



# Ruhige Gebiete

Eine Fachbroschüre für  
die Lärmaktionsplanung

Für Mensch & Umwelt

Umwelt   
Bundesamt



# Impressum

## Herausgeber:

Umweltbundesamt  
Fachgebiet I 3.4  
Postfach 14 06  
06813 Dessau-Roßlau  
Tel: +49 340-2103-0  
info@umweltbundesamt.de  
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

 /umweltbundesamt

## TUNE ULR

Technisch-wissenschaftliche Unterstützung bei der  
Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie  
AP 3 „Ruhige Gebiete“  
Umweltforschungsplan des Bundesministeriums für Um-  
welt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit  
Forschungszahl 3712 55 101

## Autoren:

Dr.-Ing. Eckhart Heinrichs, LK Argus GmbH  
Jörg Leben, LK Argus GmbH  
Prof. Dr. Pascale Cancik, Universität Osnabrück

## Redaktion:

Matthias Hintzsche, Umweltbundesamt  
Susanne Kambor, Umweltbundesamt

## Satz und Layout:

Atelier Hauer + Dörfler GmbH

## Publikationen als pdf:

[www.umweltbundesamt.de/publikationen](http://www.umweltbundesamt.de/publikationen)

## Bildquellen:

Titel: Fotolia/Martina Schikore  
LK Argus GmbH: Seiten 6, 13, 15, 17 (rechts), 19  
Detlef Grimski: Seite 9  
Felix Reimann: Seite 17 (links + Mitte)

Stand: November 2018

ISSN 2363-832X



# Ruhige Gebiete

**Eine Fachbroschüre für  
die Lärmaktionsplanung**



## Inhalt

<b>Einleitung</b> .....	6
<b>Bisherige Vorgehensweisen</b> .....	8
<b>Auswahlkriterien für ruhige Gebiete</b> .....	8
<b>Strategien und Maßnahmen zum Schutz der Ruhe</b> .....	15
<b>Abstimmungsprozesse im Planungsverlauf</b> .....	16
<b>Rechtliche Rahmenbedingungen</b> .....	17
<b>Schlussfolgerungen</b> .....	20
<b>Hinweise für den Gesetz- und Verordnungsgeber</b> .....	20
<b>Hinweise für die Planungsträger</b> .....	21

## Einleitung

Die 2002 in Kraft getretene EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG regelt die Erarbeitung von strategischen Lärmkarten und – auf deren Grundlage – die Aufstellung von Lärmaktionsplänen für lärmbelastete Bereiche mit Maßnahmen zur Minderung des Umgebungslärms.

### Ruhige Gebiete in der EU-Umgebungslärmrichtlinie

Neben der Lärmsanierung von belasteten Bereichen nennt die Umgebungslärmrichtlinie auch die Identifizierung ruhiger Gebiete. Diese sollen im Sinne der Lärmvorsorge vor einer Zunahme des Lärms geschützt werden. Die Umgebungslärmrichtlinie nennt Kriterien zur Ermittlung eines ruhigen Gebietes in Abhängigkeit von zwei Raumtypen:

- ▶ ein „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ist ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der  $L_{DEN}$ -Index (Tag-Abend-Nacht-Index) oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten – von dem Mitgliedstaat festgelegten Wert – nicht übersteigt,
- ▶ ein „ruhiges Gebiet auf dem Land“ ist ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist.

Weitergehende Definitionen werden nicht genannt. Am 24.06.2005 wurde die EU-Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht eingeführt. Auch dort werden keine weitergehenden Definitionen aufgeführt.

Ruhiges Gebiet, ausgewiesen als innerstädtische Erholungsfläche: der Große Tiergarten in Berlin



In den Gemeinden ist die Festsetzung von ruhigen Gebieten bisher noch wenig verbreitet. Eine Auswertung der ersten 1.000 in Deutschland gemeldeten Lärmaktionspläne stellte fest, dass nur rund 30 Prozent der Kommunen in der ersten Stufe der Lärmaktionsplanung ruhige Gebiete festgesetzt haben oder dies beabsichtigten. Als mögliche Ursachen für die Zurückhaltung bei der Ausweisung von ruhigen Gebieten wurden folgende Aspekte genannt:

- ▶ Die Lärmkartierung ist wegen der lückenhaften Netzdichte in vielen Fällen keine ausreichende Grundlage für eine Festlegung von ruhigen Gebieten.
- ▶ Auch in vollständig kartierten Gemeinden wird die Bestimmung von wirklich ruhigen Gebieten anhand von akustischen Kriterien durch die Vorgaben der 34. BImSchV (Bundes-Immissionsschutzverordnung) eingeschränkt, weil lediglich Bereiche  $> 55 \text{ dB(A) } L_{\text{DEN}}$  ausgewiesen werden müssen.
- ▶ Die Definition von ruhigen Gebieten erfordert ein hohes Maß an (zusätzlicher) Abstimmung mit den für Stadtentwicklung und Landschaftsplanung zuständigen Fachämtern. Dies erhöht den Aufwand und ist zumindest für größere Kommunen zeitlich häufig kaum zu realisieren, weil der Zeitraum zwischen den Meldepflichten für Lärmkartierung und Aktionsplanung lediglich ein Jahr beträgt.
- ▶ Das Fehlen von allgemein gültigen Auswahlkriterien erzeugt Unsicherheit. Dies gilt auch für die offenen Fragen zur Bindungswirkung und zu den möglichen Rechtsfolgen einer Festsetzung.

Der Vorsorgegedanke beim Schutz der ruhigen Gebiete vor einer Zunahme durch Lärm ist jedoch ein wichtiger Aspekt der allgemeinen Aufenthaltsqualitäten, insbesondere in Städten. Um die Akzeptanz und Verbreitung von ruhigen Gebieten zu stärken, behandelt die vorliegende Broschüre zwei wesentliche Themen: die bisherigen Vorgehensweisen bei der Auswahl von ruhigen Gebieten und die rechtlichen Rahmenbedingungen. Abschließend werden Hinweise für zukünftige Aktivitäten gegeben.

Die Broschüre beruht auf dem Forschungsvorhaben des Umweltbundesamtes „Technisch-wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie, Arbeitspaket Ruhige Gebiete“, das von der LK Argus GmbH in Kooperation mit Prof. Cancik, Universität Osnabrück durchgeführt wurde. In der Langfassung der Studie (Download: [bit.ly/2QoSDAW](https://bit.ly/2QoSDAW)) werden die Datengrundlagen und Ergebnisse ausführlich dokumentiert und diskutiert.

In Deutschland bisher  
wenig verbreitet

Verschiedene Gründe für die  
geringe Verbreitung

Ausführlichere Informationen in  
der Langfassung der Studie

## Bisherige Vorgehensweisen

Für die mit Lärmaktionsplanung und ruhigen Gebieten befassten Stellen stehen drei wesentliche Fragen im Mittelpunkt:

- ▶ Mit welchen Auswahlkriterien werden die ruhigen Gebiete identifiziert?
- ▶ Mit welchen Strategien und Maßnahmen werden die ausgewiesenen ruhigen Gebiete vor einer Lärmzunahme geschützt?
- ▶ Welche Abstimmungsprozesse begleiten die Planung?

Grundlagen der Untersuchung sind Empfehlungen und Erfahrungen aus den Bundesländern, Lärmaktionsplänen, der Fachliteratur und internationalen Quellen.

