

Der Senator für Umwelt, Bau und Verkehr
- Abteilung 5 -
- Fachbereich Umwelt -

Bremen, 01. Dezember 2011
Herr Weiss – Tel.: 361 11996
Herr Dr. Kountchev – Tel.: 361 15039
Herr Eiken – Tel.: 361 9261

Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L)

Bericht der Verwaltung
für die Sitzung am 08. Dezember 2011

Zeit- und Maßnahmenkatalog zum Lärmschutz an Bahnstrecken im Land Bremen

Vorbemerkungen

In der Sitzung der Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie am 15.09.2011 ist durch die Abgeordnete Frau Dr. Schaefer (Bündnis 90/Die Grünen) der Wunsch für einen schriftlichen Bericht zum Thema Zeit- und Maßnahmenkatalog an Bahnstrecken im Lande Bremen geäußert worden. Mit der Vorlage wird diesem Wunsch entsprochen.

Schienengüterverkehr wird als umweltfreundlicher angesehen als der Gütertransport auf der Straße. Diese Akzeptanz gegenüber dem Schienengüterverkehr droht jedoch mehr und mehr verloren zu gehen. Der Grund liegt im steigenden Verkehrsaufkommen auf der Schiene und vor allem in der steigenden Anzahl auf angebauten Trassen in den Städten fahrender Güterzüge und der damit verbundenen steigenden Belastung dieser an die Bahngrenzenden Wohn- und Gewerbegebiete. Der zum großen Teil sehr veraltete Fuhrpark der Transportunternehmen verursacht sehr laute Fahrgeräusche, die vor allem nachts die Lärmkulisse dominieren und dabei eine Gefährdung der menschlichen Gesundheit darstellen.

Der in den vergangenen Jahren deutlich zugenommene Eisenbahnverkehr und die weiter prognostizierten wesentlichen Steigerungen (im Güterverkehr um + 74 % und im Personenverkehr um + 18 % bis zum Jahre 2025¹) unterstreichen die Notwendigkeit, in den kommenden Jahren zu einer wesentlichen Reduzierung bei den Emissionen des Schienenlärms und damit zu einer Entlastung der von den Immissionen Betroffenen zu kommen. Ohne zusätzliche Lärmschutzmaßnahmen und ohne eine technologische Fortentwicklung des Rad-Schiene-Systems ist bei Eintritt der o.g. Prognosewerte entsprechend von einer weiteren räumlichen Ausweitung der Lärmpegel und einer steigenden Pegelhöhe auszugehen.

Die in Bremen von West nach Ost und von Nord nach Süd verlaufenden Bahnstrecken kreuzen sich in direkter Innenstadtnähe. Ein Großteil des aufkommenden Schienenverkehrs wird über den Bremer Hauptbahnhof und die direkt angeschlossenen Gleise abgewickelt.

¹ Vgl. BMVBS, Forschungsbericht FE-Nr. 96.0875/2005: Prognose der deutschlandweiten Verkehrsverflechtungen 2025. - 2007

Betroffenheit durch Schienenlärm im Land Bremen

Welche Ausmaße der Schienenlärm in Bremen bereits hat, wird in den vom Eisenbahnbundesamt (EBA) erstellten Lärmkarten deutlich. Gemäß § 47d in Verbindung mit § 47e Abs. 3 Bundes-Immissionsschutzgesetz² (BImSchG) ist das EBA für die Ausarbeitung von Lärmkarten für Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes zuständig. Diese können auf den Internetseiten des EBA (www.eba.bund.de) unter der Rubrik Umgebungsärmkartierung eingesehen werden. Der sogenannte „Schienenbonus“, der den Lärmpegel von Eisenbahnen rechnerisch um 5 Dezibel (A) reduziert ist bei diesen Lärmkarten nicht berücksichtigt worden. Im Rahmen der 2008 in Bremen durchgeführten Lärmkartierung ist auch die Anzahl der Betroffenen geschätzt worden.³ Auf Datenbasis des Jahres 2005 sind nachts schätzungsweise 181.100 Menschen in der Stadtgemeinde Bremen von Schienenlärm betroffen. Betroffen in diesem Sinne sind alle Menschen, die mit Pegelwerten von mindestens 45 Dezibel(A) belastet sind. Wird der Nacht-Grenzwert von 49 Dezibel (A) für reine Wohngebiete der 16. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes⁴ (16. BImSchV) zu Grunde gelegt, sind in Bremen mindestens 91.600 Menschen nachts mit zu hohen Lärmwerten durch Schienenverkehr belastet.

