions-

plan, der abgeschlossen, in Bearbeitung oder in Prüfung war (Heinrichs/ Hintzsche 2015).

Seit Einführung der Richtlinie ist das Bewusstsein für das Thema Lärm in den Kommunen und in der Bevölkerung gestiegen. Auch die Festlegung von verbindlichen Fristen ist eine deutliche Verbesserung zu der zuvor bestehenden gesetzlichen Grundlage. Doch viele Chancen wurden bei der Umsetzung der Richtlinie in deutsches Recht nicht genutzt. Hier sind insbesondere die recht allgemein gehaltenen Regelungen und der Verzicht auf verbindliche Grenzwerte zu nennen. Die Konsequenz zeigt sich schon jetzt: In Deutschland gibt es viel zu wenige Lärmaktionspläne – das sieht auch die EU so und hat mit einem Schreiben vom 28.7.2015 ein Pilotverfahren (Vorstufe zum Vertragsverletzungsverfahren) eingeleitet. Nicht nur fehlende Lärmaktionspläne werden kritisiert sondern auch fehlende und unvollständige Lärmkarten für Hauptverkehrsstraßen, Haupt-eisenbahnstrecken und Ballungsräume.

Ein Blick über den Tellerrand

Lärmschutz ist ein Querschnittsthema und bietet vielseitige Möglichkeiten aktiv zu werden. Viele lärm mindernde Maßnahmen wirken sich positiv auf andere kommunale Planungsbereiche aus und umgekehrt. Beispielsweise kann durch eine Absenkung der Geschwindigkeitsbeschränkung von 50 auf 30 km/h nicht nur der auftretende Lärm reduziert werden – die Maßnahme verbessert auch die Luftreinhaltung, den Klimaschutz und die Verkehrssicherheit. Ein aus Sicht der Stadtplanung sinnvoller Baulückenschluss kann sich ebenfalls positiv auf die Lärmmission der dahinter liegenden Gebäude auswirken. Solche Synergien müssen genutzt und vor allem aktiv gefördert werden – und das geschieht noch viel zu selten.

Ein Lärmaktionsplan sollte inhaltlich in jedem Fall mit der Luftreinhaltungsplanung, einem Klimaschutzkonzept, dem Verkehrsentwicklungsplan, Unfallhäufungspunkten sowie der Stadtentwicklung und Bauleitplänen abgestimmt werden. Häufig werden sich Synergien ergeben – die Planungen erhalten dadurch mehr Gewicht und die Chancen für die Umsetzung von Maßnahmen zur Lärminderung steigen. Stellt schon die Aufstellung eines Aktionsplans in den Kommunen eine Hürde dar, so ist die Umsetzung der Maßnahmen oft eine noch viel größere. Doch auch hier müssen Synergien erschlossen und genutzt werden: Straßenunterhaltung und -neubau sowie die Sanierung der Abwasserkanäle bieten oftmals die Chance Lärminderungsmaßnahmen an bestehende Baumaßnahmen anzuknüpfen. Mit dem Kommunal-

investitionsförderungsgesetz bietet sich für finanzschwache Kommunen bald die Möglichkeit, Lärmschutzmaßnahmen über den Bundeshaushalt fördern zu lassen, doch auch für alle anderen Kommunen bestehen Fördermöglichkeiten, wenn man einen Blick über den Tellerrand wagt: Die Förderung des Umweltverbundes steht in zahlreichen Aktionsplänen und kann beispielsweise über die Nationale Klimaschutzinitiative gefördert werden. Die sogenannte Kommunalrichtlinie des Bundesumweltministeriums fördert nicht nur Klimaschutzteilkonzepte zum Thema Verkehr und Mobilität, sondern auch die Errichtung verkehrsmittelübergreifender Mobilitätsstationen, die Einrichtung von Wegweisungssystemen für den Radverkehr sowie Maßnahmen zur Verbesserung der Radverkehrsinfrastruktur wie zum Beispiel die Ergänzung vorhandener Wegenetze und die Errichtung von Abstellanlagen. Auch Investitionsprogramme der Stadterneuerung (Soziale Stadt, Stadumbau West/Ost) können für die Umsetzung von Lärminderungsmaßnahmen genutzt werden.

Potenziale der Lärminderung nutzen

Eine integrierte Betrachtung führt zu nachhaltigen Lösungen, was insbesondere beim Straßenverkehr deutlich wird: Lärminderung, Luftreinhaltung, Klimaschutz, Verkehrssicherheit. Der Verkehr ist der einzige Sektor, in dem die CO₂-Emissionen seit 1990 nicht gesunken, sondern sogar gestiegen sind. 95 Prozent der Treibhausgasemissionen im Verkehr verursacht dabei der Straßenverkehr. Gleichzeitig ist er im Innenstadtbereich der größte Emittent von Feinstaub und Lärm. Für eine nachhaltige Stadtentwicklung dürfen wir auf Dauer nicht nur die Energiewende verfolgen – wir brauchen auch eine Mobilitätswende mit einer signifikanten Veränderung des Modal Split.

Die Lärminderungsplanung ist darüber hinaus ein wichtiges Instrument zur Verbesserung der Lebensqualität und der Attraktivität von Städten. Die Reduzierung von Lärm beeinflusst die Gesundheit der Anwohner, verbessert die ökologischen Bedingungen in der Stadt und wirkt sich positiv auf die ökonomischen und sozialen Gegebenheiten aus.

Aus gutem Grund gibt es Kritikpunkte an der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht. Aber machen wir das Beste daraus: Die Lärmaktionsplanung ist ein strategisches Instrument, das dabei helfen kann, die kommunalen Potenziale der Lärminderung zu identifizieren und auszuschöpfen.

Quellen und Tipps zum Weiterlesen

- Claßen, Thomas (2013): Lärm macht krank – Gesundheitliche Wirkung von Lärmbelastungen in Städten, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Stadt statt Lärm.
- Umweltbundesamt, Europäische Akademie für städtische Umwelt (Hrsg.) (2008): Silent City. Ein Handbuch zur kommunalen Lärminderung, <http://bit.ly/1MEDTHo>
- Heyn, Timo, Katrin Wilbert und Sebastian Hein (2013): Lärm macht leer – Auswirkungen von Lärmemissionen auf den Immobilienmarkt und die Wohnungswirtschaft, in: Bundesinstitut für Bau-, Stadt- und Raumforschung (Hrsg.): Informationen zur Raumentwicklung, Stadt statt Lärm, Stuttgart.
- European Environment Agency (Hrsg.) (2014): Noise in Europe 2014. EEA Report No. 10/2014, <http://bit.ly/1ysk2Ek>
- Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB) (2015): Umweltbewusstsein in Deutschland 2014. Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, <http://bit.ly/1i6jSib>
- Heinrichs, Eckhart und Matthias Hintzsche (2015): Lärmbilanz 2015 – Stand der Lärmaktionsplanung in Deutschland, in: Lärm bekämpfung 4/2015, S.154–161.
- Schormüller, Kathrin und Nicole Langel (2015): Kommunale Lärmaktionsplanung – Von der Planung zur Aktion. Difu-Papers, <http://bit.ly/1ML1ibX>

Dipl.-Geogr.
Kathrin Schormüller
Telefon: 0221/340308-11
E-Mail: schormueller@difu.de