

Lärmaktionsplan – Anpassung an aktuelle Rechtsprechung

Erläuterungsbericht

Erläuterungstext

Seit Veröffentlichung des „Kooperationserlasses-Lärmaktionsplanung“ des damaligen Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur (MVI) vom 23. März 2012 hat sich in Sachen Lärmaktionsplanung viel bewegt. Zahlreiche Städte und Gemeinden haben zwischenzeitlich Lärmaktionspläne aufgestellt und – auch durch die Beteiligung ihrer Bürgerinnen und Bürger – zur Verbesserung der Lärmsituation in den Kommunen beigetragen. Einfluss auf die Rahmenbedingungen der Lärmaktionsplanung hatte unter anderem das anhängige Vertragsverletzungsverfahren, das die EU-Kommission aufgrund fehlender Lärmaktionspläne gegen die Bundesrepublik Deutschland eröffnet hat. Zuletzt hat nun der VGH Mannheim mit seinem Urteil zur Bindungswirkung von Lärmaktionsplänen (10 S 2449/17) zumindest für Baden-Württemberg diesen häufigen Streitpunkt zur Bindungswirkung bei der Umsetzung von Maßnahmen aus Lärmaktionsplänen geklärt. Die Kompetenzen der Städte und Gemeinden im Rahmen der Lärmaktionsplanung wurden mit dieser Rechtsprechung gestärkt, gleichwohl aber auch die Ansprüche an eine umfassende Abwägung und rechtsfehlerfreie Festlegung von Maßnahmen in den Plänen festgelegt.

Die Neufassung des „Kooperationserlass-Lärmaktionsplanung“ vom 29. Oktober 2018 zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg (MV) baut auf dem Urteil des VGH auf. Die bisherigen Schreiben des Verkehrsministeriums zur Lärmaktionsplanung wurden darin zusammengefasst und aktualisiert.

Das aktuelle Gerichtsurteil in Verbindung mit der Neufassung des „Kooperationserlass-Lärmaktionsplanung“ vom 29. Oktober 2018 fordert die Gemeinden auf, Lärm- und Belastungssituationen vor Ort genau zu erfassen, mögliche Maßnahmen zu entwickeln und gegenüberzustellen und im Rahmen einer Gesamtwirkungsanalyse diejenigen Maßnahmen festzulegen, mit denen die größtmögliche Lärmentlastung unter Beachtung widerstreitender Interessen wie beispielsweise der Verkehrsfunktion einer Straße erreicht werden kann. Lärmaktionspläne, die diese Anforderungen beachten, sind nach dem nun vorliegenden Urteil des VGH für die Verwaltungsbehörden verbindlich und ein wirksames Instrument für mehr Lärmschutz. Die Festsetzung straßenverkehrsrechtlicher Maßnahmen, wie beispielsweise Geschwindigkeitsbeschränkungen, werden somit erleichtert.

Auch die Stadt Karlsruhe hat als Ballungsraum mit mehr als 250.000 Einwohnern gemäß § 47d des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) Lärmaktionspläne aufgestellt, mit dem Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden. Hierfür sind gemäß § 47e BImSchG die Gemeinden selbst zuständig. Die Fortschreibung des Lärmaktionsplanes wurde in der Gemeinderatssitzung am 19. Juli 2016 beschlossen. Das darin enthaltene Maßnahmenpaket zur Lärminderung wird kontinuierlich umgesetzt.

Nach dem Urteil des VGH werden nun neue Möglichkeiten zur Lärminderung hinsichtlich weiterer Straßenabschnitte mit Geschwindigkeitsbeschränkungen im Stadtgebiet überprüft.

Entwurf des zusätzlichen Maßnahmenpaketes für Geschwindigkeitsbegrenzungen

Mit dem VGH Urteil steht fest, dass Lärmaktionspläne Bindungswirkung entfalten. Es liegt allein im Ermessen der planaufstellenden Gemeinden, auch unterhalb der Schwelle von 70 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht Geschwindigkeitsbeschränkungen vorzusehen.

Bei der Ermessensausübung im Rahmen der Lärmaktionsplanung ist besonders zu berücksichtigen, dass nach der Lärmwirkungsforschung Werte ab 65 dB(A) am Tag und 55 dB(A) in der Nacht im gesundheitskritischen Bereich liegen.