Tagsüber ist von 41.530 Betroffenen auszugehen, die mit Lärmpegeln über dem Grenzwert der 16. BImSchV belastet sind. In Bremerhaven sind nachts 14.350 Menschen und tagsüber 7.600 Menschen mit größeren Pegelwerten belastet als die Grenzwerte der 16. BImSchV vorgeben. Insgesamt gelten in Bremerhaven nachts 30.730 Menschen als von Bahnlärm betroffen.

Das EBA hat 27 Ballungsräume ausgewiesen, in denen die Berechnungen durchgeführt wurden. Im direkten Vergleich der Ballungsräume und der betroffenen Einwohnenden im Verhältnis zur Einwohnerzahl landet Bremen auf Platz 7 (Platz 1 hohe Belastung; Platz 27 geringe Belastung). Bei der Anzahl der Betroffenen über dem Grenzwert steht Bremen auf Platz 4. Der als Anlage 1 beigefügte Städtevergleich zeigt auch, dass auf Grund der innenstadtnahen Gleisführung die Lärmbelastung im Bremer Zentrum besonders hoch ist. Für Bremen resultiert daraus eine eingeschränkte Nutzbarkeit des Stadtzentrums und ein Verlust an Aufenthalts- und Wohnqualität gerade in den für die Stadtentwicklung zukünftig besonders wichtigen Gebieten auf ehemaligen Bahnflächen.

Die vermehrte Abwicklung von Güterverkehr über die Schiene führt in naher Zukunft auch in Bremen zu einer weiter steigenden Lärmbelastung an Schienenwegen. Mit der von der Bahn getroffenen Prognose für 2015 (Tabelle 1) ist mit einer erheblichen Steigerung der Zugfrequenz zu rechnen. Die Tabelle zeigt die mögliche Entwicklung bei den **Güterzügen**.

² Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), das durch Artikel 8 des Gesetzes vom 8. November 2011 (BGBl. I S. 2178) geändert worden ist

³ Vgl. Vorläufige Berechnungsmethode zur Ermittlung der Belastetenzahlen durch Umgebungsärm (VBEB) vom 9. Februar 2007, Seite 5

⁴ Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), die durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146) geändert worden ist

Tabelle 11: Schienengüterverkehr Bremen - Prognose 2015⁵ - Deutsche Bahn AG

Strecke	Anzahl der Güterzüge 2006/2007		Prognose Anzahl der Güterzüge 2015		Steigerung Gesamt Güterzüge	Steigerung in %	
	Tag	Nacht	Tag	Nacht		Tag	Nacht
Ausgehend vom Knoten Bremen (Hbf)							
Nord Hbf bis Rbf Gröpelingen Daten der DB Netze vom 21.03.2011	74		142		+ 68	+ 92 %	
Nord Rbf Gröpelingen bis Burg Daten der DB Netze vom 21.03.2011	70		126		+56	+ 80 %	
Ost Daten 2006/2007 der DB Netze vom 21.03.2011 Daten Prognose aus dem Plangenehmigungsantrag der DB für die Lärmsanierung in Oberneuland	28		22	26	+ 20	+ 71 %	
Süd Daten aus den Planfeststellungsunterlagen der Bahn, Anlage 11.4	135	83	130	150	+ 62	- 4 %	+ 80 %
West Daten aus den Planfeststellungsunterlagen der Bahn, Anlage 11.4 ohne Züge aus dem Rbf Gröpelingen	36	25	78	60	+ 77 mit Rangierbahnhof Gröpelingen + 100	+ 117 %	+ 140 %

