

## **Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom Februar 2004**

### **Vor-Entwurf (Stand 17.06.04)**

Erarbeitet von

RA'in Philipp-Gerlach, RA'in Hensel und Wilfried Kühling (Bundesarbeitskreise Recht und Immissionsschutz des BUND)

**Teil I: Vorschläge zur Ergänzung bisheriger Bestimmungen, um dem Anliegen eines ausreichenden Lärmschutzes und dem Schutz der Ruhe im Sinne der Umgebungslärmrichtlinie und dem erforderlichen Schutzanspruch der Bevölkerung Rechnung zu tragen**

#### **1 Neu: § 1a BImSchG Grundsätze des Lärmschutzes:**

„Eine stetige Umweltverbesserung ist anzustreben. Ein guter Umweltzustand darf auch bei Einhaltung von Immissionsrichtwerten nicht verschlechtert werden. Zusätzliche Lärmimmissionen dürfen nur zugelassen werden, wenn sichergestellt werden kann, dass durch weitere Maßnahmen auch an anderen Quellen der Lärm insgesamt nicht ansteigt. Maßnahmen zum Lärmschutz müssen als Lärmminimierung beim Verursacher und an der Quelle einsetzen.“

Begründung: Aufnahme des Verschlechterungsverbots und Verbesserungsgebots in Anlehnung an Art. 174 Abs. 1 EWGV. Auch analog § 50 BImSchG

#### **2 Änderung § 2 Abs. 1 Ziff. 4 BImSchG**

Der Geltungsbereich des BImSchG ist zu erweitern:

4. den Bau "und Unterhaltung" öffentlicher Straßen...

Begründung: Es muss für Betroffene einen generellen Rechtsanspruch auf Lärmisanierung an bestehenden Trassen geben.

#### **3 Ergänzung in § 3 (Begriffsbestimmungen) Abs. 1:**

„Zu den schädlichen Umwelteinwirkungen beim Lärm zählen auch ‚negative Auswirkungen auf die Gesundheit des Menschen‘ und ‚Belästigungen‘.“

Begründung: Begriffskonforme Anpassung an Art 3 Lit. b der Umgebungslärmrichtlinie, nicht nur „erhebliche“ Belästigungen.

#### 4 **Ergänzung in § 3 (Begriffsbestimmungen) als neuer Abs. 4a BImSchG**

„Ruhe im Sinne dieses Gesetzes ist ein Zustand, in dem störender und lästiger Schall fehlt und wo eine Erholung möglich ist.“

Begründung: es wird in der Umgebungslärmrichtlinie von Ruhe gesprochen, diese ist bisher nirgendwo definiert. Im Bereich der freien Landschaft sind zum Schutz der Erholungsfunktion des Menschen Qualitätsziele und konkrete Standards für technisch-anthropogene Lärmeinwirkungen erforderlich, die die Aufenthalts- und Erlebnisqualität der freien Landschaft und der Natur nicht wesentlich beeinträchtigen (etwa < 40 dB(A)).

#### 5 **Ergänzung § 49 BImSchG (Ausweisung von Ruhegebieten)**

1. ortsveränderliche Anlagen „*oder Fahr- oder Flugzeuge*“ nicht betrieben werden dürfen,  
3. ortsveränderliche oder ortsfeste Anlagen „*oder Fahr- oder Flugzeuge*“ nur zu bestimmten Zeiten betrieben werden dürfen oder erhöhten betriebstechnischen Anforderungen genügen müssen oder

Begründung: da sonst nur auf Anlagen bezogen

#### 6 **Ergänzung § 50 Satz 2 BImSchG**

Bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen in Gebieten, in denen die in Rechtsverordnungen nach § 48a Abs. 1 *oder § 47o* festgelegten Immissionsgrenzwerte *bzw. Zielwerte* nicht überschritten werden, ist bei der Abwägung der betroffenen Belange die Erhaltung der bestmöglichen Luftqualität *bzw. die Erhaltung der Ruhe* als Belang zu berücksichtigen.

