

Rechtliche Aspekte einer Gesamtlärbewertung

I. Segmentierte Normierung und Gesamtlärbelastung

Das traditionelle deutsche Immissionsschutzrecht war konditional strukturiert und konnte der Verwaltung dadurch klare Handlungsanweisungen auferlegen, dass es an den einzelnen Emissionsquellen ansetzte und mit entsprechend differenzierten Rechtsnormen versuchte, die dadurch verursachten Immissionen auf ein jeweils für zumutbar gehaltenes Maß zu begrenzen. Ausdruck dieser **segmentierten Regelungstechnik** sind das Recht der genehmigungsbedürftigen und nicht genehmigungsbedürftigen Anlagen mit seinen auch den anlagenbezogenen Lärmschutz betreffenden Betreiberpflichten nach § 5 und § 22 BImSchG, das in den §§ 41 bis 43 BImSchG für den Bau von Straßen und Schienenwegen geregelte Verkehrslärmschutzrecht und das im Luftverkehrsgesetz sowie im Fluglärmschutzgesetz wieder anders normierte Recht des Schutzes gegen Fluglärm. Unter dem Einfluss des Europarechts wurde diese Regelungstechnik zunehmend überlagert durch eine final strukturierte Orientierung an quellen- und medienübergreifenden, „integrativen“ Umweltqualitätszielen, die sich nicht allein ordnungsrechtlich, sondern vorrangig planungsrechtlich erreichen lassen und sich einer konditionalen Rechtsanwendung nach dem „Wenn-Dann-Schema“ weitgehend entziehen.

Dieser Paradigmenwechsel ist grundsätzlich zu begrüßen. Denn es liegt gerade für den Lärmschutz auf der Hand, dass in der Lebenswirklichkeit die quellenübergreifende **Gesamtbelastung** durch Lärm auf die Menschen einwirkt und unter Zumutbarkeits-, aber auch Grundrechtsschutzgesichtspunkten gewürdigt werden muss. Gleichwohl fehlt es bis heute insoweit an klaren rechtlichen Vorgaben für eine durch Verwaltungen und Gerichte zu vollziehende, allgemein gültige Lärmbegrenzung. Die insoweit einschlägigen Vorschriften über die Lärminderungsplanung (§§ 47 a ff. BImSchG) sehen zwar in Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie der Europäischen Union¹ die Erarbeitung von Lärmkarten und die Aufstellung von Lärmaktionsplänen

¹ Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 25.6.2002.

vor, enthalten aber – anders als im Bereich der Luftqualität - weder strikte Grenzwerte noch konkrete Kriterien für die Beurteilung von Lärm. So bleibt Gerichten und Behörden die kaum lösbare Aufgabe, einen möglichst effektiven Lärmschutz allein aus dem Vollzug der sonstigen immissionsschutzrechtlichen Vorschriften und der allgemeinen Regelungen des jeweiligen Sachbereichs herzuleiten.

Das **Bundes-Immissionsschutzgesetz** will nach einhelliger Ansicht im Schrifttum einen wirksamen Schutz vor Immissionen im Sinne einer Gesamtbelastung bieten². Als schädliche Umwelteinwirkungen gelten gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG alle Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. § 3 Abs. 2 BImSchG verdeutlicht, dass es hierzu nicht darauf ankommt, aus wie vielen Quellen welcher Art die zu beurteilende Immission stammt. Maßgebend ist die Situation des Rezipienten am Einwirkungsort. Eine danach an sich gebotene **summative, akzeptorbezogene Betrachtungsweise der Gesamtbelastung eines Einwirkungsorts durch Lärmimmissionen**³ steht jedoch vor dem Problem, dass die verschiedenen Arten von Lärm nicht nach einheitlichen Verfahren beurteilt werden. Das überkommene Lärmschutzsystem ist durch ein **Nebeneinander von Regelwerken** gekennzeichnet, die jeweils nur auf bestimmte Lärmarten abstellen, bereichsfremde Geräuschquellen aber aus der Betrachtung ausblenden und deren Vergleichbarkeit kaum gegeben ist⁴. So richtet sich die Beurteilung von Straßen- und Schienenverkehrslärm nach der Verkehrslärmschutzverordnung⁵, die unterschiedliche Berechnungsverfahren für Straßen und Schienenwege enthält und für die Sanierung unverändert bestehender Verkehrswege gar keine Aussage trifft. Für Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen enthält das Gesetz zum Schutz gegen Fluglärm⁶ spezielle Regelungen. Für Industrie- und Gewerbelärm gilt die Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm⁷, die es nur bei diesem Regelwerk unterliegenden

² Vgl. *Blaschke*, Lärminderungsplanung, Berlin 2010, S. 50.

³ Ausführlich dazu *Moradi Karkaj*, Die Gesamtlärbewertung im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden 2008, S. 78 ff.

⁴ Vgl. *Dolde*, in: Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 451 <458 ff.>.

⁵ Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung – 16. BImSchV) vom 12.6.1990 (BGBl. I S. 1036).

⁶ I. d. F. der Bekanntmachung vom 31.10.2007 (BGBl. I S. 2550).

⁷ Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm – TA Lärm) vom 26.8.1998 (GMBl. S. 503).

Anlagen der Immissionsschutzbehörde ermöglicht, durch Bedingungen, Auflagen oder Auflagenvorbehalte sowie gegebenenfalls durch Kontingentierung sicherzustellen, dass die Gesamtbelastung durch von diesen Anlagen hervorgerufene Geräusche am jeweils maßgeblichen Einwirkungsort die Immissionsrichtwerte nicht überschreitet⁸. Dabei werden nicht nur die ortsfesten Anlagen und Fahrgeräusche auf dem Betriebsgrundstück, sondern auch die der Anlage zuzurechnenden Verkehrsgereäusche auf öffentlichen Verkehrswegen in die Beurteilung aufgenommen⁹. Bei Immissionen durch unterschiedliche Geräuschquellenarten kann die Gesamtbelastung nur mit einer Sonderfallprüfung im Hinblick auf die Zumutbarkeit für die Betroffenen bewertet werden, wobei jedoch mangels entsprechender Vorschriften in der Verkehrslärmschutzverordnung allein den industriellen und gewerblichen Anlagen eine Anpassungs- und Kostenlast auferlegt werden kann¹⁰. Für Baustellenlärm ist gemäß § 66 Abs. 2 BImSchG die Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm¹¹ maßgebend, die nur die durch Baumaschinen auf Baustellen hervorgerufenen Geräusche berücksichtigt. Zugunsten der Betroffenen sind zusätzlich die Anforderungen aus der Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung¹² heranzuziehen. Für Sportanlagen gilt die Sportanlagenlärmschutzverordnung¹³, nach deren § 2 Abs. 1 immerhin innerhalb dieser Anlagenart eine summative Betrachtung erfolgen soll.

Zwar gewährleisten die jeweils maßgeblichen Lärmschwellen für sich genommen bei isolierter Betrachtung der verschiedenen Lärmquellen, dass die kritischen Werte einer **Gesundheitsgefahr** deutlich unterschritten werden. Die einschlägigen Regelungen können jedoch nicht verhindern, dass trotz Einhaltung der Grenz- oder Richtwerte der tatsächliche Lärmpegel vielfach höher liegt, als durch das jeweilige Regelwerk suggeriert wird. Bei einer Summierung verschiedener Lärmquellen über die normativ oder administrativ festgelegten Grenzen hinweg kann die Belastung den kritischen

⁸ Vgl. Nr. 3.2.1 TA Lärm.

⁹ Vgl. Nr. 7.4 TA Lärm.

¹⁰ Vgl. Nr. 3.2.2 TA Lärm sowie Nr. 2.4.3 der vom Länderausschuss für Immissionsschutz im Mai 1995 beschlossenen Musterverwaltungsvorschrift zur Ermittlung, Beurteilung und Verminderung von Geräuschimmissionen.

¹¹ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm – Geräuschimmissionen – vom 19.8.1970 (Beilage zum BAnz. Nr. 160 v. 1.9.1970).

¹² 32. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung – 32. BImSchV) vom 29.8.2002 (BGBl. I S. 3478).

¹³ Achtzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Sportanlagenlärmschutzverordnung – 18. BImSchV) vom 18.7.1991 (BGBl. I S. 1588, ber. S. 1790).

Bereich einer Gesundheitsgefährdung durchaus erreichen. Ist diese Schwelle überschritten, so sind auf jeden Fall Schutzmaßnahmen zu ergreifen und darf es mit einer bloß sektoralen Lärmbeurteilung nicht sein Bewenden haben¹⁴.

Für die Ermittlung und Bewertung von Gesamtlärm gibt es jedoch bislang kein allgemein anerkanntes Modell. Was eine summative Betrachtungsweise im Falle von Geräuschen erfordert, lässt sich nur auf der Grundlage lärmphysikalischer Beschreibungen der Eigenschaften unterschiedlicher Lärmbeiträge und ihres Zusammenwirkens sowie medizinischer Aussagen der Lärmwirkungsforschung entwickeln¹⁵. Gesicherte Erkenntnisse zu den Dosis-Wirkungs-Beziehungen bei gleichzeitigem Einwirken mehrerer Schallquellen aus medizinischer und psychologischer Sicht liegen allerdings bisher nicht vor¹⁶. Lärmphysikalisch ist dagegen eine summative Betrachtung mehrerer Schallquellen möglich¹⁷. Obwohl die erforderliche Grundlage einer Gesamtlärbewertung damit noch defizitär ist, bedarf es einer **normativen Operationalisierung** der summativen Betrachtungsweise, weil nur so die Schwelle zur verfassungsrechtlich relevanten Gesundheitsgefährdung systematisch erkannt werden kann¹⁸. Notwendige Bedingung für eine Gesamtlärbewertung ist dabei zur Herstellung der Vergleichbarkeit die **Entwicklung eines einheitlichen Mess- und Bewertungsverfahrens für die Geräuschbeurteilung**, dessen Anwendung möglichst einfach und praktikabel ist¹⁹. Als zweiter Schritt sind **einheitliche Kennwerte** für alle Geräuscharten zu entwickeln²⁰. Dabei muss – z.B. durch Zu- oder Abschläge - sichergestellt sein, dass gleichen Kennwerten im Wesentlichen die gleichen Wirkungen auf die Gesundheit entsprechen²¹. Mit Hilfe derartiger Kennwerte ist durch energetische Addition die Bildung eines Gesamtschallpegels auch von gemeinsam einwirkenden ungleichartigen Geräuschen möglich, der für die Beurteilung der **Ge-**

¹⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – BVerwG 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 Rn. 389 f.

¹⁵ Vgl. *H.-J. Koch*, in: Immissionsschutz in der Bewährung, Heidelberg 1999, S. 215 <220>.

¹⁶ Ausführlich dazu das Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drucks. 15/3600, S. 328 ff.; *Michler*, VBIBW 2004, 361 <367>; *Blaschke*, Lärminderungsplanung, Berlin 2010, S. 51.

¹⁷ Vgl. Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drucks. 15/3600, S. 327.

¹⁸ Vgl. *H.-J. Koch*, in: Immissionsschutz in der Bewährung, Heidelberg 1999, S. 215 <226 f.>.

¹⁹ Vgl. *Moradi Karkaj*, Die Gesamtlärbewertung im Immissionsschutzrecht, S. 308 ff.

²⁰ Vgl. Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom 15.12.1999, BT-Drucks. 14/2300, S. 201.

²¹ Vgl. *Dolde*, in: Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 451 <462>.

sundheitsgefährdung herangezogen werden kann²². Gesichert ist allerdings, dass die bloße **Lärmbelästigung** unterhalb der Schwelle zur Gesundheitsgefährdung nicht allein durch den Schallpegel und andere messbare akustische Größen bestimmt wird und dass die Lärmwirkungsforschung noch nicht in der Lage ist, belastbare Summationsregeln zur Bestimmung der Erheblichkeits- oder Zumutbarkeitsschwelle einer solchen Belästigung zu liefern²³.

Die Bewertung von Lärmimmissionen aus ihrer Art nach verschiedenen Geräuschquellen bereitet nicht nur wegen des unverbundenen Nebeneinanders von Regelwerken Probleme. Sie stößt auch wegen der **unterschiedlichen Störqualitäten** der Geräusche, der **unterschiedlichen Kosten von Lärminderungsmaßnahmen** und der **unterschiedlichen Behördenzuständigkeiten** auf besondere Schwierigkeiten²⁴.

II. Lärmschutz in der Verkehrswegeplanung

Angesichts der sich insoweit stellenden Probleme wäre es schon ein großer rechtspolitischer Fortschritt, wenn es dem Gesetz- und Verordnungsgeber gelänge, wenigstens die im Koalitionsvertrag vom November 2013 niedergelegte Absicht zu verwirklichen, für einen Teilbereich eines dieser Geräuschquellengruppen, nämlich für Straßen und Schienenwege, den davon ausgehenden Gesamtlärm als Grundlage für Lärmschutzmaßnahmen heranzuziehen²⁵. Um die Komplexität dieser Aufgabe zu reduzieren, möchte ich Ihnen zunächst einen kurzen Überblick über die insoweit bisher geltende Rechtslage geben (1.). Im Anschluss daran werde ich darauf eingehen, welche Änderungen des geltenden Rechts insoweit erforderlich erscheinen (2.).

1. Bisher geltende Rechtslage

a. Der Bau und die Änderung von Straßen und Schienenwegen sind **raumbedeutsame Maßnahmen**. Solche Maßnahmen berühren in der Regel vielfältige öffentliche

²² Vgl. Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom 15.12.1999, BT-Drucks. 14/2300, S. 205; *Dolde*, in: Umweltrecht im Wandel, Berlin 2001, S. 451 <465>; *Moradi Karkaj*, Die Gesamtlärbewertung im Immissionsschutzrecht, S. 312 ff.. Die Notwendigkeit geräuschartspezifischer Kennwerte bei der Beurteilung von Gesundheitsbeeinträchtigungen verneint *Michler*, VBIBW 2004, 361 <368>.

²³ Vgl. *Michler*, VBIBW 2004, 361 <367>.

²⁴ So schon das Umweltgutachten 1996 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drucks. 13/4108, S. 197 f.

²⁵ Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD für die 18. Legislaturperiode, S. 41.

und private Belange. Sie dürfen deshalb im Rechtsstaat nicht ohne eine vorherige Planung vorgenommen werden, die rechtlichen Anforderungen an das Verfahren und an ihren Inhalt unterliegt. Die wichtigste materiell-rechtliche Bindung der planenden Verwaltung ist das Gebot, unter Beachtung gesetzlicher Wertungen alle von der Planung berührten öffentlichen und privaten Belange gegeneinander und untereinander gerecht **abzuwägen**²⁶. Es verlangt, dass – erstens – eine Abwägung überhaupt stattfindet, dass – zweitens – in die Abwägung an Belangen eingestellt wird, was nach Lage der Dinge in sie eingestellt werden muss, und dass – drittens – weder die Bedeutung der betroffenen Belange verkannt noch der Ausgleich zwischen ihnen in einer Weise vorgenommen wird, die zur objektiven Gewichtigkeit einzelner Belange außer Verhältnis steht²⁷. Dieses **Abwägungsgebot** ergibt sich unabhängig von seiner Normierung in einzelnen Planungsgesetzen unmittelbar aus dem Rechtsstaatsprinzip und gilt dementsprechend für hoheitliche Planungen allgemein.

b. Zu den abwägungserheblichen Gesichtspunkten einer Fachplanung gehört insbesondere der Schutz der Allgemeinheit und der Nachbarschaft vor durch das Vorhaben verursachten **Immissionen** durch Lärm oder Luftverunreinigungen. Die durch das Bundes-Immissionsschutzgesetz und die untergesetzlichen Regelwerke hierzu festgesetzten Grenzwerte stellen grundsätzlich sicher, dass unzumutbare Immissionen nicht hingenommen werden müssen. Nach ständiger Rechtsprechung beschränkt sich aber das Fachplanungsrecht nicht auf den durch die einschlägigen Grenzwerte vermittelten Schutz, sondern geht mit dem Abwägungsgebot darüber hinaus. Abwägungserheblich sind nicht nur private Rechte, sondern auch alle sonstigen im jeweiligen Einzelfall von der Planung betroffenen Belange mit Ausnahme derjenigen, die objektiv geringwertig oder nicht schutzwürdig sind²⁸. Die **Schutzwürdigkeit** fehlt einem privaten Belang nicht nur, wenn er makelbehaftet ist, sondern auch dann, wenn sein Träger sich vernünftigerweise auf Veränderungen, wie sie mit dem Vorhaben verbunden sind, einstellen muss und deswegen nicht auf den Fortbestand

²⁶ Vgl. dazu BVerwG, Urt. v. 23. 1. 1981 – BVerwG 4 C 4.78 -, BVerwGE 61, 295, 301; *Storost*, NVwZ 1998 S. 797, 801 m. w. N.

²⁷ BVerwG, Urt. v. 14.2.1975 - BVerwG IV C 21.74 - BVerwGE 48, 56 (63 f.); st. Rspr.

²⁸ BVerwG, Urt. v. 28.3.2007 – BVerwG 9 A 17.06 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 64 Rn. 19; Beschl. v. 31.1.2011 – BVerwG 7 B 55.10 – NVwZ 2011, 567 Rn. 6; Urt. v. 20.12.2011 – BVerwG 9 A 30.10 – DVBl 2012, 501 Rn. 16.

einer bestimmten Situation vertrauen darf²⁹. **Vorbelastungen** können bei der Abwägung grundsätzlich **schutzmindernd** berücksichtigt werden. Führt eine tatsächliche Vorbelastung der Umgebung dazu, dass von dem Vorhaben keine zusätzlichen nachteiligen Auswirkungen ausgehen, dann besteht mangels Schutzwürdigkeit des Interesses am Unterbleiben des Vorhabens kein Anlass, Schutzvorkehrungen zu treffen oder einen Ausgleich in Geld zu gewähren³⁰. Selbst grundrechtlich bedenkliche Belastungswerte bilden nur dann die Grundlage einer in der Planfeststellung zu berücksichtigenden Schutzpflicht, wenn sie auch dem planfestgestellten Vorhaben zuzurechnen sind. Eine Verpflichtung, gesundheitlich kritische Immissionslagen bei Gelegenheit der Planfeststellung zu sanieren, besteht nicht³¹.

Schutzwürdig ist grundsätzlich auch der Belang, nicht von mehr als nur geringfügigen Immissionen **unterhalb der Schwelle der Unzumutbarkeit** betroffen zu sein, und zwar auch bei normativ festgesetzten Immissionsgrenzwerten³². Deshalb haben Planbetroffene Anspruch auf fehlerfreie Abwägung auch, soweit ihre Betroffenheit die Behörde nicht schon nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG zu Schutzanordnungen verpflichtet. Ebenso wenig hindert diese Vorschrift die Behörde, abwägungserhebliche Belange nach den jeweiligen Gegebenheiten als so gewichtig zu betrachten, dass der Vorhabenträger zu Schutzmaßnahmen verpflichtet wird, obwohl die in Rede stehenden Einwirkungen als solche Rechte anderer nicht beeinträchtigen³³.

c. **Spezielle immissionsschutzrechtliche Anforderungen** an raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind zunächst in **§ 50 BImSchG** normiert. Nach **Satz 1** dieser Vorschrift sind bei solchen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete so weit wie möglich vermieden werden. Für die **Verkehrswegeplanung** folgt daraus die Pflicht zur Prüfung, ob

²⁹ BVerwG, Urt. v. 28.3.2007 – BVerwG 9 A 17.06 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 64 Rn. 19 und v. 20.12.2011 – BVerwG 9 A 30.10 – DVBI 2012, 501 Rn. 16.

³⁰ BVerwG, Urt. v. 28.10.1998 – BVerwG 11 A 3.98 – BVerwGE 107, 350 ff., 356 f.

³¹ BVerwG, Urt. v. 9.7.2008 – BVerwG 9 A 5.07 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 66 Rn. 17; Beschl. v. 6.3.2013 – BVerwG 4 BN 39.12 – UPR 2013, 217 f., Rn. 6.

³² Vgl. BVerwG, Beschl. v. 11.11.2008 – BVerwG 9 A 56.07 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 51 Rn. 3 und v. 31.1.2011 – BVerwG 7 B 55.10 – NVwZ 2011, 567 Rn. 6.

³³ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.1.2011 – BVerwG 7 B 55.10 – NVwZ 2011, 567 Rn. 7.

schädliche Umwelteinwirkungen des geplanten Verkehrsweges auf Wohngebiete und sonstige schutzbedürftige Gebiete unter Ausnutzung der räumlichen Gegebenheiten konzeptionell dadurch vermindert oder ganz vermieden werden können, dass die Trasse in horizontaler Richtung – also durch Verschiebung im Oberflächenbereich - oder in vertikaler Richtung – also durch Gradientenabsenkungen, Tief- oder Troglagen - von der schützenswerten Bebauung abgerückt wird³⁴.

Dem so verstandenen **Trennungsgrundsatz** kommt bereits unterhalb der durch Grenzwerte normierten Zumutbarkeitsschwelle im Rahmen der planungsrechtlich gebotenen Abwägung unter Immissionsschutzgesichtspunkten die Funktion einer **Abwägungsdirektive** zu³⁵. Seine Bedeutung besteht darin, der damit normierten Zielvorgabe ein besonderes Gewicht zuzumessen und insoweit – als **Optimierungsgebot**, das eine möglichst weitgehende Beachtung des damit bezeichneten Belangs fordert - die planerische Gestaltungsfreiheit einzuschränken³⁶. Er kann jedoch im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden, wenn dies durch entsprechend gewichtige sachliche Rechtfertigungsgründe geboten ist³⁷. Deshalb entfaltet diese Vorschrift im Ergebnis keine absolute, sondern nur eine relative, wenn auch über das allgemeine Abwägungsgebot hinausgehende Rechtsbindung.

d. Aufgrund dieser Relativität der sich aus § 50 BImSchG ergebenden Bindung ist nicht sicher, dass immer schon durch die räumliche Lage eines geplanten Verkehrswegebauvorhabens schädliche Umwelteinwirkungen dieses Vorhabens auf schutzbedürftige Gebiete vermieden werden. Soweit der Trennungsgrundsatz nicht anwendbar ist oder zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch **Verkehrsgläusche** nicht ausreicht, normiert **§ 41 Abs. 1 BImSchG** unter entsprechender Begrenzung der Möglichkeit planerischen Abwägens das materiell-rechtliche, bereits bei der Planung zu beachtende Gebot, durch **aktive Schallschutzmaßnahmen** bei der technischen Ausführung des Vorhabens sicherzustellen, dass das Vorhaben kei-

³⁴ BVerwG, Urt. v. 28. 1. 1999 – BVerwG 4 CN 5.98 – BVerwGE 108, 248 ff., 253.

³⁵ BVerwG, Urt. v. 28. 1. 1999 – BVerwG 4 CN 5.98 – BVerwGE 108, 248, 253; Urt. v. 11. 1. 2001 BVerwG 4 A 13.99 – Buchholz 406.25 § 43 BImSchG Nr. 16 S. 11; Urt. v. 23. 2. 2005 – BVerwG 4 A 4.04 – BVerwGE 123, 37, 43.

³⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 22. 3. 1985 – BVerwG 4 C 73.82 -, BVerwGE 71, 163, 165; Urt. v. 4. 5. 1988 – BVerwG 4 C 2.85 – Buchholz 407.57 LStrGNW Nr. 1 S. 5.