Lärmsanierungskonzept des Bundes und bisheriger Stand der Umsetzung im Lande Bremen

Im Lärmschutz im Verantwortungsbereich des Bundes und der Deutschen Bahn AG wird grundsätzlich unterschieden zwischen der **Lärmvorsorge** als Lärmschutz beim Bau und wesentlicher Änderung von Schienenwegen und der **Lärmsanierung** als Lärmschutz an bestehenden, baulich nicht zu verändernden Schienenwegen. Gemäß 16. BImSchV bestehen gesetzliche Verpflichtungen des Baulastträgers (Deutsche Bahn AG) zu Lärmschutzmaßnahmen jedoch nur bei Neubau bzw. bei baulicher wesentlicher Veränderung bestehender Schienenwege. Der Großteil der durch das Stadtgebiet verlaufenden Gleistrassen bleibt jedoch von Um- bzw. Erweiterungsbauten unberührt, so dass hier kein rechtlicher Anspruch auf lärm mindernde Maßnahmen im Rahmen der Vorsorge besteht.

Für die Lärmsanierung gilt derzeit: Vom Schienenlärm betroffene Gebäude, an denen die Lärmsanierungsgrenzwerte überschritten werden und die vor In-Kraft-Treten des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (1. April 1974) erstellt bzw. geplant wurden, haben keinen Anspruch auf durch den Bund finanzierte Lärmsanierungsmaßnahmen. Dies gilt auch für Gebäude in Gebieten, die von den Kommunen hin zu empfindlicheren Nutzungen entwickelt werden („heranrückende Wohnbebauung“).

Wesentlich ist, dass die Immissionsgrenzwerte für Wohngebiete bei der Lärmvorsorge mit 59 Dezibel (A) am Tag und 49 Dezibel (A) in der Nacht deutlich niedriger sind als die vom

⁵ Es wird davon ausgegangen, dass die Bahn bei Ihrer Prognose für 2015 alle relevanten Verkehrserzeuger einschließlich der Fertigstellung des JadeWeserPorts bei Wilhelmshaven berücksichtigt.

Bundesministerium für Verkehr, Bau, und Stadtentwicklung (BMVBS) festgelegten Grenzwerte der Lärmsanierung von 70 Dezibel (A) am Tag und 60 Dezibel (A) in der Nacht.

Das Lärmsanierungsprogramm wird seit 1999 als freiwillige Leistung vom Bund finanziert. Gefördert werden dabei aktive (Lärmschutzwände) und passive (Schallschutzfenster/-lüfter) Maßnahmen. Zur Umsetzung dieser Maßnahmen stellt der Bund seit 2007 jährlich 100 Mio. Euro zur Verfügung. Welche Maßnahmen letztendlich umgesetzt werden, ist vor allem von deren Kosten-Nutzen-Verhältnis abhängig. Wesentliche Einflussgrößen sind die Anzahl der Betroffenen, der Minderungseffekt und die Kosten der jeweiligen Maßnahme.

Die Lärmsanierung findet ausschließlich an Schienenwegen des Bundes statt. Für die Planung und Umsetzung der freiwilligen Sanierungsmaßnahmen ist der Bund zuständig, der wiederum die DB ProjektBau GmbH in Hannover für den Raum Bremen dafür beauftragt hat. Maßgebend für die Umsetzung ist die vom BMVBS erlassene Richtlinie für die Förderung von Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes vom 7. März 2005.

Im Folgenden wird über den Stand der Umsetzung des **Lärmsanierungsprogramms** des Bundes im Lande Bremen berichtet. Es ist weiterhin grundsätzlich anzumerken, dass es sich bei diesem Programm um freiwillige Leistungen des Bundes handelt. Die Umsetzung des Programms erfolgt durch die DB ProjektBau GmbH entsprechend der für das Programm geltenden Regelungen. Eine Abstimmung mit Bremen findet dabei nicht statt. Die freiwillige Lärmsanierung ist eine wichtige Voraussetzung für die Erreichung der verkehrspolitischen Ziele zur Verlagerung des Verkehrs auf den umweltfreundlichen Verkehrsträger Schiene.

Das Lärmsanierungskonzept des Bundes beinhaltet 36 Einzelmaßnahmen⁶ in Bremen und 18 in Bremerhaven. In Bremen konnten bis heute Lärmschutzmaßnahmen mit einer Gesamtlänge von 14,041 km in den Ortsteilen Schwachhausen, Hemelingen, Hastedt, Mahndorf und Walle abgeschlossen werden. Davon entfallen 12,667 km auf das Lärmsanierungsprogramm. In den 14,041 km sind auch Maßnahmen enthalten, die schon vor Beginn des Lärmsanierungsprogramms umgesetzt wurden.

Aktuell sind Lärmschutzmaßnahmen im Zusammenhang mit den Planfeststellungen für zwei Bauvorhaben in Bremen geplant: Gleis 1 am Bremer Hbf und die sogenannte „Oldenburger Kurve“. In den Jahren 2013 und 2014 sind weitere Maßnahmen in Oberneuland sowie in Hastedt und Mahndorf vorgesehen. Die Lärmsanierung in Bremen Oberneuland hat das Eisenbahnbundesamt mit Bescheid vom 28. Oktober 2011 genehmigt.

In Bremerhaven wurden bereits umfangreiche Lärmschutzmaßnahmen an Bahnanlagen abgeschlossen. Die Gesamtlänge dieser Maßnahmen beträgt 12,145 km. Im Jahre 2013 ist die Planfeststellung der letzten Abschnitte geplant.

⁶ Einzelmaßnahmen sind von der Deutschen Bahn AG festgelegte Sanierungsabschnitte in denen eine Lärmsanierung durchgeführt wird. In der Regel beinhaltet eine Maßnahme eine Lärmschutzwand und Lärmschutzfenster für die Wohnbebauung, die nicht ausreichend (im Rahmen der Lärmsanierungswerte) mit einer Lärmschutzwand geschützt werden kann oder in deren Bereich eine Lärmschutzwand unverhältnismäßig ist.

Der Realisierungsstand der einzelnen Maßnahmen im Lande Bremen stellt sich zum November 2011 zusammenfassend wie folgt dar:

Tabelle 22: Sachstand Realisierung des Zeit- und Maßnahmenkataloges zum Lärmschutz an Bahnstrecken im Lande Bremen

Maßnahmen	Anzahl der Einzelmaßnahmen	Länge (gerundet auf km)
Stadt Bremen		
Maßnahmen in Planung	13	8 – 9 km
Maßnahmen im Bau	0	0 km
Abgeschlossene Maßnahmen	23	13 km
Summe Stadt Bremen in Planung, Ausführung und abgeschlossen	36	21 - 22 km
Stadt Bremerhaven		
Maßnahmen in Planung	2	1 km
Maßnahmen im Bau	0	0 km
Abgeschlossene Maßnahmen	16	12 km
Summe Stadt Bremerhaven in Planung, Ausführung und abgeschlossen	18	13 km
Summe Freie Hansestadt Bremen in Planung, Ausführung und abgeschlossen	54	34 – 35 km

Der zeitliche Rahmen der Umsetzung der Maßnahmen wird bestimmt von den jährlich zur Verfügung gestellten Haushaltsmitteln. Die einzelnen Sanierungsabschnitte mit dem jeweiligen Realisierungsstand des Lärmsanierungsprogramms sind den Anlagen 2 bis 5 zu entnehmen. Das freiwillige Lärmsanierungsprogramm ist mit den noch verbleibenden Maßnahmen in der Stadtgemeinde Bremen und Bremerhaven vorerst abgeschlossen. Planungen über die aufgeführten Maßnahmen hinaus sind nicht bekannt.

Auch mit allen bereits durchgeführten und noch projektierten Maßnahmen werden in vielen Teilbereichen die Lärmpegel aufgrund der höheren Auslastung der Strecken durch Güterzüge insbesondere im Nachtzeitraum ansteigen. Bis heute setzt der Bund auf die Lärmsanierung mit Lärmschutzwänden und Lärmschutzfenstern. Nachteilig ist hierbei, dass nur in den Stadtbereichen eine Lärminderung entsteht, wo diese Maßnahmen umgesetzt werden. Viel effektiver ist hingegen die Lärmvermeidung an der Quelle. Die Verbesserung des Fuhrparks (rollendes Material) muss in den Vordergrund rücken. Diese Art der Lärmbekämpfung führt zu erheblichen Verbesserungen und wirkt sich überall dort aus, wo Züge generell verkehren.

Für die Umrüstung des Wagenparks sind die Transportunternehmen in die Pflicht zu nehmen. Um für die Umrüstung einen Anreiz zu schaffen, haben der Bundesverkehrsminister und die Deutsche Bahn im Juli 2011 eine Eckpunktevereinbarung zur Einführung lärmabhängiger Trassenpreise für die Zeit ab Dezember 2012 unterzeichnet.⁷

⁷ Vgl. <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Pressemitteilungen/2011/144-ramsauer-laermabhaengige-trassenpreise.html>, vom 9. November 2011

Spürbare Auswirkungen sind jedoch aufgrund der unterschiedlichen Zusammensetzung des Wagenparks erst mittel- bis langfristig zu erwarten.

Verzahnung Lärmsanierungskonzept des Bundes Schiene mit der Lärminderungsplanung in Bremen

Nach dem Verursacherprinzip ist die Durchführung der Lärmaktionsplanung im Bereich der Schienenwege des Bundes die Aufgabe des Eisenbahnbundesamtes oder des BMVBS. Das Eisenbahnbundesamt sieht sich bislang nicht in der Pflicht, eine Lärmaktionsplanung durchzuführen und mit den Kommunen abzustimmen. Bisher hat eine mit den Kommunen verzahnte Lärmaktionsplanung nicht stattgefunden. Die Länder können hier lediglich Wünsche äußern.

Initiativen und Strategien für weitere Maßnahmen

Im **Beschluss des Beirats Mitte zur „Oldenburger Kurve“ vom 26. September 2011** wird *„verlangt, dass der Bremer Senat und die Bahn Verantwortung übernehmen, indem umgehend mit Verhandlungen über Lärmvorsorgemaßnahmen für das Gebiet auf beiden Seiten der Bahnstrecke zwischen Hauptbahnhof und Weser begonnen wird“*. Auch in einer Reihe weiterer betroffener Beiratsgebiete wird die Thematik diskutiert und Verhandlungen werden gefordert.

Mehrere Bremer Bürgerinitiativen fordern „lückenlosen Lärmschutz“ in Bremen. Der gegenwärtige Stand des Lärmschutzes ist bereits oben dargestellt und ist auch den Anlage 4 und 5 zu entnehmen. Für die Bürger, aber auch aus juristischer Sicht sei nicht nachvollziehbar, warum beim Ausbau einer Autobahn (Straße) alle Fahrstreifen in die Lärmberechnung einbezogen werden, während beim Bau eines neuen Gleises (Schiene) innerhalb einer Bahntrasse diese Gesamtbetrachtung aus rein wirtschaftlichen Gründen unterbleibt. Politisch sei die Verlagerung des Güterverkehrs von der Straße auf die Schiene gewollt. Dies dürfte aber nicht dazu führen, dass die Mehrbelastung bei der Eisenbahn schwerpunktmäßig in den Nachtstunden abgewickelt wird und die Gesundheit der Menschen, die auf Nachtruhe angewiesen sind, hierdurch beeinträchtigt wird.

