

Joy Hensel  
Ruhebeauftragte der Stadt Hattersheim am Main  
www.ruhebeauftragte@hattersheim.de

## **Ruhebeauftragte – Managerin für mehr Ruhe in der Stadt?**

### **1. Einleitung: Warum wir die Ruhe schützen müssen.**

Lärm ist Abfall. Akustischer Abfall. Als Schall überbringt er eine negative Botschaft, die als störend empfunden wird. Ruhe dagegen ist ein Zustand, indem lästiger Schall fehlt. Ruhe bedeutet nicht, nichts zu hören. Ruhe bringt auch das Hören des rauschenden Meeres. Ruhe ist deshalb nicht gleichzusetzen mit Stille (z.B. Windstille), die oft beängstigend ist. Ruhe ist ein Zustand, in dem störender und lästiger Schall fehlt und wo eine Erholung möglich ist.

Bekanntlich schädigt Lärm das Gehör. Lärm ist aber weiter verantwortlich für Erkrankungen des Herz-Kreislaufsystems, insbesondere den Bluthochdruck, der ein Risikofaktor für Herzinfarkt ist. Jüngste Untersuchungen wie der „Spandauer Gesundheits-Survey“ zeigen, dass ein signifikant erhöhtes Risiko für Bluthochdruck bei nächtlichem Straßenverkehrslärm besteht. Die nächtliche Lärmbelastung spielt offenbar eine besondere Rolle bei der Entstehung von Erkrankungen. Trotz dieser Erkenntnisse geschieht wenig.

Dies liegt zum einen an den Kosten, aber auch an einem mangelhaft ausgeprägten öffentlichen Bewusstsein für das Gut Ruhe als Merkmal von Lebensqualität. Lärm wird vielfach sozial akzeptiert. Wer gegen Lärm ist, ist intolerant oder spießig. Besonders die Kommunen erleben die vielfältigen Konflikte um den Lärm hautnah. Um die Anliegen der ruhesuchenden Bürgerinnen und Bürger zu unterstützen, hat die Stadt Hattersheim am Main die bundesweit erste Ruhebeauftragte berufen. Andere Städte wie z.B. die Stadt Köln werben mit Plakatkampagnen wie „Lärm vermeiden. Ruhe bitte.“ für mehr Rücksicht untereinander.

Die gegenwärtigen Regelungen zum Umgang mit Lärm begünstigen den Verlust von ruhigen Gebieten und den Verlust von Zeiten, die frei sind von Lärm. Für die Mittagsruhe, die Sonn- und Feiertagsruhe und auch die Nachtruhe gelten je nach Lärmart die unterschiedlichsten Tages- und Nachtzeiten. Weiter beschönigen die verschiedenen Verfahren zur Erfassung und Bewertung der einzelnen Lärmarten die tatsächlich empfundene Belastung. Mittelungsverfahren, Maximalpegel und pauschale Boni für bestimmte Lärmarten sagen nur wenig aus über echte Ruhepausen. Ein erster dringend gebotener Schritt ist es, einheitliche Ruhezeiten festzulegen, insbesondere für die Dauer der Nachtruhe.

Ein weiterer Mangel ist der fehlende Schutz der Außenbereiche vor Lärm. Gerade die Natur muss frei gehalten werden von unerwünschtem Schall, um ihre Erholungsfunktion erfüllen zu können. Eine Bewertung von Flächen unter dem Aspekt, ob sie auch Ruhe bieten, findet nicht statt.

## 2. Die Vorgaben der EU-Umgebungslärmrichtlinie zum Ruheschutz

Die anstehende Umsetzung der EU-Umgebungslärmrichtlinie<sup>1</sup> in nationales Recht bietet Anlass, über einen wirksamen Schutz vor Lärm und vor allem auch über einen Schutz der Ruhe nachzudenken.

Die Richtlinie der EU zum Umgebungslärm sieht vor, dass die Mitgliedsstaaten nunmehr auch Ruhegebiete ausweisen müssen und Maßnahmen zu ihrem Schutz treffen müssen. Das ist im deutschen Recht neu und ein viel versprechender Ansatz.