## Auswahlkriterien für ruhige Gebiete

### Akustische Kriterien

Es gibt bislang keine verbindlich vorgegebenen Auswahlkriterien für ruhige Gebiete. In der Praxis werden verschiedene akustische Kriterien für die Auswahl von ruhigen Gebieten vorgeschlagen oder umgesetzt, die häufig auch kombiniert werden:

- ▶ absolute Pegel von 40 bis 55 dB(A)  $L_{DEN}$ . Der untere Wert gilt für sehr ruhige Gebiete, der obere Wert wird in der Regel als maximal zulässiger Wert verwendet.

Häufig werden diese Werte ergänzt oder differenziert:

- ▶ Schwellenwerte müssen nur in einem Teil der Fläche eingehalten werden,
- ▶ Schwellenwerte müssen nur zu einer bestimmten Tageszeit eingehalten werden, z. B. tagsüber bei Erholungsflächen,
- ▶ die Höhe der Schallpegel kann von der Lage – z. B. innerhalb der Stadt, am Stadtrand oder außerhalb der Stadt – oder von der Funktion der Fläche abhängen,
- ▶ die Flächen sollen relativ zu ihrer Umgebung ruhiger sein; die genannten Differenzen liegen zwischen 6 und 10 dB(A).
- ▶ das subjektive Lärmempfinden wird berücksichtigt, beispielsweise bei einer Nutzung als ruhiger Rückzugsort oder bei einem Überwiegen natürlicher Geräusche.



Lärmkarten weisen in der Regel erst Werte über 55 dB(A)  $L_{DEN}$  aus. Außerdem werden die Lärmquellen getrennt kartiert und beruhen teilweise auf unterschiedlichen Berechnungsverfahren. In München wurde das Problem so gelöst, dass ein Summenlärmpegel für Straßen- und Schienenverkehrslärm gebildet und auch für niedrigere Pegel dargestellt wurde. Da der Gewerbelärm nicht summativ hinzugezogen werden kann, wurde in einer Gesamt-Lärmkarte hilfsweise der jeweils höchste Wert der einzelnen Geräuschquellen dargestellt.

Ersteinschätzung anhand der  
(erweiterten) Lärmkartierung

Die Art der Flächennutzung ist das bisher am häufigsten verwendete Auswahlkriterium für ruhige Gebiete. Rund 90 Prozent der deutschen Gemeinden mit ausgewiesenen ruhigen Gebieten haben dieses Kriterium herangezogen. Die Kommunen ziehen vor allem folgende Flächen für ruhige Gebiete in Betracht: Grünflächen / Parks, Waldflächen, Wasserflächen / Moore, Naturschutzgebiete / Naturdenkmäler / FFH-Gebiete / Rekultivierungsbereiche und Landwirtschaftsflächen. Seltener genannt werden: Kleingartenanlagen, Friedhöfe, Altstadtkerne, Krankenhaus- / Klinikgelände, Altenheime, Kurgebiete sowie Kindergärten, Schulen und Spielplätze.

Die Einbeziehung bebauter Bereiche wird in Deutschland kontrovers diskutiert. Während die einen mit der Ausweisung von Wohngebieten als ruhige Gebiete die geringe Lärmbelastung festschreiben wollen, fürchten andere eine mangelnde Akzeptanz von den Einwohnenden, die sich stark vom Lärm gestört fühlen, aber weder in einem geschützten „ruhigen“ Bereich noch in einem sehr stark belasteten „Hot Spot“-Bereich wohnen, der lärmsaniert wird.

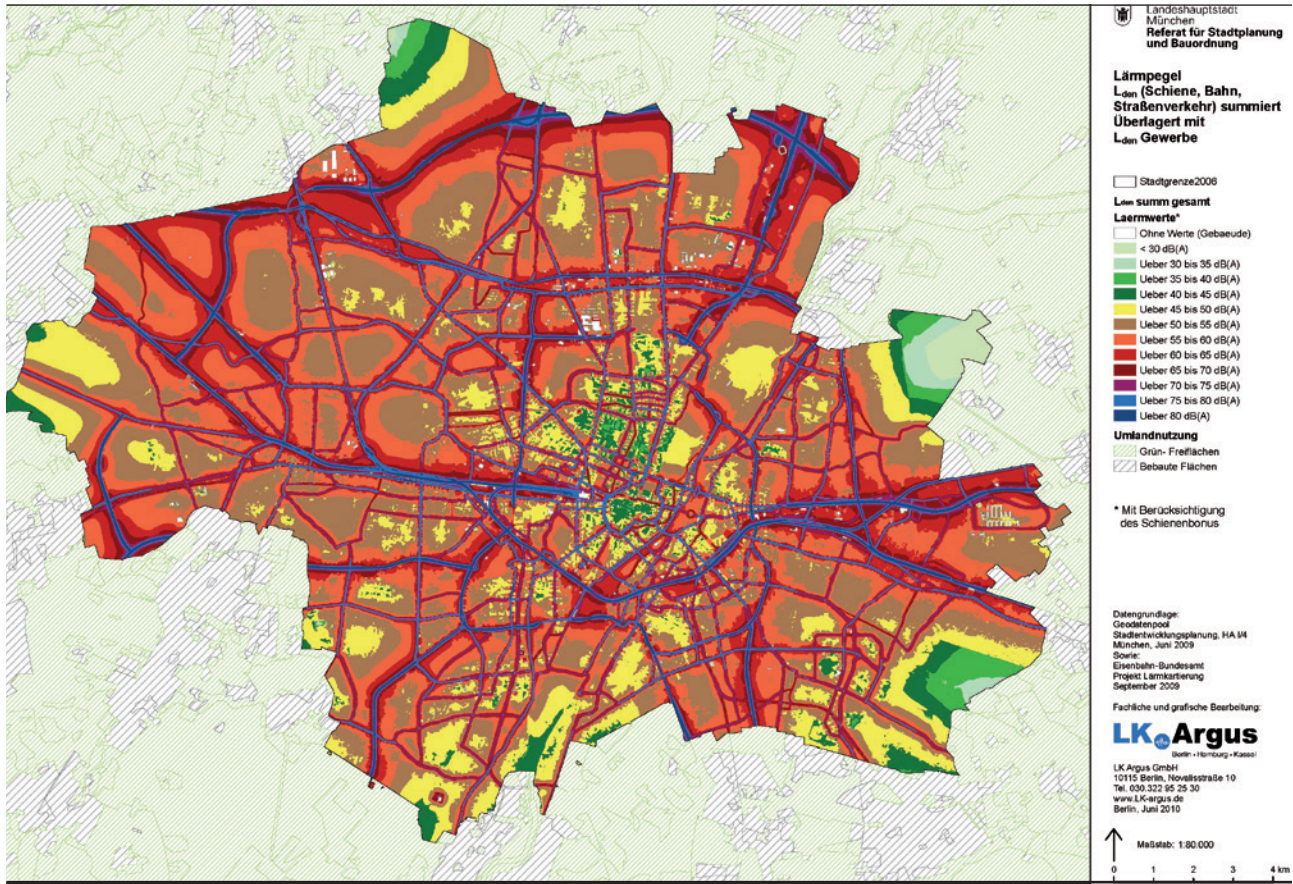
Wohngebiete als ruhige Gebiete  
werden kontrovers diskutiert

Wohngebiet als ruhiges Gebiet?

