

Antrag

der Abgeordneten Gustav Herzog, Uwe Beckmeyer, Doris Barnett, Sören Bartol, Sabine Bätzing-Lichtenthäler, Martin Burkert, Petra Ernstberger, Iris Gleicke, Ulrike Gottschalck, Michael Groß, Hans-Joachim Hacker, Klaus Hagemann, Michael Hartmann (Wackernheim), Johannes Kahrs, Fritz Rudolf Körper, Ute Kumpf, Kirsten Lühmann, Andrea Nahles, Manfred Nink, Thomas Oppermann, Florian Pronold, Dr. Carsten Sieling, Andrea Wicklein, Dr. Frank-Walter Steinmeier und der Fraktion der SPD

Für einen neuen Infrastrukturkonsens – Schutz der Menschen vor Straßen- und Schienenlärm nachdrücklich verbessern

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Mobilität ist ein zentraler Bestandteil des Alltags der Menschen in Deutschland. Sie ist Grundlage der gesellschaftlichen Teilhabe und ermöglicht den Bürgerinnen und Bürgern den Zugang zu Bildungs- und Freizeitangeboten. Gleichzeitig ist sie Grundlage des wirtschaftlichen Wachstums der deutschen Volkswirtschaft und sichert damit Arbeitsplätze. In den nächsten Jahren werden die Verkehre in Deutschland massiv zunehmen. Damit wächst die mit Verkehr verbundene Belastung der Menschen insbesondere in Form von Lärm- und Abgasemissionen.

Die Menschen in Deutschland sind immer weniger bereit, die mit dem Mobilitätsbedürfnis des Einzelnen und der Wirtschaft einhergehenden negativen Folgen von anwachsenden Verkehren in ihrem näheren Wohnumfeld zu akzeptieren. Vor diesem Hintergrund werden in Deutschland u. a. zunehmend Investitionen in die Verkehrsinfrastruktur infrage gestellt.

Deutschland braucht einen neuen Infrastrukturkonsens im Verkehrssektor, der einen verlässlichen und akzeptablen Schutz der betroffenen Bevölkerung vor Lärm im Landverkehr sicherstellt.

Für Millionen von Menschen stellt Lärm eine alltägliche Belastung dar. Zahlreiche Studien belegen, dass Lärm krank machen kann. Insbesondere lärmbedingte Schlafstörungen stellen eine gesundheitliche Beeinträchtigung dar. Verkehrslärm verursacht nach Angaben der Bundesregierung Jahr für Jahr volkswirtschaftliche Schäden im zweistelligen Milliardenbereich. Allein die bezifferbaren Kosten des Straßenverkehrslärms werden von Infras (Stand 2005) auf über 12 Mrd. Euro pro Jahr geschätzt, 8,8 Mrd. Euro insbesondere durch Immobilienwertverluste und 3,5 Mrd. Euro für bestimmte Herz-Kreislaufkrankungen. Hinzu kommen Schäden, die durch Lärm und Erschütterungen des Schienenverkehrs verursacht werden. Mögliche Umsatzeinbußen im Bereich Tourismus und Aufwendungen für Schutzmaßnahmen gegen Verkehrslärm bleiben hier ebenso unberücksichtigt wie der beträchtliche administrative Aufwand, der

für die Lärmkartierung und die Erstellung von Lärmaktionsplänen getätigt wird. Allein die Tatsache, dass bisher nur eine begrenzte Auswahl gesundheitlicher Beeinträchtigungen monetär bewertet werden kann, lässt den Schluss zu, dass die tatsächlichen Lärmkosten noch höher sind, als die von der Bundesregierung angenommenen 12 Mrd. Euro pro Jahr.

Lärm hat darüberhinaus eine schwerwiegende soziale Komponente. Verlärmte Orte werden von wohlhabenden Bevölkerungsgruppen gemieden. Die geringeren Lebenshaltungskosten führen dort zu einer Verdichtung sozial schwacher Bevölkerungsschichten. Eine grundsätzlich geringe Kaufkraft und die zusätzlich durch das Lebensumfeld bedingten gesundheitlich negativen Auswirkungen stellen sich gegenseitig bedingende Faktoren dar, die eine Negativspirale auslösen oder beschleunigen können. Damit bieten verlärmte Orte auch Nährboden für die Bildung sozialer Brennpunkte und die schärfere Abgrenzung von Randgruppen.