In Ballungsräumen mit mehr als 250.000 Einwohnern sind nach Artikel 8 Abs. 1 b) der Richtlinie ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Die Aktionspläne haben nach Artikel 8 i.V.m. Anhang V Abschnitt 1 9. Spiegelstrich der Richtlinie auch Angaben und Unterlagen zu den Maßnahmen zu enthalten, die die zuständigen Behörden für die nächsten fünf Jahre geplant haben. Diese Pflicht erstreckt sich nach dem Wortlaut des Anhangs auch auf die Maßnahmen zum Schutz ruhiger Gebiete. Für den Schutz ruhiger Gebiete auf dem Land sieht die Richtlinie nach Artikel 1 Abs. 2 c) eine Berichtspflicht der Kommission gegenüber dem Europäischen Parlament vor.

Was ist ein ruhiges Gebiet? Eine ruhiges Gebiet in einem Ballungsraum ist nach der Begriffsbestimmung in Artikel 3 l) der Richtlinie 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. Damit ist bei der Beurteilung ruhiger Gebiete in Ballungsräumen eine Gesamtlärbetrachtung zwingend. Ein ruhiges Gebiet auf dem Land ist dagegen nach Artikel 3 m) der Richtlinie, ein von der zuständigen Behörde festgelegtes Gebiet, das keinem Verkehrs-, Industrie-, Gewerbe- oder Freizeitlärm ausgesetzt ist.

Der Gesetzesentwurf zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in nationales Recht<sup>2</sup> bestimmt in § 47 e Abs. 3 Satz 1 für die Lärminderungsplanung an Hauptlärmquellen, dass einer Zunahme des Umgebungslärms in schutzwürdigen ruhigen Gebieten vorzubeugen ist. Eine noch nach § 47p Abs. 2 Nr. 11 zu erlassende Rechtsverordnung soll festlegen, welche Gebiete als schutzwürdige ruhige Gebiete für die Lärminderungsplanung gelten müssen.

Dies ist insbesondere für den Schutz des wohnortnahen Außenbereichs mit seinen vielfältigen Erholungsfunktionen bedauerlich. Auch für den Schutz von FFH-Gebieten stellt dies einen gewichtigen Mangel dar. Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie sollte zum „Lückenschluss“ genutzt werden, um in dicht besiedelten Ballungsräumen Ruhezone zu schaffen und zu erhalten sowie den unzureichenden Schutz des wohnortnahen Außenbereichs mit seinen vielfältigen Erholungsfunktionen zu verbessern.

Zur Umsetzung der Ziele der Richtlinie verfolgt die Richtlinie nicht nur einen ordnungsrechtlichen Ansatz, sondern die in der englischen Fassung verwendete Formulierung "to manage noise issues and effects"<sup>3</sup> legt einen Managementansatz nahe, der zu vielfältigen Instrumenten und Maßnahmen ermuntert, um den Lärm zu verringern und die Ruhe zu schützen (vgl. auch wirtschaftliche Maßnahmen oder Anreize nach Anhang V, Nr.2, 6. Spiegelstrich).

---

<sup>1</sup> EG-Richtlinie 2002/49/EG vom 25. Juni 2002, ABl. L 189 vom 18.07.2002, S. 12

<sup>2</sup> Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm in der Fassung des Kabinettsbeschlusses vom 28.07.2004. Veröffentlicht auf der Homepage des BMU: [www.bmu.de/themen/themen A-Z/Lärmschutz](http://www.bmu.de/themen/themen-A-Z/Lärmschutz).

<sup>3</sup> vgl. S. 31 der Begründung des Gesetzesentwurfs zu § 47e.

### **3. Erfahrungen einer Ruhebeauftragten – Wie kann kommunales Lärmmanagement aussehen**

Eine kommunale Ruhebeauftragte kann innerhalb der Gemeinde vielfältige Aufgaben wahrnehmen. Die Einrichtung einer konkreten Ansprechperson für Probleme im Bereich des Ruheschutzes ruft die Bedeutung des Gutes Ruhe in das öffentliche Bewusstsein und verdeutlicht durch den positiv besetzten Begriff Ruhe den Ansatz, die Lebensqualität zu erhöhen. Die Kommune zeigt nach außen, dass der Schutz der Ruhe in der Kommune einen hohen Stellenwert hat und kommunales Handeln den Ruheschutz in besonderer Weise berücksichtigt.

Eine Ruhebeauftragte kann im Bereich Öffentlichkeitsarbeit für das Thema Ruhe sensibilisieren, etwa durch Beteiligung am Tag gegen Lärm oder durch den Kontakt zu Schulen, Kindergärten, Ärzten oder Krankenkassen über die Bedeutung der Ruhe für die Erhaltung der Gesundheit aufklären. Bürgerinnen und Bürger können so zu lärmarmen Verhaltensweisen angeregt werden.