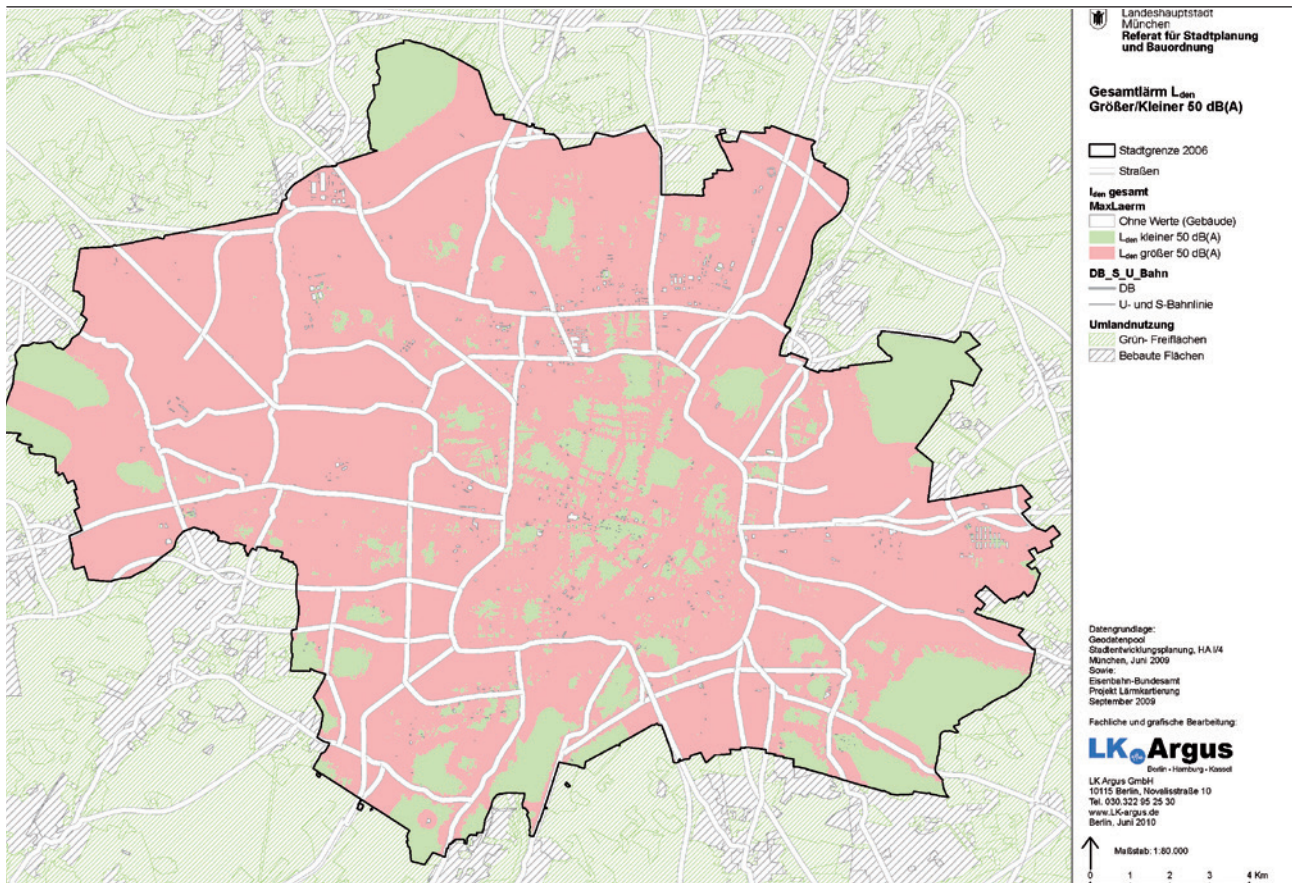




### Überlagerung der Geräuschquellen in München



### Darstellung des Gesamtlärms größer / kleiner 50 dB(A) in München



Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Stadtplanung und Bau-ordnung. Gefördert durch das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit.



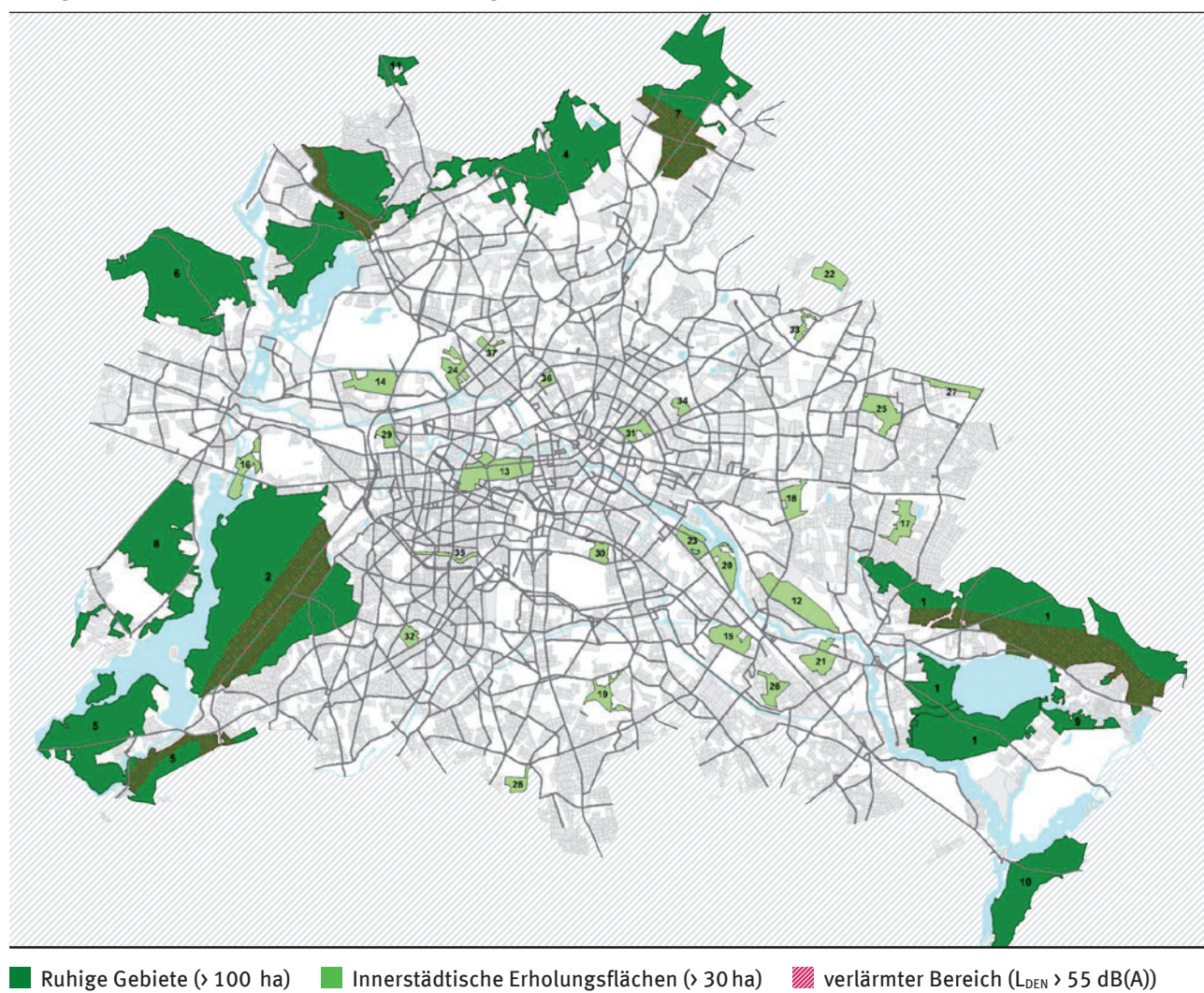
Mehrheitlich konzentrieren die bisherigen Lärmaktionspläne die ruhigen Gebiete daher auf unbebaute Bereiche, während bebaute Gebiete im Rahmen der Lärmsanierung betrachtet werden.