Im Mobilitätssektor gehört Verkehrslärm damit zu den gravierendsten gesellschaftlichen Problemen unserer Zeit. Er muss nachdrücklich reduziert werden. Es liegt in der Verantwortung des Staates, einen umfassenden Lärmschutz für jeden Einzelnen in unserem Land durchzusetzen. Zu diesem Zweck betreibt der Bund unter anderem als Baulastträger seit 1978 Lärmsanierung an Bundesfernstraßen. Dafür hat er bis dato etwa 870 Mio. Euro investiert. Die Europäische Union hat mit der Umgebungslärmrichtlinie Vorgaben zur Lärmkartierung und der Lärmaktionsplanung gemacht. Lärmquellen sollen erfasst und konkrete Maßnahmen zur Lärmreduzierung bzw. -sanierung abgeleitet werden. Im Unterschied zur Planung der Luftreinhaltung gibt sie jedoch keine europaweit geltenden Grenzwerte vor, sondern überlässt ihre Festsetzung den Mitgliedstaaten. Zudem ist kritisch zu bewerten, dass weder die Umgebungslärmrichtlinie noch das deutsche Lärmschutzrecht für Kartierung und Planung Maßstäbe für eine Gesamtlärbetrachtung bieten. Unabhängig davon ist die EU-Umgebungslärmrichtlinie in Deutschland als Ganzes noch nicht zufriedenstellend umgesetzt. Einerseits sind die Erstellung der Lärmkarten sowie der Lärmaktionspläne Pflichtaufgaben der Städte. Andererseits sind die Kommunen mit unzureichenden Finanzmitteln ausgestattet, um insbesondere die aufwändige Umsetzung der Lärmaktionspläne durchführen zu können. Die 71. Umweltministerkonferenz im November 2008 schätzt die Kosten in den von der Lärmkartierung 2007 erfassten Bereichen für erforderliche Lärmschutzmaßnahmen auf etwa 2 Mrd. Euro und hält eine maßgebliche finanzielle Unterstützung der Kommunen durch Bund und Länder für geboten.

Trotz umfangreicher Regelwerke und Investitionen ist es nicht gelungen, Lärm auf ein akzeptables, unvermeidbares Maß zu begrenzen. Eine der wesentlichen rechtlichen Ursachen für die bestehende Verkehrslärmbelastung sind die stark unterschiedlichen Lärmschutzniveaus beim Neubau, also bei der Lärmvorsorge und bei der Lärmsanierung im Bestand. Der Anspruch der Bürgerinnen und Bürger auf einen nachhaltigen Schutz vor Verkehrslärm ist jedoch unabhängig sowohl vom Verkehrsträger als Quelle der Lärmbelastung als auch vom Ort der Emission zu betrachten. Angesichts der zunehmenden Belastung der Bevölkerung durch Verkehrslärm muss daher 21 Jahre nach Ausfertigung der 16. Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) die Differenzierung zwischen Lärmschutz und Lärmsanierung dringend überprüft und angenähert werden. Es muss gewährleistet werden, dass die hohen Investitionen in Lärmschutz und Lärmsanierung auch tatsächlich zu spürbar weniger Lärm führen. Am Beispiel Mittelrheintal zeigt sich, dass die Lärmbelastung dort nach wie vor so hoch ist, dass sich nahezu die Hälfte der Bevölkerung hochgradig lärmbelästigt fühlt, obwohl das Lärmschutzprogramm weitgehend abgeschlossen ist. Das verdeutlicht, wie unzureichend die gegenwärtigen Regelungen sind und wie dringend der Handlungsbedarf ist, zumal insbesondere die Schienenwege den prognostizierten Zuwachs an Personen- und insbesondere Güterverkehren aufnehmen sollen.