Die Gemeinden konkretisieren damit den straßenverkehrsrechtlichen Gefahrenbegriff des § 45 Abs. 9 Satz 3 StVO. Die Lärmaktionsplanung ist somit eine „Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und kann daher von den Gemeinden als subjektives Recht durchgesetzt werden“.

Daher soll für die Stadt Karlsruhe anlässlich des aktuellen Gerichtsurteils der Lärmaktionsplan um weitere Straßenabschnitte mit Geschwindigkeitsbegrenzungen ergänzt werden.

Dabei werden aus gesundheitlichen Gründen folgende Beurteilungspegel berücksichtigt:

65 dB(A) zwischen 6:00 und 22:00 Uhr (tags)
55 dB(A) zwischen 22:00 und 6:00 Uhr (nachts).

Gemäß dem neuen „Kooperationserlass-Lärmaktionsplanung“ sind bei der Festlegung verkehrsbeschränkender Maßnahmen in Lärmaktionsplänen Kriterien, wie mögliche Verlagerungsprozesse oder Auswirkungen auf den ÖPNV in den Abwägungsprozess einzubeziehen und entsprechend zu bewerten.

Zur Vermeidung häufigerer Wechsel der zulässigen Höchstgeschwindigkeit in Ortsdurchfahrten können zwischen zwei Straßenabschnitten mit Tempolimit Lückenschlüsse bis maximal 300 Meter Länge erfolgen.

Die nachfolgende Tabelle 1 gibt die Straßenabschnitte wieder, in denen eine Geschwindigkeitsbeschränkung auf 30 km/h überprüft und angeordnet werden soll. Die beigefügte **Anlage 1** verortet kartographisch die dargestellten Straßenabschnitte.

Bei der Ausweisung der Geschwindigkeitsreduzierung auf 30 km/h wurden mögliche Verdrängungseffekte auf das umgebende Straßennetz berücksichtigt. Damit es zu keinen Verlagerungsprozessen kommen kann, wurden die Geschwindigkeitsreduzierungen auf die jeweiligen Zeitbereiche angepasst. Somit gelten für einzelne Straßenabschnitte ein ganztägiges Tempolimit und für andere Bereiche nur ein nächtliches Tempolimit für den Zeitraum von 22 Uhr bis 6 Uhr, obwohl im Tageszeitraum der Beurteilungspegel von 65 dB(A) überschritten ist.

lfd. Nr.	Straße	genauer Bereich	Pegel in dB(A) tags	Pegel in dB(A) nachts	Tempolimit (ganztägig / nachts)
1	Durmshheimerstraße	zw. Blohnstr. und Rheinhafenstr.	69-70	61-57	ganztägig
2	Eckenerstraße	zw. Silcherstr. und Franz-Abt-Str.	70	60-64	ganztägig
3	Rheinhafenstraße	zw. Agathenstr. und Kirschstr.	69-70	59-61	ganztägig
4	Badener Straße / B3 / Grötzinger Straße	zw. Rommelstr. und Neßlerstr.	69-71	60-62	ganztägig
5	Reinhold-Frank-Straße	zw. Moltkestr. und Kriegsstr.	70	59	ganztägig
6	Kriegsstraße	zw. Weinbrennerplatz und Reinhold-Frank-Str.	69-70	59	ganztägig
7	Ortsdurchfahrt Grünwettersbach: Wiesenstraße	zw. Reickertstr. und Am Wiesenacker	67-70	58-60	ganztägig
8	Ortsdurchfahrt Palmbach: Talstraße	zw. Waldbronner Str. und Auf der Römerstr.	69-70	59-60	ganztägig
9	Ortsdurchfahrt Stupferich: Thomashofstraße / Karlsbader Straße / Kleinsteinbacher Straße	zw. Enzianstr. und Kleinsteinbacher Str. / zw. Pfefferäckerstr. und Efeustr.	68-70	58-60	ganztägig
10	Ortdurchfahrt Hohenwettersbach: Tiefentalstraße / Am Lustgarten	zw. Rehbuckel und Lindenstr.	65-67	55-57	ganztägig
11	Rüppurrer Straße	zw. Baumeisterstr. und Stuttgarter Str.	64-68	57-59	ganztägig
12	Augustenburgstraße	zw. Kirchstr. und Winkler-Dentz-Str.	67-68	56-58	ganztägig
13	Rheinstraße/Kaiserallee	zw. Entenfang und Händelstr.	68	59-60	nachts
14	Karlstraße	zw. Jollystr. und Ebertstr.	68-70	58-60	nachts
15	Moltkestraße	zw. Erzbergerstr. und Hertzstr.	68	57-59	nachts
16	Herrenalber Straße	zw. Tulpenstr. und Battstr.	65-68	57	nachts
17	Rittnertstraße	zw. Badener Str. und Dürrbachstr.	63-65	57	nachts