³⁷ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.7.2004 – BVerwG 4 BN 16.04 -, ZfBR 2005, 71; Urt. v. 16.3.2006 – BVerwG 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 ff., 172; Urt. v. 19.4.2012 – BVerwG 4 CN 3.11 – DVBl 2012, 912 ff. Rn. 29.

ne derartigen, nach dem Stand der Technik vermeidbaren Umwelteinwirkungen zur Folge haben kann. Er normiert zugleich entsprechende Rechte der Planbetroffenen. Zu den aktiven Schallschutzmaßnahmen gehört insbesondere die Errichtung von Lärmschutzwällen oder –wänden, aber auch die Anordnung von Geschwindigkeitsbeschränkungen³⁸, Nachtfahrverboten oder anderen Nutzungsbeschränkungen³⁹.

e. Welche Grenzwerte durch von neu gebauten oder wesentlich geänderten Verkehrswegen ausgehende Verkehrsgeräusche grundsätzlich einzuhalten sind und welche technischen Anforderungen die Schallschutzmaßnahmen erfüllen müssen, überlässt **§ 43 BImSchG** dem **Verordnungsgeber**, der diesem Auftrag durch die **Verkehrslärmschutzverordnung** (16. BImSchV) nachgekommen ist. Wenn eine wesentliche Änderung i.S. von § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV vorgenommen wird, ist gemäß § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV sicherzustellen, dass der Beurteilungspegel nach der Änderung die in dieser Vorschrift genannten Immissionsgrenzwerte nicht überschreitet. Das gilt auch, wenn diese Grenzwerte bereits vor der Änderung überschritten waren. Insoweit gilt also eine dem Umfang nach begrenzte Sanierungspflicht. Dabei ist der Beurteilungspegel gemäß § 3 Satz 1 der 16. BImSchV nicht zu messen, sondern nach den in den Anlagen der 16. BImSchV normierten Verfahren zu **berechnen**. Durchgreifende Zweifel, dass diese Regelungen im Umfang ihrer Anwendbarkeit noch den gesetzlich oder grundrechtlich gebotenen Schutz vor Verkehrslärm gewährleisten, bestehen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht⁴⁰.

f. Das Gebot aktiver Schallschutzmaßnahmen gilt nach **§ 41 Abs. 2 BImSchG** nicht, soweit die Kosten einer technisch möglichen Schutzmaßnahme **außer Verhältnis** zum angestrebten Lärmschutzzweck ständen. Bei der Prüfung, ob und inwieweit dies der Fall ist, hat die Planfeststellungsbehörde nach der Rechtsprechung zwar einen **Abwägungsspielraum**, der es gestattet, neben dem in § 41 Abs. 2 BImSchG ausdrücklich benannten Kostengesichtspunkt auch andere Belange zu berücksichtigen, die z. B. der weiteren Erhöhung einer Lärmschutzwand entgegenstehen⁴¹. **Vorbelastungen** können dabei auch hier grundsätzlich **schutzmindernd** berücksichtigt wer-

³⁸ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 7.7.2000 – BVerwG 4 B 94.99 – juris Rn. 7.

³⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.11.2013 – BVerwG 7 A 28.12 – Rn. 55.

⁴⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 - BVerwG 9 A 20.08 - NVwZ 2011, 177 ff., Rn. 101 ff.

⁴¹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 5.3.1997 – BVerwG 11 A 25.95 – BVerwGE 104, 123 <139> und v. 15.12.2011 – BVerwG 7 A 11.10 – NVwZ 2012, S. 1120 ff., Rn. 20.

den. Zu den rechtlichen Bindungen dieses Abwägungsspielraums, deren Einhaltung von den Gerichten zu überwachen ist, gehört jedoch der von § 41 Abs. 2 BImSchG geforderte **Vorrang des aktiven Schallschutzes** – insbesondere durch Lärmschutzwände - vor passivem Schallschutz durch Lärmschutzfenster⁴².

g. Sind die Lärmeinwirkungen nach dem Stand der Technik nicht oder nur mit unverhältnismäßigen Kosten vermeidbar, so normiert **§ 42** unter den dort genannten weiteren Voraussetzungen einen Anspruch auf Erstattung notwendiger Aufwendungen für **passive Schallschutzmaßnahmen** an den von diesen Lärmeinwirkungen betroffenen baulichen Anlagen. Die Bestimmung von Art und Umfang dieser Maßnahmen ist gemäß § 43 ebenfalls dem Ordnungsgeber überlassen, der hierzu die **Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung** (24. BImSchV) erlassen hat. Zu den passiven Schallschutzmaßnahmen gehört hiernach insbesondere der Einbau schalldämmender Baustoffe oder von Schallschutzfenstern. Das Gesetz soll also Verkehrslärmschutz durch eine dreifach gestufte Regelung erreichen: Es fordert Lärmschutz vorrangig durch Trassierung, hilfsweise durch aktiven Schallschutz, höchst hilfsweise durch eine Entschädigung für passiven Schallschutz.

h. Dem Wortlaut der §§ 41 bis 43 BImSchG ist nicht eindeutig zu entnehmen, ob sich das Gebot, schädliche Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche möglichst auszuschließen, nicht über den Lärm des neu gebauten oder geänderten Verkehrswegs hinaus auf die Verkehrsgeräusche aller in § 41 Abs. 1 genannten Verkehrswege bezieht, die auf einen in der Nachbarschaft der zu bauenden oder zu ändernden Strecke gelegenen Immissionsort einwirken. Die **Verkehrslärmschutzverordnung** geht davon aus, dass es nur um den gerade von dem neu zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärm geht und deshalb **kein Summenpegel** unter Einbeziehung von Lärmvorbelastungen durch andere Verkehrswege zu bilden ist. Sie enthält unterschiedliche Berechnungsverfahren für Straßen und Schienenwege und ermöglicht es daher grundsätzlich auch nicht, einen solchen Summenpegel zu berechnen. Lärm, der nicht gerade auf dem zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweg im trassenbezogenen Sinne entsteht, wird von der Ver-

⁴² BVerwG, Urt. v. 24.9.2003 – BVerwG 9 A 69.02 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 39 S. 99.

kehrslärmschutzverordnung nicht berücksichtigt⁴³. Das gilt auch dann, wenn für den Bau oder die Änderung mehrerer solcher Verkehrswege gemäß § 78 Abs. 1 VwVfG nur ein einheitliches Planfeststellungsverfahren stattfindet oder derartige Baumaßnahmen tatsächlich in einem zeitlichen und funktionalen Zusammenhang stehen⁴⁴. Nur dann, wenn ein Neubauvorhaben zu einer notwendigen Folgemaßnahme (§ 75 Abs. 1 Satz 1 VwVfG) an einem schon vorhandenen anderen Verkehrsweg führt und die dafür erforderliche einheitliche Planung in einem engen räumlichen Zusammenhang zum einen eine neue Lärmquelle schafft und zum anderen eine vorhandene Lärmquelle wesentlich verstärkt, so dass beide Lärmquellen gemeinsam auf die Nachbarschaft einwirken, ist eine Gesamtbetrachtung des von der neu gebauten und der geänderten Strecke auf die betroffenen Grundstücke einwirkenden Lärms nach dem Maßstab des § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV geboten⁴⁵.

i. Unabhängig davon hat die Rechtsprechung aus der verfassungsrechtlichen **Schutzpflicht des Staates für Leben, Gesundheit und Eigentum** gefolgert, dass eine Berechnung der Lärmbeeinträchtigung nach Maßgabe eines Summenpegels und deren **schutzverstärkende Berücksichtigung im Rahmen der planerischen Abwägung** dann erforderlich sei, wenn der neue oder zu ändernde Verkehrsweg im Zusammenwirken mit Vorbelastungen durch andere Verkehrswege insgesamt zu einer Lärmbelastung führt, die die Gesundheit gefährdet oder mit einem die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändernden, schweren und unerträglichen Eingriff in das Eigentum verbunden ist⁴⁶. Bei welcher Schwelle diese Grenze überschritten ist und wie der dafür maßgebliche Summenpegel berechnet werden kann, ist dem Gesetz nicht zu entnehmen. Für die "**enteignungsrechtliche**" **Zumutbarkeitsschwelle** hat der Bundesgerichtshof festgestellt, die Bewertung dürfe nicht schematisch von der Erreichung bestimmter Immissionswerte abhängig gemacht werden; vielmehr lasse sich die Grenze nur aufgrund wertender Beurteilung innerhalb eines Spektrums von Möglichkeiten im Rahmen trichterlicher Würdigung des

⁴³ BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – BVerwG 4 C 9.95 – BVerwGE 101, 1 ff.

⁴⁴ BVerwG, Urt. v. 23.2.2005 – BVerwG 4 A 5.04 – BVerwGE 123, 23 <33 ff.>.

⁴⁵ BVerwG, Urt. v. 19.3.2014 – BVerwG 7 A 24.12 – Rn. 26.

