

TEXTE

74/2015

TUNE ULR Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU- Umgebungslärmrichtlinie

Arbeitspaket 3: Ruhige Gebiete

TEXTE 74/2015

Umweltforschungsplan des
Bundesministeriums für Umwelt,
Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit

Forschungskennzahl 3712 55 101

TUNE ULR

Technisch wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU- Umgebungslärmrichtlinie

Arbeitspaket 3: Ruhige Gebiete

von

Dr. –Ing. Eckhart Heinrichs, Jörg Leben, Anna Straubinger
LK Argus GmbH, Berlin

Prof. Dr. Pascale Cancik
Universität Osnabrück, Fachbereich Rechtswissenschaften, Osnabrück

Im Auftrag des Umweltbundesamtes

Impressum

Herausgeber:

Umweltbundesamt
Wörlitzer Platz 1
06844 Dessau-Roßlau
Tel: +49 340-2103-0
Fax: +49 340-2103-2285
info@umweltbundesamt.de
Internet: www.umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt.de

 /umweltbundesamt

Durchführung der Studie:

LK Argus GmbH
Novalisstr. 10
10115 Berlin

Abschlussdatum:

Dezember 2014

Redaktion:

Fachgebiet I 3.4 Lärminderung bei Anlagen und Produkten, Lärmwirkungen
Matthias Hintzsche

Publikationen als pdf:

<http://www.umweltbundesamt.de/publikationen/tune-ulr-technisch-wissenschaftliche-unterstuetzung-0>

ISSN 1862-4804

Dessau-Roßlau, September 2015

Das diesem Bericht zu Grunde liegende Vorhaben wurde mit Mitteln des Bundesministeriums für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit unter der Forschungskennzahl 3712 55 101 gefördert. Die Verantwortung für den Inhalt dieser Veröffentlichung liegt bei den Autorinnen und Autoren.

Kurzbeschreibung

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. Neben der Lärmsanierung von belasteten Bereichen nennt die Umgebungslärmrichtlinie auch die Identifizierung so genannter ruhiger Gebiete und fordert Maßnahmen zum Schutz gegen eine Zunahme des dortigen Lärms im Sinne einer Lärmvorsorge.

Der Vorsorgegedanke beim Schutz der ruhigen Gebiete ist ein wichtiger Aspekt der allgemeinen Aufenthaltsqualitäten, insbesondere in Städten. In den Gemeinden ist die Festsetzung von ruhigen Gebieten jedoch noch wenig verbreitet. Dies hat verschiedene Ursachen. Insbesondere das Fehlen von allgemein gültigen Auswahlkriterien, aber auch offene Fragen zur Bindungswirkung und zu möglichen Rechtsfolgen einer Festsetzung erzeugen Unsicherheit.

Um die Akzeptanz und Verbreitung von ruhigen Gebieten zu stärken, behandelt die vorliegende Untersuchung zwei wesentliche Aspekte des Themas: die bisherigen Vorgehensweisen bei der Auswahl von ruhigen Gebieten und die rechtlichen Rahmenbedingungen. Abschließend werden mögliche Schlussfolgerungen für zukünftige Aktivitäten formuliert.

Abstract

The EU Environmental Noise Directive 2002/49/EC, which entered into force in 2002, regulates the creation of strategic noise maps and, based on them, the production of noise action plans for noise-sensitive areas with measures to reduce environmental noise. Apart from the noise reduction for sensitive areas, the Environmental Noise Directive also mentions the identification of so-called quiet areas and calls for measures to protect such areas from increases in the noise there by way of noise prevention.

The concept of prevention to protect quiet areas is a key aspect of the general quality of life, particularly in cities. But the definition of quiet areas is not yet common practice for municipalities. This has several causes. In particular, there are no generally valid selection criteria, but open questions regarding the binding force and possible legal consequences of such an approach also create uncertainty.

To boost the acceptance and propagation of quiet areas, this study looks at two essential aspects of this topic: previous methods of selecting quiet areas and the legal framework conditions. Finally, possible conclusions will be drawn about future activities.

Inhaltsverzeichnis

Abbildungsverzeichnis	10
Tabellenverzeichnis.....	11
Abkürzungsverzeichnis.....	12
Zusammenfassung	13
Summary	24
1 Einleitung.....	34
2 Bisherige Vorgehensweisen.....	36
2.1 Auswahlkriterien für ruhige Gebiete.....	36
2.1.1 Akustische Kriterien	37
2.1.2 Flächennutzungen.....	40
2.1.3 Erholungsfunktion und Tourismus	41
2.1.4 Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit	42
2.1.5 Mindestgröße	43
2.1.6 Einschätzung der Betroffenen	44
2.1.7 Umgang mit Störungen.....	44
2.1.8 Zusammenfassung der Auswahlkriterien und mögliche Kombinationen	44
2.2 Strategien und Maßnahmen zum Schutz der Ruhe	49
2.3 Abstimmungsprozesse im Planungsverlauf	50
2.4 Fallbeispiele	50
2.4.1 Berlin	50
2.4.2 Bremen	52
2.4.3 Norderstedt	53
2.4.4 Verden (Aller).....	55
2.4.5 München	57
2.4.6 Paris	60
2.4.7 Pisa.....	63
3 Rechtlicher Rahmen	65
3.1 Fragestellung, Begrenzung, Vorgehen.....	65
3.1.1 Fragestellung: Der rechtliche Rahmen für den Schutz „ruhiger Gebiete“.....	65
3.1.2 Begrenzung	65
3.1.3 Vorgehen.....	65
3.2 Die grundlegenden Regelungen	65
3.2.1 Europäisches Richtlinienrecht.....	66

3.2.2	Deutsches Umsetzungsrecht.....	67
3.2.3	Rechtsprechung im Überblick.....	67
3.3	Definition des „ruhigen Gebietes“: konstitutive Festsetzung oder abstrakte Definition.....	69
3.4	Kriterien für die Auswahl und Festsetzung ruhiger Gebiete	70
3.4.1	Absolute oder relative Definition des „ruhigen Gebiets“?	70
3.4.2	Schwellen- und Orientierungswerte für die Festsetzung	71
3.4.3	Wohngebiete als ruhige Gebiete?	72
3.4.4	Ruhige Gebiete außerhalb des kartierten Gebietes	72
3.5	Rechtswirkungen einer Festsetzung als ruhiges Gebiet	72
3.5.1	Bei Anordnung von ‚Schutz-Maßnahmen‘ zugunsten des ruhigen Gebiets	72
3.5.2	Bei bloßer Festsetzung als ruhiges Gebiet ohne weitere Schutz-Maßnahmen	74
3.6	Beispielhafte Darstellung möglicher (Bindungs-) Wirkungen in verschiedenen Bereichen	74
3.6.1	Verhältnis zur Raumordnung.....	74
3.6.2	Verhältnis zur Bauleitplanung.....	76
3.6.3	Verhältnis zur Bauaufsicht in nicht beplanten Bereichen.....	79
3.6.4	Verhältnis zu Planfeststellungen	82
3.6.5	Das Sonderproblem Fluglärm – Flugroutenfestlegung	83
3.6.6	Festlegung von Verhaltensge- und -verboten in oder nahe ruhigen Gebieten	84
3.7	Ordnungsgemäße Beschlussfassung des Planungsträgers	85
3.7.1	Erster Planungsschritt: Aufstellung von Kriterien	85
3.7.2	Zweiter Planungsschritt: Auswahl und Begrenzung des ruhigen Gebietes.....	86
3.7.3	Festsetzung von Schutz-Maßnahmen.....	87
3.7.4	Gegebenenfalls: Umweltprüfung nach UVPG (Strategische Umweltprüfung – SUP)	88
3.7.5	Dokumentation der Auswahlentscheidungen und Begründung	88
3.8	Rechtsschutzfragen	88
3.8.1	Rechtsschutz von Privaten	88
3.8.2	Rechtsschutz anderer Planungsträger / Behörden	89
3.9	Zusammenfassung	90
4	Schlussfolgerungen	92
4.1	Hinweise für den Gesetz- und Verordnungsgeber	92
4.2	Hinweise für die Planungsträger	93

5 Quellenverzeichnis..... 95

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1:	Ruhige Gebiete und innerstädtische Erholungsflächen in Berlin	51
Abbildung 2:	Ruhige Gebiete in Bremen.....	53
Abbildung 3:	Ruhige Gebiete in Norderstedt	54
Abbildung 4:	Ruhige Bereiche der Kategorie „Natur Erholung“ in Verden (Aller).....	56
Abbildung 5:	Ruhige Bereiche der Kategorie „Innerstädtische Erholung“ und „Aktive Erholung“ in Verden (Aller)	57
Abbildung 6:	Relativ ruhige Gebiete mit Bevölkerungszahlen im fußläufigen Einzugsbereich (1.000 m) in München	58
Abbildung 7:	Empfehlungen zu ruhigen Gebieten in München (Zielgebietskulisse).....	59
Abbildung 8:	Vom Stadtrat beschlossene ruhige Gebiete in großen Erholungsflächen in München	59
Abbildung 9:	„Symbolische“ ruhige Flächen und ihr zugehöriger Einflussbereich in Paris	60
Abbildung 10:	Kartierter Straßen- und Schienenlärmpegel L_{de} für den zehnten Pariser Distrikt.....	61
Abbildung 11:	Potenzielle ruhige Gebiete nach der Öffentlichkeitsveranstaltung im zweiten Pariser Distrikt	62
Abbildung 12:	Nach den ersten drei Stufen ausgewählte potenzielle ruhige Gebiete im Zentrum von Pisa.....	64

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1:	Auswahlkriterien für ruhige Gebiete	45
Tabelle 2:	Auswahlkriterien gemäß “Good Practice Guide on quiet areas”	47
Tabelle 3:	Gängige Kategorien von ruhigen Gebieten	49

Abkürzungsverzeichnis

BImSchG	Bundes-Immissionsschutzgesetz
BNatSchG	Bundesnaturschutzgesetz
iVm	in Verbindung mit
LAP	Lärmaktionsplan, -pläne, Lärmaktionsplanung
LAP-Recht	ULRL und Umsetzungsrecht im BImSchG, §§ 47a ff
Maßnahmen im weiteren Sinne	Oberbegriff für Maßnahmen im engeren Sinne und planungsrechtliche Festlegungen als mögliche Inhalte eines LAP, die verschiedene Bindungswirkung auslösen gemäß § 47d Abs. 6 in Verbindung mit § 47 Abs. 6 BImSchG. S.a. Schutz-Maßnahme
Maßnahme im engeren Sinne	Maßnahmen im LAP, die durch Anordnungen anderer Verwaltungsträger umzusetzen sind gemäß § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG
Schutz-Maßnahme	Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete. Können sein: planungsrechtliche Festlegungen, die ‚nur‘ zu berücksichtigen sind oder Maßnahmen im engeren Sinne, die durch Anordnungen anderer Verwaltungsträger umzusetzen sind sowie sonstige Maßnahmen (Realakte, Prüfaufträge, etc.)
SUP	Strategische Umweltprüfung: Prüfung von Plänen oder Programmen auf ihre Umweltverträglichkeit nach dem UVPG
ULRL	Umgebungslärmrichtlinie, RL 2002/49/EG, ABI. EU vom 18.07.2002 L 189, 12. ff.
UVPG	Gesetz über die Umweltverträglichkeitsprüfung
VwV	Verwaltungsvorschrift

Zusammenfassung

1 Einleitung

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

Neben der Lärmsanierung von belasteten Bereichen nennt die Umgebungslärmrichtlinie auch die Identifizierung so genannter ruhiger Gebiete und fordert Maßnahmen zum Schutz gegen eine Zunahme des dortigen Lärms im Sinne einer Lärmvorsorge. Artikel 3 der Umgebungslärmrichtlinie definiert als

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

Weitergehende Definitionen werden nicht genannt. Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ vom 24.06.2005 wurde die EU-Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht eingeführt. Auch dort werden keine weitergehenden Definitionen aufgeführt.

In den Gemeinden ist die Festsetzung von ruhigen Gebieten bisher noch wenig verbreitet. Die 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 eingeschränkt, weil lediglich Bereiche $> 55 \text{ dB(A)} L_{den}$ 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 Untersuchung zwei wesentliche Aspekte des Themas: die bisherigen Vorgehensweisen bei der Auswahl von ruhigen Gebieten und die rechtlichen Rahmenbedingungen. Abschließend werden mögliche Schlussfolgerungen für zukünftige Aktivitäten gezogen.

2 Bisherige Vorgehensweisen

Die Darstellung der bisherigen Vorgehensweisen beruht auf Empfehlungen und Erfahrungen aus den Bundesländern, Lärmaktionsplänen, Fachliteratur und internationalen Quellen. Drei wesentliche Fragen stehen im Mittelpunkt:

- ▶ Welche Auswahlkriterien werden für die Bestimmung von ruhigen Gebieten innerhalb der Lärmaktionspläne herangezogen?
- ▶ Welche Strategien und Maßnahmen werden festgelegt, um die ausgewiesenen ruhigen Gebiete vor einer Lärmzunahme zu schützen?
- ▶ Welche Abstimmungsprozesse begleiten den Planungsverlauf der ruhigen Gebiete?

2.1 Auswahlkriterien für ruhige Gebiete

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 Tageszeit eingehalten werden, z. B. tagsüber bei Erholungsflächen,
 - ▶ die Höhe der Schallpegel kann abhängig von der Lage – z. B. innerhalb der Stadt, am Stadtrand oder außerhalb der Stadt – oder von der Funktion der Fläche festgelegt werden,
 - ▶ 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.

Ein wesentliches Problem bei der Nutzung von akustischen Kriterien besteht darin, dass in der Regel nicht alle Lärmquellen kartiert werden. Außerdem weisen Schallimmissionspläne häufig keine Werte unter 55 dB(A) aus. Eine Differenzierung in den darunter liegenden Pegelbereichen wird erschwert.

Darüber hinaus besteht ein Problem aufgrund der getrennten Kartierung und der unterschiedlichen Berechnungsverfahren für unterschiedliche Quellen. In München wurde dies so gelöst, dass ein Summenlärmpegel für Straßen- und Schienenverkehrslärm gebildet wurde. Da der Gewerbelärm nicht summativ hinzugezogen werden kann, wurde in einer Gesamt-Lärmkarte hilfsweise der jeweils höchste Wert der einzelnen Geräuschquellen dargestellt.

Die Art der **Flächennutzung** wird in vielen Fällen zur Festlegung von ruhigen Gebieten empfohlen und verwendet. Laut der für das Umweltbundesamt durchgeführten Studien „Lärmbilanz 2010“ und „Lärmbilanz 2015“ haben rund 90 Prozent der Gemeinden mit ausgewiesenen ruhigen Gebieten das Flächenkriterium herangezogen. Damit ist dieses Kriterium das Meistgenutzte. Die Kommunen ziehen vor allem folgende Flächen für ruhige Gebiete in Betracht: Wohngebiete, Grünflächen / Parks, Waldflächen, Wasserflächen / Moore, Naturschutzgebiete / Naturdenkmäler / FFH-Gebiete (Schutzgebiet gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie) / Rekultivierungsbereiche und Landwirtschaftsflächen. Seltener genannt werden: Kleingartenanlagen, Friedhöfe, Altstadtkerne, Krankenhaus- / Klinikgelände, Altenheime, Kurgelände 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 „HotSpot“-Bereich wohnen, der lärmsaniert wird. In der Konsequenz empfiehlt beispielsweise der Lärmaktionsplan Osnabrück, die ruhigen Gebiete auf unbebaute Bereiche zu konzentrieren, während bebaute Gebiete im Rahmen der Lärmsanierung betrachtet werden sollten.

Bei einigen Gemeinden, die verschiedene Kategorien ruhiger Gebiete festlegen, 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 das Kriterium der Flächennutzung mit dem Kriterium **Erholungsfunktion** und Tourismus kombiniert. In einigen Städten werden die Flächen mit Erholungsfunktion aus dem Flächennutzungsplan übernommen. Laut Lärmbilanz wird das Kriterium der Erholungsfunktion von rund 40 Prozent der Gemeinden mit ruhigen Gebieten berücksichtigt. Ein wichtiger Bestandteil ist die Erholungsfunktion vor allem in den Städten, die verschiedene Kategorien ruhiger Gebiete definieren wie z. B. in Lübeck. Für die Auswahl der dortigen innerstädtischen ruhigen Gebiete ist der Aspekt der Erholung neben der Wohngebietsnähe das entscheidende Kriterium.

Seltener werden die Kriterien **Lage, Einzugsgebiet** und **Zugänglichkeit** angewendet. Dazu gehört, dass ruhige Gebiete wohnungsnah und der Öffentlichkeit zugänglich (z. B. kostenfrei und behindertengerecht) sind oder es werden Orientierungswerte festgelegt, wie viele Anwohnende das Gebiet fußläufig erreichen können müssen, wo innerhalb des Stadtgebietes sich die Fläche befinden muss oder ob eine Verbindung zu anderen ruhigen Gebieten bestehen muss. Es gibt auch Festsetzungen zu Mindestabständen zwischen dem ruhigen Gebiet und beispielsweise Gewerbe- / Industriegebieten oder Schnellstraßen. Die Kriterien werden in der Regel in Städten mit mehreren Kategorien der ruhigen Gebiete verwendet.

Eine **Mindestgröße** für ruhige Gebiete kann aus mehreren Gründen sinnvoll sein. Zum einen kann die Anzahl der in Frage kommenden Flächen vor allem in größeren Städten handhabbar gehalten werden, zum anderen müssen die Flächen groß genug sein, 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 vom Gebietscharakter abhängig und variieren daher stark zwischen 0,1 ha und 6.400 ha.

Manche Kommunen berücksichtigen auch die Zusammenhänge und Verbindungen der ruhigen Gebiete untereinander. Damit setzen sie Großflächigkeit, Naturbelassenheit und / oder einen flächigen Zusammenhang voraus und betrachten damit eine Gebietskulisse.

Selten werden **Einschätzungen der Bevölkerung** herangezogen. Dabei wird ermittelt, welche Gebiete als Ruheorte empfunden werden. Es werden Befragungen durchgeführt oder bei Veranstaltungen mit den Betroffenen diskutiert. Zum Teil werden neue Medien eingesetzt.

Mit **Störeinflüssen** (beispielsweise durch eine benachbarte Lärmquelle) wird unterschiedlich umgegangen. Entweder werden die betroffenen Teilgebiete als relativ ruhige Gebiete ausgewiesen oder die Störungen werden bei der Verortung der Nutzungen innerhalb des ruhigen Gebietes berücksichtigt.

Häufig werden mehrere Kriterien für die Festlegung ruhiger Gebiete kombiniert. Tabelle 1 fasst die **Auswahlkriterien und die verwendeten Kombinationen** zusammen. Tabelle 2 zeigt die für die verschiedenen Kategorien ruhiger Gebiete verwendeten Auswahlkriterien.

Tabelle 1: Auswahlkriterien für ruhige Gebiete

Kriterium	Weiche Kriterien	Harte Kriterien	Anwendung in der Praxis	Kombinationen
Akustische Kriterien	<p>Unterschreiten eines Wertes, keinem Lärm ausgesetzt</p> <p>Innenbereich ruhiger als die Umgebung</p>	<p>In der Regel L_{den} von 40 bis 55 dB(A). In Innenstadtbereichen bis zu L_{den} 60 dB(A)</p> <p>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>	Häufig verwendet	Mit Flächennutzung und / oder Erholungsfunktion
Flächennutzung		<p>Grünflächen, Parks, Wald- und Wasserflächen, Moore, Naturschutzgebiete, Naturdenkmäler, FFH-Gebiete, Rekultivierungsbereiche und Landwirtschaftsflächen, sowie Kleingartenanlagen, Friedhöfe, Altstadt kern, Krankenhaus-, Klinikgelände, Altenheime, Kurgebiete, Kindergärten, Schulen und Spielplätze, Wohngebiete</p> <p>Siedlungsfläche</p>	<p>Generell das am häufigsten genutzte Kriterium; Verwendung der Flächennutzung „Siedlungsfläche“ wird allerdings kontrovers diskutiert und verhältnismäßig selten verwendet</p>	Kombination mit akustischen Kriterien oder Erholungsfunktion
Erholungsfunktion	Fläche zur Erholung der Anwohnenden	Art der Flächennutzung laut FNP	Häufige Nutzung	Fast nur in Kombination mit der Flächennutzung, teilweise mit akustischen Kriterien

Kriterium	Weiche Kriterien	Harte Kriterien	Anwendung in der Praxis	Kombinationen
Tourismusfunktion	Touristisch genutztes Gebiet		Selten	In Kombination mit der Flächennutzung, oft auch mit Erholungsfunktion
Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit		Das Gebiet ist die überwiegende Zeit für die Öffentlichkeit frei zugänglich, fußläufige Erreichbarkeit (in der Regel 500 m), fußläufig erreichbar für eine Mindestzahl von Anwohnenden, Stärke der Belastung der Anwohnenden im Umkreis ruhiger Gebiete, Verbindung zu anderen ruhigen Gebieten, Mindestabstand zu Lärmquellen	Meist in Städten mit verschiedenen Kategorien der ruhigen Gebiete	Immer in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung
Mindestgröße		Mindestgrößen sind oft abhängig von der Kategorie des ruhigen Gebiets: Flächen zwischen 0,1 und 6.400 ha, Kantenlängen mindestens 200 m, ruhige Achsen mit Längen ab 1.000 m	Meist in Städten mit verschiedenen Kategorien der ruhigen Gebiete	Meist in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung
Einschätzung der Bevölkerung	Bevölkerung benennt oder bestätigt ruhige Gebiete		Selten	Meist in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung

Kriterium	Weiche Kriterien	Harte Kriterien	Anwendung in der Praxis	Kombinationen
Umgang mit Störungen		Verlärnte Bereiche zwischen ruhigen Gebieten werden als relativ ruhige Gebiete ausgewiesen, Nutzungsstaffelung innerhalb des ruhigen Gebiets	Sehr selten	Meist in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächen-nutzung

Tabelle 2: Gängige Kategorien von ruhigen Gebieten

	Innerstädtische Erholungsflächen, Stadtoasen	Ruhiges Gebiet, ruhiger Stadtraum	Landschaftlich geprägte Erholungsräume
Akustische Kriterien	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)
Flächennutzung	Grünflächen, Parkanlagen, Friedhöfe, Spielplätze, Kleingärten, Altenheime	Wald, Grünflächen, Parkanlagen, Feld, Flur und Wiesen	Naturschutzgebiete, Landwirtschaftsflächen, Wald- und Wasserflächen, Moore
Mindestgröße	0-30 ha	3-400 ha	30-6.400 ha
Lage, Einzugsgebiet, Zugänglichkeit	Wohngebietsnähe, fußläufig erreichbar		
Zusammenfassung	Innerstädtische Grünflächen und Parks als Ruheoasen für Anwohnende	Mittelgroße Naturflächen, die Anwohnenden zur Erholung dienen und ruhiger sind als Stadtoasen	Große, außerhalb der Innenstadt gelegene Flächen

2.2 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, wird in den Meldungen und Lärmaktionsplänen oft nur vage beantwortet. In den näher analysierten Lärmaktionsplänen werden folgende Möglichkeiten genannt:

- ▶ 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, nennen die Lärmaktionspläne folgende Maßnahmen:

- ▶ alle Maßnahmen der Lärmsanierung,
- ▶ Lärmschutzmaßnahmen wie z. B. Lärmschutzwälle.

In Berlin wird darauf hingewiesen, dass ein Schutz innerstädtischer Grün- und Erholungsflächen im Widerspruch zum Schutz der Wohnbevölkerung stehen kann. So wurde beispielsweise geprüft, 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 Erholungsräumen gestellt. Dieses Vorgehen hat das Umweltbundesamt in einer lärmfachlichen Bewertung der Flugrouten bestätigt.

2.3 Abstimmungsprozesse im Planungsverlauf

Die Lärmaktionsplanung wird häufig als Querschnittsplanung beschrieben, von der viele Fachämter und Planungsdisziplinen betroffen sind. In diesen Fällen ist die frühzeitige Einbeziehung anderer Behörden, sonstiger Träger öffentlicher Belange und anderer Bereiche der eigenen Verwaltung ein besonders wichtiger Erfolgsfaktor. In welcher Form die Einbindung bei der Festlegung der ruhigen Gebiete erfolgen soll, wird in der Literatur nicht dargestellt.

Wie wichtig Abstimmungen sein können, zeigt ein Beispiel aus München. Dort konnten unter Zuhilfenahme von Trägern öffentlicher Belange auch Lärmquellen außerhalb der Gemeindegrenzen einbezogen werden. Zudem wurden verwaltungsinterne Bewertungen unter der Maßgabe durchgeführt, mögliche Interessenkonflikte z. B. bzgl. einer benachbarten Gewerbebebauung oder einer langfristigen Siedlungsentwicklung auszuräumen.

3 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 etwa des Baurechts, des Naturschutzrechts, des Verkehrsrechts, des sonstigen Umweltrechts konkretisiert und geordnet. Lärmaktionsplanung (LAP) 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 und in Teilen defizitäre Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie im deutschen Recht wirkt sich auch auf die Vorgaben für die Festsetzung ruhiger Gebiete sowie etwaiger Schutzmaßnahmen aus. Viele Rechtsfragen sind ungeklärt. Welche Rechtskonflikte konkret auftreten können, ist noch nicht im Einzelnen absehbar. Rechtliche Erläuterungen zum Thema bleiben daher notwendig recht abstrakt.

Die europarechtliche Umsetzungspflicht bindet aber die Verwaltungen auch dahingehend, dass die Frage, ob ruhige Gebiete festgesetzt werden können und welche es sein können, geklärt werden muss. 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 etwaige Schutz-Maßnahmen besteht erheblicher Planungsspielraum des Planungsträgers. Dieser Spielraum muss ordnungsgemäß ausgefüllt werden, damit der LAP rechtmäßig ist. 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.

Mangels ausdrücklicher rechtlicher Vorgaben hat die Praxis erste Kriterien zur Gebietsauswahl entwickelt, an denen Planungsträger sich 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 Obergrenze 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.

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.

Die Festsetzung von Schutz-Maßnahmen muss neben den Anforderungen des LAP-Rechts die jeweiligen Anforderungen des Fachrechts beachten. Die rechtliche Wirkung von Schutz-Maßnahmen hängt vom Charakter der jeweiligen Maßnahme ab (Anordnung, die durch die Fachbehörde umzusetzen ist; planungsrechtliche Festlegung; sonstige Maßnahme). Insofern unterscheiden sich die Schutz-Maßnahmen im Kontext ruhige 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 Gebietschutzinstrumente des Naturschutzes passend sein könnten. Das kann im Einzelfall möglich sein.

Angesichts eines kaum eingreifenden Rechtsschutzes und damit verbunden einer kaum zu erwartenden Mobilisierung der Planungsträger durch von Bürgerinnen / Bürgern angestoßene Gerichtsverfahren kommt der Rechtsaufsicht über die Planungsträger sowie damit verbunden 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 Schutz-Maßnahmen dem weiten Spielraum der Planungsträger unterliegen.

4 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.

4.1 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.
 - ▶ 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.
- ▶ 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.
- ▶ 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 ab dem 1. Januar 2015 geltenden Zuständigkeiten für die Aktionsplanung an Hauptbahnstrecken relevant.

4.2 Hinweise für die Planungsträger

Die Planungsträger – meist sind dies die Städte und Gemeinden – sollten in ihrer praktischen Bearbeitung folgende Aspekte berücksichtigen.

- ▶ Für die Identifizierung von ruhigen Gebieten bestehen große Handlungsspielräume.
 - ▶ Neben absoluten und relativen akustischen Schwellenwerten sollten auch subjektive Kriterien der Ruhesuchenden berücksichtigt werden.
 - ▶ Bei der Auswahl ruhiger Gebiete können auch eine regionale Ausgewogenheit und die Anzahl und Lärmbelastung der Bewohnenden im fußläufigen Umfeld herangezogen werden.
 - ▶ Im Hinblick auf den zukünftigen Schutz der ruhigen Gebiete können auch Ausschlusskriterien wie z. B. eine Mindestgröße oder die Beschränkung auf ausgewählte Flächennutzungsarten verwendet 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.
 - ▶ 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 auszuklammern.
 - ▶ 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.
 - ▶ 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. Abstim-

mung 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 muss 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.
- ▶ 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.

Summary

1 Introduction

The EU Environmental Noise Directive 2002/49/EC, which entered into force in 2002, regulates the creation of so-called strategic noise maps and, based on them, the production of noise action plans for noise-sensitive areas with measures to reduce environmental noise.

Apart from the noise reduction for sensitive areas, the Environmental Noise Directive also mentions the identification of so-called quiet areas and calls for measures to protect such areas from increases in the noise there by way of noise prevention. Article 3 of the Environmental Noise Directive contains the following definitions:

- ▶ “quiet area in an agglomeration” shall mean an area, delimited by the competent authority, for instance which is not exposed to a value of L_{den} or of another appropriate noise indicator greater than a certain value set by the Member State, from any noise source;
- ▶ “quiet area in open country” shall mean an area, delimited by the competent authority, that is undisturbed by noise from traffic, industry or recreational activities.

These concepts are not defined further. The EU Environmental Noise Directive was implemented in German law by means of the ‘Act for the Implementation of the EU Directive relating to the Assessment and Management of Environmental Noise’ on 24 June 2005. There, too, the concepts were not defined further.

At this point, the definition of quiet areas is not yet common practice for municipalities. An evaluation of the first 1,000 noise action plans registered in Germany has revealed that only about 30 per cent of municipalities have defined quiet areas or intend to do so in the first stage of noise action planning. The following aspects have been cited as possible causes for the reluctance to specify quiet areas:

- ▶ Due to the incomplete network density, noise mapping is often not an adequate basis for defining quiet areas.
- ▶ Even in fully mapped municipalities, the identification of really quiet areas based on acoustical criteria is limited by the specifications under the 34th BImSchV (German Federal Immission Control Act), because only areas with over 55 dB(A) L_{den} have to be indicated.
- ▶ The definition of quiet areas requires a high degree of (additional) harmonisation with the departments responsible for urban development and landscape design. This increases expenditure and often becomes impossible to realise for larger municipalities in terms of time, because the period between the reporting requirements for noise mapping and action planning is only one year.
- ▶ The lack of generally valid selection criteria creates uncertainty, which is also true of open questions regarding the binding force and possible legal consequences of quiet area definitions.

The concept of prevention to protect quiet areas from increasing noise, however, is a key aspect of the general quality of life, particularly in cities. To boost the acceptance and propagation of quiet areas, this study looks at two essential aspects of this topic: previous methods of selecting quiet areas and the legal framework conditions. Finally, possible conclusions will be drawn about future activities.

2 Previous approaches

The description of previous approaches is based on recommendations and experience from the federal states, noise action plans, specialist literature and international sources. Three main questions are at the centre:

- ▶ What selection criteria are used to identify quiet areas within the context of noise action plans?
- ▶ What strategies and measures are specified to protect the established quiet areas from increasing noise?
- ▶ What coordination processes are there to accompany the planning process for quiet areas?

2.1 Selection criteria for quiet areas

So far, no binding selection criteria for quiet areas have been specified. In practice, various **acoustical criteria** have been proposed or implemented for the selection of quiet areas, which are frequently also combined:

- ▶ absolute levels from 40 to 55 dB(A) L_{den} . The lower level applies to very quiet areas; the upper level generally represents the maximum level allowed.
- ▶ These levels are often supplemented or differentiated:
 - ▶ threshold levels must be observed only in one part of the area;
 - ▶ threshold levels must be observed only at a certain time of day, e.g., during the daytime for recreational areas;
 - ▶ the noise level can be set as specific to the location – e.g., within the city, on the outskirts or outside the city – or as specific to the area’s function;
 - ▶ the areas are to be quieter relative to their environment; the differences mentioned range from 6 to 10 dB(A);
 - ▶ subjective noise perception is taken into account, such as for areas used as a quiet retreat or where there is a predominance of natural noise.

One substantial problem in using acoustical criteria is the fact that, generally, not all noise sources are mapped. Also, noise immission maps often do not include levels under 55 dB(A). This makes differentiation at levels below more difficult.

Another problem stems from the separate mapping and different calculation methods for different sources. The solution adopted by Munich was to create a total noise level for street and railway traffic noise. Since commercial noise cannot be added in a summative manner, the respective highest level of the individual noise sources was represented in a total noise map.

The type of **land use** is recommended and used in many cases to specify quiet areas. According to studies ‘Noise balance 2010’ and ‘Noise balance 2015’ conducted for the German Federal Environmental Agency, around 90 per cent of municipalities with established quiet areas applied the criterion of land use. This makes it the most commonly used criterion. Municipalities primarily consider the following land uses for quiet areas: residential areas, green areas/parks, forests, water areas/moors, conservation areas/natural monuments/FFH areas (conservation areas under Fauna-Flora-Habitats Directive)/recultivation areas and agricultural land. The following are mentioned less often: allotments, cemeteries, historical old towns, hospitals/clinics, senior citizens’ homes, resort areas as well as kindergartens, schools and playgrounds.

The inclusion of developed areas represents a controversial discussion topic in Germany. While one group wants to codify the low noise pollution by establishing residential areas as quiet areas, others fear that residents who are bothered by noise very much will not accept this, even though they do not live in a protected, ‘quiet’ area or in a heavily exposed ‘hotspot’ that is subject to noise abatement measures. Consequently, one might want to look at the Osnabrück noise action plan, according to which quiet areas would be concentrated in undeveloped areas, while developed areas should be considered with respect to noise reduction measures.

In some municipalities, which define different categories for quiet areas, the land uses considered depend on the quiet area category. In Berlin, green and recreational areas close to residential areas are considered ‘inner-city recreational areas’. By contrast, the large-area ‘quiet areas’ in Berlin include the land use types forests, green areas, parks, fields and meadows.

Frequently, the land use criterion is combined with the criterion of **recreational function** and tourism. Some cities adopt recreational function areas from the land use plan. According to the noise balance, around 40 percent of municipalities with quiet areas take into account the criterion of recreational function. The recreational function is a key component especially in cities that define various categories of quiet areas, such as in Lübeck. The key criterion applied to the selection of inner-city quiet areas there is the aspect of recreation in close proximity to residential areas.

Less often, they employ the criteria of **location**, **catchment area** and **accessibility**. This includes that quiet areas should be close to where people live and accessible by the public (e.g., at no cost and barrier-free); or reference values are set as to the number of local residents that must be able to reach the area on foot, as to the location of the area within the city and as to whether there should be a link to other quiet areas. There are also definitions concerning minimum distances between a quiet area and, say, commercial/industrial areas or motorways. The criteria are generally applied by cities with several quiet-area categories.

Establishing a **minimum size** for quiet areas can make sense for several reasons. On the one hand, the number of eligible areas especially in larger cities can be kept manageable; on the other hand, the areas must be large enough to ensure the quiet within the context of municipal options for action. But for those seeking recreation, sufficiently large areas are also meaningful, because they want to be able to go for a walk without ending up in a noisy area too quickly. The minimum sizes applied in practice depend on the nature of the area and therefore vary widely between 0.1 and 6,400 hectares.

Some municipals also take into account the connections and links between quiet areas. In other words, their main criteria are large surfaces, unspoilt nature and/or area-based connections, thus considering a ‘regional scenario’.

People’s perceptions are used as a criterion only rarely. This approach tries to determine the areas perceived to be quiet places. Surveys are done, or stakeholders are engaged in discussions at events. To some degree, new media are used.

Interference factors (for example, an adjacent noise source) are dealt with in various ways. Either the affected subareas are established as relatively quiet areas, or the interference factors are taken into account when positioning uses within the quiet area.

Several criteria are often combined when defining quiet areas. Table 1 summarises the **selection criteria and combinations used**. Table 2 shows the selection criteria applied to the different categories of quiet areas.