Tabelle 1: Darstellung weiterer Geschwindigkeitsreduzierungen auf 30 km/h.

Die in Tabelle 1 genannten Straßenabschnitte wurden mit dem zuständigen Ordnungs- und Bürgeramt sowie dem Stadtplanungsamt auf ihre Umsetzbarkeit überprüft. Um Ausweichverkehre zu verhindern, sollen die Straßenabschnitte Nr. 1 bis Nr. 3 zeitgleich umgesetzt werden.

Hinweise aus der Beteiligung Träger öffentlicher Belange

Der Entwurf der weiteren Straßenabschnitte für Geschwindigkeitsbegrenzungen wurde im Rahmen der Offenlage zur Beteiligung der Träger Öffentlicher Belange ausgelegt. Hierbei wurde den Trägern öffentlicher Belange und den verschiedenen Dienststellen die Möglichkeit zur Stellungnahme gegeben.

Im Rahmen der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange (TöB) wurden auch die Verkehrsbetriebe Karlsruhe (VBK) angehört. In der Stellungnahme wurde auf die Auswirkungen auf Bus- und Bahnverkehre durch die VBK ausführlich eingegangen.

Die VBK weist im Allgemeinen darauf hin, dass die im Lärmaktionsplan zugrunde gelegten Schallberechnungen rein fiktiv sind. Durch die EU- Umgebungsärmrichtlinie in Verbindung mit der „Verordnung über die Lärmkartierung – 34. BImSchV“ legt jedoch der Gesetzgeber spezifische Vorgaben fest, nach welchen Kriterien die Schallberechnung zu erfolgen hat. Somit entsprechen die Lärmkarten den gesetzlichen Vorgaben und stellen ein realitätsnahes Abbild dar. Im Ergebnis sind die berechneten Pegelwerte in der Regel höher als Schallpegel-Messwerte, da in der Berechnung Zuschläge eingerechnet werden.

Die Auswirkung auf den ÖPNV bei einer Veränderung der zulässigen Höchstgeschwindigkeit von 50 km/h auf 30 km/h wurde durch die Hochschule Karlsruhe im Rahmen einer wissenschaftlichen Studie untersucht. Dabei wurde die Auswirkung von Tempo 30 speziell auf den Busverkehr in der Durmersheimer Straße genauer betrachtet. Durch eine rechnerische Deckelung der Fahrzeiten bei Tempo 30 kommt es auf dem ca. 1,5 km langen Abschnitt zu einer Verlängerung der Fahrzeit zwischen 12 und 48 Sekunden, im Mittel um 30 Sekunden. Die Fahrzeiten sind insgesamt durch hohe Schwankungen geprägt. Die Studie zeigt, dass sich eine rechnerische Verlängerung der Fahrzeit von Bussen von Tempo 50 km/h auf 30 km/h um 20 Sekunden/km ergibt. Wegen der großen Streuung innerhalb der gesamten Fahrzeiten der Busse wirkt sich die Verzögerung nicht wahrnehmbar aus.

Gemäß dem neuen „Kooperationserlass“ kann eine mögliche Fahrzeitverlängerung durch straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen in der Regel als nicht ausschlaggebend erachtet werden, wenn diese nicht mehr als 30 Sekunden beträgt.

