

Straßen und Schiene – Gesamtlärbetrachtung

Thesenpapier zu Rechtsfragen¹

1. Die Gesamtlärbetrachtung in Lärmvorsorge und Lärmsanierung

Lärm sind auf den Menschen einwirkende unerwünschte und/oder gesundheitsschädliche Geräusche.

Mit dieser Definition von Lärm wird der in § 3 Abs. 2 des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (BImSchG) seit nahezu einem halben Jahrhundert normierte akzeptorbezogene Schutzansatz aufgegriffen. Dieser Schutzansatz stellt den Menschen in seiner konkreten Belastungssituation in den Fokus der Betrachtung. Demnach sind Immissionen insbesondere auf Menschen einwirkende Geräusche und Erschütterungen. Entscheidend sind die Geräusche, denen Menschen – insgesamt (!) – ausgesetzt sind; maßgeblich ist „*das, was am Ohr der Betroffenen ankommt*“.

Obwohl es unmittelbar einleuchtet, zur Beantwortung der Frage, ob Menschen in einer bestimmten Situation Lärm ausgesetzt sind, alle für diese in ihrer konkreten Belastungssituation tatsächlich relevanten Geräusche in den Blick zu nehmen, geht die überkommene Rechtsordnung von einem grundsätzlichen Vorrang der sektoralen, von einzelnen Geräuschquellen ausgehenden Immissionsbetrachtung, vor einer akzeptorbezogenen Gesamtlärbetrachtung aus.

Ein einheitliches Lärmschutzgesetz, in dem geregelt würde, wann von Schallquellen ausgehende Emissionen beispielsweise auf Flächen im Freien, auf denen sich Menschen aufhalten, zu Immissionen führen, die als unerwünschte und/oder gesundheitsschädliche Geräusche zu qualifizieren sind und wie dieser Lärm zu behandeln ist, wurde nie erlassen. Stattdessen bestehen unterschiedliche Regelungen für die Bereiche Straßen-, Schienen- und Flugverkehr sowie Gewerbe-, Sport, Freizeit- und Nachbarschaftslärm. Selbst innerhalb dieser Bereiche gelten mitunter unterschiedliche Anforderungen, insbesondere divergieren die Schutzniveaus.

¹ Von Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer, Dipl.-Verwaltungswirt (FH), W2K-Rechtsanwälte, Freiburg im Breisgau.

Eine Gesamtlärbetrachtung findet in der derzeitigen Rechtspraxis nur ausnahmsweise statt:

Zu nennen sind insbesondere die Lärminderungsplanung nach §§ 47a ff. BImSchG (vgl. § 47d Abs. 1 Satz 3 BImSchG) und das Überschreiten der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze im Rahmen der Lärmvorsorge, also bei der Zulassung neuer oder der wesentlichen Änderung großer Verkehrsinfrastrukturanlagen.

Da die §§ 41 ff. BImSchG i.V.m. §§ 1 f. der sog. Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) keine Schutzmaßnahmen für Grenzwertüberschreitungen alleine infolge höheren Verkehrsaufkommens vorsehen, weist der Lärmschutz mit Blick auf die Lärmsanierung hochfrequentierter Straßen und Schienenwege signifikante Lücken auf.

Die bauliche Lärmsanierung von Straßen und Schienenwegen ist fachgesetzlich überhaupt nicht normiert. Baulicher Lärmschutz an bestehenden Straßen und Schienenwegen wird lediglich als „freiwillige“ Leistung auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen durchgeführt. Zugunsten Lärmbetroffener einklagbare Lärmnachsorgepflichten der Baulastträger werden von den Gerichten nicht anerkannt. Gibt es aber keinen Anspruch Lärmbetroffener auf bauliche Lärmsanierung, stellt sich die Frage nach einer Gesamtlärbetrachtung insoweit von vornherein nicht.

