Deutsche Umwelthilfe

Deutsche Umwelthilfe e.V. | Hackescher Markt 4 | 10178 Berlin

Stadt Mannheim
Oberbürgermeister Christian Specht
Rathaus E5
68159 Mannheim

BUNDESGESCHÄFTSSTELLE
BERLIN

Hackescher Markt 4
Eingang: Neue Promenade 3
10178 Berlin

Jürgen Resch
Tel. +49 (0) 30 2400867-10
Fax +49 (0) 30 2400867-19
resch@duh.de
www.duh.de

01. April 2025

Stellungnahme zum Entwurf des Lärmaktionsplans der Stadt Mannheim (4. Runde)

Sehr geehrter Herr Oberbürgermeister,

wir bedanken uns für die Möglichkeit, zum Entwurf der Fortschreibung der 4. Stufe des Lärmaktionsplans der Stadt Mannheim Stellung zu nehmen. Nach eingehender Prüfung des vorliegenden Entwurfs kommt die Deutsche Umwelthilfe (DUH) zu dem Schluss, dass der vorliegende Entwurf des Lärmaktionsplans 4. Stufe für Mannheim weit hinter seinen Möglichkeiten zur Entlastung Betroffener zurückbleibt. Die Verwendung zu hoher Auslösewerte, unzureichende Maßnahmenplanung und der fehlende Schutz ruhiger Gebiete führen dazu, dass der vorliegende Planentwurf die gesetzlichen Mindestanforderungen nicht erfüllt.

Ausmaß der Lärmbelastung

Den Berechnungen der aktuellen Lärmkartierung zufolge, sind in Mannheim 123.300 Menschen gesundheitsschädlichem Straßenverkehrslärm mit Ganztagespegeln von über 55 dB(A) ausgesetzt. Bei einer Einwohnerzahl von 316.877 entspricht dies 39% der Bevölkerung, die von potenziell gesundheitsschädlichen Dauerlärmpegeln betroffen sind. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) empfiehlt eindrücklich, die durchschnittlichen Lärmpegel tagsüber von 53 dB(A) und nachts 45 dB(A) nicht zu überschreiten, um gesundheitliche Risiken wie Herz-Kreislauf-Erkrankungen, Schlafstörungen und kognitive Beeinträchtigungen zu minimieren. Im vorliegenden Planentwurf werden jedoch die Auslösewerte zur Prüfung vom Lärmschutzmaßnahmen auf das Wertepaar von 65 dB(A) L_{den} und 55 dB(A) L_{night} festgelegt, wodurch für zehntausende Menschen, die gesundheitsschädlichem Verkehrslärm ausgesetzt sind, Maßnahmen nicht mal geprüft werden. Dies wird mit angeblichen Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung begründet.

Falsche Darlegung der wissenschaftlichen Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung

Im Planentwurf auf Seite 22 heißt es:

> *„Beim vorliegenden Lärmaktionsplan wird im Hinblick auf eine Weiterentwicklung des Lärmschutzes auf den überarbeiteten Kooperationserlass des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur des Landes Baden-Württemberg vom 08. Februar 2020 zurückgegriffen. Darin wird im Hinblick auf die Gesundheitsgefährdung auf ein Urteil des VHG (sic!) Baden-Württemberg (Az*

> *Az. 10 S 2449/17, Rn. 36, 17. Juli 2018) verwiesen. Demnach „ist in Bereichen, die dem Wohnen dienen, zu beachten, dass nach der Lärmwirkungsforschung Werte ab 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts im gesundheitskritischen Bereich liegen".*

Dies mag zum Zeitpunkt des Urteils der damalige Stand der Lärmwirkungsforschung gewesen sein, ist aber heute, knapp 7 Jahre später, längst überholt. Bereits wenige Monate nach dem Urteil des VGH Baden-Württemberg, im Oktober 2018, hat die WHO neue Leitlinien für Umgebungslärm für die europäische Region veröffentlicht[1].

In dieser Meta-Studie wurden systematisch alle wichtigen Forschungsarbeiten im Bereich Umgebungslärm und Gesundheit einbezogen und die folgenden Empfehlungen für die Lärmbelastung durch Straßenverkehr abgeleitet:

- Durchschnittliche Belastung (L_{den}): Die WHO empfiehlt für die durchschnittliche Lärmbelastung durch Straßenverkehr einen L_{den} von 53dB(A) nicht zu überschreiten, weil Straßenverkehr oberhalb dieses Dauerschallpegels mit schädlichen gesundheitlichen Auswirkungen verbunden ist. Die WHO stuft diese Empfehlung als stark ein.
- Nächtliche Dauerschallbelastung (L_{night}) Die WHO empfiehlt für die durchschnittliche nächtliche Lärmbelastung durch Straßenverkehr einen L_{night} von 45dB(A) nicht zu überschreiten, da nächtlicher Straßenverkehrslärm oberhalb dieses Dauerschallpegels mit Beeinträchtigungen des Schlafs verbunden ist. Die WHO stuft diese Empfehlung als stark ein.

Das Umweltbundesamt (UBA) hat die Leitlinien der WHO geprüft und im Juli 2019 ein Positionspapier dazu veröffentlicht[2]. Darin bestätigt das UBA die hohe Relevanz dieser Untersuchung sowie die hohen wissenschaftlichen Standards, mit denen diese Leitlinien erstellt wurden. In der fachlichen Einordnung heißt es:

> *„Die Ergebnisse stellen im Vergleich zu vorangegangen Leitlinien einen Erkenntnisfortschritt von zentraler Bedeutung dar."*

In vielen älteren Publikationen, beispielsweise vom Sachverständigenrat für Umweltfragen (2020) heißt es, dass auch das Umweltbundesamt einen L_{den} von 65 dB(A) als Auslösekriterium für die Lärmaktionsplanung empfehlen würde. Aber auch das ist veraltet und entspricht nicht der aktuellen Empfehlung des UBA. Die folgende Grafik stammt von der Website des UBA[3] und fasst die aktuellen Empfehlungen zusammen. Demnach ist bei einer Konzentration von 60 dB(A) ganztägig die Ergreifung von kurzfristig wirkenden Maßnahmen notwendig, um gesundheitsschädliche Auswirkungen zu vermeiden. Bei Konzentrationen von 55 dB(A) ganztägig sind auch mittelfristig Maßnahmen zur Reduktion des Straßenverkehrslärms notwendig, um erhebliche Belästigungen zu vermeiden.

Empfehlungen zu Umwelthandlungszielen für die Lärmaktionsplanung

Umwelthandlungsziel	Zeitraum	L_{DEN}		L_{Night}	
		Straße/Schiene	Luftverkehr	Straße/Schiene	Luftverkehr
Vermeidung gesundheitsschädlicher Auswirkungen	kurzfristig	60 dB(A)		50 dB(A)	
Vermeidung erheblicher Belästigungen	mittelfristig	55 dB(A)	45 dB(A)	45 dB(A)	40 dB(A)

Quelle: Umweltbundesamt 2022

[1] WHO (2018); Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region: Zusammenfassung https://www.who.int/europe/de/publications/i/item/WHO-EURO-2018-3287-43046-60243

[2] UBA (2019), Positionspapier WHO-Leitlinien für Umgebungslärm für die Europäische Region https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/who-leitlinien-fuer-umgebungslaerm-fuer-die

[3] https://www.umweltbundesamt.de/themen/laerm/umgebungslaermrichtlinie/laermaktionsplanung

In einem Leitfaden zur Lärmaktionsplanung aus Oktober 2023 geht das Umweltbundesamt darüber einen Schritt hinaus und nennt die Empfehlungen der WHO als Auslösekriterium für Lärmminderungsmaßnahmen[4]:

> *„Die WHO empfiehlt, dass der Lärmpegel durch Straßenverkehr 53 dB(A) (LDEN) und 45 dB(A) (LNight) nicht überschreiten sollte.* ***Wenn diese Werte überschritten werden, sind Maßnahmen erforderlich, um die Lärmbelastung*** *sowohl an der Quelle als auch entlang der Ausbreitungswege zwischen der Quelle und der betroffenen Bevölkerung* ***zu reduzieren****."*

Bei der Erstellung des Planentwurfs für Mannheim wird ausschließlich auf Gerichtsurteile verwiesen, die rein zeitlich den aktuellen Stand der Lärmwirkungsforschung nicht berücksichtigen können. Aktuellere Empfehlungen werden systematisch ignoriert. Folgende Entscheidung wird im Lärmaktionsplan getroffen:

> *„Im vorliegenden Lärmaktionsplan werden daher die Auslösewerte zur Prüfung von (sic!) Lärmschutzmaßnahmen auf das Wertepaar von 65 dB(A) Lden und 55 dB(A) Lnight abgesenkt."*

Unter Berücksichtigung des aktuellen Stands der Lärmwirkungsforschung ist das Ausmaß der Lärmproblematik in Mannheim immens und deutlich schwerwiegender als im derzeitigen Planentwurf dargestellt. Ganztägig gesundheitsschädliche Lärmpegel zwischen 53 dB(A) und den hier herangezogenen 65 dB(A) überhaupt nicht zu berücksichtigen, stellt einen Ermessensausfall dar, da im nachweislich gesundheitsschädlichen Bereich jede Prüfung von Maßnahmen verweigert wird.

Mangelhafte Maßnahmenplanung

Der Lärmaktionsplan setzt einen Fokus auf die Umsetzung von Tempo 30 als wirksame Lärmschutzmaßnahme, was die Deutsche Umwelthilfe prinzipiell begrüßt. Es kann jedoch nicht sein, dass gesundheitsschädliche Lärmbelastungen hingenommen werden, wenn bereits Tempo 30 angeordnet ist.

Insgesamt wurden 118 Untersuchungsgebiete mit Lärmbelastungen oberhalb von 65 dB(A) ganztägig identifiziert. Davon haben bereits 36 Streckenabschnitte ganztägig Tempo 30 Anordnungen. In 10 Fällen wurde immerhin ein Splittmastixasphalt SMA 8 als Lärmschutzmaßnahme geprüft. In 26 dieser Fälle wurde überhaupt nicht mehr geprüft, wie eine weitere Reduktion der Lärmbelastung vorgenommen werden könnte. Dabei gibt es neben der schnell und kostenlos umsetzbaren Maßnahme Tempo 30 zahlreiche weitere Maßnahmen, die zu einer Reduktion der Lärmbelastung beitragen können. So hätte beispielsweise geprüft werden können, wie eine Reduktion der Verkehrsmenge erreicht werden kann, oder wenn dort Buslinien verkehren, ob vor allem auf diesen Routen E-Busse eingesetzt werden können. Auch Lkw-Leitkonzepte, eine Stärkung des ÖPNV oder Parkraumbewirtschaftung sind mögliche Maßnahmen im Rahmen der Lärmaktionsplanung, für die das UBA sogar bereits eine überschlägige Betrachtung der Lärmwirkung vorgenommen hat[5].

Trotz hoher, nachweislich gesundheitsschädlicher Lärmbelastungen, gar nicht erst Maßnahmen zu prüfen, stellt einen Ermessensausfall dar, jedoch handelt es sich dabei nur um die Spitze des Eisbergs. Selbst wenn Prüfungen vorgenommen wurden, war das Ergebnis oft, dass keine Maßnahmen ergriffen werden sollen. Von den 118 Untersuchungsgebieten ergibt sich neun Mal das Untersuchungsergebnis „keine Maßnahme". 42-mal werden keine weiteren Maßnahmen ergriffen, sondern nur bestehende Maßnahmen bestätigt - und das obwohl durch bestehende Maßnahme keine weitere Reduktion der in der Lärmkartierung ermittelten Lärmbelastung erreicht werden kann. Doch auch von den Straßenabschnitten bei denen Tempo 30 ganztägig oder nachts als Maßnahme

---

[4] UBA (2023) Lärmaktionsplanung - Lärmminderungseffekte von Maßnahmen https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/laermaktionsplanung-laermminderungseffekte-von

[5] ebenda

beschlossen wurden folgt wenig. In 37 Fällen wurde die Maßnahmenumsetzung mit Verweis auf die Ampelanlagen auf unbestimmte Zeit ausgesetzt. Da eine Lärmkonzentration oberhalb von 60 dB(A) L_{den} laut Umweltbundesamt das kurzfristige Ergreifen von Maßnahmen notwendig macht, erfüllt eine Aussetzung der Maßnahmen auf unbestimmte Zeit nicht die Anforderungen an die Lärmaktionsplanung.

Unzulässiges Abschieben der Verantwortung bei Lärm der Stadtbahn

Bezüglich Lärmschutzmaßnahmen gegen Lärm der Stadtbahn heißt es im Planentwurf lapidar: „Lärmschutzmaßnahmen bei der Stadtbahn unterliegen dem Verantwortungsbereich der rnv GmbH“. Im weiteren Verlauf werden keinerlei Maßnahmen zur Reduktion des Lärms der Stadtbahn geprüft. Eine Lärmreduktion ergibt sich möglicherweise ausschließlich dann, wenn von Tempo 30 Anordnungen auch Strecken mit Stadtbahn betroffen sind.

Selbstverständlich kann sich die Stadt Mannheim nicht aus der Verantwortung ziehen und ausschließlich auf andere Akteure verweisen, vor allem dann nicht, wenn die Stadt Mannheim direkt sowie über die MKB zu mehr als 53 % Eigentümer der rnv GmbH ist, und auf diese einwirken kann. Auch die Städte Heidelberg und Ludwigshafen, beziehungsweise Tochterunternehmen dieser Städte, sind Eigentümer der rnv GmbH – alle diese Städte müssen Lärmaktionspläne erstellen und Maßnahmen zur Reduktion des Lärms der Stadtbahn ergreifen. Damit können (und müssen) die kommunalen Eigentümer gemeinsam bezüglich des Ergreifens von Lärmschutzmaßnahmen auf die rnv GmbH einwirken.

Fehlende langfristige Strategie

Eine langfristige Strategie zur weiteren Reduktion der Lärmbelastung ist in Anhang V der Europäischen Umgebungslärmrichtlinie als „Mindestanforderung für Aktionspläne“ genannt. Dem Planentwurf für einen Lärmaktionsplan 4. Stufe für die Stadt Mannheim fehlt jegliche langfristige Strategie, wodurch er die Mindestanforderungen auch diesbezüglich nicht erfüllt.

Fehlende Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete

Es ist erfreulich, dass die Stadt Mannheim angesichts der hohen Lärmbetroffenheit innerhalb des Stadtgebietes ruhige Gebiete identifiziert und festlegt. Woran es jedoch mangelt, sind Maßnahmen zum Schutz dieser ruhigen Gebiete vor einer Zunahme des Lärms. Auf Seite 66 des Planentwurfs heißt es dazu:

> *„Die „ruhigen Gebieten“ (sic!) sind bei zukünftigen Planungen bei den zuständigen Planungsträgern zu berücksichtigen und in die Abwägung mit einzustellen (§ 47d Abs. 6 BImSchG i.V.m. § 47 Abs. 6 Satz 2 BImSchG). Die Planungen sind hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die ruhigen Gebiete zu überprüfen und der Aspekt des Lärmschutzes ist zu berücksichtigen. Weitergehende Regelungen zum Schutz der ruhigen Gebiete werden im vorliegenden Lärmaktionsplan nicht getroffen.“*

Dabei wird bereits deutlich, dass ausschließlich die gesetzliche Grundlage zitiert wird, ohne weitergehende Regelungen zu bestimmen. Das Umweltbundesamt führt in seiner Fachbroschüre zu ruhigen Gebieten[6] aus:

> *„Die Festsetzung als ruhiges Gebiet löst als Rechtsfolge grundsätzlich die Pflicht für nachfolgende Planungen aus, die Festsetzung und den damit verbundenen grundsätzlichen Schutzauftrag zu berücksichtigen“.*

[6] UBA (2018) Ruhige Gebiete - Eine Fachbroschüre für die Lärmaktionsplanung https://www.umweltbundesamt.de/themen/ruhige-gebiete-schuetzen-tipps-fuer-die

Wenn die alleinige Festsetzung als ruhiges Gebiet grundsätzlich eine Berücksichtigung bei zukünftigen Planungen bewirkt, so handelt es sich bei der Feststellung, dass Gebiete bei zukünftigen Planungen berücksichtigt werden, nicht um eine Maßnahme zum Schutz ruhiger Gebiete, sondern lediglich um eine Selbstverständlichkeit. Hätte der Gesetzgeber die mit der Festlegung als ruhiges Gebiet grundsätzlich einhergehenden Berücksichtigungspflichten als ausreichend angesehen, so wäre bei den Mindestanforderungen an Lärmaktionspläne lediglich die Festsetzung ruhiger Gebiete gefordert – dies ist aber nicht der Fall, es werden ganz konkret „Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete“ genannt.

Fehlende Unterlagen zu öffentlichen Anhörungen

Gemäß Artikel 8 Absatz 7 der Umgebungslärmrichtlinie muss das Protokoll der öffentlichen Anhörungen jeder Phase der Mitwirkung zur Verfügung gestellt werden. Da stets eine Anhörung vor Erstellung des Entwurfs des Lärmaktionsplans und eine weitere nach der Vorstellung ebenjenes zu erfolgen hat, hätte das Protokoll der ersten Öffentlichkeitsbeteiligung angefügt sein müssen, um die Eingaben der Bevölkerung und gegebenenfalls deren Beachtung im Entwurf einschätzen zu können. Die Bund/Länder- Arbeitsgemeinschaft Immissionsschutz (LAI) schreibt in ihrem UMK-Umlaufbeschluss 40/2022[7] eine zweistufige Beteiligung der Öffentlichkeit vor mit einer 1. Stufe der Öffentlichkeitsbeteiligung <u>bevor</u> der Entwurf des Lärmaktionsplans erarbeitet wird:

> *„Die Mitwirkung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung und der Überprüfung der Lärmaktionspläne ist in § 47d Absatz 3 BImSchG geregelt und geht über die reine Anhörung im Sinne des § 73 VwVfG oder Erörterung des § 10 Absatz 6 BImSchG hinaus.“*
>
> *„In der Regel ist eine zweistufige Beteiligung der Öffentlichkeit mit jeweils ortsüblicher Bekanntmachung erforderlich.“*

Zu Phase 1 der Öffentlichkeitsbeteiligung führt die LAI aus[8]:

> *„Die Ergebnisse auch dieser Phase der Mitwirkung sind zu berücksichtigen. […] Anschließend wird der Entwurf des überarbeiteten, aktualisierten oder des erstmalig aufzustellenden Lärmaktionsplans erarbeitet“.*

Im gesamten Planentwurf wird keinerlei Bezug auf eine möglicherweise durchgeführte Öffentlichkeitsbeteiligung der Phase 1 genommen, so dass davon auszugehen ist, dass eine solche vorgesehene Öffentlichkeitsbeteiligung nicht erfolgt ist. Die aktuell stattfindende Beteiligung stellt laut LAI die Phase 2 der Öffentlichkeitsbeteiligung dar[9]:

> *„Der Entwurf des Lärmaktionsplans und die Dokumentation der Überprüfung wird ortsüblich bekannt gemacht und die Dokumente werden ausgelegt. Innerhalb einer angemessenen Frist wird Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben. Die Fristen sollten den in anderen Verfahren üblichen Fristen angeglichen werden (vier Wochen Auslegung und zwei weitere Wochen Äußerungsfrist)“*

Dabei ist besonders problematisch, dass die Phase 1 der Öffentlichkeitsbeteiligung scheinbar vollständig gestrichen wurde – oder jeder Vermerk auf diese Öffentlichkeitsbeteiligung im Planentwurf vergessen wurde. Ebenfalls problematisch ist auch die verkürzte Frist zur Öffentlichkeitsbeteiligung, die hier auf vier Wochen festgelegt wurde und damit ebenfalls nicht den Empfehlungen der LAI entspricht. Eine Einbindung der Öffentlichkeit scheint offensichtlich nicht im Interesse der Stadt Mannheim zu sein.

---

[7] LAI (2022) LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung Dritte Aktualisierung; https://www.lai-immissionsschutz.de/documents/lai-hinweise-zur-laermaktionsplanung-dritte-aktualisierung_1667389269.pdf

[8] ebenda

[9] ebenda

Dies ist besonders dann als kritisch anzusehen, wenn bei dem gewählten top-down Ansatz der Planerstellung nicht alle Straßen mit gesundheitsschädlichem Straßenlärm betrachtet werden. So haben Menschen, die an Straßen leben, an denen nachweislich gesundheitsschädliche Lärmpegel beispielsweise von 64 dB(A) L_{den} herrschen, keinerlei Möglichkeit Lärmschutzmaßnahmen einzufordern.

Fazit

Der vorgelegte Planentwurf erfüllt an mehreren Stellen nicht die gesetzlich vorgeschriebenen Mindestanforderungen an Lärmaktionspläne. Angesichts dessen, dass weit über ein Drittel aller Menschen in Mannheim von nachweislich gesundheitsschädlichen Lärmpegeln belastet ist, ist das Ambitionsniveau nicht ansatzweise ausreichend.

Die Deutsche Umwelthilfe fordert Sie daher auf, den vorliegenden Planentwurf grundsätzlich auf Basis der geltenden Rechtsgrundlage und unserer Stellungnahme so zu überarbeiten, dass eine deutliche Minderung der Zahl an Menschen, die unter krankmachendem Verkehrslärm leiden, zu erwarten ist.

Wir bitten um eine schriftliche Eingangsbestätigung unserer Stellungnahme.

Mit freundlichen Grüßen

Jürgen Resch

Bundesgeschäftsführer