

Das deutsche Lärmschutzrecht aus Sicht eines Richters

Thesen von

Dr. Ulrich Storost,

Richter am Bundesverwaltungsgericht, Leipzig

Vizepräsident des Verfassungsgerichtshofs des Landes Berlin

1. Das Grundgesetz geht davon aus, dass der Staat, den es verfasst, bei der Entscheidung, wie er die Einhaltung der Grundrechte sicherstellt und darüber hinaus einen fairen Ausgleich zwischen den Interessen des Individuums und der Gemeinschaft findet, einen Ermessensspielraum hat, der nicht schon durch das Grundgesetz selbst normativ determiniert ist.
2. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG verpflichtet den Staat, Maßnahmen normativer und tatsächlicher Art zu treffen, durch die ein unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter angemessener und wirksamer Schutz der körperlichen Unversehrtheit erreicht wird. Dazu gehört auch die Pflicht zur Bekämpfung gesundheitsgefährdender Auswirkungen des Verkehrslärms.
3. Bei der Frage, wie diese Schutzpflicht zu erfüllen ist, steht dem Gesetzgeber ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Weigert sich der Gesetzgeber, die in seiner Verantwortung stehende Entscheidung zu treffen, sind die Gerichte grundsätzlich nicht in der Lage, diesen Maßstab selbst unmittelbar den Grundrechten zu entnehmen.
4. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz kann als Maßstab für die gerichtliche Beurteilung der Unzumutbarkeit von Verkehrslärm nur eingeschränkt herangezogen werden. Seine Regelungen über die Beschaffenheit, die Ausrüstung, den Betrieb und die Prüfung von Kraftfahrzeugen und von Schienen-, Luft- und Wasserfahrzeugen haben praktisch keine Bedeutung für die Rechtsanwendung erlangt.
5. Die Verkehrslärmschutzverordnung ist ein Musterbeispiel für eine spezifisch juristische Komplexitätsreduktion, die mit der Lebenswirklichkeit nur wenig zu tun hat und statt dessen weitgehend mit Fiktionen arbeitet. Aussagen für die Beurteilung einer verkehrsmittelübergreifenden Gesamtlärmbelastung sind ihr nicht zu entnehmen.
6. Ebenso unklar sind die Voraussetzungen, unter denen § 41 Abs. 2 BImSchG das Gebot aktiver Schallschutzmaßnahmen außer Geltung setzt. Diese Vorschrift ist ein bemerkenswertes Beispiel für ein kaum noch erträgliches Maß an gesetzgeberischer Entscheidungsabstinenz.
7. Für die Lärmsanierung an bestehenden Verkehrswegen fehlt es im Immissionsschutzrecht völlig an einer spezifischen Ermächtigungsgrundlage.
8. Für den Lärmschutz beim Betrieb von Flugplätzen lässt der Gesetzgeber die Gerichte und die dort rechtsuchenden Bürger bewusst ohne materiellen Maßstab. Das Bundesverwaltungsgericht hat deshalb versucht, mit Hilfe der im Rechtsstaatsprinzip verankerten Dogmatik des Fachplanungsrechts einen solchen Maßstab zu entwickeln. Dazu dienen ihm das jetzt in § 8 Abs. 1 Satz 2 LuftVG normierte fachplanungsrechtliche Abwägungsgebot und das in § 9 Abs. 2 LuftVG normierte Gebot, dem Unternehmer im Planfeststellungsbeschluss die Errichtung und Unterhaltung der Anlagen aufzuerlegen, die für das öffentliche Wohl oder zur Sicherung der Benutzung der benachbarten Grundstücke gegen Gefahren oder Nachteile notwendig sind.
9. Während das Recht auf gerechte Abwägung den in diese Abwägung einbezogenen Belangen des Immissionsschutzes nur einen relativen, nämlich vom Gewicht der entgegenstehenden anderen Belange abhängigen Schutz gewähren kann, soll sich aus § 9 Abs. 2 LuftVG das kategorische, der Abwägung entzogene Gebot ergeben, keine unzumutbaren Lärmbelastungen durch den Flughafenbetrieb zuzulassen.

10. Der Begriff der Unzumutbarkeit kennzeichnet dabei noch im Vorfeld des Grundrechtsschutzes eine Grenze der zulässigen Immissionsbelastung. Diese Grenze kann jedoch nicht einheitlich, sondern nur im Einzelfall durch tatrichterliche Würdigung der individuellen Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit jedes einzelnen betroffenen Grundstücks und seiner Nutzung bestimmt werden.
11. Obwohl die Zumutbarkeit von einer situationsbedingten Bewertung nach Maßgabe des Einzelfalles abhängt und der Bewerter deshalb einen nicht unbedeutenden Entscheidungsspielraum für die Würdigung gegenläufiger Interessen hat, soll die Bestimmung der Zumutbarkeitsgrenze durch die Planungsbehörde uneingeschränkter richterlicher Überprüfung ohne behördlichen Beurteilungsspielraum unterliegen. Ob diese Grenze in einem bestimmten Geräuschpegel zutreffend ausgedrückt worden ist, lasse sich jedoch im Wege der Rechtsanwendung nicht weiter klären, sondern müsse mangels einer Entscheidung des Gesetzgebers von den Tatsachengerichten als außerrechtliche Fachfrage ggf. mit Hilfe Sachverständiger ermittelt werden.
12. Damit bildet auch § 9 Abs. 2 LuftVG eine nur relative Grenze der mit den, Vorhaben verbundenen Immissionen, der sich kein absoluter Schutzstandard entnehmen lässt. Anders als im Bereich der Abwägung ist die vom Gesetzgeber verweigerte Entscheidung, wo die hinzunehmende Zumutbarkeitsgrenze liegt, hier allerdings nicht der Gestaltungsfreiheit der Verwaltung anheimgestellt, sondern entgegen der Logik der Gewaltenteilung und des Demokratieprinzips in die Hand des jeweiligen Tatsachengerichts bzw. der von ihm herangezogenen Sachverständigen gelegt.
13. Die vom Recht vorgegebenen materiellen Schutzstandards bei der Bekämpfung von Verkehrslärm sind im Bereich des Straßen- und Schienenverkehrs lückenhaft und im Bereich des Luftverkehrs weitgehend nur relativer Art. Maßstäbe für die Beurteilung einer verkehrsmittelübergreifenden Gesamtlärmbelastung fehlen völlig, obwohl eine solche Beurteilung unter Zumutbarkeits- und Grundrechtsschutzgesichtspunkten geboten ist.

16.01.2004