Table 3: Selection criteria for quiet areas

Criterion	Soft criteria	Hard criteria	Application	Combinations
Acoustical criteria	<p>Specific level is not reached, no exposure to noise</p> <p>Interior more quiet than the environment</p>	<p>Generally L_{den} from 40 to 55 dB(A). In inner-city areas up to L_{den} 60 dB(A)</p> <p>In the core area about 6 or 10 dB(A) more quiet than in the most heavily polluted area and/or in the immediate vicinity</p> <p>Limitations: threshold levels must be observed only in one part of the area and/or only during the daytime and may depend on the location of the area</p>	Used frequently	With land use and/or recreational function
Land use		<p>Green areas, parks, forests, water areas, moors, conservation areas, natural monuments, fauna-flora-habitats areas, recultivation areas and agricultural land, as well as allotments, cemeteries, historical old towns, hospitals/clinics, senior citizens' homes, resort areas, kindergartens, schools, playgrounds and residential areas</p> <p>Settlement area</p>	Generally, the most commonly used criterion; use of 'settlement area' land use, however, is the subject of controversial debate and is used relatively rarely	Combination with acoustical criteria or recreational function
Recreational function	Area for the recreation of local residents	Type of land use according to land-use plan	Used frequently	Almost always in combination with land use, sometimes combined with acoustical criteria

Criterion	Soft criteria	Hard criteria	Application	Combinations
Tourism function	Area used for tourism		Rarely	In combination with land use, often also with recreational function
Location, catchment area and accessibility		The area is freely accessible by the public most of the time; accessible on foot (usually 500 m), accessible on foot by a minimum number of local residents, intensity of noise exposure for local residents around quiet areas, links to other quiet areas, minimum distance from noise sources	Mostly in cities with several quiet-area categories	Always in combination with other criteria, such as acoustical threshold, recreational function or land use
Minimum size		Minimum size often depends on the category of the quiet area: areas between 0.1 and 6,400 hectares, edge lengths of at least 200 m, quiet axes with lengths from 1,000 m	Mostly in cities with several quiet-area categories	Mostly in combination with other criteria, such as acoustical threshold, recreational function or land use
People’s perceptions	People name or confirm quiet areas		Rarely	Mostly in combination with other criteria, such as acoustical threshold, recreational function or land use
Dealing with interference factors		Noisy areas between quiet areas are perceived as relatively quiet, Graduated use within a quiet area	Very rarely	Mostly in combination with other criteria, such as acoustical threshold, recreational function or land use

Table 4: Common quiet-area categories

	Inner-city recreational areas, urban oases	Quiet area, quiet urban space	Scenically characterised recreational spaces
Acoustical criteria	L _{den} 55 dB(A) to L _{den} 60 dB(A) or in the core area about 6 more quiet than in the most heavily polluted area	L _{den} 50 dB(A) to L _{den} 55 dB(A)	L _{den} 40 dB(A) to L _{den} 50 dB(A)
Land use	Green areas, parks, cemeteries, playgrounds, allotments, senior citizens' homes	Forests, green areas, parks, fields and meadows	Conservation areas, agricultural land, forest and water areas, moors
Minimum size	0-30 hectares	3-400 hectares	30-6,400 hectares
Location, catchment area, accessibility	Proximity to residential area, accessible on foot		
Summary	Inner-city green areas and parks as oases of tranquillity for local residents	Medium-sized natural areas, used by local residents for recreation and more quiet than urban oases	Large areas situated outside the inner city

2.2 Strategies and measures for the protection of tranquillity

According to the EU Environmental Noise Directive, quiet areas must be protected from an increase in noise. The measures to accomplish this have not been specified.

Reports and noise action plans often include only vague references to the question of how to protect quiet areas in future. The following options are mentioned in noise action plans that have been analysed more closely:

- ▶ Verification of measures concerning free-space, urban and traffic planning;
- ▶ Considered in connection with urban land-use planning and approval procedures;
- ▶ Avoidance of settlement expansions;
- ▶ Creation of buffer zones;
- ▶ Protection of quiet areas by inclusion in land-use plan and landscape programme, and thus also the use of the appropriate planning tools.

The noise action plans also mention the following measures further to improve the noise situation of quiet areas:

- ▶ All noise-reduction measures;
- ▶ Noise-protection measures, e.g., noise barriers.

In Berlin it has been pointed out that the protection of inner-city green and recreational areas may run counter to the protection of the resident population. For example, a study has been done as to

whether a large park (large zoo) can be used as an inner-city recreational area by implementing at specific times (e.g., on Sundays) traffic restrictions on streets intersecting the park. This option, however, was discarded, because it would have resulted in increased noise pollution for residential areas along the alternative routes. In specifying the flight routes for the new airport BER, the protection of settlement areas also took precedence over the protection of recreational spaces. The German Federal Environmental Agency confirmed this approach in an expert noise assessment of the flight routes.

2.3 Coordination processes in planning

Noise action planning is often described as cross-sector planning, which affects many specialist departments and planning disciplines. In such circumstances, an especially important success factor is the early involvement of other authorities, other public-interest parties and other areas of one's own administration. The form of such involvement in specifying quiet areas, however, has not been covered in the literature.

But that coordination can be important is illustrated by an example from Munich. By including public-interest parties, it was possible to capture noise sources also outside the municipal boundaries. In addition, internal assessments were carried out for the purpose of ruling out potential conflicts of interest, for example, with respect to adjacent commercial development or long-term settlement development.

3 Legal framework conditions

The specification of quiet areas in a noise action plan has a controlling effect on future area uses. As such, like other area-based planning, it is subject to a variety of legal requirements under constitutional and general law. This approach must also take into account some competing area-use claims. These are fleshed out and ordered in plans in connection with building law, nature conservation law, traffic law and other environmental laws. Noise action planning (NAP), therefore, is a complex task that requires management of multiple links between different planning processes. In terms of the procedure, this is reflected in necessary and practical participation in the planning process.

The reluctant and somewhat deficient implementation of the Environmental Noise Directive in German law also affects the specifications for defining quiet areas and any protection measures. Many legal questions have remained unanswered. It is impossible to predict in detail any of the legal conflicts that may arise in future. As a result, legal explanations on the topic have been rather abstract out of necessity.

But the obligation under European law to implement directives requires that public authorities have to address the question as to whether quiet areas can be defined and what they should be. Planning authorities, therefore, cannot simply ignore the issue of quiet areas. Instead, the protection of quiet areas is part of noise action planning, which is an obligation imposed on planning authorities under European and German NAP legislation.

In specifying quiet areas and any protection measures, however, planning authorities have considerable leeway. This leeway must be utilised appropriately so as to ensure lawful NAP. This includes the proper documentation of the actual situation, objectively chosen criteria for the selection and delimitation of quiet areas in the planning area, appropriate accounting for any higher-priority or equally important regional and specialist plans, appropriate accounting for the legal positions of private individuals that are impacted, as well as other concerns and, ultimately, an objective assessment and weighing of such positions with the goal of protecting quiet areas. These planning steps must be documented appropriately, which also includes documentation of the reasons behind decisions.

Since there are no express legal specifications, initial criteria have been developed to provide guidance to planning authorities. A combination of acoustical criteria, area types and actual use is legally admissible and technically useful. The perception of an area as a quiet one must be determined in relation to the surrounding area, which is why there are no absolute upper limits for all possible constellations above which an area no longer qualifies as a quiet area. But there are some limits when it comes to selection – an actually noisy area, which is not really perceived as quiet, cannot be defined as a quiet area.

The legal consequence of specifying a quiet area is generally an obligation for subsequent planning to consider the specification and the associated protection mandate. ‘Consider’ here means that other concerns pursued through subsequent planning must be weighed against the protection of the quiet area. Such other concerns may outweigh the protection mandate, but must be sufficiently substantial. There is strong indication that increased justification requirements of the subsequent planning authorities should be assumed (optimisation requirement). Such weighing is also based on the relevant specific legislation that applies to the subsequent planning, which may determine the weighting of the concerns.

The specification of protection measures must take into account not only the requirements of NAP legislation, but also the respective provisions of the specific legislation. The legal effect of protection measures depends on the nature of the respective measure (order to be implemented by the specialist authority; planning-law specification; other measures). As such, protection measures in the context of quiet areas do not differ from other possible measures envisaged under a noise action plan.

Construction planning law and any protection options under nature conservation laws will likely play a special role in the protection of quiet areas. It still remains to be seen what tools may be effective for the protection of quiet areas. The linking of noise action planning to urban land-use planning as well as any traffic-route/mobility planning, not to mention air-quality planning, is not only useful, but also necessary to some degree.

To prevent the emergence of an administrative practice that is too heterogeneous, it may be helpful if the regulators/legislators specify criteria and possible measures. One may also want to consider providing a legal option of area protection on the basis of the tranquillity aspect, along the lines of what is done with nature conservation areas, which would make it possible to prohibit certain interfering behaviours in quiet areas. But this would have to be established in law. In the meantime, planning authorities could examine whether area protection tools used in nature conservation could be applied in this case. This may be possible in individual cases.

In view of legal protection that does not really take, and therefore little prospect of planning authorities being mobilised by litigation brought by citizens, regulatory oversight of the planning authorities, and instructions for municipalities through planning aids made available across the country will be of particular importance to the fulfilment of the planning obligation. This comprises also the protection of quiet areas, even though the specification as a quiet area and any protection measures may be subject to the immense leeway of the planning authorities.

4 Conclusions

The analysis of the previous approaches and legal framework conditions not only provides good examples, but also shows up the more frequent difficulties, uncertainties and obstacles in defining and protecting quiet areas. It is for this purpose that recommendations are made for legislators and regulators as well as planning authorities.

4.1 Recommendations for legislators and regulators

The legal framework conditions represent the essential basis for selecting and defining quiet areas and protecting them from increasing noise. Various aspects can be discussed in this context.

- ▶ A **distinction between quiet areas in an agglomeration and those in open country** does not make much sense in light of the prevailing definition of agglomerations in Germany.
 - ▶ There are many municipalities with fewer than 100,000 inhabitants, yet they are located in high-density agglomerations. Also in view of noise action planning overall, a binding definition of ‘agglomeration’ would be helpful, one that is more closely geared to settlement structure and density, rather than the population figure of the respective municipality.
 - ▶ The criterion “undisturbed by noise” for quiet areas in open country, according to the Environmental Noise Directive, is too non-specific and cannot be identified using the existing noise maps. This must be specified further.
- ▶ The applicable **specifications for a noise mapping obligation** are very often not sufficient to make an assessment of tranquillity.
 - ▶ With the noise mapping obligation being linked today to traffic volumes and the type of traffic source (e.g., major road, which is generally equated with federal or regional motorways), large gaps have been left in the mapping network, at least outside agglomerations. Therefore, in many parts it is impossible to identify quiet areas on the basis of noise mapping. Using an immission-based approach for the criteria of the noise mapping obligation might be more useful.
 - ▶ Even in fully mapped municipalities, the identification of quiet areas is limited by the specifications under the 34th BImSchV (German Federal Immission Control Act), because only areas with over 55 dB(A) L_{den} have to be indicated. The common definitions of ‘tranquillity’ in the literature refer to levels that are sometimes significantly lower with respect to acoustical criteria. It would make sense, therefore, to lower the thresholds specified in the 34th BImSchV.
- ▶ If legislators and regulators were to specify possible selection criteria and measures, it should be possible to prevent administrative practices from becoming too heterogeneous.
- ▶ The relationship between urban land-use planning and the definition of quiet areas has not been regulated in express terms. But regulation would be desirable, because there are a large number of contact points – from the land-type definition to the respective binding force.
- ▶ A determination should be made as to whether statutory authorisation should be created in order to designate quiet areas as ‘quiet conservation areas’ similar to the protections for nature and landscape under Chapter 4 BNatSchG (German Federal Nature Conservation Act). This could put an end to certain interfering behaviours in quiet areas.
- ▶ Rules ought to be set down to show how the multi-source aspect of quiet areas can be addressed in the event of conflicting jurisdictions in terms of noise action planning. This is particularly relevant against the background of the responsibilities in effect from 1 January 2015 regarding action planning along major railway routes.

4.2 Recommendations for planning authorities

The planning authorities – mostly cities and municipalities – should consider the following aspects in their practical work.

- ▶ There is tremendous leeway for action when it comes to the identification of quiet areas.
 - ▶ Apart from absolute and relative acoustical threshold values, subjective criteria of those seeking the quiet should be taken into account as well.

- ▶ The selection of quiet areas could also be based on a regional balance as well as on the number and noise exposure of the residents in the walking-distance environment.
- ▶ As concerns the future protection of quiet areas, exclusion criteria, such as minimum size or limitation to certain land-use types could be applied.
- ▶ Where no levels have been calculated due to the lack of mapping, the selection can also be made on the basis of an expert assessment of the actual situation. But this must be described in a transparent manner and incorporated into the overall concept of the planning authority.
- ▶ The immense leeway for action may be seen as an opportunity to work out customised solutions for each municipality – with different area types, if necessary.
- ▶ When defining quiet areas in connection with noise action planning, the following aspects must be considered:
 - ▶ The question as to whether quiet areas can be defined, and what they should be, must be addressed as part of the noise action plan. Planning authorities cannot simply ignore the issue of quiet areas.
 - ▶ Quiet areas must be identified by the planning authority. This can be done by identifying them as such in the noise action plan adopted. The area should be delimited and defined in clear terms. Any protection consequences (legal consequences) will follow only from such definition and/or specific measures.
 - ▶ The selection criteria should be objective and transparent, consistent in and of themselves, and geared to the objective of protecting quiet areas. Errors in specifying the criteria and the selection of a quiet area based on them may, as assessment error, put into question the legitimacy and thus the binding force of NAP.
 - ▶ For the proper selection and definition of quiet areas, as well as any protection measures, in a noise action plan, the general requirements for creating noise action plans must be observed. This includes the participation of and any coordination with other authorities and public-interest parties as well as other municipal planners. The public’s involvement must also be secured.
 - ▶ A contentious question is whether consensus with the respective specialist authorities concerned, as required in some federal states for the definition of certain protection measures (e.g., traffic management), is actually necessary. But if that is the case and NAP was otherwise put in place lawfully, NAP measures to protect quiet areas will be binding and will have to be implemented by the specialist authority.
 - ▶ The actual noise situation must be sufficiently documented, and measures and the objectives to be achieved in this way must be described. They must also be checked in terms of legal admissibility and weighed appropriately against any opposing concerns.
- ▶ Finally, the NAP must adequately document and justify the decisions regarding quiet areas.
 - ▶ Administrative courts will investigate in cases of dispute whether the plan is based on carefully compiled factual information, any legal conflict or conflict of objectives has been noted, criteria behind the decision were developed in a transparent manner and then applied consistently, and whether all relevant concerns were incorporated into the planning decision to the degree warranted.
 - ▶ For such a legal examination to go forward, the plan must render this process of information collection, selection of criteria, assessment and weighing transparent and reproducible.
- ▶ The legal consequence of specifying a quiet area is generally an obligation for subsequent planning to consider the specification and the associated protection mandate. ‘Consider’ here means that other concerns pursued through subsequent planning must be weighed against the protection of the quiet area.

1 Einleitung

Die 2002 in Kraft getretene EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG¹ regelt die Erarbeitung von so genannten strategischen Lärmkarten und – auf deren Grundlage – die Aufstellung von Lärmaktionsplänen für lärmbelastete Bereiche mit Maßnahmen zur Minderung des Umgebungslärms.

Neben der Lärmsanierung von belasteten Bereichen nennt die Umgebungslärmrichtlinie auch die Identifizierung so genannter ruhiger Gebiete und fordert Maßnahmen zum Schutz gegen eine Zunahme des dortigen Lärms im Sinne einer Lärmvorsorge. Artikel 3 der Umgebungslärmrichtlinie definiert als

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

Weiter gehende Definitionen werden nicht genannt. Mit dem „Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm“ vom 24.06.2005 wurde die EU-Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht eingeführt.² Auch dort werden keine weitergehenden Definitionen aufgeführt.

In den Gemeinden ist die Festsetzung von ruhigen Gebieten bisher noch wenig verbreitet. Die Auswertung der ersten 1.000 in Deutschland gemeldeten Lärmaktionspläne stellte fest, dass nur rund 30 Prozent der Kommunen in der ersten LAP-Stufe ruhige Gebiete festgesetzt haben oder dies beabsichtigten (vgl. UBA et al. 2011). 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 eingeschränkt, weil lediglich Bereiche $> 55 \text{ dB(A)} L_{den}$ ausgewiesen werden müssen (vgl. BGBl 2006; S. 516).
- ▶ 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 Bindungswirkung und die 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 Untersuchung zwei wesentliche Aspekte des Themas:

- ▶ die bisherigen Vorgehensweisen bei der Auswahl von ruhigen Gebieten (Kapitel 2) und

¹ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 189/12 vom 18.07.2002).

² Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.06.2005. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 38, ausgegeben zu Bonn am 29. Juni 2005.

- ▶ die rechtlichen Rahmenbedingungen (Kapitel 3).

In Kapitel 4 werden mögliche Schlussfolgerungen für zukünftige Aktivitäten gezogen.

2 Bisherige Vorgehensweisen

Anhand einer Auswertung von Empfehlungen der Bundesländer, Lärmaktionsplänen und Fachliteratur stellt dieses Kapitel die bisherigen Empfehlungen und Erfahrungen mit ruhigen Gebieten dar. Dabei stehen drei wesentliche Fragen im Mittelpunkt:

- ▶ Welche Auswahlkriterien werden für die Bestimmung von ruhigen Gebieten innerhalb der Lärmaktionspläne herangezogen?
- ▶ Welche Strategien und Maßnahmen werden festgelegt, um die ausgewiesenen ruhigen Gebiete vor einer Lärmzunahme zu schützen?
- ▶ Welche Abstimmungsprozesse begleiten den Planungsverlauf der ruhigen Gebiete?

Schließlich werden Fallbeispiele vorgestellt, die typische Herangehensweisen veranschaulichen.

2.1 Auswahlkriterien für ruhige Gebiete

Es gibt bislang keine verbindlich vorgegebenen Auswahlkriterien für ruhige Gebiete. Im Folgenden wird daher zunächst dargestellt, welche Kriterien in Gesetzestexten, der Fachliteratur oder in Lärmaktionsplänen genannt werden. Darüber hinaus wird das Vorgehen in anderen europäischen Ländern betrachtet. Hier gibt es ebenfalls Unsicherheiten, wie mit dem Thema umzugehen ist.

In England hat beispielsweise der Manchester Airport als planaufstellende Behörde zunächst erwartet, dass alle ruhigen Gebiete zentral bestimmt werden. Inzwischen ordnete das Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) an, dass die Festlegung von den planaufstellenden Behörden selbst vorzunehmen ist (vgl. Manchester Airport o. J.; S. 13). Das Defra behält sich eine Prüfung der ruhigen Gebiete vor und veröffentlicht diese (vgl. Defra 2014; S. 39 f.). Im Pariser Lärmaktionsplan wird angemerkt, dass es schwierig sei, ruhige Gebiete in dicht besiedelten Kommunen wie Paris festzulegen (vgl. DRIEA o. J.; S. 7).

Im Vorhaben „Lärmbilanz 2010“ hat das Umweltbundesamt die ersten 1.000 gemeldeten Lärmaktionspläne der Stufe 1 auswerten lassen (vgl. UBA et al. 2011). 244 dieser 1.000 Gemeinden haben sich mit ruhigen Gebieten befasst. Davon haben 82 Gemeinden angegeben, welche Auswahlkriterien sie für die Bestimmung der ruhigen Gebiete herangezogen haben. Auch die Lärmaktionspläne der zweiten Stufe werden zurzeit ausgewertet (vgl. UBA / LK Argus 2014). Bis März 2014 gingen Meldungen von 1.011 Gemeinden ein. Von 114 Gemeinden mit Angaben zu ruhigen Gebieten haben 92 Gemeinden konkrete Auswahlkriterien benannt. Da einige Gemeinden sowohl in der ersten als auch in der zweiten Stufe Auswahlkriterien angegeben haben, stehen insgesamt 157 Meldungen zu Lärmaktionsplänen zur Verfügung, in denen Auswahlkriterien genannt wurden. Dies ist die Basis für die im Folgenden als „Lärmbilanz 2010/2015“ bezeichneten Quellen.

Die Auswertungen ergaben folgende Kriterien, die in der vorliegenden Literatur bzw. in der Praxis bisher relevant waren:

- ▶ akustische Kriterien (Kapitel 2.1.1),
- ▶ Art der Flächennutzungen (Kapitel 2.1.2),
- ▶ Erholungsfunktion und Tourismusfunktion (Kapitel 2.1.3),
- ▶ Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit (Kapitel 2.1.4),
- ▶ Mindestgröße (Kapitel 2.1.5),
- ▶ Einschätzung der Bevölkerung (Kapitel 2.1.6),
- ▶ Umgang mit Störungen (Kapitel 2.1.7).

Häufig werden die genannten Kriterien miteinander kombiniert. Eine zusammenfassende Darstellung folgt in Kapitel 2.1.8.

2.1.1 Akustische Kriterien

Die Umgebungslärmrichtlinie nennt lediglich qualitative akustische Kriterien für die Bestimmung von ruhigen Gebieten. Demnach soll der Lärmindex sämtlicher Schallquellen für ruhige Gebiete in Ballungsräumen einen bestimmten Wert nicht überschreiten. Die Höhe des Wertes soll von dem jeweiligen Mitgliedsstaat festgelegt werden. Ruhige Gebiete auf dem Land wiederum sollen gar keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt sein. Konkrete Schwellenwerte werden nicht genannt. Auf bundesdeutscher Ebene erfolgt ebenfalls keine Präzisierung.

Diskussionswürdig sind auch die unterschiedlichen Definitionen für ruhige Gebiete in Ballungsräumen und auf dem Land (vgl. Seite 34). In Deutschland werden Gemeinden mit weniger als 100.000 Einwohnern mit wenigen Ausnahmen nicht als Ballungsraum definiert. In vielen Fällen liegen jedoch auch diese Gemeinden in verstädterten Agglomerationen, in denen das Kriterium der Umgebungslärmrichtlinie „Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist“ praktisch kaum vorkommt.³

Um die Angaben zu präzisieren, schlägt die Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission für die Bewertung von Lärmbelastungen in Bezug auf ruhige Gebiete in Ballungsräumen vor, dem relativen Schallpegel (ruhiges Gebiet ist um X dB(A) leiser als Umgebung) gegenüber einem absoluten Pegel den Vorzug zu geben (vgl. WG-AEN 2006; S. 57).

Daneben gibt es zahlreiche Vorschläge für Werte, die sich in der Regel auf den ganztägigen Lärmindex L_{den} beziehen. Die Vorschläge variieren in der Regel zwischen 40 und 55 dB(A):

- ▶ Der Sachverständigenrat für Umweltfragen in Deutschland hält in seinem Bericht fest, dass in ruhigen Gebieten zur Vermeidung von langfristigen Belästigungen ein L_{den} -Wert von 55 dB(A) nicht überschritten werden soll. Eine effektive Erholung sei aber nur bei einem Lärmpegel L_{den} von weniger als 50 dB(A), besser 45 dB(A) möglich (vgl. SRU 2008; S. 405).
- ▶ Das englische Department for Environment, Food and Rural Affairs (Defra) schlägt einen Schwellenwert von 55 dB(A) L_{day} in den Randbereichen eines ruhigen Gebiets vor. Dabei wird davon ausgegangen, dass die Lärmbelastung innerhalb des Gebiets deutlich geringer sein wird (vgl. URS et al. 2011; S. 27).
- ▶ Ein L_{den} -Wert von 50 dB(A) wird 2003 als Ergebnis eines Forschungsprojektes zur Definition, Identifikation und den Schutz ruhiger Gebiete im Auftrag der EU genannt (vgl. Symonds 2003; S. 47). Dieser Wert dient als oberer Orientierungswert für relativ ruhige Gebiete in Ballungsräumen. Für einen höheren „Gold Standard“ sollen 40 dB(A) angestrebt werden. Der 40 dB(A)-Wert soll auch für ländliche Gebiete gelten.
- ▶ Ein neueres EU-Projekt (QSIDE 2010-2013) beschäftigt sich mit ruhigen Gebieten in städtischen Räumen.⁴ Demnach können städtische Räume mit einem Lärmpegel L_{den} von unter 55 dB(A) potenziell ruhige Gebiete sein. Gleichzeitig werden Gebiete mit einem L_{den} -Wert von bis zu 45 dB(A) als ideal und auch als akustisch leise Gebiete bezeichnet (vgl. van den Berg et al. 2012; S. 1371).
- ▶ Der Länderausschuss für Immissionsschutz in Deutschland nennt in seinen „LAI-Hinweisen für Lärmaktionsplanung“ ähnliche Werte und überträgt sie auf ruhige Gebiete auf dem Land und in Ballungsräumen. Als akustischer Orientierungswert auf dem Land wird ein L_{den} -Wert von 40 dB(A) und für Ballungsräume ein L_{den} -Wert von 50 dB(A) genannt. Ein Lärmpegel von unter

³ Als ein Beispiel von vielen hat die nordrhein-westfälische Stadt Langenfeld rund 60.000 Einwohnende und ist damit nicht als Ballungsraum eingestuft. Dennoch wird sie von zahlreichen kartierungspflichtigen Lärmquellen belastet, zu denen drei Autobahnen, drei Bahntrassen sowie Bundes- und Landesstraßen gehören.

⁴ Unter Beteiligung von Institutionen aus den Niederlanden, Schweden und Belgien (vgl. Salomons et al. 2013).

50 dB(A) werde in der Regel dann erreicht, wenn im Randbereich ein Pegel von 55 dB(A) nicht überschritten wird (vgl. LAI 2012; S. 6).

- ▶ Gemäß den Meldungen zu den Lärmaktionsplänen aus Deutschland (Lärmbilanz 2010/2015) koppeln 33 von 157 Gemeinden die Auswahl ihrer ruhigen Gebiete an akustische Kriterien. Allerdings sind die Meldungen der Gemeinden oft nur bedingt aussagekräftig. Dass die ruhigen Gebiete anhand von akustischen Kriterien ausgewählt werden, wird zum Teil vorausgesetzt und nicht explizit erwähnt. Bei den konkret benannten Fällen werden meist Orientierungswerte von L_{den} 55 dB(A) und seltener L_{night} 45 dB(A) verwendet.
- ▶ Werte von 45 dB(A) für die Nacht (L_{night}) und 50-55 dB(A) für den Gesamttag (L_{den}) werden in den meisten europäischen Ländern verwendet:
 - ▶ In Barcelona gelten 50 dB(A) für den Tag ($L_{d(7h-21h)}$) und 45 dB(A) für die Nacht ($L_{n(23h-7h)}$) (vgl. Barcelona o. J.; S. 21).
 - ▶ In Irland können alternativ die Pegelwerte 55 dB(A) tagsüber (L_{day}), 55 dB(A) ganztägig (L_{den}) oder 45 dB(A) nachts (L_{night}) verwendet werden (vgl. Environmental Protection Agency 2013; S. 10).
 - ▶ Auch in Malta werden 55 dB(A) für den Tag (L_{den}) und 45 dB(A) für die Nacht (L_{night}) gemeldet (vgl. MEPA 2010; S. 8).
 - ▶ In Frankreich werden sowohl L_{den} -Werte von 50 als auch von 55 dB(A) verwendet (vgl. u. a. Montpellier o. J.; S. 68).
 - ▶ In Amsterdam und Brüssel gilt ein Schwellenwert L_{den} von 55 dB(A) (vgl. van den Berg et al. 2012; S. 1370).
- ▶ Einige deutsche Kommunen, wie z. B. Cottbus, Porta Westfalica, Schopkau, Schmoelln, Geesthacht und Verden (Aller) verwenden höhere Pegel (L_{den} und L_{night}) bis 60 bzw. 50 dB(A). Diese werden zum Teil für innenstädtische Lagen genannt.
- ▶ Die strengsten Werte werden in Österreich verwendet: In der Stadt Wien werden zunächst nur Flächen mit einer Lärmbelastung von unter 45 dB(A) L_{den} als objektiv ruhige Gebiete angesehen. Dies ist allerdings nur ein erster Schritt. Anhand weiterer, subjektiver Kriterien können in Zukunft auch stärker belastete Gebiete als ruhige Gebiete ausgewiesen werden (vgl. Kapitel 2.1.6 und auch Wien 2013; S. 27).

In Einzelfällen werden in Europa Perzentil-Werte verwendet. In Irland soll der Hintergrundgeräuschpegel ($L_{90, 1hr}$) für Gebiete im ländlichen Raum verwendet werden. Der Wert besagt, dass Geräusche nur in 90 % der Zeit (innerhalb einer Stunde) lauter sein dürfen als der angegebene Wert. In Irland beträgt der Wert 30 dB(A) für den Tageszeitraum und 27 dB(A) in der Nacht⁵ (vgl. EEA 2014; S. 20). Weitere von der europäischen Umweltagentur genannte Perzentil-Werte sind L_{50} von 35-45 dB(A) für den ländlichen Raum und L_{95} von 30 dB(A) für den urbanen Bereich, diese Werte gelten für 15 Minutenzeiträume (vgl. EEA 2014; S. 10).

Anteil an der Fläche

Nicht immer sollen die Schallpegel für die Gesamtfläche eingehalten werden. In den drei schottischen Agglomerationen, Aberdeen, Edinburgh und Glasgow (vgl. The Scottish Government 2013; S. 12 f.) dürfen bis zu 25 % eines ruhigen Gebietes lauter als 55 dB(A) (L_{day}) sein. Darüber hinaus können die Behörden der Agglomeration mit einer entsprechenden Begründung auch andere Flächen zu ruhigen Gebieten ernennen.

⁵ Genauere Angaben zu den Zeiträumen fehlen.

Eine Differenzierung in der Fläche findet auch in Osnabrück statt. Die in dem Lärmaktionsplan von 2013 zur Diskussion gestellten ruhigen Gebiete bestehen aus einem ruhigen Kernbereich mit einem oberen L_{den} -Pegelwert von 50 dB(A) und Randbereichen von bis zu 55 dB(A) (vgl. Osnabrück et al. 2013; S. 37 f.). In Göttingen sollen die ruhigen Gebiete der Kategorie „ruhige Gebietskulissen in Landschaftsräumen“ in mindestens der Hälfte der Fläche einen L_{den} von unter 50 dB(A) aufweisen. Auf den übrigen Flächen soll ein Wert von unter 55 dB(A) eingehalten werden (vgl. Göttingen et al. 2014; S. 40).

Tageszeiten

Die meisten Gemeinden betrachten mit dem Index L_{den} ein Maß, das den Tag (day), den Abend (evening) und die Nacht (night) einbezieht. Die Lärmpegel nachts und abends werden bei diesem Maß stärker gewichtet. Häufig ist die Betrachtung des Indexes L_{den} aber nicht zielführend, weil Erholungsflächen primär tagsüber aufgesucht werden. Alternativ könnten die Indizes L_{de} – der Wert von Tag und Abend – oder L_{day} verwendet werden. Da in der Regel nur die Indizes L_{den} und L_{night} kartiert werden, müssen die Indizes L_{de} oder L_{day} gesondert berechnet werden (vgl. München et al. 2006; S. 56).

Da dies auch einen höheren finanziellen Aufwand bedeutet, wurde für den Lärmaktionsplan München entschieden, weiterhin den L_{den} -Wert zu nutzen und den im nationalen Regelwerk (noch) vorhandenen Schienenbonus in Höhe von -5 dB(A) zu berücksichtigen. Damit soll einer Überbewertung des nächtlichen Schienengüterverkehrs in hauptsächlich tagsüber genutzten Gebieten entgegengewirkt werden (vgl. München et al. 2010; S. 28).

Lage, Funktion und relative Lärmbelastung

Viele Lärmaktionspläne differenzieren die Art der ruhigen Gebiete, um auf unterschiedliche Lagen und Ruhebedürfnisse zu reagieren. Häufig werden folgende Gebietsarten genannt (vgl. Richard 2013; S. 188):

- ▶ sehr ruhiges Gebiet mit einem L_{den} von unter 40 dB(A),
- ▶ ruhiges Gebiet mit einem L_{den} von unter 50 dB(A),
- ▶ relativ ruhiges Gebiet mit einem um 6 dB(A) kleineren L_{den} als im Umfeld (relativer Schallpegel),
- ▶ ruhige Achse mit einer Ausdehnung von über 1.000 m (ohne akustische Kriterien) und
- ▶ ruhige Oase, die sich ausschließlich über qualitative Kriterien definiert.

Relative Pegeländerungen werden herangezogen, um auch in Stadtgebieten ruhige Gebiete ausweisen zu können, die absolute Lärmpegel nicht einhalten. Im Handbuch „Silent City“ wird ein solcher Pegel für städtische schützenswerte Gebiete empfohlen, die den absoluten Schallpegel von unter 55 dB(A) nicht einhalten können (vgl. UBA et al. 2008). Dabei soll der Schallpegel in der Kernfläche um 6 dB(A) leiser sein, als im am stärksten belasteten Bereich. In der Praxis werden die relativen Schallpegel beispielsweise in Berlin (vgl. Berlin et al. 2008; S. 11) und Bremen (vgl. Bremen 2014; S. 66) verwendet.

In einer englischen Studie wird eine Differenz zwischen dem ruhigen Gebiet und seiner direkten Umgebung von 10 dB(A) vorgeschlagen (vgl. Rowcroft et al. 2011; S. 3 und URS 2011; S. 27).

Subjektives Empfinden

In englischen Studien wird vorgeschlagen, neben den absoluten und relativen Schallpegeln auch das subjektive Lärmempfinden zu berücksichtigen (vgl. Rowcroft et al. 2011; S. 2 f.). Um dies zu ermitteln, werden drei Tests vorgeschlagen:

- ▶ Mit dem „Sound Quality“ Test soll sichergestellt werden, dass die natürlichen Geräusche nicht von durch Menschen verursachten Geräuschen überdeckt werden.
- ▶ In einem weiteren Kriterium soll das Gebiet hörbar leiser als die unmittelbare Umgebung sein („Relatively Quiet Test“).
- ▶ Der „Potenzial Use“ Test nutzt schließlich zwei Indikatoren und bezieht die Personen ein, die das Gebiet nutzen. So ist ein Gebiet ein potenziell ruhiges Gebiet, wenn es von Nutzenden aufgesucht wird, die explizit angeben, Ruhe finden zu wollen (Indikator 1, abfragbar), und wenn das Gebiet von Personen aufgesucht wird, die ruhigen Beschäftigungen nachgehen, wie z. B. lesen oder meditieren (Indikator 2, beobachtbar).

Zusammenfassung

Für die Auswahl von ruhigen Gebieten werden verschiedene akustische Kriterien vorgeschlagen oder in der Praxis 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 Tageszeit eingehalten werden, z. B. tagsüber bei Erholungsflächen,
 - ▶ die Höhe der Schallpegel können abhängig von der Lage – z. B. innerhalb der Stadt, am Stadtrand oder außerhalb der Stadt – oder der Funktion der Fläche festgelegt werden,
 - ▶ 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.

Ein wesentliches Problem bei der Nutzung von akustischen Kriterien besteht darin, dass in der Regel nicht alle Lärmquellen kartiert werden. In der Folge weisen Schallimmissionspläne oft keine Werte unter 55 dB(A) aus. Eine Differenzierung in den darunter liegenden Pegelbereichen wird erschwert.

Darüber hinaus besteht ein Problem aufgrund der getrennten Kartierung und der unterschiedlichen Berechnungsverfahren für unterschiedliche Quellen. In München wurde dies behelfsweise so gelöst, dass ein Summenlärmpegel für Straßen- und Schienenverkehrslärm gebildet wurde (vgl. München et al. 2010; S. 29 f. und 34). Da der Gewerbelärm nicht summativ hinzugezogen werden kann, wurde in einer Gesamt-Lärmkarte der jeweils höchste Wert der einzelnen Geräuschquellen dargestellt.

2.1.2 Flächennutzungen

Die Art der Flächennutzung wird in vielen Fällen zur Festlegung von ruhigen Gebieten empfohlen und verwendet. Das Land Schleswig-Holstein beispielsweise nennt in seinem Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen verschiedene Arten der Flächennutzung, die zur Festlegung ruhiger Gebiete geeignet seien (vgl. Schleswig-Holstein o. J.; S. 11). Dazu gehören neben Wohngebieten, Kur- und Krankenhausgebieten auch Naherholungsflächen wie Grünanlagen, Kinderspielplätze und Kleingartenanlagen sowie Naturschutzflächen oder Friedhöfe.