Bei einigen Gemeinden hängen die herangezogenen Flächennutzungen von der Kategorie der ruhigen Gebiete ab. In Berlin gehören Grün- und Erholungsflächen in Wohngebietsnähe zu den „innerstädtischen Erholungsflächen“. Demgegenüber beinhalten die großflächigen „ruhigen Gebiete“ in Berlin die Flächennutzungen Wald, Grünflächen, Parkanlagen, Feld, Flur und Wiesen.

Oft wird die Art der Flächennutzung mit der Funktion für Erholung und Tourismus kombiniert. Einige Städte übernehmen die Flächen mit Erholungsfunktion aus dem Flächennutzungsplan. Wichtig ist die Erholungsfunktion vor allem in den Städten, die verschiedene Kategorien ruhiger Gebiete definieren wie z. B. Lübeck. Für die Auswahl der dortigen innerstädtischen ruhigen Gebiete ist der Aspekt der Erholung neben der Wohngebietsnähe das entscheidende Kriterium.

Erholungsfunktion

**Ruhige Gebiete und innerstädtische Erholungsflächen in Berlin**



Quelle: Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin.

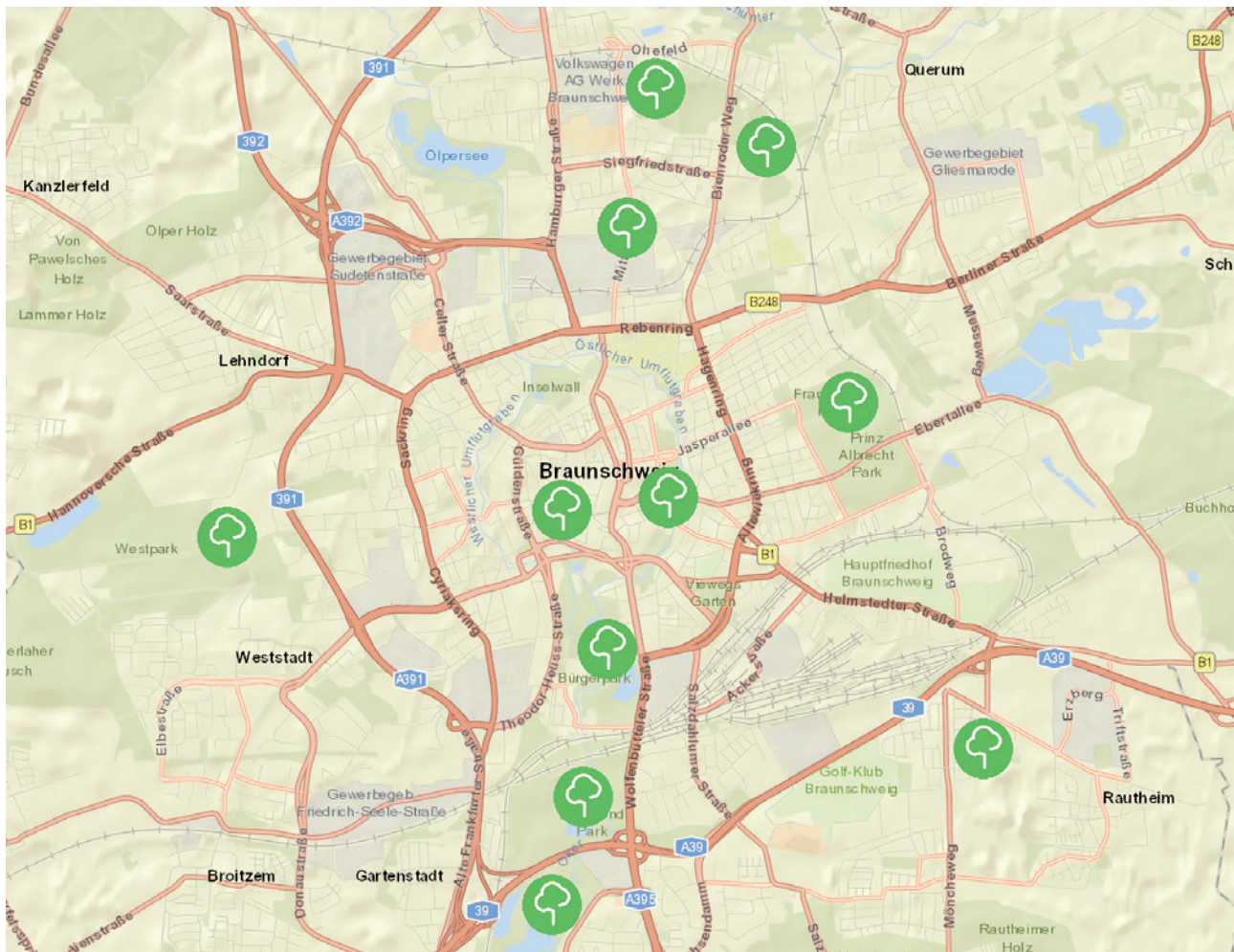
Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit

Auch Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit des Gebietes können berücksichtigt werden. Ruhige Gebiete sollten möglichst wohnungsnah und der Öffentlichkeit zugänglich sein (z. B. kostenfrei und behindertengerecht). Manche Städte legen Orientierungswerte fest, wie viele Anwohnende das Gebiet fußläufig erreichen können, welche Stadtteile mit ruhigen Gebieten versorgt sein sollen oder ob eine Verbindung zu anderen ruhigen Gebieten bestehen muss.

Mindestgröße

Eine Mindestgröße für ruhige Gebiete kann aus mehreren Gründen sinnvoll sein. Aus pragmatischen Gründen, um die Anzahl der Flächen vor allem in größeren Städten handhabbar zu halten und um die Ruhe im Rahmen der kommunalen Handlungsmöglichkeiten sichern zu können. Aber auch für die Erholungssuchenden sind ausreichend große Gebiete sinnvoll, damit diese bei einem Spaziergang nicht allzu schnell wieder verlärmte Bereiche erreichen. Die in der Praxis angewendeten Mindestgrößen sind unter anderem von der Stadtgröße und vom Gebietscharakter abhängig und variieren daher stark zwischen 0,1 und 6.400 Hektar (ha).

Öffentlichkeitsbeteiligung zu Ruhigen Orten







Da das Dezibel die subjektiv empfundene Ruhe in einem Gebiet nur unvollständig abbilden kann, ist es sinnvoll, Einschätzungen der Bevölkerung heranzuziehen. Im Rahmen der Öffentlichkeitsbeteiligung zur Lärmaktionsplanung kann ermittelt werden, welche Gebiete als Ruheorte empfunden werden.

Einschätzung der  
Bevölkerung

Falls Störeinflüsse (beispielsweise durch eine benachbarte Lärmquelle) in einem als ruhig empfundenen Gebiet auftreten, schließt dies eine Festlegung als ruhiges Gebiet nicht aus. Die betroffenen Teilgebiete können als relativ ruhige Gebiete ausgewiesen werden. Gegebenenfalls können dort etwas lautere Freizeit- und Sportaktivitäten angesiedelt werden.

Umgang mit  
Störeinflüssen

Häufig werden mehrere Kriterien für die Festlegung ruhiger Gebiete kombiniert. Viele Städte legen auch unterschiedliche Kategorien ruhiger Gebiete fest, um auf die verschiedenen Anforderungen und Rahmenbedingungen zu reagieren.