Realistische Aussichten bestehen in Verhandlungen bislang nur für eine Forderung nach Überprüfung und – inzwischen überfälliger – Aktualisierung der Prioritätenliste des Lärmsanierungsprogramms der Bahn. Die Bahn hat angekündigt, diese Liste alle 5 Jahre zu aktualisieren. Die letzte Aktualisierung war im Jahre 2010 fällig. **Inbesondere sind die Kriterien, nach denen diese Prioritätenliste erstellt wird, zu hinterfragen.** So sollten neben der vorhandenen Bebauung auch im Bau bzw. Planung befindliche Vorhaben berücksichtigt werden.

Zu begrüßen und ausdrücklich zu erwähnen ist das Schreiben des Parlamentarischen Staatssekretärs beim BMVBS, Achim Großmann, vom 13.02.2009, worin dieser darum bittet, „in der weiteren Planung den Standard der Lärmvorsorge gemäß 16. BImSchV vorzusehen“ und die grundsätzliche Zuwendungsfähigkeit nach BSchwAG⁸ zusichert, obwohl hier nach den o.g. Kriterien kein Rechtsanspruch auf Lärmvorsorge besteht. Diese Bitte zielt auf die Ausbaustrecke Oldenburg-Sande-Wilhelmshaven. Hier darf Bremen hinsichtlich der Strecke Richtung Oldenburg nicht benachteiligt werden. In diesem Zusammenhang wird auch die langfristige Organisation der Hafenhinterlandverkehre zu thematisieren sein.

Es zeichnet sich jedoch ab, dass die rechtlichen Möglichkeiten relativ gering bleiben werden. Daher wird es darauf ankommen, inwieweit Bremen besonderer Schwerpunkt im Rahmen des freiwilligen Lärmsanierungsprogramms in Zukunft sein wird und wie langfristig insbesondere die Hafenhinterlandverkehre in Norddeutschland organisiert werden.

⁸ Bundesschienenwegeausbaugesetz

Nicht nur im Bereich bestehender Wohngebiete stellt Bahnlärm eine Beeinträchtigung der Lebensqualität dar. Ohne eine Reduzierung des Bahnlärms sind begonnene Innenentwicklungsprojekte (siehe z.B. Überseestadt, Kaffeequartier) aber auch für die zukünftige Stärkung der Innenstadt notwendige Stadtentwicklungsprojekte wie die Neunutzung der Stephanischule, Erschließung von Potenzialen in der Bahnhofsvorstadt und der Plantage nur eingeschränkt voranzubringen. Dies gilt auch für die Wiedernutzung von bahnnahen Bereichen, z.B. in Hemelingen und dem Bremer Westen.

Da eine Reihe von Forderungen den Bereich bundesgesetzlicher Regelungen berühren (Abschaffung des Schienenbonus oder Absenkung der Sanierungsgrenzwerte) oder nur als freiwillige Maßnahmen des Bundes realisiert werden könnten (z. B. als Pilotprojekte wie die Entdröhnung von Brücken), wird Bremen seine Möglichkeiten auf Bundesebene weiterhin nutzen - wie auch in der Vergangenheit schon⁹ - , um bessere Bedingungen und zusätzliche Maßnahmen für mehr Lärmschutz zu erreichen.

Beschlussvorschlag

Die Deputation für Umwelt, Bau, Verkehr, Stadtentwicklung und Energie (L) nimmt den Bericht der Verwaltung zur Kenntnis.

Anlagen:

Anlage 1: Städtevergleich der 27 Ballungsräume und Stadtzentren

Anlage 2: Zeit- und Maßnahmenkatalog des freiwilligen Lärmsanierungsprogramms des Bundes für die Stadt Bremen

Anlage 3: Zeit- und Maßnahmenkatalog des freiwilligen Lärmsanierungsprogramms für die Stadt Bremerhaven

Anlage 4: Übersicht der Einzelmaßnahmen aller Vorhaben Stadt Bremen

Anlage 5: Übersicht der Einzelmaßnahmen aller Vorhaben Stadt Bremerhaven

⁹ Siehe Antrag der Länder Rheinland-Pfalz, Berlin und Bremen zu „Bahnlärmdividende in Infrastruktur“