Laut Lärmbilanz 2010 / 2015 haben 142 der 157 Gemeinden mit ausgewiesenen ruhigen Gebieten das Flächenkriterium herangezogen. Damit ist dieses Kriterium das Meistgenutzte. Die Kommunen ziehen folgende Flächennutzungen für ruhige Gebiete in Betracht:

- ▶ Wohngebiete,
- ▶ Grünflächen, Parks,

- ▶ Waldflächen,
- ▶ Wasserflächen, Moore,
- ▶ Naturschutzgebiete, Naturdenkmäler, FFH-Gebiete (Schutzgebiet gemäß Fauna-Flora-Habitat-Richtlinie), 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 „HotSpot“-Bereich wohnen, der lärmsaniert wird (vgl. München et al. 2010; S. 31). In der Konsequenz empfiehlt beispielsweise der Lärmaktionsplan Osnabrück, die ruhigen Gebiete auf unbebaute Bereiche zu konzentrieren, während bebaute Gebiete im Rahmen der Lärmsanierung betrachtet werden sollten (vgl. Osnabrück et al. 2013; S. 38).

99 von 142 Gemeinden aus der Lärmbilanz 2010 / 2015 folgen dieser Argumentation und schließen Wohngebiete kategorisch als Flächen für ruhige Gebiete aus. Von den übrigen 43 Gemeinden betrachten 15 ausschließlich Wohngebiete, 27 Gemeinden wählen sowohl Wohngebiete als auch unbebaute Flächen. Die Gemeinde Ratekau hat noch im LAP der ersten Stufe pauschal alle Wohngebiete als ruhige Gebiete benannt. Dies hat sie im LAP der zweiten Stufe zurückgenommen und vorrangig Erholungs- und Naturschutzflächen ausgewiesen (vgl. Ratekau et al. 2013; S. 13).

Bei einigen Gemeinden, die verschiedene Kategorien ruhiger Gebiete festlegen, 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 (vgl. Berlin et al. 2008; S. 11).

Flächennutzungen werden auch außerhalb von Deutschland herangezogen. In Luxemburg werden Gebiete zu ruhigen Gebieten erklärt, die zuvor in dem Landschaftsplan „plan sectoriel paysage“ als schützenswert festgelegt wurden (vgl. Luxembourg 2010; S. 31 f.). Im aktuellen Lärmaktionsplan für Galway, Irland konnten noch keine ruhigen Gebiete festgelegt werden. Stattdessen wird im Kapitel zu den ruhigen Gebieten auf lärmempfindliche und damit zu schützende Orte hingewiesen wie Schulen, Universitäten, Krankenhäuser, Pflegeheime, Hospize und Andachtsorte (vgl. Galway 2013; S. 32).

2.1.3 Erholungsfunktion und Tourismus

Ruhige Gebiete sollen Orte sein, an denen die Menschen keinem dauerhaften Lärm ausgesetzt sind und sich erholen können. Daher empfiehlt die Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission für die Bewertung von Lärmbelastungen einen besonderen Schwerpunkt auf Freizeit- und Erholungsgebiete zu setzen (vgl. WG-AEN 2006; S. 57). Diese sollen regelmäßig für die breite Öffentlichkeit zugänglich sein und eine ruhige Erholung bieten.

In einigen Städten werden die Flächen mit Erholungsfunktion aus dem Flächennutzungsplan übernommen.⁶ Laut Lärmbilanz wird das Kriterium der Erholungsfunktion von 60 der insgesamt 157 Gemeinden mit ruhigen Gebieten berücksichtigt. Von der überwiegenden Mehrheit dieser Gemeinden werden die Kriterien Flächennutzung und Erholungsfunktion kombiniert. Ein wichtiger Bestandteil ist die Erholungsfunktion vor allem in den Städten, die verschiedene Kategorien ruhiger Gebiete definieren wie z. B. Lübeck. Für die dortigen innerstädtischen ruhigen Gebiete ist der Aspekt der Erholung neben der Wohngebietsnähe das entscheidende Kriterium (vgl. Lübeck 2013; S. 12).

In der Praxis gibt es zudem Gemeinden, die touristische Gebiete schützen wollen. Neun der 157 betrachteten Gemeinden haben daher Gebiete aufgenommen, die im Hinblick auf den Tourismus wichtig sind.

2.1.4 Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit

Über das Einzugsgebiet, die Lage und die Zugänglichkeit gibt es in der Literatur nur wenige Angaben, auch Bund und Länder machen keine Aussage dazu. Einzig die Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission für die Bewertung von Lärmbelastung empfiehlt, Gebiete zu wählen, „die regelmäßig für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind“ (vgl. WG-AEN 2006; S. 57).

Auch in der deutschen Praxis sind Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit keine häufig angewendeten Kriterien. Gemäß Lärmbilanz 2010 / 2015 wird dieses Kriterium nur in zwölf Gemeinden verwendet. Voraussetzungen sind in diesen Fällen, dass ruhige Gebiete wohnungsnah und der Öffentlichkeit zugänglich sind oder es werden Orientierungswerte festgelegt, wie viele Anwohnende das Gebiet fußläufig erreichen können müssen, wo innerhalb des Stadtgebietes sich die Fläche befinden muss oder ob eine Verbindung zu anderen ruhigen Gebieten bestehen muss. Diese Kriterien werden in der Regel in Städten mit mehreren Kategorien der ruhigen Gebiete verwendet.

Das Einzugsgebiet eines ruhigen Gebietes berücksichtigt die Anzahl der potenziellen Nutzenden. In den meisten anderen Städten mit verschiedenen Kategorien der ruhigen Gebiete wird für die innerstädtischen Erholungsflächen häufig nur fußläufige Erreichbarkeit vorausgesetzt, ohne diese genauer zu definieren.

München nennt dagegen als konkretes Kriterium, dass die innerstädtischen Erholungsflächen fußläufig (< 1 km) von mindestens 60.000 Bewohnenden erreichbar sein sollen (vgl. München et al. 2010; S. 42). Einen Schritt weiter ging die Stadt Essen (vgl. Essen et al. 2010; S. 76 ff.). Dort wurde nicht nur die Anzahl der Einwohnenden im Einzugsgebiet betrachtet, sondern auch deren Lärmbetroffenheit. Je größer die Lärmbetroffenheiten im Umfeld eines Prüfgebietes liegen, desto höher ist die Notwendigkeit zur Festlegung als ruhiges Gebiet. Allerdings wird bei der Fortschreibung der Lärmaktionsplanung dieser Ansatz laut Auskunft der Bearbeitenden des aktuellen Lärmaktionsplans nicht weiterverfolgt.

Die Stadt Verden (Aller) nutzt ein anderes Kriterium. Sie schreibt im Zusammenhang mit Gebieten der „Natur Erholung“ vor, dass ein Mindestabstand von 500 m zu Gewerbe- und Industriegebieten eingehalten werden muss (vgl. Verden (Aller) 2013; S. 19).

Auch im europäischen Ausland wird das Lagekriterium verfolgt. In England (vgl. Defra 2014; S. 46) sollen die Gebiete gepflegt sein, einen Zugang für mobilitätseingeschränkte Personen gewährleisten und der Öffentlichkeit während des Tages kostenfrei zur Verfügung stehen. Wird dies nicht eingehalten, ist eine Anerkennung als ruhiges Gebiet zwar nicht unmöglich, aber in der Gesamtschau ein

⁶ Folgende Flächenarten wurden beispielsweise in München diskutiert: Allgemeine Grünflächen, Friedhöfe, Kleingärten, Ökologische Vorrangflächen, Sonstige Grünflächen, Sondergrünflächen, Wald, Wasserflächen, Flächen für die Landwirtschaft, Flächen Gartenbau und Überschwemmungsgebiete.

Nachteil. In Paris wird das Ziel verfolgt, allen Einwohnenden ein ruhiges Gebiet in fußläufiger Entfernung (500 m) zur Verfügung zu stellen (vgl. Duguet et al. 2012; S. 3).

Nach Angabe der europäischen Umweltagentur gibt es Kriterien, die Mindestentfernungen von ländlichen ruhigen Gebieten zu Schnellstraßen und Agglomerationen festschreiben. Diese variieren von vier bis 15 Kilometer für Entfernungen zu Schnellstraßen und ein bis vier Kilometer für Entfernungen zu Agglomerationen (vgl. EEA 2014; S. 10).

2.1.5 Mindestgröße

Eine Mindestgröße für ruhige Gebiete kann aus mehreren Gründen sinnvoll sein. Zum einen kann die Anzahl der in Frage kommenden Flächen vor allem in größeren Städten handhabbar gehalten werden, zum anderen müssen die Flächen groß genug sein, 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 LAI-Hinweise für Lärmaktionsplanung schlagen für ruhige Gebiete in Ballungsräumen eine Mindestgröße von 400 ha vor, wenn weitgehend naturbelassene Landschaftsräume geschützt werden sollen (vgl. LAI 2012; S. 6). Innerstädtische Erholungsflächen werden von diesem Maß ausgenommen.

Elf Gemeinden wählen in der Praxis laut Lärmbilanz 2010 / 2015 ihre ruhigen Gebiete aufgrund einer Mindestgröße. Zehn dieser Gemeinden teilen ihre ruhigen Gebiete in mehrere Kategorien auf. Die Mindestgröße variiert zwischen 0,1 ha für ruhige Gebiete in Innenstadtlage in Verden (Aller) (vgl. Verden (Aller) et al. 2013; S. 19) und 6.400 ha für einen Landschaftsraum mit besonders ruhigen Gebieten in Hennigsdorf (vgl. Hennigsdorf et al. 2013; S. 24). Generell ist die Mindestgröße der ruhigen Gebiete in der Innenstadt geringer als die der ruhigen Gebiete am Stadtrand. In Berlin beispielsweise beträgt der Schwellenwert für innerstädtische Erholungsflächen 30 ha, während für zusammenhängende Freiflächen ein Schwellenwert von 100 ha gilt (vgl. Berlin et al. 2008; S. 11).

Außerhalb von Deutschland findet dieses Kriterium ebenfalls Anwendung. In Schottland werden Mindestgrößen von 9 ha in Aberdeen, Edinburgh und Glasgow (vgl. The Scottish Government 2012; S. 12) vorgeschrieben. Duguet et al. nennen für die größeren „symbolischen“ Gebiete in Paris wie z. B. die Pariser Parks und die historischen Friedhöfe eine Mindestgröße von 3 ha (vgl. Duguet et al. 2012; S. 3).

Darüber hinaus wird in Hennigsdorf nicht nur für die Fläche ein Mindestmaß genannt (vgl. Hennigsdorf et al. 2013; S. 24). Für innerstädtische Erholungsflächen wird eine Kantenlänge von mindestens 200 m angesetzt. Ruhige Achsen mit Erholungs- und Verbindungsfunktion sollen wiederum mindestens einen Kilometer lang sein.

Manche Kommunen berücksichtigen auch die Zusammenhänge und Verbindungen der ruhigen Gebiete untereinander. Laut Lärmbilanz 2010 / 2015 setzen neun von 157 Kommunen Großflächigkeit, Naturbelassenheit und / oder einen flächigen Zusammenhang voraus und betrachten damit eine Gebietskulisse.

So wird für weiter außerhalb liegende Gebiete eine Verbindung der einzelnen ruhigen Gebiete mittels ruhiger Achsen vorgeschlagen, um eine schlüssige Gebietskulisse zu erzeugen. In Hamburg besteht schon länger ein Projekt, das die Grünflächen der Stadt miteinander verbinden soll. Es existieren zwei grüne Ringe um das Stadtzentrum, zwischen diesen gibt es Verbindungsachsen, das sogenannte „Grüne Netz“ (vgl. Hamburg 2003). Dieses soll bei der Festlegung von ruhigen Gebieten berücksichtigt werden (vgl. Hamburg et al. 2013; S. 46).

2.1.6 Einschätzung der Betroffenen

Ein weiterer Ansatz zur Auswahl der ruhigen Gebiete ist die Beteiligung der Öffentlichkeit. In Lübeck erfolgt dies durch ein Projekt der Universität Lübeck, bei dem Studierende eine Anwendung für Smartphones entwickelt haben (vgl. Universität Lübeck 2014). Damit können Lärmpegel an verschiedenen Standorten der Stadt gemessen werden. So entsteht nach und nach eine Karte, die angibt, wie laut es an welchen Orten der Stadt ist. So können ruhige Gebiete erkannt werden und die Nutzenden haben die Chance auf ruhige Gebiete gezielt hinzuweisen, indem sie diese „vermessen“. Noch ist die Beteiligung der Bevölkerung aber eher gering. Fraglich ist zudem die Aussagekraft dieser „Messungen“.

In Augsburg wurde die Lärmaktionsplanung 2008 von einer Umfrage begleitet. Dabei sollten die Befragten unter anderem ihre Ruheorte nennen (vgl. Augsburg 2010; S. 47). Die Ergebnisse sollen in die Auswahl der ruhigen Gebiete eingehen. Eine Umsetzung ist für den aktuellen Lärmaktionsplan geplant.

Häufiger verwendet wird dieser Ansatz in den europäischen Nachbarstaaten. Im Lärmaktionsplan von Cork beispielsweise wird angemerkt, dass ruhige Gebiete durch die Konsultation der Öffentlichkeit festgelegt werden (vgl. Cork 2013; S. 17).

Auch in Wien ist vorgesehen, die potenziellen ruhigen Gebiete mittels Öffentlichkeitsbeteiligung festzulegen (vgl. Wien 2013; S. 27). Dies soll durch einen „Realitycheck“ geschehen, bei dem – vorwiegend online – die Einschätzungen der Bürgerinnen und Bürger eingeholt werden. Anhand der Einschätzungen wird überprüft, ob potenzielle ruhige Gebiete als ruhige Erholungsflächen anerkannt werden und ob Gebiete, die den bisherigen Kriterien nicht entsprechen, trotzdem von der Bevölkerung zur Erholung genutzt werden. Unter Zugrundelegung dieser Ergebnisse sollen schließlich die ruhigen Gebiete festgelegt werden.

2.1.7 Umgang mit Störungen

Viele vermeintlich ruhige Gebiete werden durch Lärmquellen im Umfeld oder im Gebiet selbst beeinträchtigt. In München bildet der Umgang mit solchen Störungen daher ein eigenes Kriterium. Um ein ruhiges Gebiet als zusammenhängende Fläche schützen zu können – z. B. wenn das Gebiet durch eine vielbefahrene Straße durchschnitten wird – werden die beiden ruhigen Teilflächen mit einem relativ ruhigen Gebiet verbunden (vgl. München et al. 2010; S. 33).

Zum Teil wird auch der Freizeit- und Veranstaltungslärm berücksichtigt. Obwohl nicht Inhalt der EU-Umgebungslärmrichtlinie, werden diese Flächen in Essen als Störungen angesehen, die ein Gebiet abwerten können (vgl. Essen et al. 2010; S. 76).

Nach dem Erfahrungsbericht zur Lärmaktionsplanung der Stufe I des LAI haben manche Gemeinden ihre ruhigen Gebiete nicht allein aufgrund von akustischen Eigenschaften bestimmt, sondern auch andere Störungen einbezogen (vgl. LAI 2010; S. 12). Dazu gehören beispielsweise „beunruhigende“ Gefährdungen des Straßenverkehrs.

2.1.8 Zusammenfassung der Auswahlkriterien und mögliche Kombinationen

Häufig werden für die Festlegung ruhiger Gebiete mehrere Kriterien kombiniert. Die Flächennutzung wird zum Beispiel oft mit der Erholungsfunktion oder mit akustischen Kriterien zusammen betrachtet. Tabelle 1 fasst die bislang gewonnenen Erkenntnisse zu Auswahlkriterien und verwendeten Kombinationen zusammen.

Der „Good Practice Guide on Quiet Areas“ fasst Auswahlkriterien aus ganz Europa zusammen, die zum Vergleich in Tabelle 2 dargestellt sind. Viele der Kriterien und Werte ähneln den Ergebnissen aus Deutschland, wobei die akustischen Kriterien stärker aufgeschlüsselt sind.

Die für verschiedene Kategorien ruhiger Gebiete verwendeten Auswahlkriterien zeigt Tabelle 3.

Inwieweit verschiedene Kriterien in einem rechnerischen Verfahren kombiniert werden können, wird bereits erforscht. Zum Beispiel hat das „European Topic Centre for Spatial Information and Analysis ETC/SIA“ ein Verfahren entwickelt, mit dessen Hilfe potenziell ruhige Gebiete auf dem Land ermittelt werden sollen (vgl. EEA 2014; S. 41). Dabei wird mit Nutzung der Kriterien Abstand zur Lärmquelle (Lärmkontur L_{DEN} 55 dB(A)), Grad der Natürlichkeit (Landnutzung) und Grad der Ländlichkeit (Städtische / Ländliche Typologie) ein Ruheindex berechnet. Das Verfahren wurde vom Umweltbundesamt hinsichtlich seiner Eignung bereits getestet (vgl. Hintzsche 2014; S. 53). Dabei konnten zahlreiche potenziell ruhige Gebiete ermittelt werden.

Tabelle 1: Auswahlkriterien für ruhige Gebiete

Kriterium	Weiche Kriterien	Harte Kriterien	Anwendung in der Praxis	Kombinationen
Akustische Kriterien	Unterschreiten eines Wertes, keinem Lärm ausgesetzt Innenbereich ruhiger als die Umgebung.	In der Regel L_{den} von 40 bis 55 dB(A). In Innenstadtbereichen bis zu L_{den} 60 dB(A). In der Kernfläche um 6 oder 10 dB(A) leiser als im am stärksten belasteten Bereich bzw. in der direkten Umgebung. Einschränkungen: die Schwellenwerte müssen nur in einem Teil der Fläche und/oder nur tagsüber eingehalten werden und können von der Lage des Gebiets abhängen	Häufig verwendet	Mit Flächennutzung und / oder Erholungsfunktion
Flächennutzung		Grünflächen, Parks, Wald- und Wasserflächen, Moore, Naturschutzgebiete, Naturdenkmäler, FFH-Gebiete, Rekultivierungsbereiche und Landwirtschaftsflächen, sowie Kleingartenanlagen, Friedhöfe, Altstadtkern, Krankenhaus-, Klinikgelände, Altenheime, Kurgelände, Kindergärten, Schulen und Spielplätze, Wohngebiete. Siedlungsfläche.	Generell das am häufigsten genutzte Kriterium; Verwendung der Flächennutzung „Siedlungsfläche“ wird allerdings kontrovers diskutiert und verhältnismäßig selten verwendet	Kombination mit akustischen Kriterien oder Erholungsfunktion

Kriterium	Weiche Kriterien	Harte Kriterien	Anwendung in der Praxis	Kombinationen
Erholungsfunktion	Fläche zur Erholung der Anwohnenden	Art der Flächennutzung laut FNP	Häufige Nutzung	Fast nur in Kombination mit der Flächennutzung. Teilweise mit akustischen Kriterien
Tourismusfunktion	Touristisch genutztes Gebiet		Selten	In Kombination mit der Flächennutzung, oft auch mit Erholungsfunktion
Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit		Das Gebiet ist die überwiegende Zeit für die Öffentlichkeit frei zugänglich. Fußläufige Erreichbarkeit (in der Regel 500 m). Fußläufig erreichbar für eine Mindestzahl von Anwohnenden. Stärke der Belastung der Anwohnenden im Umkreis ruhiger Gebiete. Verbindung zu anderen ruhigen Gebieten. Mindestabstand zu Lärmquellen	Meist in Städten mit verschiedenen Kategorien der ruhigen Gebiete	Immer in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung
Mindestgröße		Mindestgrößen sind oft abhängig von der Kategorie des ruhigen Gebiets: Flächen zwischen 0,1 und 6.400 ha, Kantenlängen mindestens 200 m, ruhige Achsen mit Längen ab 1.000 m	Meist in Städten mit verschiedenen Kategorien der ruhigen Gebiete	Meist in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung

Kriterium	Weiche Kriterien	Harte Kriterien	Anwendung in der Praxis	Kombinationen
Einschätzung der Bevölkerung	Bevölkerung benennt oder bestätigt ruhige Gebiete		Selten	Meist in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung
Umgang mit Störungen		Verlärmt Bereiche zwischen ruhigen Gebieten werden als relativ ruhige Gebiete ausgewiesen. Nutzungsstaffelung innerhalb des ruhigen Gebiets	Sehr selten	Meist in Kombination mit anderen Kriterien wie akustischer Schwellenwert, Erholungsfunktion oder Flächennutzung

Tabelle 2: Auswahlkriterien gemäß “Good Practice Guide on quiet areas”

Kriterium	Indikatoren	Urbaner Bereich	Ländlicher Bereich
akustisch	$L_{eq, 24h}$	40 dB(A)	25-45 dB(A)
	L_{den}	50-55 dB(A)	
	L_{50}^7		35-45 dB(A)
	L_{90}		30 dB(A)
	L_{95}	30 dB(A)	
	L_{day}	45-55 dB(A)	30-40 dB(A)
Funktion	Erholung	Mäßig intensive Aktivitäten	Ruhige Aktivitäten
	Naturschutz	Mäßig wichtig	Prioritär
	Gesundheit u.a.	Gesundheitsschutz	Priorität Rekultivierung

⁷ Der L_{xx} ist ein Pegelwert, der zu xx % des betrachteten Zeitraums überschritten wird.

Kriterium	Indikatoren	Urbaner Bereich	Ländlicher Bereich
Entfernung	Abstand zu Schnellstraße		4-15 km
	Abstand zu Agglomeration		1-4 km
Geräuschkulisse	Als subjektiv ruhig wahrgenommen		
Größe		0,01-10 ha	10-10.000 ha
Planungen	Gebiete, die bereits in anderen Plänen berücksichtigt werden, wie z. B. Flächennutzungspläne oder Naturschutzpläne		

Quelle: European Environmental Agency: Good Practice Guide on Quiet Areas. EEA technical report No 4. Kopenhagen 2014, S. 10.

Tabelle 3: Gängige Kategorien von ruhigen Gebieten

	Innerstädtische Erholungsflächen, Stadtoasen	Ruhiges Gebiet, ruhiger Stadtraum	Landschaftlich geprägte Erholungsräume
Akustische Kriterien	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)
Flächennutzung	Grünflächen, Parkanlagen, Friedhöfe, Spielplätze, Kleingärten, Altenheime	Wald, Grünflächen, Parkanlagen, Feld, Flur und Wiesen	Naturschutzgebiete, Landwirtschaftsflächen, Wald- und Wasserflächen, Moore
Mindestgröße	0-30 ha	3-400 ha	30-6.400 ha
Lage, Einzugsgebiet, Zugänglichkeit	Wohngebietsnähe, fußläufig erreichbar		
Zusammenfassung	Innerstädtische Grünflächen und Parks als Ruheoasen für Anwohnende	Mittelgroße Naturflächen, die Anwohnenden zur Erholung dienen und ruhiger sind als Stadtoasen	Große, außerhalb der Innenstadt gelegene Flächen

2.2 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, wird bei den Meldungen zu Lärmaktionsplanung in der Regel nur sehr vage beantwortet. In den näher analysierten Lärmaktionsplänen werden folgende Möglichkeiten genannt:

- ▶ Überprüfung von Maßnahmen der Freiraum-, Stadt- und Verkehrsplanung (vgl. Berlin et al. 2008; S. 14 und Verden (Aller) et al. 2013; S. 21),
- ▶ Berücksichtigung bei der Bauleitplanung und bei Zulassungsverfahren (vgl. Berlin et al. 2008; S. 14),
- ▶ Vermeidung von Siedlungserweiterungen (vgl. Berlin et al. 2008; S. 14),
- ▶ Schaffung von Pufferzonen (vgl. Berlin et al. 2008; S. 14),
- ▶ Schutz der ruhigen Gebiete durch Aufnahme in Flächennutzungsplan und Landschaftsprogramm und damit einhergehend die Nutzung des entsprechenden Planungsinstrumentariums (vgl. Berlin et al. 2008; S. 14 und Norderstedt 2008; S. 83).

Um darüber hinaus die Lärmsituation in den ruhigen Gebieten zu verbessern, kommen laut LAP folgende Maßnahmen in Betracht:

- ▶ alle Maßnahmen der Lärmsanierung (vgl. Berlin et al. 2008; S. 14),
- ▶ Lärmschutzmaßnahmen wie z. B. Lärmschutzwälle (vgl. Verden (Aller) et al. 2013; S. 22).

In Berlin wird darauf hingewiesen, dass ein Schutz innerstädtischer Grün- und Erholungsflächen im Widerspruch zum Schutz der Wohnbevölkerung stehen kann (vgl. Berlin et al. 2008; S 15). So wurde beispielsweise geprüft, 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 Erholungsräumen gestellt. Dieses Vorgehen hat das Umweltbundesamt in einer lärmfachlichen Bewertung der Flugrouten bestätigt (vgl. Berlin et al. 2014; S. 79). Auch in England sollen vor allem stark bevölkerte Regionen vor Fluglärm geschützt werden (vgl. London Luton Airport 2012; S. 30). Naturschutzgebiete oder landschaftlich schützenswerte Räume sollen möglichst nicht unter 7.000 ft (ca. 2.130 m) MSL⁸ überflogen werden (vgl. East Midlands Airport o. J.; S. 7).

2.3 Abstimmungsprozesse im Planungsverlauf

Die Lärmaktionsplanung wird häufig als Querschnittsplanung beschrieben, von der viele Fachämter und Planungsdisziplinen betroffen sind. In diesen Fällen ist die frühzeitige Einbeziehung anderer Behörden, sonstiger Träger öffentlicher Belange und anderer Bereiche der eigenen Verwaltung ein besonders wichtiger Erfolgsfaktor (vgl. Schleswig-Holstein o. J.; S. 17). In welcher Form die Einbindung bei der Festlegung der ruhigen Gebiete erfolgen soll, wird in der Literatur nicht dargestellt.

Wie wichtig Abstimmungen sein können, zeigt ein Beispiel aus München. Dort konnten unter Zuhilfenahme von Trägern öffentlicher Belange auch Lärmquellen außerhalb der Gemeindegrenzen einbezogen werden. Zudem wurden verwaltungsinterne Bewertungen unter der Maßgabe durchgeführt, mögliche Interessenkonflikte z. B. bzgl. einer benachbarten Gewerbebebauung oder einer langfristigen Siedlungsentwicklung auszuräumen (vgl. München 2013; S. 173).

2.4 Fallbeispiele

Die folgenden Fallbeispiele zeigen konkrete Vorgehensweisen bei der Auswahl ruhiger Gebiete. Berlin und Norderstedt haben sich bereits früh mit der Thematik auseinandergesetzt. Das Vorgehen Bremens wird exemplarisch für Gemeinden vorgestellt, die ihre ruhigen Gebiete in mehrere Kategorien aufteilen. Das Beispiel von Verden (Aller) orientiert die Kategorisierung der ruhigen Gebiete an deren Funktion. In München wurde die Auswahl von ruhigen Gebieten auf der Fachebene intensiv geprüft und diskutiert – die politisch schließlich beschlossene Gebietskulisse weicht von der fachlichen Empfehlung ab.

Ein Blick ins europäische Ausland rundet die Fallbeispiele ab. In Paris wurde ein aufwändiges Verfahren umgesetzt, mit dem jeder/m Einwohnenden ein ruhiges Gebiet in fußläufiger Entfernung zum Wohnort bzw. Arbeitsplatz zur Verfügung stehen soll. Für Pisa wurde ein Verfahren für die besonderen Anforderungen kleiner historischer Städte entwickelt.

2.4.1 Berlin

In Berlin⁹ wurden zwei Kategorien ruhiger Gebiete definiert (Abbildung 1). Damit sollte berücksichtigt werden, dass es in der Innenstadt kaum zusammenhängende, objektiv ruhige Gebiete gibt und es dennoch dort ein großes Ruhebedürfnis gibt.

⁸ Mittlerer Meeresspiegel laut: Department for Transport 2013; S. 30.

⁹ Alle Aussagen aus: Berlin et al. 2008.

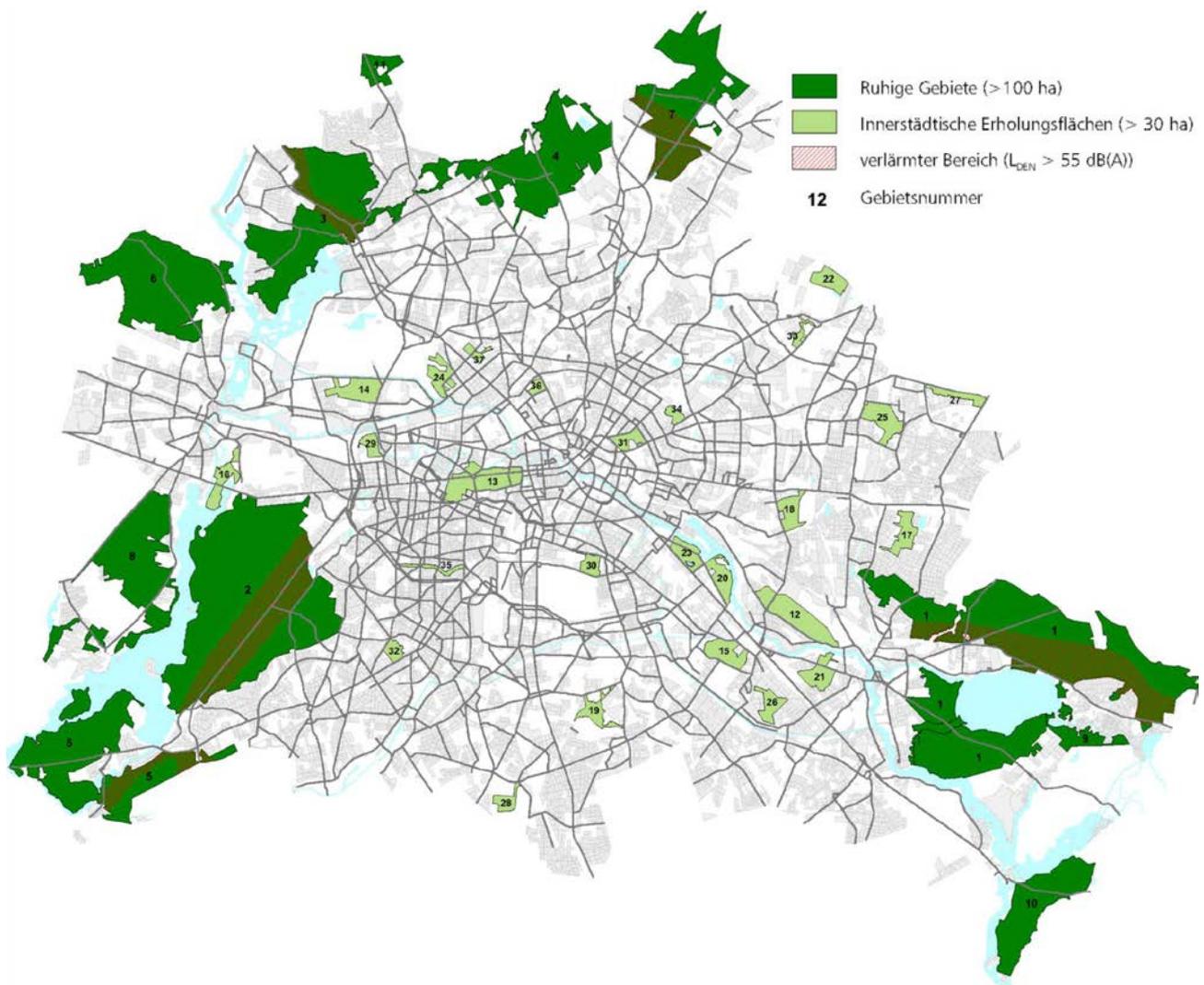
Die Kategorie „Ruhige Gebiete“ beinhaltet zusammenhängende Flächen mit einer Mindestgröße von 100 ha und einem Schallpegel $L_{den} < 55$ dB(A). Die Flächen sind als Wald, Grünflächen, Parkanlagen, Feld, Flur und Wiesen ausgewiesen, stellen zusammenhängende Naturräume dar und gehen in benachbarte Landschaftsräume über.

Die Kategorie „Innerstädtische Erholungsflächen“ berücksichtigt Gebiete, deren Kernflächen mindestens 6 dB(A) leiser sind als ihre höchstbelasteten Bereiche. Ausgewiesen werden Grün- und Erholungsflächen, die in fußläufiger Entfernung von Wohngebieten liegen und mindestens 30 ha groß sind.

Zum Schutz der festgelegten Gebiete wurden keine konkreten Maßnahmen festgelegt, aber allgemeine Möglichkeiten benannt. Um eine Zunahme von Lärm zu vermeiden, sollten Stadt- und Verkehrsplanung überprüft, Siedlungserweiterungen vermieden und Pufferzonen geschaffen werden. Darüber hinaus werden mögliche Lärmsanierungsmaßnahmen genannt, die ruhige Gebiete noch ruhiger machen können.

Eine Prüfung und Aktualisierung der ruhigen Gebiete ist für Mitte 2015 vorgesehen (vgl. Berlin et al. 2014; S. 84).

Abbildung 1: Ruhige Gebiete und innerstädtische Erholungsflächen in Berlin



Quelle: Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz Berlin / PGN / CS Plan / E. Heinrichs: Lärminderungsplanung für Berlin – Materialien zum Aktionsplan, Bericht Ruhige Gebiete, November 2008.

2.4.2 Bremen

In Bremen werden drei Kategorien von ruhigen Gebieten unterschieden.¹⁰ Die Kriterien wurden in der zweiten Stufe der Lärmaktionsplanung überarbeitet und betreffen die Lage, die Größe und die Lärmbelastung (L_{den}). Bei der Auswahl der Gebiete wurde das Ziel verfolgt, für jeden Stadt- oder Ortsteil einen ruhigen Bereich zu sichern oder zu entwickeln.

Ruhige Gebiete der Kategorie 1 sind „ruhige Landschaftsräume“, die inkl. Freiräume des Umlands mindestens 30 ha groß sind und eine Lärmbelastung von maximal 50 dB(A) L_{den} aufweisen.

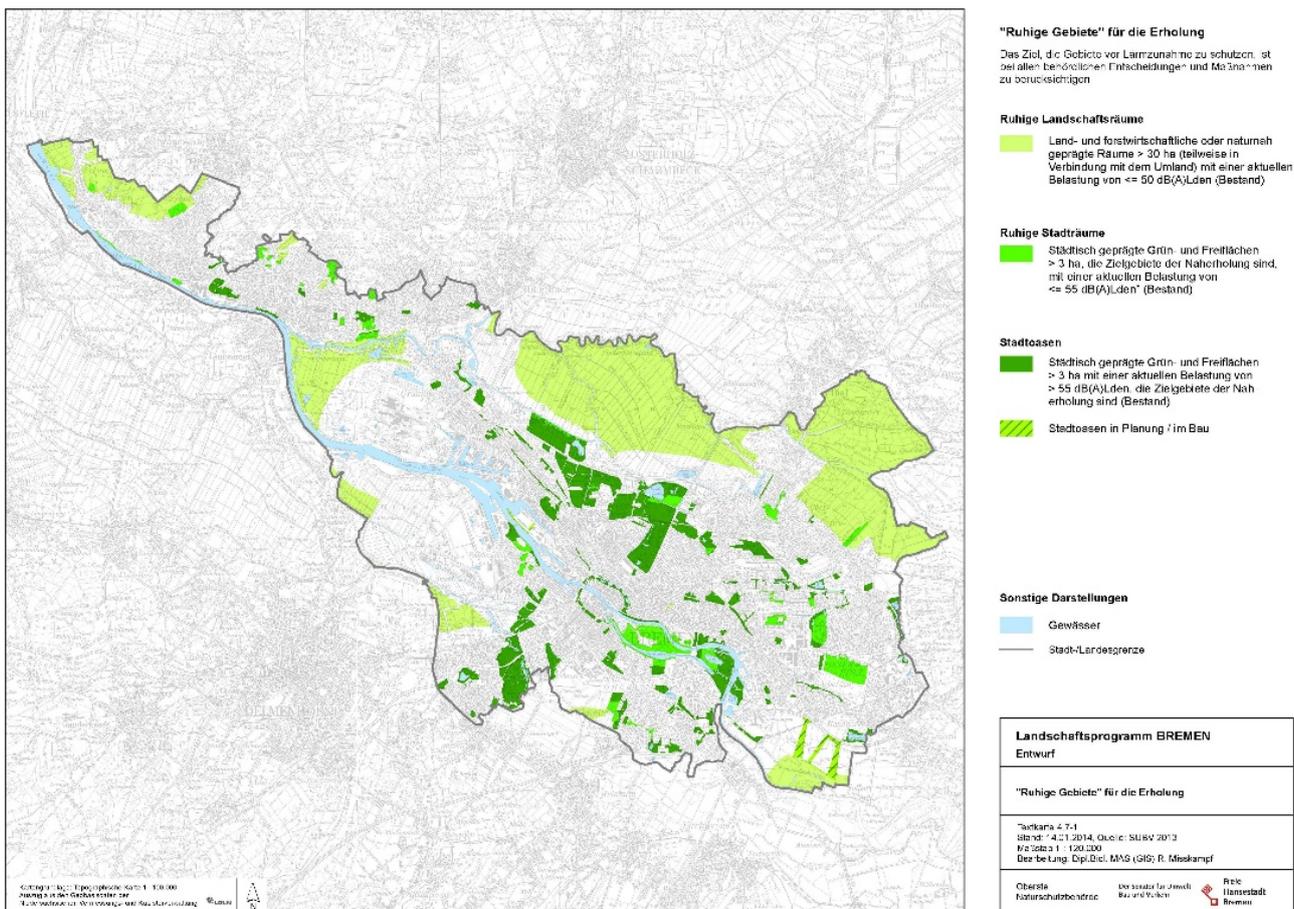
Der „ruhige Stadtraum“ gehört zur Kategorie 2. Flächen dieser Kategorie sind Zielgebiete ruhiger Erholungsformen wie z. B. innerstädtische Grün- und Freiflächen. Sie sollen mindestens 3 ha groß und mit weniger als 55 dB(A) L_{den} belastet sein. Langfristig wird für diese Gebiete eine Reduzierung der Lärmbelastung auf unter 50 dB(A) L_{den} angestrebt.

