

Beschlussvorlage

zur Vorberatung im **Ausschuss für Planung, Verkehr und Stadtentwicklung**
 zur Vorberatung im **Alle Ortschaftsräte**
 zur Kenntnis im **Alle Ortsbeiräte**
 zur Behandlung im **Gemeinderat**

Betreff:	Maßnahmenkonzeption zum Lärmaktionsplan; Entwurf zur Beteiligung der Öffentlichkeit
Bezug:	410/2017, 381/2013, 220/2009, 166/2008, 534/2008
Anlagen:	1 Maßnahmenkonzept 2 Karten der Maßnahmen- und Zusatzbereiche mit Darstellung der Auswirkungen von bestimmten Maßnahmen (nur digital verfügbar) 3 Begründung verkehrsbeschränkender Maßnahmen

Beschlussantrag:

1. Der Entwurf des Maßnahmenkonzepts zum Lärmaktionsplan (Anlage 1) wird Grundlage zur Beteiligung der Öffentlichkeit, der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange.
2. Die Beteiligung der Öffentlichkeit wird in Form einer sechswöchigen Planaufgabe, einer Bereitstellung der Informationen im Internet sowie einer digitalen Informationsveranstaltung durchgeführt.
3. Die Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange werden am Verfahren beteiligt.

Finanzielle Auswirkungen

Finanzielle Auswirkungen: Ergebnishaushalt		lfd. Nr.	Ertrags- und Aufwandsarten	Entwurf Plan 2021
DEZ02	Dezernat 00 EBM Cord Soehle			
THH_9	Tiefbau			EUR
FB9	Tiefbau			
5410	Gemeindestraßen	14	Aufwendungen für Sach- und Dienstleistungen	-3.634.595
			<i>davon für diese Vorlage</i>	-30.000

Bisher wurden für Lärmschutzmaßnahmen Mittel aus dem Programm der Universitätsstadt Tübingen gegen Verkehrslärm verwendet. Das Programm fördert den Einbau von lärm-dämmenden Fenstern, Außentüren und Lüftungseinrichtungen an bestimmten Straßen unter bestimmten Bedingungen. Die Mittel in Höhe von 30.000 Euro waren im Haushaltsjahr 2020 unter dem PSP-Element 7.541004.0000.01 „Gemeindestraßen, Lärmschutzmaßnahmen“ veranschlagt. Mit dem Entwurf zum Haushaltsplan 2021 wurden die Mittel vom Investitionsprogramm in den Ergebnishaushalt zum Produkt 5410 „Gemeindestraßen“ überführt.

Die für eine Umsetzung der im Lärmaktionsplan dargestellten Maßnahmen erforderlichen Mittel sind im Haushaltsplan 2021 nicht abgebildet.

Begründung:

1. Anlass / Problemstellung

Im Stadtgebiet wurde für das Jahr 2018 die Lärmkartierung für die klassifizierten Straßen in Stufe 1 mit einer Belastung von mehr als 6 Mio. Kfz/ Jahr (16.400 Kfz/ 24 h) und in Stufe 2 mit einer Belastung von mehr als 3 Mio. Kfz/ Jahr (8.200 Kfz/24 h) durch die Landesanstalt für Umwelt, Messungen und Naturschutz (LUBW) erstellt. Ergänzend zu diesen Kartierungen wurden im Auftrag der Stadtverwaltung im Stadtgebiet alle Straßen mit mehr als 6.000 Kfz/ 24 h lärmtechnisch kartiert. Nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG besteht die Verpflichtung, einen Lärmaktionsplan für Tübingen zu erstellen. Aktuell hat das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur (MVI) nochmals die Kommunen auf die Notwendigkeit der Erstellung hingewiesen.

