

## Lärmschutz bei der Planung von Verkehrsvorhaben

Von Prof. Dr. *Helmuth Schulze - Fielitz*, Würzburg

---

erschienen in der Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaft, Heft 5 2001, S. 181

---

### I. Einleitung: Der Vorrang der Lärmreduzierung an der Quelle

Paradoxerweise nehmen Umweltrechtsprobleme in einer modernen Industriegesellschaft mit den Erfolgen bisheriger Umweltpolitik zu. Je feinnerviger das wachsende Regelwerk des Umweltrechts wird, desto differenzierter und feinnerviger werden auch die damit verbundenen Folgeprobleme. Unter solchen Rahmenbedingungen sind Schwerpunktsetzungen in Umweltpolitik und Umweltrecht ebenso zwangsläufig wie geboten.

Der Verkehrslärmschutz gehört zu jenen Rechts- und Sachbereichen, denen für die Zukunft eine prioritäre Aufmerksamkeit zukommen muß. *Empirisch* ist die Beeinträchtigung durch Verkehrslärm seit langem die allen Umfragen zufolge von der Bevölkerung meist genannte und am stärksten als belastend wahrgenommene und empfundene Erscheinungsform von schädlichen Umwelteinwirkungen<sup>1[1]</sup> im Sinne von § 3 I BImSchG, deutlich vor den Beeinträchtigungen durch Industrie-, Gewerbe- oder Freizeitlärm<sup>2[2]</sup>. Das gilt europaweit<sup>3[3]</sup>: Nach Schätzung der EG-Kommission ist ein Fünftel der Bevölkerung der EU Mitgliedstaaten tagsüber erheblichen Lärmbelastungen ausgesetzt, nämlich 65 dB(A) oder mehr<sup>4[4]</sup>. Für die Zukunft werden sich die Herausforderungen noch verschärfen, denn alle verfügbaren Prognosen lassen *europaweit* ein *Wachstum des Verkehrsaufkommens* erkennen; wirtschaftliches Wachstum als eine zentrale Bedingung für die Schaffung von Arbeitsplätzen und für die Mehrung des Wohlstandes einer Volkswirtschaft scheint unlösbar mit einem Wachstum von Mobilität und Güterverkehr zu Lande, zu Wasser und in der Luft verbunden zu sein. Mit dem Wachstum namentlich des Auto- und des Flugverkehrs<sup>5[5]</sup> wächst entsprechend auch europaweit das Ausmaß der mit Verkehr verbundenen

---

1[1] Vgl. *Sachverständigenrat für Umweltfragen (SRU)*, Zur Umsetzung einer dauerhaft-umweltgerechten Entwicklung, Umweltgutachten 1996, BT-Drs. 13/4108, S. 195; s. bereits *H. Schulze-Fielitz*, in: H.-J. Koch/D.H. Scheuing (Hrsg.), GK-BImSchG, Loseblatt, Vor §§ 38-43 Rn. 20 f.

2[2] *SRU*, Umweltgutachten 1996 (Fn. 1), S. 195, Tabelle 2.22.

3[3] Nachweise bei *Hans-Joachim Koch*, Aktuelle Probleme des Lärmschutzes, NVwZ 2000, S. 490 (491).

4[4] Grünbuch der Europäischen Kommission: Künftige Lärmschutzpolitik, KOM (96) 540 endg., S. 4; s. auch *H.-J. Koch*, Verkehrslärm, in: H.-W. Rengeling (Hrsg.), Handbuch zum europäischen und deutschen Umweltrecht (EUDUR), Band 2, 1998, § 57 Rn. 10 ff.

5[5] Der Flugverkehr hat sich von 1987 bis 1997 verdoppelt, vgl. die Nachweise bei *Koch* (Fn. 3), in NVwZ 2000, S. 491 mit Anm. 8.

Immissionen, namentlich der Verkehrslärmimmissionen<sup>6[6]</sup>.

Das deutsche Umweltrecht kämpft *normativ* seit langem auf sehr heterogene und sehr selektive Weise gegen die Verlärmungsprozesse durch Verkehr, und zwar auf drei Handlungsebenen. Besonders effektiv und deshalb vorrangig zu beachten ist auf einer *ersten Stufe* die *Lärmreduzierung an der Quelle*<sup>7[7]</sup>: Ganz im Sinne des Verursacherprinzips werden durch europaweit geltende Anforderungen an die Eigenschaften der *Produkte* deren *Geräuschemissionen* nach Maßgabe des Standes der Technik (§ 3 VI BImSchG) beschränkt; PKW und Busse, in neuerer Zeit vor allem LKW und Motorräder (vgl. § 49 ist StVZO nebst Anlagen) und Flugzeuge (§ 11c LuftVO) werden seit Jahrzehnten tendenziell immer leiser, ob es um Motoren- und Triebwerkgeräusche oder auch um die Beschaffenheit von Reifen geht<sup>8[8]</sup>. Maßgeblich sind insoweit die Vorgaben europäischer Richtlinien bzw. das Luftfahrtabkommen der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO), an dessen Lärmgrenzwerte auch die Richtlinie 92/14 der EG anknüpft<sup>9[9]</sup>. Das vollzieht sich allerdings auf eine sehr ungleichmäßige Weise: Wo der Staat Privaten durch Grenzwerte Restriktionen auferlegt hat (etwa bei Automobilen oder Flugzeugen) wurden deutlich höhere Erfolge erzielt als dort, wo er selbst (wie im Bereich der Eisenbahnen) fiskalisch betroffen war oder ist: Für Eisenbahnen z. B. existieren bislang überhaupt keine rechtlich verbindlichen Immissionsgrenzwerte betreffend die Beschaffenheit von Triebköpfen, Bremsen, Waggonachsen oder Gleisbette<sup>10[10]</sup>, auch nicht auf europarechtlicher Ebene. Wo die Produktnutzungsdauer kürzer ist (wie bei PKW), ist die Durchsetzung der neuen Standards für die Verkehrsmittelflotte schneller erreichbar als etwa bei Flugzeugen (oder auch bei Güterwaggons, weil ein einzelner „lauter“ Waggon in einem Zug die Lärmarmut alle anderen konterkarieren kann); deshalb sind in diesen letzten Bereichen zukünftig auch noch die mit Abstand größten Erfolge bei der Lärmbekämpfung möglich und absehbar<sup>11[11]</sup>.

Soweit die Lärmreduzierung an der Quelle auf faktische oder rechtliche Grenzen stößt, wird der Lärmschutz auf den beiden folgenden Stufen möglicher Lärmreduzierung bedeutsam: zunächst auf einer *zweiten Stufe* bei der *Planung der Verkehrswege* durch die Fachplanungen oder die Bauleitplanung und *zuletzt* bei der lenkenden *Steuerung des Verkehrsaufkommens* auf den Verkehrswegen als einer *dritten Handlungsebene*, etwa durch Geschwindigkeitsbeschränkungen für den motorisierten Autoverkehr oder durch Nachtflugbeschränkungen für Flugzeuge. Die lärm mindernden Maßnahmen an der Quelle (an den Produkten) sind diesen beiden letzten Handlungsebenen stets vorzuziehen, weil Maßnahmen wie z.B. Schallschutzwände oder Schallschutzfenster zwar billiger, aber letztlich nur unzulängliche Notlösungen sind<sup>12[12]</sup>. Die nachstehenden Ausführungen gelten indessen nur dem – auch praktisch wichtigen – Teilbereich der

---

<sup>6[6]</sup> Vgl. auch *M. Schulte/R. Schröder*, Europäisches Lärmschutzrecht, DVBl. 2000, S. 1085 (1090 f.); rechtsvergleichende Hinweise bei *S. Strick*, Lärmschutz an Straßen, 1998, Rn. 6 f.; *Koch* (Fn. 4), § 57 Rn. 59 ff.

<sup>7[7]</sup> Vgl. *J. Berkemann*, Immissionsschutz an der Quelle (motorisierter Verkehr), in: Hans-Joachim Koch (Hrsg.), *Rechtliche Instrumente einer dauerhaft umweltgerechten Verkehrsentwicklung*, 2000, S. 175 ff. (201).

<sup>8[8]</sup> S. nur *Koch* (Fn. 4), § 57 Rn. 69.

<sup>9[9]</sup> Ausf. Nw. Bei *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 498; *ders.* (Fn. 4), § 57 Rn. 15 ff., 55 ff.; *H.D. Jarass*, Europäisierung des Immissionsschutzrechts, UPR 2000, S. 241 (245); *ders.*, Bundes-Immissionsschutzgesetz. Kommentar, 4. Aufl. 1999, Einl. Rn. 18; *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), § 38 Rn. 21 ff.

<sup>10[10]</sup> Krit. *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 496 f.

<sup>11[11]</sup> *UBA*, Jahresbericht 1998, S. 196 ff.; siehe auch *Jäcker/Friedrich*, Staatliche Strategien zu Minderung des Schienenverkehrslärms, 1999 (VDI-Berichte Nr. 1488).

<sup>12[12]</sup> So *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 494.

Planung von Verkehrsvorhaben (auf der genannten zweiten oder „mittleren“ Handlungsebene); insoweit bleiben zudem die Wasserstraßen nachstehend ausgeklammert<sup>13</sup>[13].

## II. Allgemeine Schwierigkeiten der Lärmbekämpfung

Die Probleme der Lärmbekämpfung bei der Planung von Verkehrsvorhaben lassen sich nur angemessen einordnen, wenn man sich der allgemeinen Schwierigkeiten der Lärmbekämpfung bewusst wird. Insoweit sind insbesondere folgende sechs Gesichtspunkte hervorzuheben.

(1) Lärmbelastungen speisen sich oft aus mehreren Quellen. Weite Teile der Bevölkerung sehen sich kumulativ durch Straßenverkehr und Fluglärm oder durch Straßenverkehrs- und Schienenlärm belastet<sup>14</sup>[14]. Das Recht setzt regelmäßig verursacherbezogen an der einzelnen Quelle oder Lärmart an; je mehr es im Sinne von Immissionsschutz die *Kumulation von unterschiedlichen Lärmquellen* berücksichtigen will, desto einzelfallabhängiger, schwieriger und komplizierter wird seine Anwendung. Auch die Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung stoßen im Bereich des Zusammenwirkens unterschiedlicher Lärmarten auf Grenzen.

