

# Rechtliche Defizite in der Bekämpfung des Schienenverkehrslärms

- unter veränderten umweltrechtlichen Rahmenbedingungen -

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

## I. Herkömmliche Eigenarten des planerischen Verkehrslärmschutzes

### 1. Mehrstufigkeit der Verkehrslärmbekämpfung

Der materielle Verkehrslärmschutz, also der Schutz primär der Wohnbevölkerung vor dem Lärm durch Straßen-, Schienen- und Flugverkehr, ist rechtlich heterogen geregelt. Für den Straßen- und Schienenverkehr enthalten die §§ 41 ff. BImSchG in Verbindung mit der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) die maßgeblichen materiellen Maßstäbe<sup>1</sup>. Gemeinsam ist diesen Regelungen ein mehrstufiges Modell der Lärmbekämpfung<sup>2</sup>, das unverändert den rechtlichen Ausgangspunkt des Verkehrslärmschutzes bildet.

Auf einer ersten Stufe sollen Verkehrslärmbelastungen durch entsprechende Zuordnung von Verkehrswegen als Emissionsquellen und Wohngebieten von vornherein vermieden werden; insoweit gilt für alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen nach § 50 BImSchG, dass die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen den überwiegend dem Wohnen dienenden Gebieten so zuzuordnen sind, dass diese möglichst keinen schädlichen Umwelteinwirkungen ausgesetzt sind<sup>3</sup>. Soweit solche aber unvermeidlich sind, sollen sie auf einer zweiten Stufe von vornherein durch aktiven Lärmschutz etwa in Form von Lärmschutzwällen gar nicht erst zu erheblichen Belastungen Dritter führen können (§ 41 Abs. 1 BImSchG). Sollte auch dieser Weg eines physisch-realen Ausgleichs etwa wegen Unverhältnismäßigkeit des Aufwandes verschlossen sein, dann sollen wenigstens die Schlaf- und Aufenthaltsräume in den Gebäuden durch passive Schallschutzmaßnahmen am Gebäude (namentlich Schallschutzfenster) vor Umgebungslärm geschützt werden, indem die Aufwendungen dafür ersetzt werden (§ 42 Abs. 2 S. 1 BImSchG); das gilt auch für eine bereits vorhandene Bebauung an der Straße<sup>4</sup>. Ist auch das unmöglich (untunlich, mit dem Vorhaben unvereinbar oder unverhältnismäßig, etwa bei Außenwohnbereichen), bleibt auf einer letzten Stufe nur eine angemessene

---

<sup>1</sup> Vgl. z.B. BVerwGE 97, 367 (370 f.) = UPR 1995, 265; BVerwGE 123, 152 (156 f.) = UPR 2005, 348.

<sup>2</sup> Siehe näher *G. Halama*, Lärmschutz an Straßen - eine Rechtsprechungsanalyse, VBIBW 2006, S. 132 (134); *A. Schink*, Straßenverkehrslärm in der Bauleitplanung, NVwZ 2003, S. 1041 (1042 ff.); *H. Schulze-Fielitz*, Lärmschutz bei der Planung von Verkehrsvorhaben, DÖV 2001, S. 181 (183 ff.).

<sup>3</sup> Ausf. *H. Schulze-Fielitz*, in: H.-J. Koch/D.H. Scheuing/E. Pache (Hrsg.), GK-BImSchG (Losebl.), § 50 BImSchG Rn. 84 ff., 88 ff. – Die frühere Rechtsprechung, § 50 BImSchG sei ein Optimierungsgebot (BVerwGE 71, 163 [165]; ausf. *Schulze-Fielitz* ebd. Rn. 31 f., 145 ff.) ist anscheinend von der Rechtsprechung aufgegeben worden, so BVerwGE 108, 248 (253) = UPR 1999, 268; *Halama*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 133.

<sup>4</sup> BVerwG NJW 1995, 2572 (2573) = UPR 1995, 311.

Entschädigung in Geld als finanzielles Surrogat (§ 42 Abs. 2 S. 2 BImSchG, § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG)<sup>5</sup>, sofern nicht die planerisch unüberwindbare Schwelle zur Gesundheitsgefährdung überschritten ist<sup>6</sup>.

## 2. Die planungsrechtliche Umsetzung nach Maßgabe des Abwägungsgebots

Die Realisierung dieses Modells und seiner materiellen Vorgaben liegt in der Hand des jeweiligen Planungsträgers, für Schienenverkehrswege beim Eisenbahnbundesamt. In jedem Falle unterliegt die Planung dem planerischen Abwägungsgebot, das für alle planerischen Festsetzungen gilt (vgl. § 18 Abs. 1 S. 2 AEG). Lärmschutz in der Verkehrsplanung stellt sich daher in erster Linie als ein Problem der Anforderungen und der Schranken des Abwägungsgebotes dar<sup>7</sup>.

### a) Abwägungsirrelevante Bagatellbelastungen

Bei der Abwägung bleiben Lärmbelastungen unberücksichtigt, soweit sie wie auch bei sonstigen Belangen<sup>8</sup> objektiv geringwertig oder nicht schutzwürdig und deshalb "nach Lage der Dinge" unerheblich sind<sup>9</sup>. Entscheidend ist dabei zunächst, dass die Zunahme des Lärms nicht bloß auf einer allgemeinen Veränderung der Verkehrslage beruht, sondern sich in einer spezifisch *planbedingten* Weise ändert<sup>10</sup>; ein tatsächlich erhebliches Verkehrslärmwachstum kann deshalb ohne jede Abwägungsrelevanz sein. Die Beurteilung, ob die Zunahme des Verkehrslärms objektiv nicht geringwertig, schutzwürdig und planbedingt ist, richtet sich nach den Umständen des Einzelfalls<sup>11</sup>. Dabei legt die Rechtsprechung für die Bestimmung der Abwägungsrelevanz von Lärmpegelerhöhungen keinen bestimmten Grenzwert zugrunde, weil sie die Abwägungsrelevanz auch in Abhängigkeit von den tatsächlichen oder planerischen Vorbelastungen würdigt<sup>12</sup>. Daraus folgt, dass durchaus auch eine Lärmzunahme im Bereich un-

<sup>5</sup> H.-P. Michler, Planfeststellung und Immissionsschutz, VerwArch 90 (1999), S. 21 (41 f., 46 ff.). – Im Bauplanungsrecht folgt dieses aus einem allgemeinen, aus dem Nachbarschaftsverhältnis ableitbaren Rechtsgedanken, vgl. BVerwGE 80, 184 (190 ff.) = UPR 1989, 34; BayVGH BayVBl. 2007, 429 (435 ff.) = UPR 2007, 456 (LS).

<sup>6</sup> BVerwG ZUR 2007, 205 (206).

<sup>7</sup> So Halama, Lärmschutz (Fn. 2), S. 133 (für die Straßenplanung); M. Uechtritz, Der rechtliche Regelungsrahmen für die Bewältigung von Verkehrslärm in der Bauleitplanung, DVBl. 1999, S. 198 (198, 200); allgemein zur Entwicklung der Diskussion um das planungsrechtliche Abwägungsgebot H. Schulze-Fielitz, Das Flachglas-Urteil des Bundesverwaltungsgerichts – BVerwGE 45, 309, Jura 1992, S. 201 ff.

<sup>8</sup> Grdl. BVerwGE 59, 87 (102 f.); s. z.B. BVerwG NVwZ 2000, 197 (197) = UPR 1999, 271.

<sup>9</sup> BVerwG ZfBR 1999, 41 (42) = UPR 1999, 117 (LS); BVerwG NVwZ 1994, 683 (683 f.) = UPR 1994, 263.

<sup>10</sup> BVerwG ZfBR 1999, 41 (42) = UPR 1999, 117 (LS); s. auch BVerwG BauR 2005, 829; BVerwG NVwZ 1996, 711 (712) = UPR 1996, 108.

<sup>11</sup> So bereits BVerwG NJW 1992, 2844 (2844) = UPR 1992, 264; weiter z.B. BVerwG NVwZ 1994, 683 (683 f.) = UPR 1994, 263; BVerwG NVwZ 1996, 711 (712) = UPR 1996, 108; BVerwG ZfBR 1999, 41 (42) = UPR 1999, 117 (LS); Halama, Lärmschutz (Fn. 2), S. 133.

<sup>12</sup> Halama, Lärmschutz (Fn. 2), S. 132, je m.w.N.

terhalb der Wahrnehmungsschwelle abwägungsrelevant sein kann<sup>13</sup>, andererseits für einen Kläger oder Planer die Abwägungsbeachtlichkeit einer Verkehrslärmzunahme kaum je sicher prognostiziert werden kann, zumal auch sonstige „topisch“ eingesetzte Kriterien wie die Bedeutung der Verkehrszunahme oder die Erschließungsfunktion der betroffenen Straßen sehr unterschiedlich (und wohl eher rhetorisch) berücksichtigt werden.

### **b) Abwägungsresistente Lärmbelastungen**

In der Abwägung gar nicht erst überwindbar sind auf der anderen Seite solche Lärmbelastungen, bei denen der Normgeber durch seine Normsetzung entschieden hat, dass es sich um schädliche Umwelteinwirkungen handelt, die für die Lärmbetroffenen nicht zumutbar sind und daher nicht einfach durch Abwägung überwunden werden können<sup>14</sup>. Wann es sich um schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von erheblichen Belästigungen handelt (§ 3 Abs. 1 BImSchG), also um Belastungen unterhalb der verfassungsrechtlich relevanten Grenze zur Gefahrenschwelle einer Gefährdung des Gesundheitsschutzes<sup>15</sup>, richtet sich nach der Eigenart der jeweiligen bebauungsrechtlichen Situation und der Schutzwürdigkeit und Schutzbedürftigkeit der Nachbarschaft: Der Ordnungsgeber hat diese durch die Lärmgrenzwerte in § 2 Abs. 1 der Verkehrslärmschutzverordnung in Anknüpfung an die typisierenden Gebietsfestsetzungen der Baunutzungsverordnung generalisiert, ohne dass es insoweit grundsätzlich noch auf eine Einzelfallprüfung ankäme<sup>16</sup>. Werden diese Grenzwerte überschritten, so verhindert dieser Umstand zwar nicht völlig die Planung, verlangt aber die erwähnten Ausgleichsmaßnahmen in Form von vorrangig aktivem Lärmschutz z.B. durch Lärmschutzwände (§ 41 Abs. 1 BImSchG). Sind solche nach dem Stand der Technik ungeeignet oder im Blick auf den Schutzzweck unverhältnismäßig kostspielig<sup>17</sup>, können sie unterbleiben (§ 41 Abs. 2 BImSchG)<sup>18</sup>, führen aber zu passiven Schallschutzmaßnahmen an den Wohngebäuden<sup>19</sup> oder zu bloßer Entschädigung (s.o.).

<sup>13</sup> BVerwGE 84, 31 (40 f.) = UPR 1990, 99; BVerwG NJW 1992, 2844 (2845) = UPR 1992, 264; BVerwG BauR 2004, 1132 (1132); *Halama*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 133.

<sup>14</sup> S. näher BVerwGE 108, 248 (256 ff.) = UPR 1999, 268; *Halama*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 133 ff.; *J. Ziekow*, Immissionsschutzrechtliche Aspekte in der Bauleitplanung, BayVBl. 2000, S. 325 (330 f.).

<sup>15</sup> *Halama*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 137.

<sup>16</sup> *H. Schulze-Fielitz*, Die neuere Verwaltungsrechtsprechung zum Lärmschutz als technische und fiskalische Gratwanderung, Die Verwaltung 35 (2002), S. 525 (528).

<sup>17</sup> S. näher BVerwG Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 42. – Eine Abwägung ist aber fehlerhaft, wenn die Gemeinde von einer Festsetzung aktiver Schallschutzmaßnahmen allein deshalb absieht, um Grundstückspreise und Erschließungskosten niedrig zu halten, BayVGH BayVBl. 2006, 601 (602 f.) = UPR 2006, 463 (LS).

<sup>18</sup> Umstritten ist, ob § 41 Abs. 1 BImSchG den Planungsträger tatbestandlich strikt bindet (so BVerwGE 108, 248 [254 f.] = UPR 1999, 268) oder nur die Belange aktiven Lärmschutzes im Rahmen der Abwägung im Sinne einer spezialgesetzlichen Abwägungsdirektive stärker gewichtet (so BVerwGE 104, 123 [138 f.] = UPR 1997, 295; BVerwGE 110, 370 [380 ff.] = UPR 2000, 352; BVerwG NVwZ 2004, 986 [987] = UPR 2004, 275), vgl. näher *Halama*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 134 f.; *Schink*, Verkehrslärmschutz (Fn. 2), S. 1046; *Schulze-Fielitz*, Verwaltungsrechtsprechung (Fn. 16), S. 545 ff.; *ders.*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 190.

## II. Defizite des bisherigen Verkehrslärmschutzes

### 1. Fehlen eines Rechts der Lärmsanierung

Das vorstehend skizzierte System des planerischen Verkehrslärmschutzes unterliegt spezifischen Schwächen. Als größtes Defizit im geltenden Recht ist das Fehlen eines Rechts der Lärmsanierung zu nennen<sup>20</sup>. Die Rechtsordnung (und die ihr zugrundeliegenden politischen Kompromisse) betrachtet das tatsächliche „schleichende“ Wachstum des Verkehrsaufkommens auf bestehenden, früher einmal rechtmäßig geplanten Straßen- und Schienenwegen als irrelevant<sup>21</sup>. § 41 Abs. 1 BImSchG i.V.m. § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV normieren Vorsorgewerte nur für neu gebaute oder baulich wesentlich veränderte Verkehrswege<sup>22</sup>, keine Sanierungswerte für bestehende Verkehrswege. Es gibt weder – anders als ihm Anlagenrecht – eine Möglichkeit zum Erlass nachträglicher Anordnungen, noch die Möglichkeit eines ergänzenden Planfeststellungsbeschlusses wegen gewachsenen Verkehrsaufkommens<sup>23</sup>; allenfalls Verkehrsbeschränkungen nach § 45 StVO könnten hier helfen, doch bedarf dessen breitenwirksamer Einsatz einer sehr voraussetzungsvollen Handhabung<sup>24</sup>. Eine Lärmsanierung findet daher aus fiskalischen Gründen freiwillig und eng begrenzt nach Maßgabe von Verwaltungsvorschriften statt<sup>25</sup>; eine Sanierung allein 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 Abs. 2 GG eine Lärmsanierung gebieten, würde nach den verschiedenen Schätzungen drei bis acht Milliarden Euro kosten – daran ist bislang jede rechtlich verbindliche Änderung des Rechts gescheitert.

<sup>19</sup> Nur unter bestimmten Voraussetzungen kann sich die Bauleitplanung auf die Festsetzung von Maßnahmen passiven Schallschutzes beschränken, vgl. BVerwGE 128, 238 (239 ff.) = UPR 2007, 304.

<sup>20</sup> *Schink*, Verkehrslärmschutz (Fn. 2), S. 1045; *Uechtritz*, Regelungsrahmen (Fn. 7), S. 202; ausf. *H.-P. Michler*, Ansprüche auf Lärmsanierung an bestehenden Eisenbahnstrecken der Deutschen Bahn AG, VBIBW 1998, S. 201 ff.; zur Kritik *G. Halama/B. Stüer*, Lärmschutz in der Planung, NVwZ 2003, S. 137 (137).

<sup>21</sup> BVerwGE 97, 367 (370) = UPR 1995, 265; BVerwGE 101, 1 (8 f.) = UPR 1996, 344; *Schulze-Fielitz*, Verwaltungsrechtsprechung (Fn. 16), S. 548 f.

<sup>22</sup> BVerwGE 101, 1 (6) = UPR 1996, 344; BVerwGE 123, 152 (155) = UPR 2005, 348; s. auch BVerwG NVwZ 1997, 394 (394) = UPR 1997, 107; ausf. *H. Schulze-Fielitz*, in: GK-BImSchG (Fn. 3), § 43 BImSchG Rn. 59 ff.

<sup>23</sup> Krit. *H.-J. Koch*, Aktuelle Probleme des Lärmschutzes, NVwZ 2000, S. 490 (494, 497); *H.D. Jarass*, Probleme und Lücken des Verkehrsimmissionsschutzrechts, in: H.-J. Koch/R. Lechelt (Hrsg.), Zwanzig Jahre Bundesimmissionsschutzgesetz, 1994, S. 145 (150).

<sup>24</sup> S. näher *H.-J. Koch/C. Mengel*, Örtliche Verkehrsregelungen und -beschränkungen, in: H.-J. Koch (Hrsg.), Rechtliche Instrumente einer dauerhaften umweltgerechten Verkehrsentwicklung, 2000, 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.); *S. Strick*, Lärmschutz an Straßen, 2. Aufl. 2006, Rn. 140 ff.

<sup>25</sup> S. für Straßen *Strick*, Lärmschutz (Fn. 24), Rn. 127 ff.

## 2. Die ungelöste Summationsproblematik

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>26</sup>. Das Recht des Verkehrslärmschutzes setzt regelmäßig verursacherbezogen an den Emissionen der einzelnen Quellen oder Lärmarten an; dabei sind nur die jeweiligen durch bestimmte bauliche Maßnahmen selbst verursachten (prognostizierten) Lärmbelastungen zu ermitteln und planungsrelevant, nicht auch der von anderen Verkehrsträgern, geschweige von sonstigen Quellen ausgehende Lärm<sup>27</sup>. Summenpegel oder Gesamtlärmbelastungen sieht die gesetzgeberische Entscheidung in §§ 41 ff. BImSchG i.V.m. der Lärmschutzverordnung grundsätzlich nicht vor. Das gilt selbst dann, wenn es um den zusammenwirkenden Lärm mehrerer baulich veränderter Verkehrswege mit denselben Lärmarten (z.B. Schienenwege) geht<sup>28</sup> – die Lärmwirkungen sind isoliert für jeden Verkehrsweg gesondert zu berechnen. Je mehr der Verkehrslärmschutz im Sinne des Schutzauftrages zum Immissionschutz (vgl. § 1 BImSchG) 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<sup>29</sup>. Einzig die – freilich nur anlagenbezogene – TA Lärm versucht seit 1998, durch einen akzeptororientierten Ansatz die Summationsprobleme aller weiteren Anlagen (nicht aber der anderen Lärmarten) durch Einzelfallprüfung (Nr. 2.4.) zu berücksichtigen<sup>30</sup>. Im Bereich des Verkehrslärmschutzes hat die Rechtsprechung zum Abwägungsgebot nur für den Fall gesundheitsgefährdender Lärmzuwächse verfassungsrechtlich gebotene Ausnahmen abgeleitet<sup>31</sup>; in der Rechtsprechung ist teils auf 70 dB(A) tags/60 dB(A) in reinen Wohngebieten und teils auf 75 dB(A)tags/65 dB(A) nachts in auch dem Wohnen

<sup>26</sup> Vgl. *SRU*, Umweltgutachten 1996, Rn. 494, Tab. 2.23; *ders.*, Umwelt und Gesundheit. Sondergutachten 1999, Rn. 461 ff.; *Schulze-Fielitz*, Verwaltungsrechtsprechung (Fn. 16), S. 533 ff.