2. Sachstand

2.1. Berechnungsverfahren

Bei der nun vorliegenden Lärmkartierung sind alle Straßen von Tübingen mit einer Belastung von mehr als 6.000 Kfz/ 24 h erfasst. Die Berechnungen erfolgten durch ein externes Fachbüro mit hoher Expertise in Erstellung von Lärmaktionsplänen nach den Vorgaben der EU-Umgebungslärmrichtlinie und den dafür geschaffenen europäischen Rechenverfahren. Berechnet werden Rasterlärmkarten, die die flächenhafte Lärmausbreitung des Straßenverkehrs- und Schienenlärms in 4 m Höhe über Gelände dokumentieren (für die Belastung durch den Straßenverkehr siehe Karten Bestand in Anlage 2). Es handelt sich hier um standardisierte Modellberechnungen und keine Messungen. Diese Vorgehensweise ist regelhafter Standard.

Weder die EU-Umgebungslärmrichtlinie noch das Gesetz zur Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie enthält Grenzwerte, ab deren Überschreitung Schallschutzmaßnahmen durchzuführen sind. Das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur hat dazu ergänzend in einem Erlass so genannte Auslösewerte definiert. Das Ministerium empfiehlt Gebiete mit einem Lärmpegel $L_{DEN} > 65$ dB(A) tagsüber bzw. $L_{NIGHT} > 55$ dB(A) nachts (berechnet nach europäischen Rechenverfahren) in jedem Fall in einen Lärmaktionsplan einzubeziehen. Allerdings sollen bei der näheren Betrachtung die Deutschen Richtlinien RLS-90 angewendet werden (Kooperationserlass, Schreiben des MVI vom 29. Oktober 2018). Ergeben sich bei der Lärmkartierung nach der Deutschen Richtlinie RLS-90 Immissionsbelastungen ab 70 dB(A) tagsüber bzw. 60 dB(A) nachts, kommen hier straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen in Frage. In Gewerbegebieten erfolgt ein Zuschlag von 5 dB(A).

2.2. Ergebnisse der Lärmkartierung Stadtgebiet

Bei der Lärmkartierung für das gesamte Stadtgebiet (Stand 2018) hat sich gezeigt, dass etwa 6.500 Bewohnerinnen und Bewohner Tübingens in Wohnungen leben, an deren geöffneten Fenstern tagsüber die Auslösewerte L_{DEN} 65 dB(A) auftreten. Etwa 8.000 Bewohnerinnen und Bewohner sind nachts Lärm von mehr als L_{NIGHT} 55 dB(A) ausgesetzt. Im Lärmaktionsplan werden die Bereiche mit derart hohen Lärmbelastungen näher untersucht und Maßnahmenvorschläge gemacht.

Zur Prüfung von straßenrechtlichen Maßnahmen ist es – wie oben erwähnt - erforderlich die Lärmpegelwerte nach deutschen Richtlinien RLS-90 zu ermitteln. Dabei hat sich gezeigt, dass einige Wohngebäude erheblich lärmbelastet sind. Ausgesprochen viele Gebäude an den Bundesstraßen B 27, B 28 und B 296 sind in den Bereichen Hegelstraße, Stuttgarter Straße, Reutlinger Straße und Jesinger Hauptstraße mit mehr als 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts belastet. Bei den Stadtstraßen haben ausgesprochen viele Gebäude an der Mühlstraße, Wilhelmstraße, im Stadtgraben, Kelternstraße, Westbahnhofstraße, Rümelinstraße, Herrenberger Straße, Haußerstraße und Hölderlinstraße Immissionsbelastungen von über 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts. In den Planausschnitten (siehe Anlage 2) sind die betroffenen Gebäude mit mehr als 70 dB(A) tags bzw. 60 dB(A) nachts rot gekennzeichnet. Gebäude mit mehr als 65 dB(A) tags bzw. 55 dB(A) nachts sind gelb gekennzeichnet.

2.3. Schienenlärm

2.3.1. Bundeseigene Schienenwege

In folgenden Bereichen werden die Auslösewerte zur Lärmaktionsplanung von 65 dB(A) L_{DEN} / 55 dB(A) L_{NIGHT} oder/und die Schwellenwerte für den vordringlichen Handlungsbedarf von 70 dB(A) L_{DEN} , 60 dB(A) L_{NIGHT} überschritten:

- Strecke Plochingen – Tübingen
- Hauptbahnhof
- Strecke Tübingen – Horb
- Strecke Tübingen – Sigmaringen

Das Eisenbahn-Bundesamt (EBA) ist seit dem 1. Januar 2015 für die Lärmaktionsplanung an den Haupteisenbahnstrecken des Bundes außerhalb von Ballungsräumen zuständig. Das EBA hat mittlerweile den LAP 2017/18 erstellt. Er sieht jedoch für die Strecken in Tübingen keine Maßnahmen vor.

2.3.2. Ammertalbahn

Im Rahmen des Ausbaus und der Elektrifizierung der Ammertalbahn zwischen Tübingen und Herrenberg mit dem Neubau eines zweiten Gleises wurde im Zuge der Planungen durch den Zweckverband ÖPNV Ammertal eine schalltechnische Untersuchung beauftragt. Im Bereich der Neubauabschnitte ist nach der 16. BImSchV zu beurteilen. Bei einer Überschreitung der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV ist Schallschutz erforderlich.

Im Bereich des Neubauabschnitts in Unterjesingen werden die Immissionsgrenzwerte überschritten. Es wird eine Kombination aus aktiven und passiven Lärmschutzmaßnahmen vorgesehen:

- Errichtung einer schienennahen, niedrigen Schallschutzwand
- passive Maßnahmen (Schallschutzfenster und ggf. Lüftungseinrichtungen) am Bahn-

hofsgebäude

- An insgesamt vier Gebäuden (Sandäckerstr. 14, 64, 66, 68) besteht auch nach der Errichtung der Schallschutzwand ergänzend ein Anspruch auf passive Schallschutzmaßnahmen.

Bedingt durch den Schienenverkehrslärm kommt es auf der ausgebauten Strecke der Ammertalbahn im Wesentlichen zu Erhöhungen des Gesamtlärmpegels um maximal 1 dB(A). Im Bereich des Neubauabschnittes in Unterjesingen kommt es aufgrund des weiter von der Bebauung entfernten zweiten Gleises sowie der geplanten Lärmschutzwand zu einer Abnahme der Gesamtlärmpegel um bis zu 6 dB(A).

2.4. Ruhige Gebiete

Die EU-Umgebungslärmrichtlinie (ULR) und die zu ihrer Umsetzung in das deutsche Recht erlassenen Vorschriften in den §§ 47a ff. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) verpflichten die Gemeinden nicht nur, sich in ihren Lärmaktionsplänen den Lärmbelastungen zuzuwenden, die sich bereits zu Problemen entwickelt haben. Mit Lärmaktionsplänen sollen auch ruhige Gebiete vor einer Zunahme des Lärms geschützt werden. Rechtlich unterschieden wird zwischen ruhigen Gebieten in Ballungsräumen, in denen z.B. ein vorher festgelegter Lärmindex nicht überschritten wird, und ruhigen Gebieten auf dem Land, die keinem (mehr als unerheblichen) Verkehrs-, Industrie-, Gewerbe- und Freizeitlärm ausgesetzt sind.

Die rechtliche Differenzierung der ULR und des BImSchG nach ruhigen Gebieten in Ballungsräumen und solchen auf dem Land setzt sich in der Praxis nicht fort, weil sie kaum mit konkreten Merkmalen unterlegt wird. Deshalb orientiert man sich daher besser an den (Aufenthalts-)Qualitäten eines Gebietes, die ein „zur Ruhe kommen“ erlauben und an Gebieten, die tatsächlich als „Lärmrückzugsraum“ genutzt werden. Um ein ruhiges Gebiet im Sinne der ULR festzulegen, muss objektiv ein Mindestmaß an Ruhe vorhanden sein. Den Gemeinden steht hier ein Beurteilungsspielraum zu.

Die Festlegung von Ruhigen Gebieten wird in Tübingen noch im Laufe der Gesamterstellung des Lärmaktionsplans geschehen und sich an der Qualität als „Lärmrückzugsraum“ orientieren.

2.5. Rechtswirkung eines Lärmaktionsplans

Maßnahmen in Lärmaktionsplänen sind durch Anordnungen oder sonstige Entscheidungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung auf Grundlage des Bundesimmissionsschutzgesetzes oder nach anderen Rechtsvorschriften (z. B. Planungs-, Bau- oder Straßenverkehrsrecht) durchzusetzen (§ 47 BImSchG). Der Lärmaktionsplan für sich stellt keine eigenständige Rechtsgrundlage dar, nach der Lärminderungsmaßnahmen durchgesetzt werden können. Die Minderungsmaßnahmen müssen nach Fachrecht zulässig sein. Der zuständigen Behörde bleibt ein Ermessensspielraum, ob und wie sie bestimmte Maßnahmen durchführt. Wird diese Abwägung rechtsfehlerfrei durchgeführt und liegen die Voraussetzungen nach Fachrecht (z. B. Straßenrecht) vor, hat die zuständige Behörde die Maßnahme umzusetzen.

Der Lärmaktionsplan entfaltet keine unmittelbare Rechtswirkung für oder gegen den Bürger. Für die öffentliche Verwaltung ist er insofern verbindlich, dass sie bei planungsrechtlichen Festsetzungen (etwa bei der Aufstellung eines Bebauungsplans) die Aussagen des Lärmaktionsplans bei der Abwägung der verschiedenen Belange zu berücksichtigen hat.

Der Bürger hat keine Möglichkeit, bestimmte im Lärmaktionsplan genannte Maßnahmen auf dem Rechtsweg einzufordern. Aus einem Lärmaktionsplan allein lässt sich nicht ableiten, dass eine bestimmte Planung oder eine Anlage, etwa Lärmschutzwand, realisiert werden muss.

3. Vorschlag der Verwaltung

3.1. Maßnahmenvorschläge zur Lärminderung im Maßnahmenkonzept

Aufbauend auf den Ergebnissen der Lärmkartierung werden für die hoch belasteten Straßenabschnitte im Stadtgebiet verschiedene Maßnahmenvorschläge zur Lärminderung gemacht. Zwischen folgenden Maßnahmen wird unterschieden:

- Aktive Maßnahmen: sie setzen an der Quelle an, z. B. lärmoptimierter Fahrbahnbelag, Lärmschutzwände und -wälle.
- Passive Maßnahmen werden am Immissionsort platziert, z. B. Lärmschutzfenster, Dämmung am Haus u. a.
- Planerische und organisatorische Maßnahmen z. B. Geschwindigkeitsbegrenzung, ÖPNV-Förderung, bestimmte Fahrverbote oder andere verkehrslenkende Maßnahmen. sind gleichfalls geeignet zur Lärminderung.

Vorgeschlagene Maßnahmen können sich nicht nur an den Zielen der Lärminderung orientieren, sondern sind auch mit Maßnahmen anderer Konzepte – insbesondere des Luftreinhalteplans und des Klimaschutzprogramms – abzustimmen. Wenn nötig ist eine Abwägung vorzunehmen. Ziel ist es, in der Stadt Bedingungen zu schaffen, die zu einer guten Umweltsituation führen. Sowohl die Belastung der Luft mit Luftschadstoffen als auch die Belastung der Menschen mit Lärm ist spürbar zu vermindern. Zudem ist das vom Gemeinderat beschlossene Ziel der Klimaneutralität bis zum Jahr 2030 zugrunde zu legen. Hierbei ist auf Synergien zu achten.

In Tübingen kommen insbesondere folgende Maßnahmen in Betracht:

- Temporeduzierung unter Beachtung anderer Konzepte (z.B. städtebauliche Rahmenplanungen) und bei klassifizierten Straßen im Einvernehmen mit dem Regierungspräsidium¹
- Lkw-Nachfahrverbote (22-6 Uhr) bei klassifizierten Straßen im Einvernehmen mit dem Regierungspräsidium
- Sperrungen von Straßenabschnitten zur Verkehrslenkung
- lärmoptimierter Fahrbahnbelag
- Einbau von lärmdämmenden Fenstern, Außentüren und Lüftungseinrichtungen

Im Maßnahmenkonzept (Anlage 1) werden die Kriterien, die Bereiche, in denen Maßnahmen durchgeführt werden sollen, die Maßnahmen selbst und ihre Priorisierung dargestellt.

¹ Für verkehrsbeschränkende Maßnahmen auf klassifizierten Straßen ist das Einvernehmen des Regierungspräsidiums erforderlich. Grundsätzlich steht verkehrlichen Maßnahmen auf Straßen des überörtlichen Verkehrs deren Verkehrsfunktion entgegen. Die Zustimmung des Regierungspräsidiums hängt deshalb von der Anzahl Betroffener und der Höhe der Lärmpegel ab. Außerdem muss nachgewiesen werden, dass alle anderen Maßnahmen (Verkehrsverflüssigung, passive Lärmschutzmaßnahmen, Umleitungen, geänderte Verkehrsführung, Lkw-Verbot, ...) ausgeschöpft wurden. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen stellen keinen Ersatz für technisch mögliche und finanziell tragbare vorwiegend bauliche Maßnahmen dar. Das Regierungspräsidium wird Maßnahmen favorisieren, die den geringsten Eingriff in den Straßenverkehr darstellen.

In Anlage 3 werden für die einzelnen Straßenzüge In Priorität I die Maßnahmen begründet, bei denen verkehrsbeschränkende Maßnahmen vorgesehen sind.

3.2. Öffentlichkeitsbeteiligung

Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgt in Anlehnung an das Verfahren in der Bauleitplanung. Vor Beginn der Auslegung findet eine öffentliche Informationsveranstaltung statt. Ob es eine Präsenzveranstaltung oder ein digitales Format sein wird, hängt von der Pandemie-Lage ab. Das Maßnahmenkonzept wird sechs Wochen lang öffentlich ausgelegt und die Informationen im Internet bereitgestellt. Die Bürgerinnen und Bürger erhalten Gelegenheit, sich über die Verkehrslärmsituation in Tübingen zu informieren und hierzu Stellung zu nehmen und Vorschläge einzubringen. Zeitgleich erfolgt auch die Beteiligung der Behörden und sonstiger Träger öffentlicher Belange. Gehört werden Fachbehörden, die für die Durchsetzung der Maßnahmen zuständig sind sowie Fachbehörden, die planungsrechtliche Festlegungen im Lärmaktionsplan in ihren Planungen wiederum zu berücksichtigen haben. Die Stellungnahmen aus dem Beteiligungsverfahren werden ausgewertet und abgewogen, der Lärmaktionsplan entsprechend angepasst.

3.3. Weiteres Vorgehen

Nach Entwurfsbeschluss im Gemeinderat und der Beteiligung von TÖB und Öffentlichkeit werden im dann folgenden Schritt die Maßnahmenvorschläge unter Berücksichtigung von Machbarkeit, Kosten, Nutzen und Zeithorizont sachgerecht bewertet und in einen Maßnahmenkatalog übergeführt. In die Abwägung der zu ergreifenden Maßnahmen fließt auch die Anzahl der Betroffenen an einem Straßenabschnitt ein. Am Ende wird der Lärmaktionsplan dem Gemeinderat zur Beschlussfassung vorgelegt. Dies wird für das erste Quartal 2022 angestrebt.

3.4. Bestehendes Programm gegen Verkehrslärm der Universitätsstadt Tübingen

3.4.1. Situation

Das bestehende Programm der Universitätsstadt Tübingen gegen Verkehrslärm fördert den Einbau von lärm-dämmenden Fenstern, Außentüren und Lüftungseinrichtungen an bestimmten Straßen unter bestimmten Bedingungen. Der Einzugsbereich des Programms deckt sich größtenteils mit den Maßnahmenbereichen (Priorität I und Priorität II) und dem vorgeschlagenen Maßnahmenkonzept der Lärmaktionsplanung. Das Programm wurde in den vergangenen Jahren nur in Einzelfällen in Anspruch genommen, jedoch auch wenig beworben.