Unter die dritte Kategorie „Stadtoasen“ fallen Flächen, die die gleiche Nutzung aufweisen wie die Flächen der Kategorie 2, aber stärker belastet oder kleiner sind. Entweder haben sie eine Mindestgröße von einem ha und sind mit mehr als 55 dB(A) L_{den} belastet oder sie sind kleiner als 3 ha und im Kernbereich gegenüber dem Rand um 6 dB(A) leiser. In der letztgenannten Kategorie wird in der aktuell verfügbaren Karte (Abbildung 2) etwas abgewichen. Dort werden für Stadtoasen Mindestgrößen von 3 ha angegeben und eine Belastung von über 55 dB(A) L_{den} toleriert.

Alle Gebiete sollen vor einer Zunahme des Lärms geschützt werden. Hierfür sollen die Gebiete im Rahmen der Bauleitplanung und bei Zulassungsverfahren berücksichtigt werden. Darüber hinaus soll bei den „ruhigen Stadträumen“ und den „Stadtoasen“ die Lärmsituation aktiv verbessert werden.

¹⁰ Alle Informationen aus: Bremen 2014; S. 65 f.

Abbildung 2: Ruhige Gebiete in Bremen



Quelle: Senator für Umwelt, Bau und Verkehr: „Ruhige Gebiete“ für die Erholung. Anhang 2 zum Aktionsplan zur Lärminderung für die Stadt Bremen, Stand 14.01.2014.

2.4.3 Norderstedt

Norderstedt war eine der ersten Städte, die Kriterien für die ruhigen Gebiete festgelegt hat (Abbildung 3; vgl. Norderstedt et al. 2008; S. 81 f.). Die drei gebildeten Kategorien wurden vom zurzeit in der Abstimmung befindlichen Lärmaktionsplan übernommen.¹¹

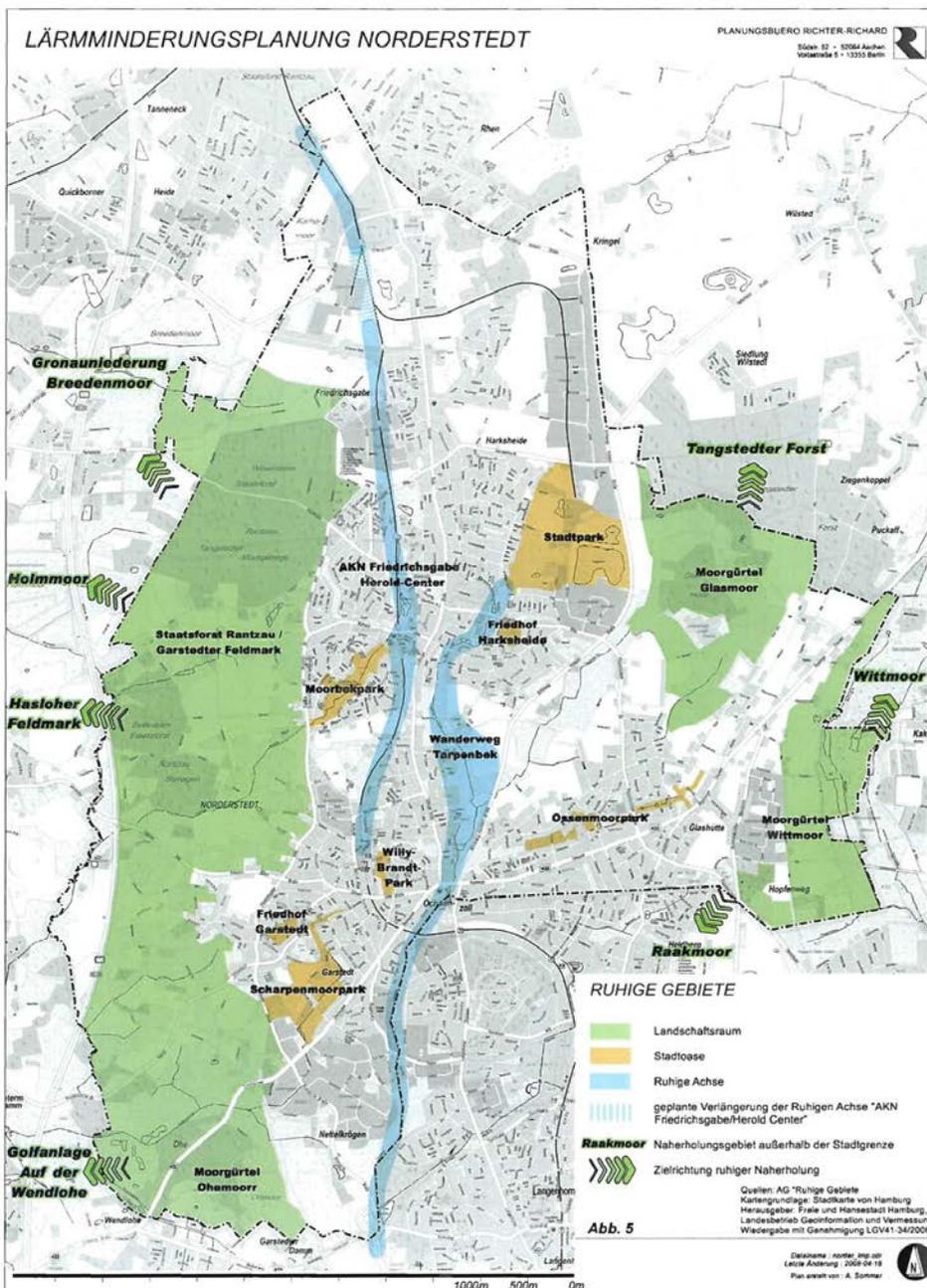
- ▶ In „Landschaftsräumen“ darf ein Lärmpegel von $55 \text{ dB(A)}_{L_{den}}$ nicht überschritten werden. Es sind großflächige, weitgehend naturbelassene Gebiete, die auch durch eine land- oder forstwirtschaftliche Nutzung geprägt sein können. Als wichtig wird ein durchgehend erlebbarer Naturraum erachtet, der eine Verbindung zu Landschaftsräumen benachbarter Gebiete aufweisen kann.
- ▶ „Stadtoasen“ sind über das Stadtgebiet verteilte, siedlungsintegrierte Ruheräume für die Bevölkerung. Hier darf ein Schallpegel von $55 \text{ dB(A)}_{L_{den}}$ nicht überschritten werden.
- ▶ Die „ruhigen Achsen“ sind Verbindungswege für den Fuß- und Radverkehr, die durch wahrnehmbare Grünräume verlaufen. Innerhalb dieser Grünachsen werden maximale Lärmbelastungen zwischen 55 und $60 \text{ dB(A)}_{L_{den}}$ angestrebt.

¹¹ Alle weiteren Informationen aus: Norderstedt et al. 2013; S. 97-99.

Weitere Kriterien zur Auswahl der ruhigen Gebiete wurden im Rahmen der Mitwirkungsphase der Öffentlichkeit festgelegt. Zu ihnen gehörten die räumliche Nähe insbesondere zu Wohngebieten (vor allem bei Stadtoasen), der Schutz vor „beunruhigenden“ Gefährdungen, z. B. durch den Straßenverkehr sowie die Größe der Gebiete (vor allem der Landschaftsräume).

Um die ruhigen Gebiete zu schützen, soll ein Teil der Gebiete in die Schutzgebietsverordnungen der im Landschaftsplan vorgesehenen Schutzgebiete eingebracht werden. Für ein Gebiet wurde im Rahmen der Landesgartenschau 2011 ein Lärmschutzwall verlängert. Darüber hinaus soll die besondere Schutzwirkung der ruhigen Gebiete bei relevanten Maßnahmen in die Abwägungen einbezogen werden.

Abbildung 3: Ruhige Gebiete in Norderstedt



Quelle: Stadt Norderstedt / PRR: Lärminderungsplanung Norderstedt – Lärmaktionsplan, 2008.

2.4.4 Verden (Aller)

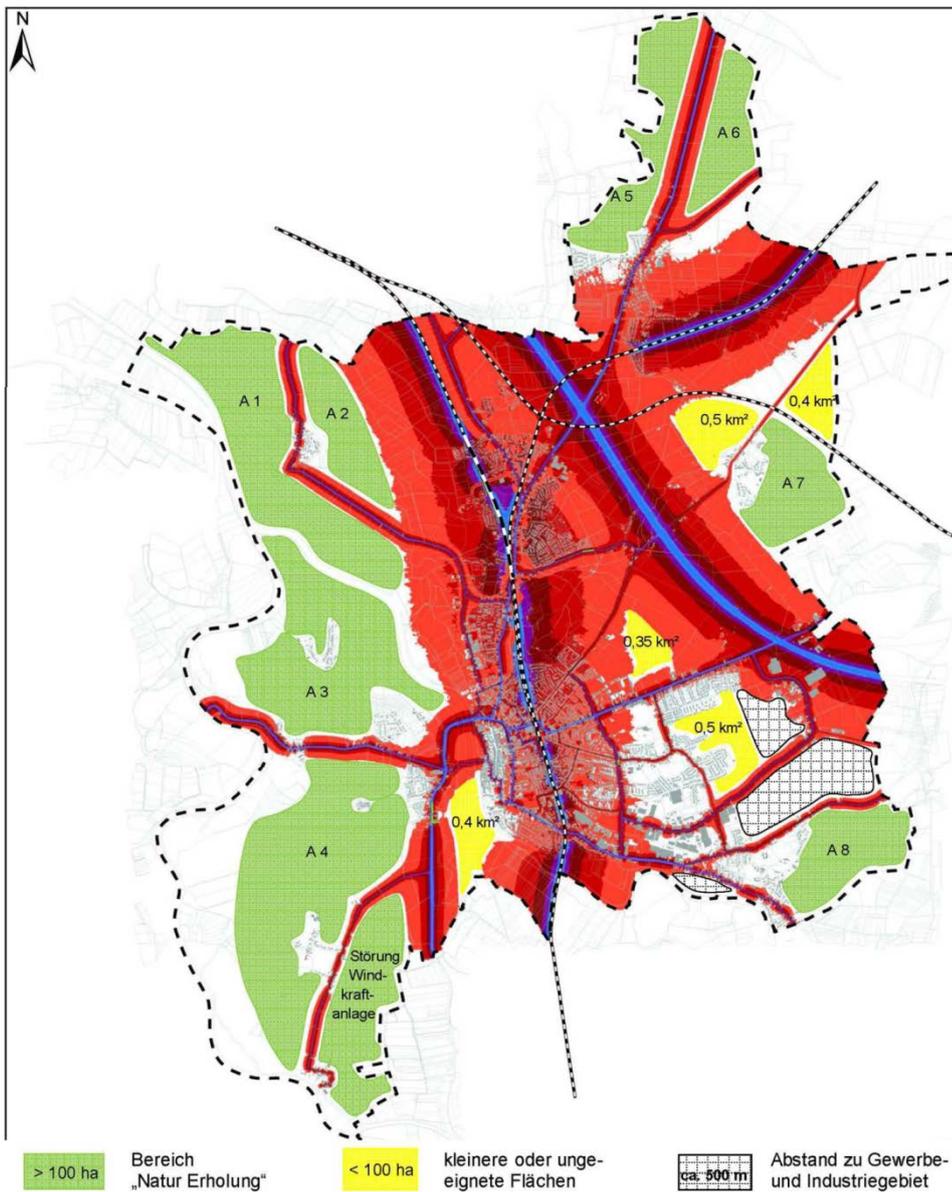
In Verden (Aller) wurden die verschiedenen Kategorien der „ruhigen Gebiete“ zunächst anhand der dort stattfindenden Erholung definiert.¹²

- ▶ Bereiche der „Natur Erholung“ sind zusammenhängende Landschaftsbereiche, die dem „Aufenthalt und der Erholung von Menschen“ dienen. Innerhalb dieser Bereiche soll ein Pegel von 55 dB(A) L_{den} eingehalten werden. Die Gebiete sollen mindestens 100 ha groß sein und mindestens 500 m von Gewerbe- und Industriegebieten entfernt liegen (Abbildung 4).
- ▶ Bereiche „Innerstädtischer Erholung“ sind Grün- und Freiflächen, die der „ruhigen“ Erholung dienen und maximal mit einem Schallpegel von 55 dB(A) L_{den} belastet sind. Die Mindestgröße dieser Flächen beträgt 0,1 ha (Abbildung 5).
- ▶ In der Kategorie „Aktive Erholung“ befinden sich schließlich die innerstädtischen Grün- und Freiflächen, die zwar durch Umgebungslärm belastet sind, aber vornehmlich der aktiven Erholung wie Sport und Spiel dienen. Daher dürfen sie mit bis zu 60 dB(A) L_{den} belastet sein. Die Flächen sind mindestens 0,5 ha groß und sind frei und ohne Eintritt zugänglich.

Um die ruhigen Gebiete vor einer Zunahme des Lärms zu schützen, sollen zukünftig alle Freiraum-, Verkehrs- und Stadtplanungen hinsichtlich ihrer Auswirkungen auf die ruhigen Gebiete überprüft und der Lärmschutz berücksichtigt werden. Um die aktuelle Situation zu verbessern, sollen in einigen Bereichen Lärmschutzwälle eingerichtet werden.

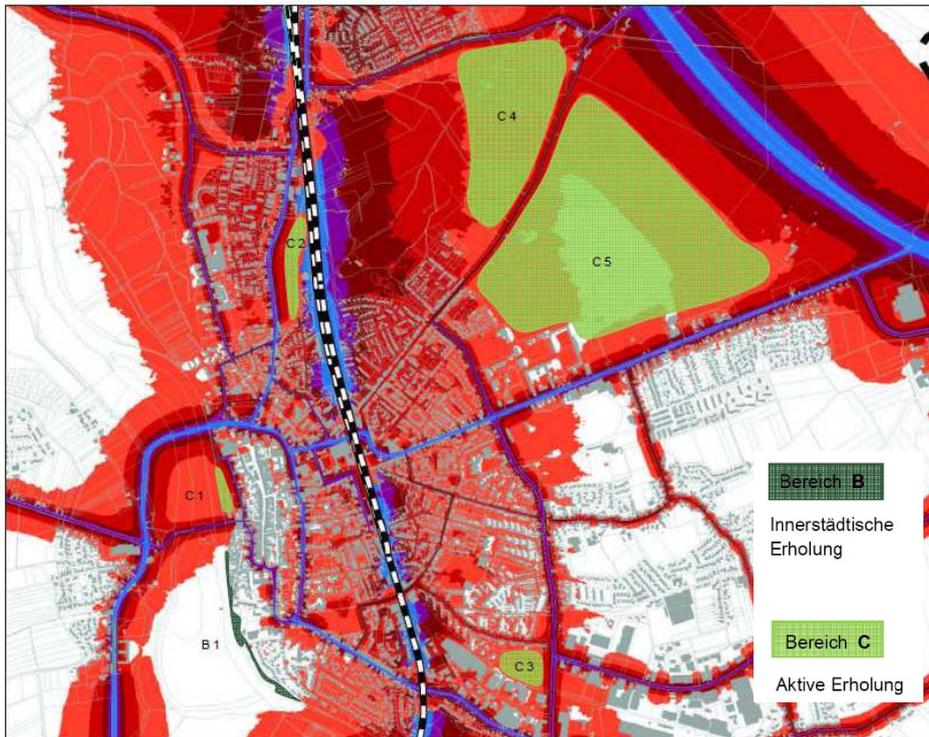
¹² Alle Informationen aus: Verden (Aller) et al. 2013; S. 19-22.

Abbildung 4: Ruhige Bereiche der Kategorie „Natur Erholung“ in Verden (Aller)



Quelle: Stadt Verden (Aller) / Lärmkontor: Lärmaktionsplan der Stadt Verden (Aller), 2013. S. 21.

Abbildung 5: Ruhige Bereiche der Kategorie „Innerstädtische Erholung“ und „Aktive Erholung“ in Verden (Aller)



Quelle: Stadt Verden (Aller) / Lärmkontor: Lärmaktionsplan der Stadt Verden (Aller), 2013. S. 22.

2.4.5 München

Die Landeshauptstadt München hat neben den Immissionspegeln weitere Auswahlkriterien für ruhige Gebiete diskutiert (vgl. Heinrichs et al. 2012; S. 115-126). Dazu gehören qualitative Parameter mit Einfluss auf das subjektive Empfinden und praktische Kriterien. Beispielsweise wurde im begleitenden Arbeitskreis mit den betroffenen Fachbehörden diskutiert, dass Gebiete, die von der Bevölkerung kaum oder gar nicht zur Erholung genutzt werden, weniger schützenswert sind als diejenigen, die auch für die Bewohnenden eine hohe Bedeutung besitzen.

Hier wurde differenziert nach einer gesamtstädtischen Bedeutung und einer kleinräumigen Bedeutung. Zur Erreichung ruhiger Gebiete mit gesamtstädtischer Bedeutung werden beispielsweise längere Wege akzeptiert, während ruhige Gebiete mit kleinräumiger Bedeutung nur für die Anwohnenden und Beschäftigten in direkter Nachbarschaft von Bedeutung sind. Ein Kriterium für die Auswahl von innenstädtischen Gebieten war die Anzahl von potenziellen Gebietsnutzenden in fußläufiger Entfernung zu den in Frage kommenden Gebieten (Abbildung 6).

Neben der technischen Erarbeitung von Auswahlkriterien sollten gleichzeitig – beispielsweise bei geplanten Verkehrsmaßnahmen oder Baugebietsausweisungen – ggf. vorhandene Zielkonflikte frühzeitig identifiziert und Strategien zum konsensualen Umgang mit ihnen entwickelt werden. Die Auswahlkriterien wurden daher in verschiedenen Gebietskulissen auf München angewendet und in einem begleitenden Arbeitskreis mit Vertretern der zuständigen Fachämter diskutiert und abgestimmt. Dabei wurde auch auf eine regionale Ausgewogenheit der Flächenversorgung geachtet. Im Ergebnis lagen drei Gebietstypen vor:

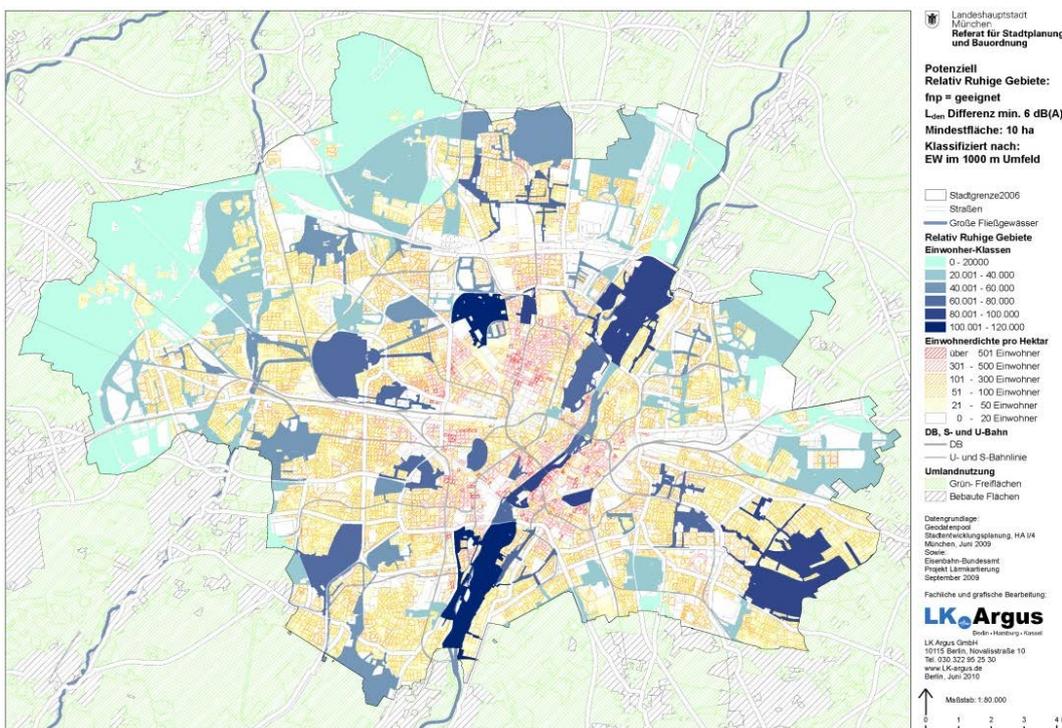
- ▶ „Ruhige Gebiete“ unterschreiten einen Pegel L_{den} von 50 dB(A), weisen eine zuvor definierte Flächennutzung auf (z. B. Freizeit- und Erholungsgebiete, die regelmäßig für die breite Öffentlichkeit zugänglich sind) und haben eine Mindestgröße von 20 ha.

- ▶ „Innerstädtische Erholungsflächen“ sind in ihrem Inneren mindestens 6 dB(A) leiser als am Gebietsrand, haben eine geeignete Flächennutzung mit einer Größe von mindestens 10 ha und sie sind von mehr als 60.000 Einwohnenden fußläufig (≤ 1.000 m) erreichbar.
- ▶ „Landschaftlich geprägte Erholungsräume“ sind ebenfalls in ihrem Inneren mindestens 6 dB(A) leiser als am Gebietsrand, haben eine geeignete Flächennutzung mit mindestens 100 ha und sie erfüllen qualitative Anforderungen an die Erholungsfunktion.

Gebiete, die aufgrund ihres Flächenzuschnitts der angestrebten Nutzung und Erholungsfunktion weniger entsprechen, wurden sinnvoll arrondiert. Ferner wurde qualitativ berücksichtigt, dass es nichtkartierte Quellen wie die Theresienwiese oder den Olympiapark gibt, die die Ruhe eines Gebietes beeinträchtigen können. Im Ergebnis des Planungsprozesses wurden die in Abbildung 7 dargestellten Gebiete zur Festsetzung empfohlen.

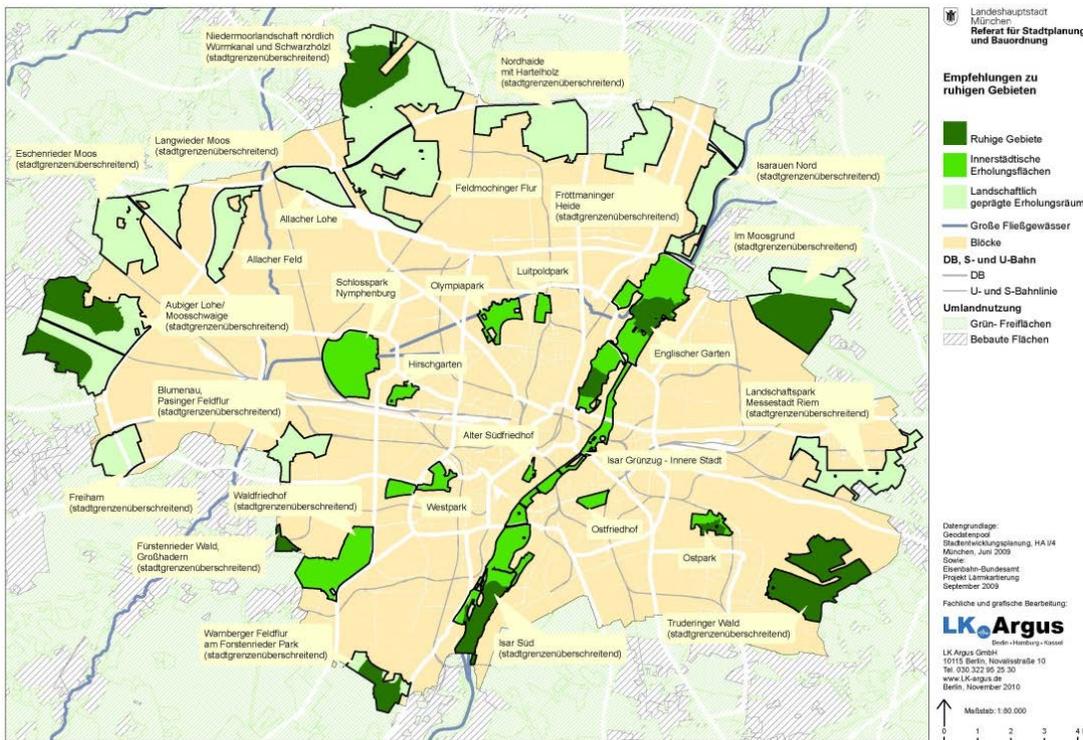
Die anschließende politische Diskussion führte dazu, dass zunächst lediglich acht „Ruhige Gebiete in großen Erholungsflächen, die vor einer Zunahme von Lärm zu schützen sind“ beschlossen wurden (Abbildung 8) (vgl. München 2013).

Abbildung 6: Relativ ruhige Gebiete mit Bevölkerungszahlen im fußläufigen Einzugsbereich (1.000 m) in München



Quelle: Heinrichs, E. / Kemmather, D. / Bock, A.: „Ruhige Gebiete in der Lärmaktionsplanung“, Lärmbekämpfung, Bd. 6 (2012) Nr. 3 - Mai, S. 115-126.

Abbildung 7: Empfehlungen zu ruhigen Gebieten in München (Zielgebietskulisse)



Quelle: Heinrichs, E. / Kemmather, D. / Bock, A.: „Ruhige Gebiete in der Lärmaktionsplanung“, Lärmbekämpfung, Bd. 6 (2012) Nr. 3 - Mai, S. 115-126.

Abbildung 8: Vom Stadtrat beschlossene ruhige Gebiete in großen Erholungsflächen in München



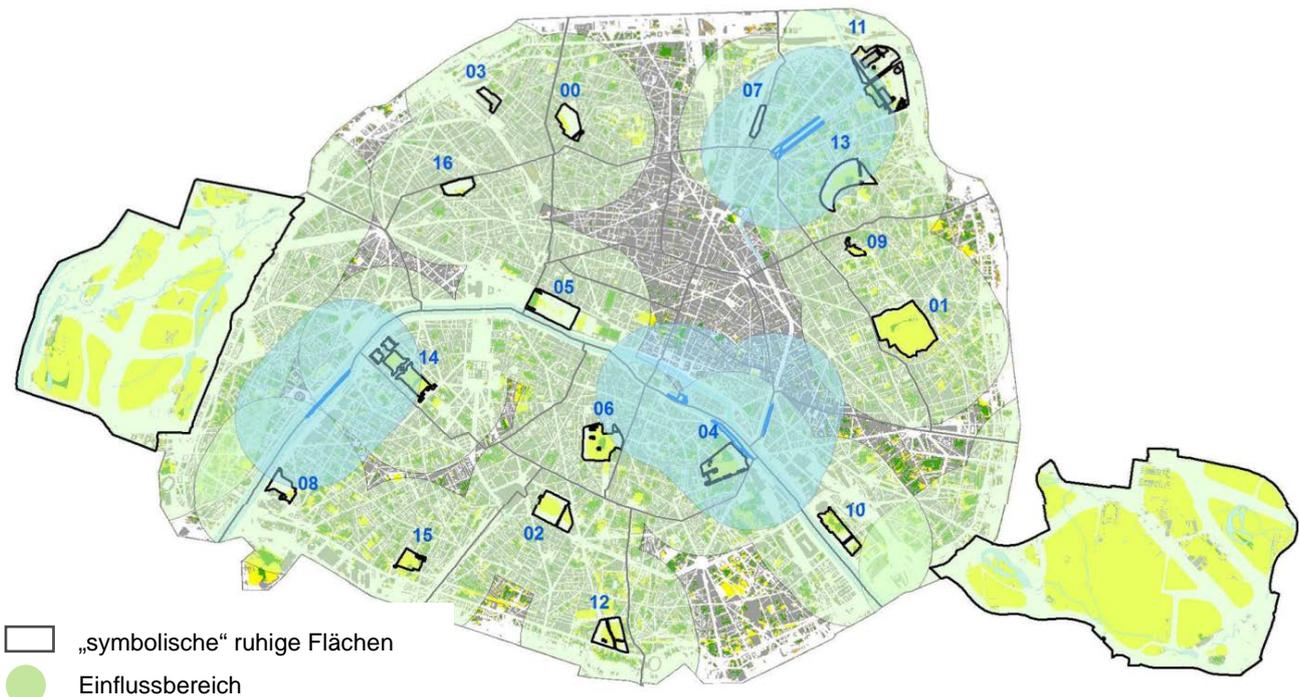
Quelle: Landeshauptstadt München, Referat für Gesundheit und Umwelt / Accon / konsalt / LK Argus / Möhler + Partner: Lärmaktionsplan für München, 31.07.2013, S. 173 ff.

2.4.6 Paris

Aufgrund der hohen Belastung seiner Einwohnenden mit Verkehrslärm beschloss die Stadt Paris, eine eigene Methode für die Festlegung ruhiger Gebiete zu entwickeln.¹³ Zwei Gebietstypen wurden diskutiert:

- ▶ Gebiete mit einer Fläche von über 3 ha, die oft symbolische Orte wie die alten Parkanlagen oder Friedhöfe betreffen. Diese Orte sind allerdings nicht gleichmäßig in der Stadt verteilt (Abbildung 9).
- ▶ Daher sollte zusätzlich jeder/m Einwohnenden ein ruhiges Gebiet in maximal 500 m Entfernung angeboten werden. Dies entspricht einer Wegeentfernung von bis zu rund fünf Minuten.

Abbildung 9: „Symbolische“ ruhige Flächen und ihr zugehöriger Einflussbereich in Paris



Quelle: Duguet, Patrick / Mietlicki, Fanny / da Silva, Raphael / Ribeiro, Carlos / Gaucher, Eric: Implemented comprehensive approach for the identification of quiet areas in the city of Paris, 2012.

Um diese Gebiete festzulegen, wurde ein dreistufiges Verfahren gewählt:

- ▶ In der ersten Stufe werden potenziell ruhige Gebiete anhand eines akustischen Kriteriums und eines Zugänglichkeitskriteriums ermittelt.
- ▶ Mit einer Öffentlichkeitsbeteiligung in der zweiten Stufe werden die Ergebnisse der ersten Stufe qualifiziert.
- ▶ In der dritten Stufe erfolgt eine „Multi-Kriterien-Analyse“ mit einer anschließenden Validierung durch die Distrikte.

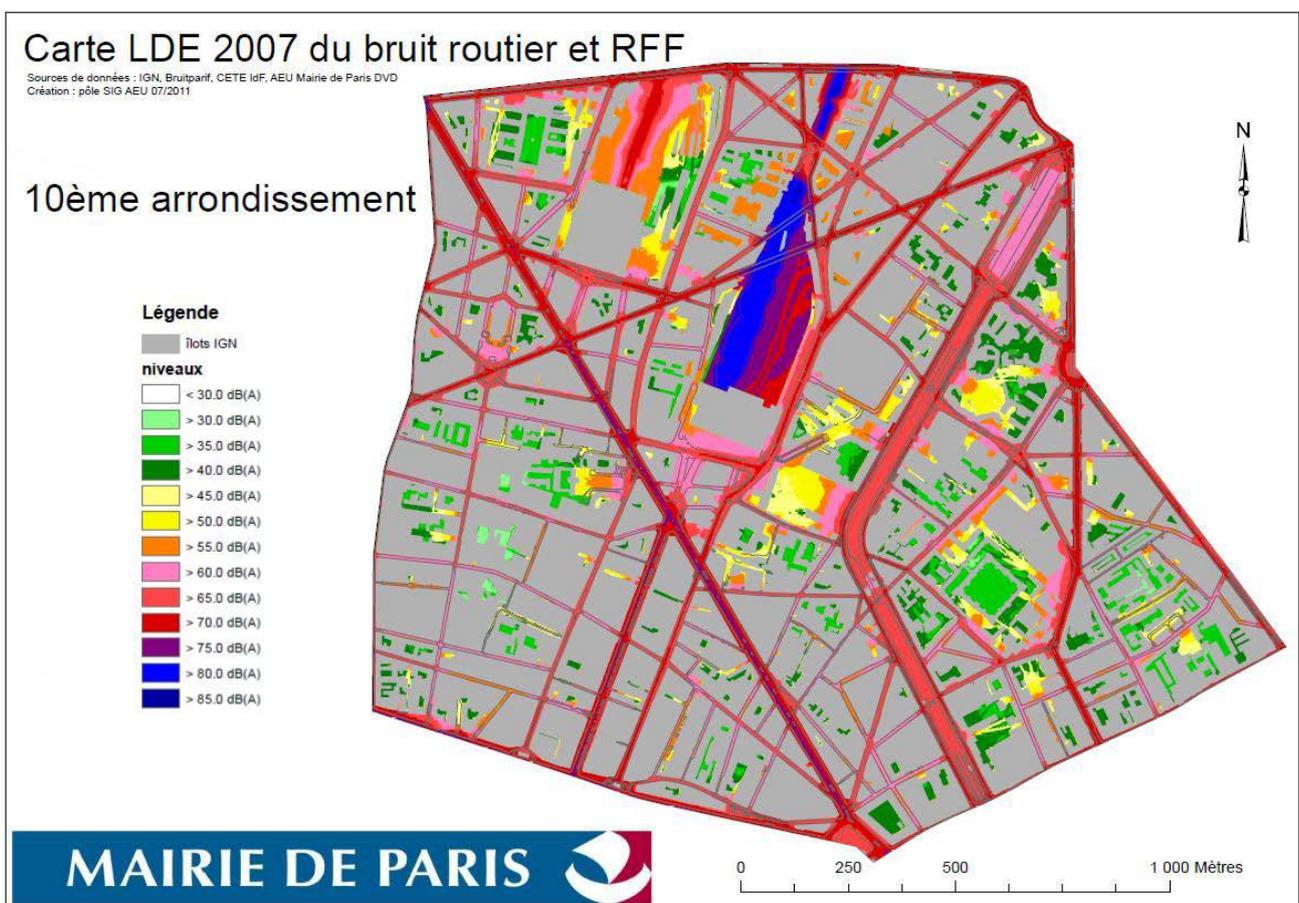
¹³ Alle Informationen aus: Duguet et al. 2012.

Stufe 1 (Ermittlung von potenziell ruhigen Gebieten)

Die akustische Analyse erfolgte für Straßen- und Bahnverkehr (inkl. oberirdische Metrotrassen). Als ruhige Gebiete kommen alle öffentlich zugänglichen Flächen – also nicht nur Parkanlagen und Gärten – in Frage. Verwendet wurde der Lärmindex L_{de} (6-22 Uhr) mit einem Grenzwert von 55 dB(A).