<sup>27</sup> *Halama*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 136; *ders./Stüer*, Lärmschutz (Fn. 20), S. 140; *Schink*, Verkehrslärmschutz (Fn. 2), S. 1045; *Schulze-Fielitz*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 187 f.; krit. *SRU*, Umwelt und Straßenverkehr. Sondergutachten 2005, Rn. 448 f., 508; *Koch*, Probleme (Fn. 23), S. 495 f.; umfassend jetzt *S. Moradi Karkaj*, Die Gesamtlärmbewertung im Immissionsschutzrecht, 2008, S. 162 ff.

<sup>28</sup> BVerwG NVwZ-RR 1999, 720 (723) = UPR 1999, 388 für zwei Bahnlinien.

<sup>29</sup> *Moradi Karkaj*, Gesamtlärmbewertung (Fn. 27), S. 41 ff.; *K.-P. Dolde*, Immissionsschutzrechtliche Probleme der Gesamtlärmbewertung, in: *ders.* (Hrsg.), Umweltrecht im Wandel, 2001, S. 451 ff.;

<sup>30</sup> *H. Schulze-Fielitz*, 30 Jahre TA Lärm, in: *H.-J. Koch* (Hrsg.), Aktuelle Probleme des Immissionsschutzrechts, 1998, S. 191 (199 ff.) *ders.*, Die neue TA Lärm, DVBl. 1999, S. 65 (68 f.); ausf. und krit. *Moradi Karkaj*, Gesamtlärmbewertung (Fn. 27), S. 128 ff., 152 ff.

<sup>31</sup> BVerwGE 101, 1 (9 f.) = UPR 1996, 344; BVerwGE 107, 350 (357) = UPR 1999, 152; BVerwGE 108, 248 (257) = UPR 1999, 268; BVerwGE 109, 314 (322) = UPR 2000, 183; BVerwGE 123, 152 (158) = UPR 2005, 348; s. auch BVerwG NVwZ 2005, 591 (594) = UPR 2005, 191; *Halama*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 137; *Schulze-Fielitz*, Verwaltungsrechtsprechung (Fn. 16), S. 540 m.w.N.; krit. zu dieser engen Ausnahme *Schulze-Fielitz*, Lärmschutz (Fn. 2), S. 187 f. m.w.N.; Zweifel an der Leistungsfähigkeit des Verfassungsrechts in Fragen des Lärmschutzes bei *M. Kloepfer*, Verkehrslärmschutz als Verfassungsabwägung, in: *M. Wallerath* (Hrsg.), Fiat iustitia. Recht als Aufgabe der Vernunft. FS für Peter Krause, 2006, S. 443 (449 ff.); gegenläufig und ausf. *Moradi Karkaj*, Gesamtlärmbewertung (Fn. 27), S. 51 ff.

dienenden Gebiete als maßgebliche Grenzwerte verwiesen worden<sup>32</sup>, ohne dass ein exakt bestimmbarer Konsens über einen solchen Grenzwert für diese Schwelle zur Gesundheitsgefährdung bestünde. Unterhalb dieser Grenze bleibt es bei der Abwägung.

### 3. Das Problem des Schienenbonus

Speziell für Schienenverkehrslärm gilt zu allem Überfluss eine Privilegierung zugunsten der Lärmverursacher. Sie ist in den Berechnungsgrundlagen für die Ermittlung des Dauerschallpegeln in der Form „versteckt“, dass ein Bonus von 5 dB(A) für Schienenverkehrslärm rechnerisch impliziert wird, damit die planenden Instanzen bei Straßen- wie bei Schienenverkehrslärm trotz deren deutlich unterschiedlicher Geräuschcharakteristik von denselben gebietsbezogenen äußeren Grenzwerten in Dezibel ausgehen können. Ein solcher „Schienenbonus“ auch in einigen anderen europäischen Ländern (Österreich, Schweiz, Frankreich, Niederlande). Dieser Bonus für Schienenverkehrslärm war zuerst im (später gescheiterten) Entwurf eines Verkehrslärmschutzgesetzes 1984 vorgesehen und wird sachlich damit begründet, dass dieser (aufgrund von Lärmwirkungsstudien aus der Zeit von vor drei Jahrzehnten) eine höhere soziale Akzeptanz bei den Lärmbetroffenen als anderer Verkehrslärm aufweise, dass die Häufigkeit der Benutzung der Schienenverkehrswege geringer sei und es mehr Ruhepausen zwischen den Geräuschereignissen gebe, dass der Schienenlärm relativ gleichmäßig sei und nur langsam auf- und abschwelle und letztlich Lärm von Eisenbahnen insgesamt sozial stärker akzeptiert werde, weil die Bahn als umweltfreundliches und gesundes Verkehrsmittel gilt<sup>33</sup>. Die Ergebnisse der damaligen Studien stellten freilich je nach Tageszeit und Belästigungsbereich erhebliche Lästigkeitsdifferenzen zwischen 3 dB(A) und 10 dB(A) fest, die durch politische Setzung auf 5 dB(A) pauschalierte und durch generelle Anwendbarkeit in seiner Handhabung stark vereinfacht wurde<sup>34</sup>.

Gegen diesen Bonus wird heute ein wesentlicher Wandel der Erscheinungsformen des Schienenverkehrs (höherer Güterzuganteil, höhere Zugfrequenz, neuartiger Hochgeschwindigkeitsverkehr) geltend gemacht<sup>35</sup>, der die soziale Akzeptanz (und damit den Bonus) herabgesetzt haben könnte; damit ist begründungsbedürftig, dass und warum die prognostisch-rechnerische

<sup>32</sup> BGHZ 122, 76 (80 f.); 129, 124 (127); BVerwGE 106, 241 (249) = UPR 1998, 351; BVerwGE 107, 350 (358) = UPR 1999, 152; BVerwG NVwZ 2005, 591 (594) = UPR 2005, 191; s. auch *Halama/Stüer*, Lärmschutz (Fn. 20), S. 142.

<sup>33</sup> Vgl. *U. Möhler / M. Liepert / D. Schreckenberger*, Zur Anwendung der Schienenbonus bei der Beurteilung von Verkehrsgeräuschen, *Lärmbekämpfung* 5 (2010), S. 47 (48 f.); *R. Sparwasser / M. Rombach*, Reformbedarf beim „Schienenbonus“, NVwZ 2007, S. 1135 (1136).

<sup>34</sup> *Möhler / Liepert / Schreckenberger*, Anwendung (Fn. 33), S. 48.

<sup>35</sup> Zur Kritik *Möhler / Liepert / Schreckenberger*, Anwendung (Fn. 33), S. 53 f.; *Sparwasser / Rombach*, Reformbedarf (Fn. 33), S. 1135, 1136 f.; ausf. *M. Rombach*, Schienenverkehrslärm als Rechtsproblem, 2009, S. 71 ff.

Kraft der Berechnungsgrundlagen der Schall 03 solches nicht (mehr) aufnimmt. Das ist zwar z.B. plausibel für die Vernachlässigung von Spitzenschallpegeln im Bezug auf physiologische Lärmwirkungen, doch ist es nicht leicht, nächtliche Spitzenpegel (Aufwachpegel) bei Schienenverkehrslärm in jenem Ausmaß zu finden, das die Rechtsprechung zum Fluglärm nicht mehr für zulässig ansieht; allerdings gibt es Hinweise, dass die Aufweckschwelle bei Schienenverkehrslärm durch Lärmspitzen durchaus niedriger liegen als bei Lärmspitzen durch Fluglärm<sup>36</sup>. Immerhin ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, dass die Vorläufige Berechnungsmethode für den Umgebungslärm an Schienenwegen (VBUSch)<sup>37</sup>, für die die Schall 03 die Basis abgibt, aerodynamische Geräusche ab 200 km/h berücksichtigt und keinen Schienenbonus mehr enthält<sup>38</sup>. Jedenfalls ist die weitere Rechtsetzung auf das lärmfachliche Urteil von medizinischen Sachverständigen und Lärmwirkungsforschern angewiesen, ob der Schienenbonus eine nicht (mehr) rechtfertigungsfähige Ungleichbehandlung impliziert. Eine neuere Studie im Auftrag des Umweltbundesamtes hat nun aus der Zeit seit 1990 17 Primäruntersuchungen, 3 Literaturstudien und 2 Re-Analysen speziell zum Schienenbonus ausgewertet und durchaus widersprüchliche Ergebnisse erbracht, nach denen weder von einem Bonus noch von einem Malus ausgegangen werden kann<sup>39</sup>: Demnach ist der oft bestätigte Bonus in manchen Ländern nicht nachweisbar, jedenfalls aber von Tageszeiten und von der Pegelhöhe abhängig und kann insoweit zu bestimmten Zeiten abends zum Malus werden<sup>40</sup>; das verlangt deshalb stärkere Differenzierungen und indiziert einen deutlichen rechtspolitischen Änderungsbedarf<sup>41</sup>.

Diese Bonus-Argumentation wäre vom Gesetz- bzw. Verordnungsgeber kaum so gern aufgegriffen worden (vgl. § 43 Abs.1 S. 2 BImSchG, § 3 der 16. BImSchV), wenn nicht ein fiskalischer Hintergrund mitspielen würde: Die Kosten für Lärmschutz bei Schienenverkehrswegen belasten nicht nur allgemein die öffentlichen Haushalte, sondern allein oder vor allem den Bund (der für die Rechtsetzung zuständig ist), während die Kosten bei Straßenverkehrslärm auch die Haushalte der Länder als Straßenbaulastträger treffen. Die bei Entstehung des Verkehrslärmschutzgesetzes und später der Verkehrslärmschutzverordnung deutlichen fiskali-

<sup>36</sup> Möhler / Liepert / Schreckenberger, Anwendung (Fn. 33), S. 51; Rombach, Schienenverkehrslärm (Fn. 35), S. 75 f.

<sup>37</sup> BAnz. Nr. 154 vom 17.8.2006.

<sup>38</sup> Vgl. H. Schulze-Fielitz, in: H.-J. Koch / D.H. Scheuing / E. Pache (Hrsg.), GK-BImSchG, Losebl., § 47c Rn. 39, unter Verweis auf M. Fleckenstein / C. Vogt, Umgebungslärm – Maßnahmen der Deutschen Bahn AG zur Minderung des Schienenverkehrslärms, Lärmbekämpfung 2 (2007), S. 24 (26).

<sup>39</sup> Möhler / Liepert / Schreckenberger, Anwendung (Fn. 33), S. 49 ff., 52.

<sup>40</sup> D. Schreckenberger / U. Möhler / M. Liepert, Gilt der Schienenbonus auch während der Abendzeit?, Lärmbekämpfung 5 (2010), S. 57 ff.

<sup>41</sup> Möhler / Liepert / Schreckenberger, Anwendung (Fn. 33), S. 53 f.

schen Konflikte werden auch daran deutlich, dass der Bund für die Sanierung von gesundheitsgefährdenden Bahnstrecken jährlich 100 Mill. Euro im Bundeshaushalt eingestellt hat, der Bedarf aber wohl bei 3 – 8 Mrd. Euro liegt, also die gegenwärtig gesundheitsgefährdenden Strecken nach dieser Finanzierungspraxis erst in vielen Jahrzehnten saniert sein können.

#### **4. Der Koalitionsvertrag von 2009**

Die Senkung der Lärmbelastungen bei Schienenverkehrslärm ist daher zunächst und vor allem ein politisches Problem. In diesem Sinne enthält der Koalitionsvertrag von 2009 gute Absichten: „Die Akzeptanz für einen weiteren Ausbau der Verkehrsinfrastruktur hängt entscheidend davon ab, dass die Lärmbelastung der Bevölkerung reduziert wird. Wir wollen deshalb den Lärmschutz ausweiten. Dazu wollen wir den Schienenbonus schrittweise reduzieren mit dem Ziel, ihn ganz abzuschaffen. Gleichzeitig wollen wir eine lärmabhängige Trassenpreisgestaltung bei der Bahn. Bei bereits bestehenden Strecken wollen wir das Lärmsanierungsprogramm Schiene fortsetzen und intensivieren. Dazu wollen wir auch die Möglichkeiten des technischen Fortschritts bei Fahrzeugen nutzen.“ Angesichts der erheblichen fiskalischen Folgen einer Absenkung der Privilegierung des Schienenbonus vor dem Hintergrund der allgemeinen Lage des Fiskus im Jahre 2010 darf man an diese Absichtserklärungen wohl keine allzu hohen Erwartungen knüpfen. Hinzu kommt, dass speziell die Politik des Verkehrslärmschutzes in hohem Maße sozial selektiv ist. Angesichts der vergleichsweise kleinräumlichen Wirkungen von (Straßen- oder Schienenverkehrs-)Lärm können sich sozial Bessergestellte faktisch in lärmarme Wohngebiete zurückziehen; Lärmbelastungen bilden sich unmittelbar in den Preisen auf den Grundstücks- und Wohnraummärkten ab. Die Politik des Verkehrslärmschutzes gilt deshalb (jedenfalls jenseits von völlig neuen Schienenverkehrswegestrecken) vor allem einer Klientel, die in den Verteilungskämpfen der Interessen in einer Verhandlungsdemokratie allgemeinen und im aktuellen Berliner Politikbetrieb im Besonderen nicht gerade in einer strukturell besonders starken politischen Stellung ist.

#### **5. Zwingende verfassungsrechtliche Änderungsgebote?**

Unter diesen Umständen lässt sich fragen, ob der Schutzauftrag der Verfassung aus Art. 2 Abs. 2 GG, Gesundheitsgefährdungen zu unterbinden, eine aussichtsreiche Perspektive für eine Verbesserung des Lärmschutzes an Schienenwegen darstellt. Es gibt leider viele Gründe, die dagegen sprechen. Schon die Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen, die eigentlich zwingend von Verfassung wegen saniert werden müssten, ist weit suboptimal ausgestaltet (siehe oben). Eine Absenkung speziell des Schienenbonus betrifft zudem den der unmittelba-



ren Gesundheitsgefährdung vorgelagerten Bereich der Vorsorge und darf eigentlich nicht zu-  
lasten der Sanierung von Schienenwegen erfolgen, die evident gesundheitsgefährdenden Ver-  
kehrslärm verursachen. Auch die Berücksichtigung von Maßnahmen etwa beim rollenden  
Material mit seinem sehr erheblichen Lärminderungspotential müsste bei der Kosten-  
Nutzen-Abwägung in Rechnung gestellt werden.

Unter diesen Umständen könnte man vor dem Hintergrund einer möglichen, wenn nicht wahr-  
scheinlichen Zurückhaltung des Gesetzgebers (Verordnungsgebers) aus fiskalischen Gründen  
erwägen, ob die Judikatur der Verfassungs- oder Verwaltungsgerichte in Wahrnehmung einer  
„Notkompetenz“ zulasten des Gesetzgebers Handlungsgebote unmittelbar aus der Verfassung  
(Art. 2 Abs. 2 GG) zu Gunsten der Lärmbetroffenen ableitet oder ableiten könnte. Die Recht-  
sprechung des Bundesverwaltungsgerichts hat sich bis heute auch im Blick auf weit höhere  
Grenzwerte als die nach der Verkehrslärmschutzverordnung geltenden nicht dazu verstehen  
können. Dafür spricht die grundsätzliche funktionell-rechtliche Überlegung, dass solche weitt-  
ragenden fiskalischen Abwägungsentscheidungen nur der politische Gesetzgeber treffen kann.  
Selbst wenn man aber von einer Notkompetenz der Rechtsprechung ausgehen wollte, so ver-  
langte das eine unter dem Gesichtspunkt der Gesundheitsgefährdung völlig eindeutige Verlet-  
zung des grundrechtlichen Schutzgebots durch den Gesetzgeber, weil alles andere als eine  
Absenkung des „Schienenbonus“ evident verfassungswidrig wäre. Es erscheint gerade auch  
nach Auswertung der verschiedenen Studien durchaus fraglich, ob man – jedenfalls im Blick  
auf den Schienenbonus – von einer solchen Evidenz ausgehen kann.

### **III. Veränderte Rahmenbedingungen durch die Lärminderungsplanung**

Die Regelungen der §§ 47a-47f BImSchG sind im Jahre 2005 völlig neu in das BImSchG  
eingefügt worden<sup>42</sup>, um die Richtlinie 2002/49/EG über die Bewertung und Bekämpfung von  
Umgebungslärm (Umgebungslärmrichtlinie vom 25.06.2002<sup>43</sup>) in deutsches Recht umzuset-  
zen<sup>44</sup>. Zentraler Inhalt dieser rechtlichen Regelungen ist die Ausarbeitung von Lärmkarten (§  
47c Abs. 1 BImSchG) und die Aufstellung von Lärmaktionsplänen (§ 47d Abs. 1 BImSchG):  
Lärmkarten sollen die Lärmsituation für sämtliche Ballungsräume, Hauptverkehrsstraßen,  
Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen beschreiben, Lärmaktionspläne sollen Maßnah-

---

<sup>42</sup> Gesetz vom 24.06.2005 (BGBl. I, 1794), in Kraft getreten am 30.06.2005.

<sup>43</sup> ABl. EG L 189/12, in Kraft getreten am 18.07.2002.