Als Ansprechperson für Bürgerinnen und Bürger kommt einer Ruhebeauftragten eine Mittlerfunktion zwischen Verwaltung und Bürgerinnen und Bürgern zu. Durch Sprechstunden und Präsenz vor Ort kann sie die Hemmschwelle absenken helfen, sich an die Kommune zu wenden und bestimmte Lärmprobleme vorzutragen.

Die Ruhebeauftragte kann entscheiden, wer für die Bearbeitung einer Angelegenheit zuständig ist. Dies zu erkennen ist aufgrund der sektoralen Aufgliederung des Lärmschutzes mit seinen vielfältigen Zuständigkeiten, die meist je nach Lärmquelle (Freizeitlärm, Nachbarschaftslärm, Gewerbelärm, Straßenverkehrslärm, Eisenbahnlärm, Fluglärm) differieren, eine Aufgabe, die von den Bürgerinnen und Bürgern meist nicht geleistet werden kann<sup>4</sup>. Da sich Behörden gerne für unzuständig erklären oder sich mit einer unbefriedigenden Situation etwa im Bereich des Verkehrslärms abgefunden haben, kann eine Ruhebeauftragte helfen, Frustrationen abzubauen und die Anliegen der Bürgerinnen und Bürger zielgerichtet und fachkundig vorzutragen. Die Ruhebeauftragte kann Fachwissen in die Verwaltung tragen und Vorurteile (Gewöhnung an Lärm) abbauen helfen.

Innerhalb der kommunalen Verwaltung kommt ihr die Aufgabe zu, möglichst frühzeitig an allen lärmrelevanten Vorhaben beteiligt zu werden und die Möglichkeit zu haben, Anregungen und Bedenken vorzutragen. Das gilt für Bauvorhaben, insbesondere die Gestaltung öffentlicher Flächen (Ort der Ruhe) ebenso wie für die Genehmigungspraxis bei Volksfesten oder Veranstaltungen. Die Veranstaltung von Hubschrauberrundflügen verträgt sich nicht mit dem Kampf der Kommune gegen die Zunahme des Fluglärms. Bei der Ansiedlung von Gewerbebetrieben können die Auswirkungen des Zu- und Abgangsverkehrs, die stark von der Art des Betriebes (Spedition, Großhandel mit vielen Einzelkunden) abhängt, im Vorfeld erörtert werden und die Zumutbarkeit für die Anwohnerinnen und Anwohner geklärt werden.

---

<sup>4</sup> s. dazu Aktiv gegen Lärm, Handlungsmöglichkeiten von kommunalen Entscheidungsträgern, Verbänden, Initiativen und Bürgerinnen und Bürgern im Bereich Lärm, erstellt von Brigitte Martin und Joy Hensel für den BUND, download unter [http://vorort.bund.net/verkehr/themen/themen\\_5/files/2314\\_laerfmruerrundbrief.pdf](http://vorort.bund.net/verkehr/themen/themen_5/files/2314_laerfmruerrundbrief.pdf)

Die Berücksichtigung von Anliegen des Ruheschutzes im Vorwege spart Geld (z.B. die Absenkung von Bordsteinen bei der Erschließung von Gebieten) und hilft, Konflikte zu vermeiden oder abzumildern.

Werden Maßnahmen durchgeführt, von denen sich die Kommune eine Verbesserung des Ruheschutzes erhofft (z.B. der Rückbau von Aufpflasterungen bzw. Höckern zur Reduktion von Lärm und Erschütterungen) kann die Ruhebeauftragte durch die Rückkopplung mit den Bürgerinnen und Bürgern (etwa durch eine Befragung) ermitteln, ob die Maßnahme Abhilfe gebracht hat und welche Verbesserungen ggf. noch durchgeführt werden müssen (etwa bei der Verkehrssicherheit). Durch die Einbeziehung der Bürgerinnen und Bürger wird die Akzeptanz für Maßnahmen bei den Bürgerinnen und Bürgern erhöht. Auch innerhalb der Verwaltung können Maßnahmen besser durchgesetzt werden, wenn diese von den Bürgerinnen und Bürgern selbst so gewünscht werden.

Die Beschäftigung mit dem Thema Lärm ist langwierig und Verbesserungen, gerade im Bereich des Verkehrslärms, erfordern eine sorgfältige Planung. Auch dies kann ein Ruhebeauftragte vermitteln und die Anstrengungen der Verwaltung auf diesem Gebiet darstellen.