Als besonders besorgniserregend schildert das Umweltbundesamt (UBA) die rasche Zunahme der Lärmquellen besonders im dicht besiedelten Gebiet der Bundesrepublik Deutschland. Betroffene haben oft weder die Möglichkeit, dem Lärm auszuweichen, indem sie den Lebens- oder Arbeitsmittelpunkt wechseln, noch können sie sich wirkungsvoll über den Rechtsweg schützen. Hinderlich ist dabei, dass es in Deutschland kein allgemeines Gesetz zum Schutz vor Lärm oder Verkehrslärm gibt. Betroffene sehen sich stattdessen einer Vielzahl an komplizierten Vorschriften aus verschiedenen Rechtsgebieten gegenüber, die wegen ihrer Unübersichtlichkeit einerseits und ihrer mangelnden Kohärenz andererseits zu wenig Schutz für Betroffene bieten.

Der Staat wird den Konflikt zwischen Mobilität und Lärmschutz nicht allein auf dem Weg des Ordnungsrechts lösen können. Die gesellschaftliche Sensibilisierung für das Thema Lärm ist zwingend notwendig für einen vernünftigen Lärmschutz.

Meist sind die unter Lärm leidenden Menschen auch selbst Lärmverursacher, indem sie selbst mobil sind oder Wirtschaftsgüter bewegen oder bewegen lassen. Die Herausforderung besteht daher darin, deutlich zu kommunizieren, dass aus Lärmschutz resultierende Restriktionen beispielsweise in Form der Einrichtung verkehrsberuhigter Zonen, Verkehrsbeschränkungen, Umleitungen oder der Teilhabe an den hohen Kosten der Lärmbekämpfung, dem eigenen, mittel- oder unmittelbaren Schutz dienen und nicht der Beschneidung der persönlichen Freiheiten.

Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit – die Einbeziehung der Bevölkerung – sind wesentliche Stellschrauben in der Lärmbekämpfung. Wenn jeder Einzelne z. B. auf eine geräuscharme Fahrweise oder beim Kauf neuer Reifen auf die Geräuschemission achtet, gewinnt der Lärmschutz an Effizienz. Lärm muss als reale, aber auch vermeidbare Gefahrenquelle erkannt werden, vor allem Verkehrslärmschutz muss eine höhere gesellschaftliche Priorität erhalten und gewollt sein. „Ruhe“ muss zumindest in Bezug auf den Verkehrslärm Teil des allgemeinen „Lifestyles“ werden.

Lärmschutzmaßnahmen, die nicht im unmittelbaren Einflussbereich des Einzelnen liegen, brauchen allerdings konkrete, staatlich geregelte Ordnungs- und Anreizsysteme. Nach dem Verursacherprinzip ausgerichtet, sollen sie eine möglichst hohe Lenkungswirkung entfalten. Auf diese Weise können Investitionen in leise Flugzeuge, Lkw, Pkw, Zweiräder und Schienenfahrzeuge auch für die umsetzenden Wirtschaftsbeteiligten ökonomisch dargestellt werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

Allgemein

- das unter dem sozialdemokratischen Bundesminister für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung Wolfgang Tiefensee 2009 erarbeitete nationale Verkehrslärmschutzpaket II zügig und mit Nachdruck umzusetzen. Ziel muss sein, die von der Lärmwirkungsforschung immer deutlicher aufgezeigten gesundheitlichen Auswirkungen von Verkehrslärm deutlicher zu kommunizieren, Lärm prioritär durch zügige Maßnahmen an der Quelle zu bekämpfen und ihn gar nicht erst entstehen zu lassen.

Der ordnungsrechtliche Rahmen ist daher von drei Handlungssträngen zu flankieren: Forschung und Entwicklung, Einführung wirksamer wettbewerblicher Anreizsysteme (z. B. lärmabhängige Trassenpreise, Lärmkomponente in der Lkw-Maut, Begünstigungen bei der Markteinführung lärmarmer Verkehrsträger im Individualverkehr) zur Internalisierung externer Lärmschutzkosten nach dem Verursacherprinzip und die verstärkte Aufklärung zur Sensibilisierung der Verkehrsteilnehmer auf Schiene und Straße.

