

## Das deutsche Lärmschutzrecht aus richterlicher Sicht

### I. Eingrenzung der Thematik

Die Veranstalter dieser Tagung haben mir ein Thema gestellt, das ich in der mir hier zur Verfügung stehenden Zeit unmöglich in seiner ganzen Breite behandeln kann. Einer umfassenden Behandlung in Vortragsform steht schon entgegen, daß es kein systematisches deutsches Lärmschutzrecht gibt. Vielmehr ist der Lärmschutz nur einer von zahlreichen Gegenständen eines außerordentlich umfänglichen und komplexen Umweltrechts, dessen Regelungsstruktur ordnungs- und planungsrechtliche Elemente integrieren soll. 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 nicht zu kritisieren. 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 Union<sup>1</sup> die Erarbeitung von Lärmkarten und die Aufstellung von Lärmaktionsplänen 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 nach wie vor die Aufgabe, einen möglichst effektiven Lärmschutz allein aus dem Vollzug der sonstigen immissionsschutzrechtlichen Vorschriften und der allgemeinen Regelungen des jeweiligen Sachbereichs herzuleiten.

Da ich das Thema aus richterlicher Sicht behandeln soll und diese Tagung schwerpunktmäßig dem öffentlichen Planungsrecht gewidmet ist, möchte ich mich hier darauf beschränken, Ihnen den Stand der Rechtsprechung darzustellen, die zum Lärmschutz speziell im **Planungsrecht** ergangen ist. Dabei kann ich auf die Erfahrungen zurückgreifen, die ich als Mitglied und zuletzt als Vorsitzender eines für Fachplanungsrecht zuständigen Senats des Bundesverwaltungsgerichts fast zwei Jahrzehnte lang sammeln konnte. Im Hinblick auf das der Bauleitplanung gewidmete nachfolgende Referat soll der Lärmschutz in der **Fachplanung der Straßen und Schienenwege** im Mittelpunkt meines Referats stehen. