



BVS Weddigenweg 58 12205 Berlin

Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur  
Referat LA 18  
Invalidenstr. 44  
10115 Berlin

vorab per  
Fax 030-18-300-807-4187  
e-Mail [ref-la18@bmvi.bund.de](mailto:ref-la18@bmvi.bund.de)

15. November 2016

## **Stellungnahme zum Gesetz zum Verbot des Betriebs lauter Güterwagen im Eisenbahnbereich**

Die Bundesvereinigung gegen Schienenlärm e.V. (BVS) begrüßt grundsätzlich die Initiative des BMVI zur Umsetzung der Koalitionsvereinbarung der derzeitigen Regierungsparteien zum „Verbot lauter Güterwagen“.

Der dazu vorgelegte Entwurf bleibt aber deutlich hinter den Erfordernissen und Möglichkeiten zum verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Bahnanlieger zurück. Die BVS fordert daher:

1. Nachtfahrbeschränkungen und -verbote bereits ab dem Jahr 2017 für alle Güterzüge auf allen Strecken, bei denen die zum Schutz der Gesundheit einzuhaltenden Immissionsgrenzwerte real überschritten werden
2. Gesetzliche Ermächtigung der zuständigen Behörde zur streckenbezogenen Anordnung von Betriebsbeschränkungen für alle Zug- und Fahrzeugtypen zur Einhaltung von Immissionsgrenzwerten, die zum Schutz der Gesundheit real nicht überschritten werden dürfen, bereits ab dem Jahr 2017
3. Gesetzliche Festlegung von maximal zulässigen Rauigkeiten von Rädern und Schienenlaufflächen, bereits ab dem Jahr 2017, und gesetzliche Ermächtigung der zuständigen Behörde zur Überwachung und Durchsetzung dieser Grenzwerte
4. Regelmäßige Offenlegung der von der zuständigen Behörde bei der Überwachung der o.g. Beschränkungen festgestellten Verstöße
5. Gesetzliche Festlegung von real zu messenden, nicht rechnerisch zu ermittelnden maximalen Vorbeifahrpegeln
6. Einrichtung eines alle Hauptstrecken abdeckenden Messstellennetzes bis 2020 (nicht bis 2030, wie derzeit geplant) und vollständige Offenlegung der Rohdaten und Ergebnisse
7. Schaffung eines Übernahme- und Entschädigungsanspruchs für alle Grundstücke und Immobilien gegenüber der DB Netz AG oder der Bundesrepublik Deutschland als deren Eigentümer, bei denen am 1.1.2020 die zum Schutz der Gesundheit zwingend einzuhaltenden Immissionsgrenzwerte überschritten werden.

vom 15.11.2016

Seite 2



### **Begründung:**

**a)** An allen deutschen Haupt(abfuhr)strecken werden Emissionspegel von weit über 75 dB(A) erreicht; solch hohe Lärmpegel sind nach den aktuellen Erkenntnissen der medizinischen (epidemiologischen) Lärmwirkungsforschung nicht nur gesundheitsgefährdend, sondern gesundheitsschädlich und führen bundesweit zum Tod zehntausender Menschen jährlich (siehe dazu [1])

Auf die Behauptung des BMVI „die Kausalität der Ursache eines konkreten Krankheitsbildes ausgehend von einer bestimmten Lärmdosis ist der Natur der Sache nicht nachweisbar“ kommt es nicht an. Der staatlich gebotene Schutz des Art. 2 Abs. 2 GG setzt nicht erst bei einer festgestellten konkreten Schädigung ein, sondern bereits beim Schutz des Menschen vor möglichen Gesundheitsgefährdungen, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (arg. § 41 Abs. 1 BImSchG). Letztlich ist aber der Zusammenhang zwischen Störungen des nächtlichen Schlafs und

Krankheitsfolgen evident. Eines „letzten naturwissenschaftlichen Beweises“ bedarf es daher nicht, ganz abgesehen davon, dass die Forschung die o.a. Einschätzung des BMVI längst widerlegt hat (siehe neben vielen anderen: [2], [3], [4], [10]).