(2) Lärmbelastungen werden in ihren Wirkungen, insbesondere *in ihren gesundheitlichen Gefahren* weithin *unterschätzt*. Die Alltagserfahrung scheint zu belegen, dass man sich an Lärmbelastungen „gewöhnen“ kann. Gesundheitsgefahren lassen sich aber nicht etwa auf die Schädigung des Hörvermögens fokussieren. Weit bedeutsamer ist, dass nach dem Stand der Lärmwirkungsforschung bzw. der medizinischen Forschung<sup>15</sup>[15] Lärm als Stressfaktor mitursächlich für Herz-Kreislaufkrankungen ist; solche steigen von einer bestimmten Dauerbelastung mit Lärm signifikant an - nach derzeitigem Erkenntnisstand bei Belastungen durch einen äquivalenten Dauerschallpegel von etwa 65 dB(A) bis 70 dB(A)<sup>16</sup>[16]. Vor allem führen nachtlärmbedingte Schlafstörungen zu stressbedingten Hormonausschüttungen mit langfristigen Folgerisiken<sup>17</sup>[17]. Überdies will das Immissionsschutzrecht nicht nur vor Gesundheitsgefährdungen, sondern auch vor erheblichen (im Sinne von unzumutbaren<sup>18</sup>[18]) Lärmbelastungen schützen. Praktisch steht jede Verkehrsplanung vor dem doppelten Problem, die Zulässigkeitsgrenzen für Lärmbelastungen so zu bestimmen, dass einerseits überall Gesundheitsgefährdungen und andererseits je nach Gebiet erhebliche Belästigungen ausgeschlossen werden.

(3) Die *Bestimmung solcher Grenzen* erfolgt in der Praxis - im ganzen bewährt und erfolgreich - mit Hilfe eines *äquivalenten Dauerschallpegels*, gemessen in Dezibel (dB[A]), durch den Einzelgeräusche umgerechnet und gemittelt werden<sup>19</sup>[19]. Problematisch daran erscheint erstens, dass gerade im

---

<sup>13</sup>[13] Vgl. als § 74 II VwVfG ergänzende Sonderregelung § 19 I WaStrG.

<sup>14</sup>[14] Vgl. SRU, Umweltgutachten 1996 (Fn. 1), S. 195, Tab. 2.23; ders., Umwelt und Gesundheit. Sondergutachten 1999, S. 294 (Rn. 461 ff.).

<sup>15</sup>[15] Zwischenbilanz beim BMU (Hrsg.), Gesundheitsrisiken durch Lärm, 1998; s. auch Berkemann, Immissionsschutz (Fn. 7), S. 189 f.; Schulze-Fielitz (Fn. 1), Vor §§ 38-43 Rn. 27.

<sup>16</sup>[16] SRU, Sondergutachten 1999 (Fn. 14), S. 296 (Rn. 465); das Herzinfarkttrisiko soll etwa um 20 Prozent steigen.

<sup>17</sup>[17] Ausführlich C. Maschke/H. Ising/K. Hecht, Schlaf - nächtlicher Verkehrslärm - Stress - Gesundheit: Grundlagen und aktuelle Forschungsergebnisse, Bundesgesundheitsblatt 1997, S. 3 ff., 86 ff.; s. auch A. Friedrich, Die verkehrsbedingten Gesundheits- und Umweltschäden und die volkswirtschaftlichen Folgekosten, in: Koch (Hrsg.), Instrumente (Fn. 7), S. 39 ff. (40 f., 47 ff.).

<sup>18</sup>[18] Zu dieser Gleichsetzung grdl. BVerwGE 50, 49 (55 f.); 68, 62 (67 f.), st. Rspr.; ferner H. Schulze-Fielitz, Recht des Immissionsschutzes, in: R. Schmidt (Hrsg.), Öffentliches Wirtschaftsrecht. Besonderer Teil 1, 1995, § 3 Rn. 73 ff.; krit. z.B. C.D. Classen, Erheblichkeit und Zumutbarkeit bei schädlichen Umwelteinwirkungen, JZ 1993, S. 1042 ff.

<sup>19</sup>[19] Übersichtlich zuletzt Berkemann, Immissionsschutz (Fn. 7), S. 187 f. m. ausf. Nw.; s. auch Schulze-Fielitz (Fn. 1), Vor §§ 38-43 Rn. 22 ff.

Blick auf Schlafstörungen maximale Einzelgeräusche, die oberhalb der Aufweckschwelle oder aber auch unterhalb von dieser zu Schlafstörungen führen, ungeachtet ihrer überproportionalen Einrechnung in den Mittelungspegel „weggemittelt“ werden könnten und eigentlich durch Verwendung auch von *Maximalpegeln* berücksichtigt werden müssten<sup>20</sup>[20]. Zweitens ist problematisch, dass ein wie auch immer berechneter einzelner dB(A)-Wert die Lärmbelastungen sollen messen können, obwohl solche nicht nur durch die absolute Lautstärke, sondern auch durch die *soziale Akzeptanz von Lärm* mitbestimmt werden - jeder von uns erträgt z.B. den selbst erzeugten Verkehrslärm leichter als den mitunter weit geringeren von Dritten auf der benachbarten Straße. Man zählt etwa 15 Moderatoren (soziale, sozio-psychische und physiologische Komponenten), die den subjektiven Eindruck einer Lärmbelastung bestimmen<sup>21</sup>[21]. So soll z. B. der Schienenverkehrslärm nach einschlägigen Lärmforschungen sozial stärker akzeptiert sein mit der Folge, dass das Recht der Verkehrswegeplanung höhere Lärmbelastungen bei Schienenverkehr für zulässig hält (sog. Schienenbonus)<sup>22</sup>[22].

(4) Viertens ist ein Spezifikum von Lärm seine kleinräumige Wirkungsweise, die sich bei Straßenverkehrslärm meist nur auf einige 100 Meter, bei Schienen- und vor allem Fluglärm auf wenige Kilometer erstreckt. Auf diese Weise kann man nicht nur, aber vor allem auch im Blick auf die Nachtruhe Lärmbelastungen ausweichen, etwa durch Zuzug in ruhigere Wohngebiete. Lärmbekämpfung hat insoweit eine *sozialstaatliche Komponente*: Nächtlichen Lärmbelastungen sind nicht nur, aber vor allem solche Bevölkerungsschichten ausgesetzt, die aus wirtschaftlichen Gründen in preiswerteren, d. h. meist auch stärker durch (Verkehrs-)Lärm belasteten Gebieten wohnen. Lärmbekämpfung kommt den unteren Bevölkerungsschichten überproportional zugute; die Intensität der Lärmbekämpfung ist sozial selektiv wirksam<sup>23</sup>[23].

(5) Die Vielzahl von Lärmquellen und die Unabsehbarkeit der gesellschaftlichen Entwicklungen insbesondere im Einkaufs- und Benutzerverhalten für Automobile erschweren die Planung des Lärmschutzes. Gerade im Verkehrsbereich ist das Ausmaß des Lärmschutzes von der *Angemessenheit der Prognosen* über die Verkehrsentwicklung abhängig, die etwa im Straßenwegebau im Hinblick auf die einzelne Straße auf mindestens 10 bis 15 Jahre erfolgt und erheblich fehlgehen kann, zumal bei Berücksichtigung des kumulativen Zusammenwirkens mit anderen Verkehrslärmarten. Je langfristiger, desto prognoseunsicherer wird die Verkehrswegeplanung; andererseits werden mit der Trassenführung oder der Errichtung bzw. dem Ausbau eines Flughafens Standortentscheidungen für Jahrzehnte getroffen<sup>24</sup>[24].

(6) Die Grenzwerte beziehen sich auf Außenpegel, die unter normalen Umständen einen entsprechenden Innenpegel in den Aufenthaltsräumen der Menschen erwarten lassen: Die *Innenpegel* sind der *letztlich ausschlaggebende Bezugspunkt* des Lärmschutzes. Doch erstens sind Gebäude unterschiedlich schallabwehrend gebaut, und zweitens muß man jedenfalls grundsätzlich auch den Außenbereich seines Wohnhauses (Balkone, Garten) nutzen können. Das richtige Zusammenspiel der Lärmreduzierung am Verkehrsweg und der Lärmreduzierung im einzelnen Gebäude stellt auch die Verkehrswegeplanung vor einige Probleme.

### III. Rechtsgrundlagen für den planerischen Verkehrslärmschutz

#### 1. Allgemeine Eigenarten und strukturelle Gemeinsamkeiten

---

<sup>20</sup>[20] Dafür *SRU*, Sondergutachten 1999 (Fn. 14), S. 297 (Rn. 466).

<sup>21</sup>[21] S. nur *Berkemann*, Immissionsschutz (Fn. 7), S. 188.

<sup>22</sup>[22] S. näher unten bei Fn. 82

<sup>23</sup>[23] S. schon *H. Schulze-Fielitz*, Aktuelle Grundprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, Die Verwaltung 26 (1993), S. 515 ff. (531 f.); allg. jetzt *M. Kloepfer*, Environmental Justice und geographische Umweltgerechtigkeit, DVBl. 2000, S. 750 ff.

<sup>24</sup>[24] Zum „Ausweg“ einer „Schallschutzgarantie“ i.S. einer behördlich aufgegebenen Nachsorgepflicht des Vorhabenträgers jetzt OVG Rheinland-Pfalz vom 15.12.1999, UPR 2000, 152 ff.

Dem Lärmschutz in der *Verkehrsplanung* liegt bekanntlich von Anfang an und verkehrsartübergreifend ein *dreistufiger Ansatz* zugrunde<sup>25</sup>[25]: Erstens sollen Verkehrslärmbelastungen von vornherein gar nicht erst entstehen, also planerisch *vermieden* werden; soweit sie unvermeidlich sind, sollen sie zweitens von vornherein durch *aktiven Lärmschutz* (z. B. Lärmschutzwälle) gar nicht erst zu erheblichen Belastungen Dritter führen können; soweit auch das unvermeidlich ist, sollen drittens wenigstens die Aufenthaltsräume in den Gebäuden durch *passive Schallschutzmaßnahmen* am Gebäude (insbesondere Schallschutzfenster) vor einem belästigenden Lärmniveau geschützt werden. Gelegentlich wird die angemessene Entschädigung in Geld als Alternative zum passiven Schallschutz als selbständige vierte Stufe angesehen<sup>26</sup>[26]. Dieses *Drei-Stufen-Modell* hat aber je nach der Art der Verkehrswege auf sehr unterschiedliche Weise in der Rechtsordnung seinen Niederschlag gefunden.

## 2. Erste Stufe: Lärmvermeidung durch Nutzungstrennung?

Soweit Verkehrslärmbelastungen durch Planung der Verkehrswege von vornherein gar nicht erst entstehen und in ihrem Entstehen minimiert werden sollen, so lässt sich Verkehrsvermeidung schon auf der Ebene der Raumordnung und Landesplanung als ein Abwägungsbelang ansehen<sup>27</sup>[27], der mittelbar auch zur Lärminderung führen kann. Allerdings fehlt es bislang an nachhaltig wirksamen politischen Strategien zur Verkehrsvermeidung.

Unterhalb dieser Ebene gilt der Grundsatz der Trennung einander feindlicher Nutzungsarten, wie er z. B. in § 50 BImSchG normiert und wie er sowohl für die Trassenführung im Fachplanungsrecht als auch für die örtliche Flächennutzungsplanung nach dem BauGB gilt<sup>28</sup>[28] und auch für die Bebauungsplanung durchgängig den Gliederungsprinzipien der Baugebietstypen der BauNVO zugrunde liegt. Es geht vor allem darum, durch eine schonende Trassenführung oder Standortentscheidung die Wohnnutzung und mit ihr die nächtlichen Ruhezeiten vor Verkehrslärmimmissionen nachhaltig zu schützen. § 50 BImSchG enthält ein Optimierungsgebot, das dem Schutz der Gebiete mit überwiegender Wohnnutzung einen relativen Vorrang einräumt<sup>29</sup>[29]. Die planenden Gemeinden haben insoweit einen gewissen Spielraum, die Nutzungsweise ihrer Gebiete und mit ihr das Lärmschutzniveau und auch die Verkehrslärmbelastungen planerisch zu steuern<sup>30</sup>[30].

Eine konsequente Verwirklichung des Prinzips der Nutzungstrennung stößt aber an Grenzen. Erstens folgt aus ihm ein hoher Flächenverbrauch mit einer in einem engen besiedelten Land wie der Bundesrepublik Deutschland unvermeidlichen Zersiedlung der Landschaft. Vor allem führt die Trennung zweitens zu einem hohen und Lärm intensiven Verkehrsaufkommen etwa Büropendler, so dass das planerische Ziel einer Stadt der kurzen Wege durch Funktionsmischung als Gegenprinzip

---

<sup>25</sup>[25] S. nur *Strick*, Lärmschutz (Fn. 6), Rn. 24 ff.; *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), Vor §§ 38-43 Rn. 62 ff., § 41 Rn. 2 und § 42 Rn. 2.

<sup>26</sup>[26] So *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 495; *ders.* (Fn. 4), § 57 Rn. 30.

<sup>27</sup>[27] Vgl. *W. Erbguth*, Verkehrsvermeidung durch Raumordnung, NVwZ 2000, S. 28 ff., nahezu identisch auch in: *Koch* (Hrsg.) *Instrumente* (Fn. 7), S. 55 ff.

<sup>28</sup>[28] S. zuletzt *A. Schink*, Die Bedeutung umweltschützender Belange für die Flächennutzungsplanung, ZfBR 2000, S. 154 (159 f.); ausf. *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), § 50 Rn. 84 ff., 88 ff.

<sup>29</sup>[29] Grdl. BVerwGE 71, 163 (165); zuletzt *M. Uechtritz*, Der rechtliche Regelungsrahmen für die Bewältigung von Verkehrslärm in der Bauleitplanung, DVBl. 1999, S. 198 ff. (200 f.); ausf. *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), § 50 Rn. 31 f., 145 ff.

<sup>30</sup>[30] *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 492 f.; ausf. *T. Bunge*, Verkehrsvermeidung in der örtlichen Gesamtplanung, in: *Koch* (Hrsg.), *Instrumente* (Fn. 7), S. 77 ff. (80 ff.).

dem Trennungsgrundsatz Grenzen ziehen kann<sup>31</sup>[31]. Drittens läßt sich für eine Verkehrslärmart wie den Fluglärm mit seinem relativ breiten Lärmteppich der Trennungsgrundsatz nur sehr eingeschränkt realisieren. Viertens ist wohl der größere Teil heutiger Verkehrswegeplanung weniger ein völliger Neubau als ein Ausbau und Vergrößerung bestehender Trassen. Das planerisches Leitbild der Nutzungstrennung entfaltet deshalb im Ergebnis praktische Auswirkungen als Handlungsmaxime primär für die gemeindlichen Planungen in Anpassung an die vorrangigen Fachplanungen der Verkehrswege (§ 38 BauGB).

### 3. Zweite Stufe: Der aktive Lärmschutz

Soweit eine bestimmte Trassenführung oder Standortentscheidung als unvermeidlich geboten zu erachten ist, hat die Planung des Verkehrsvorhabens durch sog. aktiven Schallschutz dafür zu sorgen, dass die von dem Verkehrsvorhaben ausgehenden Lärmbeeinträchtigungen in der Nachbarschaft bestimmte Immissionsgrenzwerte nicht überschreiten. Insoweit ist zwischen dem Straßen- und Schienenverkehrswegen einerseits (a, b) und der Flughafenplanung andererseits (c) zu differenzieren.

#### a) Straßen- und Schienenverkehrslärm

Für Straßen- und Schienenverkehrslärm gibt § 74 II 2 VwVfG *verfahrensrechtlich* den Planfeststellungsbehörden bzw. den Plangenehmigungsbehörden die Befugnis, dem jeweiligen Träger des Verkehrsvorhabens die erforderlichen Vorkehrungen zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer aufzuerlegen<sup>32</sup>[32]; darunter sind auch Lärmbeeinträchtigungen durch Verkehrsvorhaben wie Straßen, Eisenbahnen, Magnetschwebbahnen und Straßenbahnen zu verstehen<sup>33</sup>[33]. Für Straßen von nur örtlicher Bedeutung erfolgt die Behandlung des Verkehrslärms im Rahmen des Verfahrens der bauplanerischen Abwägung<sup>34</sup>[34] nach Maßgabe bauplanungsrechtlicher Festsetzungsmöglichkeiten<sup>35</sup>[35]. *Materiellrechtlich* gilt für diese Verkehrsarten das Rechtsregime der §§ 41, 43 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV, die insoweit § 74 II 2 VwVfG als materiellrechtlichen Maßstab ausschließen<sup>36</sup>[36].

Der aktive Schallschutz nach § 41 BImSchG i.V.m. den Grenzwerten des § 2 I der 16. BImSchV garantiert praktisch, dass in der straßenverkehrslärmbelasteten Nachbarschaft von Neu- oder Ausbaustraßen ein äquivalenter Dauerschallpegel von tagsüber 40 dB(A) in Innenwohnräumen und nachts von 30 dB(A) in Schlafräumen eingehalten werden kann, damit auch ungestörte Kommunikation tagsüber bzw. ungestörter Schlaf nachts möglich ist; diese Tag-/Nachtwerte entsprechen auch den Anforderungen einer langjährigen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts<sup>37</sup>[37]. Die Grenzwerte der 16. BImSchV enthalten allerdings, gestaffelt nach der Schutzwürdigkeit von Gebieten, Außenpegelgrenzwerte, von deren Einhaltung auf entsprechende Innenpegel geschlossen werden kann.

---

31[31] Vgl. *J. Jessen*, Nutzungsmischung im Städtebau. Trends und Gegentrends, Informationen zur Raumordnung 1995, S. 391 ff.; *K.J. Beckmann*, Stadtverkehr und Nutzungsmischung, Informationen zur Raumordnung 1995, S. 443 ff.

32[32] S. etwa VGH Baden-Württemberg vom 28.3.1996, NVwZ-RR 1997, 85; *H.-P. Michler*, Planfeststellung und Immissionsschutz, VerwArch 90 (1999), S. 21 (22 f., 29).

33[33] *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 23 f.

34[34] *Uechtritz* (Fn. 29), DVBl. 1999, S. 198, 200 m.w.N.; *Koch* (Fn. 4), § 57 Rn. 34 f.

35[35] Dazu jüngst *J. Ziekow*, Immissionsschutzrechtliche Aspekte in der Bauleitplanung, BayVBl. 2000, S. 325 (331, 333 f.).

36[36] BVerwGE 97, 367 (370 f.); *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 29.

37[37] BVerwG vom 17.5.1995, NJW 1995, 2572 (2573), unter Verweis auf *G. Jansen*, Zum Stand der Wirkungsforschung, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Schutz vor Lärm 1990, S. 9 ff. (14 ff.).

Wie beim Straßenbau gilt auch für den Bau der Schienenwege das Programm der §§ 41 ff. BImSchG, das grundsätzlich in derselben Weise angewendet wird<sup>38</sup>[38]. Allerdings gibt es einige Besonderheiten des Schienenverkehrslärms, auf die ich im Rahmen der Erörterung ausgewählter Einzelprobleme eingehen möchte. Soweit § 41 BImSchG gänzlich unanwendbar ist<sup>39</sup>[39], ist als materiellrechtlicher Maßstab § 74 II 2 VwVfG einschlägig; insoweit bleibt es für die Bestimmung der Erheblichkeitsschwelle für die Zumutbarkeit von Lärmbeeinträchtigungen bei der Einzelfalljudikatur aus der Zeit vor Inkrafttreten der 16. BImSchV bleiben<sup>40</sup>[40].

## b) Luftverkehrslärm

Der Luftverkehr ist nach dem Straßenverkehr die bedeutendste Lärmquelle; sie wird angesichts der Zuwachsraten in internationalen Luftverkehr vor wachsende Immissionsschutzprobleme stellen. Auf der planerischen Ebene ist der Schutz vor Fluglärm insbesondere im Rahmen von Planfeststellungsverfahren nach § 8 LuftVG und - nachrangig - im luftverkehrsrechtlichen Genehmigungsverfahren nach § 6 LuftVG zu berücksichtigen. Verfahrensrechtlich findet sich die Möglichkeit der Anordnung von Schutzmaßnahmen im Planfeststellungsverfahren in der spezialgesetzlichen Regelung des § 9 II LuftVG. Anders als für den Straßen- und Schienenverkehr fehlt es an einem den §§ 41 ff. BImSchG entsprechenden materiellrechtlichen "Lärmbekämpfungsmodell"<sup>41</sup>[41]; der Vorrang des aktiven Lärmschutzes ist auch nicht analog auf die Planfeststellung von Flughäfen anwendbar<sup>42</sup>[42]. Das seit 1971 geltende sog. Fluglärmgesetz hat mit aktivem Lärmschutz nichts zu tun; es legt lediglich nach Maßgabe eines unter Lärmschutz Gesichtspunkten völlig unvertretbar hohen 24-Stunden-Mittelungspegels von 75 dB(A) bzw. 67 dB(A) Schutzzonen im Umkreis von Flughäfen fest, die teils zu Bauverbots, teils zu Entschädigungsansprüchen der betroffenen Grundeigentümer führen, um die *Flugplätze* vor lärmschutzbedingten Restriktionen zu schützen<sup>43</sup>[43].

Grenzen für den Lärm von Flughäfen entnimmt die Rechtsprechung zwar dem in § 9 II LuftVG enthaltenen strikten, d. h. einer Abwägung unzugänglichen Gebot, keine unzumutbaren Lärmbelastungen durch den Flughafenbetrieb zuzulassen<sup>44</sup>[44]. Aber es gibt keine ausdrückliche rechtliche Regelung der Schwelle der Unzumutbarkeit in dB(A)-Werten. Die Rechtsprechung nimmt eine Unzumutbarkeit erst jenseits von einem Schallpegel von 55 dB(A) an, weil die Aufweckschwelle erst jenseits der Pegelspitzen von 55 dB(A) liege. Unterhalb dieser äußersten Grenze liegende zu erwartende Lärmbelastungen sind im Rahmen der planerischen Abwägung nach § 8 I LuftVG zu berücksichtigen<sup>45</sup>[45]; die Genehmigungs- oder Planfeststellungsbehörde hat dabei die Vielfalt der Gestaltungsmöglichkeiten zum Lärmschutz in Betracht zu ziehen, einschließlich

---

<sup>38</sup>[38] Vgl. näher *H. Steenhoff*, Planfeststellung für Betriebsanlagen von Eisenbahnen, DVBl 1996, S. 1236 ff.; *G. Strauch*, Lärmwirkungen und Lärmschutz beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen und Lärmsanierung, Immissionsschutz 2 (1997), S. 31 ff. und 61 ff.

<sup>39</sup>[39] S. z.B. BVerwGE 97, 367 (371 ff.).

<sup>40</sup>[40] So *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 30; s. etwa BVerwGE 77, 285 ff.; 84, 31 (39); 97, 367 (373 f.).

<sup>41</sup>[41] Vgl. *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 498; s. auch *J. Schmidt*, Rechtsfragen bei der Ermittlung und Bewertung von Fluglärm, UTR 1990, S. 159 ff. (160 f.).

<sup>42</sup>[42] BVerwG vom 20.2.1998, NVwZ 1998, 850 (851).

<sup>43</sup>[43] *H.D. Jarass*, Probleme und Lücken des Verkehrsimmissionsschutzrechts, in: H.-J. Koch/ R. Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundes-Immissionsschutzgesetz, 1994, S. 145 ff. (149); *Umweltbundesamt*, Jahresbericht 1998, S. 159.

<sup>44</sup>[44] BVerwGE 87, 332 (342); 107, 313 (323).

<sup>45</sup>[45] BVerwGE 87, 332 (341 ff.); 107, 313 (322).

betrieblicher Regelungsmöglichkeiten mit Nachtflugbeschränkungen oder Tagflugkontinenten (§ 8 IV LuftVG)46[46].

#### **4. Dritte Stufe: Die Entschädigung durch passive Schallschutzmaßnahmen**

Erweisen sich aktive Schallschutzmaßnahmen als technisch ungeeignet (§ 41 I BImSchG) oder als finanziell unverhältnismäßig aufwendig (§ 41 II BImSchG), dann darf die Planungsbehörde auf passive Schallschutzmaßnahmen ausweichen, das heißt konkret auf Schallschutzfenster oder sonstige Schallschutzmaßnahmen (vgl. § 2 der 24. BImSchV). § 42 BImSchG gibt den Betroffenen einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld für Schallschutzmaßnahmen an Gebäuden, deren Art und Umfang seit 1997 durch die aufgrund von § 43 I Nr. 3 BImSchG erlassene 24. BImSchV verordnungsrechtlich konkretisiert wird. Sie enthält Innenpegelgrenzwerte für „schutzbedürftige Räume“, gestaffelt nach ihrer Schutzbedürftigkeit (von 27 dB[A] für Schlafräume bis 47 dB[A] für Großraumbüros oder Schallerräume). Passive Schallschutzmaßnahmen für den Außenwohnbereich (Balkone, Terrassen, Loggien, Freisitze) sehen § 42 BImSchG und die 24. BImSchV nicht vor; insoweit bleibt im Fachplanungsrecht § 42 II 2 BImSchG i.V.m. § 74 II 3 VwVfG anwendbar47[47].

### **IV. Ausgewählte Hauptprobleme des planerischen Verkehrslärmschutzes**

#### **1. Das Verhältnis des planungsrechtlichen Abwägungsgebots zu den §§ 74 II 2 VwVfG, 41 II BImSchG, 9 II LuftVG**

Alle fach- oder bauplanerischen Entscheidungen unterliegen dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot. In dessen Rahmen sind stets auch die Belastungen durch Lärm nach den allgemeinen Regeln in die Abwägung einzustellen, und zwar auch alle nicht völlig irrelevanten Lärmbelastungen, die die untergesetzlichen Lärmgrenzwerte an sich erlauben. Gegenstand der Abwägung ist zunächst die Trassenführung bzw. Standortentscheidung auf der ersten Stufe der Planung. Aber auch die Möglichkeiten aktiven Lärmschutzes durch Schutzauflagen nach § 74 II 2 VwVfG stehen nach ständiger Rechtsprechung in einem untrennbaren planungsrechtlichen Zusammenhang mit der planerischen Abwägung48[48] und setzen einerseits den Einwirkungen des Vorhabens auf benachbarte Grundstücke durch Abwägung unüberwindbare Grenzen; ohne Schutzauflagen oder Entschädigungen seien Nachteile für die Nachbargrundstücke mangels ausreichender Konfliktbewältigung rechtswidrig49[49]. Andererseits ermöglichen sie erst durch Abmilderung der Lärmbeeinträchtigungen die in der dichtbesiedelten Bundesrepublik erforderlichen gemeinnützigen (Infrastruktur-)Anlagen50[50]. Schöpft eine Planungsbehörde die Möglichkeiten aktiven Lärmschutzes nicht aus, so liegt darin auch ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot. Das gilt im Planfeststellungsrecht51[51], muß aber auch im Bauplanungsrecht gelten, wo ggf. die Möglichkeiten aktiven Schallschutzes den Bebauungsplan abwägungsgerecht machen können; nicht aber darf die

---

46[46] S. näher BVerwGE 107, 313 (323); P. Wysk, Ausgewählte Probleme zum Rechtsschutz gegen Fluglärm - Teil III, ZLW 1998, S. 456 (464).

47[47] S. näher Michler (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 41 f., 46 ff.

48[48] So z.B. BVerwGE 91, 17 (19 ff.); BVerwG vom 29.11.1995, NVwZ 1997, S. 165 (168); BVerwG vom 18.4.1996, DVBl 1996, 921 (924); BVerwGE 104, 123 (129 ff.).

49[49] BVerwGE 91, 17 (19 ff.); Michler (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 25 f.

50[50] Vgl. Michler (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 26.

51[51] Vgl. J. Kühling, Fachplanungsrecht, 1988, Rn. 496; s. für § 9 II LuftVG M. Hofmann/E. Grabherr, Luftverkehrsgesetz, Loseblatt, § 9 LuftVG Rn. 39.



Grenze des § 41 II BImSchG durch Abwägung überwunden werden<sup>52</sup>[52]. Prozessual führt ein Verstoß gegen das Abwägungsgebot infolge Fehlens von Lärmschutzaufgaben im Sinne von § 74 II 2 VwVfG dazu, dass der Betroffene grundsätzlich keinen Anspruch auf Planaufhebung, sondern nur auf Planergänzung durch Nachholung von Schutzaufgaben geltend machen kann<sup>53</sup>[53].

## 2. Bauliche Änderungen als Anwendungsvoraussetzung der 16. BImSchV

Voraussetzung für Verkehrslärmschutz nach §§ 41 ff. BImSchG ist stets, dass eine Straße oder ein Schienenweg ganz neu gebaut oder baulich wesentlich geändert wird (§ 41 I BImSchG)<sup>54</sup>[54]; anderenfalls gibt es praktisch keinen Lärmschutz, jedenfalls nicht auf dem Lärmschutzniveau der 16. BImSchV. Als „wesentliche Änderung“ sieht § 1 II 1 der 16. BImSchV entweder die bauliche Erweiterung der Fahrstreifen bzw. Schienenwege (Nr. 1) oder aber einen sonstigen baulichen Eingriff an, der den Verkehrslärm um mindestens drei dB(A) erhöht oder auf über 70 dB(A) tags oder 60 dB(A) nachts erhöht (Nr. 2) oder bei bereits bestehendem Pegel in dieser Höhe den Lärmpegel überhaupt noch weiter erhöht (Abs. 2 S. 2). Die genaue Abgrenzung dieser Gesetzeskonkretisierungen entscheidet über das Ob des Lärmschutzes<sup>55</sup>[55] und stellt vor umstrittene Probleme.

### a) Die Abgrenzung zwischen Neubau, baulicher Erweiterung und erheblichen baulichen Eingriffen (§ 1 I, II der 16. BImSchV)

§ 1 der 16. BImSchV unterscheidet zunächst zwischen Bau und wesentlicher Änderung. Zwar unterfallen beide Tatbestände der 16. BImSchV; ihre Abgrenzung ist aber dafür wichtig, ob der Lärmschutz nur anhand der durch den Betrieb der Neubaustrecke bewirkten Emissionen zu bemessen ist (so beim Neubau) oder ob möglicherweise das gesamte Lärmaufkommen einschließlich der bereits bestehende Strecke in Rechnung zu stellen ist (so bei wesentlichen Änderungen)<sup>56</sup>[56]. Beim Neubau denkt man an einen Neubau an einer Stelle, an der bisher kein Verkehrsweg bestand<sup>57</sup>[57]. Zweifelhaft ist das bei der Ergänzung einer bestehenden Trasse durch neue Gleise. Die Rechtsprechung hat hier im Falle von Schienenwegen teilweise auf die Verkehrsfunktion der neuen Gleise abgestellt<sup>58</sup>[58]: Wenn die neuen Gleise lediglich der Kapazitätserweiterung einer vorhandenen Strecke dienen sollen, handele sich um eine Erweiterung im Sinne einer wesentlichen Änderung; ein Neubau liege vor, wenn die neuen Gleise eine eigene, neue Verkehrsfunktion erfüllten (z. B. S-Bahn-Strecke neben Fernbahnstrecke). Ob diese rechtliche Unterscheidung auch

---

<sup>52</sup>[52] BVerwG vom 28.1.1999, NVwZ 1999, 1222 (1224); *Ziekow* (Fn. 35), BayVBl. 2000, S. 325 (330 f.); anders BVerwGE 104, 123 (138 f.); BVerwG vom 1.10.1997, DVBl. 1998, 330 (331); offen lassend Ur. vom 21.4.1999, NVwZ-RR 1999, 725 (727).