Die VBK merkt weiter an, dass die erwähnte wissenschaftliche Studie zur Bewältigung des Konfliktes mit dem ÖPNV, sich allein auf den Busverkehr bezieht. Bei möglichen Fahrzeitverlängerungen sind Kompensationsmaßnahmen zu überprüfen. Hierbei schlagen die VBK unterschiedliche beschleunigende Maßnahmen für die betroffenen Linien vor. Vorschläge sind unter anderem eine Beschleunigung an Signalanlagen, Aufhebung noch bestehender Rechts-vor-Links-Regelungen im Busverkehr, Schaffung von Busspuren oder Beschränkungen des ruhenden Verkehrs, durch Unterbindung des Baumscheibenparkens.

Sofern keine Kompensationsmaßnahmen ergriffen werden sollten, würde es bei der Hälfte der vorgeschlagenen neuen Geschwindigkeitsreduzierungen zu deutlichen Fahrzeitverlängerungen auf den jeweiligen Linien kommen. Die Folge wäre der Einsatz von zusätzlichen Fahrzeugen, was Mehrkosten von rund 300.000 Euro pro Jahr entspräche.

Die Verwaltung will angesichts der gesundheitlichen Beeinträchtigung der Anwohner an den beabsichtigten Tempolimits festhalten, schlägt jedoch im Zuge einer ganzheitlichen Betrachtung der Streckenverläufe der einzelnen Linien vor, gemeinsam mit der VBK Kompensationsmaßnahmen zu erarbeiten.

Die Bewertung durch die Stadtverwaltung zu den Hinweisen der VBK, bezogen auf die jeweiligen Straßenabschnitten, werden in der Anlage 2 aufgelistet.

Weitere Hinweise aus TöB-Beteiligung kamen vom Allgemeiner Deutscher Fahrrad-Club e.V. (ADFC). Er spricht sich dafür aus, dass in den vorgeschlagenen Straßen mit einer nächtlichen Geschwindigkeitsreduzierung, ganztägig die Begrenzung auf Tempo 30 eingeführt werden sollte. Es wird befürchtet, dass es tagsüber bei den Straßen ohne Tempolimit zu Verkehrsverlagerungen kommen könnte. Dies gilt insbesondere für den Verkehrsfluss der parallel führende Karlstraße und Reinhold-Frank-Straße. Der Verkehr in nördlicher Richtung könnte vermehrt in die Karlstraße ausweichen. Für die Moltkestraße wird ein ähnlicher Effekt erwartet. Potentielle Verkehrsverlagerungen wurden jedoch im Vorfeld von der Verwaltung überprüft und werden nicht erwartet.

Auch das Regierungspräsidium Karlsruhe hat Bedenken bei einem Tempolimit für die Reinhold-Frank-Straße geäußert. Grund hierfür ist die knappe Unterschreitung des Grenzwertes von $40 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für Stickstoffdioxid (NO_2). Bei einer Geschwindigkeitsreduzierung könnte der Grenzwert überschritten werden. In diesem Fall hätte das Regierungspräsidium einen Luftreinhalteplan aufzustellen, in dem Maßnahmen zur dauerhaften Verminderung der entstehenden Luftverunreinigung festzulegen wäre. Daher wird vom Regierungspräsidium empfohlen, eine gutachterliche Prognose zu den Auswirkungen auf die NO_2 Immissionen erstellen zu lassen.

In den letzten 20 Jahren waren die Luftbelastungen durch NO_2 insgesamt rückläufig. Seit 2016 ist der Grenzwert unterschritten. Aktuelle Jahresmittelwerte der Landesanstalt für Umwelt Baden-Württemberg (LUBW) zeigen, dass die Belastungssituation durch NO_2 an der verkehrsnahen Messstation in der Reinhold-Frank-Straße seit dem Jahr 2016 vom ehemals $39 \mu\text{g}/\text{m}^3$ für NO_2 auf $38 \mu\text{g}/\text{m}^3$ im Jahre 2018 weiter zurückgegangen ist.

Die weitere detaillierte Auswertung der Stadtverwaltung zu den gesamten eingegangenen Hinweisen aus der Beteiligung der Träger öffentlicher Belange ist in der **Anlage 2** dargestellt. Wegen den weiträumigen Auswirkungen auf den ÖPNV, ist zusätzlich die gesamte Stellungnahme der VBK in der **Anlage 3** beigefügt.