Dieser Befund ist nicht die Folge einer differenzierten gesetzgeberischen Systementscheidung, sondern Ergebnis der rechtshistorischen Entwicklung und – für den Bereich des Straßen- und Schienenverkehrslärms – fiskalischer Erwägungen. Zumindest soweit Menschen infolge bestehender Schutzlücken sehr hohen Lärmexpositionen ausgesetzt sind bzw. dauerhaft ausgesetzt werden, ist das verfassungsrechtlich problematisch:

Es gibt eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, seine BürgerInnen vor Lärm zu schützen. Die Schutzpflicht leitet sich aus den Grundrechten auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und Eigentum (Art. 14 GG) ab. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein – unabhängig davon, von wem und durch welche Umstände sie drohen. Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Lärms zu schützen. Dieser Schutz wird verstärkt durch Art. 7 der Charta der Grundrechte (GRCh) und Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK).

Zwar kommt dem Gesetzgeber bei der Erfüllung der ihn treffenden Schutzpflichten zugunsten seiner BürgerInnen ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Eine Untergrenze ist aber dann in verfassungswidriger Weise verletzt, wenn der Gesetzgeber mit Blick auf die ihn treffende Schutzpflicht zu wenig getan hat. Das ist vorliegend der Fall!

Im aktuell bestehenden Rechtsrahmen kommt es nicht nur viel zu selten zu einer Gesamtlärm-betrachtung. Bereits das Fehlen einer gesetzlichen Lärmsanierung stellt eine Verletzung des grundrechtlichen Untermaßverbotes dar. Angesichts der Häufigkeit hoher Lärmbelastungssitu-ationen stellt das Fehlen einer gesetzlichen Lärmsanierung keine bloß punktuelle Unzuläng-lichkeit des nationalen Lärmschutzrechts dar. Für die Bereiche des Straßenverkehrslärms und des Schienenverkehrslärms kennt das deutsche Recht keinen Anspruch auf bauliche Lärmsa-nierung – und zwar unabhängig von der Höhe der Lärmbelastung betroffener Menschen. An-ders als im Straßenverkehrsrecht gibt es im Bereich des Schienenverkehrs nicht einmal einen Anspruch auf verkehrliche Lärmsanierung. Die partielle Schaffung freiwilliger Lärmsanie-rungsprogramme für eine bauliche Lärmsanierung von Schienenwegen und Straßen ist weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht ausreichend. Eine aus Grundrechten abgeleitete Schutzpflicht wird nur dann effektiv umgesetzt, wenn das einfache Recht dem Grundrechtsträ-ger entsprechende durchsetzbare Rechtsansprüche, zumindest prozeduraler Art, einräumt.

Im Ergebnis ist festzuhalten:

Der Erlass eines Lärmsanierungsgesetzes ist verfassungsrechtlich erforderlich. Tragen mehrere Lärmquellen erheblich zu einer konkreten Belastungssituation Lärmbetroffener bei, ist es ge-boten, der Bestimmung von Schutzmaßnahmen für diese Belastungssituation eine Gesamtlärm-betrachtung zugrunde zu legen.

Eine tatsächliche Folge dieses kritikwürdigen Rechtszustands ist die soziale Segregation in Gebieten, die von erheblichem Verkehrslärm betroffen sind:

Wer es sich leisten kann, zieht weg!

2. Berechtigung des einzelnen Lärmbetroffenen

Bislang zeichnet sich das Lärmschutzrecht dadurch aus, dass es keinen durchgehenden Drittschutz vermittelt. Viele lärm-betroffene Menschen sind rechtlos gestellt. Dies gilt gerade für die in der Praxis allzu notwendige bauliche Lärmsanierung hochfrequenzierter Straßen und Schienenwege. Diese wird – nach wie vor – als „freiwillige Leistung des Haushaltsgesetzgebers“ angesehen. Werde eine Lärmsanierung durchgeführt, so unterliege sie – so die bis heute herrschende Rechtsauffassung – alleine dem verfassungsrechtlichen Gebot der Gleichbehandlung, welches der Lärmsanierungsbehörde jedoch einen erheblichen Spielraum einräume.