### **Teil II. Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom Februar 2004**

#### 7 **Vorbemerkungen zu formalen Aspekten**

Der Entwurf erscheint als dringend überarbeitungsbedürftig. Die Vorschrift ist in der bisherigen Form schlecht lesbar bzw. gesetzgebungstechnisch z. T. missglückt. Die §§ 47a bis p sind mit Details überfrachtet, die Gegenstand einer Verordnung sein könnten (Stichwort: Überregulierung). Überflüssiges kann ersatzlos entfallen, da aus Gründen der Rechtsförmlichkeit nicht erforderlich und daher falsch ist (z. B. § 47d Abs. 5) Durch diese Überfrachtung wird der Blick auf die zentralen inhaltlichen Normen verstellt. Die zahlreichen Verweisungen führen zur Unleserlichkeit.

Die §§ 47a bis p sind nicht systematisch aufgebaut. Die Ziele der Richtlinie bzw. der Lärminderungsplanung werden erst in § 47f genannt; üblich ist eine Zielbestim-

mung von Gesetzen jedoch zu Beginn, etwa in Form der klassischen Begrifflichkeiten von Anwendungsbereich (§ 1), Ziel/Zweck (§ 2) und Begriffe (§ 3). Vorgeschlagen werden die Eingangs-§§:

- § 47a Anwendungsbereich
- § 47b Ziele
- § 47c Begriffe (alternativ: Die Begrifflichkeiten könnten auch in § 3 BImSchG erläutert werden)

Hierzu sind im Teil I einige Vorschläge gemacht.

Es fehlen auch Begriffsdefinitionen, die zwar verwendet, aber nicht (Umgebungs-lärm) bzw. an versteckter Stelle (Ballungsraum) erklärt werden. Hier sollten die Begriffsbestimmungen aus der Umgebungslärmrichtlinie übernommen bzw. darauf verwiesen werden.

Auch die Terminologie der Richtlinie sollte übernommen werden. In Art. 8 heißt es dort "Aktionspläne", im Referentenwurf wird dagegen von Lärminderungsplänen gesprochen. Auch bei der Umsetzung der Luftreinhalt Richtlinie in das BImSchG ist mit dem Wort „Luftreinhaltplan“ bzw. „Aktionsplan“ die EU-Terminologie übernommen worden (z.B. § 40 BImSchG).

Nicht direkt verständlich ist, dass begrifflich unterschieden wird zwischen „Örtlichen Lärmkarten“ in § 47a und „Strategischen Lärmkarten“ in § 47b.

Der Entwurf sollte auch sprachlich und grammatikalisch noch überarbeitet werden.

## **8 Vorbemerkungen zur inhaltlichen Umsetzung**

Im Einzelnen bedarf es noch näherer Prüfung, ob die Umsetzung der RL 2002/49/EG (Umgebungslärmrichtlinie) ausreichend ist in dem Sinne, dass die Vorschriften effizient und praktikabel sind.

Es ist zu untersuchen, ob die Klagegegenstände ausreichend sind. So fällt auf, dass kommunale Lärmkartierungen nach § 47a und die Maßnahmen nach § 47d nicht beklagt werden können. Gerade den Gruppen vor Ort fehlen bislang Mittel, um die kommunale Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG durchsetzen zu können. Bislang bestehen keine Klage- bzw. Sanktionsmöglichkeiten, wenn eine Kommune dieser Verpflichtung nicht Folge leistet. Daher sollten auch kommunale Lärminderungspläne unbedingt im Klagewege erzwungen werden können.

Auch die Maßnahmen in § 47 d (ihre Festschreibung im Aktionsplan sowie ihre Verwirklichung) sollte gerichtlich durchgesetzt werden können, da sie den eigentlichen Kern der Richtlinie darstellen, die Belastungen zu senken. Ob Verweis auf die Umsetzung der Aarhus Konvention ausreichend ist, ist noch zu prüfen.

Es fragt sich, ob es aus Gründen der Verfahrensökonomie zwingend geboten ist, im Gerichtsverfahren eine Präklusion für nicht im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung eingebrachte Einwände einzuführen. Da die Präklusion rechtsstattlich bedenklich ist, sollte nur sparsam von ihr Gebrauch gemacht werden und sie keinesfalls zum Regelfall auch in Verfahren werden, die keine Planfeststellungsverfahren etc. sind und Planungen von einigem wirtschaftlichem Gewicht zum Gegenstand haben.