⁴⁶ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21. 3. 1996 – BVerwG 4 C 9.95 – BVerwGE 101, 1 <9 ff.>; Urt. v. 20. 5. 1998 – BVerwG 11 C 3.97 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 18 S. 51; Urt. v. 3. 3. 1999 – BVerwG 11 A 9.97 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 26 S. 27; Urt. v. 11. 1. 2001 - BVerwG 4 A 13.99 – Buchholz 406.25 § 43 BImSchG Nr. 16 S. 23; Urt. v. 10.11.2004 – BVerwG 9 A 67.03 – Buchholz 406.25 § 41 Nr. 41 S. 127; Urt. v. 23.2.2005 – BVerwG 4 A 5.04 – BVerwGE 123, 23 <35>.

Einzelfalles ziehen⁴⁷. Dabei sei nicht nur auf das Ausmaß, sondern auch auf die Art des Lärms abzuheben⁴⁸. Bei der Beurteilung könnten auch Gebietsart und Lärmvorbelastung eine wesentliche Rolle spielen⁴⁹. Der Bundesgerichtshof hat sich dadurch jedoch nicht gehindert gesehen, selbst Werte zu nennen und die "enteignungsrechtliche" Zumutbarkeitsschwelle für Verkehrslärmimmissionen in Wohngebieten im Allgemeinen bei Mittelungspegeln (außen) von 70 bis 75 dB(A) tagsüber und von 60 bis 65 dB(A) nachts anzusetzen⁵⁰. Bezogen auf Mischgebiete näherten sich Lärmwerte (außen) von 72 dB(A) bei Tag bzw. 62 dB(A) bei Nacht unmittelbar dem Bereich der "Enteignungsschwelle" oder erreichten ihn schon⁵¹. Dieser Rechtsprechung hat sich das Bundesverwaltungsgericht als Tatsacheninstanz angeschlossen⁵².

Vergleichbares gilt für die in rechtlicher Würdigung der Erkenntnisse der Lärmwirkungsforschung zu bestimmende Schwelle der **Gesundheitsgefährdung**, für die die Innenraumpegel entscheidend sind. Nach dem Stand der Lärmwirkungsforschung Ende der 1990er Jahre sollten Dauerschallpegel am Ohr des Schläfers in einem Bereich zwischen 30 und 35 dB(A) und Pegelspitzen in der Größenordnung von 40 dB(A) nicht überschritten werden⁵³. Dabei liegt die Schalldifferenz außen/innen bei gekippten bzw. leicht geöffneten Fenstern zwischen 6 und 16 dB(A) und wird meistens mit 10 dB(A) angesetzt; bei geschlossenen Einfachfenstern kann ein Abzug von 20 bis 25 dB(A) zwischen den Mittelungspegeln angenommen werden⁵⁴.

⁴⁷ Vgl. BGH, Urt. v. 10. 11. 1977- III ZR 166/75 – BauR 1978 S. 391 ff.; Urt. v. 6. 2. 1986 – III ZR 96/84 – BGHZ 97, 114 ff.; Urt. v. 10. 12. 1987 – III ZR 204/86 – NJW 1988 S. 900 < 902>; Urt. v. 25. 3. 1993 – III ZR 60/91 – BGHZ 122, 76 < 80 f.>.

⁴⁸ BGH, Urt. v. 10. 12. 1987 – III ZR 204/86 – NJW 1988 S. 900 <902>; Urt. v. 25. 3. 1993 – III ZR 60/91 – BGHZ 122, 76 < 81>.

⁴⁹ Vgl. BGH, Urt. v. 10. 11. 1977- III ZR 166/75 – BauR 1978 S. 391 ff.; Urt. v. 10. 12. 1987 – III ZR 204/86 – NJW 1988 S. 900 <902>; Urt. v. 25. 3. 1993 – III ZR 60/91 – BGHZ 122, 76 <81>.

⁵⁰ BGH, Urt. v. 25. 3. 1993 – III ZR 60/91 – BGHZ 122, 76 <81>.

⁵¹ BGH, Urt. v. 10. 12. 1987 – III ZR 204/86 – NJW 1988 S. 900 <902>; Urt. v. 25. 3. 1993 – III ZR 60/91 – BGHZ 122, 76 <82>.

⁵² BVerwG, Urt. v. 28. 10. 1998 – BVerwG 11 A 3.98 – BVerwGE 107, 350 <358>; Urt. v. 17. 11. 1999 – BVerwG 11 A 4.98 – BVerwGE 110, 81 <90>; Urt. v. 12. 4. 2000 – BVerwG 11 A 18.98 – BVerwGE 111, 108 <122>.

⁵³ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 17. 5. 1995 – BVerwG 4 NB 30.94 – NJW 1995, S. 2572 <2573>; Urt. v. 23. 4. 1997- BVerwG 11 A 17.96 – Buchholz 316 § 75 VwVfG Nr. 13 S. 9 f.; Urt. v. 17. 11. 1999 – BVerwG 11 A 4.98 – BVerwGE 110, 81 <90 f.>; Urt. v. 12. 4. 2000 - BVerwG 11 A 18.98 – NVwZ 2001, S. 82 <88>.

⁵⁴ Vgl. Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom 15.12.1999, BT-Drucks. 14/2300, S. 184; BVerwG, Urt. v. 5.3.1997 – BVerwG 11 A 25.95 – BVerwGE 104, 123 <130 f.>.

Die grundrechtliche Schutzpflicht setzt eine **Kausalität** zwischen dem Bau bzw. der Änderung des Verkehrswegs und der gesundheitsgefährdenden oder eigentumsrechtlich unzumutbaren Verkehrslärmbelastung voraus⁵⁵. Diese Kausalität besteht nur, wenn die Lärmbelastung durch das Vorhaben ansteigt⁵⁶. Sie ist auch dann zu bejahen, wenn eine tatsächliche Vorbelastung durch den betreffenden Verkehrsweg fehlt oder nur gering ist, dieser aber planungsrechtlich – fiktiv - vorhanden ist und deshalb § 41 nicht zum Zuge kommt. Führt in solchen Fällen eine **von dem Vorhaben ausgehende tatsächliche Zunahme des Verkehrs und des damit verbundenen Lärms** zu Eigentums- oder Gesundheitsbeeinträchtigungen und wird dies substantiiert geltend gemacht oder muss es sich angesichts der konkreten Situation aufdrängen, so ist dies im Rahmen der planerischen **Abwägung** auch dann zu berücksichtigen, wenn sich diese Zunahme im Rahmen der bestehenden planungsrechtlichen Situation hält⁵⁷. Anders verhält es sich dann, wenn eine tatsächliche Vorbelastung der Umgebung dazu führt, dass von dem Vorhaben selbst keine zusätzlichen nachteiligen Auswirkungen ausgehen. In einem solchen Fall besteht schon mangels Schutzwürdigkeit des Interesses am Unterbleiben des Vorhabens kein Anlass, Schutzvorkehrungen zu treffen oder einen Ausgleich in Geld zu gewähren⁵⁸. Mangels Kausalität des Vorhabens gilt das auch dann, wenn in einem solchen Fall die Vorbelastung die Schwelle der Gesundheits- oder Eigentumsgefährdung überschreitet⁵⁹.

j. Nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts⁶⁰ ist dann, wenn infolge eines Verkehrswegebauvorhabens der Verkehr auf einem anderen, unverändert vorhandenen Verkehrsweg zunimmt, der von diesem ausgehende Lärmzuwachs, obwohl nicht von § 41 BImSchG erfasst, im Rahmen der planerischen **Abwägung** zu

⁵⁵ BVerwG, Beschl. v. 15.1.2008 – BVerwG 9 B 7.07 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 48 Rn. 9 f.

⁵⁶ BVerwG, Urt. v. 9.7.2008 – BVerwG 9 A 5.07 – Buchholz 442.09 § 18 AEG Nr. 66 Rn. 17; Urt. v. 15.12.2011 – BVerwG 7 A 11.10 – NVwZ 2012, 1120 Rn. 30; Beschl. v. 6.3.2013 – BVerwG 4 BN 39.12 – UPR 2013, 277 Rn. 6.

⁵⁷ So für Fälle der Wiederinbetriebnahme teilungsbedingt unterbrochener Schienenwege: BVerw, Urt. v. 28. 10. 1998 – BVerwG 11 A 3.98 – BVerwGE 107, 350 <357>; Urt. v. 17. 11. 1999 – BVerwG 11 A 4.98 – BVerwGE 110, 81 <87 f.>; Urt. v. 12. 4. 2000 – BVerwG 11 A 18.98 – BVerwGE 111, 108 <114 ff.>.

⁵⁸ BVerwG, Beschl. v. 23.6.1989 – BVerwG 4 B 100.89 – Buchholz 316 § 74 VwVfG Nr. 8 S. 13; Urt. v. 28.10.1998 – BVerwG 11 A 3.98 – BVerwGE 107, 350 <357>; Beschl. v. 15.1.2008 – BVerwG 9 B 7.07 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 48 S.8.

⁵⁹ Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.2011 – BVerwG 7 A 11.10 – NVwZ 2012, 1120 Rn. 30 f. Kritisch dazu Kupfer, Die Verwaltung 47 (2014), 77 <114 f.>.

⁶⁰ BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 - BVerwG 4 A 18.04 - BVerwGE 123, 152 ff.

berücksichtigen, wenn er **mehr als unerheblich** ist und ein **eindeutiger Ursachenzusammenhang** zwischen dem Verkehrswegebauvorhaben und der zu erwartenden Verkehrszunahme auf dem anderen Verkehrsweg besteht. Entsprechendes muss gelten, wenn ein auf eine Gesamtstrecke bezogenes Ausbaukonzept mit einer zeitversetzten Planung in Abschnitten umgesetzt wird und die Anlieger der erst später auszubauenden Abschnitte, die vor dem Ausbau ihrer Abschnitte noch keine Ansprüche aus § 41 BImSchG herleiten können, bereits in der Übergangszeit erheblichem Lärmzuwachs ausgesetzt sind⁶¹.

k. Ist der Planfeststellungsbeschluss unanfechtbar geworden, so sind gemäß § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG Ansprüche auf Unterlassung des Vorhabens, auf Beseitigung oder Änderung der Anlagen oder auf Unterlassung ihrer Benutzung ausgeschlossen. Treten **nicht voraussehbare Wirkungen** des Vorhabens oder der dem festgestellten Plan entsprechenden Anlagen auf das Recht eines anderen erst nach Unanfechtbarkeit des Plans auf, so kann der Betroffene gemäß § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG Schutzmaßnahmen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen. Dieser Anspruch setzt allerdings voraus, dass der Betroffene bereits nach der dem unanfechtbar gewordenen Planfeststellungsbeschluss zugrunde liegenden Rechtslage einen Anspruch auf Schutzmaßnahmen gehabt hätte, wenn die nachteiligen Wirkungen bereits im Zeitpunkt der Planfeststellung voraussehbar gewesen wären⁶².

l. Für Straßen in der Baulast des Bundes und eines Teils der Länder gibt es „**freiwillige**“ Leistungen auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen, die nach Maßgabe der Verfügbarkeit von Mitteln Sanierungslasten des Staates begründen. Die Verkehrslärmschutzrichtlinien 1997 des Bundes⁶³ sehen je nach Gebietscharakter gestaffelte Sanierungswerte vor. Im Gegensatz zu § 41 BImSchG gilt dabei aktiver und passiver Schallschutz als gleichrangig.

⁶¹ Vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.1.2012 – BVerwG 7 VR 13.11 – DVBl 2012, 1102 f., Rn. 16; Urt. v. 21.11.2013 – BVerwG 7 A 28.12 – Rn. 48.

⁶² BVerwG, Urt. v. 7.3.2007 – BVerwG 9 C 2.06 – BVerwGE 128, 177 Rn. 30; SächsOVG, Beschl. v. 25.1.2012 – 4 A 873/10 – UPR 2012, 197 f.

⁶³ Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (Verkehrslärmschutzrichtlinien 1997 – VLärmSchR 97 – vom 2.6.1997 (VkB1. S. 434).

2. Erforderliche Rechtsänderungen

a. Welche Änderungen des bisher geltenden Rechts erforderlich sind, um für Straßen und Schienenwege den davon ausgehenden Gesamtlärm als Grundlage für Lärmschutzmaßnahmen heranzuziehen, hängt zunächst davon ab, welche **verfassungsrechtlichen Vorgaben** der Gesetz- und Verordnungsgeber dabei zu beachten hat. Diese Vorgaben ergeben sich vor allem aus den Grundrechten auf Leben, Gesundheit und Eigentum in Verbindung mit dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit.

Welches Ausmaß von Verkehrslärmimmissionen der Inhaber eines unter den Schutz der **Eigentumsgarantie** fallenden Rechts an einem Grundstück hinnehmen muss, ist eine Frage der Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG⁶⁴. Bei derartigen Regelungen muss der Gesetzgeber beiden Elementen des im Grundgesetz angelegten Verhältnisses von verfassungsrechtlich garantierter Rechtsstellung und dem Gebot einer sozialgerechten Eigentumsordnung in gleicher Weise Rechnung tragen; er muss die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und ein ausgewogenes Verhältnis bringen. Dem entspricht die **Bindung des Gesetzgebers an den verfassungsrechtlichen Grundsatz der Verhältnismäßigkeit**. Das Wohl der Allgemeinheit ist nicht nur Grund, sondern auch Grenze für die dem Eigentum aufzuerlegenden Beschränkungen. Um vor der Verfassung Bestand zu haben, müssen sie vom geregelten Sachbereich her geboten und auch in ihrer Ausgestaltung sachgerecht sein. Einschränkungen der Eigentümerbefugnisse dürfen nicht weiter gehen, als der Schutzzweck reicht, dem die Regelung dient. In jedem Falle erfordert die verfassungsrechtliche Gewährleistung die Erhaltung der Substanz des Eigentums und die Beachtung des Gleichheitsgebots des Art. 3 Abs. 1 GG⁶⁵.

Aus dem in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG gewährleisteten **Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit** ist auch eine Schutzpflicht des Staates und seiner Organe für das geschützte Rechtsgut abzuleiten. Verhältnismäßigkeitserwägungen spielen hier nur bei der Frage eine Rolle, **wie** der erforderliche Schutz gewährleistet wird. Hinsichtlich der **Art und Weise des Schutzes** kommt dem Gesetzgeber und der voll-

⁶⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 - BVerfGE 79, 174 <191 f.>.

⁶⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 – BVerfGE 79, 174 <198>.

ziehenden Gewalt ein weiter **Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum** zu, der auch Raum lässt, etwa konkurrierende öffentliche und private Interessen einschließlich der Kosten zu berücksichtigen. Die Verletzung von Schutzpflichten kann gerichtlich nur festgestellt werden, wenn die öffentliche Gewalt **Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen** hat oder die getroffenen Maßnahmen **gänzlich ungeeignet** oder **völlig unzulänglich** sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben⁶⁶. Die nur derart eingeschränkt gerichtlich durchsetzbare Schutzpflicht für die körperliche Unversehrtheit trifft den Staat allerdings schon dann, wenn die Risiken einer Gesundheitsbeeinträchtigung als solche bekannt sind. Die Gesundheitsschädlichkeit muss also nicht erst bewiesen werden, um eine Regelungspflicht des Staates auszulösen. Auch **Gesundheitsgefährdungen** – werden sie erkannt oder als im Risikobereich liegend für hinreichend wahrscheinlich angesehen – verpflichten zum Handeln. Bestehenden Erkenntnisdefiziten muss der Staat – etwa bei der Festsetzung von Grenzwerten – durch **Sicherheitsmargen** zu begegnen suchen⁶⁷. Dabei kann der Schutz gegen Gesundheitsgefahren – anders als der Schutz gegen erhebliche Belästigungen unterhalb der Gefahrenschwelle - nicht durch Duldungsgrenzen relativiert werden, die aus der Vorbelastung und der Gebietsqualität hergeleitet werden⁶⁸.

b. Bei Berücksichtigung dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben **kann es nicht bei der bisherigen Rechtslage verbleiben**, die hinsichtlich des Lärmschutzes grundsätzlich nur auf den Lärm des jeweils zu errichtenden Verkehrsweges abstellt und Lärmsummationen allenfalls im Rahmen der planerischen Abwägung berücksichtigt. Eine angemessene akzeptorbezogene Betrachtungsweise müsste sowohl andere, bestehende Straßen und Schienenwege als auch sonstige Lärmquellen wie Flugverkehr und Anlagen einbeziehen⁶⁹. Aber auch bei einer Beschränkung der Novellierung auf das praktisch Wichtigste und politisch zur Zeit allein Durchsetzbare, nämlich auf die von Straßen und Schienenwegen ausgehenden Verkehrsräusche, kann das

⁶⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 30.11.1988 – 1 BvR 1301/84 - BVerfGE 79, 174 <201 f.>; Beschl. v. 4.5.2011 – 1 BvR 1502/08 – NVwZ 2011, 991 Rn. 38.

⁶⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – BVerwG 4 C 9.95 – BVerwGE 101, 1 <10>.

⁶⁸ Vgl. Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom 15.12.1999, BT-Drucks. 14/2300, S. 199; *Dolde*, in: *Umweltrecht im Wandel*, Berlin 2001, S. 465.

⁶⁹ Vgl. Umweltgutachten 2004 des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen, BT-Drucks. 15/3600, S. 50; *Michler*, VBIBW 2004, 361 <366>; *Moradi Karkaj*, Die Gesamtlärbewertung im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden 2008, S. 50.

Verfahren zur Ermittlung eines Gesamtbeurteilungspegels unter Einbeziehung des Lärms vorhandener Verkehrswege nicht der Rechtsanwendung im Einzelfall überlassen werden, indem sich der Gesetz- oder Verordnungsgeber auf die Normierung eines **allgemeinen Gebots** beschränkt, **bei der Berechnung der Beurteilungspegel die Belastung des maßgebenden Immissionsorts durch Verkehrslärm insgesamt zugrunde zu legen**. Angesichts unterschiedlicher Vorbelastungen erfordern sowohl die Komplexität des Problems als auch Fragen der kostenmäßigen Zuordnung und damit der Verteilungsgerechtigkeit eine zumindest verordnungsrechtliche Entscheidung, ob Lärmschutzmaßnahmen auch an den vorhandenen oder nur an den neuen Verkehrswegen durchzuführen sind und ob sich die Maßnahmen – isoliert – am Schutzniveau des bisherigen § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV oder unter Einschluss von näher bestimmten Vorbelastungen auszurichten haben. Gleiches gilt für die Frage, ob in einen „Summenpegel“ die Vorbelastungen nur von Verkehrswegen gleicher Art (z. B. beim Straßenbau nur Straßen, nicht Schienenwege) oder nur Verkehrswege desselben Baulastträgers einzubeziehen sind und wie – wenn Verkehrswege unterschiedlicher Träger einzubeziehen sind – die Lasten zu verteilen sind. Gerade die damit angesprochene Frage, ob es gerechtfertigt ist, eine vorhandene Vorbelastung ausschließlich dem hinzutretenden Verkehrsträger „anzulasten“, oder welcher Maßstab einer Verteilung zugrunde zu legen ist, verdeutlicht die Notwendigkeit näherer rechtlicher Regelungen⁷⁰. Deshalb würde es zur Schaffung von Rechtssicherheit auch nicht ausreichen, für die Berücksichtigung der Vorbelastung nur auf das allgemeine Abwägungsgebot, den Trennungsgrundsatz des § 50 Satz 1 BImSchG und die Verhältnismäßigkeitsprüfung nach § 41 Abs. 2 BImSchG im Rahmen des Planungsverfahrens für den Neubau oder die wesentliche Änderung eines Verkehrsweges zu verweisen oder die Fremdgeräuschimmissionen nur in einer der Bewertung des vom geplanten Verkehrsweg ausgehenden Lärms „aufgesattelten“ Sonderfallprüfung zu behandeln⁷¹, für die es zudem keine konkretisierten Maßstäbe gibt.

Hinzu kommt, dass sich **der Straßenverkehrslärm vom Schienenverkehrslärm in seiner zeitlichen Struktur, seinem Frequenzspektrum und den Maximalpegeln**

⁷⁰ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – BVerwG 4 C 9.95 – BVerwGE 101, 1 <4 f.>.

⁷¹ So der Vorschlag von *Moradi Karkaj*, Die Gesamtlärbewertung im Immissionschutzrecht, Baden-Baden 2008, S. 310 ff.

unterscheidet. Tagsüber ist der Straßenverkehrslärm bei hoher Verkehrsdichte eher kontinuierlich und die Maximalpegel oszillieren nur wenig um den Mittelungspegel. Nachts fällt die Verkehrsdichte in den meisten Straßen deutlich ab; das Geräusch ist nun eher intermittiert, und die einzelnen Schallereignisse sind deutlich voneinander abgegrenzt. Demgegenüber sind Schienenverkehrsgeräusche immer intermittiert⁷². Dies müsste bei Einführung einer Summationsklausel für die Verkehrsgeräusche von Straßen und Schienenwegen berücksichtigt werden. Wie die Gesamtlärmbelastung bei Zusammentreffen von Straßen- und Schienenverkehrslärm zu ermitteln ist, ist damit eine zunächst außerrechtliche Fachfrage, zu der sich **Gerichte** nur im Rahmen tatrichterlicher Würdigung des **Einzelfalles** äußern können. Dagegen kommt dem **Gesetz- und Verordnungsgeber** bei der vom Einzelfall unabhängigen, normativen Festlegung von Art und Weise der Ermittlung der Gesamtlärmbelastung durch nicht gleichartige Verkehrswege ein wesentlich größerer **Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum** zu. Vereinfachungen und Pauschalierungen sind dabei zulässig, solange die rechnerisch ermittelte Lärmbelastung die Wirklichkeit nicht nur noch völlig unzulänglich abbildet⁷³.

c. Im Rahmen einer Neuregelung wäre es bereits nach der geltenden Gesetzeslage, also **ohne Gesetzesänderung**, rechtlich durchaus möglich und aus schalltechnischer Sicht sinnvoll, wenn der durch § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG ermächtigte **Verordnungsgeber** neben einem isoliert zu berechnenden „**Anlagenpegel**“, der den Anwendungsbereich der Verkehrslärmschutzverordnung bestimmt, einen durch Vorbelastungen geprägten, die Gesamtbelastung durch Verkehrslärm wiedergebenden „**Summenpegel**“ vorsähe, der unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit für die vom Verkehrslärm Betroffenen festgelegte Grenzwerte nicht überschreiten darf. Dafür bedürfte es nur einer entsprechenden **politischen Entscheidung**⁷⁴.

Allerdings regelt das **Bundes-Immissionsschutzgesetz** den Immissionsschutz für Verkehrsanlagen – anders als für gewerbliche Anlagen – nicht umfassend, sondern

⁷² Vgl. Sondergutachten „Umwelt und Straßenverkehr“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom 28.6.2005, BT-Drucks. 15/5900, S. 43.

⁷³ Vgl. BVerwG, Urt. v. 3.3.1999 – BVerwG 11 A 9.97 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 26 S. 25; Urt. v. 20.12.2000 – BVerwG 11 A 7.00 – Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 36 S. 89; Urt. v. 14.11.2001 – BVerwG 11 A 31.00 – BVerwGE 115, 237 <242>.

⁷⁴ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – BVerwG 4 C 9.95 – BVerwGE 101, 1 <6 f.>.

nur für einen Teilausschnitt. Nach § 2 Abs. 1 Nr. 4 und § 3 Abs. 3 Nr. 3 BImSchG gilt es für öffentliche Straßen und Schienenwege nur „nach Maßgabe der §§ 41 bis 43“. Dort normiert es nicht den Lärmschutz für den Gesamtbestand der vorhandenen Straßen und Schienenwege, sondern beschränkt sich auf eine Regelung, die nur bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung solcher Verkehrswege gilt, eine darüber hinausgehende Lärmsanierung von Straßen und Schienenwegen aber nicht vorsieht. Die Nachbarschaft wird für den Bereich des Verkehrslärms mithin nicht durch einheitliche, alle Vorbelastungen einbeziehende Grenzwerte geschützt. Die daraus folgende Ungleichbehandlung der von Verkehrslärm Betroffenen wurde vom Gesetzgeber hingenommen, weil nach seiner Einschätzung eine einheitliche Zumutbarkeitsschwelle gegenüber jeglichem Verkehrslärm auf dem Niveau etwa der Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung die öffentlichen Haushalte überfordert hätte. Eine umfassende Normierung des Lärmschutzes gegenüber allen Verkehrswegen wäre angesichts der entstehenden finanziellen Belastungen nur mit erheblich höheren Grenzwerten möglich gewesen. Bei dieser Sachlage hat sich der Gesetzgeber im Rahmen seines Gestaltungsfreiraums dafür entschieden, einen Lärmschutz auf höherem Schutzniveau zunächst nur in solchen Fällen vorzuschreiben, in denen der Staat eine neue Eingriffslage schafft, nämlich durch den Bau oder die wesentliche Änderung von Verkehrswegen⁷⁵.