Diese Sichtweise ist mit der oben stehenden Erkenntnis, dass es eine aus den Grundrechten abgeleitete verfassungsrechtliche Pflicht des Staates gibt, seine BürgerInnen vor Lärm zu schützen, nicht vereinbar. Die Erfüllung einer grundrechtlich begründeten Schutzpflicht setzt voraus, dass GrundrechtsträgerInnen entsprechend berechtigt werden. GrundrechtsträgerInnen müssen rechtlich handlungsfähige Subjekte sein – es genügt nicht, sie einfachrechtlich zu bloßen Objekten staatlichen Handelns zu machen. Der Staat muss seinen BürgerInnen durchsetzbare Rechtsansprüche einräumen.

3. Die Lärmsanierung von Straßen und Schienen kann am Anfang stehen

Der Gesetzgeber verletzt die ihn treffende Verpflichtung, die BürgerInnen vor Lärm zu schützen, bereits deshalb, weil es in Deutschland überhaupt keine gesetzliche Lärmsanierung gibt. Die aus den Grundrechten abgeleitete Schutzpflicht, verlangt keine allumfassende – gar bestmögliche – Lärmsanierung. Das verfassungsrechtliche Untermaßverbot wäre eingehalten, würde der Gesetzgeber in einem Lärmsanierungsgesetz die – relativ betrachtet vorrangigen – Hauptlärmquellen im Bestand, nämlich Straßen und Schienen, erfassen und in ihren Lärmauswirkungen wirksam begrenzen.

4. Verkehrslärmsanierungsgesetz

Zumindest die wesentlichen Regelungen zur Beschränkung von Verkehrslärm, der von hochfrequentierten Straßen und Schienenwegen ausgeht und auf Menschen einwirkt, sollten vom Parlament, als dem unmittelbar demokratisch legitimierten Gesetzgeber, selbst getroffen werden. Eine Konkretisierung kann dann auf dieser Basis – wie im Immissionsschutzrecht durchaus üblich – von der Verwaltung durch Rechtsverordnung erfolgen.

Das Verkehrslärmsanierungsgesetz könnte in das BImSchG integriert oder als eigenständiges Fachgesetz gefasst werden. Insbesondere bietet sich eine Integration in das BImSchG an – etwa als neuer Siebenter Teil, im Anschluss an die im Sechsten Teil geregelte Lärminderungsplanung. Fachlich würde die neue Verkehrslärmsanierung dadurch mit der Lärminderungsplanung verknüpft werden, dass die Durchführung einer konkreten Verkehrslärmsanierung als Maßnahme in einem Lärmaktionsplan festgelegt würde.

Im Auftrag des Umweltbundesamtes hat *W2K-Rechtsanwälte* in Zusammenarbeit mit der renommierten *Möhler+Partner Ingenieure AG* sowie der auf dem Gebiet der außeruniversitären psychologisch-sozialwissenschaftlichen Lärmwirkungsforschung fachlich führenden *ZEUS GmbH* einen Entwurf für ein „Gesetz zum Schutz vor gesundheitsschädlichen Lärmbelastungen“ erarbeitet. In diesen Entwurf sind insbesondere die Erfahrungen aus dem „Projekt Lärmsanierung“ des Landes Baden-Württemberg eingeflossen. Forschungsnehmer dieses vom Verkehrsministerium Baden-Württemberg in den Jahren 2013 bis 2015 durchgeführten Vorhabens waren die *Lärmkontor GmbH*, *LK Argus GmbH*, *Konsalt GmbH* und *W2K-Rechtsanwälte*.