Maßgebliche Stellschrauben sind neben der Schaffung und Verankerung eines Problem- und Verantwortungsbewusstseins in der Bevölkerung, die Intensivierung des Dialogs mit Wirtschaftsbeteiligten, um das Angebot lärmarmer Verkehrsträger auszuweiten. Zur Unterstützung einer raschen Einführung lärmreduzierter Verkehrsträger sind wettbewerbliche Anreizsysteme sowohl für die Schiene als auch für die Straße erforderlich;

- ein wirksames Lärmschutzgesetz zu entwickeln, das die Lärmschutzvorschriften des Bundes harmonisiert und übersichtlich darstellt;
- zu prüfen, wie im Rahmen der Lärmaktionsplanung alle relevanten Lärmarten gemäß Artikel 3a der Umgebungslärmrichtlinie (Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates) zusammenfassend betrachtet und bewertet werden können, um einer sektoralen Betrachtung und damit möglichen Fehleinschätzungen bei der Ergreifung von Maßnahmen gemäß § 47a bis 47e des Bundes-Immissionsschutzgesetzes entgegenzuwirken. Dazu sind von der Lärmwirkungsforschung harmonisierte Berechnungsverfahren für die verschiedenartigen Lärmquellen bereitzustellen;
- grundsätzlich im Lärmschutz das Verursacherprinzip stärker anzuwenden, um diejenigen zu belasten, die Lärm erzeugen und diejenigen zu schützen, die davon betroffen sind. Die Kosten des Lärmschutzes sind vorrangig auf die Verursacher umzulegen;
- die Differenzierung zwischen Lärmsanierung und Lärmschutz weiter zu verringern. Die Absenkung des Auslösewertes für die Lärmsanierung im Straßenbau um 3 dB(A) ist ein richtiger, doch nur der erste Schritt, um den Unterschied zwischen Vorsorge bei Aus- und Neubau einerseits und Sanierung im Bestand andererseits von bis zu 13 dB(A) mittelfristig anzunähern;
- den Mittelungspegel, der systemimmanent in der Hälfte der Zeit überschritten wird, als alleinigen Grenzwert der Lärmbelastung zu überprüfen. Er bildet die tatsächliche Belastung der Betroffenen nicht realistisch dar und muss mindestens durch ein weiteres Kriterium, wie z. B. das statistische 90-Prozent-Quantil ergänzt werden;

Forschung und Information:

- Investitionen in die Lärmschutzforschung im Bereich der Entwicklung lärmarmer Fahrzeuge für Straßen oder Schienenwege sowie die Fahrwege auf Schienen und Straßen weiter zu intensivieren und zu verstetigen;
- den Wissenstransfer aus der Forschung in die Praxis und die Prüfungs- und Zulassungsverfahren leiser Fahrzeug- und Fahrbahn Technik zu beschleunigen;
- darauf hinzuwirken, dass die Verantwortung jedes einzelnen Verkehrsteilnehmers für den Verkehrslärmschutz und die Bedeutung einer geräuscharmen Fahrweise noch stärker im Lehrplan der Fahrschulen verankert werden. Jede Anstrengung in der technischen Lärminderung wird durch die falsche Fahrweise zunichte gemacht;
- eine Informationskampagne zu entwickeln, die zum Ziel hat, die Gesellschaft über das Problem Verkehrslärm aufzuklären und umfassend über die Möglichkeiten des Einzelnen zu informieren, Verkehrslärm als Ganzes zu reduzieren;
- die Möglichkeiten der Kennzeichnung der Geräuschentwicklung von Fahrzeugen gemeinsam mit den Herstellern zu prüfen. Kaufanreize sind insbesondere durch intensive Verbraucheraufklärung zu setzen. Die Kennzeichnung geräuscharmer Reifen ist nur als erster Schritt zu betrachten;

Schienenverkehrslärm

- die Auslösewerte der Lärmsanierung an Schienenwegen analog zum Vorgehen bei Bundesfernstraßen abzusenken und insbesondere den so genannten Schienenbonus abzuschaffen. Er ist wissenschaftlich widerlegt und damit nicht mehr tragbar;
- dem Beschluss des Bundesrats (Bundesratsdrucksache 553/10) folgend, umgehend ein EU-Recht kompatibles, lärmabhängiges Trassenpreissystem für den Schienenverkehr einzuführen, um wirtschaftliche Anreize für die Umrüstung der Wagenbestände zu setzen. Lärmschutz muss innerhalb des Verkehrsträgers Schiene zum Wettbewerbsfaktor werden, ohne die Wettbewerbssituation gegenüber den konkurrierenden Verkehrsträgern zu beeinträchtigen;
- eine Rechtsgrundlage für das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) zu schaffen, um Anordnungen zum Schutz der Umwelt, einschließlich des Schutzes der Allgemeinheit oder der Nachbarschaft vor Gefahren, erheblichen Nachteilen oder erheblichen Belästigungen durch Lärm und Erschütterungen zu treffen. Flankierend zu einem umgehend eingeführten, lärmabhängigen Trassenpreissystem sollen auf hoch belasteten Strecken, wie dem Mittelrheintal bereits ab dem Jahr 2015 Geschwindigkeitsbegrenzungen und ein qualifiziertes Nachtfahrgebot mit dem Ziel eingeführt werden, das nur noch Güterwagen und Triebwagen, die die TSI Noise erfüllen, fahren;
- ein Lärmmonitoring an den Hauptstrecken zu installieren und regelmäßig zu veröffentlichen, um die Entwicklung der Lärmbekämpfung darstellen und bewerten zu können;
- das EBA personell und finanziell so auszustatten, dass Prüfungs- und Zulassungsverfahren für lärmindernde Maßnahmen im technischen Bereich mit erhöhter Priorität vorangetrieben werden und insbesondere das Prüfverfahren der kostengünstigen LL-Bremssohle zügiger zum Abschluss gebracht wird. Die serienreife Entwicklung von wirtschaftlich einsetzbaren LL-Sohlen mit EU-weiter Zulassung ist als Schlüssel für die Umrüstung des gesamten Güterwagenbestandes so schnell wie möglich, spätestens bis 2012, zu erreichen;
- die im Rahmen des Pilotprojektes „Leiser Rhein“ vorgesehene Umrüstung von bis zu maximal 5 000 Güterwagen nicht als Feigenblatt zu missbrauchen, sondern umgehend zu beschleunigen sowie zu prüfen, wie eine zügige Umrüstung der übrigen etwa 155 000 in Deutschland gemeldeten Güterwagen bis zum Jahr 2020 abgeschlossen werden kann;
- sich auf der europäischen Ebene dafür einzusetzen, dass die Europäische Union die europaweite lärmindernde Umrüstung aller europäischen Güterwagen mit Nachdruck befördert und durch europäische Vorgaben eine einheitliche Internalisierung der Schienenlärmkosten durch ein lärmabhängiges Trassenpreissystem in den EU-Mitgliedstaaten vorantreibt;
- im Bahnbetrieb das darüber hinausgehende vorhandene technische Minderungspotenzial an Fahrzeugen und Trassenbegleitmaßnahmen auszuschöpfen, um den Schienenverkehr in der Summe um mindestens 20 dB(A) leiser zu machen. Neben Bremssystemen können insbesondere geräuschreduzierte Drehgestelle, Schienendämpfer, niedrige Lärmschutzwände und Schürzen und die Synchronisierung von Achsabstand und Schwellen zu einer massiven Reduzierung von Verkehrslärm beitragen;
- bei der Überarbeitung der europäischen TSI Noise im Jahr 2013 das technische Minderungspotenzial auszuschöpfen. Dabei sollte die zweite Lärminderungsstufe um mindestens 5 dB(A) abgesenkt werden;

- die für den Schienenverkehr im Jahr 2007 auf 100 Mio. Euro angehobenen Lärmsanierungsmittel dem Bedarf entsprechend zu erhöhen, zeitlich zu verstetigen und darauf zu konzentrieren, Lärm vorrangig an der Quelle zu bekämpfen;
- umgehend Lärmanforderungen an das Emissionsverhalten von Schienentrasen zu entwickeln und eine Verankerung in den Bauvorschriften zu prüfen. Dabei ist das technisch machbare Lärminderungspotenzial zugrunde zu legen;
- auf die Deutsche Bahn AG dahingehend einzuwirken, dass sie ihren Verpflichtungen nach der Umgebungslärmrichtlinie bzw. deren Umsetzung in deutsches Recht vollumfänglich nachkommt und eng mit den betroffenen Kommunen zusammenarbeitet;