<sup>53</sup>[53] Nw. Fn. 48; s. auch ausf. *H.-P. Michler*, Rechtsprobleme des Verkehrsimmissionsschutzes, 1993, S. 173 ff. - Allg. zu den verwaltungsverfahrens- und -prozeßrechtlichen Problemen des Planungsrechtsschutzes in der neuesten Rechtsentwicklung *H. Schulze-Fielitz*, Verwaltungsgerichtliche Kontrolle der Planung im Wandel, in: W. Erbguth u.a. (Hrsg.), Planung. Festschrift für W. Hoppe, 2000, S. 997 ff.; *R. Steinberg*, Umweltschutz in der Verkehrswegeplanung, DÖV 2000, S. 85 ff., auch in: Koch (Hrsg.), Instrumente (Fn. 7), S. 225 ff.

<sup>54</sup>[54] Vgl. *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), § 43 Rn. 59 ff.; *H.D. Jarass*, Aktuelle Rechtsprobleme des Lärmschutzes an Straßen und Schienenwegen, UPR 1998, S. 415 (415 ff.); vgl. in gekürzter Parallelveröffentlichung ebenso *ders.*, Neues von den Schwierigkeiten des Verkehrsimmissionsschutzes, in: D. Czajka u.a. (Hrsg.), Immissionsschutzrecht in der Bewährung. Festschrift für G. Feldhaus, 1998, S. 235 ff.; *ders.*, Probleme (Fn. 43), S. 151 f.

<sup>55</sup>[55] *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 415.

<sup>56</sup>[56] Vgl. *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 31.

<sup>57</sup>[57] So *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 415 f., im Anschluss an *D. Czajka*, in: G. Feldhaus (Hrsg.), Bundesimmissionsschutzrecht, Loseblatt, § 41 BImSchG Rn. 34.

<sup>58</sup>[58] Nw. bei *Michler* (Fn. 32), ebd.

lärmschutzrechtlich vom Zweck der 16. BImSchV her plausibel ist, erscheint durchaus zweifelhaft. Näherliegend scheint es daher zu sein, vom Zweck des BImSchG her darauf abzustellen, ob der Einwirkungsbereich des von dem Neubau ausgehenden Lärms räumlich mehr als nur unwesentlich verändert wird, wenn also bestimmte Personen neu und erstmals mehr als nur unwesentlich betroffen werden<sup>59[59]</sup>; dann handelt es sich um einen Neubau. Aber auch dabei bleiben Unschärfen.

Weiterhin ist zwischen der baulichen Erweiterung eines vorhandenen Verkehrsweges und, als zweiter Fall einer „wesentlichen Änderung“, dem „erheblichen baulichen Eingriff“ zu unterscheiden (§ 1 II Nr. 1 und Nr. 2 der 16. BImSchV), weil auch insoweit die tatbestandlichen Anspruchsvoraussetzungen variieren. So soll eine Erweiterung vorliegen, wenn es sich um ein neues Gleis handelt, das verkehrswirksam ist, indem es durchgehend zusätzlichen Verkehr ermöglicht; ein neues Überholgleis sei lediglich ein erheblicher baulicher Eingriff.

### **b) Die Wesentlichkeit „wesentlicher Änderungen“ im Sinne von § 1 II der 16. BImSchV**

Eine noch ergiebigere Streitquelle ist die Bestimmung der Wesentlichkeit von wesentlichen Änderungen im Sinne von § 1 II der 16. BImSchV<sup>60[60]</sup>. Eine bauliche „Änderung“ des Verkehrsweges muß sich auf dessen vorausgesetzte und planerisch gewollte Leistungsfähigkeit im Sinne einer vermehrten Aufnahme von Verkehr beziehen<sup>61[61]</sup>. Nicht durch Maßnahmen des Baulastträgers baulich veranlaßte oder ausgelöste Veränderungen der Verkehrsfunktion, etwa auch Maßnahmen der Verkehrsregelung oder die schleichende Steigerung des Verkehrslärms durch die Zunahme des Verkehrs, sind nur eine Frage der Lärmsanierung<sup>62[62]</sup>. Auch die Errichtung einer für den Betroffenen lärm erhöhenden Schallschutzwand ist deshalb keine Änderung im Sinne von § 1 II der 16. BImSchV<sup>63[63]</sup>.

Die *Wesentlichkeit* einer Änderung scheint in § 1 II der 16. BImSchV genau definiert zu sein, doch stellt die Praxis vor nähere Bestimmungsprobleme. Erheblich ist ein baulicher Eingriff zwar grundsätzlich dann, wenn in die Substanz des Verkehrsweges eingegriffen wird<sup>64[64]</sup>; ein Substanzeingriff soll dem OVG Nordrhein-Westfalen zufolge aber dann nicht wesentlich sein, wenn er ungeachtet seines erheblichen baulichen Umfangs eine bloße Erhaltungs- oder Unterhaltungsmaßnahme ist: Dominiert bei einem wertenden Vergleich – einerseits der durch die Baumaßnahme bewirkten Änderung der Immissionssituation, andererseits mit ihrem Charakter als Unterhaltungsmaßnahme zur Aufrechterhaltung oder Änderung der Betriebsabläufe - der Charakter als Unterhaltungsmaßnahme, so soll keine wesentliche Änderung vorliegen<sup>65[65]</sup>; anders ist es nur dann, wenn Funktion und Gestaltung der vorhandenen Anlagen wesentlich geändert werden. Diese wertende Betrachtung ermöglicht ist, selbst umfangreiche bauliche Eingriffe vom Anwendungsbereich der 16. BImSchV auszuschließen<sup>66[66]</sup>, obwohl der Ordnungsgeber lediglich kleinere bauliche Eingriffe vom Geltungsbereich der 16. BImSchV ausschließen wollte. Ich vermag den Sinn eine restriktiven Interpretation der 16. BImSchV nicht recht einzusehen: Gerade bei neuen Baumaßnahmen soll der Lärmschutz beginnen und langsam zu einer allgemeinen Verbesserung der

---

<sup>59[59]</sup> So *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 416.

<sup>60[60]</sup> S. näher *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 32 ff.; *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 416 f.; *Strick*, Lärmschutz (Fn. 6), Rn. 86 ff.

<sup>61[61]</sup> BVerwGE 97, 367 (370).

<sup>62[62]</sup> BVerwGE 97, 367 (370); *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 416.

<sup>63[63]</sup> BVerwGE 97, 367 (372).

<sup>64[64]</sup> *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), § 41 Rn. 41.

<sup>65[65]</sup> Vgl. OVG NW vom 8.12.1994, NWVBl. 1995, 256 (258 f.); *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 32 f.

<sup>66[66]</sup> Krit. *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 33.

Lärmimmissionslage führen. Im Zweifel ist daher eher eine wesentliche Änderung zu bejahen, und zwar stets dann, wenn die Änderung zu einer - möglicherweise auch nur vorübergehenden<sup>67</sup>[67] - Erhöhung des Verkehrsaufkommens und damit auch des Verkehrslärms führen kann<sup>68</sup>[68].

### c) Die Wiedererrichtung stillgelegter Strecken in den neuen Ländern

Fraglich war, ob die Wiedereröffnung von ganz oder teilweise durch die deutsche Reichsbahn stillgelegten Eisenbahnstrecken als Folge der Wiedervereinigung einen Neubau oder eine wesentliche Änderung im Sinne der 16. BImSchV darstellte mit der Folge, dass auch das Lärmschutzregime der 16. BImSchV Anwendung finden musste. Das BVerwG hat für den Fall der Wiedereröffnung des stillgelegten Gleises eine wesentliche Änderung nur dann angenommen, wenn dieses Gleis zuvor von der DDR rechtlich durch eindeutigen Hoheitsaktes entwidmet oder die ursprüngliche Widmung funktionslos geworden war<sup>69</sup>[69]; weil das unter den Bedingungen des Rechts der DDR regelmäßig nicht der Fall war, konnte § 41 BImSchG bzw. die 16. BImSchV für die neuen Ost-West-Strecken keine Anwendung finden. Allerdings ist das BVerwG gleichsam „kompensatorisch“ davon ausgegangen, dass die zu erwartenden tatsächlichen neuen Lärmbelastungen im Rahmen der planerischen Abwägung zu berücksichtigen sind<sup>70</sup>[70], insoweit es keine tatsächliche, sondern eine plangegebene Vorbelastung gebe.

### 3. Die Problematik der Summation von Lärmeinwirkungen

Mit der „Summationsproblematik“ verbindet sich eine (auch) dem Lärmschutzrecht allgemein und ebenso dem Verkehrslärmschutz im besonderen eigentümliche und strukturelle Diskrepanz von Lärmbelastungen und Lärmbekämpfung. Das Immissionschutzrecht will allgemein vor Gesundheitsgefährdungen und erheblichen Belästigungen durch *Immissionen* an einem bestimmten Einwirkungsort schützen, unabhängig davon, von wie vielen verschiedenartigen Lärmquellen die Immissionslage geprägt wird. Nur eine solche summative Betrachtungsweise kann dem Schutzauftrag des BImSchG gerecht werden<sup>71</sup>[71]. Das rechtliche Instrumentarium setzt aber isoliert jeweils bei den einzelnen Lärmarten und Lärmquellen und deren *Emissionen* an, die ganz unabhängig voneinander betrachtet und reduziert werden (sollen). Die 16. BImSchV etwa nimmt nur den jeweiligen Straßen- bzw. Schienenverkehrslärm in den Blick, nicht auch z. B. bestehende Flug- oder Gewerbelärmbelastungen, und selbst innerhalb des Anwendungsbereichs der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) beim Neubau oder bei der wesentlichen baulichen Änderung von Verkehrswegen wird nur der absehbar neu generierte Lärm des neuen bzw. erneuerten Verkehrsweges betrachtet, ohne Berücksichtigung des Lärms bereits vorhandener, anderer Verkehrswege.

Seit langem wird in der Wissenschaft für eine konsequent summative Betrachtungsweise plädiert, weil allein sie dem BImSchG und dessen akzeptorbezogener, an der Immissionslage orientierter Sichtweise gerecht werde. Die neue TA Lärm 1998 ist diesem Ansatz für den Lärm von gewerblichen und industriellen Anlagen ein erhebliches Stück, wenn auch wohl noch nicht ausreichend entgegengekommen<sup>72</sup>[72]. Im Bereich des Verkehrslärmschutzes hat der Verordnungsgeber bislang davon Abstand genommen, den akzeptorbezogenen Ansatz konsequent umzusetzen, obwohl dieses grundsätzlich dem Ansatz des Gesetzes entspricht.

---

<sup>67</sup>[67] VGH BW vom 11.7.1995, NVwZ-RR 1996, 69 (70).

<sup>68</sup>[68] Jarass (Fn. 54), UPR 1998, S. 416.

<sup>69</sup>[69] BVerwGE 99, 166 (168 ff.); 107, 350 (353 f.); BVerwG vom 3.3.1999, NVwZ-RR 1999, 720 (720 f.); BVerwG vom 17.11.1999, DVBl. 2000, 796 (796).

<sup>70</sup>[70] BVerwGE 107, 350 (356); BVerwG vom 17.11.1999, DVBl. 2000, 796 (798).

<sup>71</sup>[71] Koch (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 493.

<sup>72</sup>[72] Vgl. nur H. Schulze-Fielitz, 30 Jahre TA-Lärm, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionschutzrechts, 1998, S. 191 ff. (199 ff.); ders., Die neue TA Lärm, DVBl. 1999, S. 65 (68 f.).

Das BVerwG hat den Vorschlag einer gesetzeskonformen Auslegung der 16. BImSchV73[73] ausdrücklich zurückgewiesen mit dem zentralen Argument, der für Verkehrswege spezielle § 41 BImSchG (vgl. auch § 2 I Nr. 4 BImSchG) schließe zwar eine summative Betrachtung nicht aus, gebiete sie aber auch nicht. Der *Wortlaut* des § 41 I BImSchG ("durch diese") und die *systematische* Überlegung der fehlenden Berücksichtigung in den Berechnungsverfahren der Anlage 1 der 16. BImSchV und *historisch* eine fehlende ausdrückliche Begründung des Ordnungsgebers in einer solch wichtigen Frage sprächen gegen eine solche Auslegung der 16. BImSchV74[74]; nur für den Fall einer lärmbedingten Gesundheitsgefährdung gebiete Art. 2 II 1 GG eine verfassungskonforme Auslegung im Sinne einer summative Betrachtung75[75]. Gegen diese Ansicht, die ebenso wie für Straßenverkehrslärm auch für die Summation der Lärmeinwirkungen von zwei Bahnlinien gilt76[76], spricht allerdings vom *Wortlaut* her, dass der Begriff „schädliche Umwelteinwirkungen“ in § 3 I und in § 41 I BImSchG auf dieselbe akzeptorbezogene Weise gebraucht werden dürfte; *systematisch* ist der für das BImSchG im übrigen konstitutive summative Ansatz von grundsätzlicher konzeptioneller Bedeutung für das ganze Gesetz und eine Abweichung davon in den §§ 41 ff. BImSchG systematisch inkonsistent und insoweit auch nicht vom Wortlaut des § 2 I Nr. 4 BImSchG zwingend geboten; *funktional-teleologisch* (vollzugspraktisch) läßt sich eine vom BVerwG als rechtlich bedeutsam anerkannte Überschreitung der summierten Immissionslage an der Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überhaupt nur erkennen, wenn die planende Behörde von vornherein konzeptionell einer summativen Betrachtung folgt77[77]. Es bleibt deshalb eine Herausforderung nicht nur für das Recht der Anlagengenehmigungen (TA Lärm 1998), sondern auch für das Recht der Verkehrswegeplanung, das Immissionsschutzrecht mittelfristig schrittweise, aber kontinuierlich auf die konsequent akzeptororientierte Sichtweise umzustellen78[78].

Einstweilen wird man diese Rechtsprechung des BVerwG hinnehmen müssen. Sie kann aber dann nicht gelten, wenn *zwei* Vorhaben *neu geplant* werden, denn schon die Erweiterung eines Schienenwegen nur um ein Gleis führt zu einer wesentlichen Änderung, bei der das gesamte Lärmaufkommen planerisch zu bewältigen ist; dann kann es bei zwei neuen parallel geplanten Gleisen erst recht nicht anders sein79[79].

#### 4. Defizite der Lärmgrenzwerte

Der gesetzlich geforderte Lärmschutz ist so effektiv, wie es die untergesetzlichen Lärmgrenzwerte sind. Insoweit ist der seit einem Jahrzehnt praktizierte Standard der 16. BImSchV weithin als vom Verordnungsermessen des Ordnungsgebers gedeckt und damit als rechtmäßig anerkannt, aber dennoch nicht unproblematisch. Das gilt namentlich vor dem Hintergrund, dass sowohl Stimmen der Regierungspolitik wie auch das fünfte Umweltaktionsprogramme der Europäischen Kommission von 1993 als ein lärmopolitisches Ziel formuliert haben, dass gemeinschaftsweit nachts ein Dauerschallpegel außen von 65 dB(A) nirgends mehr überschritten werden soll; demgegenüber wirkt

---

73[73] *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), § 43 Rn. 82 ff.; *K. Hansmann*, Rechtsprobleme bei der Bewertung von Lärm, NuR 1997, S. 53 (59).

74[74] Ausf. BVerwGE 101, 1 (3 ff.).

75[75] BVerwGE 101, 1 (9 f.); gleichsinnig zuvor BayVGh vom 5.7.1994, NuR 1995, 274 (284); s. auch *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 35 ff.; im Ansatz strenger akzeptororientiert *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 418: wegen Art. 20a GG schon bei "wesentlichen Veränderungen der Gesamtbelastung"; ebenso *ders.* (Fn. 9), § 41 Rn. 39 ff.; krit. auch *M. Silagi*, Zu den Grenzen des Verkehrslärmschutzes, UPR 1997, S. 272 (278).

76[76] BVerwG vom 3.3.1999, NVwZ-RR 1999, 720 (723).

77[77] *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 496.

78[78] Auch im Luftverkehrsrecht spielt die Summationsproblematik keine relevanter Rolle, vgl. *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 499.

79[79] *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 37.

das deutsche Lärmschutzrecht nur recht selektiv. Das gilt erst recht für die Ziele der Sachverständigenrates für Umweltfragen: Er strebt mittelfristig 62 dB(A) und langfristig gar 55 dB(A) als Qualitätsziel für alle Gebiete an.

### **a) Das Fehlen von Maximalpegeln**

Die 16. BImSchV arbeitet mit äquivalenten Dauerschallpegeln. Die herrschende Auffassung unter den Lärmsachverständigen hat diesen Maßstab als besonders geeignet und praktikabel anerkannt; ihm folgt auch das BVerwG<sup>80</sup>[80]. Einzelgeräuschspitzen werden dabei rechnerisch gemittelt, selbst wenn sie nachts - möglicherweise mehrfach, man denke an einzelne Motorräder - die Aufweckschwelle überschreiten. Deshalb ist die Forderung etwa des Sachverständigenrates für Umweltfragen nach stärkerer Berücksichtigung von Maximalpegeln keineswegs unbegründet. Insbesondere ist in dieser Hinsicht die Gleichbehandlung von Straßenverkehrs- und Schienenverkehrslärm nicht zwingend: Was bei dem insoweit nur sehr schwierig steuerbaren Straßenverkehr aus praktischen Gründen hingenommen werden muß, gilt nicht zwingend in derselben Weise für den Eisenbahnverkehr, der sich vielleicht besser steuern läßt<sup>81</sup>[81].

### **b) Das nicht unproblematische Privileg des „Schienenbonus“**

Zweifelhaft ist auch die Privilegierung von Schienenverkehrslärm. Zwar arbeitet die 16. BImSchV mit denselben Lärmgrenzwerten für Straßen- wie für Schienenverkehrslärm, doch liegt der Berechnungsmethode des Lärms in der Anlage zu 16. BImSchV die Annahme zugrunde, dass Schienenverkehrslärm erträglicher sei und die betroffene Bevölkerung deshalb einen um fünf dB(A) höheren äquivalenten Dauerschallpegel dulden muß (sog. Schienenbonus). Diese Annahme hat die Billigung der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts gefunden<sup>82</sup>[82], das den Stand der Lärmwirkungsforschung in Bezug genommen hat. Gleichwohl sind diese Ergebnisse einer höheren sozialen Akzeptanz von Schienenverkehrslärm erstens recht alt (Untersuchungen aus 1978-1986) und zweitens von der Lärmwirkungsforschung wenig valide erklärt und insoweit durchaus zweifelhaft. Ohne eindeutige und empirisch valide neue Ergebnisse der Lärmwirkungsforschung dürfte dieser sogenannte Schienenbonus aber letztlich nicht als willkürlich zu qualifizieren und damit noch immer - jedenfalls diesseits der Schwelle zur Gesundheitsgefährdung - auch verfassungsrechtlich einwandfrei sein.

### **c) Die Scheinlösung des „besonders überwachten Gleises“**

Das Bemühen um Kostenentlastung der Deutschen Bahn AG hat auch zu der Neuerung geführt, dass bestimmte Gleise dadurch besonders überwacht werden, dass sie geschliffen werden, um den Geräuschpegel abzusenken. Die Bahn legte sich bei ihren Lärmberechnungen für solche „besonders überwachten Gleise“ einen rechnerischen Bonus von weiteren 3 dB(A) zugrunde, fand damit aber keine Anerkennung beim BVerwG, weil die empirisch ohnehin sehr unterschiedlich nachgewiesenen Pegelsenkungen nicht dauerhaft seien - jedenfalls nicht bei einem vorgesehenen Überwachungsintervall von nur sechs bis zwölf Monaten gewährleistet werden könnten<sup>83</sup>[83]. Nach der neuesten Rechtsprechung darf das besonders überwachte Gleis allerdings mit 1 dB (A) in Rechnung gestellt werden<sup>84</sup>[84]. Gegen solche Aktivitäten der Bahn ist nichts einzuwenden, solange solche vorübergehenden, jedenfalls nicht dauerhaft gewährleisteten Maßnahmen nicht auf Dauer garantierte aktive Lärmschutzmaßnahmen zu verhindern suchen.

---

<sup>80</sup>[80] BVerwGE 104, 123 (132 f.); BVerwG vom 18.3.1998, NVwZ 1998, 1071 (1072).

<sup>81</sup>[81] In diesem Sinne krit. Koch (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 497.

<sup>82</sup>[82] BVerwGE 104, 123 (131 f.); ausf. BVerwG vom 18.3.1998, NVwZ 1998, 1071 (1072 ff.).

<sup>83</sup>[83] BVerwGE 104, 123 (135 ff.).

<sup>84</sup>[84] ##

#### **d) Das Fehlen planerischer Grenzwerte für den Luftverkehr**

Defizitär ist auch das Fehlen rechtlich positiver Grenzwerte für den Luftverkehrslärm. Die von der Rechtsprechung zugrundegelegten Lärmgrenzwerte lassen unberücksichtigt, dass Schlafstörungen und damit erhebliche Belästigungen bereits bei Pegelspitzen von 45 dB(A) innen bzw. Mittelungspegeln innen über 35 dB auftreten können<sup>85</sup>[85]. Auf Dauer läßt sich auch verfassungsrechtlich kaum rechtfertigen, dass der Schutzstandard des § 3 I BImSchG für Fluglärmimmissionen unangewendet bleiben soll.