3.4.2. Neues Programm gegen Verkehrslärm mit Beschluss des Lärmaktionsplans

Mit Beschluss des Lärmaktionsplans soll das bestehende Programm gegen Verkehrslärm beendet und neu aufgelegt werden. Ein neues Förderprogramm soll so ausgestaltet werden, dass erkennbare Umsetzungen im Prioritätsbereich I erreicht und vorhandene Mittel auch in Anspruch genommen werden. Es sollen dafür beginnend 2022 30.000 € im Haushalt verankert werden. Die beabsichtigten Fördersätze und Förderbedingungen sind in Anlage 1 (Maßnahmenkonzept) unter 3. beim Punkt „Einbau von lärm-dämmenden Fenstern, Außentüren und Lüftungseinrichtungen“ aufgeführt. Mit den Mitteln können im Jahr mindestens 6 Wohnungen in Maßnahmengebieten der Priorität I (siehe Anlage 1, Pkt. 4.1) bezuschusst werden. Sofern die Nachfrage nach solchen Zuschüssen eine Erhöhung der Haushaltsmittel

sinnvoll erscheinen lässt, sollte hierauf in den Folgejahren reagiert werden. Dieses Vorgehen erscheint praxisorientiert, da die Vergleichbarkeit mit Zuschussprogrammen anderer Kommunen nicht unbedingt auf Tübingen übertragbar ist. Erst in einer mittelfristigen 2. Stufe soll es in Bereichen und Maßnahmenkonzepten der Priorität II Fördermöglichkeiten geben.

3.5. Straßensanierungen

Bei Belagserneuerungen auf den städtischen Straßen soll auf das Maßnahmenkonzept bzw. den Lärmaktionsplan Rücksicht genommen werden. Lärmoptimierter Belag soll bei anstehenden Fahrbahnsanierungen regelhaft dort eingebaut werden wo dies der Lärmaktionsplan in den Maßnahmenbereichen der Priorität I vorsieht. In den Bereichen der Priorität II soll dies erfolgen, wenn sie sich an Maßnahmen anderer Straßenbaulastträger anschließen. Bei einer evtl. vorzunehmenden Priorisierung von Belagserneuerungsarbeiten genießen Maßnahmenbereiche eine sehr hohe Priorität. Der Einbau von lärmoptimierten Fahrbahnbelägen verursacht Mehrkosten gegenüber konventionellen Straßenbelägen. Dafür kann die Belagssanierung jedoch über das Landesgemeinerverkehrsfinanzierungsgesetz (LGVFG) gefördert werden, wenn sie in einem Lärmaktionsplan aufgeführt sind.

4. Lösungsvarianten

- 4.1. Es wird kein Lärmaktionsplan aufgestellt.
Der Verzicht auf einen Lärmaktionsplan ist nicht möglich, weil die Stadt auf Grund der kartierten Lärmwerte in Stufe 1 und 2 verpflichtet ist, einen Lärmaktionsplan aufzustellen.
- 4.2. Die vorgeschlagenen Maßnahmen könnten in verschiedener Weise verändert werden. Die Wirksamkeit anderer Maßnahmenpakete wäre neu auf die erforderlichen Wirkungen hin zu prüfen.
- 4.3. Die vorgesehene Beteiligung der Öffentlichkeit könnte verändert werden. Anders als in der Bauleitplanung gibt es hierzu keine vorgeschriebenen Verfahren.

5. Klimarelevanz

Bei Sowieso-Maßnahmen wie der Erneuerung von Fahrbahnbelägen oder dem Austausch von Fenstern wird über die vorgesehenen Maßnahmen kein wesentlich erhöhter Bedarf an Grauer Energie erforderlich. Sofern jedoch diese Maßnahmen allein aus Lärmschutzgründen durchgeführt werden, erhöhen sie den CO₂ Ausstoß aufgrund der gebundenen Grauen Energie. Dagegen führen Temporeduzierungen in der Regel nicht nur zu einer Lärmreduzierung, sondern auch zu einem verminderten CO₂-Ausstoß.