## Allgemeine Kritikpunkte

Neben den genannten positiven Ansätzen finden sich zu anderen zentralen Themen der Lärminderungsplanung (Konfliktpläne, Identifizierung von Hot spots) keine Aussagen bzw. es ist zu fragen, ob die Form der Umsetzung (z. B. die gewählte Behördenzuständigkeit) sinnvoll ist.

Zentrale Vorschriften sind zudem in ihrem Gehalt unklar. So ist nicht erkennbar, ob § 47e Abs. 4 eine eigene Ermächtigungsgrundlage zum Erlass bestimmter Lärmsanierungsanordnungen darstellt oder ob nur auf Ermächtigungsnormen in anderen Rechtsvorschriften verwiesen wird. Sollte letzteres der Fall sein, fehlt es an einer Rechtsgrundlage, um Lärmsanierung bzw. die Lärmvorsorge auch durchsetzen zu können.

Die Vorschrift des § 47d Abs. 4 sollte unbedingt in Anlehnung an § 40 Abs. 1 BImSchG als eigene Ermächtigungsgrundlage neu formuliert werden, um eine rechtliche Handhabe zu bekommen. Die gegenwärtigen Ermächtigungsnormen sind, wenn überhaupt vorhanden, zu weit verstreut und (Frage: folgt aus dieser nachfolgenden Vorschrift eine rechtliche Handhabe? z. B. sind die Lärmsanierungswerte des Bundes an Straßen von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts viel zu hoch und nur in einer Verwaltungsvorschrift enthalten).

Jede Behörde soll innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs für einen Hauptverkehrsträger ihre eigenen Lärmkarten erstellen. Daneben tun dies die Kommunen für ihre Gebiete. Es wird nicht deutlich, wie die Überlagerungen der Lärmwirkungen aufgezeigt werden und wie bestimmte hoch belastete Konfliktfelder ("Hot Spots") benannt werden können. Dies erschwert eine sinnvolle Aktionsplanung bzw. kann dazu führen, dass die Reduktion einer Lärmart durch eine andere Lärmquelle "aufgefüllt" wird. Es fehlt an einer Summenbetrachtung.

Es ist zu fragen, ob nicht zumindest die Umweltämter in die Kartierung einbezogen werden sollen und übergreifend tätig werden sollten. Es steht zu befürchten, dass gerade in den Lärm-Fachverwaltungen der zuständigen Behörden nicht immer eine umfassende Kompetenz hinsichtlich der Lärmwirkungen vorhanden ist.

Die Begründung im Referentenentwurf, weshalb die bisherige Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG strukturell etwas anderes darstellt als diejenige der Umgebungslärmrichtlinie, ist nicht nachvollziehbar.

Paragraph Art. 1	Formulierung/Inhalt	Kommentar	Vorschlag
nach § 47a Abs. 1 Satz 1	Ergänzung	In der strategischen Lärmkarte wird eine wirksame Gesamtbewertung der auf verschiedene Quellen zurückzuführenden Lärmbelastung gemäß Art. 3 lit. r durchgeführt	„Dabei ist auch das <b>Zusammenwirken</b> von Lärm aus verschiedenen Quellen zu berücksichtigen.“
§ 47b Abs. 1	Ergänzung	Berücksichtigung der Störwirkung an Güterzugstrecken insbesondere bei Nacht, da auf überregionalen Strecken sehr hohe Güterverkehrsströme abgewickelt werden. Dies	„In den strategischen Lärmkarten kommt der <b>Schienenbonus</b> bei der Bemessung von Schienenverkehrslärm nicht zur Anwendung.“

		führt meist zu höheren Nacht-Mittelpegel als am Tage. Hohe Vorbeifahr-Emissionspegel (von bis zu 92 dB(A)) führen zu Aufweckreaktionen. Der nivellierende Nacht-Mittelungs-Pegel kann den Gesundheitsschutz bei Schienenverkehr nicht angemessen beschreiben. Einen Schienenbonus ist daher nicht gerechtfertigt.	
nach § 47b Abs. 1	Ergänzung	In der strategischen Lärmkarte wird eine wirksame Gesamtbewertung der auf verschiedene Quellen zurückzuführenden Lärmbelastung gemäß Art. 3 lit. r durchgeführt	„Dabei ist auch das <b>Zusammenwirken</b> von Lärm aus verschiedenen Quellen zu berücksichtigen.“
§ 47b Abs. 3 bis 5	grenzübergreifende Zusammenarbeit, Meldung an Kommission	Überflüssig (Abs. 3) gehört in eine Verwaltungsvorschrift (Abs. 4 und Abs. 5)	entfällt bzw. Ausführungserlass
§ 47d Abs. 1	Ergänzung (auch alternativ: § 47f)	Notwendige Ergänzung für eine fachlich sinnvolle Gesamtplanung	„Bei der Aufstellung von Lärminderungsplänen soll eine Verkehrsträger übergreifende, <b>integrative Entwicklungsplanung</b> zugrunde gelegt werden, die alle Verkehrsarten umfasst und Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung verfolgt.“
nach § 47d Abs. 1 Satz 2	Ergänzung	Sicherung eines „hohen Schutzniveaus“ gem. Art. 174 EWGV	„ <b>Vorhandene Ruhezeitanteile dürfen sich nicht deutlich verringern.</b> Ein „Auffüllen“ bisher noch ruhiger Orte und Zeiten bis hin zu Richt- bzw. Grenzwerten ist zu unterbinden. Der Verlust von Ruhe bei der Gewährung von Vorhaben muss zukünftig kompensiert werden. Es ist eine Ruhebilanz aufzustellen.“
§ 47d Abs.	Öffentlich-	auch hier könnten wie im Fall	Öffentlichkeitsbeteili-

1 Satz 3	keitsbeteiligung	von § 47g bestimmte Mindeststandards der Öffentlichkeitsbeteiligung festgeschrieben werden (Dauer, Erörterung); nicht klar, warum nicht wie in 47g verfahren wird	gung sollte für §§ 47d und 47e "Vor die Klammer gezogen werden" einheitlich geregelt werden.
§ 47d Abs. 4 S. 1	Durchsetzung von Maßnahmen	unklar, ob eigene Ermächtigungsgrundlage, wenn nicht beliebt; LMP stumpfes Schwert (siehe Aufsatz von Jarass etc.)	sollte eindeutig als <b>Ermächtigungsgrundlage</b> ausgestaltet werden, wie § 40 BImSchG  Vorschrift sollte redaktionell mit Abs. 2 zusammengefasst werden.
§ 47d Abs. 4 Satz 2	Berücksichtigung der LMP durch andere Planungsträger	"Berücksichtigen" ist eine schwache Formulierung (eigentlich nicht, wenn die Argumente stichhaltig sind, kann man sie nicht übergehen), welche anderen Planungen sind gemeint – auch überörtliche?	besser: (überörtliche) Planungen sind anzupassen, Planungen sollen zur Verwirklichung der Festlegungen beitragen, sind auch ... (?)
§ 47 d Abs. 5	Verweisungsnorm	überflüssig,	entfällt
47e Abs. 1	Ergänzung (auch alternativ: § 47f)	Notwendige Ergänzung für eine fachlich sinnvolle Gesamtplanung	„Bei der Aufstellung von Lärminderungsplänen soll eine Verkehrsträger übergreifende, <b>integrative Entwicklungsplanung</b> zugrunde gelegt werden, die alle Verkehrsarten umfasst und Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung verfolgt.
§ 47e Abs. 4	ruhige Gebiete	Definition schutzwürdiger ruhiger Gebiete fehlt	Definition in § 2 BImSchG einfügen (s. Teil I)
§ 47 4 Abs. 4 Satz 2	Sonderstellung für Flughäfen	Widerspricht dies den Zielen der Richtlinie?	
§ 47f Überschrift	Ziele "für die" Lärminderungsplanung	sprachlich unglücklich	Ziele der Lärminderungsplanung
§ 47f Abs. 1	"Vor allem" das Ziel	Welche Ziele denn noch? - ungenau	vor allem entfällt
	"mit Umgebungslärm"	sprachlich unglücklich	ersetze "mit" durch "durch"