Die Lärmsanierung nach Maßgabe des Entwurfs für ein Gesetz zum Schutz vor gesundheitsschädlichen Lärmbelastungen wurde Ende des Jahres 2021 unter der Schirmherrschaft des Umweltbundesamtes in einem durch die *Team Ewen GbR* moderierten Planspiel anhand eines konkreten Musterbeispiels – die Gemeinde „Schallheim“ – mit Vertretern insbesondere von Kommunen, Behörden, Industrie, Gewerbe und der großen Verkehrsträger erprobt. Das Planspiel

erstreckte sich über zwei getrennte Spieltage und eine dazwischenliegende mehrwöchige Arbeitsphase. Unter intensiver kritischer Reflexion insbesondere durch die Gruppen der Lärmerzeuger hat sich die Funktionsfähigkeit des Regelungsentwurfs in dem Planspiel bestätigt.

Der Gesetzentwurf enthält ein vollständiges, 3-stufiges Regelungsmodell zur Durchführung einer Lärmsanierung im Bestand.

Auf der ersten Stufe – im Rahmen des sog. Vorverfahrens – findet die Vorbereitung der Lärmsanierung statt. Das konkrete Lärmsanierungsgebiet muss bestimmt und ein erster Lärmsanierungsplan samt den in Betracht kommenden Schutzmaßnahmen erarbeitet werden. Dieses Vorverfahren könnte in den Händen der jeweiligen Belegenheitsgemeinde liegen, denn bei der Verkehrslärmsanierung handelt es sich um eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft nach Art. 28 Abs. 2 Satz 1 GG. Das entspräche auch der typischen Zuständigkeitsregelung im Rahmen der Lärmminderungsplanung.

Auf der 2. Stufe wird das sog. Hauptverfahren durchgeführt. Hierzu reicht die Belegenheitsgemeinde den von ihr erarbeiteten Lärmsanierungsplan zur förmlichen Planfeststellung bei der Immissionsschutzbehörde ein. Diese führt ein Planfeststellungsverfahren nach Maßgabe der §§ 72 ff. VwVfG durch. Im Planfeststellungsbeschluss sind die von den Lärmschutzmaßnahmen berührten öffentlichen und privaten Belange im Rahmen der Abwägung zu berücksichtigen. Dabei gelten die folgenden Abwägungsdirektiven:

- Wirkungsvollere Maßnahmen haben Vorrang vor weniger wirkungsvollen Maßnahmen.
- Vorrang von Maßnahmen an der Emissionsquelle und auf dem Ausbreitungsweg vor Maßnahmen an betroffenen Gebäuden bzw. auf Freiflächen.

Durch die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens – samt Öffnung zugunsten einer bloßen Plangenehmigung – wird ein rechtsstaatskonformes und effizientes Verfahren gewährleistet. Zugleich entfaltet der planfestgestellte Lärmsanierungsplan nach Maßgabe des Regelungsentwurfs eine maximale rechtliche Durchsetzungskraft.

Auf der 3. Stufe des Regelungsmodells sorgt wiederum die Belegenheitsgemeinde – im Rahmen des sog. Umsetzungsverfahrens – für die Durchführung der planfestgestellten Schutzmaßnahmen.

Abgerundet wird der Entwurf für ein Gesetz zum Schutz vor gesundheitsschädlichen Lärmbelastungen durch eine umfassende Berechtigung Lärmbetroffener. Der Entwurf stellt – in Anlehnung an die Umgebungslärm-Richtlinie [Art. 3 lit. a) und lit. b)] – unmittelbar auf „Menschen“ – und nicht etwa auf bebaute Grundstücke oder Gebäude mit bestimmten Nutzungszwecken – ab, um von vornherein den Grundrechtsbezug – namentlich den Bezug auf den Gesundheitsschutz – und damit die subjektiv-rechtliche Ausrichtung des Gesetzesvorschlags deutlich werden zu lassen.

*„Sind Menschen in bewohnten Gebieten gesundheitsschädlichen Lärmexpositionen ausgesetzt, ist zum Schutz von deren Gesundheit eine **Lärmsanierung durchzuführen**.“ ...
„Einen **Rechtsanspruch** auf Durchführung der Lärmsanierung hat jeder Bewohner eines Gebäudes oder eines Gebäudes mit Freifläche, wenn auf der Freifläche, an einer Fassade des Wohngebäudes oder auf dem Dach des Wohngebäudes eine gesundheitsschädliche Lärmexposition vorhanden ist.“*

So § 6 Abs. 1 und Abs. 3 des Entwurfs für ein Gesetz zum Schutz vor gesundheitsschädlichen Lärmbelastungen.

Sollte sich der Gesetzgeber entschließen, der ihn treffenden und insbesondere aus dem Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit abzuleitenden Handlungspflicht endlich nachzukommen und ein Lärmsanierungsgesetz auf den Weg zu bringen – zunächst jedoch nur die Hauptverkehrsstraße und Schiene zu erfassen –, könnten die Regelungen des Gesetzesentwurfs gestrafft und einfacher gefasst werden. Denn die Lärmsanierung nach dem jetzt vorliegenden Gesetzentwurf erfasst alle relevanten Lärmquellen – auch den Flugverkehr, auch den Lärm aus Gewerbe- und Industrieanlagen.

5. Die Bestimmung der verfassungsrechtlichen Unzumutbarkeit von Lärm

So richtig es ist, insbesondere aus dem in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verbürgten Grundrecht auf körperliche Unversehrtheit eine Pflicht des Staates abzuleiten, seine BürgerInnen vor Lärm zu schützen, so wenig lässt sich aus dem Wortlaut des Grundrechts ableiten, wo genau die Schwelle zu einer verfassungsrechtlich unzumutbaren Lärmbelastung verläuft. Diese Schwelle fachlich zu konkretisieren ist die ureigene Aufgabe des einfachrechtlichen Gesetzgebers. Weigert sich die Gesetzgeber allerdings dies zu tun und ist die Frage gleichwohl zu beantworten, fällt diese Aufgabe im Streitfall der Rechtsprechung zu. Im Rahmen der Lärmvorsorge – also

etwa im Streit um die Rechtsfehlerfreiheit der Zulassung von Verkehrsinfrastruktur – hat die Rechtsprechung eine gewisse Linie gefunden. Soweit sie im Rahmen der verkehrlichen Lärmsanierung bereit war, diese Frage aufzugreifen, hat sie ihre für die Lärmvorsorge gefundene Linie in die Lärmsanierung fortgeführt:

Als Folge des beschränkten Anwendungsbereichs der §§ 41 ff. BImSchG können sich infolge des Neubaus oder der wesentlichen Änderung einer Straße oder eines Schienenweges im Zusammenwirken mit einer erheblichen Vorbelastung Lärmbelastungen abzeichnen, die oberhalb der Immissionsgrenzwerte nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV liegen. Eine demgegenüber absolute Grenze entnimmt die Rechtsprechung dem Verfassungsrecht. Das allerdings nur in den Fällen, in denen das planungsrechtliche Abwägungsgebot gilt und auch nur dann, wenn die Lärmbelastung durch das Vorhaben rechnerisch nach den Vorgaben der Anlagen zu § 3 der 16. BImSchV ansteigt. Diese Grenze ist erreicht, wenn bereits vorhandener Umgebungslärm zusammen mit den durch das planfeststellungsbedürftige Vorhaben zusätzlich verursachten Lärmbeeinträchtigungen zu einer Gesamtbelastung führen kann, die als Gesundheitsgefährdung (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) oder als Verletzung des Grundrechts auf Eigentumsfreiheit (Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG) zu qualifizieren ist. Für lange Zeit haben Bundesgerichtshof und Bundesverwaltungsgericht die kritischen Werte für Wohngebiete bei etwa 70 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht gesehen; für Mischgebiete seien um 5 dB(A) höhere Werte anzunehmen. Endlich beginnt sich in der höchstrichterlichen Rechtsprechung eine Neigung zur Absenkung dieser Werte zu zeigen. In einem Hinweisbeschluss vom April 2018 hat das BVerwG mit Blick auf den vorsorgenden Gesundheitsschutz Zweifel an diesen hohen Werten geäußert. Unter Berufung auf die vom Bundeshausaltsgesetzgeber bestimmten Auslösewerte in der „freiwilligen“ baulichen Lärmsanierung meint das Gericht in seiner Entscheidung vom 25. April 2018: „Hiervon ausgehend dürfte einiges dafür sprechen, auch die grundrechtliche Zumutbarkeitsschwelle nicht höher als 67 dB(A) tags und 57 dB(A) nachts in allgemeinen Wohngebieten bzw. 69 dB(A) tags und 59 dB(A) nachts in Kern-, Dorf- und Mischgebieten anzusetzen.“ So sehr diese Tendenz des Gerichts zu begrüßen ist, so bedauerlich ist es, dass der Senat diesen Weg viel zu zurückhaltend beschritten und viel zu oberflächlich begründet hat. Das von ihm zu Recht definierte Handlungsziel, den vorsorgenden Gesundheitsschutz, arbeitet das Gericht weder argumentativ hinreichend auf, noch setzt es dieses im erforderlichen Maß um. Ausgehend von den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung sollten die verfassungsrechtlichen Zumutbarkeitsgrenzen nicht über 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts liegen.