#### **5. Grenzen der Anwendung der 16. BImSchV**

Die 16. BImSchV als Rechtsverordnung bindet Planungspraxis und Gerichte; ihre Eigentümlichkeit bzw. die Eigentümlichkeit von Lärm führen unter verschiedenen Gesichtspunkten zu der Frage, ob die Verordnung als für ihren Anwendungsbereich verbindlich abschließendes Regelwerk gelten kann oder ausnahmsweise Gesetzes- oder verfassungskonform teleologisch reduziert bzw. § 41 BImSchG unmittelbar angewendet werden muß.

##### **a) Die fehlende Berücksichtigung von Vorbelastungen**

Die 16. BImSchV unterscheidet nicht zwischen bereits lärmvorbelasteten und nicht vorbelasteten Gebieten<sup>86</sup>[86]. Demgegenüber wollen Teile der Literatur Lärmvorbelastungen dennoch berücksichtigen<sup>87</sup>[87]. So soll in unbelasteten Wohngebieten von den Grenzwerten der 16. BImSchV nach unten abgewichen werden<sup>88</sup>[88] und damit der Lärmschutzaufwand des Vorhabenträgers höher sein müssen; die diesem Ansatz zugrundeliegende Wertungslogik will den vorbelasteten Wohnenden einen Anspruch auf Lärmsanierung einräumen, obwohl ihnen viel eher ein Ausweichen auf passive Schallschutzmaßnahmen zuzumuten sei als den nicht vorbelasteten Wohnenden.

##### **b) Ausnahmen von der strikten Verbindlichkeit der Grenzwerte der 16. BImSchV**

Fraglich ist, ob Abweichungen von § 2 I der 16. BImSchV im Gegensatz zu seinem Wortlaut geboten sein können. Nach einer ersten Auffassung gilt die 16. BImSchV strikt; unterhalb der dort normierten Zumutbarkeitsschwelle gibt es auch keinen Anspruch auf eine gerechte Abwägung<sup>89</sup>[89]. Demgegenüber folgerte der VGH Baden-Württemberg wohl zu Recht aus dem Abwägungsgebot einen Lärmminimierungsanspruch auch dann, wenn die Lärmgrenzwerte des § 2 I der 16. BImSchV unterschritten sind<sup>90</sup>[90]. Das gelte aber nur für atypische Fälle, in denen die pauschalierenden Lärmgrenzwerte als der Belastungsintensität nicht angemessen erscheinen; insoweit sei im Rahmen der Abwägung direkt auf § 41 I BImSchG zurückzugreifen, möglicherweise etwa bei einer unangemessenen Nichtberücksichtigung von Schallspitzen, bei ungelösten Summationseffekten oder bei nicht lärmvorbelasteten Gebieten<sup>91</sup>[91]. Insoweit ist aber - über die engeren Grenzen des § 41 II

---

<sup>85</sup>[85] Koch (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 498 f., unter Verweis auf Schmidt (Fn. 41), UTR 1990, S. 179; Hofmann/Grabherr (Fn. 51), § 9 LuftVG Rn. 64 ff.; Wysk (Fn. 46), ZLW 1998, S. 485 ff.

<sup>86</sup>[86] S. nur Jarass (Fn. 9), § 41 Rn. 37.

<sup>87</sup>[87] H.-J. Dürr, Aus der verwaltungsgerichtlichen Rechtsprechung zur Planfeststellung von Straßen, UPR 1993, S. 161 (166).

<sup>88</sup>[88] Silagi (Fn. 75), UPR 1997, S. 278.

<sup>89</sup>[89] Mit dieser Tendenz BayVGH vom 16.3.1993, UPR 1993, 235 (235); offen lassend BVerwG vom 16.12.1993, DVBl 1994, 756 (757).

<sup>90</sup>[90] VGH Baden-Württemberg vom 8.3.1996, VBIBW 1996, 423 (424 f.); VGH Baden-Württemberg vom 28.3.1996, NVwZ-RR 1997, 85 (87 f.).

<sup>91</sup>[91] VGH Baden-Württemberg vom 8.3.1996, VBIBW 1996, 423 (424); s. auch Michler (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 40 f.; Jarass (Fn. 9), § 41 Rn. 38 f.

des BImSchG hinaus - eine umfassende Abwägung unter Bezug auf alle für und gegen solche Schallschutzmaßnahmen sprechenden Gesichtspunkte zulässig; eine Planungsbehörde wird regelmäßig Gesichtspunkte finden, die gegen aktive Schallschutzmaßnahmen mehr oder weniger erfolgreich ins Feld geführt werden können<sup>92</sup>[92].

Problematisch in diesem Sinne ist weiterhin die Begrenzung wesentlicher Änderungen auf solche, die die Geräusche um mindestens 3 dB(A) erhöhen<sup>93</sup>[93]. Das kann nicht gelten, wenn mehrfach hintereinander mehrere bauliche Eingriffe das Wachstum des Verkehrsaufkommens jeweils knapp unter 3 dB(A) halten, d.h. knapp unter einer Verkehrswachstumsrate von 100 Prozent steigen lassen; sie müssen dann als Einheit betrachtet werden<sup>94</sup>[94].

## **6. Vermeidbarkeit und Verhältnismäßigkeit als Grenze des aktiven Lärmschutzes (§ 41 BImSchG)**

Die Reichweite des aktiven Lärmschutzes ist sehr kostenintensiv und daher konfliktanfällig; gerade in Zeiten knapper Kassen steht dahinter nicht nur ein Konflikt Bürger/Fiskus, sondern auch die Frage nach der Angemessenheit der Verteilung von Ressourcen für den Lärmschutz. § 41 BImSchG wird so zum Spielball der Auslegungskunst.

Einmal gilt die Auslegung der Frage, was „nach dem Stand der Technik vermeidbar“ ist (§ 41 I BImSchG). Statt lege artis an den gesetzlich definierten „Stand der Technik“ anzuknüpfen (§ 3 VI BImSchG), wird der Begriff der Vermeidbarkeit sprachlich isoliert und material aufgeladen, so dass auch sonstige Nachteile für andere Belange mit Vorrang gegenüber dem Lärmschutz gegenüber den Vorteilen konkreter Schallschutzmaßnahmen wertend abzuwägen sind<sup>95</sup>[95]. Gelegentlich scheint die Rechtsprechung hier sogar einem gerichtlich nur beschränkt überprüfbaren Beurteilungsspielraum der Planfeststellungsbehörde zuzuneigen<sup>96</sup>[96]. Dem ist mit dem BVerwG<sup>97</sup>[97] zu widersprechen und darauf zu beharren, dass nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut ein striktes, der planenden Abwägung entzogenes Gebot vorliegt<sup>98</sup>[98].

Die selben Diskussionslinien wiederholen sich bei der Forderung des § 41 II BImSchG, dem zufolge die Kosten für Schallschutzmaßnahmen nicht außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen dürfen. Auch hier ist nach einer ersten Auffassung diese Konkretisierung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes durch den Gesetzgeber als ein strikter Rechtssatz zu verstehen und daher nicht etwa einer planerischen Abwägung zugänglich<sup>99</sup>[99]. Demgegenüber hat der 11. Senat des BVerwG früher angenommen, dass auch öffentliche Belange etwa des Landschaftsschutzes oder der Stadtbildpflege oder private Belange Dritter der Ausschöpfung aller technischen Möglichkeiten des

---

<sup>92</sup>[92] *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 41.

<sup>93</sup>[93] *Jarass* (Fn. 54), *UPR* 1998, S. 417.

<sup>94</sup>[94] *Jarass* (Fn. 54), *UPR* 1998, S. 416; vgl. BVerwG vom 27.8.1996, *NVwZ-RR* 1997, 208 (209).

<sup>95</sup>[95] *VGH Baden-Württemberg* vom 8.3.1996, *VBIBW* 1996, 423 (425); *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 42; *W. Rieger*, Das Verhältnis zwischen aktivem und passivem Lärmschutz im Lärmschutzsystem des § 41 BImSchG, *VBIBW* 1998, S. 41 (42 f.); *Strick*, *Lärmschutz* (Fn. 6), Rn. 116 ff.

<sup>96</sup>[96] Vgl. BVerwGE 104, 123 (139) betr. § 41 II BImSchG; *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 42 f.

<sup>97</sup>[97] BVerwG vom 28.1.1999, *NVwZ* 1999, 1222 (1224).

<sup>98</sup>[98] *Kühling*, *Fachplanungsrecht* (Fn. 51), Rn. 250; *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 43; *Ziekow* (Fn. 52), *BayVBl.* 2000, S. 330 f.

<sup>99</sup>[99] BVerwG vom 28.1.1999, *NVwZ* 1999, 1222 (1224 f.).

aktiven Schallschutzes entgegenstehen könnten<sup>100</sup>[100], hat diese Ansicht im Blick auf die Auffassung des 4. Senats neuerdings aber offengelassen<sup>101</sup>[101]. Nach einem Kompromissvorschlag von *Jarass* ist das Gebot des § 41 I BImSchG als Optimierungsgebot anzusehen mit der Folge, dass der aktive Schallschutz bei der Abwägung mit entsprechend hohem Gewicht einzustellen ist<sup>102</sup>[102].

Es ist noch nicht umfassend geklärt, in welchem Umfang diese Kontroverse praktisch bedeutsam ist. Denn bei der Bestimmung des Schutzzweckes der Schallschutzmaßnahmen im Einzelfall ist in jedem Falle zunächst der Nutzen konkret zu bestimmen; dabei sind etwa die Höhe der Vorbelastung, der Umfang der Verbesserung der Lärmsituation, auch unter Berücksichtigung der Kosten von passiven Lärmschutzmaßnahmen, in Rechnung zu stellen<sup>103</sup>[103]; insoweit besteht ein gewisser Wertungsspielraum. Dieser Nutzen ist dann mit den Kosten der Maßnahme in Beziehung zu setzen; so sind bekanntlich ein Lärmschutzwall für 350.000 DM für ein einzelnes Grundstück im Außenbereich ebenso als unverhältnismäßig angesehen worden<sup>104</sup>[104] wie eine Lärmschutzwand für 100.000 DM für ein einzelnes Haus mit einer nächtlichen Pegelminderung von etwa drei bis fünf dB(A), obwohl wirksamere passive Schallschutzmaßnahmen verfügbar gewesen wären<sup>105</sup>[105]. Aber es ist doch ein Unterschied, ob der lärmspezifische Nutzen nur mit den Kosten oder zusätzlich mit beliebig heranziehbarer weiteren Gemeinwohlbelangen abgewogen wird; über solche Einschränkungen des Schallschutzes hat meines Erachtens tendenziell der Gesetzgeber, nicht der Richter zu entscheiden. Eine unklare oder zu großzügige Gesetzesfassung darf nicht zu Lasten des Lärmschutzes um interpretiert werden.

## **7. Probleme der Entschädigung für passiven Schallschutz (§ 42 BImSchG i.V.m. der 24. BImSchV)**

Der Entschädigungsanspruch für passiven Schallschutzes greift nur ein, wenn aktiver Schallschutz nach § 41 BImSchG keine Anwendung finden kann. § 42 BImSchG gewährt dann einen Anspruch auf Entschädigung (nur) für physisch-reale bauliche Schallschutzmaßnahmen an den betroffenen Gebäuden selbst und (nur) im Umfang von deren Erforderlichkeit: Der Sache nach handelt es sich um einen (Aufwendungs-)Erstattungsanspruch für erbrachte Aufwendungen<sup>106</sup>[106], auch wenn der Baulastträger in Vorleistung tritt<sup>107</sup>[107]. Außer den praktisch bedeutsamen Schallschutzfenstern geht es auch um Lüftungseinrichtungen (besonders für Schlafräume und Räume mit sauerstoffverzehrenden Emissionsquellen) und um Umfassungsbauteile, die schutzbedürftige Räume nach außen abschließen, neben Fenstern z. B. auch Türen, Rolladenkästen, Wände, Dächer und Decken (vgl. § 2 III der 24. BImSchV).

Art und Umfang der Voraussetzungen für den erstattungsfähigen passiven baulichen Schallschutz legt die nach Maßgabe von § 43 I Nr. 3 BImSchG erlassene 24. BImSchV fest. Auch insoweit gelten die Immissionsgrenzwerte des § 2 I der 16. BImSchV, auf die § 1 der 24. BImSchV verweist. Diese

---

<sup>100</sup>[100] BVerwGE 104, 123 (139); zust. *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 419 f.; krit. *Rieger* (Fn. 91), VBIBW 1998, S. 42 f.; zust. *Uechtritz* (Fn. 29), DVBl. 1999, S. 203.

<sup>101</sup>[101] BVerwG vom 21.4.1999, NVwZ-RR 1999, 725 (727).

<sup>102</sup>[102] *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 420, noch ohne die Möglichkeit der Heranziehung von BVerwG vom 28.1.1999 (Fn. 97); tendenziell zust. *Koch* (Fn. 3), NVwZ 2000, S. 495.

<sup>103</sup>[103] *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 43.

<sup>104</sup>[104] VGH Baden-Württemberg vom 26.10.1982, UPR 1983, S. 207 (LS 3).

<sup>105</sup>[105] OVG Bremen vom 19.1.1993, NVwZ-RR 1993, 468 (472); w. Nw. bei *Schulze-Fielitz* (Fn. 1), § 41 Rn. 73.

<sup>106</sup>[106] *Michler* (Fn. 32), VerwArch 1999, S. 44; *Jarass* (Fn. 54), UPR 1998, S. 415.

<sup>107</sup>[107] *Michler*, Rechtsprobleme (Fn. 53), S. 128.



Verkehrswege-SchallschutzmaßnahmenV gilt nur für Straßen- und Schienenverkehrslärm i.S. der §§ 41 ff. BImSchG und rundet deren „Lärmbe-kämpfungsprogramm“ ab; für Luftverkehrslärm gibt es keine entsprechenden präzisen Regelungen, so dass die allgemeinen Regeln einer Geldentschädigung zum Zuge kommen (§ 74 II 3 VwVfG). Tabelle 1 der Anlage zur 24. BImSchV legt Innenraumpegel bei geschlossenen Fenstern fest, die sich an Wertvorgaben der Rechtsprechung aus der Zeit vor Erlass der 24. BImSchV orientieren, aber um 3 dB (A) niedriger liegen, um die geringere Lärmdämmung von Bauteilen gegenüber Linienschallquellen zu berücksichtigen<sup>108</sup>[108]. Die 24 BImSchV schützt nicht vor erheblichem Verkehrslärm bei geöffneten Fenstern, erst recht nicht den Außenwohnbereich<sup>109</sup>[109].

Auch hier stellt sich das Problem der Angemessenheit des (passiven) Schallschutzes<sup>110</sup>[110]. Sind bereits moderne Fenster entsprechend den Wärmeschutzvorschriften (und damit regelmäßig auch mit einem Schalldämmmaß der Schallschutzklasse 2) eingebaut, kann sich der Entschädigungsanspruch auf den Einbau von Lüftungseinrichtungen beschränken<sup>111</sup>[111]. Umgekehrt kann der Einbau eine Reduzierung der Lärmbeeinträchtigungen über das rechtlich gebotene Maß hinaus mit sich bringen, wenn das Lärmniveau und das erforderliche, in Fünf-dB(A)-Schritten standardisierte Schallschutzfenster entsprechend zusammenspielen. Der BayVGH hat daraus für einen Fall der Lärmsanierung gefolgert, der Betroffene müsse sich an den Kosten beteiligen, wohl weil dann regelmäßig eine jahrelange Vorbelastung bestanden habe<sup>112</sup>[112]. Hier liegt wie bei der Frage der Vorbelastungen die zweifelhafte Wertung zugrunde, wer früher besonders starke Belastungen hingenommen und entsprechend wirtschaftlich profitiert habe, müsse sich jetzt solche Belastungen zurechnen lassen; jedenfalls für den Bereich der Lärmvorsorge nach den §§ 41 ff. BImSchG kann das nicht gelten<sup>113</sup>[113]. Es mag auf diese Weise auch „Lärmschutzgewinnler“ geben - warum eigentlich nicht?

## 8. Das Fehlen eines Rechts der Lärmsanierung

Auch wenn es nicht im Zentrum der Planung von Verkehrsvorhaben steht - als größtes Defizite des Verkehrslärmschutzes im geltenden Recht ist das Fehlen eines Rechts der Lärmsanierung zu nennen<sup>114</sup>[114]. Die Rechtsordnung betrachtet das Wachstum des Verkehrsaufkommens auf bestehenden, früher einmal rechtmäßig geplanten Straßen- und Schienenwegen als irrelevant. § 41 BImSchG i.V.m. der 16. BImSchV normieren Vorsorgewerte für neue oder wesentlich veränderte Verkehrswege, keine Sanierungswerte für bestehende Verkehrswege. Sie gibt weder - anders als ihm Anlagenrecht - eine Möglichkeit zum Erlass nachträglicher Anordnungen, noch die Möglichkeit eines ergänzenden Planfeststellungsbeschlusses wegen gewachsenen Verkehrsaufkommens<sup>115</sup>[115]; allenfalls Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO könnten hier helfen, doch bedarf dessen

---

<sup>108</sup>[108] So *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1199, S. 45 unter Berufung auf die Begründung zur 24.BImSchV, BR-Drs. 463/96, S. 16.

<sup>109</sup>[109] *Strick*, *Lärmschutz* (Fn. 6), Rn. 38.

<sup>110</sup>[110] S. näher *Strick*, *Lärmschutz* (Fn. 6), Rn. 108 ff.

<sup>111</sup>[111] *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 45.

<sup>112</sup>[112] BayVGH vom 5.3.1996, zit. nach *Michler* (Fn. 32), *VerwArch* 1999, S. 46.

<sup>113</sup>[113] So auch BVerwGE 97, 367 (375 f.), u.a. unter Berufung auf Art. 20a GG, der folglich auch für die Lärmbekämpfung einschlägig ist. Demgegenüber für Ausklammerung des Lärmschutzes aus Art. 20a GG *R. Wolf*, *Gehalt und Perspektiven des Art. 20a GG*, *KritV* 80 (1997), S. 280 (286).

<sup>114</sup>[114] *Ausf. H.-P. Michler*, *Ansprüche auf Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken der Deutschen Bahn AG*, *VBIBW* 1998, S. 201 ff.

<sup>115</sup>[115] *Krit. Koch* (Fn. 3), *NVwZ* 2000, S. 494, 497; *Jarass*, *Probleme* (Fn. 43), S. 150.

breitenwirksamer Einsatz einer sehr voraussetzungsvollen Handhabung<sup>116</sup>[116]. Eine Lärmsanierung lediglich der Eisenbahnstrecken, die in ihrer Nachbarschaft auf Grund des ständig gewachsenen Verkehrsaufkommens zu nächtlichen Lärmemissionen von mehr als 60 dB(A) führen und damit signifikant gesundheitsgefährdend sind und deshalb schon wegen der Schutzpflicht aus Art. 2 II GG eine Lärmsanierung Gebieten, würde nach den verschiedenen Schätzungen fünf bis 13 Milliarden DM kosten - daran ist bislang jede rechtlich verbindliche Änderung des Rechts gescheitert; erstmals wurden für freiwillige Sanierungen durch die Deutsche Bahn in den Bundeshaushalten 1999 und 2000 jeweils 100 Millionen DM für diesen Zweck bereitgestellt<sup>117</sup>[117]

## V. Schlußbemerkung

Lässt man die vorstehend aufbereiteten Detailprobleme Revue passieren, so drängen sich vielleicht drei Eindrücke auf. 1. Der Verkehrslärmschutz ist ohne Zweifel verbesserungsfähig und verbesserungsbedürftig. 2. Das geltende Recht in seiner Begrenztheit erscheint ungeachtet dessen wirksam und ist weithin zur alltäglichen Routine geworden, wie uns z.B. die allenthalben entstandenen Lärmschutzzäune vor Augen führen. 3. Das „Klein-Klein“ der skizzierten rechtlichen Auslegungskonflikte ist Ausdruck dieser Wirksamkeit, doch darf es die ungelösten Probleme des Verkehrslärmschutzes nicht vergessen machen: Lärmschutz ist und bleibt unverändert eine Daueraufgabe für die Zukunft.

---

<sup>116</sup>[116] S. näher *H.-J. Koch/C. Mengel*, Örtliche Verkehrsregelungen und –beschränkungen, in: Koch (Hrsg.), *Instrumente* (Fn. 7), S. 245 (250 ff.), auch in: NuR 2000, S. 1 ff.; s. auch *E. Hofmann*, *Der Schutz vor Immissionen des Verkehrs*, 1999, S. 95 ff.; *ders.*, *Der Schutz vor Verkehrsimmissionen - Maßnahmen des fließenden Verkehrs, verkehrsbezogene Abgaben, Verkehrsinfrastruktur*, ZUR 2000, S. 173 (174 ff.); *Strick*, *Lärmschutz* (Fn. 6), Rn. 140 ff.

<sup>117</sup>[117] Es bestehen nur praktische Zweifel, ob wegen der planerischen Rahmenvoraussetzungen das Geld überhaupt ausgegeben werden kann.