Kombination  
von Kriterien

**Auswahlkriterien für ruhige Gebiete**

Kriterien	Anwendung in der Praxis
<p><b>Akustische Kriterien</b></p> <p>Unterschreiten eines Wertes: In der Regel <math>L_{DEN}</math> von 40 bis 55 dB(A). In Innenstadtbereichen bis zu <math>L_{DEN}</math> 60 dB(A)</p> <p>Innenbereich ruhiger als die Umgebung: In der Kernfläche um 6 oder 10 dB(A) leiser als im am stärksten belasteten Bereich bzw. in der direkten Umgebung</p> <p>Einschränkungen: die Schwellenwerte müssen nur in einem Teil der Fläche und/oder nur tagsüber eingehalten werden und können von der Lage des Gebiets abhängen</p>	<p>Häufig verwendet</p> <p>Kombination mit Flächennutzung und / oder Erholungsfunktion</p>
<p><b>Flächennutzung</b></p> <p>Häufig angewendet: Grünflächen, Parks, Waldflächen, Naturschutzgebiete, Naturdenkmäler, FFH-Gebiete, Rekultivierungsbereiche und Landwirtschaftsflächen</p> <p>Seltener angewendet: Kleingartenanlagen, Friedhöfe, Altstadtkern, Krankenhaus-, Klinikgelände, Altenheime, Kurgelände, Kindergärten, Schulen und Spielplätze</p> <p>Kontrovers diskutiert und selten angewendet: Wohngebiete</p>	<p>Das bislang am häufigsten verwendete Kriterium</p> <p>Kombination mit akustischen Kriterien oder Erholungsfunktion</p>
<p><b>Erholung</b></p> <p>Fläche zur Erholung der Anwohnenden</p>	<p>in Kombination mit der Flächennutzung</p>
<p><b>Lage, Einzugsgebiet, Zugänglichkeit</b></p> <p>Frei zugänglich für die Öffentlichkeit</p> <p>Fußläufig erreichbar, teilweise an eine Mindestzahl von Anwohnenden im fußläufigen Umfeld gekoppelt</p> <p>Höhe der Anwohnenden-Belastung im Umkreis</p> <p>Verbindung zu anderen ruhigen Gebieten</p> <p>Mindestabstand zu Lärmquellen</p>	<p>Meist in Städten mit verschiedenen Kategorien von ruhigen Gebieten</p> <p>In Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung</p>
<p><b>Mindestgröße</b></p> <p>Mindestgrößen sind oft abhängig von der Kategorie des ruhigen Gebiets. Bisher wurden häufig verwendet:</p> <p>Flächen zwischen 0,1 und 6.400 ha</p> <p>Kantenlängen von mindestens 200 m</p> <p>ruhige Achsen mit Längen ab 1.000 m</p>	<p>Meist in Städten mit verschiedenen Kategorien von ruhigen Gebieten</p> <p>In Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung</p>
<p><b>Einschätzung der Bevölkerung</b></p> <p>Berücksichtigung des subjektiven Empfindens</p> <p>Bevölkerung benennt oder bestätigt ruhige Gebiete im Rahmen der LAP-Öffentlichkeitsbeteiligung</p>	<p>Bisher selten angewendet</p> <p>In Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung</p>
<p><b>Umgang mit Störungen</b></p> <p>Verlärmt Bereiche zwischen ruhigen Gebieten werden als relativ ruhige Gebiete ausgewiesen</p> <p>Teilweise Nutzungsstaffelung innerhalb des ruhigen Gebiets (lautere Nutzungen in Randlage)</p>	<p>Bisher sehr selten angewendet</p> <p>In Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung</p>

## Gängige Kategorien von ruhigen Gebieten

	Innerstädtische Erholungsflächen, Stadtoasen	Ruhiges Gebiet, ruhiger Stadtraum	Landschaftlich geprägte Erholungsräume
<b>Akustische Kriterien</b>	$L_{DEN}$ 55 dB(A) bis $L_{DEN}$ 60 dB(A) oder in der Kernfläche um 6 dB(A) leiser als im am stärksten belasteten Bereich	$L_{DEN}$ 50 dB(A) bis $L_{DEN}$ 55 dB(A)	$L_{DEN}$ 40 dB(A) bis $L_{DEN}$ 50 dB(A)
<b>Flächennutzung</b>	Grünflächen, Parks, Friedhöfe, Spielplätze, Kleingärten, Altenheime	Wald, Grünflächen, Parks, Feld, Flur und Wiesen	Naturschutzgebiete, Landwirtschaft, Wald, Wasser, Moore
<b>Mindestgröße</b>	bis 30 ha	3 bis 400 ha	30 bis 6.400 ha
<b>Lage, Einzugsgebiet, Zugänglichkeit</b>	Wohngebietsnah, fußläufig erreichbar		
<b>Zusammenfassung</b>	Innerstädtische Grünflächen und Parks als Ruheoasen für die Anwohnenden	Mittelgroße Naturflächen, die Anwohnenden zur Erholung dienen und ruhiger sind als Stadtoasen	Große, außerhalb der Innenstadt gelegene Flächen

## Strategien und Maßnahmen zum Schutz der Ruhe

Gemäß EU-Umgebungslärmrichtlinie sind ruhige Gebiete vor einer Zunahme des Lärms zu schützen. Mit welchen Maßnahmen dies zu erfolgen hat, wird nicht festgelegt.

Die Frage, wie ruhige Gebiete in Zukunft geschützt werden sollen, beantworten die bisherigen Lärmaktionspläne häufig nur vage. Genannt werden vor allem folgende Möglichkeiten:

- ▶ Überprüfung von Maßnahmen der Freiraum-, Stadt- und Verkehrsplanung,
- ▶ Berücksichtigung bei der Bauleitplanung und bei Zulassungsverfahren,
- ▶ Vermeidung von Siedlungserweiterungen,
- ▶ Schaffung von Pufferzonen,
- ▶ Schutz der ruhigen Gebiete durch Aufnahme in Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm und damit einhergehend die Nutzung des entsprechenden Planungsinstrumentariums.



Um darüber hinaus die Lärmsituation in den ruhigen Gebieten zu verbessern, ziehen einige Lärmaktionspläne Maßnahmen der Lärmsanierung sowie Lärmschutzmaßnahmen wie z. B. Lärmschutzwälle in Betracht. Bei verkehrslenkenden Maßnahmen ist jedoch auf Zielkonflikte zwischen dem aktiven Schutz innerstädtischer Grün- und Erholungsflächen und dem Schutz der Wohnbevölkerung zu achten.

Abwägung zwischen dem Schutz ruhiger Gebiete und Wohngebieten

So wurde beispielsweise in Berlin diskutiert, ob ein großer Park (Großer Tiergarten) als innerstädtische Erholungsfläche geschützt werden kann, indem zu bestimmten Zeiten – z. B. sonntags – Verkehrsbeschränkungen an den ihn querenden Straßen angeordnet werden. Da dies jedoch zu Mehrbelastungen der Wohnbebauung an den Ausweichstrecken geführt hätte, wurde diese Möglichkeit verworfen.

Auch bei der Festlegung der Flugrouten für den neuen Flughafen BER wurde der Schutz von Siedlungsräumen über den Schutz von Erholungsflächen gestellt. Diese Abwägung zugunsten von Siedlungsgebieten haben das Umweltbundesamt in einer lärmfachlichen Bewertung der Flugrouten und die obergerichtliche Rechtsprechung bestätigt.

## Abstimmungsprozesse im Planungsverlauf

Die Lärmaktionsplanung ist eine Querschnittsplanung, die verschiedene Fachämter und Planungsdisziplinen betrifft. Bei der Festlegung von ruhigen Gebieten können etwa Konflikte mit folgenden Zielstellungen auftreten:

- ▶ Flächensicherung für die langfristige Siedlungsentwicklung,
- ▶ Gewerbeansiedlungen,
- ▶ städtebauliche Entwicklungsmaßnahmen,
- ▶ erwünschte (lärmintensive) Veranstaltungen und Freizeitaktivitäten.

Betroffene Behörden frühzeitig einbeziehen

Die frühzeitige Einbeziehung anderer Behörden, sonstiger Träger öffentlicher Belange und anderer Bereiche der eigenen Verwaltung ist daher auch bei ruhigen Gebieten ein besonders wichtiger Erfolgsfaktor. So können widersprüchliche Interessen im Planungsverlauf frühzeitig erkannt und gemeinsam abgewogen werden.



## Rechtliche Rahmenbedingungen

Die Festsetzung ruhiger Gebiete in einem Lärmaktionsplan wirkt steuernd auf zukünftige Gebietsnutzungen ein. Dementsprechend unterliegt sie wie andere gebietsbezogene Planungen vielfältigen rechtlichen Anforderungen aus dem Verfassungsrecht und dem einfachen Recht. Zugleich muss sie zum Teil konkurrierende Gebietsnutzungsansprüche berücksichtigen. Diese werden ihrerseits in Plänen wie des Baurechts, des Naturschutzrechts, des Verkehrsrechts, des sonstigen Umweltrechts konkretisiert und geordnet. Lärmaktionsplanung ist daher eine komplexe Aufgabe, die mit vielfachen Verbindungen zwischen Planungen zurecht kommen muss. Verfahrenstechnisch bildet sich das in erforderlicher oder zweckmäßiger Beteiligung bei der Planung ab.

Die zurückhaltende Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie im deutschen Recht wirkt sich auch auf die Vorgaben für die Festsetzung ruhiger Gebiete sowie etwaiger Schutzmaßnahmen aus. Welche Rechtskonflikte konkret auftreten können, ist noch nicht im Einzelnen absehbar. Rechtliche Erläuterungen zum Thema bleiben daher recht abstrakt.

Die europarechtliche Umsetzungspflicht bindet aber die Verwaltungen auch dahingehend, die Frage zu klären, ob ruhige Gebiete festgesetzt werden können und welche es sein können. Die Planungsträger sind nicht frei, das Thema ruhige Gebiete gleichsam auszuklammern. Vielmehr ist der Schutz ruhiger Gebiete Teil der Lärmaktionsplanung, zu der die Planungsträger nach europäischem und deutschem LAP-Recht verpflichtet sind.

Mit Blick auf die Festsetzung eines ruhigen Gebietes und etwaiger Schutzmaßnahmen besteht erheblicher Planungsspielraum des Planungsträgers. Dieser Spielraum muss ordnungsgemäß ausgefüllt werden, damit der LAP rechtmäßig ist.

Viele Rechtsfragen  
sind ungeklärt



### Voraussetzungen für einen rechtmäßigen LAP

Dazu gehören die ausreichende Erfassung der tatsächlichen Situation, nachvollziehbar ausgewählte Kriterien für die Auswahl und Begrenzung ruhiger Gebiete im Plangebiet, die ausreichende Wahrnehmung ggf. vorrangiger oder gleichrangiger anderer Raum- oder Fachpläne, die ausreichende Wahrnehmung etwa betroffener Rechtspositionen Privater sowie anderer Belange und schließlich die nachvollziehbare Bewertung und Abwägung dieser Position mit dem Ziel des Schutzes ruhiger Gebiete.

Diese Schritte des Planungsvorgangs müssen ausreichend dokumentiert sein, dazu gehört auch die Dokumentation der Begründung für die Abwägungsentscheidungen.

### Auswahlkriterien aus rechtlicher Sicht

Mangels ausdrücklicher rechtlicher Vorgaben hat die Praxis erste Kriterien zur Gebietsauswahl entwickelt, an denen sich Planungsträger orientieren können. Eine Kombination aus akustischen Kriterien, Gebietstypik und tatsächlicher Nutzung ist rechtlich zulässig und fachlich sinnvoll. Dabei ist die Wahrnehmung als ruhiges Gebiet jeweils relativ zum umgebenden Gebiet zu bestimmen, weshalb es derzeit keine für alle Fallkonstellationen einschlägige absolute Grenze gibt, oberhalb derer ein ruhiges Gebiet nicht in Betracht kommt. Allerdings bestehen insofern Grenzen der Auswahl, als ein tatsächlich verlärmtes Gebiet, das gerade nicht als ruhiges Gebiet wahrgenommen wird, nicht als ruhiges Gebiet festgesetzt werden kann.

### Abwägung ist erforderlich

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. Berücksichtigen heißt, dass andere mit der nachfolgenden Planung verfolgten Belange gegen den Schutz des ruhigen Gebietes abzuwägen sind. Die anderen Belange können den Schutzbelang überwiegen, müssen dafür aber ausreichend gewichtig sein.

Es spricht Einiges dafür, insofern erhöhte Begründungsanforderungen der nachfolgenden Planungsträger anzunehmen (Optimierungsgebot). Die Abwägung im Einzelnen richtet sich dabei auch nach dem für die nachfolgende Planung jeweils einschlägigen Fachrecht, aus welchem sich die Gewichtung der Belange ergeben kann.

### Anforderungen des Fachrechts beachten

Die Festsetzung von konkreten Schutzmaßnahmen muss neben den Anforderungen des LAP-Rechts die jeweiligen Anforderungen des Fachrechts beachten. Die rechtliche Wirkung von Schutzmaßnahmen hängt vom Charakter der jeweiligen Maßnahme ab (Anordnung, die durch die Fachbehörde umzusetzen ist; planungsrechtliche Festlegung; sonstige Maßnahme). Insofern unterscheiden sich die Schutzmaßnahmen im Kontext ruhiger Gebiete nicht von den sonst denkbaren Maßnahmen eines Lärmaktionsplans.

Besondere Bedeutung für den Schutz ruhiger Gebiete wird voraussichtlich dem Bauplanungsrecht und etwaigen Schutzgebietsmöglichkeiten nach Naturschutzrecht zukommen. Welche Instrumente sich als wirksam für den Schutz ruhiger Gebiete erweisen können, bleibt noch





abzuwarten. Die Vernetzung der Lärmaktionsplanung mit der Bauleitplanung sowie etwaiger Verkehrswege- / Mobilitätsplanung und nicht zuletzt der Luftqualitätsplanung ist nicht nur sinnvoll, sondern zum Teil erforderlich.

Um das Entstehen einer allzu heterogenen Verwaltungspraxis zu vermeiden, wäre eine Konkretisierung von Kriterien und möglichen Maßnahmen durch den Rechtsverordnungsgeber zu erwägen. Bedenkenswert wäre auch, ob eine Gebietsschutzmöglichkeit unter dem Aspekt Ruhe analog zu den Naturschutzgebieten rechtlich zur Verfügung gestellt werden sollte, die es ermöglichte, bestimmte störende Verhaltensweisen in ruhigen Gebieten zu unterbinden. Dies erforderte allerdings eine gesetzliche Grundlegung.

Bis dahin können Planungsträger aber prüfen, ob entsprechende Gebietsschutzinstrumente des Naturschutzes passend sein könnten. Das kann im Einzelfall möglich sein. Dabei ist jedoch zu beachten, dass die baurechtlich zugelassenen Festsetzungsmöglichkeiten genutzt werden müssen, also keine anderen Festsetzungen „erfunden“ werden dürfen.

Angesichts eines kaum eingreifenden Rechtsschutzes und damit verbundener kaum zu erwartender Mobilisierung der Planungsträger durch von Bürgerinnen und Bürgern angestoßene Gerichtsverfahren kommt der Rechtsaufsicht über die Planungsträger und der Anleitung der Gemeinden durch landesweit bereitgestellte Planungshilfen besondere Bedeutung für die Erfüllung der Planungspflicht zu. Diese umfasst auch die Auseinandersetzung mit dem Schutz ruhiger Gebiete, auch wenn die Festsetzung als ruhiges Gebiet und etwaige Schutzmaßnahmen dem weiten Spielraum der Planungsträger unterliegen.

Konkretisierung durch den Rechtsverordnungsgeber wäre sinnvoll

Planungshilfen sind notwendig

## Schlussfolgerungen

Die Analyse der bisherigen Vorgehensweisen und der rechtlichen Rahmenbedingungen zeigt neben guten Beispielen auch häufiger auftretende Schwierigkeiten, Unsicherheiten und Hemmnisse bei der Festlegung und beim Schutz der ruhigen Gebiete. Hierzu werden Hinweise für den Gesetz- und Verordnungsgeber und für die Planungsträger gegeben.

## Hinweise für den Gesetz- und Verordnungsgeber

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sind die wesentlichen Grundlagen für die Auswahl und die Festsetzung der ruhigen Gebiete und für ihren Schutz vor einer Zunahme des Lärms. Hier können verschiedene Aspekte diskutiert werden.

Die Unterscheidung nach ruhigen Gebieten in einem Ballungsraum und solchen auf dem Land ist im Zusammenhang mit der in Deutschland üblichen Definition von Ballungsräumen wenig sinnvoll.

Differenzierung zwischen ruhigen Gebieten in Ballungsräumen und auf dem Land ist wenig sinnvoll

- ▶ Es gibt zahlreiche Kommunen mit weniger als 100.000 Einwohnenden, die dennoch in hochverdichteten Agglomerationen liegen. Hier wäre – auch im Hinblick auf die Lärmaktionsplanung insgesamt – eine verbindliche Definition des „Ballungsraums“ hilfreich, die sich stärker an der Siedlungsstruktur und -dichte orientiert als an der Bevölkerungszahl der einzelnen Gemeinde.
- ▶ Das in der Umgebungslärmrichtlinie für ruhige Gebiete auf dem Land genannte Kriterium „kein Lärm“ ist zu unspezifisch und mit den vorhandenen Lärmkarten nicht identifizierbar. Hier bedarf es einer Konkretisierung.

Lärmkartierungspflicht reicht für die Bestimmung von ruhigen Gebieten häufig nicht aus

Die geltenden Vorgaben für eine Lärmkartierungspflicht reichen in vielen Fällen nicht für eine Beurteilung der Ruhe aus.

- ▶ Die heutige Orientierung der Lärmkartierungspflicht an Verkehrsmengen und an der Art der Verkehrsquelle (z. B. Hauptverkehrsstraße, was in der Regel gleichgesetzt wird mit Bundes- oder Landesstraßen) führt zumindest außerhalb der Ballungsräume zu großen Lücken im Kartierungsnetz. Eine Identifizierung von ruhigen Gebieten aufgrund der Lärmkartierung ist daher in vielen Bereichen nicht möglich. Hier könnte es sinnvoller sein, für die Kriterien der Lärmkartierungspflicht einen immissionsbasierten Ansatz zu wählen.
- ▶ Aber auch in vollständig kartierten Gemeinden schränken die Vorgaben der 34. BImSchV die Bestimmung von ruhigen Gebieten ein, weil lediglich Bereiche ab 55 dB(A)  $L_{DEN}$  ausgewiesen werden müssen.



Die in der Literatur gängigen Definitionen von „Ruhe“ beziehen sich hinsichtlich akustischer Kriterien auf zum Teil deutlich niedrigere Werte. Es wäre daher sinnvoll, die Schwellenwerte der 34. BImSchV zu senken.

Konkretisiert der Rechtsverordnungsgeber mögliche Auswahlkriterien und Maßnahmen, sollte eine allzu heterogene Verwaltungspraxis vermieden werden können.

Das Verhältnis zwischen Bauleitplanung und der Festlegung ruhiger Gebiete ist nicht ausdrücklich geregelt. Da es hier aber zahlreiche Berührungspunkte von der Festlegung der Flächenart bis zur jeweiligen Bindungswirkung gibt, wären Regelungen wünschenswert.

Es wäre zu prüfen, ob eine gesetzliche Ermächtigung geschaffen werden sollte, um ruhige Gebiete als „Ruheschutzgebiete“ analog zu den geschützten Teilen von Natur und Landschaft nach Kapitel 4 BNatSchG festzusetzen. Damit könnten bestimmte störende Verhaltensweisen in ruhigen Gebieten unterbunden werden.

„Ruheschutzgebiete“  
nach BNatSchG einführen

Es ist zu regeln, wie im Falle unterschiedlicher Zuständigkeiten für die Lärmaktionsplanung der quellenübergreifende Aspekt der ruhigen Gebiete behandelt werden kann. Dies ist insbesondere vor dem Hintergrund der seit dem 1. Januar 2015 geltenden Zuständigkeiten für die Lärmaktionsplanung an Hauptbahnstrecken relevant.

## Hinweise für die Planungsträger

Die Planungsträger – meist sind dies die Städte und Gemeinden – können große Handlungsspielräume für die Identifizierung von ruhigen Gebieten nutzen:

Handlungsspielräume bei der  
Auswahl nutzen

- ▶ Neben absoluten und relativen akustischen Schwellenwerten sollten auch subjektive Kriterien der Ruhesuchenden berücksichtigt werden.
- ▶ Bei der Auswahl ruhiger Gebiete können eine regionale Ausgewogenheit und die Anzahl und Lärmbelastung der Bewohnenden im fußläufigen Umfeld eine Rolle spielen.
- ▶ Im Hinblick auf den zukünftigen Schutz der ruhigen Gebiete können Ausschlusskriterien wie z. B. eine Mindestgröße oder die Beschränkung auf ausgewählte Flächennutzungsarten angewendet werden.
- ▶ Wo mangels Kartierung keine berechneten Pegel vorliegen, kann die Auswahl auch anhand einer fachlichen Einschätzung der tatsächlichen Situation erfolgen. Diese muss allerdings nachvollziehbar beschrieben und in ein Gesamtkonzept des Planungsträgers eingeordnet werden.

Der Lärmaktionsplan darf die ruhigen Gebiete nicht außer Acht lassen

- ▶ Die großen Handlungsspielräume können als Chance verstanden werden, für jede Kommune eine maßgeschneiderte Lösung – ggf. mit unterschiedlichen Gebietstypen – zu erarbeiten.

Bei der Festlegung von ruhigen Gebieten im Rahmen der Lärmaktionsplanung sind verschiedene Aspekte zu beachten:

- ▶ Die Frage, ob und ggf. welche ruhigen Gebiete festgesetzt werden können, muss im Rahmen des Lärmaktionsplans geklärt werden. Die Planungsträger sind nicht frei, das Thema ruhige Gebiete auszuklamern.
- ▶ Ruhige Gebiete bedürfen einer Festsetzung durch den Planungsträger. Dies kann durch eine entsprechende Ausweisung im beschlossenen Lärmaktionsplan geschehen. Ratsam ist eine klar definierte Begrenzung des Gebietes. Etwaige Schutzfolgen (Rechtsfolgen) knüpfen erst an diese Festsetzung bzw. an konkret vorgesehene Maßnahmen an.
- ▶ Die Auswahlkriterien sollten nachvollziehbar, in sich konsequent und am Ziel des Schutzes ruhiger Gebiete orientiert sein. Fehler bei der Festlegung der Kriterien und der darauf basierenden Auswahl eines ruhigen Gebietes können als Abwägungsfehler die Rechtmäßigkeit und damit die Bindungswirkungen des LAP in Frage stellen.

Beteiligung ist erforderlich

Für die ordnungsgemäße Auswahl und Festsetzung ruhiger Gebiete sowie etwaiger Schutzmaßnahmen in einem Lärmaktionsplan sind die allgemeinen Anforderungen an die Aufstellung von Lärmaktionsplänen einzuhalten. Dazu gehören die Beteiligung und ggf. Abstimmung mit anderen Behörden und Trägern öffentlicher Belange und den anderen kommunalen Planungen. Auch die Mitwirkung der Öffentlichkeit ist zu sichern.

- ▶ Strittig ist, ob das in manchen Bundesländern bei der Festlegung bestimmter Schutzmaßnahmen (z. B. Verkehrssteuerung) geforderte Einvernehmen mit den jeweils betroffenen Fachbehörden tatsächlich erforderlich ist. Liegt es allerdings vor und wurde der LAP im Übrigen rechtmäßig erstellt, ist eine LAP-Maßnahme zum Schutz ruhiger Gebiete bindend und muss von der Fachbehörde umgesetzt werden.
- ▶ Inhaltlich müssen die tatsächliche Lärmsituation hinreichend aufgearbeitet sein und etwaige Maßnahmen sowie die damit zu erreichenden Ziele beschrieben, auf ihre rechtliche Zulässigkeit überprüft und mit etwaigen Gegenbelangen ausreichend abgewogen werden.

Dokumentation hat Auswirkungen auf die Bindungswirkung

Schließlich muss der LAP die Entscheidungen zu den ruhigen Gebieten ausreichend dokumentieren und begründen:

- ▶ Verwaltungsgerichte prüfen im Streitfall, ob die Planung auf sorgfältig erhobenen Sachverhaltsinformationen beruht, etwaige Rechts- und Zielkonflikte wahrgenommen, Kriterien für die Entscheidung

nachvollziehbar entwickelt und dann konsequent angewendet wurden und alle relevanten Belange mit dem ihnen jeweils zukommenden Gewicht in die planerische Entscheidung eingestellt wurden.

- Damit diese rechtliche Prüfung erfolgen kann, muss die Planung diesen Vorgang der Informationserhebung, Kriterienauswahl, Bewertung und Abwägung nachvollziehbar machen.

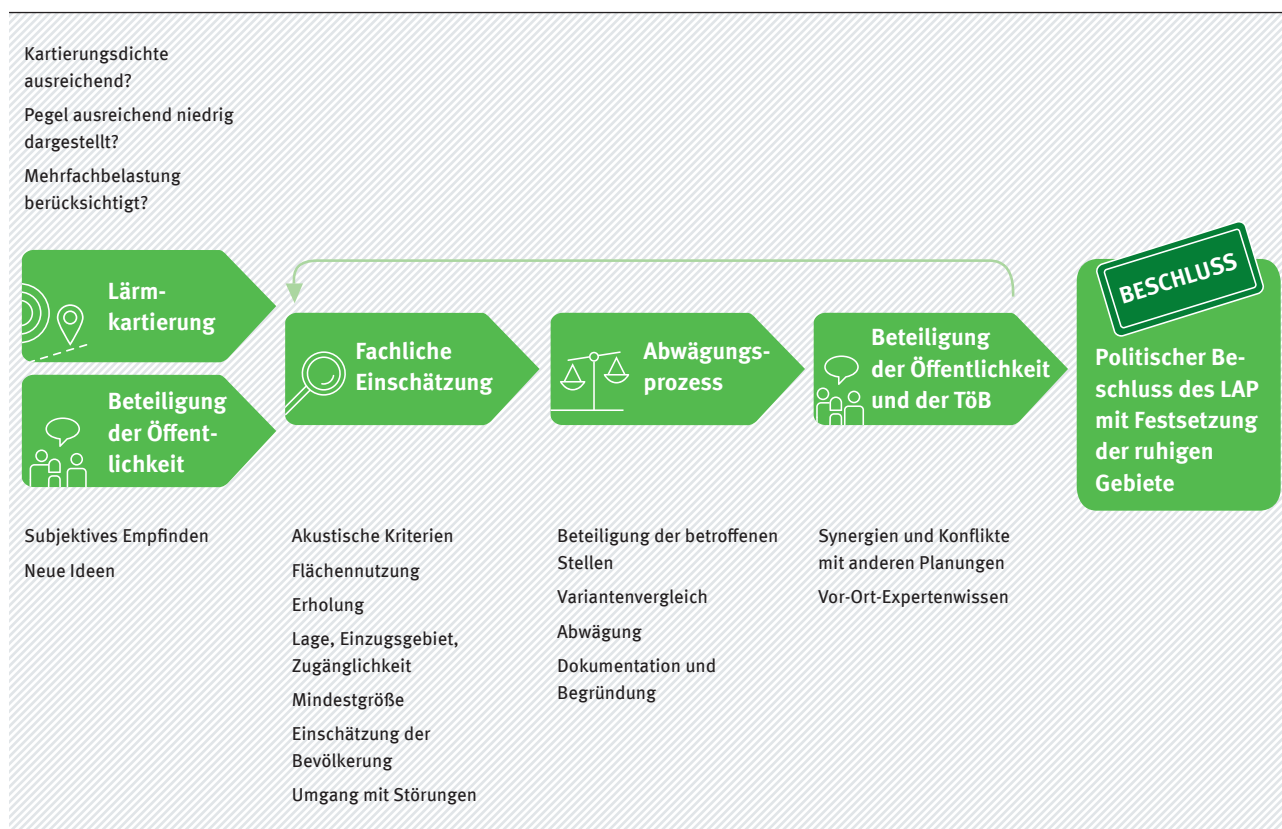
Die Festsetzung als ruhiges Gebiet löst als Rechtsfolge grundsätzlich die Pflicht für nachfolgende Planungen aus, die Festsetzung und den damit verbundenen grundsätzlichen Schutzauftrag zu berücksichtigen. Berücksichtigen heißt, dass andere mit der nachfolgenden Planung verfolgten Belange gegen den Schutz des ruhigen Gebietes abzuwägen sind.

Berücksichtigung der ruhigen Gebiete in nachfolgenden Planungen

Die folgende Darstellung zeigt einen möglichen Ablauf des Auswahlprozesses für ruhige Gebiete.

Beispielhafter Ablauf des Auswahlprozesses

### Flussdiagramm für den Auswahlprozess von ruhigen Gebieten



Quelle: LK Argus





► **Unsere Broschüren als Download**  
Kurzlink: [bit.ly/2dowYYI](https://bit.ly/2dowYYI)

 [www.facebook.com/umweltbundesamt.de](https://www.facebook.com/umweltbundesamt.de)  
 [www.twitter.com/umweltbundesamt](https://www.twitter.com/umweltbundesamt)  
 [www.youtube.com/user/umweltbundesamt](https://www.youtube.com/user/umweltbundesamt)  
 [www.instagram.com/umweltbundesamt/](https://www.instagram.com/umweltbundesamt/)