Das Ergebnis wies vor allem nicht zugängliche Flächen aus, wie z. B. Höfe innerhalb einer Blockrandbebauung (Abbildung 10). Aus diesem Grund wurde das akustische Kriterium um ein Kriterium der relativen Ruhe erweitert. Dazu sollte das fragliche Gebiet 10 dB(A) leiser sein als seine Umgebung.

Abbildung 10: Kartierter Straßen- und Schienenlärmpegel L_{de} für den zehnten Pariser Distrikt



Quelle: Duguet, Patrick / Mietlicki, Fanny / da Silva, Raphael / Ribeiro, Carlos / Gaucher, Eric: Implemented comprehensive approach for the identification of quiet areas in the city of Paris, 2012.

Schließlich wurden zwei weitere Filter zur Ermittlung der potenziell ruhigen Gebiete eingesetzt. Für die Öffentlichkeit nicht oder nur beschränkt zugängliche Flächen wurden herausgenommen und es wurden die Einschränkungen durch einen Helikopterlandeplatz im Distrikt 15 berücksichtigt. Im Ergebnis lagen rund 500 potenziell ruhige Gebiete vor.

Stufe 2 (Öffentlichkeitsbeteiligung)

Die Öffentlichkeitsbeteiligung erfolgte mit der Hilfe von drei Instrumenten:

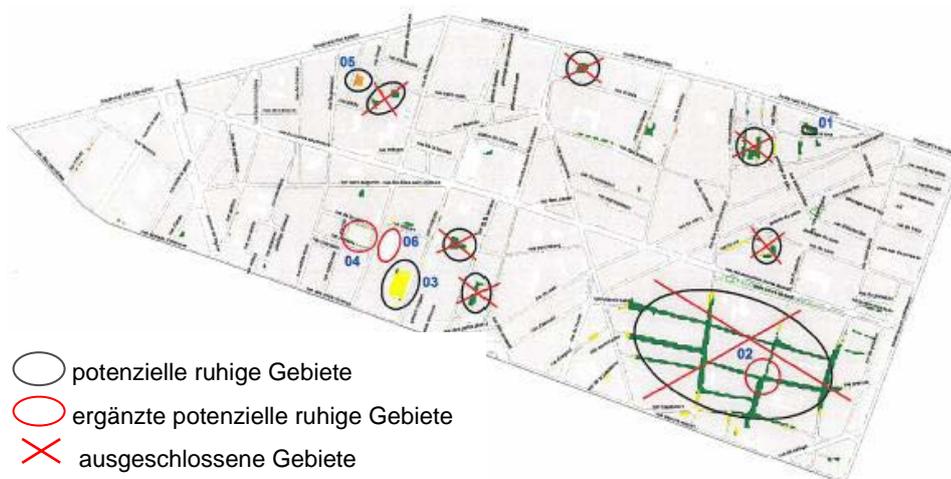
- ▶ In einer Online-Befragung wurde die Bevölkerung gebeten, die vorausgewählten Gebiete zu benennen, die als ruhig wahrgenommen werden. Dabei zeigte sich, wie wichtig es ist, ruhige Gebiete

te nicht nur auf Grünflächen zu beschränken. 30 bis 40 % der Teilnehmenden akzeptierten Fußgängerzonen, Einkaufsstrassen und öffentlich zugängliche Höfe als ruhige Zonen.

- ▶ Als zweites Instrument diente eine interaktive Karte. Mit dieser konnten Nutzende Gebiete markieren, die vor einer Zunahme des Verkehrslärms geschützt werden sollen.
- ▶ Das dritte Instrument war eine Öffentlichkeitsveranstaltung, bei der gewählte Vertretende, Einwohnende und Verbände über das Vorgehen informiert wurden. Zudem sollten die zuvor in der Vorauswahl ermittelten und von der Öffentlichkeit bewerteten Flächen bestätigt, abgelehnt oder neue Flächen benannt werden (Abbildung 11).

Mit Abschluss der zweiten Stufe standen noch 380 Flächen zur Diskussion.

Abbildung 11: Potenzielle ruhige Gebiete nach der Öffentlichkeitsveranstaltung im zweiten Pariser Distrikt



Quelle: Duguet, Patrick / Mietlicki, Fanny / da Silva, Raphael / Ribeiro, Carlos / Gaucher, Eric: Implemented comprehensive approach for the identification of quiet areas in the city of Paris, 2012.

Stufe 3 (Multi-Kriterien-Analyse)

Die Anzahl der zu schützenden Flächen sollte auf eine handhabbare Zahl von rund 100 reduziert werden. Dazu wurde eine „Multi-Kriterien-Analyse“ angewendet. Zu den Kriterien gehören

- ▶ Aspekte, die die Funktion des Orts als ruhiges Gebiet einschränken: z. B. Luftverschmutzung oder mangelnde Sicherheit,
- ▶ die Bedeutung des Ortes und Umweltkriterien: Vegetation, Wasser, historische Dimensionen der Landschaft und des Kulturerbes, Biodiversität,
- ▶ die Nutzung des Ortes, insbesondere die Nähe zu Veranstaltungsorten oder zu industriellen Nutzungen,
- ▶ funktionelle Aspekte wie die Zugänglichkeit, die Nähe einer hohen Anzahl von Arbeitsplätzen und die Ausstattung mit Stadtmobiliar wie z. B. Bänken,
- ▶ die Vereinbarkeit mit verschiedenen städtischen Projekten wie der Entwicklung von Tempo-30-Zonen, den wochenendlichen Fußgängerzonen und einem Programm zur Förderung des Fußverkehrs.

Mit Hilfe von Ortsbegehungen, der Berücksichtigung anderer Planungen, Workshops mit Vertretern der Distrikte und lokalen Organisationen sowie einer Überprüfung durch die Umweltabteilung werden die Kriterien ermittelt und die Flächen einer Klassifizierung unterzogen. Die endgültige Fest-

legung der ruhigen Gebiete obliegt den Distrikten, da diese die Flächen entwickeln und in ihre Projekte integrieren sollen.

Festlegungen, in welcher Form die ruhigen Gebiete zu schützen sind, sollen noch entwickelt werden. Darüber hinaus sollen die Gebiete alle fünf Jahre überprüft werden.

2.4.7 Pisa

In der Stadt Pisa wurde ein Verfahren erprobt, das für alle kleinen Städte in der Toskana als Muster dienen soll.¹⁴ Wie in den anderen Beispielen auch, soll anhand eines akustischen Kriteriums eine Vorauswahl von potenziellen ruhigen Gebieten erfolgen. Vor der Entwicklung des Verfahrens wurden drei Grundsätze festgelegt, die der Besonderheit von kleinen historischen Städten Rechnung tragen sollen:

- ▶ Die ruhigen Gebiete sollen vor allem der Erholung und Entspannung tagsüber dienen. Daher wird für die Vorauswahl der ruhigen Gebiete der L_{day} -Pegelwert (in Italien 6-20 Uhr) verwendet.
- ▶ Aus Studien zu Pisa und der Toskana ist bekannt, dass der Straßenlärm als Hauptstörquelle gilt. Dies wird auf den kontinuierlichen Lärm zurückgeführt, den der Straßenverkehr verursacht.
- ▶ Die potenziell ruhigen Gebiete dürfen kleiner sein, als beispielsweise die von der Defra¹⁵ festgelegten Gebiete. Damit sollen auch kleinere grüne Bereiche, Höfe historischer Gebäude sowie historische Flächen geschützt werden können, da größere Parks in den kleinen Städten die Ausnahme sind.

Fußend auf diesen Festlegungen wurden vier Kriterien entwickelt, mit deren Hilfe potenzielle ruhige Gebiete ermittelt werden sollen:

- ▶ Potenzielle ruhige Gebiete sind Parkanlagen, Grünflächen oder historische Flächen.
- ▶ Der L_{day} -Pegelwert zum Straßenverkehr soll unter 55 dB(A) liegen.
- ▶ Hinzu kommen Gebiete, bei denen der Wert von 55 dB(A) in über 30 % der Zeit eingehalten wird (Abbildung 12).
- ▶ Schließlich werden sensible Einrichtungen (Schulen, Krankenhäuser, Pflege- oder Altersheime) hinzugefügt, die unterhalb eines Lärmpegels von L_{day} 55 dB(A) bleiben.

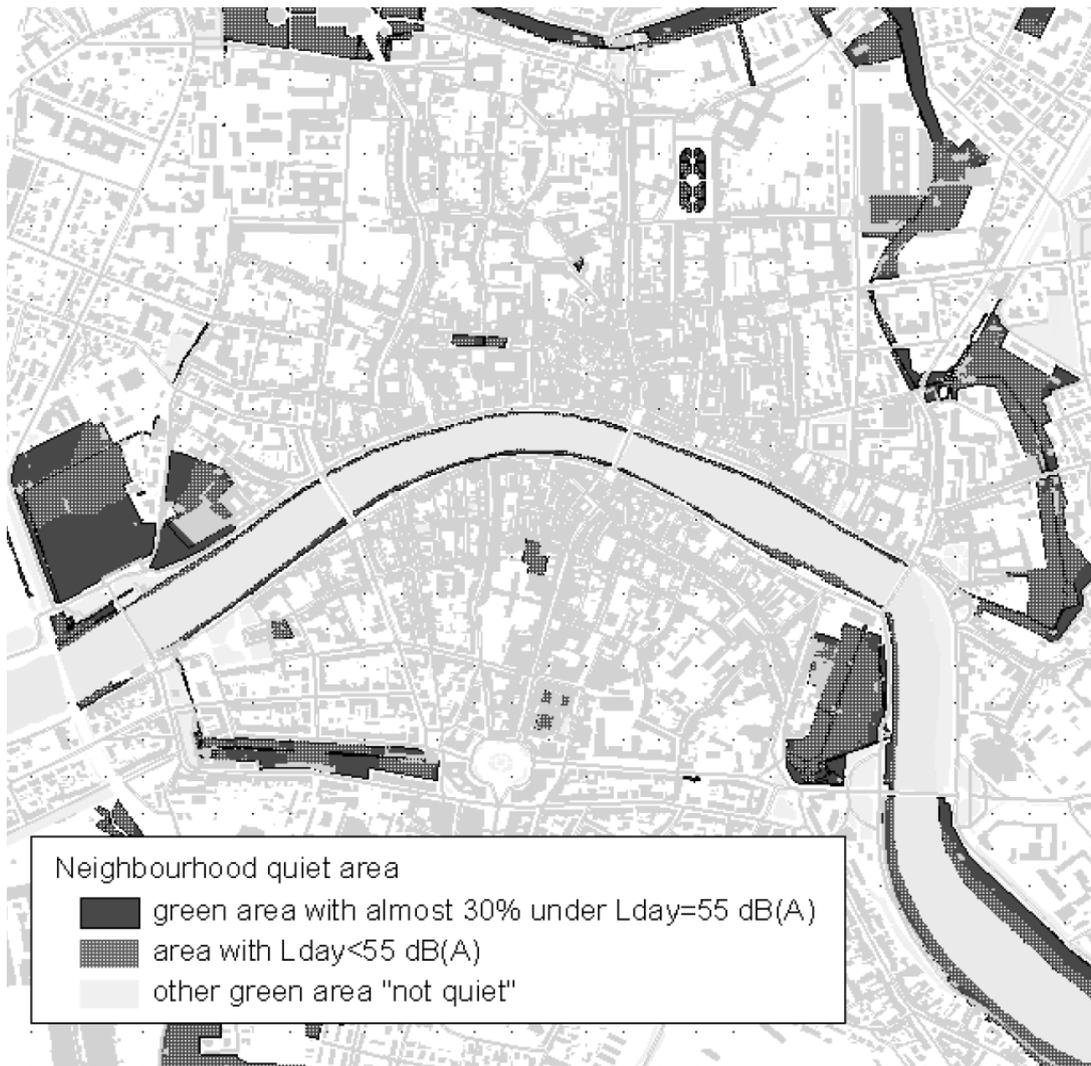
Zur Absicherung der Vorauswahl wird ein Gegencheck durchgeführt, bei dem alle Gebiete mit einem Pegelwert L_{day} von über 65 dB(A) herausgenommen werden.

Die genannten quantitativen Kriterien sollen durch ein aufgesetztes qualitatives Verfahren verifiziert werden. Dabei sollen sowohl Anwohnende als auch Beschäftigte einbezogen werden.

¹⁴ Alle Informationen aus: Licitra et al. 2011; S. 20-26.

¹⁵ Die Defra (Department for Environment, Food and Rural Affairs, England) legt fest, dass ruhige Gebiete in England eine Mindestgröße von 9 ha haben sollen.

Abbildung 12: Nach den ersten drei Stufen ausgewählte potenzielle ruhige Gebiete im Zentrum von Pisa



Quelle: Licitra, G. / Chiari, C. / Ascari, E. / Palazzuoli, D.: Quiet Area Definition in the Implementation of European Directive 2002/49/EC. In: New Zealand Acoustic, vol. 24, no. 4, S. 25, 2011.

3 Rechtlicher Rahmen

3.1 Fragestellung, Begrenzung, Vorgehen

3.1.1 Fragestellung: Der rechtliche Rahmen für den Schutz „ruhiger Gebiete“

Kapitel 3 erläutert den rechtlichen Rahmen für die Festsetzung ruhiger Gebiete im Rahmen der Lärmaktionsplanung. Im Mittelpunkt stehen zwei Fragenkomplexe:

- ▶ zum einen die Frage, welche rechtlichen Anforderungen für die Festsetzung von ruhigen Gebieten sowie für die Auswahl etwaiger Maßnahmen zum Schutz solcher Gebiete bestehen,
- ▶ zum anderen ist zu untersuchen, welche Rechtsfolgen die Festsetzung als ruhiges Gebiet sowie die Festsetzung von Schutz-Maßnahmen haben können.

Dafür ist das geltende EU-Recht sowie das deutsche Umsetzungsrecht zu würdigen und etwaige Rechtsprechung vorzustellen. Ferner wird in diesem Zusammenhang die Verknüpfung mit anderen nationalen Planungsinstrumenten aufgegriffen. Entsprechende Verbindungen werden relevant als mögliche Anforderungen an die oder als Rechtsfolgen der Festsetzung ruhiger Gebiete. Darüber hinaus ist zu prüfen, welche Verbindungen mit anderen Planungen sich als sinnvoll für den Schutz ruhiger Gebiete im Rahmen der Lärmaktionsplanung empfehlen. Schließlich werden in einem die Untersuchung zusammenfassenden Schritt Hinweise an die Planungsträger gegeben, wie sie ihre Beschlussfassung über ruhige Gebiete möglichst rechtssicher gestalten.

3.1.2 Begrenzung

Die meisten Lärmaktionspläne werden durch Gemeinden aufgestellt. Das Gutachten betrachtet daher nur die Fallkonstellation, in welcher der Planungsträger eine Kommune ist. Wo das nicht der Fall ist (z. B. Beplanung des Gebiets um den Rhein-Main-Flughafen in Hessen) oder zukünftig nicht der Fall sein wird (Planungszuständigkeit des Eisenbahnbundesamtes für die Eisenbahnstrecken), können sich weitere Fragen stellen, insbesondere mit Blick auf die Einbeziehung der Kommunen zur Sicherung ihrer Planungshoheit. Ob sie gerade mit Blick auf die Festsetzung ruhiger Gebiete aktuell werden, ist derzeit offen.

3.1.3 Vorgehen

Zunächst werden die Rechtsgrundlagen des Schutzes ruhiger Gebiete im Rahmen der LAP vorgestellt sowie die noch wenig umfangreiche Rechtsprechung im Überblick dargestellt (Kapitel 3.2). Nach der Klärung, wie ruhige Gebiete zu definieren sind (Kapitel 3.3), folgt die Erörterung der Kriterien für die Auswahl und Festsetzung ruhiger Gebiete (Kapitel 3.4). Die möglichen Rechtswirkungen einer Festsetzung als ruhiges Gebiet sowie etwaiger Schutz-Maßnahmen wird dann zunächst abstrakt dargestellt (Kapitel 3.5). Angesichts der im Einzelnen nicht vorhersehbaren möglichen Ausgestaltungen und der möglichen Wirkungs- oder Konfliktkonstellationen sollen verschiedene Fallkonstellationen beispielhaft dargestellt werden, um die abstrakte Erörterung anschaulicher zu machen (Kapitel 3.6). Im folgenden Teil werden die Anforderungen an eine ordnungsgemäße Beschlussfassung des Planungsträgers – hier begrenzt auf die Gemeinden – zusammengefasst (Kapitel 3.7). Der letzte Abschnitt ist einigen Hinweisen zu möglichen Rechtsschutzfragen gewidmet (Kapitel 3.8).

3.2 Die grundlegenden Regelungen

Die europäischen und deutschen Regelungen zum Schutz ruhiger Gebiete im Rahmen der Lärmaktionsplanung sind wenig konkret.

3.2.1 Europäisches Richtlinienrecht

Die Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und Rates vom 25.6.2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Umgebungslärmrichtlinie, kurz: ULR) verortet den Schutz ruhiger Gebiete als Ausdruck des **Vorsorgeprinzips**. Im 8. Erwägungsgrund zur ULR heißt es:

„Die konkreten Zahlen für die Grenzwerte sind von den Mitgliedsstaaten festzulegen, wobei unter anderem nach dem Grundsatz der Vorbeugung ruhige Gebiete in Ballungsräumen zu schützen sind“.

Auch in Art. 1 Abs. 1 ULR wird in dem dort allgemein formulierten Ziel der Verhinderung und der Vorbeugung von negativen Folgen des Umgebungslärms das Vorsorgeprinzip konkretisiert.

Das europäische Recht differenziert zwischen „ruhigen Gebieten eines Ballungsraums“ und „ruhigen Gebieten auf dem Land“. Beide sind als Teil des Geltungsbereichs, also als Gebietsteil, in welchem Menschen Umgebungslärm ausgesetzt sein können, in Art. 2 der ULR genannt. Nähere Definitionen dieser beiden Typen ruhiger Gebiete enthalten die Begriffsbestimmungen in Art. 3 l) und m) der ULR. Art. 3 l) definiert als ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum:

„ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der L_{den} -Index oder ein anderer geeigneter Lärmindex für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedsstaat festgelegten Wert nicht übersteigt“.

Art. 3 m) definiert als ruhiges Gebiet auf dem Land:

„ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- und Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist“.

Die **zentrale Handlungspflicht** mit Blick auf die LAP ergibt sich aus Art. 8 Abs. 1 b) ULR. Danach „soll Ziel dieser Pläne [...] sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen“ (siehe auch Cancik 2014, Rn. 26). Der Regelungssystematik zufolge scheint es so, als sei dieses Schutzziel nur für die Beplanung eines sog. Ballungsraumes, nicht aber für das Planungsgebiet „Orte in der Nähe“ von Hauptlärmquellen in Art. 8 Abs. 1 a) ULR vorgesehen.¹⁶ Möglicherweise handelt es sich insofern aber um ein Redaktionsversehen,¹⁷ da die Umgebungslärmrichtlinie Begriffsbestimmungen für „ruhige Gebiete in einem Ballungsraum“ (Art. 3 Buchst. l) und „ruhige Gebiete auf dem Lande“ (Art. 3 Buchst. m) enthält. Letztere könnten nun, zumindest auch, als Teil von Plangebietten außerhalb der Ballungsräume begriffen werden. Art. 8 Abs. 1 b) Satz 2 der Umgebungslärmrichtlinie wäre dann als weiterer Unterabsatz, der sich auf Buchstabe a) **und** b) bezieht, zu lesen.

Schließlich gibt Anhang V der ULR unter Nr. 1, 9. Spiegelstrich, zum zwingenden Mindestinhalt eines LAP vor, dass die für die nächsten fünf Jahre geplanten Maßnahmen „einschließlich der Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete“ aufgeführt werden müssen.

¹⁶ Der Normtext von Art. 8 Abs. 1 ULR, soweit hier relevant, lautet: „(1) Die Mitgliedsstaaten sorgen dafür, dass bis zum 18. Juli 2008 von den zuständigen Behörden Aktionspläne ausgearbeitet werden, mit denen in ihrem Hoheitsgebiet Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, geregelt werden für a) Orte in der Nähe der Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeuge pro Jahr, der Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr und der Großflughäfen; b) Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern. Ziel dieser Pläne soll es auch sein, ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. [...]“.

¹⁷ Auf die Entstehung der RL, die u. a. im Bereich „Ruhige Gebiete“ nur noch „Rudimente“ der ursprünglichen Kommissionsvorstellungen enthalte, weist hin: *Feldmann*, in: AKUR, Anhörung 2004, S. 41.

3.2.2 Deutsches Umsetzungsrecht

§ 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG formuliert eindeutig, dass der Schutz ruhiger Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms Ziel „dieser Pläne“ sein soll. Damit verweist die Norm auf alle in Abs. 1 genannten LAP und erfasst folglich sowohl LAP für „Orte in der Nähe von“ Hauptlärmquellen (Abs. 1 S. 1 Nr. 1 und S. 2) als auch LAP für „Ballungsräume“ (Abs. 1 S. 1 Nr. 2 und S. 2). Je nach gewählter Auslegung von Art. 8 Abs. 1 ULRL (soeben unter II.1), geht § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG damit über die Anforderung der Umgebungslärm-Richtlinie hinaus, (vgl. Schulze-Fielitz 2007; Rn. 46 und Blaschke 2010; S. 170, 274) oder eben nicht. Egal welcher Lesart man folgt, bezieht sich § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG aber jedenfalls auf alle Plangebietsarten, so dass auch ruhige Gebiete „auf dem Lande“ geschützt werden „sollen“. Das wird zusätzlich gestützt durch die Bezugnahme auf ruhige Gebiete eines Ballungsraumes sowie ruhige Gebiete auf dem Land in § 47a S. 1 BImSchG, der den Anwendungsbereich des LAP-Rechts bestimmt. Auch für Umgebungslärm in solchen „ruhige(n) Gebiete(n) auf dem Land“ gelten die §§ 47a ff. BImSchG.

Wie diese ruhigen Gebiete im Einzelnen zu ermitteln sind, wird nicht geklärt (vgl. Kapitel 3.4). Auch findet sich keine nähere Definition im deutschen Recht, Verordnungsregelungen dazu existieren bislang nicht.

Welche Wirkungen ruhige Gebiete und ggf. zu ihrem Schutz angeordnete Maßnahmen (hier: Schutzmaßnahmen) auf andere Planungen haben, ist den jeweils einschlägigen Normen des Fachrechts für jene Planungen, z. B. dem Baurecht, einerseits, **und** dem § 47d Abs. 6 iVm § 47 Abs. 6 BImSchG (immissionschutzrechtliche Verschränkungsnorm) andererseits zu entnehmen.

3.2.3 Rechtsprechung im Überblick

Bislang gibt es noch wenig Rechtsprechung zur Lärmaktionsplanung und noch weniger zur Bedeutung ruhiger Gebiete.¹⁸

Anspruch auf Ausweisung eines ruhigen Gebiets?

Unmittelbar zum Thema ruhige Gebiete ist bislang ein Urteil des *VG Berlin* bekannt geworden.¹⁹ Das Urteil ist nicht rechtskräftig (Stand: 1. Juni 2014).²⁰

Das *VG Berlin* hat eine Klage auf Abänderung eines Lärmaktionsplanes in Form der Ausweisung eines Wohngebiets als „ruhiges Gebiet“ im Lärmaktionsplan als jedenfalls unbegründet abgewiesen. Ob eine solche Klage überhaupt zulässig sei, konnte daher vom Gericht offengelassen werden.²¹ Das VG hält es schon für zweifelhaft, ob ein Anspruch auf eine konkrete Maßnahme, hier die Ausweisung als ruhiges Gebiet, auf § 47d BImSchG gestützt werden könne. Das VG kommt zum Ergebnis, dass sich aus dem europäischen und deutschen Recht keine Vorgaben dazu ergeben, welche Gebiete als „ruhige Gebiete“ festzulegen sind und auch keine Pflicht ersichtlich sei, Gebiete, die tatsächlich ruhig sind, als „ruhige Gebiete“ festzulegen. Das dem Planungsträger zustehende Planungsermessen sah das Gericht im konkreten Fall, in dem nach einem von der Behörde in Berlin entwickelten Konzept bestimmte ruhige Gebiete festgelegt worden waren, als nicht fehlerhaft ausgeübt an. Damit ist das

¹⁸ Urteilszitate nach der Ausgabe in juris oder einer Urteilsabschrift des jeweiligen Gerichts, wenn nicht anders angegeben.

¹⁹ VG Berlin, Urt. v. 07.05.2013 – VG 10 K 301.11, z.T. in: ZUR 2013, S. 556.

²⁰ Aktenzeichen des Verfahrens beim OVG Berlin-Brandenburg ist: OVG 11 N 16.13. Wann eine Entscheidung fallen wird, ist – Stand: Juni 2014 – offen, laut Pressestelle des OVG Ende 2014 oder erst Anfang 2015.

²¹ VG Berlin, Urt. v. 07.05.2013 - VG 10 K 301.11, Urteilsabschrift, 7, z.T. in: ZUR 2013, S. 556 (558). Die folgende Inhaltsbeschreibung des Urteils nach Cancik, in: LR UmweltR III, § 47d BImSchG, Rn. 35.

Urteil auch die erste Entscheidung über ein praktiziertes Auswahl- und Festsetzungsverfahren von ruhigen Gebieten.²²

Ohne direkten Bezug auf den Aspekt ruhiger Gebiete hat auch das BVerwG mittlerweile erste Aussagen zur Lärminderungsplanung getroffen. Der 9. Senat lehnt mögliche Ansprüche Einzelner auf Schutzanordnungen aufgrund des LAP-Rechts bislang ab.²³ Da sich die Urteile zentral mit anderen Fragen befassen, wird die Anspruchsfrage indessen nicht vertieft diskutiert, insbesondere die mögliche europa- und grundrechtliche Prägung spielt hier keine Rolle. Insofern ist die Aussagekraft jener Passagen begrenzt.

Rechtsprechung zur Wirkung ruhiger Gebiete auf Planfeststellungen

Wie die Lärmaktionsplanung insgesamt werden auch die Regelungen zu den ruhigen Gebieten in einigen Entscheidungen zu Planfeststellungsverfahren (häufig bzgl. Flughafenerweiterung) oder zur Flugroutenfestlegung aufgegriffen, allerdings eher am Rande und ohne vertiefte Auseinandersetzung. Die Zunahme solcher Entscheidungen zeigt aber jedenfalls, dass immer mehr Klagende versuchen, ihr Anliegen durch Berufung auf das LAP-Recht abzustützen. Da es noch nicht so viele Festsetzungen ruhiger Gebiete gibt (vgl. Kapitel 1), haben die Gerichte kaum Anlass, Rechtsfragen dazu vertieft zu prüfen. Den wenigen Entscheidungen (vgl. im Folgenden) lassen sich aber Hinweise auf die Einschätzung der oberen Gerichte entnehmen, welche Rechtswirkung einer Festsetzung als ruhiges Gebiet zukommen kann. Nicht behandelt wird bislang die Frage, welche Maßnahmen zum Schutz von ruhigen Gebieten (über die Festsetzung hinaus) zulässig sind und welche Rechtswirkungen diesen ggf. zukommen kann. Die Entscheidungen werden bei den unten diskutierten Fragen berücksichtigt, sollen aber überblicksweise hier zusammengestellt werden.

Die Frage der Bindungswirkung wird insbesondere im Kontext von gegen Planfeststellungen gerichteten Verfahren (u. a. für die Bereiche Luftverkehr, Straßenbahn, Eisenbahn) thematisiert. Dabei fanden sich zunächst pauschale Aussagen, wonach ein Lärmaktionsplan keine Bindungswirkung für einen Planfeststellungsbeschluss habe.²⁴ Sie sind kaum begründet und als grundsätzliche Rechtsauffassung nicht überzeugend (vgl. Berkemann 2013; S. 43, 61 sowie Cancik 2014; Rn. 28a und Cancik 2013; S. 210, 221). Zudem nehmen sie zum Teil eine Wirkung für die Abwägung in der Planfeststellung durchaus an, so dass die Aussage, es bestehe keine Bindungswirkung zumindest missverständlich, wenn nicht widersprüchlich erscheint.²⁵ Die neuere Rechtsprechung verdeutlicht die Rechtswirkung als Abwägungsbelang. So ergibt sich nach Ansicht des HessVGH aus Art 8 Abs. 1 lit. b) ULRL und der Festsetzung ruhiger Gebiete kein strikt zu beachtendes Verschlechterungsverbot (im Rahmen

²² Zum planerischen Vorgehen in Berlin: *Lehming/Diekmann/Heinrichs/Bison/Janßen/Volpert*, Lärmbekämpfung 2009, S. 97, 104 ff. (zu ruhige Gebiete).

²³ BVerwG, Urt. v. 10.10.2012 - 9 A 20/11, NVwZ 2013, S. 645 (648), Rn. 30: „Aus der Regelung der Lärminderungsplanung in den §§ 47a ff. BImSchG ergeben sich zwar Pflichten der zuständigen Behörden zur Erarbeitung von Lärmkarten und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen, jedoch keine Schutzansprüche einzelner Immissionsbetroffener“. Das vom BVerwG in Bezug genommene frühere Urteil formuliert insofern etwas vorsichtiger, als nur der im Verfahren geltend gemachte Anspruch auf Anordnung einer Schutzauflage durch die Planfeststellungsbehörde verneint wird (BVerwG, Urt. v. 14.04.2010 - 9 A 43/08 - juris, Rn. 46; ähnlich OVG Lüneburg, Urt. v. 23.04.2009 - 7 KS 18/07, Rn. 59 f.), nicht also mögliche Ansprüche überhaupt.

²⁴ HessVGH, Urt. v. 21.08.2009, 11 C 227/08.T, Rn. 589; darauf Bezug nehmend OVG Schleswig, B. v. 14.03.2011, 1 MR 19/10, Rn. 79 f.; OVG Bremen, B. v. 21.06.2010 - 1 B 67/10.

²⁵ Möglicherweise wird der Begriff „Bindungswirkung“ von den genannten Obergerichten schlicht etwas missverständlich gebraucht und soll strikte Verbindlichkeit im Sinne fehlender Abwägungsmöglichkeiten bezeichnen. Begrifflich ist aber auch die Rechtsfolge des bloßen Berücksichtigens im Rahmen einer Abwägung eine vom LAP ausgelöste Bindungswirkung des LAP.

der Flugroutenfestlegung).²⁶ Allerdings muss die Existenz derartiger Gebiete und die zu erwartende Lärmsteigerung ebenso wie der LAP in die Abwägung eingestellt werden.²⁷

Auch das *OVG Berlin-Brandenburg* berücksichtigt ruhige Gebiete bei der Abwägung für die Flugroutenfestlegung. Ein absoluter Schutz ruhiger Gebiete folge aus der Festsetzung nicht, sie begründe aber einen – überwindbaren – Belang bei der Abwägung. Bei Erreichen unzumutbarer Lärmwerte nach Fluglärmsgesetz soll sich der Schutz ruhiger Gebiete gar als Optimierungsgebot darstellen (vgl. Kapitel 3.6.5).²⁸

Das *BVerwG* formuliert in einer neueren Entscheidung zu einer eisenbahnrechtlichen Planfeststellung ebenfalls vorsichtig. Da im entschiedenen Fall zum Zeitpunkt des Erlasses des Planfeststellungsbeschlusses ein LAP noch nicht vorlag, ließ das *BVerwG* offen, „ob und in welcher Weise ein auf die Verringerung des Bahnlärms zielender gemeindlicher Lärminderungsplan auf die fachplanerische Entscheidung einwirken kann. Dahinstehen kann ebenso, welche Rechtsfolgen sich daraus ergeben, dass ein Lärmaktionsplan trotz Fristablaufs nicht erlassen worden ist.“²⁹

Das *OVG Schleswig* hält einen Anspruch auf Ergänzung eines Planfeststellungsbeschlusses als Folge einer „Umgebungslärbetrachtung“ für möglich.³⁰

3.3 Definition des „ruhigen Gebietes“: konstitutive Festsetzung oder abstrakte Definition

Das *BImSchG* definiert nicht, was ruhige Gebiete sind. Im ursprünglichen Umsetzungskonzept der Bundesregierung war vorgesehen, dass die schützenswerten ruhigen Gebiete durch Konkretisierung in einer Rechtsverordnung festgelegt würden.³¹ In den Lärminderungsplänen sollten dann Maßnahmen zum Schutz dieser Gebiete vor einer Zunahme des Umgebungslärms vorgesehen werden. Dieses Konzept ist nicht Gesetz geworden.³² Auch eine gemäß § 47 f Abs. 1 *BImSchG* mögliche Konkretisierung von Kriterien für ruhige Gebiete in einer Rechtsverordnung ist nicht erfolgt. Deshalb ist in der Literatur umstritten, ob es einer **ausdrücklichen, konstitutiv** wirkenden Festsetzung eines Gebiets als ruhiges Gebiet bedarf. Nimmt man das an, hat die Planungsbehörde für die Festsetzung Spielraum, **nach** der Festsetzung **ist** das Gebiet dann aber auch zu schützen (vgl. Schulze-Fielitz 2007; Rn. 49 f.). Die Gegenposition geht von einer Pflicht aus, allgemein in den Lärmaktionsplänen auf den Schutz **tatsächlich** bestehender ruhiger Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu achten, ohne dass erst eine ausdrückliche Festsetzung als ruhiges Gebiet dieses gleichsam schutzwürdig macht. Diese Ansicht erfasst mit ihrem Zugriff auf **abstrakt-ruhige** Gebiete gegebenenfalls mehr Gebiete als die erstgenannte Position. Sie versucht die damit verbundenen Folgen unter anderem durch das zusätzliche Kriterium der **Schutzwürdigkeit** einzuschränken: Nicht jedes ruhige Gebiet, sondern

²⁶ HessVGH, Urt. v. 03.09.2013 - 9 C 323/ 12 T „Südumfliegung“, Rn. 83.

²⁷ Ebenso schon im Verfahren zum Planfeststellungsbeschluss des betreffenden Flughafens HessVGH, Urt. v. 21.08.2009 - 11 C 227/08.T, Rn. 590.

²⁸ *OVG Berlin-Brandenburg*, Urt. v. 14.06.2013 - OVG 11 A 20.13 „Wannseeroute“, Rn. 42 ff. (LS veröffentlicht in *NVwZ-RR* 2014, S. 93).

²⁹ *BVerwG*, Urt. v. 18.7.2013 - 7 A 9/12, Rn. 45.

³⁰ *OVG Schleswig*, B. v. 14.03.2011 - 1 MR 19/10, Rn. 80.

³¹ Im ursprünglichen Regierungsentwurf für ein Umsetzungsgesetz zur *ULRL*, BT Drs. 15/3782, Anlage 1, war in § 47p Abs. 2 Nr. 11 vorgesehen, das in einer Rechtsverordnung zu regeln sei, „welche Gebiete als schutzwürdige ruhige Gebiete für die Lärminderungsplanung gelten müssen.“ § 47e Abs. 3 S. 1 a.E. des Entwurfs sah vor, dass in den Lärminderungsplänen Maßnahmen zur Bekämpfung des Umgebungslärms von Hauptlärmquellen mit dem Ziel festzulegen seien, „[...] einer Zunahme des Umgebungslärms in schutzwürdigen ruhigen Gebieten vorzubeugen.“

³² Es erklärt wohl die Referenz auf die „Schutzwürdigkeit“ ruhiger Gebiete, die in der älteren Literatur zu finden ist, z. B. *Hansmann*, in: Führ u. a., FS für Reh binder, 2007, S. 331, 349 f.

nur ein schutzwürdiges ruhiges Gebiet soll demnach zu schützen sein (vgl. Hansmann 2007; S. 331, 349 f.).³³

Nach den Begriffsbestimmungen in Art. 3 der Umgebungslärm-Richtlinie müssen die ruhigen Gebiete von der zuständigen Behörde festgelegt werden.³⁴ Das wird in § 47d Abs. 2 Satz 2 BImSchG nicht ausdrücklich verlangt. Das EU-Recht eröffnet dem Umsetzungsgesetzgeber wohl beide in der Literatur genannten Wege als Regelungsmöglichkeit: Er kann ruhige Gebiete abstrakt definieren und dem Planungsträger bei der Frage der Schutzwürdigkeit und den auszuwählenden Maßnahmen Spielraum geben. Alternativ kann er dem Planungsträger auch Spielraum bei der, dann konstitutiv wirkenden, Festsetzung ruhiger Gebiete eröffnen (vgl. Cancik 2014; Rn. 26b).