Das zwingt jedoch nicht zu der Annahme, dass der Gesetzgeber auch bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung einer Straße oder eines Schienenweges eine bestehende Verkehrslärmvorbelastung unberücksichtigt lassen wollte. Der Wortlaut des § 41 Abs. 1 und des § 43 Abs. 1 Satz 1 BImSchG ist hierzu offen. Er schließt trotz Verzichts auf eine Regelung zur umfassenden Lärmsanierung und auf ein einheitliches Schutzniveau für alle Fälle der Betroffenheit nicht aus, jedenfalls in den Fällen ein einheitliches Schutzniveau einschließlich vorhandener Vorbelastungen zu gewährleisten, in denen Verkehrswege neu gebaut oder wesentlich geändert werden. Der in § 41 Abs. 1 BImSchG enthaltene Ausdruck „durch diese“ lässt eine solche verordnungsrechtliche Regelung ohne weiteres zu. Eine entsprechende **Novellierung der Verkehrslärmschutzverordnung** wäre aufkommensneutral möglich, wenn zwischen nicht vorbelasteten und vorbelasteten Bereichen unterschieden und jeweils

⁷⁵ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – BVerwG 4 C 9.95 – BVerwGE 101, 1 <8 f.>.

unterschiedliche Immissionsgrenzwerte festgesetzt würden⁷⁶. Dies würde aber nichts daran ändern, dass nach jetziger Gesetzeslage der Lärmschutz auch in vorbelasteten Bereichen allein zu Lasten des Vorhabenträgers für die neu anzulegende bzw. wesentlich zu ändernde Verkehrsanlage ginge.

d. Im Kern bleibt es deshalb eine letztlich durch den **Gesetzgeber** politisch zu entscheidende Frage, ob dies so bleiben soll oder auch vorhandene Verkehrsanlagen zu sanieren sind⁷⁷. Eine Regelung, die bei summiertem Lärm allein die Neuanlage mit der Reduzierungspflicht belastet, kann dazu führen, dass gerade aus umweltpolitischen Gründen erwünschte neue Verkehrsanlagen verhindert würden. Diese Folge wäre nur durch eine **gesetzliche Einführung von Sanierungspflichten für bestehende Verkehrsanlagen** zu vermeiden. Es entspräche dem Verursacherprinzip, dabei die Heranziehung zu den Kosten des Lärmschutzes entsprechend den Verursachungsanteilen vorzunehmen. Volkswirtschaftlich könnte es allerdings günstiger sein, denjenigen Verursacher heranzuziehen, dessen Beitrag mit den geringsten spezifischen Kosten reduziert werden kann⁷⁸. Zu einer angemessenen Lastenverteilung bei einer Gesamtbelastung durch Immissionsbeiträge aus mehreren Quellen wäre auch die gesetzliche Bestimmung einer **Irrelevanzschwelle** notwendig, bei deren Unterschreiten eine bestimmte Anlage nicht in rechtserheblicher Weise zu dieser Gesamtbelastung beiträgt⁷⁹. Bei Gesundheitsgefährdungen erscheinen die auf Bestandschutz und allgemein auf eine angemessene Lastenverteilung bezogenen Interessen der jeweiligen Mitverursacher weniger schutzwürdig als im Fall bloßer erheblicher Nachteile oder Belästigungen⁸⁰. Das sich bei einer Verteilung der Lärmreduzierungspflicht stellende **Problem der unterschiedlichen Zuständigkeiten** könnte durch Kooperationspflichten der beteiligten Behörden oder durch Zuteilung fiktiver Lärmkontingente und darauf beschränkte Sanierungspflichten gelöst werden.

⁷⁶ Vgl. *Hendlmeier*, NuR 1992, 463 <465 f.>; *Moradi Karkaj*, Die Gesamtlärbewertung im Immissionsschutzrecht, Baden-Baden 2008, S. 183.

⁷⁷ Vgl. BVerwG, Urt. v. 21.3.1996 – BVerwG 4 C 9.95 – BVerwGE 101, 1 <9>.

⁷⁸ Vgl. *Dolde*, in: *Umweltrecht im Wandel*, Berlin 2001, 451 <470>.

⁷⁹ Vgl. *H.-J. Koch*, in: *Immissionsschutzrecht in der Bewährung*, Heidelberg 1999, S. 215 <220 ff.>; *Dolde*, in: *Umweltrecht im Wandel*, Berlin 2001, 451 <470>.

⁸⁰ Vgl. Sondergutachten „Umwelt und Gesundheit“ des Rates von Sachverständigen für Umweltfragen vom 15.12.1999, BT-Drucks. 14/2300, S. 206.

III. Zusammenfassende Würdigung

Die Ermittlung und Bewertung von Gesamtlärm aus ihrer Art nach verschiedenen Geräuschquellen ist schon deshalb geboten, um die Schwelle zur verfassungsrechtlich relevanten Gesundheitsgefährdung oder unzumutbaren Eigentumsbeeinträchtigung zu erkennen. Hierzu bedarf es der Entwicklung eines einheitlichen Mess- und Bewertungsverfahrens für die Geräuschbeurteilung, wobei unterschiedliche Wirkungen einzelner Geräuscharten auf die verfassungsrechtlichen Schutzgüter durch unterschiedliche Kennwerte berücksichtigt werden können. Ein rechtspolitisch wichtiger erster Schritt wäre die Verwirklichung der im Koalitionsvertrag vom November 2013 niedergelegten Absicht, zumindest für Straßen und Schienenwege den davon ausgehenden Gesamtlärm als Grundlage für Lärmschutzmaßnahmen heranzuziehen. Die bloße Normierung eines allgemeinen Gebots, bei der Berechnung der Beurteilungspegel die Belastung des maßgebenden Immissionsorts durch Verkehrslärm insgesamt zugrunde zu legen, reicht dazu allerdings nicht aus. Im Rahmen der erforderlichen Neuregelung wäre es dem Ordnungsgeber bereits ohne Gesetzesänderung möglich, neben einem isoliert zu berechnenden „Anlagenpegel“, der den Anwendungsbereich der Verkehrslärmschutzverordnung bestimmt, einen durch Vorbelastungen geprägten, die Gesamtbelastung durch Verkehrslärm wiedergebenden, unter Berücksichtigung der Unterschiede zwischen Straßen- und Schienenverkehrslärm näher zu definierenden „Summenpegel“ vorzusehen, der unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit für die vom Verkehrslärm Betroffenen festgelegte Grenzwerte nicht überschreiten darf. Eine solche Novellierung der Verkehrslärmschutzverordnung wäre aufkommensneutral möglich, wenn unterschiedliche Grenzwerte für vorbelastete und nicht vorbelastete Bereiche festgesetzt würden. Im Kern bleibt es jedoch eine durch den Gesetzgeber politisch zu entscheidende Frage, ob – wie nach geltendem Recht - in vorbelasteten Bereichen der Lärmschutz allein zu Lasten der neu anzulegenden oder wesentlich zu ändernden Verkehrsanlage gehen soll oder ob durch entsprechende Gesetzesänderung Sanierungspflichten für unverändert bestehende Verkehrsanlagen eingeführt werden sollen. Im letzteren Fall muss auch die Verteilung der Kosten des Lärmschutzes geregelt, eine Irrelevanzschwelle bestimmt und das Problem unterschiedlicher Behördenzuständigkeiten gelöst werden.