In dem vom Umweltbundesamt beauftragten Gesetzesentwurf ist zu lesen:

„Eine ‚gesundheitsschädliche Lärmexposition‘ ist dann gegeben, wenn die Lärmexposition zwischen 06:00 Uhr und 22:00 Uhr (tags) 65 dB(A) erreicht oder überschreitet. Für den verbleibenden Nachtzeitraum ist von einer gesundheitsschädlichen Lärmexposition auszugehen, wenn die Lärmexposition 55 dB(A) erreicht oder überschreitet oder es infolge von Schienen- und/oder Straßenverkehrslärm zu mindestens 3 Aufwachreaktionen oder infolge von Fluglärm zu mindestens 1 Aufwachreaktion kommt.“

6. Die Kostenverteilung: the polluter should pay

Gilt für die Bestimmung konkreter Schutzmaßnahmen im Rahmen der Abwägung einer Lärm- sanierung – vernünftigerweise (!) –, dass wirkungsvollere Maßnahmen Vorrang vor weniger wirkungsvollen Maßnahmen haben, steht zugleich fest, dass Maßnahmen ohne Rücksicht auf den Verursachungsbeitrag der jeweiligen Quelle getroffen werden.

Liegen also beispielsweise eine hochfrequentierte Eisenbahnstrecke sowie unmittelbar östlich neben ihr eine parallel geführte Autobahn – beide – westlich eines Wohngebietes, wäre es durchaus denkbar, dass beide Strecken durch eine Schallschutzwand östlich der Autobahn zum Wohngebiet hin abgeschirmt werden. Mit Blick auf dieses Beispiel leuchtet sofort ein, dass es willkürlich wäre, den Betreiber der Eisenbahnstrecke von Kosten unbelastet zu lassen, weil die beide Schallquellen abschirmende Schallschutzwand vom Betreiber der Autobahn zu errichten und zu unterhalten ist.

Mit anderen Worten: Die Kostentragungspflicht folgt nicht zwangsläufig der Umsetzungspflicht. Im Fall der Störermehrheit ist bei der Auswahlentscheidung zur Heranziehung eines Verantwortlichen zwischen der Primärebene (Gefahrenabwehr) und der Sekundärebene (Kostentragung) zu unterscheiden.

Für die Bestimmung der einzelnen Kostentragungspflichten gilt das Verursacherprinzip – in dem Sinn „*the polluter should pay*“. Hierbei handelt es sich um ein im europäischen Umweltrecht anerkanntes primärrechtliches Prinzip (Art. 191 Abs. 2 Satz 2 AEUV). Danach hat derjenige für die Beseitigung der Umweltbeeinträchtigung aufzukommen, der die Umweltbeeinträchtigung herbeigeführt hat.