<sup>44</sup> Übersichtlich C. Popp, Strategische Lärmkartierung ist machbar für Deutschland, Der Städtetag 10/2002, 26  
ff.; ausf. H. Schulze-Fielitz, Umgebungslärm als neuartige rechtliche Herausforderung, in: R. Hendler u.a.  
(Hrsg.), Jahrbuch des Umwelt- und Technikrechts 2008, 2008, S. 7 ff.

men zur Verbesserung der Lärmsituation in diesen Bereichen bestimmen<sup>45</sup>. Diese Anforderungen stellen das deutsche Lärmimmissionsschutzrecht aufgrund neuer Regelungsansätze vor neuartige Herausforderungen<sup>46</sup>. Die Lärminderungsplanung zielt erstmals umfassend und flächendeckend auf alle größeren lärmbelasteten Gebiete, unabhängig vom Grad der Lärmbelastungen, von der Zahl der Lärmquellen und Lärmarten und von der Art der Nutzung der betroffenen Gebiete. Die Schwerpunkte der Richtlinie 2002/49/EG wie ihrer Umsetzung in den §§ 47a-47f BImSchG liegen dabei auf Verfahrensregelungen.

### 1. Zwingende Planungspflichten

Kern ist ein idealiter zweiphasiger Planungsprozess: Der zunächst erforderlichen empirischen und bewertenden Bestandsaufnahme der Lärmsituation durch die Lärmkartierung folgt in einem weiteren Schritt die Aufstellung von Lärmaktionsplänen, mit denen „Lärmprobleme und Lärmauswirkungen geregelt werden“ (§ 47d Abs. 1 Satz 1 BImSchG).

Zunächst mussten die zuständigen Behörden in einem ersten Arbeitsschritt bis zum 30. Juni 2007 Lärmkarten (nur) für die quantitativ wichtigsten lärmbelasteten Bereiche erarbeiten, nämlich für alle (1) Ballungsräume mit mehr als 250.000 Einwohnern, (2) Hauptverkehrsstraßen mit einem Verkehrsaufkommen von über sechs Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr (= Durchschnittliches Tägliches Verkehrsaufkommen [DTV] von 16.500 Kfz/Tag), (3) Haupteisenbahnstrecken mit einem Verkehrsaufkommen von über 60.000 Zügen pro Jahr (= DTV von 164 Zügen/Tag), und (4) alle Großflughäfen. In einem zweiten fünfjährigen Erarbeitungsabschnitt sind bis zum 30. Juni 2012 Lärmkarten für sämtliche Ballungsräume (mit mehr als 100.000 Einwohnern), Hauptverkehrsstraßen (mit einem Verkehrsaufkommen von 3 Millionen Kraftfahrzeugen pro Jahr) und Haupteisenbahnstrecken (mit einem Verkehrsaufkommen von 30.000 Zügen pro Jahr) zu erarbeiten (§ 47c Abs. 1 Satz 2 BImSchG)<sup>47</sup>.

Nach der Lärmkartierung besteht eine Rechtspflicht zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen. Aus den in einem ersten Arbeitsschritt bis zum 30. Juni 2007 zu erarbeitenden Lärmkarten mussten bis zum 18. Juli 2008 Lärmaktionspläne als Folgerungen aus diesen Lärmkartierungen für diese Schwerpunkte erarbeitet werden; diese Jahresfrist für die Aufstellung der Pläne ist äußerst „ehrgeizig“ und dürfte von der großen Mehrheit der zur Aktionsplanung verpflich-

<sup>45</sup> Vgl. *K. Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (Loseblatt), Vor §§ 47a – 47f BImSchG Rn. 1; *A. Scheidler* in: Feldhaus, Bundesimmissionsschutzrecht (Loseblatt), Vor §§ 47a – 47f BImSchG Rn. 5.

<sup>46</sup> Vgl. die Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/3782, 11 ff.

<sup>47</sup> Die sonstigen Flughäfen sind, anders als die Großflughäfen des ersten Planungsabschnitts, nicht ausdrücklich erfasst, weil sie im Rahmen der Lärmkarten für Ballungsräume erfasst sind (vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 4 der 34. BImSchV).

teten Gemeinden nicht eingehalten worden sein. In einem zweiten Arbeitsschritt in den folgenden fünf Jahren bis 30. Juni 2012 sind Lärmkarten für sämtliche Ballungsräume, Hauptverkehrsstrecken und Haupteisenbahnstrecken zu erarbeiten (§ 47c Abs. 1 Satz 2 BImSchG) und dementsprechend für alle diese Bereiche gut ein Jahr nach dem letztmöglichen Abschluss der Lärmkartierung bis 18. Juli 2013 entsprechende Lärmaktionspläne zu erstellen<sup>48</sup>. Die §§ 47a ff. BImSchG geben so erstmals einen auf Dauer angelegten „harten“ gesetzlichen Rahmen vor. Er verpflichtet die zuständigen Behörden durch abgestufte Fristen zum Handeln in einem klaren Zeithorizont, sucht Vollzugsdefizite im Blick auf das Verfahren zu verhindern und schafft schon mit diesem Minimalprogramm insgesamt ein höheres Informationsniveau betr. die bestehenden Lärmbelastungen in Deutschland.

## 2. Verfahrensrechtliche Eigenheiten

Im Mittelpunkt der Umgebungslärmbekämpfung steht nicht das Ziel der Erreichung oder Einhaltung bestimmter quantifizierbarer Umweltstandards, sondern allein die Art und Weise des Umgangs mit Umgebungslärmproblemen. Im traditionellen Modell des deutschen Verwaltungsrechts vollzieht die materiellrechtliche und/oder verfahrensrechtliche Vorgaben nach Maßgabe sei es konditional, sei es final programmierter Rechtsnormen<sup>49</sup>, die durch administrativrechtliche Standardsetzung konkretisiert wurden. Demgegenüber legt das Regelungskonzept der Umgebungslärm-Richtlinie überhaupt keine materiellen Standards in Form von europaweit gültigen Grenzwerten fest, sondern überlässt es – vorerst – den Mitgliedstaaten der EG, solche festzulegen<sup>50</sup>. Auch die §§ 47a-47f BImSchG legen solche Zielwerte nicht fest, sondern überlassen diese Entscheidung den Ländern bzw. den Kommunen<sup>51</sup>. Es will lediglich die lärmintensiven Bereiche identifizieren und überlässt es den Verwaltungsinstanzen der Mitgliedstaaten vor Ort, über Ob und Wie von Lärmbekämpfungsmaßnahmen zu entscheiden.

Lärmaktionspläne müssen für ihren räumlichen Bereich die Lärmprobleme und Lärmauswirkungen deskriptiv beschreiben<sup>52</sup> und zugleich bewerten<sup>53</sup>. Zu den zu beschreibenden Angaben gehören auch die in Deutschland praktizierten Grenzwerte für Lärmbelastungen als Grundlage für Lärminderungsmaßnahmen; dafür sind die (nur) bei der Lärmkartierung verwendeten

<sup>48</sup> S. näher *Schulze-Fielitz*, in: GK-BImSchG (Fn. 3), § 47d BImSchG Rn. 21 ff.

<sup>49</sup> Akzentuierend etwa *R. Breuer*, Zur Lage der deutschen Verwaltungsrechtswissenschaft, Die Verwaltung 36 (2002), S. 271 (275 ff., 282 ff.). – Diese Unterscheidung *Luhmanns* zwischen konditionaler und finaler Programmierung hat sich auch im rechtswissenschaftlichen Schrifttum durchgesetzt.

<sup>50</sup> *R. Stettner* in: Ule/Laubinger, Bundes-Immissionsschutzgesetz (Loseblatt), Vor §§ 47a – 47f Rn. A 4.

<sup>51</sup> *U. Lahl/S. Scholz*, Der Rechtsrahmen lässt großen kommunalen Gestaltungsspielraum, AKP 5/2006, 41 (41).

<sup>52</sup> Vgl. *K. Hansmann* in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (Losebl.), § 47d BImSchG Rn. 11.

<sup>53</sup> *Hansmann* (Fn. 52), § 47d BImSchG Rn. 12; ausf. *Schulze-Fielitz* (Fn. 48), § 47d BImSchG Rn. 35 ff.

europarechtlich vorgegebenen Lärmindizes irrelevant<sup>54</sup>. Solche Grenzwerte aus anderen Regelungszusammenhängen<sup>55</sup> finden sich wie erwähnt für den Straßen- und Schienenlärm in der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und für Fluglärm in den von der Rechtsprechung rezipierten technischen Regelwerken. Sie sind für die Lärmaktionspläne nicht unmittelbar verbindlich, liefern aber Indizien für Handlungsnotwendigkeiten im Rahmen und nach Maßgabe der Lärmaktionspläne. Die Lärmaktionspläne können dabei diese üblichen Lärmgrenzwerte als handlungsauslösend ansehen, müssen es aber nicht; auch der deutsche Gesetzgeber hat insoweit bislang keine Grenzwertentscheidungen getroffen. Die Umgebungslärm-Richtlinie will im Blick auf die Lärmprobleme insgesamt eine Bestandserfassung, planerische Bewertung und politische Festlegung von Zielen organisieren, um einen Prozess der Lärminderung anzustoßen und innerhalb eines bestimmten Zeitraumes zum Erfolg zu führen<sup>56</sup>. Entscheidungsparameter sind weniger materielle Standards als das Problembewusstsein der Beteiligten; eine solche verfahrensdominierte Lärminderungsplanung nimmt stärker auf unterschiedliche subjektive Betroffenheiten, örtliche Umstände und Möglichkeiten der Prioritätensetzung Bezug. Hinter dem Begriff des Management-Ansatzes, mit dem die Umgebungslärbekämpfung auch charakterisiert wird, verbirgt sich die Aufgabe eines eher politischen Umgangs mit der Behandlung von Lärmbelastungen.

Ergänzend enthält § 47d Abs. 3 BImSchG deshalb relativ detailliert geregelte Anforderungen an die Art und Weise einer Beteiligung der Öffentlichkeit, durch die frühzeitig und dauerhaft politischer Druck auf die Behörden ausgeübt werden soll, Lärmbekämpfungsmaßnahmen zu realisieren<sup>57</sup>. Sie suchen die Bürger im Planungsprozess durch Öffentlichkeit für die Lärmbekämpfung zu aktivieren<sup>58</sup>, auch wenn diese letztlich auf die Förderung von Lärmqualitätszielen gerichtet sind<sup>59</sup>. Die Ausgestaltung im Einzelnen insbesondere durch rechtliche Regeln für eine „rechtzeitige“ und „effektive“ Mitwirkungsmöglichkeit der Öffentlichkeit ist den Mitg-

<sup>54</sup> F.-J. Feldmann, Wandel im Lärmschutz: Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Umsetzung in deutsches Recht, ZUR 2005, S. 352 (355).

<sup>55</sup> Übersichtlich abrufbar unter: <http://www.laermkontor.de>

<sup>56</sup> Vgl. Scheidler (Fn. 45), Vor §§ 47a-47f BImSchG Rn. 3; B. Söhnlein, Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht, NuR 2006, S. 276 (276); Feldmann, Wandel (Fn. 54), S. 354; U. Philipp-Gerlach/J. Hensel, Der Gesetzentwurf der Bundesregierung zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, ZUR 2004, S. 329 (331).

<sup>57</sup> Stetmer (Fn. 50), Vor §§ 47a – 47f Rn. E 1; P. Wysk, in: L. Giesberts/M. Reinhardt (Hrsg.), Umweltrecht, 2006 (Beck-Online), § 47d BImSchG Rn. 24; S. Mitschang, Die Umgebungslärmrichtlinie und ihre Auswirkungen auf die Regional- und Bauleitplanung, ZfBR 2006, S. 430 (438 f., 442); Feldmann, Wandel (Fn. 54), S. 357; krit. H.C. Fickert, Zum Einfluss der in Deutsches Recht umgesetzten Umgebungslärmrichtlinie der EU auf die Lärmsituation der Gemeinden und auf die Bürger, BauR 2006, S. 920 (936).

<sup>58</sup> Scheidler (Fn. 45), Vor §§ 47a-47f BImSchG Rn. 12; für die frühere Lärminderungsplanung nach § 47a BImSchG a.F. H. Schulze-Fielitz/A. Berger, Lärminderungspläne als neue Form der Umweltplanung, DVBl. 1992, S. 389 ff.

<sup>59</sup> Vgl. Mitschang, Umgebungslärmrichtlinie (Fn. 57), S. 442; Scheidler (Fn. 45), Vor §§ 47a-47f BImSchG Rn. 2; SRU, Umweltgutachten 2004, Rn. 644 ff.

liedstaaten überlassen<sup>60</sup>. § 7 der 34. BImSchV ist Ausdruck der europarechtlich forcierten Aktivierung der Bürger durch Öffentlichkeit als Kontrollinstanz für die Umsetzung und Anwendung europäischen Rechts in den einzelnen Mitgliedstaaten. Die Öffentlichkeit wird hier für einen politischen Prozess „Lärminderungsplanung“ instrumentalisiert.

### 3. Verkehrslärmschutz als Kern der Lärminderungsplanung

Die Pflicht zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen erstreckt sich räumlich auf Ballungsräume sowie auf „Orte in der Nähe“ von Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und (oder) Großflughäfen als den Hauptlärmquellen. Im Mittelpunkt der Lärmaktionspläne dürfte dabei der Umgebungslärm durch Verkehr stehen, wie schon die definitorische Feinabstimmung in § 47d Nr. 3-5 BImSchG im Blick auf Hauptverkehrsstraßen, Haupteisenbahnstrecken und Großflughäfen anzeigt, sich aber vor allem daraus ergibt, dass der Straßen- und Schienenverkehr faktisch zu den Hauptlärmquellen in städtischen Gebieten zählt<sup>61</sup>, aber auch der Luftverkehr durch Luftfahrzeuge. Der Verkehrslärm wird umfassend in den Blick genommen: § 47b Nr. 1 BImSchG erwähnt ausdrücklich die Verkehrsmittel selbständig neben dem Verkehr auf den Verkehrswegen<sup>62</sup>. Diese Schwerpunktsetzung rechtfertigt sich daraus, dass gerade der Straßen- und Schienenverkehrslärm die mit Abstand wichtigsten Lärm(belastungs)quellen im Alltag darstellen und ihre primäre Bekämpfung ein besonders gutes Verhältnis von Aufwand und Ertrag verspricht. Deshalb ist die „Nachhaltigkeit“ der Lärmaktionsplanung wesentlich auch davon abhängig, inwieweit sie mit der Verkehrsplanung durch Bauleit- oder sonstige Verkehrsentwicklungspläne abgestimmt werden kann. Dadurch können auch wesentliche Synergieeffekte im Blick auf die Finanzierung der Maßnahmen erreicht werden.

### 4. Die neue Dimension der Lärmsanierung

Der neuartige Begriff des Umgebungslärms stellt letztlich auf – den Menschen betreffende – Immissionen durch Lärm ab. Das ist keine grundsätzlich andere Betrachtungsweise als auch schon bislang im deutschen Immissionsschutzrecht (vgl. § 1 BImSchG); eine neuartige Erweiterung des Anwendungsbereichs liegt aber darin, dass nicht mehr nur anlagenbezogener Lärm (wie im Bundes-Immissionsschutzgesetz), sondern jede Form von Lärm (im Freien) Umgebungslärm darstellen und insoweit Gegenstand der Lärminderungsplanung sein kann. Während der Schwerpunkt des deutschen Immissionsschutzrechts auch im Blick auf Lärm an der Bekämpfung von anlagenbezogenen (Lärm-)Emissionen ansetzte, wird nun gebietsbezogen

<sup>60</sup> B. Holm, Die Bedeutung der EU-Umgebungslärmrichtlinie für die Bundesfernstraßen, NuR 2003, S. 144 (147).

<sup>61</sup> Vgl. ausf. Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat, KOM (2004), endg.

<sup>62</sup> P. Wysk in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht (Fn. 57), § 47b BImSchG Rn. 4.

die *Immissionslage* zum Schwerpunkt von Lärmbekämpfungsmaßnahmen<sup>63</sup>. Bislang war Straßen- und Schienenverkehrslärm nur bei baulichen Maßnahmen, nicht auch bei gesteigerter Lärmentwicklung auf unverändert bestehenden Verkehrswegen Planungsgegenstand. Nun gilt erstmals überhaupt eine Lärminderungsplanung an bestehenden Verkehrswegen<sup>64</sup>. Auf diese versteckte Weise ist auch die vorher fehlende Dimension der Lärmsanierung in das Recht des Verkehrslärmschutzes eingegangen.

## 5. Die angestrebte Gesamtlärmbetrachtung

Die Orientierung an der Immissionslage verlangt, dass die Aktionspläne auch die Gesamtbelastung der Geräusche aus unterschiedlichen Geräuschquellen wertend bestimmen; das emissionsorientierte Modell der Verkehrslärmschutzverordnung muss im Rahmen der Lärminderungsplanung modifiziert werden. Zwar sind die Lärmkarten und die Lärmgrenzwerte an jeweils einer bestimmten Lärmart (z.B. Straßenverkehrslärm, Schienenverkehrslärm, Industrie- oder Sportanlagenlärm) orientiert; dementsprechend verlangt § 4 Abs. 2 der 34. BImSchV eine für jede Lärmart getrennte Ausarbeitung. Praktisch wird der Lärmpegel aber oft von verschiedenen Lärmarten verschiedener Lärmquellen gebildet, die sich in ihrer Belastungswirkung summieren können, wenn nicht eine Hauptlärmquelle alle anderen überlagert und dominiert; auch die Maßnahmen zur Lärmbekämpfung müssen sich an allen bedeutsamen Lärmarten und Lärmquellen, die auf das Plangebiet einwirken, orientieren. Entgegen der grundsätzlich getrennten Ausarbeitung der Lärmkarten ist daher in der Beurteilung der Lärmsituation auch die Gesamtbelastung zu berücksichtigen<sup>65</sup>.

Die Schwierigkeit besteht freilich darin, dass es bislang gar nicht wissenschaftlich valide möglich ist, die unterschiedlichen Lärmarten unter Hintanstellung ihrer qualitativen Unterschiede in einem einheitlichen Summenpegel zur Bewertung der Gesamtbelastung etwa durch Addition zu verrechnen<sup>66</sup>. Grenzwertüberschreitungen lassen sich daher primär nur jeweils im Blick auf eine Lärmart quantifizierend feststellen, insoweit allerdings jeweils auf sämtliche Lärmarten. Dennoch wird man i.S. eines „pragmatischen“ Vorgehens<sup>67</sup> auch ohne Bildung eines Summenpegels durch Bewertung der Gesundheitsschädlichkeit oder der Belästigung im Einzelfall anhand allgemeiner Kriterien i.S. einer prognostischen Beurteilung zu einer verba-

<sup>63</sup> Stettner (Fn. 50), Vor §§ 47a-47f Rn. A 3; Scheidler (Fn. 45), Vor §§ 47a-47f BImSchG Rn. 2 und 12 f.

<sup>64</sup> Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 9 f.

<sup>65</sup> So auch die Begründung des Regierungsentwurfs, BT-Drs. 15/3782, 27.

<sup>66</sup> SRU, Umweltgutachten 2004 (Fn. 59), Rn. 644 ff.; ders., Umweltgutachten 1996 (Fn. 26), Rn. 501; Gesetzesbegründung, BT-Drs. 15/3782, 27; Stettner in: Ule/Laubinger (Fn. 50), § 47d BImSchG Rn. C 6; Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 23; ausf. Dolde, Probleme (Fn. 29), S. 451 ff.; Moradi Karkaj, Gesamtlärmbewertung (Fn. 27), S. 44 ff., 67 ff., 279 ff., 304 ff. u.ö.

<sup>67</sup> Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 23; Feldmann, Wandel (Fn. 54), S. 357.

lisierten Gesamtbewertung der Lärmsituation im Lärmaktionsplan kommen können, ohne diese in Dezibel quantifizieren zu müssen.

Die neue Lärminderungsplanung stellt ungeachtet dessen stets auf eine Gesamtlärmbelastung ab. Das an den Emissionen einzelner (baulich veränderter) Verkehrswege orientierte deutsche Verkehrsimmissionsschutzrecht muss daher europarechtskonform stets die Kumulation durch das Zusammenwirken verschiedener Lärmbelastungen ins Auge fassen, die verschiedenen Verkehrslärmarten einschließlich Fluglärm, aber auch den Gewerbelärm. Das hat Folgen auch nur im Fachplanungsrecht, das bei der Abwägung je nach dem Ausmaß der Gesamtlärmbelastungen bei der Bekämpfung von Verkehrslärm auch alle anderen Lärmarten in ihrer verstärkenden Funktion mitberücksichtigen muss.

#### **IV. Neue organisations- und verfahrensrechtliche Rahmenbedingungen**

##### **1. Der verbindliche Rechtscharakter der Lärminderungsplanung**

Für den Lärmaktionsplan gilt nach Maßgabe der ausdrücklichen Gleichstellung durch § 47d Abs. 6 BImSchG entsprechend, was für den Luftreinhalteplan nach § 47 Abs. 6 BImSchG gilt. Es handelt sich um einen einstufigen, nur verwaltungsintern verbindlichen Umweltschutzplan, der je nach landesrechtlicher Zuständigkeitsregelung teils von staatlichen Behörden (z.B. Regierungspräsidien), teils – wohl überwiegend – von den Gemeinden aufzustellen ist. Er ist als solcher nicht für den Bürger rechtlich verbindlich<sup>68</sup>, bindet aber andere Verwaltungsbehörden<sup>69</sup>; die in ihm vorgeschlagenen Maßnahmen haben für die Fachbehörden eher eine primär informative Hinweisfunktion mit der Folge, dass in dieser Konstruktion von Planung Vollzugsdefizite angelegt sind<sup>70</sup>. Es handelt sich um eine eigengeartete Form von verwaltungsinterner (partiell) verbindlicher Planung<sup>71</sup>, bei der nicht die Anordnung von Maßnahmen oder Plänen, sondern Information und Anregungen zu deren konsequenter Verarbeitung beim Handeln der Verwaltung im Vordergrund stehen.

Auch als Innenrechtsplan unterliegt der Lärmaktionsplan dem rechtsstaatlichen Abwägungsgebot; er muss selbst ermessensfehlerfrei zustande gekommen sein. Die planaufstellende Ge-

<sup>68</sup> U. Repkewitz, Probleme der Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie, VBIBW 2006, S. 409 (416); Stettner (Fn. 66), § 47d BImSchG Rn. H 2.

<sup>69</sup> Stettner (Fn. 50), Vor §§ 47a-47f Rn. B 11.

<sup>70</sup> Vgl. A. Scheidler, Die Neuregelungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz zur Lärminderungsplanung, UPR 2005, S. 334 (336 f.); G. Steinebach/M. Rumbach, Die Umgebungslärmrichtlinie der EU und ihre Umsetzung in deutsches Recht, ZfBR 2005, S. 344 (348).

<sup>71</sup> Krit. P. Cancik, Umweltrechtliche Aktionspläne in der Bauleitplanung – eine Annäherung an Probleme der Verzahnung von Planungsinstrumenten, DVBl. 2008, S. 546 (550).

meinde darf deshalb nicht zulasten privater Dritter eigene Maßnahmen zurückstellen<sup>72</sup>. Für planungsrechtliche Festlegungen wird gleichwohl für die zuständigen Planungsträger nur eine Pflicht zur Berücksichtigung der Vorschläge des Lärmaktionsplans<sup>73</sup> in dem Sinne normiert, das jene Planungsbehörden im Rahmen ihrer eigenen Planungs- und Abwägungsentscheidungen nach Maßgabe der spezialgesetzlichen Grundlage die Vorschläge nur zu beachten, nicht „1:1“ zu befolgen haben.

Die Darstellungen und Festlegungen im Lärmaktionsplan sind wie im Falle der Luftreinhaltepläne (§§ 47d Abs. 6 i.V.m. 47 Abs. 6 S. 2 BImSchG) auch für grundsätzlich alle denkbaren Planungsentscheidungen einschlägig, die für die Lärminderung relevant sein können und den Behörden ein gestalterisches Planungsermessen geben, also alle raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen i.S. von § 50 BImSchG. Wegen des kleinräumigeren Einwirkungsbereichs von Geräuschmissionen haben für die Lärmaktionsplanung aber einerseits solche Planungen größeres Gewicht, die sich auf kleine Räume beziehen, andererseits solche, die sich tatsächlich in besonderem Ausmaß auf Geräuschmissionen beziehen. Dazu gehört auch die verkehrswegerechtlichen Fachplanungen<sup>74</sup>.

### 3. Abstimmungsgebote bei der Verkehrslärmbekämpfung

Für die verschiedenen Lärmbekämpfungsmaßnahmen ist bei den verschiedenen Lärmverursachern eine große Anzahl verschiedener Behörden zuständig<sup>75</sup>. Zentrale Aufgabe der Lärmaktionspläne ist deshalb im Allgemeinen die Abstimmung und Koordination der verschiedenen zuständigen Stellen<sup>76</sup> nach einheitlichen und systematischen Kriterien des zeitlichen Vorgehens und des finanziellen Einsatzes im Interesse einer gerechten Verteilung der für den Lärmschutz zur Verfügung stehenden Mittel in den besonders stark belasteten Gebieten, die möglichst viele betroffene Bürger erreicht. Der Lärmaktionsplan hat insoweit (auch) die Aufgabe, die isolierte Perspektive der einzelnen fachlich zuständigen Behörden zu überwinden. Planung durch Koordination erhöht den Verwaltungsaufwand zur Verhinderung einseitiger Entscheidungen. Der Lärmaktionsplan kann nur die Vielfalt anderer rechtlicher Befugnisgrundlagen koordinieren. Er ist weniger eine eigene Planung der planaufstellenden Behörde als eine zu-

<sup>72</sup> Vgl. Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 22.

<sup>73</sup> Repkewitz, Probleme (Fn. 68), S. 416; Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 17; Stettner (Fn. 66), § 47d BImSchG Rn. H 2; s. schon Schulze-Fielitz/Berger, Lärminderungspläne (Fn. 58), S. 397.

<sup>74</sup> Vgl. auch H.D. Jarass, BImSchG, 7. Aufl. 2007, § 47d Rn. 12 i.V.m. § 47 Rn. 43; H. Dürr, Rechtliche Aspekte der Verkehrsberuhigung von Innenstädten, VBIBW 1993, S. 361 (364).

<sup>75</sup> Vgl. auch Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 14; E. Pielow, Lärminderungspläne und Lärmvorsorgepläne, Kampf dem Lärm 1978, S. 135 (136).

<sup>76</sup> Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 16; Feldmann, Wandel (Fn. 54), S. 357; s. auch Mitschang, Umgebungs-lärmrichtlinie (Fn. 57), S. 439.



sammenfassende Darstellung aller aufeinander abgestimmten Maßnahmen zur Lärmbekämpfung vieler unterschiedlicher Behörden, Maßnahmen- und Planungsträger<sup>77</sup>.

Obwohl der Lärmaktionsplan die anderen Behörden unmittelbar bindet, kann er deren eigene gesetzlich vorgegebene Ermessensentscheidungen aber nicht ersetzen oder entbehrlich machen, ohne dem Lärmaktionsplan Gesetzesderogierende Kraft einzuräumen<sup>78</sup>. Die Pflicht, die Maßnahmen nach den einschlägigen Vorschriften durchzusetzen, macht den Lärmaktionsplan nicht zu einem Plan, durch den allen anderen Fachbehörden ohne deren spezifische Mitwirkung eine bestimmte Ermessensentscheidung nach Art eines intendierten Ermessens aufzuzwungen werden kann<sup>79</sup>. Die Fachplanungsbehörde behält grundsätzlich ihr gestalterisches Planungsermessen. Soweit der Lärmaktionsplan aber in seinem Maßnahmenteil mit den anderen Behörden abgestimmt ist, kann er diese dadurch in ihrer Ermessensbetätigung selbst binden: Dadurch können sie durch den Aktionsplan in ihrem Ermessen eingeschränkt sein.

## V. Veränderungen beim Rechtsschutz?

Das traditionelle deutsche Rechtsschutzkonzept orientiert sich an materiellrechtlichen, vom Gesetzgeber gewährten subjektiven öffentlichen Rechten, deren potentielle Verletzung nur der Einzelne als Inhaber eines solchen Rechts geltend machen kann (§§ 42 Abs. 2, 113 Abs. 1 VwGO); das gilt unverändert trotz Ausweitung des Schutzes auf Dritte als einer zentralen Errungenschaft der frühen Bundesrepublik<sup>80</sup>. Die Suche nach subjektiven Rechten verengt das Spektrum der Relevanzkriterien für die Gerichte<sup>81</sup>. Weder ebnet eine bloße Interessenbetroffenheit den Weg zu den Verwaltungsgerichten, noch spielen Verfahrensrechte als Elemente der Richtigkeitsgewähr eine maßgebliche Rolle: Verfahrensfehler sind weithin heilbar oder unbeachtlich und geben auch keine selbständigen Klagerechte; die Idee eines vorgelagerten Rechtsschutzes durch Verwaltungsverfahren ist auch in der Verwaltungsrechtsprechung naturgemäß nicht stark verankert.

Die neue Lärminderungsplanung setzt im Einklang mit dem europarechtlichen Modus der Rechtsdurchsetzung<sup>82</sup> genau gegenläufige Akzente. Das Gesetz gewährt – durchaus anders als

<sup>77</sup> Repkewitz, Probleme (Fn. 68), S. 414, 416; s. auch Stettner (Fn. 66), § 47d BImSchG Rn. G 2.

<sup>78</sup> Gleichsinnig Stettner (Fn. 66), § 47d BImSchG Rn. H 3; H.-H. Trute, Das Planungsinstrumentarium des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, in: Koch/Lechelt, Zwanzig Jahre (Fn. 23), S. 155 (168).

<sup>79</sup> Wysk (Fn. 57), § 47d BImSchG Rn. 17; Mitschang, Umgebungslärmrichtlinie (Fn. 57), S. 439; unklar Hansmann (Fn. 52), § 47d BImSchG Rn. 29.

<sup>80</sup> Vgl. R. Wahl, Herausforderungen und Antworten: Das Öffentliche Recht der letzten fünf Jahrzehnte, 2006, S. 23 ff., 34 f.

<sup>81</sup> Schulze-Fielitz, Verwaltungsrechtsprechung (Fn. 16), S. 529 f., 548.

<sup>82</sup> S. zuletzt C. Waldhoff, Staat und Zwang, S. 34 ff.; begriffsprägend J. Masing, Die Mobilisierung des Bürgers für die Durchsetzung des Rechts, 1997.

bei der Luftreinhalteplanung<sup>83</sup> – grundsätzlich keine subjektiven öffentlichen Rechte auf Erstellung oder Durchführung von Lärmkartierung oder Lärmminderungsplänen<sup>84</sup>, sondern vertraut darauf, dass der partizipative politische Prozess oder die Kommunal- bzw. Fachaufsicht zu Maßnahmen zur Verbesserung der Lärmsituation führt. Der rechtliche Rahmen dafür wird durch Verfahrensrecht bestimmt, das weniger subjektive Rechte als objektive Rechtspflichten für die Verwaltung formuliert. Subjektive Rechte gibt es insoweit nur auf Mitwirkung der Öffentlichkeit nach § 47d Abs. 3 BImSchG<sup>85</sup>. Alle Versuche, das traditionelle deutsche Rechtsschutzkonzept darüberhinaus der Lärmminderungsplanung überzustülpen, müssen dessen spezifische Form verfehlen, durch administratives Innenrecht den beteiligten Bürgern und Behörden einen Rahmen für Erörterungs- und Planungsprozesse anzubieten. Soweit subjektive Rechte auf ein Handeln der Verwaltung begründet werden<sup>86</sup>, beschränken diese sich letztlich auf unmittelbar grundrechtsgestützte Ansprüche gegen Gesundheitsgefährdungen, unabhängig von der einfachgesetzlichen Ausgestaltung der Lärmminderungsplanung. Im Übrigen kann es subjektiven Rechtsschutz nur dort geben, wo Behörden zur Aktionsplanerfüllung nach Maßgabe anderer gesetzlicher Befugnis- oder Planfeststellungsgrundlagen handeln oder sich rechtlich selbst gebunden haben.

Ungeachtet dessen bleiben die neuen planerischen Vorgaben unter Rechtsschutzgesichtspunkten im Blick auf die Planfeststellungsbeschlüsse dennoch nicht ganz folgenlos. Denn wenn lärmminderungsplanungsbedingte Entscheidungen vor Gericht angegriffen werden, so müssen die Belange von Lärmbetroffenen, die Gegenstand von Lärmminderungsplänen sind, als abwägungserheblich im Sinne des Abwägungsgebots qualifiziert werden und vermitteln eine Klagebefugnis im Sinne von § 42 Abs. 2 VwGO. Das gilt gerade auch dann, wenn die Zunahme des Verkehrslärms im Plangebiet nicht planbedingt erfolgt sein sollte, sondern nur faktisch durch die allgemeine Verkehrsentwicklung bedingt ist.

## **VI. Ausblick: Dynamisierung des Verkehrslärmschutzes?**

Der Verkehrslärmschutz wird auf lange Zeit gespalten sein. Die Impulse der Lärminderungsplanung erstrecken sich nur auf Ballungsräume und Hauptverkehrsstrecken, nicht auf lärmbelastete Bereiche in kleineren Ortschaften oder Ortslagen außerhalb der Ballungsräume und den Einzugsbereichen von Hauptlärmquellen. Darin liegt eine auf Dauer angelegte Diffe-

<sup>83</sup> Vgl. dazu EuGH NVwZ 2008, 984 (985); BVerwG NVwZ 2007, 695 (698 f.) = UPR 2007, 306; BayVGH NVwZ 2007, 233 (236) = UPR 2007, 107; Jarass (Fn. 74), § 47 BImSchG Rn. 49 ff.

<sup>84</sup> H. Schulze-Fielitz in: GK-BImSchG (Fn. 3), § 47c BImSchG Rn. 97 f.; ders. (Fn. 48), § 47d BImSchG Rn. 159 ff.

<sup>85</sup> Schulze-Fielitz (Fn. 48), § 47d BImSchG Rn. 161.

<sup>86</sup> Vgl. P. Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder „Aktionismus“?, ZUR 2007, S. 169 ff.

renzung der tatsächlichen und rechtlichen Grundlagen des Verkehrslärmschutzes, die sich nur mit der möglichst hohen Breitenwirksamkeit eines prioritären Ressourceneinsatzes, nicht aber als Dauerlösung rechtfertigen lässt.

Auf der anderen Seite sei noch einmal der Charakter der Lärminderungsplanung als rechtlich fest institutionalisierte, auf Dauer angelegte Aufgabe hervorgehoben: Dieser Rechtsrahmen beansprucht strikte Verbindlichkeit, der sich Gemeinden nicht mehr einfach unter Berufung auf finanzielle Belastungen durch bloßes Unterlassen entziehen können<sup>87</sup>; er wird die Arbeit vor allem der Kommunen die nächsten zehn bis 20 Jahre prägen<sup>88</sup> und i.S. eines Lärmmanagements grundlegend verändern. Es handelt sich um eine erhebliche Verbesserung gegenüber der vorherigen Rechtslage (seit 1990) mit den praktisch bedeutungslosen Lärminderungsplänen nach § 47a BImSchG a.F. und birgt Chancen für einen besseren Schutz vor Lärm<sup>89</sup>; sie zu nutzen ist nun weniger Juristen, sondern vor allem den politischen Instanzen wie den betroffenen Bürgern aufgegeben. Verkehrslärmschutz ist und bleibt unverändert eine Daueraufgabe für die Zukunft.

---

<sup>87</sup> Tendenziell anders *Steinebach/Rumberg*, Umgebungslärmrichtlinie (Fn. 70), S. 348.

<sup>88</sup> *Lahl/Scholz* (Fn. 51), S. 44.

<sup>89</sup> Tendenziell krit. *Moradi Karkaj*, Gesamtlärmbewertung (Fn. 27), S. 299 ff.