	Kurzfristig / Langfristig	Was heißt kurzfristig / langfristig	Definition ergänzen
	„erhebliche Belästigungen“	Widerspruch zur Definition der RL 2002/49/EG (Umgebungslärmrichtlinie)	„erhebliche“ streichen
Nach § 47f Abs. 1	Ergänzung	Notwendige für eine sinnvolle Gesamtplanung	„Bei der Aufstellung von Lärminderungsplänen soll eine Verkehrsträger übergreifende, <b>integrative Entwicklungsplanung</b> zugrunde gelegt werden, die alle Verkehrsarten umfasst und Zielsetzungen einer nachhaltigen Entwicklung verfolgt.“
§ 47g Abs. 1 Satz 1	„Behördenwillkür“	Hier kann eine Vorbewertung durch die Behörde stattfinden; der Terminus „wesentlich“ enthält Interpretationsspielraum	„wesentlich“ streichen
§ 47g Abs. 1 Satz 2	Auslegung, Erörterung	Auslegung und Erörterung könnten etwas näher bestimmt sein; Widerspruch zu anderen Auslegungsfristen: 4+2 Wochen: Anpassung an übliche Auslegungsfristen	„ferner im Anschluss an die Auslegung Gelegenheit zur Erörterung zu geben“
§ 47g Abs. 2	Auslegung, Ankündigung	Überreguliert, Verweis auf VwVfG?	Verweis auf VwVfG
§ 47 g Abs. 3	Ablehnungsentscheidung	Was ist eine Ablehnung eines LMP. Wer entscheidet darüber? Magistrat, EBA, Straßenverkehrsbehörde. Wenn LMP abgelehnt wird, muss ein anderer LMP erstellt werden, da Plan verbindlich ist. Dieser muss dann ausgelegt werden. Warum muss die Ablehnung dann noch ausgelegt werden?  Eine Ablehnung sollte zudem begründet werden.	Definition Ablehnungsentscheidung einfügen, Verfahren der Ablehnung überarbeiten/erklären  Abs. 3 : „bekannt zu machen und zu begründen.“
§ 47 h Abs. 3	grenzüberschreitende Zusammenarbeit	Überflüssig	entfällt
§ 47i	gemeinsame	Standort der Vorschrift miss-	gemeinsame Vorschrift

	Vorschriften zur Öffentlichkeits- und Behördenbeteiligung	glückt,	ten den § 47 g (ÖB) und 47 h (TÖB) voranstellen
§ 47i Abs. 5	Ablehnungsentscheidung	Definition fehlt, s.o. 47g Abs. 3	
§ 47l	Information der Öffentlichkeit	Art. 20 Abs. 3 GG, Verwaltung ist an Gesetzgebung und Rechtsprechung gebunden, überflüssig	entfällt
§ 47m Abs. 1 Nr. 1	Zuständigkeit	Zweifel ob dies zweckmäßig ist, Konfliktpläne, Summationen	Einbindung der Umweltämter
§ 47m Abs. 1 Nr. 5 a)	Anerkennung UBA	Wieso das UBA?	wie bisher BMU
§ 47n	sachverständige Stellen	Definition fehlt, Vorschrift ist eigentlich überflüssig, da selbstredend	entfällt
§ 47o Abs. 2 Ziffer 12	Ergänzung	Dringend erforderliche, Rahmen setzende Bestimmung für die inhaltliche Ausgestaltung der Standards. Siehe die entsprechende Herangehensweise bei der Luftqualitäts-Rahmenrichtlinie der EG	„Sie sind behördenverbindlich <b>nach den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung festzulegen</b> und müssen dem anzustrebenden hohen Schutzniveau entsprechen. Diese Werte sind auf den erholsamen Schlaf nachts auch bei geöffnetem Fenster, bei Tage auf die ungestörte Kommunikation im Wohn-Außen- und Innenbereich abzustellen, sollen die Konzentrationsfähigkeit bei entsprechenden Arbeiten wahren und die Aufenthalts- und Erlebnisqualität in der freien Landschaft und der Natur nicht beeinträchtigen.“
§ 47o Abs. 2 Nr. 3 und 5	RVO Ballungsraum und schutzwürdiger ruhiger Gebiete	evtl. in Gesetz festlegen, genaue Festlegung erforderlich	Vorschlag erarbeiten, möglichst im Gesetz festlegen