Ohne eine solche Konkretisierung durch Rechtsverordnung liegt es nahe, sich am Wortlaut der Richtlinie zu orientieren. Demnach ist nach **derzeitigem** Rechtsstand eine Festsetzung durch die Planungsbehörde erforderlich (vgl. LAI 2009; S. 5). Diese wirkt konstitutiv. Damit wird auch der Formulierung in § 47d Abs. 2 Satz 2, der die Formulierung in Art. 8 Abs. 1 Satz 2 der Umgebungslärm-Richtlinie insoweit aufgreift, Genüge getan, wonach der Schutz ruhiger Gebiete Ziel des Lärmaktionsplans sein „soll“, also nicht muss. Dementsprechend kommt der Planungsbehörde ein Spielraum bei der Festsetzung ruhiger Gebiete zu.³⁵

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass nach der derzeitigen Rechtslage die Festsetzung eines Gebietes als ruhiges Gebiet in einem LAP durch den Planungsträger konstitutiv wirkt. Etwaige Schutzfolgen (Rechtsfolgen) knüpfen (erst) an diese Festsetzung an.

3.4 Kriterien für die Auswahl und Festsetzung ruhiger Gebiete

3.4.1 Absolute oder relative Definition des „ruhigen Gebiets“?

Im Vorschlag der Kommission für die Umgebungslärmrichtlinie vom 26.7.2000 war im Katalog der Mindestangaben in Aktionsplänen (Anhang V Ziff. 1; S. 468) formuliert: „Maßnahmen, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben, einschließlich von Maßnahmen zum Schutz **verhältnismäßig ruhiger** Gebiete;“ (Hervorhebung durch die Autorin). Im in Kraft getretenen Richtlinienentwurf ist das Wort „verhältnismäßig“ vor „ruhige Gebiete“ entfallen. Das ändert aber nichts daran, dass die Frage, was als „ruhig“ gelten soll, nur in Relation zum umgebenden Gebiet geklärt werden kann. Denn Ziel des Schutzes ruhiger Gebiete ist die Erhaltung solcher Gebiete in ganz unterschiedlichen gebietlichen Umfeldern. In einem relativ lauten Stadtgebiet kann der nur relativ ruhige Park eine wichtige Funktion gerade für die Erholung von Lärm haben. Diese Erholungsfunktion zu erhalten ist ausdrücklich Ziel der ULR und des deutschen LAP-Rechts, wie schon Art. 2 Abs. 1 ULR und § 47a BImSchG verdeutlichen, die ausdrücklich „Parks und andere ruhige Gebiete eines Ballungsraums“ als Ort nennen, an dem Menschen Umgebungslärm ausgesetzt sein können und vor der Zunahme von Lärm geschützt werden sollen.

Ein relatives Verständnis des Merkmals „ruhig“ ist mithin für beide Typen von ruhigen Gebieten (im Ballungsraum / auf dem Land) anzunehmen.

³³ Ablehnend *Schulze-Fielitz 2007*; GK BImSchG, § 47d Rn. 50.

³⁴ Art. 3 l) der ULR definiert als „ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum“ ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, in dem beispielsweise der L_{den} -Index oder ein anderer geeigneter Index für sämtliche Schallquellen einen bestimmten, von dem Mitgliedsstaat festgelegten Wert nicht übersteigt“.

Art. 3 m) der ULR: „ruhiges Gebiet auf dem Land“ ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist“.

³⁵ So auch VG Berlin, Urt. v. 07.05.2013 – VG 10 K 301.11, z.T. in: ZUR 2013, S. 556.

3.4.2 Schwellen- und Orientierungswerte für die Festsetzung

Nach dem Konzept der ULR sollte jedenfalls für ruhige Gebiete in Ballungsräumen auf Werte abgestellt werden, die vom Mitgliedsstaat festzulegen sind, Art. 3 1) ULR, und bei deren Unterschreiten ein ruhiges Gebiet festgesetzt werden kann. Da es in der Richtlinie oder im BImSchG und bislang auch im deutschen Verordnungsrecht keine nähere Konkretisierung gibt, hat die Verwaltungspraxis versucht, Orientierungswerte zu entwickeln. Diese Werte stellen Grenzen nach oben dar, oberhalb derer eine Festsetzung als ruhiges Gebiet nicht mehr in Betracht kommen soll. Nach unten ist keine Begrenzung erforderlich.

Fehlen von Hinweisen aus der Entstehungsgeschichte der ULR

Wie der Entstehungsprozess der Richtlinie ausweist, war der Schutz ruhiger Gebiete ein zwischen Europäischem Rat und Parlament zunächst umstrittener Punkt. Das Parlament wollte im Anhang VI der RL, der technische Spezifikationen für die Lärmkartierung enthält, bei der Angabe der Dezibel-Bereiche, die für die Ermittlung der Belastung relevant sein sollen, niedrigere Werte einführen, um die Gebiete, in denen Lärmemissionen ausgewiesen werden müssen, auszudehnen.³⁶ Dabei war ausdrücklich Ziel, „auch ruhige Gebiete einzubeziehen, damit sie vor künftigen Lärmemissionen geschützt werden können“ (Europäisches Parlament 2002; S. 8). Der im Vermittlungsverfahren zwischen Rat und Parlament gefundene Kompromiss bestand in einer Verschärfung des bei der Lärmertmittlung anzuwendenden Dezibelbereichs. Damit besteht die Chance, dass ruhige Gebiete von Kartierungen erfasst werden können (nicht aber: müssen).

Eindeutige Werte, bei deren Überschreiten eine Festsetzung als ruhiges Gebiet nicht mehr in Betracht kommt, sind dem Entstehungsprozess aber nicht zu entnehmen.

Verwaltungspraxis in Deutschland

Es zeichnet sich ab, dass gerade für größere Städte und Ballungsräume eine weitere Differenzierung von möglichen ruhigen Gebieten im weiteren Sinne, also über die Unterscheidung von: im Ballungsraum / auf dem Lande nach der ULR hinaus, sinnvoll ist. Rechtlich ist dagegen grundsätzlich nichts einzuwenden, da dem Planungsträger ein erheblicher Planungsspielraum zur Bestimmung ruhiger Gebiete zukommt. Die Differenzierung als ein Schritt der Festlegung von Auswahlkriterien muss sich am Ziel des Schutzes ruhiger Gebiete sowie der Sicherung etwa der Erholungsfunktion orientieren. Ferner muss das Schutz-Konzept in sich schlüssig sein und konsequent auf den Planungsraum angewandt werden.

Wie die Auswertung der Praxis zeigt (vgl. Kapitel 2), werden für die Auswahl unterschiedliche Kriterien genutzt, zum Teil in Kombination. Dazu gehören zunächst akustische Kriterien, ferner die Flächennutzung, insbesondere die Erholungsfunktion, dann Lage, Einzugsgebiet und Zugänglichkeit des potenziellen ruhigen Gebietes, eine Mindestgröße sowie weitere Kriterien, wie etwa der mögliche Umgang mit störenden Einflüssen.

Bei den akustischen Werten, in der Regel ausgedrückt als L_{den} , wird häufig entweder auf einen Schwellenwert von 55 dB(A) abgestellt oder, besonders in größeren Städten, auf zwar höhere Pegel,

³⁶ Das EP wollte sub Ziff. 1.5. des Anhangs VI (Tageswert L_{den}) bei 50 dB beginnen, sub Ziff. 1.6. des Anhangs VI (Nachtwert L_{night}) bei 40 dB. Vgl. Änderungsantrag 30 und 31, II Empfehlung für die zweite Lesung des EP-Ausschusses für Umweltfragen betr. den Gemeinsamen Standpunkt des Rates [...] vom 12. 9. 2001, Endg A5-0296/2001.

die aber immer noch relative Ruhe versprechen, weil und soweit sie 6 dB(A) unter dem Maximalwert des höchstbelasteten Bereichs liegen (vgl. UBA et al. 2008).³⁷

Diese akustischen Kriterien werden häufiger mit einer Mindestgröße des Gebietes kombiniert. Das ist zweckmäßig. Die typischerweise in Frage kommenden relativ ruhigen Gebiete in Ballungsräumen oder in Städten, also solche, die von der Bevölkerung als ruhig empfunden werden, etwa Parks, Kurgebiete, Friedhöfe, kommen für die Festsetzung ebenfalls in Betracht, der Schutz vor Umgebungslärm ist aber in Kleinstgebieten, die in sehr lauter Umgebung liegen, nicht gut zu leisten.

Wo mangels Kartierung keine akustischen Werte vorliegen, kann eine Auswahl auch anhand des tatsächlichen Eindrucks in Frage kommen (vgl. Kapitel 3.4.4). Dieser muss allerdings nachvollziehbar beschrieben und einem Gesamtkonzept des Planungsträgers eingeordnet werden (vgl. auch Kröner 2013; S. 58).

3.4.3 Wohngebiete als ruhige Gebiete?

Vereinzelt wird bezweifelt, dass bebaute Bereiche, konkret: ruhige Wohngebiete, ruhige Gebiete im Sinne des § 47d BImSchG sein könnten.³⁸ Das ist nicht überzeugend. Auch bebaute oder für eine Bebauung vorgesehene Flächen können als ruhige Gebiete festgesetzt werden (vgl. LAI 2012; S. 6) und Scheidler/Tegeeder o. J.; Rn. 10 ff.). Voraussetzung ist, dass sie die vom Planungsträger konkretisierten Kriterien für die Festsetzung erfüllen. In Betracht kommt das nach Einschätzung der Autorin insbesondere dann, wenn ein Wohngebiet auch Flächen zur Erholung für in der Umgebung lebende Menschen aufweist. Denn dann ist es besonders plausibel, im Wege des Schutzes als ruhiges Gebiet den schon nach der bauplanerischen Gebietstypik implizierten Schutz, der sich aber primär zu Gunsten der dort Wohnenden auswirkt, aufzuwerten.

3.4.4 Ruhige Gebiete außerhalb des kartierten Gebietes

Ruhige Gebiete können außerhalb des durch die Lärmkartierung erfassten Gebietes liegen. In diesem Fall kann das von der LAP erfasste Gebiet also über das kartierte Gebiet hinausgehen und das ruhige Gebiet einbeziehen (vgl. Cancik 2014; Rn. 4c f. und Engel 2010; S. 95, 105 ff.)³⁹. Der Planungsträger kann insoweit nach Ortskenntnis und Vorwissen über die existierende Geräuschbelastung Gebiete auswählen. Eine Berechnung wird als nicht zwingend erforderlich angesehen (vgl. LAI 2012; S. 6 und Schulze-Fielitz 2007; Rn. 48).

3.5 Rechtswirkungen einer Festsetzung als ruhiges Gebiet

3.5.1 Bei Anordnung von ‚Schutz-Maßnahmen‘ zugunsten des ruhigen Gebiets

Welche Folgen die Festsetzung als ruhiges Gebiet hat, ist noch nicht in allen Einzelheiten geklärt (vgl. Cancik 2014; Rn. 26d). Anhang V Nr. 1, 9. Spiegelstrich der Umgebungslärm-Richtlinie sieht vor, dass im Aktionsplan Maßnahmen zum Schutz des ruhigen Gebietes vorzusehen oder schon existierende Maßnahmen zu beschreiben sind.

³⁷ Die LAI (2009), Hinweise zur Lärmaktionsplanung, verwies noch auf Pegel unter 50 dB(A) oder auf solche Gebiete in Ballungsräumen, die von der Bevölkerung als ruhig empfunden werden, etwa Parks, Kurgebiete, Friedhöfe.

³⁸ Hamburg, Leitfaden Lärmaktionsplan 2008, 28 (unter: 3.4.1. a. E.), ohne Begründung. Dass sie ggf. als „zu schützender Bereich Gegenstand des Lärmaktionsplans“ sind, so die Erklärung dort, spricht gerade nicht dagegen, sie auch als ruhige Gebiete zu schützen, denn Gegenstand des LAP sind letztere auch.

³⁹ Ähnlich Cancik, NVwZ 2008, S. 167 (168 f.); Jarass, BImSchG, § 47d Rn. 3; so jetzt auch Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Rundschreiben vom 11.10.2013, AZ. 5-8826.15/75, 3.1.

Arten von möglichen ‚Schutz-Maßnahmen‘

Mit diesen ‚Schutz-Maßnahmen‘ sind Maßnahmen im weiteren Sinne gemeint, also in der Begrifflichkeit des BImSchG sowohl „planungsrechtliche Festlegungen“ als auch „Maßnahmen im engeren Sinne“ (manchmal auch: Plananordnungen genannt). Planungsrechtliche Festlegungen sollen z. B. eine Lärmbelastung durch nachfolgende Planung, etwa eine Bauleitplanung, aber auch Planfeststellungsbeschlüsse für Großvorhaben (z. B. Verkehrswege) verhindern oder möglichst gering halten. Mit Blick auf den Schutz ruhiger Gebiete werden solche planungsrechtlichen Festlegungen wohl eine besonders wichtige Rolle spielen.

Denkbar sind aber gegebenenfalls auch Einzel-Maßnahmen außerhalb des Planungsrechts, die z. B. Verkehrsbeschränkungen anordnen (vgl. LAI 2012; S. 7). Solche Maßnahmen sind durch die jeweilige Fachbehörde durchzusetzen. Die Anforderungen an die Aufnahme in den Aktionsplan und an die Durchsetzung richten sich dann nach den § 47d Abs. 6 iVm § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG iVm mit dem jeweiligen Fachrecht, z. B. dem Straßenverkehrsrecht.

In Betracht kommen schließlich auch andere Schutz-Maßnahmen nicht-rechtlicher Art, etwa die (landschafts-)bauliche Abschirmung von ruhigen Gebieten oder Prüfaufträge für Maßnahmen aller Art.

Während die letztgenannten rein tatsächlichen Maßnahmen keine Rechtswirkung auf nachfolgende Planungen oder Projektzulassungen haben können, entfalten die erstgenannten beiden Maßnahmenarten gegebenenfalls unterschiedliche Wirkungen, weshalb sie zu unterscheiden sind.

Durch fachbehördliche Anordnung umzusetzende Maßnahmen i.e.S., § 47d Abs. 6 iVm § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG

Maßnahmen, die gemäß § 47 Abs. 6 S. 1 BImSchG durch die jeweils zuständige Fachbehörde umzusetzen sind, kommen wie erwähnt grundsätzlich als Schutz-Maßnahmen in Betracht. Die im jeweiligen Fachrecht dafür normierten Anforderungen an solche Maßnahmen sind zu beachten. Umstritten und bislang gerichtlich ungeklärt ist die Frage, ob der Planungsträger des LAP oder die Fachbehörde das Letztentscheidungsrecht über eine entsprechende Anordnung etwa einer Verkehrsbeschränkung hat.⁴⁰

Geklärt ist, dass die jeweils betroffene Fachbehörde bei der LAP einzubeziehen ist. Ob ihr Einvernehmen erforderlich ist, wie zum Teil in den Ländern angeordnet, ist allerdings ebenfalls strittig. Jedenfalls wenn das Einvernehmen erteilt und der LAP im Übrigen rechtmäßig erstellt wurde, ist die Maßnahme im LAP bindend und muss von der Fachbehörde umgesetzt werden.

Planungsrechtliche Festlegungen, § 47d Abs. 6 iVm § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG

Soweit die Schutz-Maßnahme eine planungsrechtliche Festlegung darstellt, ist sie schon gemäß § 47d Abs. 6 iVm § 47 Abs. 6 ‚nur‘ zu **berücksichtigen**. Allerdings kommt dem Belang der weitgehenden Wahrung des ruhigen Gebietscharakters ein besonderes Gewicht in der Abwägung zu (vgl. Wysk 2007; Rn. 14). Häufiger ist deshalb auch von „**Optimierungsgebot**“ die Rede.⁴¹ Das bedeutet in Kürze, dass nur ausreichend gewichtige Belange den Schutz des ruhigen Gebietes überwiegen können und eine gesteigerte Begründungslast für denjenigen besteht, der den Belang zurückstellen will.

⁴⁰ vgl. dazu ausführlich: UBA / LK Argus, Cancik 2014.

⁴¹ Zur umstrittenen, weil nicht ganz klaren Kategorie des Optimierungsgebotes vgl. *Stüer*, Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage 2009, Rn. 1318 f.; *Gierke*, in: Brügelmann, BauGB, § 1 Rn. 1554 f.; *Sodan/Ziekow*, VwGO, § 114 Rn. 274; *Grüner*, UPR 2011, S. 50 ff.

3.5.2 Bei bloßer Festsetzung als ruhiges Gebiet ohne weitere Schutz-Maßnahmen

Von der Wirkung etwaiger Schutz-Maßnahmen zu unterscheiden ist die Frage, ob auch schon die Festsetzung als ruhiges Gebiet im LAP allein, also ohne Aufnahme weiterer Schutz-Maßnahmen in den Plan, Rechtsfolgen auslöst. Das ist zu bejahen. Zwar soll, wie gezeigt, die Festsetzung von ruhigen Gebieten grundsätzlich mit Schutz-Maßnahmen verbunden werden. Wo sich solche aber nicht anbieten, kann auch mit der bloßen Festsetzung schon eine Schutzfolge herbeigeführt werden. Denn die Festsetzung als ruhiges Gebiet ist rechtlich ihrerseits als planungsrechtliche Festlegung im Sinne von § 47d Abs. 6 iVm § 47 Abs. 6 BImSchG zu werten (vgl. LAI 2009; S. 7). Mit ihr wird also das entsprechende Gebiet gewissermaßen markiert, der Belang der zu schützenden Ruhe ist bei weiteren Planungen auch anderer Planungsträger zu berücksichtigen. Dabei wird das Ziel des Schutzes ruhiger Gebiete häufig als Optimierungsgebot eingestuft mit der Folge, dass der Schutzanspruch zwar in der nachfolgenden Abwägung überwunden werden kann, dafür aber vorrangige Belange vorliegen müssen (vgl. Schulze-Fielitz 2007; Rn. 46, 51 und Wysk 2007; Rn. 14).

3.6 Beispielhafte Darstellung möglicher (Bindungs-) Wirkungen in verschiedenen Bereichen

Die LAP kann in vielfältiger Weise mit anderen Planungen oder auch Einzelmaßnahmen (Genehmigungen / Planfeststellungen) verschränkt sein. Wirkungen bestehen in beide Richtungen: von einem LAP auf spätere andere Pläne / Einzelmaßnahmen oder von anderen Plänen auf den LAP. Auch Festlegungen zum Schutz ruhiger Gebiete können also spätere Pläne oder Projektgenehmigungen berühren, oder umgekehrt von früheren Plänen / Projektgenehmigungen beeinflusst werden. Es ist hier nicht möglich, alle denkbaren Fallkonstellationen zu erfassen. Nachfolgend werden einige Konstellationen aufgegriffen, die in der Praxis relevant werden könnten. Mangels Praxiserfahrung und gerichtlicher Entscheidungen dazu, sind die Ausführungen notwendig begrenzt. Sie sollen Problembewusstsein insbesondere bei den Planungsträgern und sonstigen Entscheidern wecken.

3.6.1 Verhältnis zur Raumordnung⁴²

Bindung der Lärmaktionsplanung durch die Raumordnung

Bei der Aufstellung von LAP ist gemäß § 47d Abs. 6 iVm § 47 Abs. 3 S. 2 BImSchG die Raumordnung zu beachten. Entsprechend der Systematik des Raumordnungsrechts⁴³ sind die sogenannten „Ziele“

⁴² Mit Blick auf das ROG des Bundes. Die verschiedenen Raumordnungsgesetze der Länder können hier nicht berücksichtigt werden.

der Raumordnung zu „beachten“, das heißt die als Ziele formulierten Vorgaben in einem Raumordnungsplan sind für den LAP verbindlich. Die sog. „Grundsätze“ und „sonstigen Erfordernisse der Raumordnung“ sind „zu berücksichtigen“, das heißt, dass sie im Rahmen der planerischen Abwägung des LAP einzustellen und zu bewerten sind, dass sie aber grundsätzlich ‚weggewogen‘ werden können, wenn die entgegenstehenden Belange überwiegen. Der LAP-Planungsträger muss also klären, welche Aussagen ggf. die Raumordnungspläne für das Gebiet, das er als ruhiges Gebiet festlegen will, treffen.

Bindung der Raumordnung

Gemäß § 7 Abs. 2 ROG (Bund) sind bei der Aufstellung der Raumordnungspläne „die öffentlichen und privaten Belange, soweit sie auf der jeweiligen Planungsebene erkennbar und von Bedeutung sind, gegeneinander und untereinander abzuwägen; bei der Festlegung von Zielen der Raumordnung ist abschließend abzuwägen.“

Zu den öffentlichen Belangen ist auch der Schutz ruhiger Gebiete zu zählen, wie in einem LAP festgelegt. Konfliktkonstellationen mit Blick auf die Raumordnung des Bundes sind allerdings unwahrscheinlich. Denkbar sind eher Konflikte / Wirkbeziehungen mit der regionalen Raumordnung der Bundesländer, insbesondere den Regionalplänen in Flächenstaaten (§ 8 Abs. 1 Nr. 2 ROG Bund).⁴⁴

Gemäß § 8 Abs. 2 ROG Bund sind bei Aufstellung der Regionalpläne „die Flächennutzungspläne und die Ergebnisse der von Gemeinden beschlossenen sonstigen städtebaulichen Planungen [...] entsprechend § 1 Abs. 3 in der Abwägung nach § 7 Abs. 2 zu berücksichtigen.“ Lärmaktionspläne unterfallen weder der Kategorie Flächennutzungsplan noch derjenigen der klassischen städtebaulichen Planung.

⁴³ Vgl. nur im ROG des Bundes: § 3 Begriffsbestimmungen

(1) Im Sinne dieses Gesetzes sind

1. Erfordernisse der Raumordnung:

Ziele der Raumordnung, Grundsätze der Raumordnung und sonstige Erfordernisse der Raumordnung;

2. Ziele der Raumordnung:

verbindliche Vorgaben in Form von räumlich und sachlich bestimmten oder bestimmbaren, vom Träger der Raumordnung abschließend abgewogenen (§ 7 Abs. 2) textlichen oder zeichnerischen Festlegungen in Raumordnungsplänen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums;

3. Grundsätze der Raumordnung:

Aussagen zur Entwicklung, Ordnung und Sicherung des Raums als Vorgaben für nachfolgende Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen; Grundsätze der Raumordnung können durch Gesetz oder als Festlegungen in einem Raumordnungsplan (§ 7 Abs. 1 und 2) aufgestellt werden;

4. sonstige Erfordernisse der Raumordnung:

in Aufstellung befindliche Ziele der Raumordnung, Ergebnisse förmlicher landesplanerischer Verfahren wie des Raumordnungsverfahrens und landesplanerische Stellungnahmen;“

§ 4 Bindungswirkungen der Erfordernisse der Raumordnung

(1) Bei

1. raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen öffentlicher Stellen, [...] sind Ziele der Raumordnung zu beachten sowie Grundsätze und sonstige Erfordernisse der Raumordnung in Abwägungs- oder Ermessensentscheidungen zu berücksichtigen.“

⁴⁴ Gerade die Regionalplanung in Ballungsräumen werde von den Festlegungen eines LAP berührt sein, so *Mitschang*, ZfBR 2006, S. 430, 440.

gen. Damit sind ‚nur‘ die Planarten und städtebaulichen Satzungen nach dem BauGB gemeint, nicht aber andere Umweltfachplanungen.⁴⁵

§ 8 Abs. 6 normiert zum sog. Kerninhalt von Regionalplänen, dass sie „auch diejenigen Festlegungen zu raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen von öffentlichen Stellen und Personen des Privatrechts nach § 4 Abs. 1 Satz 2 enthalten [sollen], die zur Aufnahme in Raumordnungspläne geeignet und zur Koordinierung von Raumansprüchen erforderlich sind und die durch Ziele oder Grundsätze der Raumordnung gesichert werden können.“ In der Fassung des ROG 1998 (damals in § 7 Abs. 3 ROG 1998) folgte ein Satz, wonach zu diesen Festlegungen u. a. Fachpläne des Immissionsschutzrechts gehörten. Die Streichung dieses Satzes führt aber nicht dazu, dass Festlegungen in LAP nicht mehr in der Regionalplanung aufzugreifen wären. Denn gerade die Festsetzung von ruhigen Gebieten formuliert einen „Raumanspruch“ an ein Gebiet, der mit anderen „Raumansprüchen“ zu koordinieren ist.

Es ist mit Blick auf die Aufgabe der Regionalplanung, die u. a. Festlegungen zur Siedlungs- und zur Freiraumstruktur zu treffen hat (§ 8 Abs. 5 ROG), zweckmäßig bzw. ggf. auch erforderlich, die Festsetzung von ruhigen Gebieten in LAP bei entsprechender Größe und Überlappungen mit der Regionalplanung mit zu berücksichtigen. Und schließlich bilden LAPe und festgesetzte ruhige Gebiete wichtige **öffentliche Belange**, die gemäß § 7 Abs. 2 ROG bei der gesamtplanerischen Abwägungentscheidung über den Regionalplan zu berücksichtigen sind (vgl. Mitschang 2006; S. 430, 440)⁴⁶. Werden im Regionalplan Abweichungen festgelegt, müssen die Gründe dafür in der Begründung zum Plan dargelegt werden.

3.6.2 Verhältnis zur Bauleitplanung

Das Verhältnis einer Festsetzung als ruhiges Gebiet zur Bauleitplanung, also zu Flächennutzungsplan und Bebauungsplan, ist nicht ausdrücklich geregelt. Soweit es in den Plänen jeweils um Gebietsnutzung geht, was mit Blick auf ruhige Gebiete regelmäßig der Fall sein wird, kann es aber zu vielfältigen Berührungen kommen. Das Verhältnis von Bauleitplanung und Umweltschutzplanung insgesamt ist indessen weiterhin nicht abschließend geklärt (vgl. Erbguth/Wagner 2005; Rn. 45). Dabei wird angenommen, dass gerade LAP erhebliche Bedeutung für die Bauleitplanung haben können (vgl. Söfker 2005/2007; Rn. 154)⁴⁷.

Wirkungen der Bauleitplanung auf die LAP

Die Lärmaktionsplanung muss nicht nur die umgesetzte Bauleitplanung, sondern auch in Aufstellung befindliche Bauleitpläne wahrnehmen, soweit sie für die Lärminderung bedeutsam sind. Gebiete, deren geplante Bebauung oder Nutzung die ruhige Qualität des Gebiets verändern, könnten nicht mehr – gleichsam der Bebauungsplanung zuwiderlaufend – als ruhige Gebiete festgesetzt werden. In der Praxis dürften und sollten solche Konflikte durch ausreichende Verschränkung der LAP mit der Bebauungsplanung ausgeschlossen werden. Bauliche Entwicklungspläne einer Gemeinde, die sich noch nicht konkretisiert und verdichtet haben, etwa durch Einleitung eines Bauplanungsverfahrens, können die LAP indessen nicht begrenzen.

⁴⁵ Grünordnungs- und Landschaftspläne des Naturschutzrechts können allerdings Teil von städtebaulichen Plänen sein und dann zu letzteren gehören, *Bönker*, in: Hoppe/Bönker / Grotefels, *Öffentliches Baurecht*, § 14 Rn. 31.

⁴⁶ Gerade siedlungsorientierte Nutzungsansprüche sowie konkrete standortbezogene Festlegungen seien am Maßstab der LAP zu messen. Die Kommentare zum ROG greifen die Frage bislang nicht auf.

⁴⁷ Etwas anders *Ritthaler* (2009; S. 191 (199 f.)), der die Bauleitplanung als wichtiges Instrument der LAP ansieht, aber die Bauleitplanung hinsichtlich des Lärmschutzes für gut aufgestellt hält, also offenbar kaum Konflikte erwartet.

Wirkungen eines LAP auf die Bauleitplanung

Informationswirkung und Berücksichtigungsgebot

Die Wirkungen der LAP auf die Bauleitplanung sind zweifach.

Zum einen bieten die im LAP (und auch der vorherigen Lärmkartierung) aufgenommenen Bestandsaufnahmen zur Lärmsituation **Informationen**, die für die Umweltprüfung der Bauleitpläne von Belang sind und zum Abwägungsmaterial gehören, vgl. auch die aufgezählten Belange in § 1 Abs. 6 Nr. 1, Nr. 3 (Erholung), Nr. 7 c), und e) BauGB (vgl. Mitschang 2006; S. 440).⁴⁸ Schon insofern und aufgrund des anderen Zugriffs auf „Lärm“ können LAP für die Bauleitplanung sehr relevant werden.⁴⁹

Zum zweiten bilden LAP gemäß § 1 Abs. 6 Nr. 7 g BauGB sogenannte **Abwägungsdirektiven** für die Bauleitplanung (vgl. Engel 2009; S. 130), denn LAP sind Pläne des Immissionschutzrechts im Sinne dieser Norm (vgl. Söfker 2007; Rn. 154). Das bedeutet, dass nach § 1 Abs. 6 Nr. 7 g BauGB „Darstellungen“ in einem LAP als Belange des Umweltschutzes zu **berücksichtigen sind**. Neben der Pflicht zur Berücksichtigung von Emissions- bzw. Immissionskonflikten, die sich etwa aus § 1 Abs. 6 Nr. 7 Buchstabe e) und h) BauGB ergibt, wird hier mithin ausdrücklich auf mögliche „Darstellungen“ in Aktionsplänen aufgrund des BImSchG verwiesen (vgl. Reh binder 2004; Rn. 108). Berücksichtigen heißt im Grundsatz, dass Darstellungen in die Abwägung einzustellen sind, sich die Bauleitplanung aber über die Darstellungen auch hinwegsetzen, die in ihnen konkretisierten Belange ‚wegwägen‘ kann (vgl. Söfker 2010; Rn. 151), wenn andere Belange überwiegen.

Was sind „Darstellungen“? Die Komplementärnorm im BImSchG spricht von planungsrechtlichen Festlegungen. Was damit genau gemeint sei, ist unklar und wird diskutiert. Für die Rechtsfolge, also die ausgelöste Bindungswirkung ist der begriffliche Unterschied nicht relevant.⁵⁰ Die Festsetzung eines ruhigen Gebietes ist mithin als „Darstellung“ im baurechtlichen Sinne anzusehen und in der Folge bei der Bauleitplanung zu berücksichtigen. Soweit im LAP die Bauleitplanung darüber hinaus vorgeprägt werden soll (Schutz-Maßnahmen), ist darauf zu achten, dass die Gemeinde für die Bauleitplanung auf das dafür vorgesehene Instrumentarium gemäß § 9 Abs. 1 – 3, § 11 Abs. 1, § 12 BauGB beschränkt ist.⁵¹ Der LAP sollte also auf diese Festsetzungsmöglichkeiten des Baurechts Bezug nehmen.

Erschwerte oder entfallende Überwindbarkeit des Schutzes ruhiger Gebiete im Einzelfall?

Fraglich ist, ob in bestimmten Fällen die Wegwägbarkeit des Belangs Lärmschutz, hier genauer: des Schutzes ruhiger Gebiete, eingeschränkt sein oder gar ganz entfallen kann. Abstrakt ist das kaum

⁴⁸ Zur „informativischen Verschränkung“ auch *Cancik*, DVBl 2008, S. 546, 547 f. Entsprechendes Abwägungsmaterial, das die Gemeinde bei der Bauleitplanung „nicht ignorieren kann“, bietet auch die Lärmkartierung; *Schink*, UPR 2011, S. 41, 50.

⁴⁹ *Schulze-Fielitz* (2009; S. 203 (219 ff.)) weist zu Recht darauf hin, dass die Art des Lärms, die in der Bauleitplanung als Belang zu berücksichtigen ist, durch das LAP-Recht geändert wird. Abzustellen ist mehr auf tatsächliche, nicht nur planbedingte, Lärmbelastungen, das Problem der Lärmsummation ist wahrzunehmen; das Lärminderungsziel und der Schutz ruhiger Gebiete prägen den Belang Lärmschutz für die Bauleitplanung entscheidend vor.

⁵⁰ Dazu *Cancik*, DVBl 2008, S. 546, 550 ff. Zu konkreten Festsetzungsmöglichkeiten im Bebauungsplan *Schulze-Fielitz*, UPR 2008, S. 401, 407, u. a. aufzählend: lärmindernd differenzierende Bauflächen- bzw. Baugebietsfestsetzung und Zuordnung von Baugebieten; Ausweisung von Grünflächen; von anderen umweltschützenden Flächen; bauliche und sonstige technischer Vorkehrungen zum Schutz vor Lärm nach § 9 Abs. 1 Nr. 24 BauGB (Maßnahmen des aktiven wie des passiven Schallschutzes).

⁵¹ *Engel*, Aktuelle Rechtsfragen 2009, S. 95, 131, unter Hinweis auf BVerwGE 92, 56, 60 ff. (kein Festsetzungsfindungsrecht der Gemeinde).

abschließend zu klären, da die Bandbreite möglicher Fallkonstellationen nicht vorausgesehen werden kann. Diskutiert wird eine erschwerte und ggf. sogar entfallende Überwindbarkeit in der Abwägung im Zusammenhang mit LAP-Maßnahmen, die gesundheitsschädlichen Lärm (also grenzwert-überschreitende Situationen der Lärmsanierung) mindern sollen.

Die – umstrittene – Kategorie der sog. (strikten) **Planungsleitsätze** im Unterschied zur bloßen Abwägungsdirektive wird hier relevant (vgl. Hoppe 2010; Rn. 21 ff.). Die sogenannten Planungsleitsätze bezeichnen Vorgaben, die nicht der Abwägung unterfallen, also in der Abwägung nicht überwunden werden können (vgl. Erbguth/Wagner 2005; Rn 115 ff.). Sie können sich aus ‚externen‘, also nicht baurechtlichen Regelungen ergeben, etwa aus Planfeststellungen über § 38 BauGB⁵² oder, ausnahmsweise, gar einmal aus einem Umweltfachplan.⁵³ Erforderlich ist aber jeweils eine gesetzliche Regelung, die diese besondere Verbindlichkeit vorsieht. Eine solche im Bundes-Immissionsschutzgesetz normierte abstrakte Verbindlichkeit bestimmter Festlegungen in einem Aktionsplan ist dem Wortlaut der Regelungen in § 47 und § 47d BImSchG aber, jedenfalls für den Sonderfall der planungsrechtlichen Festlegungen, **nicht** zu entnehmen.

In der Literatur wird vereinzelt angenommen, dass planungsrechtliche Festlegungen wegen einer **europarechtlichen begründeten Überlagerung** dann zu verbindlichen, also nicht wegwägbaren Planungsleitsätzen werden können, wenn sie dem Gesundheitsschutz dienen, also der Lärmreduktion bei Überschreitung gesundheitsschützender Grenzwerte (vgl. Heitsch 2007; Rn. 50). Dagegen wird eingewandt, dass mangels eindeutigen Normcharakters dem LAP diese Rechtsfolge, die ja eine Überlagerung der Regelung in § 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG bedeutete, nicht zukommen könne (vgl. Engel 2009; S. 95, 134). Das ist zumal für den hier relevanten Bereich der ruhigen Gebiete überzeugend, jedenfalls solange, als der Schutz ruhiger Gebiete mit dem Aspekt gesundheitsgefährdender Lärmbelastung nicht ausdrücklich durch EU-Recht oder deutsches Gesetz verbunden ist. Davon abgesehen dürfte es sich um eine eher akademische Frage handeln, da ja schon tatsächlich bei Schutzmaßnahmen zu Gunsten ruhiger Gebiete sich die Frage der Abwehr von gesundheits**schädlichem** Umgebungslärm eher nicht stellen dürfte. Planungsrechtliche Festlegungen im Kontext ruhiger Gebiete als Reaktion auf **abzuwehrende Gesundheitsschäden** sind wenig wahrscheinlich.