**b)** Auch das BMVI konzidiert in seiner Gesetzesbegründung (S.15):  
„Allerdings gilt die Annahme eines signifikanten Anstiegs gesundheitlicher Risiken, sofern eine Exposition von Immissionswerten oberhalb der Vorgaben des Verkehrslärmschutzgesetzes vorliegt, im Vergleich zu Personen ohne entsprechende Exposition als gesichert. Dies gilt erst recht im Falle der Überschreitung der im freiwilligen Lärmsanierungsprogramm des Bundes vorgegebenen Auslösewerte.“

Folgerichtig hätte das BMVI in seinem Gesetzentwurf bestimmte, zum Schutz der Gesundheit zwingend einzuhaltende Immissionsgrenzwerte festlegen und die zuständige Behörde ermächtigen müssen, durch die Festlegung verbindlich einzuhaltender technischer Anforderungen an den Unterhalt von Fahrzeugen und Gleisen einen lärmoptimierten Betrieb zu ermöglichen und – falls dies im Einzelfall zur Einhaltung dieser Immissionsgrenzwerte nicht ausreichen sollte - durch geeignete Anordnungen den Betrieb von Schienenfahrzeugen zu beschränken. Eine zug- und einzelfahrzeugbezogene Überwachung wäre durch das ohnehin geplante Messstellennetz sowie ergänzende Messfahrten flächendeckend und dauerhaft – und nicht nur stichprobenweise anhand von Listen wie im Gesetzentwurf vorgesehen – ohne weiteres möglich; zudem würde so die reale Emissionssituation erfasst und nicht – wie im Entwurf des BMVI – nur eine rechnerisch ermittelte.

**c)** Entgegen der Ansicht des BMVI reicht es aus verfassungsrechtlichen Gründen nicht aus, den gesundheitsschädlichen Lärm – gestützt lediglich auf rechnerischen und buchmäßigen Betrachtungen durch das Verbot eines ganz bestimmten Waggontyps nur ein wenig zu

vom 15.11.2016

Seite 3



reduzieren – auch Lärm, der etwas weniger gesundheitsschädlich ist, bleibt dennoch gesundheitsschädlich.

Im übrigen kann dieser gesetzgeberische Ansatz nicht zu dem angestrebten (bescheidenen) Ziel führen, denn in der Praxis sind nicht nur GG-gebremste Waggons „laut“, sondern auch Lokomotiven, „leise“ Waggons mit „viereckigen“ Rädern, Flachstellen oder laufzeitbedingt rauen Räder; auch „leise“ Waggons auf verriffelten, ausgebrochenen und/oder schlecht gewarteten Schienen können „laute“ Fahrzeuge sein.

So kann durch das im Entwurf des BMVI vorgesehene Verbot des Betriebs allein von GG-gebremsten Waggons (aber auch keineswegs von allen GG-gebremsten Waggons) in der Praxis nicht sichergestellt werden, dass künftig an bundesdeutschen Schienenstrecken die Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV oder der im freiwilligen Lärmsanierungsprogramm des Bundes vorgegebenen Auslösewerte nicht überschritten werden – auch nicht bei den vom Gesetz ermöglichten Geschwindigkeitsreduzierungen. Denn auch danach wird nicht verhindert, dass die Emissionspegel an sämtlichen deutschen Hauptverkehrsstrecken weiterhin deutlich über 70/70 dB(A) tags/nachts liegen, was nach den Erkenntnissen der epidemiologischen Lärmwirkungsforschung zweifelsfrei gesundheitsschädlich ist.

**d)** Auch wenn das BMVI in seiner Gesetzesbegründung (S. 17) schreibt, „Bei der zu treffenden Abwägungsentscheidung ist dem besonders hohen Schutzgut der menschlichen Gesundheit gegenüber einem Eingriff in die Grundfreiheiten der Wagenhalter und Eisenbahnverkehrsunternehmen Vorrang einzuräumen.“, so räumt es dem Leben und der Gesundheit der Menschen, die neben den Bahngleisen wohnen müssen, eben gerade keinen Vorrang ein, weil die betrieblichen Beschränkungen von „lauten“ Waggons erst ab Ende 2020 gelten sollen.