Straßenverkehrslärm

- auf Bundesfernstraßen bei der Festlegung der Höhe der Lkw-Maut den Faktor Lärmbelastung ausreichend zu berücksichtigen und zu prüfen, wie die Einführung lärmarmer Verkehrsträger für den Individualverkehr, wie z. B. Elektrofahrzeuge steuerlich begünstigt werden kann. Lärmschutz muss auch auf der Straße zum Wettbewerbsfaktor werden;
- die Ausgaben des Bundes für Lärmschutz an Bundesfernstraßen an den Bedarf anzupassen und zu verstetigen;
- die Voraussetzungen zu schaffen, dass Photovoltaikanlagen an Lärmschutzwänden von Bundesautobahnen planungsrechtlich abgesichert sind, in diesem Zusammenhang Modellvorhaben gezielt unterstützt und durch wissenschaftliche Begleitforschung auf ihre Übertragbarkeit hin untersucht werden;
- die Lärmschutzmaßnahmen an Bundesfernstraßen streng zu evaluieren, um sicherzustellen, dass sich öffentliche Mittel auch tatsächlich lärmschutzmindernd auswirken;
- mit einem gezielten Ausbau der Elektromobilität den Verkehrslärm auf der Straße zu reduzieren. Elektroantriebe reduzieren die Antriebsgeräusche und insbesondere im innerörtlichen Geschwindigkeitsbereich bis 30 km/h das Gesamtgeräusch. Damit ist die Elektromobilität geeignet, die Verkehrslärmbelastung besonders im städtischen Bereich zu entschärfen. Zudem kann sie gerade im Bereich des elektrobetriebenen Zweiradbereichs und im Bereich der schweren Nutzfahrzeuge deutliche Entlastungen bringen. Motorräder stellen allgemein betrachtet Lärmspitzen dar, schwere Nutzfahrzeuge können ihre maximale Lärmerzeugung während des Anfahrvorgangs entschärfen, indem zu diesem Zeitpunkt eine elektrische Unterstützung erfolgt. Forschung und Entwicklung sind zu verstärken, die Markteinführung unter Umständen auch mit einem Marktanreizprogramm zu unterstützen. Bestimmte akustische Warnsignale zur besseren Erkennbarkeit der geräuscharmen Elektrofahrzeuge werden als sinnvoll erachtet, um die Aufmerksamkeit der Verkehrsteilnehmer auf das neue Hören im Straßenverkehr zu schärfen. Insbesondere Hörgeschädigten und Menschen mit eingeschränktem Hörvermögen ist dabei Rechnung zu tragen;
- in einem zeitlich und regional begrenzten Modellversuch Städten und Gemeinden die Möglichkeiten zu erleichtern, auch auf Straßen des übergeordneten Verkehrs verkehrsberuhigende Maßnahmen zur Lärminderung ergreifen zu können. Die Einrichtung von Zone-30-Bereichen soll hier ausdrücklich ermöglicht werden, um die Wirkung der Geschwindigkeitsbegrenzung auf Lärminderung und Verkehrsfluss zu untersuchen;

- die Grenzwerte aller zugelassenen Auspuffanlagen streng nach den Grundsätzen der Lärmschutzvorsorge zu überprüfen und entlang des aktuellen Stands lärmindernder Technik abzusenken;
- dem Missbrauch durch illegale Sportauspuffanlagen oder unangemessen laute Fahrweise durch zeitnahe Einführung und breite Anwendung der Geräuschemessverfahren der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UNECE) für Lkw, Pkw und Zweiräder entgegenzuwirken;
- umgehend Lärmanforderungen an das Emissionsverhalten von Straßen zu entwickeln und eine Verankerung in den Bauvorschriften zu prüfen. Dabei ist das technisch machbare Lärminderungspotenzial zugrunde zu legen;
- die Beteiligung des Bundes an den kommunalen Kosten der Lärmkartierung und Lärmaktionsplanung im Rahmen der EU-Umgebungslärmrichtlinie gemäß der, auf der 71. Umweltministerkonferenz beschlossenen Eckpunkte zu Finanzhilfen zur Lärmsanierung zu konkretisieren und sicherzustellen.

Berlin, den 12. April 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion

