

Wenn Zwei sich streiten, badet es der Dritte aus

Die defizitäre Umsetzung von EU-Umweltrecht am Beispiel der Umgebungslärmrichtlinie



Ass. jur. Manuela Rottmann

Umgebungslärm, also der Lärm, der vom Straßen- und Schienenverkehr, von Flughäfen und Industrie- und Gewerbeanlagen ausgeht, ist eine der wesentlichen Belastungen für die Lebensqualität in den Städten. Lärm verursacht Gesundheitsschäden, er verringert die Attraktivität des öffentlichen Raums und entwertet Immobilien und Freiflächen. Oft war es das Bedürfnis nach mehr Ruhe, das in den vergangenen Jahrzehnten vor allem Familien aus den Städten in das Umland gezogen hat. Die Städte haben daher ein eigenes Interesse an der Vermeidung und Verminderung von Umgebungslärm, um als

Wohn- und Aufenthaltsort attraktiv zu bleiben. Seit seiner Einführung im Jahr 1990 haben deshalb viele Kommunen Erfahrungen mit dem Instrument des Lärminderungsplans gesammelt. Da die bisherige nationale Regelung in § 47a des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG) jedoch für die Aufstellung solcher Pläne keine Fristen vorsah und die Verfahren mit intensiver Beteiligung der Öffentlichkeit aufwändig sind, befinden sich vielerorts die Lärminderungspläne der ersten Generation noch in der Aufstellung oder sie fehlen ganz.

Die Europäische Umgebungslärmrichtlinie schreibt nun vor, dass die Lärmbelastung an hochfrequentierten Verkehrswegen und in Ballungsräumen mit mehr als 250 000 Einwohnern bis Mitte 2007 in so genannten Strategischen Lärmkarten erfasst werden muss. Dabei sind neue, EU-weit einheitliche Lärmindizes zu beachten. Bis Mitte 2008 müssen für diese Ballungsräume und Verkehrswege unter Beteiligung der Öffentlichkeit Aktionspläne erarbeitet sein, die Lärminderungsmaßnahmen enthalten. Für Ballungsräume von 100 000 bis zu 250 000 Einwohnern sowie für weniger belastete Verkehrswege räumt die Richtlinie jeweils fünf Jahre mehr Zeit für die Erstellung von Strategischen Lärmkarten und Aktionsplänen ein. Anders als das europäische Luftreinhalte-recht schreibt die Umgebungslärmrichtlinie keine EU-weit einheitlichen Grenzwerte vor. Auch die zu ergreifenden Lärminderungsmaßnahmen stellt sie in das Ermessen der Mitgliedstaaten.

Diese EU-Richtlinie wurde bereits im Sommer 2002 erlassen und hätte spätestens bis zum 18. Juli 2004 in nationales Recht umgesetzt werden müssen. Von Anfang an war absehbar, dass damit auf die Großstädte umfangreiche neue Erfassungs- und Planungspflichten zukommen würden. Ein ausreichender gesetzlicher Vorlauf wäre daher unerlässlich gewesen, um die Städte in die Lage zu versetzen, die mit der Richtlinie eingeführten Fristen für die Erfassung von Umgebungslärm und die Lärminderungsplanung einzuhalten.

Bereits der erste Entwurf der Bundesregierung für ein Umsetzungsgesetz erreichte den Bundesrat allerdings erst nach Verstreichen der Umsetzungsfrist, nämlich am 13. August 2004. Dieser Entwurf litt an einer starken Zersplitterung der Zuständigkeiten für die Strategische Lärmkartierung je nach Lärmquelle. Allerdings sah der Regierungsentwurf die Möglichkeit vor, Lärminderungspläne, Luftreinhaltepläne und andere Fachpläne – insbesondere den Generalverkehrsplan – in einem gemeinsamen Verfahren aufzustellen. Daneben waren detaillierte Regelungen zur Öffentlichkeitsbeteiligung enthalten, etwa über Auslegungspflichten und -fristen. Zudem wurden die inhaltlichen Anforderungen an Lärminderungspläne schon in Grundzügen festgelegt. Aus kommunaler Sicht war besonders wichtig, dass in dem durch den Bundestag ursprünglich verabschiedeten Gesetzentwurf auch eine Finanzierung der Lärmkartierung bzw. der Umsetzung von Maßnahmen aus den Aktionsplänen über das Gemeindeverkehrsfinanzierungsgesetz vorgesehen war.

Es folgte jedoch ein langwieriges Ringen zwischen Bundesregierung und Bundesrat, in das der Bundesrat einen eigenen Gesetzentwurf einbrachte und das schließlich im Vermittlungsausschuss endete. Erst knapp ein Jahr später, am 24. Juni 2005, trat schließlich das Umsetzungsgesetz in Kraft. Die Umsetzung dieser Richtlinie wurde zu einem Lehrstück darüber, wie sich Bund und Länder zu Lasten der Kommunen gegenseitig blockieren.

Tipps zum Weiterlesen

- EU-Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm und das Gesetz zur Umsetzung in Deutschland:
<http://www.bmu.de/laerm-schutz/umgebungs-laerm/doc/6276.php>
- Hintergrundinformationen zur Europäischen Lärmpolitik:
<http://europa.eu.int/comm/environment/noise/home.htm>
- Informationen der Weltgesundheitsorganisation zu den gesundheitlichen Effekten von Lärm:
<http://www.euro.who.int/Noise>

Der Berg kreißte und gebar eine Maus – Lücken im Umsetzungsgesetz

Das nun in Kraft getretene Kompromissgesetz enthält in einigen, für die praktische Umsetzung zentralen Fragen gar keinen eigenen Regelungsgehalt mehr, sondern zitiert nur – oft wörtlich – die Umgebungslärmrichtlinie, so etwa hinsichtlich der inhaltlichen Anforderungen an die strategischen Lärmkarten und die Öffentlichkeitsbeteiligung in der Lärminderungsplanung. Dies wirft nicht nur die Frage auf, welche Funktion solche „Nichtregelungen“ – notabene drei Jahre nach Inkrafttreten der Richtlinie – haben sollen. Denn die Regelungen der Umgebungslärmrichtlinie sind seit Verstreichen der Umsetzungsfrist im Sommer 2004 ohnehin unmittelbar geltendes Recht. Diese Regelungsverweigerung stellt vor allem die zur Umsetzung verpflichteten Großstädte vor das Problem, dass die Frist zur Erstellung der Strategischen Lärmkarten und der Aktionspläne verrinnt, ohne dass wesentliche Fragen geklärt sind. Bei der „1:1-Umsetzung“ handelt es sich also nicht etwa um einen Verzicht auf zusätzliche Regelungen, sondern lediglich um ein Verschieben notwendiger Regelungen in die noch ausstehenden Umsetzungsverordnungen. Weil Bundestag und Bundesrat sich vorläufig nicht einigen konnten, haben sie den Zeitdruck auf die Kommunen verschoben. Das vorgeblich verfolgte Ziel der Entbürokratisierung und Reduzierung des Verwaltungsaufwands wird so offenkundig konterkariert.

Impulse zur Verfahrensintegration gestrichen

Auch die im Regierungsentwurf noch vorgesehene Möglichkeit zur gemeinsamen Aufstellung von Lärminderungsplänen und anderen Fachplänen wurde nicht in das Gesetz übernommen. Dabei liegt hier eines der wesentlichen praktischen Probleme der Zukunft: Die Zahl der unter aufwändiger Öffentlichkeitsbeteiligung zu erstellenden umweltbezogenen Pläne nimmt ständig zu. Die Städte stehen daher vor der Herausforderung, Verfahren zur Aufstellung dieser Pläne zu entwickeln, die gleichzeitig eine hohe Qualität und ein angemessenes Verhältnis zwischen Verwaltungsaufwand und Ertrag sicherstellen. Die Regelung über gemeinsame Aufstellungsverfahren hätte also gerade einen Impuls zur Bürokratievermeidung und zur effizienten Bürgerbeteiligung setzen können. Darauf aus Gründen der Entbürokratisierung zu verzichten, erscheint paradox. Die Städte werden nun eigene Strategien zur Vermeidung planerischer Überlastungen entwickeln müssen. Inwieweit dies angesichts der unterschiedlichen Fristen überhaupt leistbar ist, bleibt abzuwarten.

Viel Lärm um nichts – Finanzierungsregelungen Fehlanzeige

Neben dem Ziel der „1:1-Umsetzung“ ging es bei der Auseinandersetzung im Gesetzgebungsverfahren vor allem um die Finanzierung. Schon die bloße Erfassung und Beplanung der Lärmquellen wird in den Städten beträchtliche Kosten verursachen. Angesichts der kommunalen Haushaltslage schien zunächst auch allen beteiligten Ebenen klar zu sein, dass die eigentliche Umsetzung von Lärminderungsmaßnahmen ohne finanzielle Unterstützung erst recht nicht zu leisten sein würde. Die Einigung zwischen Bund und Ländern lief jedoch schließlich darauf hinaus, sich in dieser Frage nicht zu einigen. Die Lasten der neuen Aufgabe verbleiben also, wie so oft, bei den Kommunen, sofern es diesen nicht gelingt, wenigstens in Verhandlungen mit den Ländern eine Unterstützung zu erreichen.

Fazit

Am Beispiel der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie zeigt sich, dass die Forderung nach einer „1:1-Umsetzung“ von EU-Recht in der Praxis zur Verschleppung oder gar Vermeidung von notwendigen Umsetzungsregelungen durch den Bundesgesetzgeber führen kann. Dieses Versäumnis erzeugt auf Seiten der zur Umsetzung verpflichteten Städte nicht tolerierbaren Zeitdruck und Mehrkosten, und damit das Gegenteil dessen, was eigentlich gewollt sein sollte. Obwohl die einjährige Auseinandersetzung zwischen Bund und Ländern vorgeblich vor allem auch um die Frage der finanziellen Unterstützung der Kommunen bei dieser neuen Aufgabe geführt wurde, wurde genau dieses Problem am Ende nicht gelöst, sondern – wieder einmal – an die Kommunen weiter verschoben.

Die Umsetzungsgeschichte liefert damit ein Paradebeispiel dafür, dass eine stärkere Beteiligung der Kommunen in nationale Gesetzgebungsverfahren unerlässlich ist, um solche „Verträge zu Lasten Dritter“ in Zukunft auszuschließen. Dem lässt sich angesichts der Verschiebung wesentlicher Umsetzungsfragen durch Bund und Länder auch nicht entgegen halten, dass dadurch die Gesetzgebungsverfahren verzögert würden. Eine Beteiligung der Kommunen erscheint vielmehr notwendig, um die gesetzgeberische Klärung solcher Umsetzungsfragen voranzutreiben. Zudem zeigen sich erneut die besonderen Mängel von Gesetzen, die in letzter Sekunde unter Ausschluss der betroffenen Städte im Vermittlungsausschuss beschlossen werden. Eine Föderalismusreform, die diese zentralen Probleme nicht angeht, wäre daher nur erneutes Stückwerk.

Ass. jur. Manuela Rottmann
Telefon: 030/39001-299
E-Mail: rottmann@difu.de