In den Jahren bis dahin werden jedoch noch sehr viele solcher „lauten“ Güterwaggons unterwegs sein und an den Haupt(abfuhr)strecken Emissionspegel von ca. 75 dB(A) tags/nachts „produzieren“, weitere Menschen in ihrer Gesundheit schädigen und sie in der Folge um ihr Leben bringen. Das in der Koalitionsvereinbarung abgegebene Versprechen kann nur durch sofort in Kraft zu setzende Betriebsbeschränkungen erfüllt werden. Es ist die verfassungsmäßige Pflicht des Gesetzgebers zur Gewährleistung der Grundrechte des Art. 2 Abs. 2 GG.

**e)** Das BMVI meint, dass mit dem vorgelegten „GG-Verbotsgesetz“ auch die maximalen Vorbeifahrpegel gemindert würden und schon deshalb dem verfassungsrechtlich gebotenen Schutz der Gesundheit gedient wäre. Das ist allerdings weder aus rechtlichen (s.o.), noch aus tatsächlichen Gründen der Fall. Bis heute liegen dem BMVI keinerlei (messtechnische) Erkenntnisse über das reale Emissionsverhalten des Gesamtkollektivs umgerüsteter Waggons vor, sondern lediglich vereinzelte, nicht repräsentative Untersuchungen an einer sehr kleinen Anzahl von Waggons; hingegen liegen zahlreiche Befunde darüber vor, dass die Entwicklung der Rauigkeit von LL/K-gebremsten Rädern zwar mit einer anderen zeitlichen Geschwindigkeit, aber letztlich ebenso wie bei GG-gebremsten Rädern stattfindet.

vom 15.11.2016

Seite 4



Die (rechnerischen) Emissionsansätze für LL/K-gebremste Waggons im Beiblatt 1 der 16. BImSchV sind daher nur optimistische Versprechungen, aber keine Fakten und so verhält es sich auch mit den Annahmen des BMVI über die durch das „GG-Verbotsgesetz“ angeblich erzielbaren Minderungen bei den Vorbeifahrpegeln und Mittelungspegeln.

Unabhängig davon werden die maximalen Vorbeifahrpegel vor allem von Waggons mit „viereckigen“ Rädern, Flachstellen oder laufzeitbedingt rauen Räder, Lokomotiven sowie von verriffelten, ausgebrochenen und/oder schlecht gewarteten Schienen „produziert“. Daran will das „GG-Verbotsgesetz“ aber nichts ändern, so dass die Anwohner auch weiterhin durch periodisch bei jedem Umlauf schlagenden und klackernden Rädern solcher Fahrzeuge aus dem Schlaf gerissen würden.

Es mag dahin gestellt bleiben, ob sich die Frage der Gesundheitsgefährdung bei einer realitätsnahen Betrachtung vor allem am Maximalpegel und der Ereignishäufigkeit ausrichtet. Wenn man aber wie im Gesetzesentwurf das GG-Verbot mit der Reduzierung der Maximalpegel begründet, dann aber bei den Ausnahmen auf die Höhe des Mittelungspegels (siehe §4 Nr. 2 des Gesetzesentwurfs) abstellt, so ist der gewählte Ansatz nicht folgerichtig.

Nach den Erkenntnissen u.a. der NORAH-Studie [3] müssen zum Schutz der Gesundheit aber auch die Maximalpegel limitiert werden. Das Verbot von GG-gebremsten Waggons allein reicht dazu offensichtlich bei weitem nicht aus.

Das BMVI schätzt, das ab Ende 2020 „täglich maximal zwanzig Güterzugtrassen für laute Güterzüge genutzt werden“ (S. 21 des Gesetzesentwurfs). Ob darin die aus technischen Gründen nicht umrüstbaren 6000 Güterwagen enthalten sind, bleibt unklar. Daneben werden auch nach Ende 2020 eine viel größere Anzahl an Güter- und Personenwagen sowie Lokomotiven auf deutschen Strecken verkehren, die zwar rechnerisch „leise“, aber mit „viereckigen“ Rädern, Flachstellen oder laufzeitbedingt rauen Rädern unterwegs sind. Diese verbleiben nach den Vorstellungen des BMVI weiterhin gänzlich unreglementiert und werden ab Ende 2020 die Höhe der Maximalpegel und auch der Mittelungspegel maßgeblich bestimmen.

Schon aus Gründen der Gleichbehandlung ist es daher nicht vertretbar, diese Gruppe an angeblich „leisen“, aber tatsächlich „lauten“ Fahrzeugen ungeregelt zu belassen.

**f)** Alle lärmmedizinischen (epidemiologischen) Untersuchungen der letzten Jahre (siehe dazu neben vielen anderen [2], [3] und [4]) haben einen statistisch signifikanten Zusammenhang zwischen den Schienenlärm-Mittelungspegeln (außen) und gesundheitlichen Schäden gezeigt. Daraus ist zu ersehen, dass die Einhaltung bestimmter Lärmgrenzwerte in den Innenräumen zwar eine notwendige, aber keine hinreichende Voraussetzung für den Schutz der Gesundheit ist. Dies ist jedem verständigem Menschen auch einsichtig, denn niemand hält sich 24h am Tag in seiner Wohnung oder seinem Haus auf („Käfighaltung“), sondern verbringt seine Zeit auch in den Außenwohnbereichen und im Freien und ist damit zwangsläufig den regelmäßig sehr hohen Schienenlärmpegeln ausgesetzt.

vom 15.11.2016

Seite 5



Kommt es aber für den Schutz der Gesundheit vor allem auf die Außenlärmpegel an, dann verbieten schon Art. 2 Abs. 2 GG und der Gleichheitssatz die Anwendung gebietsbezogener Grenzwerte, d.h. ein Mensch, der in einem Mischgebiet oder Gewerbegebiet wohnt, kann sich zu Recht auf den gleichen Schutz seiner Gesundheit berufen wie jemand, der in einem allgemeinen Wohngebiet wohnt.

Die Regelungen des „GG-Verbotsgesetzes“, mit denen unterschiedlich genutzten Gebieten eine unterschiedliche Schutzwürdigkeit gewährt wird, sind daher mit Art. 2 Abs. 2 GG nicht vereinbar.

**g)** Europarechtliche Bedenken gegen Betriebsbeschränkungen im Schienenverkehr bestehen nicht (siehe dazu [9]). Im Übrigen wären nach dem Urteil des EuGH [5] betriebliche Beschränkungen des freien Warenverkehrs zulässig, wenn dies dem Schutz der Gesundheit und der Umwelt dient und die Maßnahmen auch geeignet sind, dieses Ziel tatsächlich zu erreichen (a.a.O. Rn. 125/126).

Wie ausgeführt, kann das allein vorgesehene Verbot von GG-gebremsten Waggons nicht verhindern, dass auch nach Ende 2020 an allen deutschen Haupt(abfuhr)strecken weiterhin gesundheitsschädliche Lärmpegel von über 70/70 dB(A) tags/nachts vorhanden sein werden. Es darf daher begründet bezweifelt werden, dass das fahrzeugtypenbezogene Auslösekriterium für Betriebsbeschränkungen im Gesetzentwurf mit EU-Recht vereinbar sind, denn das eigentlich beabsichtigte Ziel, nämlich der Schutz der Gesundheit der Anwohner, kann mit dieser Maßnahme allein nicht erreicht werden.

Wie betriebliche Beschränkungen konkret ausgestaltet werden könnten, damit sie EU-rechtskonform sind, zeigt das neue sektorale Fahrverbot des Landes Tirol. Nach einem Bericht der VerkehrsRundschau vom 02.11.2016 [6] gilt „seit 1. November 2016 [...] auf der Autobahn A 12 zwischen Langkampfen und Ampass in Tirol das sektorale Fahrverbot. Es ist der dritte Anlauf, nachdem schon zwei Mal ein derartiges Verbot von der EU gekippt worden ist. Die gesetzliche Grundlage dafür bietet das Immissionsschutzgesetz Luft.“

*Nach Verhandlungen mit der EU ist ein Stufenplan ausgearbeitet worden. Laut dem Land Tirol gilt für das Fahrverbot folgender Fahrplan: Im ersten Schritt – seit 1. November – ist der Transport bestimmter nicht verderblicher Güter mit Lkw der Euroklassen 3 und 4 untersagt. „In einem zweiten Schritt, der nach positiven Signalen der EU-Kommission über den Verzicht auf rechtliche Mittel im Mai 2017 in Kraft tritt, werden Transporte verderblicher Güter mit Lkw der Euroklasse 5 verboten“, erklärt Paul Aigner, Sprecher von Tirols Landeshauptmann-Stellvertreterin Ingrid Felipe gegenüber der VerkehrsRundschau. Sie und ihr Kollege Josef Geisler (Landhauptmann-Stellvertreter) hätten sich mit der EU auf diese Vorgangsweise geeinigt. Brüssel habe mündlich zugesichert, dass es von EU-Seite keine einstweilige Verfügung gegen das Fahrverbot geben wird und das schon laufende Vertragsverletzungsverfahren gegen das Fahrverbot werde aufgehoben, so Aigner ergänzend.*

*Sollten diese Maßnahmen gemeinsam mit den bereits erfolgten Luftgütemaßnahmen nicht zum Erreichen der europaweit vereinbarten Stickstoffdioxidwerte im Jahr 2020 reichen, wird nach einer Evaluierung im Jahr 2018 auch der Transport verderblicher Güter mit Lkw der Euroklasse 6 verboten.“*

vom 15.11.2016

Seite 6



Anders als das BMVI in seinem Gesetzentwurf hat das Land Tirol in seinem sektoralen Fahrverbot einen gesundheitsbezogenen Zielwert definiert, nämlich die Einhaltung der europaweit vereinbarten NO<sub>2</sub>-Immissionskonzentration, und sieht dann bis zur Erreichung dieses Ziels in Stufen weitere Beschränkungen vor.

Übertragen auf den Schienenlärm bedeutet dies, dass im Gesetzentwurf konkrete Immissionswerte definiert werden müssten, die aus Gründen des Gesundheitsschutzes innerhalb bestimmter Fristen zwingend einzuhalten sind (z.B. die von der GMK im Juni 2016 aus Gründen des Gesundheitsschutzes als neue Auslösewerte für die Lärmsanierung geforderten Grenzwerte [7]). Der zuständigen Behörde muss dann die Ermächtigung erteilt werden, alle geeigneten betrieblichen Beschränkungen anzuordnen, die zur Erreichung dieses Zielwertes erforderlich sind.

Dass das Verbot des Betriebs von GG-gebremsten Waggons dabei zu den ersten umzusetzenden Maßnahmen zählt, ist unbestritten – zum Schutz der Gesundheit kann dabei aber nicht bis Ende 2020 gewartet werden, sondern diese Beschränkungen müssen bereits 2017 greifen, so wie dies auch in der Koalitionsvereinbarung beschlossen wurde. Dem müssen Betriebsbeschränkungen weiterer Güterwagentypen folgen, und dies vor allem nachts. Da eine Eilbedürftigkeit bei Eisenbahn-Gütertransporten im Regelfall nicht gegeben ist und sich die Gesamtfahrdauer bei den dominierenden grenzüberschreitenden Transporte nicht in Stunden misst, sondern wegen der weiterhin inkompatiblen Bahnsysteme regelmäßig in (mehreren) Tagen bemisst, ändern nächtliche Betriebsbeschränkungen im Regelfall auch an dieser Gesamtfahrdauer kaum etwas und somit fehlt es auch an der Rechtfertigung, die Gesundheit der Anwohner durch den Lärm nächtlicher Gütertransporte zu schädigen (vgl. [8]).

Haus- und Gewerbemülltransporte auf der Schiene aus Mittelitalien zu westdeutschen Müllverbrennungsanlagen, Autotransporte von Deutschland in andere EU-Länder oder Seehafen-Hinterlandverkehre von Containern, die vorher 2-3 Wochen von Ostasien nach Europa auf den Ozeanen unterwegs waren sind keine just-in-time-Lieferungen und müssen daher nicht in der Nacht erfolgen. Die tagsüber ggf. erforderlichen zusätzlichen Trassen können durch signaltechnische Aufrüstung geschaffen werden, so wie dies z.B. auch im BVWP bei Ausbau des Brennerzulaufs im hochbelasteten Abschnitt München-Grafring vorgesehen ist.

**h)** Aufgrund der erfolgten und weiterhin laufenden umfangreichen Subventionen des BMVI zur Unterstützung deutscher Wagenhalter bei der Umrüstung von GG-Bremsen auf Kompositbremsen haben die deutschen Wagenhalter inzwischen einen erheblichen Teil ihres Wagenpools umgerüstet. Nicht so die ausländischen Wagenhalter, für die sich wegen der geringen Fahrleistungen auf dem deutschen Schienennetz und wegen der geringeren (EU)-Subventionen die Umrüstung wirtschaftlich oft nicht rechnet.

Betriebliche Beschränkungen, die allein auf GG-Fahrzeuge beschränkt sind, treffen daher primär die ausländischen Wagenhalter - die deutschen Wagenhalter werden mit ihren umgerüsteten Waggons kaum Einschränkungen hinzunehmen haben.

vom 15.11.2016

Seite 7



Im Ergebnis würde daher eine gesetzliche Betriebsbeschränkung, die allein auf GG-gebremste Waggons gerichtet ist, zu einer faktischen Diskriminierung von ausländischen Wagenhaltern auf dem deutschen Schienennetz mit der Folge erheblicher Wettbewerbsnachteile ausländischer Wagenhalter führen.

Nur Betriebsbeschränkungen, die nicht auf GG-gebremste Waggons beschränkt sind und daher alle Wagenhalter, deutsche wie ausländische gleichermaßen, treffen würden, können mit Sicherheit die Gefahr einer EU-rechtswidrigen Diskriminierung ausschließen.

Die Klage eines ausländischen Wagenhalters vor dem EuGH oder ein Vertragsverletzungsverfahren hätten die zwangsläufige Folge, dass auf Jahre keine Aussicht auf die Umsetzung betrieblicher Beschränkungen besteht und damit keine Aussicht auf den Schutz der Gesundheit von Millionen Bahnanliegern besteht – das aber darf nicht das Ziel und Ergebnis dieses Gesetzentwurfs sein.

#### Verweise:

- [1] Greiser, E., Krankheitsfaktor Schienenlärm – Prognose der möglichen Krankheitsfolgen durch nächtlichen Schienenlärm im Bereich der Transversale Rotterdam-Genua im Bereich der Bundesrepublik Deutschland, Gesundheitswesen 2014; 76(12): 862-864
- [2] European Environment Agency, Report No. 10/2014, Noise in Europe 2014, ISSN 1977-8449
- [3] NORAH (Noise-related annoyance, cognition and health), Verkehrslärmwirkungen im Flughafenumfeld, Endbericht, Band 6: Sekundärdatenbasierte Fallkontrollstudie mit vertiefender Befragung, 2015; <http://www.norah-studie.de>
- [4] Greiser, E., Greiser, C., Umgebungslärm und Gesundheit am Beispiel, UBA-FKZ 371061170, UBA-Texte 105/2015, ISSN 1862-4804
- [5] EuGH, U. v. 21.12.2011, Rechtssache C 28/09 (sektorales Fahrverbot Inntalautobahn)
- [6] VerkehrsRundschau vom 02.11.2016, „Lkw-Fahrverbot in Tirol tritt schrittweise in Kraft“
- [7] 89. Konferenz der Ministerinnen und Minister, Senatorinnen und Senatoren für Gesundheit der Länder am 29. und 30. Juni 2016 in Rostock, Beschluß zu TOP 12.1 Gesundheitliche Auswirkungen von Bahnlärm, <https://www.gmkonline.de/Beschluesse.html?id=445&jahr=>
- [8] BVerwG, U. v. 09.11.2006, 4 A 2001.06, Rn. 71 (FH Leipzig), BVerwG, B. v. 02.05.2007, 4 A 2000.07 (FH Leipzig)
- [9] BVerwG, U. v. 21.11.2013, Az. 7 A 28.12, Rn. 56
- [10] Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Informationen zu gesundheitlichen Auswirkungen von Schienenlärm, WD 9-3000-D75/15, Oktober 2015