Eine erschwerte oder entfallende Überwindbarkeit könnte aber wegen einer wirksamen **Selbstbindung** des Planungsträgers Gemeinde eintreten (vgl. Cancik 2008; S. 546, 553 f. und Schulze-Fielitz 2008; S. 401, 407). Denkbar wäre etwa eine derart vernetzt vorgenommene LAP und Bauleitplanung, dass die Gemeinde sich später bei der Bauleitplanung nicht mehr darauf berufen kann, der aufzunehmende oder zu berücksichtigende Belang des ruhigen Gebietes könne gegen einen anderen Belang weggewogen werden, weil und soweit diese Abwägung schon bei der LAP stattgefunden hat.

LAP als Indiz für die Erforderlichkeit einer (weiteren) Überplanung

Gemäß § 1 Abs. 3 S. 1 BauGB müssen die Gemeinden Bauleitpläne aufstellen, „sobald und soweit es für die städtebauliche Entwicklung und Ordnung erforderlich ist“. Ein LAP kann nun, so er entsprechende bauplanungsrechtliche Maßnahmen zur Lärminderung enthält, die Erforderlichkeit einer nachfolgenden Bauleitplanung anzeigen.⁵⁴ Das gilt auch für die Festsetzung ruhiger Gebiete. Sie

⁵² Zum sog. Fachplanungsprivileg und der Überlagerungsmöglichkeit von Planfeststellung und Bauleitplanung vgl. Breuer, NVwZ 2007, S. 3 ff.

⁵³ Als Beispiel wird hier die für verbindlich erklärte Flächenausweisung in einem Abfallwirtschaftsplan gemäß § 29 Abs. 4 KrW-/AbfG genannt, die sich gegenüber der Bauleitplanung durchsetzt. Grund und Bedingung für diese Bindungswirkung ist indessen, dass sie in einem Bundesgesetz ausdrücklich angeordnet ist. Vgl. Erbguth / Wagner 2005, § 3 Rn. 51.

⁵⁴ „Praktisch unwiderlegliches Indiz [...], dem die planende Gemeinde nicht widersprechen kann,“ so Schulze-Fielitz, UPR 2008, S. 401, 405.

können „die rechtliche Begründung für die städtebauliche **Erforderlichkeit**“ einer Bauplanung „liefern“ und damit auch „die Rechtfertigung von Plansicherungsmaßnahmen nach §§ 14, 15 BauGB“ bieten (vgl. Engel 2009; S. 95, 131).

Es ist sogar denkbar, dass als Folge eines LAP im Einzelfall sogar einmal eine **Pflicht** zur Bauleitplanung entstehen kann. Das Indiz der Erforderlichkeit einer Planung kann sich im konkreten Fall auch einmal zu einer „strikten Planungspflicht“ verdichten, „wenn qualifizierte städtebauliche Gründe von besonderem Gewicht vorliegen“.⁵⁵ Ein Anspruch einzelner Bürgerinnen und Bürger auf Aufstellung eines Bauleitplanes bleibt aber ausgeschlossen. Denn § 1 Abs. 3 S. 2 BauGB, der einen subjektiven Anspruch auf Bauleitplanung ausschließt, wird durch das LAP-Recht wohl nicht modifiziert.

3.6.3 Verhältnis zur Bauaufsicht in nicht beplanten Bereichen

Problemstellung

Es ist denkbar, dass die Festsetzung eines ruhigen Gebietes auch einzelne konkrete Bauvorhaben in nicht beplanten Bereichen tangiert. Ruhige Gebiete auf dem Lande könnten etwa mit sog. Außenbereichsvorhaben im Sinne von § 35 BauGB kollidieren. Nicht auszuschließen ist auch, dass ruhige Gebiete in Ballungsräumen baurechtlich einmal als Außenbereichsgebiete einzustufen sein können. Denkbar ist schließlich, dass ruhige Gebiete in einem Ballungsraum sich baurechtlich mit unbeplanten Innenbereichen gemäß § 34 BauGB überlappen könnten.

Bislang ist dazu keinerlei Rechtsprechung bekannt. Auch in der Literatur finden sich nur höchst sporadisch Hinweise auf das Verhältnis von Lärmaktionsplanung und Bauplanung (vgl. Scheidler 2012; S. 241 ff. und Scheidler 2014; S. 125 ff.), nicht aber zur Bauordnung. Der besondere Aspekt der ruhigen Gebiete wird bislang kaum aufgegriffen.⁵⁶

Außenbereichsvorhaben und § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB

(1) Gemäß § 35 BauGB sind Außenbereichsvorhaben nur dann zulässig, wenn öffentliche Belange nicht **entgegenstehen** (privilegierte Vorhaben des § 35 Abs. 1 BauGB) oder nicht **beeinträchtigt** werden (sonstige Vorhaben des § 35 Abs. 2 BauGB).

Gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB stellt ein existierender LAP, der als immissionsschutzrechtlicher Plan einzuordnen ist (vgl. Söfker 2012/2013; Rn. 86 und Söfker 2013; Rn. 77 sowie Dürr 2013; Rn. 82), einen „öffentlichen Belang“ dar. Ein Widerspruch zu **Darstellungen** eines LAP stellte also gemäß § 35 Abs. 3 eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange dar. Diese führt gegenüber nicht-privilegierten (sonstigen) Vorhaben zur Unzulässigkeit des Vorhabens (vgl. LAI 2010; S. 12).

Bei privilegierten Vorhaben des § 35 Abs. 1 BauGB kommt es letztlich auf das Gewicht des öffentlichen Belangs an. Denn mit der Anordnung der Privilegierung hat der Gesetzgeber die privilegierten Vorhaben mit besonderem Gewicht versehen. Öffentliche Belange können sich im Einzelfall dennoch dagegen durchsetzen,⁵⁷ aber nur, wenn sie dem Vorhaben **entgegenstehen**. Das ist mehr als die Be-

⁵⁵ Engel, Aktuelle Rechtsfragen 2009, 94, 131 f., der eine solche „durch den Lärmaktionsplan induzierte Erstplanungspflicht“ allerdings nur für „extreme Sonderfälle“ annehmen will.

⁵⁶ Etwa nicht bei Scheidler, KomJur 2012, S. 241 ff.; ebenso wenig bei Schink, UPR 2011, S. 41 ff.; Auch die Kommentare zum BauGB (§ 1) verhalten sich dazu noch nicht, z. B. Dirnberger, in: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.) BeckOK BauGB Stand 01.12.2013 (Edition 24), § 1; Gierke, in: Brügelmann Baugesetzbuch Band I, § 1; Battis in: Battis/Krautzberger/Löhr Baugesetzbuch Kommentar 12. Auflage 2014, § 1 Rn. 69 erwähnt die Schutzziele der LAP.

⁵⁷ BVerwG, B. v. 13.11.1996 – 4 B 210/96, BauR 1997, 444 (Privilegiertes Vorhaben unzulässig, weil öffentlicher Belang „Verunstaltung des Landschaftsbildes“ entgegensteht).

einträchtigung. Den privilegierten Vorhaben kommt also eine stärkere Position gegenüber den öffentlichen Belangen zu als den nicht-privilegierten (vgl. Bönker 2010; Rn. 185 f.).

(2) Mit Blick auf ruhige Gebiete ist zunächst zu klären, ob die Festsetzung eines ruhigen Gebietes eine **„Darstellung“** im Sinne von § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB ist. Darstellungen sind abzugrenzen von bloßen Planerläuterungen und müssen ausreichend bestimmt gefasst sein (vgl. Söfker 2012; Rn. 82). Mit der Festsetzung als ruhiges Gebiet wird zum einen die tatsächliche relativ ruhige Gebietstypik beschrieben, zum anderen die planerische Absicht festgestellt, die Eigenschaft als ruhiges Gebiet schützen zu wollen. Schon die Festsetzung als ruhiges Gebiet ist demnach als Darstellung des LAP anzusehen. Ausreichend bestimmt ist sie, wenn sie das Gebiet klar genug begrenzt und die Kriterien für die Einstufung als ruhig sowie die tatsächliche Situation ausreichend beschreibt.

(3) Darstellungen in Umweltfachplänen können **nur beschreibend** sein (vgl. Kapitel 3.6.3). Eine solche nur beschreibende Darstellung würde wohl nicht ausreichen, um als öffentlicher Belang im Sinne des § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB gegen ein Außenbereichsvorhaben zu streiten (vgl. Söfker 2012; Rn. 82). Darstellungen können aber auch die angestrebte Entwicklung des betroffenen Gebiets und dafür eingesetzte Maßnahmen umfassen, also **steuernde** Intention aufweisen. Diese Entwicklungssteuerung ist es, die der Gesetzgeber in § 35 Abs. 3 **Nr. 2** BauGB als öffentlichen Belang einem Außenbereichsvorhaben entgegensetzt. Die Festsetzung eines ruhigen Gebiets müsste also mehr sein als eine nur beschreibende Darstellung. Wie in Kapitel 3.5.2 gezeigt, geht die Festsetzung eines ruhigen Gebietes über eine bloße Beschreibung einer tatsächlichen Situation hinaus, da sie den Schutz, die Bewahrung dieses Gebiets als ruhiges Gebiet gerade auch für die Zukunft festlegen will. Wenn die Festsetzung mit konkreten Schutz-Maßnahmen verbunden ist, wird das noch deutlicher. Folglich kann die Festsetzung eines ruhigen Gebietes als entwicklungssteuernde Darstellung eines LAP einem Außenbereichsvorhaben so gegenüberstehen, dass es das Vorhaben gegebenenfalls sogar unzulässig macht.

(4) Handelt es sich bei dem Außenbereichsvorhaben um ein **sonstiges Vorhaben (nicht-privilegiert)**, ist es gemäß § 35 Abs. 2 BauGB nicht zulässig, wenn es öffentliche Belange „beeinträchtigt“. Das ist gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 2 BauGB der Fall, wenn es den Darstellungen des LAP, hier der Festsetzung als ruhiges Gebiet widerspricht. Geräuschemittierende Vorhaben in oder nahe einem ruhigen Gebiet könnten demnach gegebenenfalls unzulässig sein.

(5) Zu Gunsten eines **privilegierten Vorhabens** streitet der grundsätzlich zugebilligte Anspruch des Bauwilligen auf Genehmigung, also die gesetzliche Konkretisierung einer grundrechtlich durch Art. 14 Abs. 1 GG geschützten Position. Es ist aber nicht ausgeschlossen, dass die Festsetzung als ruhiges Gebiet auch diese Rechtsposition im Einzelfall einmal überwinden kann. Konkrete Entscheidungen zu solchen Fallkonstellationen liegen bislang nicht vor.

Nach § 35 Abs. 1 BauGB ist erforderlich, dass die Festsetzung als ruhiges Gebiet als öffentlicher Belang einzustufen ist und dieser Belang dem Vorhaben **„entgegensteht“**. Dass die Festsetzung als ruhiges Gebiet ein relevanter öffentlicher Belang ist, wurde schon bejaht. Wann dieser Belang so gewichtig ist, dass er dem Vorhaben entgegensteht, ist eine Frage des Einzelfalls. Hinweise darauf, wann ein Entgegenstehen anzunehmen ist, bietet die Rechtsprechung zur Überwindung privilegierter Vorhaben durch *Flächennutzungsplanung oder andere Landesplanung*.⁵⁸ Inwieweit diese Rechtsprechung auch für die Lärmaktionsplanung fruchtbar gemacht werden kann, bedürfte allerdings vertiefter Prüfung, die im Rahmen dieses Gutachtens nicht abschließend geleistet werden kann. Zur

⁵⁸ Z. B. BVerwG, Urt. v. 20.1.1984 - 4 C 43/81, NVwZ 1984, S. 367 f. (zu Flächennutzungsplan); aufgegriffen in BayVGH, Urt. v. 20.5.1994 - 1 B 92.2574, UPR 1994, 356 f. (zu Wasserschutzgebietsverordnung). In beiden Entscheidungen ging es insbesondere auch um die Frage, ob eine noch nicht abgeschlossene Planung schon so verdichtet war, dass sie als öffentlicher Belang zu begreifen ist. Dieser Aspekt ist im Folgenden nicht ausschlaggebend.

Verdeutlichung kann aber Folgendes festgehalten werden: Nach der Rechtsprechung des BVerwG wäre wohl erforderlich, dass die Festsetzung des ruhigen Gebiets bzw. etwaiger Schutz-Maßnahmen gleichsam zu einer „anderweitigen Verplanung“ des für das Außenbereichsvorhaben zukünftig in Anspruch genommenen Standortes führt.⁵⁹ Planungsaussagen führen aber nur dann zu einer ausreichenden Standortbindung, wenn sie hinreichend konkretisiert sind. Allgemeine Aussagen, das Gebiet sei vor Zersiedelung oder Lärmzunahme zu schützen, reichen dafür im Zweifel nicht aus. Das gilt umso mehr, wenn privilegierte Vorhaben „sich bereits vor der Planung eigentumskräftig verfestigt haben“.⁶⁰ Söfker nimmt ferner, bezogen auf die Planart „Landschaftsplan“, an, dass ein entgegenstehender Belang dann nicht anzunehmen sei, wenn im Plan vorgesehene Maßnahmen erst noch durch weitere Instrumente, z. B. Festlegung von Schutzgebieten, umzusetzen seien (vgl. Söfker 2012/2013; Rn. 66). Ein solches Umsetzungserfordernis besteht typischerweise auch bei LAPen, jedenfalls soweit es um Schutz-Maßnahmen zu Gunsten festgesetzter ruhiger Gebiete geht. Die Festsetzung als ruhiges Gebiet im LAP selbst löst zwar Wirkungen aus (vgl. Kapitel 3.5.2), ist aber nicht mit einer normativen Unterschützstellung gleichzusetzen. Letztere ist so stark eigentumsprägend, dass eine solche Folge vom Gesetzgeber ausdrücklich geregelt werden müsste, um den Anforderungen des Art. 14 GG an Inhalts- und Schrankenbestimmungen des Eigentums oder gar an etwaige Enteignungen genügen zu können.

(6) Es ist also jeweils eine Frage des **Einzelfalls**, ob die Festsetzung eines ruhigen Gebiets sich gegen ein Außenbereichsvorhaben durchsetzen kann. Während das für nicht-privilegierte Vorhaben gut möglich erscheint, erscheint es für privilegierte Vorhaben unwahrscheinlicher, aber nicht unmöglich.

(7) Hier nicht zu vertiefen ist die Frage, auf die aber vorsorglich hingewiesen sei, ob **Eigentumsbeschränkungen**, so sie aus der Festsetzung ruhiger Gebiete folgen könnten, zu Ausgleichs- und Entschädigungsansprüchen führen könnten. Ob solche Fallkonstellationen praktisch relevant werden, ist derzeit kaum einzuschätzen. Die Bedeutung etwa tangierten Grundeigentums ist aber jedenfalls wegen des Grundrechtsschutzes schon bei der Festsetzung von ruhigen Gebieten in die planerische Überlegung mit einzubeziehen.

Außenbereichsvorhaben und § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB

Gemäß § 35 Abs. 3 Nr. 3 BauGB liegt eine Beeinträchtigung öffentlicher Belange vor, wenn das (nicht-privilegierte) Vorhaben schädliche Umwelteinwirkungen hervorrufen kann. Die Festsetzung eines ruhigen Gebietes eines LAP kann auch für die Prüfung dieses öffentlichen Belangs relevant werden, weil und soweit sie die tatsächlichen umweltfachlichen Gegebenheiten in puncto Lärm / Geräuschbelastung beschreibt und damit den umweltbezogenen Belang des Schutzes vor schädlichen Umwelteinwirkungen sowie ggf. die Schädlichkeitsrelevanz etwaiger Geräuschentwicklung im betroffenen Gebiet verdeutlicht (vgl. Söfker 2012/2013; Rn. 82).

⁵⁹ BVerwG, Urt. v. 20.1.1984 - 4 C 43/81, NVwZ 1984, S. 367, 368, auch zum Folgenden. Zur Bedeutung der Standortverprägung auch für den Bereich der Umweltpläne auch Söfker, in: Ernst/Zinkahn/Bielenberg/Krautzberger, Baugesetzbuch Kommentar, § 35 Rn. 66, letzter Absatz.

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 20.1.1984 - 4 C 43/81, NVwZ 1984, S. 367, 368.

Innenbereichsvorhaben (unbeplanter Innenbereich)

Ob Inhalte eines LAP auch im Rahmen des § 34 BauGB, also dem Innenbereich, der baurechtlich nicht überplant ist, Auswirkungen haben können, ist nicht geklärt.⁶¹ Auch ist noch unklar, inwieweit es zu relevanten Fallkonstellationen kommen könnte.

(1) Innenbereichsvorhaben müssen zunächst nach der jeweiligen Landesbauordnung dem **öffentlichen Recht** entsprechen, um zulässig zu sein. Dass ein LAP als öffentliches Recht in diesem Sinne anzusehen ist, wird bezweifelt, da ein LAP zwar als normähnlich angesehen wird, aber eben vom Gesetz nicht ausdrücklich in Form einer Rechtsnorm konzipiert ist (vgl. Engel 2009; S. 95, 130).

(2) Gemäß § 34 Abs.1 BauGB ist für die Zulässigkeit eines Vorhabens, zweitens, erforderlich, dass es sich nach Art und Maß der baulichen Nutzung, der Bauweise und der zu überbauenden Grundstücksfläche „in die Eigenart der näheren Umgebung **einfügt**“. Ob sich ein Vorhaben einfügt, wird nach der tatsächlichen Typik des Gebiets beurteilt. Dabei können gegebenenfalls die Gebietstypen der BauNVO genutzt werden. Diese konkretisieren die zulässigen Vorhaben in bestimmten Gebietsarten (Wohnen, Industrie etc.). Sie sind Ausprägung des sog. **baurechtlichen Rücksichtnahmegebotes**. Ob dieses durch die Festsetzung eines ruhigen Gebietes mitgeprägt werden kann, ist derzeit ungeklärt. Im Rahmen dieses Gutachtens kann nur kurz die Problemstellung skizziert werden.

Wollte man eine entscheidende Prägung des Rücksichtnahmegebotes annehmen, bekäme die Festsetzung als ruhiges Gebiet eigentumsprägende Wirkung (Inhalts- und Schrankbestimmung gemäß Art. 14 Abs. 2 GG). Denn die Möglichkeit der Eigentümerinnen und Eigentümer, ihr Grundstück baurechtlich zu nutzen, könnte ggf. durch den Ruheschutz des Gebiets selbst oder eines angrenzenden Gebiets tangiert sein. Es scheint nicht ausgeschlossen, eine solche eigentumsinhaltsbestimmende Wirkung eines LAP anzunehmen, das hätte aber Vorwirkungen auf die Anforderungen an die Aufstellung des Plans und würde möglicherweise schwierige Fragen etwaiger Entschädigungspflichten auflösen.

Verneint man hingegen die eigentumsbestimmende Wirkung eines LAP, kann die Festsetzung eines ruhigen Gebietes keine unmittelbare Auswirkung auf das Baugenehmigungsverfahren im unbeplanten Innenbereich haben.

Wie oben gezeigt, kann aber die Festsetzung in bestimmten Situationen ein Bauplanungserfordernis der Gemeinde anzeigen oder sogar einmal zu einer Bauplanungspflicht führen (vgl. Kapitel 3.6.2). Für die Fallkonstellation, dass ein geplantes Vorhaben im unbeplanten Innenbereich ein ruhiges Gebiet „stören“ würde, könnte man also ggf. eine Planungsmöglichkeit, im Extremfall sogar einmal eine Planungspflicht der Gemeinde annehmen. Der zu erstellende Bebauungsplan löst dann das Störungsproblem, soweit das im bauplanungsrechtlichen Verfahren möglich ist. Mit Einleitung eines solchen Verfahrens kann durch die Instrumente der Zurückstellung von Vorhabengenehmigungen (§ 15 BauGB) und der Veränderungssperre (§ 14 BauGB) der zu schützende ruhige Zustand bis zur Planvollendung gesichert werden.

3.6.4 Verhältnis zu Planfeststellungen

Nach wohl herrschender Meinung sind auch Planfeststellungen durch die planerische Abwägung so geprägt, dass sie, obwohl Zulassungsentscheidung für einzelne Bauprojekte, als „Planung“ im Sinne des § 47 Abs. 6 Satz BImSchG anzusehen sind. Dementsprechend haben auch Planfeststellungen planungsrechtliche Festlegungen in einem LAP ‚nur‘ zu berücksichtigen, können sie also ggf.

⁶¹ Kein Befund bei: *Mitschang / Reidt*, in: Battis / Krautzberger / Löhr, Baugesetzbuch Kommentar, § 34 BauGB; *Spannowsky / Uechtritz*, in: Spannowsky, Uechtritz (Hrsg.), BeckOK BauGB, § 34; *Dürr*, in: Brügelmann (Hrsg.), Baugesetzbuch, Band 3, § 34.

wegwägen (vgl. Cancik 2008; S. 546, 549 ff. und Engel 2009; S. 95, 133 f.). Soweit Immissionskonflikte durch Maßnahmen im engeren Sinne, also z. B. Verkehrsbeschränkungen in einem LAP, entschärft worden sind, muss die Planfeststellung, soweit sie insofern zu Änderungen führt, den Immissionskonflikt wahrnehmen und ggf. ihrerseits durch Schutz-Maßnahmen lösen oder soweit zulässig, die Lösung auf eine andere Planstufe verlagern.⁶² Anderenfalls liegt ein Abwägungsfehler vor. Die LAP wiederum müsste ggf. der dann neuen tatsächlichen Situation angepasst werden.

3.6.5 Das Sonderproblem Fluglärm – Flugroutenfestlegung

Bei der Festlegung oder Änderung von Flugrouten kommt es zu – häufig von den Betroffenen nicht oder nicht so erwarteten – neuen Lärmbetroffenheiten. Flugrouten werden durch Rechtsverordnung festgelegt. Diese Festlegung unterliegt in Deutschland derzeit noch keiner Umweltverträglichkeitsprüfung, auch eine Öffentlichkeitsbeteiligung ist nicht vorgesehen. Das wird zunehmend kritisiert. Auch die Trennung von Planfeststellungsverfahren einerseits, Routenfestlegungsverfahren andererseits ist auf Kritik gestoßen (vgl. SRU 2014).

Betroffene haben versucht, ihre Abwehr von Flugroutenfestlegungen auch auf das LAP-Recht zu stützen. Zum hier interessierenden Kontext gehört also die Frage, ob die Festsetzung als ruhiges Gebiet einer störenden Flugroute entgegengehalten werden kann.

Die Wirkung eines LAP hinsichtlich einer Flugroutenfestlegung ist auch hier zunächst abhängig von der konkreten Festsetzung und etwa gewählten Schutz-Maßnahmen. Die Rechtsprechung geht bislang davon aus, dass der Schutz ruhiger Gebiete wie auch ein LAP überhaupt sowie die zu erwartende Lärmsteigerung in die Abwägung eingestellt werden muss, in der Abwägung aber durch die Belange des Luftverkehrs (Sicherheit z. B.) überwunden werden kann.⁶³ Art 8 Abs. 1 lit. b) ULRL begründe kein strikt zu beachtendes Verschlechterungsverbot. Ruhige Gebiete, so auch das OVG Berlin-Brandenburg, seien nach dem Konzept der ULRL nicht absolut gegen Lärmzunahme geschützt. Die Festsetzung als ruhiges Gebiet ist in die Abwägung einzustellen, aber eben nicht unüberwindbar.⁶⁴ Auch ist es nach Ansicht des Gerichts nicht abwägungsfehlerhaft, aus Gesundheitsgründen einen grundsätzlichen Gewichtungsvorrang des Lärmschutzes in Siedlungsgebieten vor dem Lärmschutz in ruhigen Gebieten anzunehmen.⁶⁵ Für den Fall, dass die Lärmverteilung sich entweder auf ein Siedlungsgebiet oder auf ein ruhiges Gebiet in einem LAP auswirkt, lässt das Gericht also die Lärmzunahme im ruhigen Gebiet zu Gunsten des Siedlungsgebietes zu.

Allerdings ging es im entschiedenen Fall soweit hier relevant um Lärmwerte unterhalb der sog. Zumutbarkeitsschwelle des Fluglärmgesetzes. Das OVG weist nun ausdrücklich darauf hin, dass in Fällen, in denen mit Lärmwerten **oberhalb** der Zumutbarkeitsschwelle des Fluglärmgesetzes zu rechnen und deshalb das strengere Abwägungsprogramm anzuwenden ist, auch der Schutz ruhiger Gebiete besonders zu berücksichtigen ist. Denn in diesen Fallkonstellationen bestehe ein Optimierungsgebot dahingehend, dass im Rahmen der sog. Lärmverteilung auch dem Ziel, „eine Zunahme des Lärms in

⁶² Eine entsprechende Verlagerung der Konfliktlösung ist zulässig, wenn sie auf der nachfolgenden Ebene (andere Planung oder Einzelfallgenehmigung) möglich und zulässig ist. Vgl. nur BVerwG, Urt. v. 16.3.2006, NVwZ- Beilage I 8/2006, 39 (Flughafen Berlin-Brandenburg, Verlagerung auf nachfolgende Luftqualitätsplanung).

⁶³ HessVGH Urt. v. 03.09.2013 - 9 C 323/ 12 T „Südumfliegung“, Rn. 83. Ebenso schon im Verfahren zum Planfeststellungsbeschluss des betreffenden Flughafens HessVGH, Urt. v. 21.08.2009 - 11 C 227/08.T, Rn. 590. Vgl. auch LAI, Hinweise zur Lärmaktionsplanung – Aktualisierte Fassung (2012), S. 7.

⁶⁴ OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 14.06.2013 - OVG 11 A 20.13 „Wannseeroute“, Rn. 42 ff. (LS veröffentlicht in NVwZ-RR 2014, 93); unter Hinweis auf: VGH Kassel, Urt. v. 21.08.2009 - 11 C 227/08.T, Rn. 590.

⁶⁵ OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 14.06.2013 - OVG 11 A 20.13 "Wannseeroute", Rn. 43.

ruhigen Gebieten zu verhindern, bestmöglich Rechnung zu tragen ist“.⁶⁶ Ob diese Differenzierung überzeugen kann, bedürfte vertiefter Prüfung.

3.6.6 Festlegung von Verhaltensge- und -verboten in oder nahe ruhigen Gebieten

Ruhige Gebiete als ‚Ruheschutzgebiete‘?

Insbesondere in ruhigen Gebieten in Städten / Ballungsräumen könnte es sinnvoll erscheinen, ähnlich wie in Schutzgebieten des Naturschutzrechts bestimmte Verhaltensweisen derjenigen, die sich in oder nahe dem ruhigen Gebiet aufhalten, zum Schutz der ruhigen Situation auszuschließen. Solche Verbots- / Gebotsmöglichkeiten sind z. B. verbunden mit der Festsetzung als Naturschutzgebiet gemäß § 23 BNatSchG oder als Landschaftsschutzgebiet gemäß § 26 BNatSchG (iVm dem jeweils einschlägigen Landesrecht). Gemäß § 26 Abs. 2 BNatSchG sind nach Maßgabe näherer Bestimmungen, die i. d. R. in dem normativen (!) Festsetzungsakt getroffen werden, alle Handlungen verboten, die den Charakter des Gebiets verändern oder dem besonderen Schutzzweck zuwiderlaufen.

Fraglich ist, ob das LAP-Recht die ruhigen Gebiete in dieser Weise als ‚Ruheschutzgebiete‘ konzipiert. Das ist nach Auffassung der Autorin derzeit nicht der Fall. In den genannten Konstellationen der naturschutzrechtlichen Schutzgebiete basiert die Möglichkeit, Verhaltensvorgaben aufzustellen, auf einer ausdrücklichen gesetzlichen Ermächtigung. Diese ist wegen der Grundrechtsrelevanz entsprechender Verbote / Gebote, zu nennen sind etwa Art. 14 Abs. 1, Art. 12 Abs. 1, Art. 2 Abs. 1 GG, auch erforderlich. Eine solche gesetzliche Ermächtigung fehlt bislang aber im LAP-Recht.⁶⁷

Somit wäre die Möglichkeit, dem Schutzauftrag des LAP-Rechts für ruhige Gebiete durch die Konstruktion von ‚Ruheschutzgebieten‘ mit normativen Verhaltensanforderungen gerecht zu werden, zwar ggf. sinnvoll. Es bedürfte dafür aber eines Tätigwerdens des Gesetzgebers.

Überschneidungen von ruhigen Gebieten und Schutzgebieten des Naturschutzrechts

Tatsächliche Überschneidungen von ruhigen Gebieten und Schutzgebieten des Naturschutzrechts sind denkbar. Dass daraus rechtlich relevante Konfliktkonstellationen entstehen könnten, ist bislang nicht absehbar.

Schutzgebietsfestsetzung nach Naturschutzrecht als Schutz-Maßnahme eines LAP?

Fraglich und bislang meines Wissens überhaupt nicht thematisiert ist, ob die **Schutzgebietsfestsetzung** als **Maßnahme** im Rahmen der LAP in Betracht käme.

Schutz vor Lärm ist an sich allenfalls am Rande ein extra erwähnter Belang im Naturschutzrecht, ausdrücklich wird die Abwehr von schädlichen Einwirkungen, also auch Lärm, etwa (nur) in § 29 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG genannt. Die naturfachlichen Ziele: Freiraumschutz und Erholungsfunktion der Landschaft (§ 1 Abs. 1 Nr. 3, Abs. 4 Nr. 2, Abs. 6 BNatSchG, vgl. dazu Mengel 2010; Rn. 77 ff., 100 ff.) verbinden aber den naturschutzrechtlichen Gebietsschutz mit dem beabsichtigten Schutz ruhiger Gebiete im Rahmen der LAP. Das Ziel des Gesundheitsschutzes (vgl. § 1 Abs. 1 BNatSchG) ist beiden Rechtsbereichen gemeinsam. Man kann daher überlegen, ob, so gegeben, Überschneidungen fruchtbar zu machen sind. Dafür ist zu prüfen, ob in geeigneten Fällen eine naturschutzrechtliche Festsetzung als mögliche Maßnahme zum Schutz ruhiger Gebiete denkbar ist.

⁶⁶ OVG Berlin-Brandenburg Urt. v. 14.06.2013 - OVG 11 A 20.13 "Wannseeroute", Rn. 44.

⁶⁷ Der LAP selbst ist wohl keine Rechtsnorm in diesem Sinne, auch wenn seine Rechtsnatur strittig ist und ihm zunehmend normähnliche Wirkung zugemessen wird. Vgl. die Hinweise bei *Cancik*, WiVerw 2012, S. 210, 222; *Cancik*, in: LR, UmweltR III, § 47d BImSchG, Rn. 27 a ff.

Eine Festsetzung als Naturschutzgebiet gemäß § 23 BNatSchG dürfte angesichts der dafür bestehenden Anforderungen eher selten in Betracht kommen. Eine Festsetzung als Landschaftsschutzgebiet gemäß § 26 BNatSchG oder als geschützter Landschaftsbestandteil nach § 29 BNatSchG (iVm dem jeweils einschlägigen Landesrecht) könnte sich aber durchaus anbieten. Landschaftsschutzgebiete können nämlich gemäß § 26 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG gerade wegen der Bedeutung eines Gebiets für die Erholung festgesetzt werden. Damit ist ein Belang aufgegriffen, der insbesondere für die Festsetzung von ruhigen Gebieten in Ballungsräumen ausschlaggebend sein kann.

§ 29 BNatSchG stellt mit der Möglichkeit des Schutzes von „Landschaftsbestandteilen“ ebenfalls ein potenziell nutzbares Instrument zur Verfügung. § 29 BNatSchG ermöglicht letztlich einen Objektschutz, also keinen Gebietsschutz. Die Sicherung eines – auch (akustischen oder psychologischen) Lärmschutz bewirkenden – Pflanzungszusammenhanges kann aber mit der Unterschutzstellung gemäß § 29 BNatSchG erreicht werden. Gemäß § 29 Abs. 1 Nr. 3 BNatSchG ist eine Unterschutzstellung eines solchen „Teils von Natur und Landschaft“ möglich, wenn besonderer Schutz „erforderlich ist, zur Abwehr schädlicher Einwirkungen“. Der Begriff schädliche Einwirkungen verweist auf den Immissionsbegriff des BImSchG (vgl. Appel 2011; Rn. 18). Ein geschützter Landschaftsbestandteil kann also festgesetzt werden, „um z. B. Lärm und Schadstoffimmissionen zu vermeiden bzw. zu mindern (vgl. Appel 2011; Rn. 18). Die Rechtsfolge einer solchen Festsetzung formuliert § 29 Abs. 2 BNatSchG, wonach grundsätzlich die Beseitigung sowie zerstörende, beschädigende oder verändernde Handlungen verboten sind. Solche Verbote wären in dem Festsetzungsakt zu konkretisieren.

Voraussetzungen für eine entsprechende Festsetzung ist zum einen, dass die inhaltlichen Anforderungen der jeweiligen naturschutzrechtlichen Normen erfüllt sind, zum anderen die Einhaltung der Zuständigkeiten und Verfahrensanforderungen, die sich aus dem Landesrecht ergeben.

In geeigneten Fällen wäre also durchaus denkbar, dass im LAP die Prüfung oder auch das Vorhaben, im Zusammenwirken mit der zuständigen Naturschutzbehörde entsprechende Schutzinstrumente zu nutzen, aufgenommen wird. Wenn die Schutzfestsetzung schon ausreichend gesichert ist, kann sie auch als ‚sichere‘ Schutz-Maßnahme im LAP aufgenommen werden.

3.7 Ordnungsgemäße Beschlussfassung des Planungsträgers

Für die ordnungsgemäße Auswahl und Festsetzung ruhiger Gebiete sowie etwaiger Schutz-Maßnahmen in einem Lärmaktionsplan sind zunächst die Anforderungen an die Aufstellung von Lärmaktionsplänen allgemein einzuhalten (vgl. z.B. Cancik 2014; Rn. 16 ff.). Dazu gehören grundlegend die Beteiligung und ggf. Abstimmung mit anderen Behörden und Trägern öffentlicher Belange und den anderen kommunalen Planungen (Bauleitplanung, Verkehrsplanung, Landschaftsplanung). Auch die Mitwirkung der Öffentlichkeit ist zu sichern. Inhaltlich muss die tatsächliche Lärmsituation hinreichend aufgearbeitet sein und etwaige Maßnahmen sowie die damit zu erreichenden Ziele beschrieben, auf ihre rechtliche Zulässigkeit überprüft und ausreichend abgewogen werden mit etwaigen Gegenbelangen. Im Folgenden soll dies mit Blick auf die Festsetzung ruhiger Gebiete als einer Sonderaufgabe der Lärmaktionsplanung etwas konkretisiert werden.

3.7.1 Erster Planungsschritt: Aufstellung von Kriterien

In einem ersten Planungsschritt sollte der Planungsträger, gegebenenfalls ausgehend von den Informationen aus der Lärmkartierung sowie aus anderen Planungen (Verkehrswege, Mobilitätspläne, Landschaftspläne etc.), Kriterien für die Auswahl ruhiger Gebiete erarbeiten. Wie in Kapitel 2.1 und 3.4 gezeigt, empfiehlt sich dafür in der Regel eine Kombination aus bestimmten Lärmwerten, Gebietsgrößen sowie qualitativen Kriterien, wie z. B. Erholungsfunktion, ‚Oasen‘-Charakter. Die Kriterien hängen von der Art des insgesamt beplanten Gebiets (Stadtinnenraum, Ortsgrenzen, freie Landschaft) ab, müssen und dürfen also in Relation dazu bestimmt werden. Dem Planungsträger kommt

insofern ein planerischer Spielraum zu, der nachvollziehbar, in sich konsequent sowie orientiert am Ziel des Schutzes ruhiger Gebiete ausgefüllt werden muss.

3.7.2 Zweiter Planungsschritt: Auswahl und Begrenzung des ruhigen Gebietes

Die nach den gewählten Kriterien in Frage kommenden Gebiete sind dann in einem zweiten Schritt einem weiteren Auswahlprozess zu unterwerfen. Dabei sind weitere Abwägungsbelange, darunter auch potenziell tangierte Rechte privater Dritter, zu berücksichtigen. Welche das sind, hängt naturgemäß vom Einzelfall ab. Einige Hinweise – ohne zwingende Rangfolge – können das Problembewusstsein schärfen.

Willkürfreie Auswahl

In kartierten Gebieten – insbesondere also im Ballungsraum – muss sich der Planungsträger an der Kartierung orientieren. Zwar besteht ein Spielraum bei der Festsetzung ruhiger Gebiete, dieser wird aber zum einen durch die vorgegebenen oder zu entwickelnden Kriterien für die Festsetzung und zum anderen durch die – in der Kartierung wiedergegebene – tatsächliche Situation begrenzt. So wäre eine kontrafaktische Festsetzung eines verlärmten Gebiets als „ruhiges Gebiet“ wohl schon als willkürliche Festsetzung rechtswidrig (vgl. Engel 2010; S. 95, 115).⁶⁸ Engel weist zu Recht darauf hin, dass der Begründungsbedarf für die Festsetzung als ruhiges Gebiet umso höher ist, je lauter eine Fläche ist. 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.

Berücksichtigung des Eigentumsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 GG

Auch etwaige Auswirkungen auf Grundstücke in privater Hand sind wegen des Eigentumsschutzes aus Art. 14 Abs. 1 GG zu berücksichtigen. Insofern kann sich der Planungsträger in Grenzen an den Vorgaben des Bauplanungsrechts sowie anderer gebietsbezogener Vorschriften, z. B. normative Unterschutzstellung von Gebieten (Landschaftsschutz, Naturschutz) orientieren. Allerdings ermöglicht das LAP-Recht nach hier vertretener Auffassung keine eigentumsprägenden Entscheidungen, die so intensiv sind, dass sie ggf. eine Ausgleichspflicht auslösen könnten. Solche Entscheidungen könnten nur über die dafür vorgesehenen Instrumente – Bauleitplanung, normative Unterschutzstellung – erreicht werden. Diese Instrumente können als Schutz-Maßnahmen zum Schutz eines ruhigen Gebietes in Betracht kommen und als solche auch in einen LAP aufgenommen werden. Sie unterliegen dann aber noch dem nachfolgenden Entscheidungsverfahren der zuständigen Behörde (Bauleitplanung: Gemeinde; Unterschutzstellung: je nach Landesrecht und Schutzgebietstyp). Diese Entscheidungsverfahren sind durch eigentumsprägende Gesetze so geregelt, dass Art und Maß zulässiger Eigentumsbeschränkungen ausreichend vorgeklärt sind.

Andere Grundrechtspositionen, Verhältnismäßigkeitsprüfung

Je nach gewählter Schutz-Maßnahme können auch einmal andere Grundrechte der Bürger / Bürgerinnen betroffen sein, etwa das Auffanggrundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit (Art. 2 Abs. 1

⁶⁸ Auch die Einstufung als rechtswidrige Planung mangels Planungserfordernisses käme als Begründung in Betracht. Wo keine Kartierung vorgenommen wurde, ist die tatsächliche Lärmsituation selbstverständlich auch ausschlaggebend. Auch hier darf nicht kontrafaktisch ein ruhiges Gebiet behauptet werden.

GG) bei Mobilitätsbeschränkungen.⁶⁹ Der Planungsträger muss daher gegebenenfalls prüfen, ob es zu solchen Auswirkungen kommen kann und der damit verbundene Eingriff angesichts des mit dem LAP verfolgten Ziels des Schutzes ruhiger Gebiete verhältnismäßig bleibt. Dieses Ziel ist aufgrund des LAP-Rechts ohne Zweifel legitim (Zielprüfung). Die Verhältnismäßigkeit eines Eingriffs ist zu bejahen, wenn der Eingriff zur Zielerreichung geeignet ist (Eignungsprüfung), keine anderen Maßnahmen zur Verfügung stehen, die bei gleicher Eignung weniger eingreifend wären (Erforderlichkeitsprüfung) und schließlich der Eingriff in Relation zum verfolgten Ziel (Ruheschutz, Gesundheitsschutz, Erholung etc.) nicht unangemessen eingreift (Angemessenheitsprüfung oder: Verhältnismäßigkeit im engeren Sinne).

Beachtung (vorrangiger) anderer Planungen

Wie in Kapitel 3.6.1 dargestellt, sind etwa die Vorgaben der Raumordnung und Landesplanung zu beachten oder zu berücksichtigen. Demensprechend müssen die relevanten Programme und Pläne ausgewertet werden und je nach Bindungswirkung aufgegriffen werden. Auch eine übergemeindliche Landschaftsplanung ist gegebenenfalls wahrzunehmen und zu berücksichtigen. Insofern ist auch die Beteiligung anderer Planungsträger am Lärmaktionsplanungsvorgang zu erwägen.

Verbindung mit anderen Planungen des LAP-Planungsträgers

Die Berücksichtigung anderer eigener Pläne des Planungsträgers des LAP, z. B. Bebauungsplanung, Landschafts- und Grünordnungsplanung, Verkehrswegeplanung, ist in jedem Fall zweckmäßig. In der Praxis werden schon deshalb häufig gleichsam Vernetzungen der Planungen versucht. Dieses Aufgreifen anderer Pläne kann darüber hinaus auch rechtlich geboten sein, weil und soweit sowohl abzuwägende Belange aus diesen Plänen folgen können als auch einmal Grenzen möglicher Maßnahmen, die ein LAP als Schutz-Maßnahme ausweisen könnte (vgl. insofern das Beispiel der Bauleitplanung, Kapitel 3.6.2). Die Beteiligung der jeweiligen Fachbehörden / Fachabteilungen ist in jedem Fall zu empfehlen.

3.7.3 Festsetzung von Schutz-Maßnahmen

Die Festlegung von Schutz-Maßnahmen muss die Anforderungen an eine ordnungsgemäße LAP erfüllen. Dies kann hier nicht im Einzelnen aufgeführt werden.⁷⁰ Die in Kapitel 3.7.1 und 3.7.2 genannten Aspekte sind natürlich auch für die Auswahl einzelner Schutz-Maßnahmen von Bedeutung. Die Festsetzung als ruhiges Gebiet kann insofern nicht von der Maßnahmenauswahl getrennt werden. Allerdings ergeben sich je nach Art der geplanten Maßnahme gegebenenfalls zusätzliche Anforderungen, weil etwa weiteres Fachrecht, z. B. die Straßenverkehrsordnung bei verkehrlenkenden Maßnahmen, einschlägig sein kann.⁷¹ Folgende grobe Schritte sind einzuhalten:

- (1) Klärung des Schutzbedarfes des ruhigen Gebietes und mögliche Maßnahmen zur Zielerreichung. Prognose der Wirkung der jeweiligen Maßnahme, um Eignung zu klären. Bewertung etwaiger Nachteile / Einschränkungen als Folge der Maßnahme.
- (2) Klärung der zusätzlichen fachrechtlichen Anforderungen für die spezifischen Maßnahmen.

⁶⁹ Welche Grundrechte im Einzelfall in Betracht kommen könnten, kann abstrakt nicht bestimmt werden. Die Anforderungen an die Zulässigkeit von Einschränkungen variieren aber, so dass hier keine abschließenden Hinweise möglich sind.

⁷⁰ Zur Festlegung von Tempolimits: UBA / LK Argus, Cancik 2014. Vgl. allgemeiner zu den Anforderungen hinsichtlich Verfahren, Form und Inhalten *Cancik*, in: LR, UmweltR III, § 47d BImSchG, Rn. 16 ff.

⁷¹ Zur Festlegung von Tempolimits: UBA / LK Argus, Cancik 2014.

(3) Ausreichende Beteiligung anderer Behörden / Planungsträger. Die Intensität der Beteiligung kann unterschiedlich sein (bloße Stellungnahme, Benehmen, Einvernehmen).

(4) Planerische Abwägung, Dokumentation, Begründung.

(5) Formulierung der Maßnahme (Prüfauftrag, Planungsauftrag, verbindliche Festsetzung, je nach Maßnahmenart).

3.7.4 Gegebenenfalls: Umweltprüfung nach UVPG (Strategische Umweltprüfung – SUP)

Die Festsetzung von ruhigen Gebieten wie auch die Aufnahme anderer Maßnahmen in einen LAP kann zur SUP-Pflichtigkeit des LAP führen. LAPe sind in der Anlage 3 Nr. 2.1 zum UVPG aufgeführt. SUP-pflichtig sind sie gemäß § 14b Abs. 1 Nr. 2 aber nur dann, wenn sie einen „Rahmen setzen“ für „Entscheidungen über die Zulässigkeit von in der Anlage 1 zum UVPG aufgeführten Vorhaben“, z. B. industrielle Anlagen aller möglichen Branchen, oder „für Entscheidungen über die Zulässigkeit von Vorhaben, die nach Landesrecht“ umweltprüfungspflichtig sind oder einer „Vorprüfung des Einzelfalls“ bedürfen.

Eine rahmensetzende Wirkung ist grundsätzlich dann anzunehmen, wenn Festlegungen im Plan *rechtliche Bedeutung* für eine der genannten nachfolgenden Zulassungsentscheidungen haben können, etwa mit Blick auf Bedarf, Größe, Standort, Betriebsbedingungen etc. (vgl. Scheidler/Tegeeder o. J.; Rn. 56 ff.). Dafür soll es auch ausreichen, wenn die Festsetzung im LAP ‚nur‘ dazu führt, dass sie für eine nachfolgende Entscheidung zu berücksichtigen ist, also für eine Abwägung relevant wird (vgl. Scheidler/Tegeeder o. J.; Rn. 57). Wie gezeigt, könnte das schon durch die bloße Festsetzung eines ruhigen Gebiets ausgelöst werden. Demgegenüber gehen andere Stimmen in der Literatur davon aus, dass die Voraussetzungen der SUP-Pflichtigkeit nur „sehr selten“ erfüllt sein dürften, da es dafür regelmäßig an der erforderlichen „selbstbindenden Mitwirkung“ der Zulassungsbehörde fehle (vgl. Schulze-Fielitz 2007; Rn. 165 und Wysk 2007; Rn. 27), so dass, so ist wohl zu ergänzen, gerade kein Rahmen für die Zulassungsentscheidung gesetzt würde. Rechtsprechung zu dieser Frage ist bislang nicht bekannt.

3.7.5 Dokumentation der Auswahlentscheidungen und Begründung

Wie bei allen Planungsentscheidungen besteht auch bei der LAP ein Planungsspielraum des Planungsträgers. 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 von Informationserhebung, Kriterienauswahl, Bewertung und Abwägung nachvollziehbar machen. Das erfordert eine ausreichende Dokumentation und Begründung der Entscheidung.

3.8 Rechtsschutzfragen

Auch der Fragenkreis Rechtsschutz – Ansprüche auf LAP oder Abwehrrechte gegen LAP – ist noch weitgehend ungeklärt. Mit Blick auf ruhige Gebiete kann man aber derzeit erste Aussagen machen.

3.8.1 Rechtsschutz von Privaten

Subjektives Recht auf Festsetzung eines ruhigen Gebietes?

Ein Anspruch eines Privaten auf Ausweisung eines Gebiets (seines Wohngebiets) als ruhiges Gebiet in einem LAP ist vom VG Berlin, m. E. zu Recht, abgelehnt worden. Angesichts des weiten planerischen Spielraums der Behörde und der vielfältigen Nutzungsinteressen erscheint es kaum denkbar,

dass die Ausweisung eines bestimmten Gebiets als ruhiges Gebiet die einzige rechtmäßige Maßnahme zur Erfüllung der Ziele der ULR und des LAP-Rechts sein könnte. Auch ist fraglich, ob der, für die Begründung eines subjektiv-öffentlichen Rechts auf eine bestimmte Maßnahme im LAP, erforderliche Zusammenhang zur Abwehr von Gesundheitsschäden dargelegt werden könnte. Ansprüche auf Planaufstellung sind in der Rechtsprechung bislang nur mit Blick auf die Luftqualitätsplanung bejaht worden.⁷² Deren unmittelbare, in ausdrücklich gesundheitsschützenden Grenzwerten konkretisierte, Zielsetzung des Gesundheitsschutzes, also der Verringerung gesundheitsschädlicher Immissionen, bildet dabei aber das entscheidende Argument für die Zuerkennung eines individuellen Anspruchs. Es dürfte hier kaum gegeben sein.

Subjektives Recht auf Aufnahme von einzelnen Schutz-Maßnahmen?

Ansprüche auf Aufnahme von Einzelmaßnahmen in einen Plan sind schon wegen des Planungsermessens nur ganz ausnahmsweise denkbar (vgl. Cancik 2014; Rn. 33). Das gilt auch für die LAP, bei der ja zudem die Schwierigkeit besteht, dass keine gesundheitsschützenden Grenzwerte ausdrücklich benannt sind.

Die Festsetzung eines ruhigen Gebiets ist eine Maßnahme eines LAP, etwaige Schutz-Maßnahmen sind ebenfalls als Maßnahmen eines LAP anzusehen. Da insoweit gesundheitsgefährdende Situationen, die über die grundrechtliche Verstärkung in Einzelfällen zu subjektiven Rechten führen können, kaum denkbar sind, ist ein Recht auf Aufnahme einer Schutz-Maßnahme zum Schutz ruhiger Gebiete noch weniger denkbar, als bezogen auf andere (Gesundheitsgefahren abwehrende) Maßnahmen eines LAP.

Rechtsschutz Privater gegen eine Festsetzung als ruhiges Gebiet?

Es ist ungeklärt, ob Private im Wege einer Normenkontrolle direkt gegen einen LAP vorgehen könnten, wenn das jeweilige Landesrecht entsprechende Normenkontrollen gegen untergesetzliches Recht zulässt (§ 47 Abs. 1 Nr. 2 VwGO). Denkbar sind aber jedenfalls Klagen gegen den LAP umsetzende Einzelakte, z. B. einen Bebauungsplan, der Vorgaben zum Schutz eines ruhigen Gebietes enthält (dann wäre dagegen Normenkontrolle gemäß § 47 Abs. 1 Nr. 1 VwGO möglich) oder z. B. eine Anordnung / ein Verbot, das mit der Anfechtungs- oder Verpflichtungsklage gemäß § 42 VwGO angreifbar ist. In letzterem Fall könnte ein LAP inzident mit überprüft werden, wenn und soweit er Grundlage für den Einzelakt ist (vgl. Cancik 2014; Rn. 37). Ob das gerade bei der Festsetzung eines ruhigen Gebietes relevant werden kann, bleibt abzuwarten.

3.8.2 Rechtsschutz anderer Planungsträger / Behörden

Welche Fallkonstellationen zu Konflikten zwischen verschiedenen Planungsträgern / Behörden führen könnten, ist mit Blick auf die Festsetzung ruhiger Gebiete derzeit offen. Im Kontext der LAP allgemein werden Rechtsschutzkonstellationen zwischen Behörden bislang erst in ersten Ansätzen diskutiert (vgl. Cancik 2014; Rn. 39 f.). Denkbar wäre etwa eine rechtsaufsichtliche Weisung der Kommunalaufsicht gerichtet gegen die Festsetzung eines ruhigen Gebiets durch die Gemeinde. Gegen jene könnte die Gemeinde klagen wollen. Je nach festgelegter Maßnahme im LAP wäre auch denkbar, dass eine durch den LAP gebundene Fachbehörde sich wehren will. Angesichts der Unklarheit der Fallkonstellationen und den Besonderheiten des jeweiligen Landesrechts können im Rahmen dieser Darlegungen Einzelheiten nicht untersucht werden.

⁷² EuGH, Urt. vom 25.7.2008 – Janecek, NVwZ 2008, 984. Zur Vor- und Folgegeschichte: Cancik, ZUR 2011, S. 283 ff.

3.9 Zusammenfassung

Die Festsetzung ruhiger Gebiete in einem LAP 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 vielfältige, zum Teil konkurrierende Gebietsnutzungsansprüche berücksichtigen. Diese werden ihrerseits in Plänen etwa des Baurechts, des Naturschutzrechts, des Verkehrsrechts, der sonstige 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 und in Teilen defizitäre Umsetzung der ULR im deutschen Recht wirkt sich auch auf die Vorgaben für die Festsetzung ruhiger Gebiete sowie etwaiger Schutz-Maßnahmen aus. Viele Rechtsfragen sind ungeklärt. Welche Rechtskonflikte konkret auftreten können, ist noch nicht im Einzelnen absehbar. Rechtliche Erläuterungen zum Thema bleiben daher notwendig recht abstrakt.

Die europarechtliche Umsetzungspflicht bindet aber die Verwaltungen auch dahingehend, dass die Frage, ob ruhige Gebiete festgesetzt werden können und welche es sein können, geklärt werden muss. Die Planungsträger sind nicht frei, das Thema ruhige Gebiete gleichsam auszuklammern (vgl. Cancik 2013; S. 329, 332). 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 etwaige Schutz-Maßnahmen besteht erheblicher Planungsspielraum des Planungsträgers. Dieser Spielraum muss ordnungsgemäß ausgefüllt werden, damit der LAP rechtmäßig ist. Dazu gehört 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.

Mangels ausdrücklicher rechtlicher Vorgaben hat die Praxis erste Kriterien zur Gebietsauswahl entwickelt, an denen Planungsträger sich orientieren können. Eine Kombination aus akustischen Kriterien (häufig: L_{den} 55 dB(A)), Gebietstypik und tatsächlicher Nutzung (Erholungsfunktion!) 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 Obergrenze, oberhalb derer ein ruhiges Gebiet nicht in Betracht kommt, gibt. 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.

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.

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

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 LAP 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 Gebietschutzinstrumente des Naturschutzes passend sein könnten. Das kann im Einzelfall möglich sein.

Angesichts eines kaum eingreifenden Rechtsschutzes und damit verbunden einer kaum zu erwartenden Mobilisierung der Planungsträger durch von Bürgerinnen / Bürgern angestoßene Gerichtsverfahren kommt der Rechtsaufsicht über die Planungsträger sowie damit verbunden 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 Schutz-Maßnahmen dem weiten Spielraum der Planungsträger unterliegen.

4 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 im Folgenden Hinweise für den Gesetz- und Verordnungsgeber und für die Planungsträger gegeben.

4.1 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.
 - ▶ 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 Einwohnendenzahl 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.
- ▶ 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.⁷³
 - ▶ 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.

⁷³ Dies ist keine neue Idee. Vor der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in nationales Recht war dies in der Lärminderungsplanung nach § 47a (alt) BImSchG bereits der Fall. Vgl. hierzu auch UBA / LK Argus 2011.

- ▶ 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 ab dem 1. Januar 2015 geltenden Zuständigkeiten für die Aktionsplanung an Haupteisenbahnstrecken relevant.

4.2 Hinweise für die Planungsträger

Die Planungsträger – meist sind dies die Städte und Gemeinden – sollten in ihrer praktischen Bearbeitung folgende Aspekte berücksichtigen.

- ▶ Für die Identifizierung von ruhigen Gebieten bestehen große Handlungsspielräume.
 - ▶ Neben absoluten und relativen akustischen Schwellenwerten sollten auch subjektive Kriterien der Ruhesuchenden berücksichtigt werden.
 - ▶ Bei der Auswahl ruhiger Gebiete können auch eine regionale Ausgewogenheit und die Anzahl und Lärmbelastung der Bewohnenden im fußläufigen Umfeld herangezogen werden.
 - ▶ Im Hinblick auf den zukünftigen Schutz der ruhigen Gebiete können auch Ausschlusskriterien wie z. B. eine Mindestgröße oder die Beschränkung auf ausgewählte Flächennutzungsarten verwendet 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.
 - ▶ 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 auszuklammern.
 - ▶ 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.
 - ▶ 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 muss 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.
- ▶ 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.

5 Quellenverzeichnis

Regelwerke:

Vierunddreißigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verordnung über die Lärmkartierung – 34. BImSchV) vom 6. März 2006, BGBl. I, Nr. 12 vom 15. März 2006.

Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24.06.2005. Bundesgesetzblatt Jahrgang 2005 Teil I Nr. 38, ausgegeben zu Bonn am 29. Juni 2005.

Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm (Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 189/12 vom 18.07.2002).

Lärmaktionspläne:

Augsburg, Stadt (2010): Lärmaktionsplan 2008 der Stadt Augsburg.

Barcelona, Stadt (o. J.): Pla per la reducció de la contaminació acústica de la ciutat de Barcelona 2010 -2020.

Berlin, Senatsverwaltung für Gesundheit, Umwelt und Verbraucherschutz / PGN, CS Plan, E. Heinrichs (2008): Lärmminde-
rungsplanung für Berlin – Materialien zum Aktionsplan, Bericht ruhige Gebiete.

Berlin, Senatsverwaltung für Stadtentwicklung und Umwelt / LK Argus, zebraLog (2014): Lärmaktionsplan 2013-2018 für Berlin.

Bremen, Freie Hansestadt / Senator für Umwelt, Bau und Verkehr (2014): Aktionsplan zur Lärminderung für die Stadt Bremen (Entwurf).

Cork (2013): Noise Action Plan 2013 – 2018 Cork agglomeration area (Entwurf).

Defra (2014): Noise Action Plan: Agglomerations, Environmental Noise (England) Regulations 2006, as amended.

DRIEA, Direction régionale et interdépartementale de l'Équipement et de l'Aménagement Île-de-France (o. J.): Plan de Prévention du Bruit dans l'Environnement – Infrastructure ferroviaires de l'État, Département de Paris, 2012-2017.

Dublin (2013): Dublin Agglomeration, Environmental Noise Action Plan, December 2013 – November 2018.

East Midlands Airport (o. J.): East Midlands Airport Noise Action Plan Full Report.

Environmental Protection Agency (2013): Dataflow 7_10 Supplementary Report. Summary of Noise Action Plan for Agglomeration AG1.

Essen, Stadt / Accon (2010): LAP Stadt Essen.

Galway, City Council (2013): Noise Action Plan 2013- 2018 Galway City Council.

Göttingen, Stadt / LK Argus (2014): Lärmaktionsplan für die Stadt Göttingen, Abschlussbericht (Kurzfassung).

Hamburg, Freie und Hansestadt, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / PRR (2008): Leitfaden zur Aufstellung des Lärmaktionsplans.

Hamburg, Freie und Hansestadt, Behörde für Stadtentwicklung und Umwelt / IVAS (2013): Lärmaktionsplan Hamburg 2013 (Stufe 2).

Hennigsdorf, Stadt / PRR (2013): Lärmaktionsplan 2013 (Entwurf).

Luxembourg, Le Gouvernement du Grand-Duché de (2010): Plan d'action de lutte contre le bruit des grands axes routiers de plus de six millions de passages de véhicules par an.

London Luton Airport (2012): Noise Action Plan 2010 -2015 London Luton Airport.

Lübeck, Hansestadt (2013): Aktionsplan zur Mitteilung an die EU gem. § 47d Abs. 7 BImSchG der Hansestadt Lübeck vom 20.12.2013.

Manchester Airport (o. J.): Noise Action Plan 2010-2015.

MEPA (2010): Data Flow 7 Supplementary report Noise Action Plan (Summary).

Montpellier, Agglomeration (o. J.): Plan de Prévention du Bruit dans l'Environnement, April 2010 oder Communauté d'agglomération Grenoble-Alpes Métropole: Plan de Prévention du Bruit dans l'Environnement.

München, Landeshauptstadt / LK Argus (2010): „Ruhige Gebiete zur Lärmaktionsplanung in München“. Gefördert durch das Bayerische Staatsministerium für Umwelt und Gesundheit.

München, Landeshauptstadt, Referat für Gesundheit und Umwelt / Accon / konsalt / LK Argus / Möhler + Partner (2013): Lärmaktionsplan für München, Endfassung.

Norderstedt, Stadt / PRR (2008): Lärminderungsplanung Norderstedt.

Norderstedt, Stadt / PGT: (2013) Lärmaktionsplan 2013-2018 Norderstedt, Entwurf.

Osnabrück, Stadt / LK Argus (2013): Lärmaktionsplan für die Stadt Osnabrück, Kurzfassung.

Ratekau, Gemeinde / Lärmkontor (2013): Lärmaktionsplan der Gemeinde Ratekau zur Umsetzung der zweiten Stufe der Umgebungslärmrichtlinie.

The Scottish Government (2013a): Aberdeen Agglomeration, Draft Noise Action Plan.

The Scottish Government (2013b): Edinburgh Agglomeration, Draft Noise Action Plan.

The Scottish Government (2013c): Glasgow Agglomeration, Draft Noise Action Plan.

Verden (Aller), Stadt / Lärmkontor (2013): Lärmaktionsplan der Stadt Verden (Aller).

Wien, Stadt (2013): Umgebungslärm-Aktionsplan Österreich, Teil 10 B.

Sonstige Literatur:

Appel, Markus, in: Frenz, Walter / Müggenborg, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2011): Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Berlin, § 29.

AKUR, Arbeitskreis für Umweltrecht (2004): Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. Dezember 2004, Stenographisches Protokoll, AKUR-Materialien Nr. 1136 (nicht publiziert).

Battis, Ulrich / Krautzberger, Michael / Löhr, Rolf-Peter (Hrsg.) (2014): Baugesetzbuch Kommentar 12. Auflage.

Berkemann (2013): Der Lärmaktionsplan.

Bison, Lars / Diekmann, Horst / Heinrichs, Eckhart / Janßen, Antje / Lehming, Bernd / Volpert, Michael (2009): Lärmaktionsplan Berlin, in: Lärmbekämpfung.

Blaschke, Ulrich (2010): Lärminderungsplanung, Berlin.

Cancik, Pascale (2012): Europäische Luftreinhalteplanung – zur zweiten Phase der Implementation, ZUR.

Cancik, Pascale (2013): Stand und Entwicklung der Lärminderungsplanung in Deutschland, WiVerw.

Cancik, Pascale (2014): Lärmaktionsplanung in Niedersachsen, NdsVBl 2013.

Cancik, Pascale, in: Landmann / Rohmer (2014): Umweltrecht Bd. III, §§ 47a - f BImSchG (Stand: 2014 i.E.).

Department for Transport (United Kingdom) (2013): Guidance to the Civil Aviation Authority on Environmental Objectives Relating to the Exercise of its Air Navigation Functions, Entwurf.

Duguet, Patrick / Mietlicki, Fanny / da Silva, Raphael / Ribeiro, Carlos / Gaucher, Eric (2012): Implemented comprehensive approach for the identification of quiet areas in the city of Paris.

Dürr, Hans-Jochen, in: Brügelmann, Hermann (Hrsg.) (2013): Baugesetzbuch, 88. Ergänzungslieferung, Band 3, Stand Oktober 2013, § 34 (Stand Mai 2013).

EEA, European Environmental Agency (2014): Good Practice Guide on Quiet Areas. EEA technical report No 4. Kopenhagen.

Engel, Rüdiger (2010): Aktuelle Rechtsfragen der Lärmaktionsplanung, in: GfU (Hrsg.), Dokumentation zur 33. Wissenschaftlichen Fachtagung der GfU e.V., Berlin 2009, Berlin.

Erbguth, Wilfried / Wagner Jörg (2005): Grundzüge des öffentlichen Baurechts, 4. A., München.

- Frenz, Walter / Müggenborg, Hans-Jürgen (2011): Bundesnaturschutzgesetz. Kommentar, Berlin.
- Gierke, Hans-Georg in: Brügelmann, Hermann (Hrsg.) (2013): Baugesetzbuch, 88. Ergänzungslieferung, Band 3, Stand Oktober 2013, § 1.
- Grüner, Johannes (2011): Die Einschränkung der planerischen Gestaltungsfreiheit durch Optimierungsgebote und Abwägungsdirektiven, UPR 2011.
- Hamburg, Hansestadt (2003): Die Entwicklung des Freiraumverbundsystems für Hamburg.
- Hansmann, in: Führ u.a. (Hrsg.) (2007): FS für Rehbindler.
- Heinrichs, E. / Kemmather, D. / Bock, A. (2012): „Ruhige Gebiete in der Lärmaktionsplanung“, Lärmbekämpfung, Bd. 6 (2012) Nr. 3 - Mai, S. 115-126.
- Heitsch, Christian, in: Kotulla, Michael (Hrsg.) (2007): BImSchG, Stand Dezember 2007.
- Hintzsche, Matthias (2014): Der Schutz ruhiger Gebiete – Ein Beitrag zur Stadtentwicklung. In: UMID: Umwelt und Mensch – Informationsdienst, Nr. 02/2014, S. 44-54.
- Hoppe, Werner / Bönker, Christian / Grotefels, Susan (2010): Öffentliches Baurecht, 4. Auflage, München.
- Jäschke, Martin (2013): Lärmkartierung und Ruhige Gebiete.
- Kröner, Anna (2013): Lärmaktionsplanung unter europäischen Effektivitätsanforderungen - Am Beispiel des Straßenverkehrslärms in Ballungsräumen und Hauptverkehrsstraßen, Typoskript.
- LAI, Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz, AG Lärmaktionsplanung (2009): LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung, Fassung vom 25.3.2009.
- LAI, Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz (2010): Umsetzung der Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm in Deutschland. Bericht über die Erfahrungen aus dem Vollzug der ersten Phase der Lärmkartierung und -aktionsplanung nach Bundes-Immissionsschutzgesetz unter Einbindung der kommunalen Ebene und Vorschlag für die Gestaltung der zweiten Phase, Stand 29.4.2010.
- LAI, Bund-Länder-Arbeitsgemeinschaft für Immissionsschutz, AG Lärmaktionsplanung (2012): LAI-Hinweise zur Lärmaktionsplanung, aktualisierte Fassung vom 18.07.2012.
- Licitra, G. / Chiari, C. / Ascari, E. / Palazzuoli, D. (2011): Quiet Area Definition in the Implementation of European Directive 2002/49/EC. In: New Zealand Acoustic, vol. 24, no. 4, S. 20-26.
- Mengel, Andreas, in: Frenz, Walter / Müggenborg, Hans-Jürgen (Hrsg.) (2011): Bundesnaturschutzgesetz Kommentar, Berlin, § 1.
- Mitschang, Stephan / Reidt, Olaf, in: Battis / Krautzberger / Löhr (2014): Baugesetzbuch Kommentar, 12. Auflage 2014, § 34 BauGB.
- Mitschang, Stephan (2006): Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, ZfBR.
- München, Landeshauptstadt (2013): Beschluss der Vollversammlung des Stadtrates zur Sitzungsvorlage Nr. 08-14 / V11894 vom 26.06.2013.
- Rehbindler, Eckard (2004): Rechtsgutachten über die Umsetzung der 22. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, Juli 2004, abgerufen unter: www.stadtlima-stuttgart.de/stadtlima_filestorage/download/Rechtsgutachten-22-BImSchG-Rehbindler.pdf.
- Richard, Jochen (2013): Hinweise zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen außerhalb von Ballungsräumen. In: Lärmbekämpfung, Nr. 5.
- Ritthaler, Rainer (2009): Die Lärminderungsplanung und ihre Konsequenzen für die Bauleitplanung, in: Spannowsky, Willy / Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Umweltrechtliche Einflüsse in der städtebaulichen Planung, Berlin.
- Rowcroft, Petrina, / Shields, Paul / Skinner, Chris / Woodin, Stuart / Bristow, Abigail L. (2011): Is quiet the new loud? Towards the Development of a methodology for Estimating the Economic Value of Quiet Areas.

- Salomons, Erik / Ögren, Mikael / van den Berg, Frits / Schoonbeek, Carlo / Hillebregt, Menno / Knappe, Martin / Gidölf-Gunnarson, Anita (2013): QSIDE Quiet Places in Cities, Quiet facades and quiet areas in urban noise policy, Recommendations and examples.
- Scheidler, Alfred / Tegeder, Klaus, in: Feldhaus, Gerhard (Hrsg.) (o. J.): Bundesimmissionsschutzrecht Band I Teil 2 (Stand: unterschiedlich).
- Scheidler, Alfred (2012): Bindung der Gemeinden an Pläne des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts im Rahmen der Bauleitplanung?, KommJur.
- Scheidler, Alfred (2014): Pläne des Wasser-, Abfall- und Immissionsschutzrechts als Abwägungsbelang in der Bauleitplanung, ZfBR.
- Schink, Alexander (2011): Immissionsschutzrecht in der Bauleitplanung, UPR.
- Schleswig-Holstein, Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume des Landes (o. J.): Leitfaden für die Aufstellung von Aktionsplänen zur Umsetzung der Umgebungslärm Richtlinie.
- Schulze-Fielitz, Helmuth, in: Koch, Hans-Joachim / Pache, Eckhard / Scheuing, Dieter (Hrsg.) (2007): Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, Stand September 2007.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2008): Verkehrslärmschutz und Bauleitplanung, UPR.
- Schulze-Fielitz, Helmuth (2009): Verkehrslärmschutz und Bauleitplanung – unter veränderten umweltrechtlichen Rahmenbedingungen, in: Spannowsky, Willy / Hofmeister, Andreas (Hrsg.): Umweltrechtliche Einflüsse in der städtebaulichen Planung, Berlin.
- Söfker, Wilhelm, in: Spannowsky, Willy / Uechtritz, Michael (Hrsg.) (2013): BeckOK BauGB, Stand 01.12.2013 (Edition 24), § 35.
- Söfker, Wilhelm, in: Ernst, Werner / Zinkahn, Willy / Bielenberg, Walter / Krautzberger, Michael (Hrsg.) (v.D.): BauGB, 110. EL 1. August 2013, § 1 (Stand September 2005 / 2007), § 35 (Stand 2012/2013)
- SRU, Sachverständigenrat für Umweltfragen (2008): Umweltgutachten 2008, Umweltschutz im Zeichen des Klimawandels.
- SRU, Sachverständigenrat für Umweltfragen (2014): Fluglärm reduzieren: Reformbedarf bei der Planung von Flughäfen und Flugrouten, Sondergutachten.
- Stüer, Bernhard (2009): Handbuch des Bau- und Fachplanungsrechts, 4. Auflage.
- Symonds Group Ltd. (2003): Definition, identification and preservation of urban & rural quiet areas.
- UBA, Umweltbundesamt / EA.UE, konsalt, LK Argus, Lärmkontor (2008): Handbuch Silent City.
- UBA, Umweltbundesamt / LK Argus / Cancik, Pascale (2014): TUNE ULR - Technisch-wissenschaftliche Unterstützung bei der Novellierung der EU-Umgebungslärmrichtlinie - AP2 Geschwindigkeiten, Umweltforschungsplan Forschungskennzahl 3712 55 101, Veröffentlichung in Vorbereitung.
- UBA, Umweltbundesamt / LK Argus (2011): Lärmbilanz 2010 - Untersuchung der Entscheidungskriterien für festzulegende Lärminderungsmaßnahmen in Lärmaktionsplänen nach der Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG, Forschungsvorhaben UFOPLAN FKZ 3709 55 148.
- UBA, Umweltbundesamt / LK Argus (Bearb.) (2014): Lärmbilanz 2015 - Umgebungslärmrichtlinie - Wissenschaftlich-technische Unterstützung bei der Datenberichterstattung zur Lärmaktionsplanung, Stand März 2014, Veröffentlichung in Vorbereitung.
- Universität zu Lübeck (2014), Institut für Telematik: Sound of the City Lübeck, <http://citysound.itm.uni-luebeck.de/>, letzter Zugriff am 31.03.2014.
- URS / Scott Wilson / Defra (2011): The Economic Value of Quiet Areas Final Report.
- van den Berg, Frits / Schoonebeek, Carlo / Hillebregt, Menno (2012): On the definition of quiet facades and quiet urban areas.

WG-AEN, Arbeitsgruppe der Europäischen Kommission für die Bewertung von Lärmbelastungen (2006): Leitfaden zu den Best Practices für die strategische Lärmkartierung und die Zusammenstellung entsprechender Daten zur Lärmexposition. Positionspapier, endgültiger Entwurf vom 13.01.2006.

Wysk, Peter, in: Giesberts, Ludger / Reinhardt, Michael (Hrsg.) (2007): Beck'scher Onlinekommentar, BImSchG, Stand: 1.2.2013 (Edition 28), Stand der Kommentierung zu §§ 47a ff. BImSchG: 2007.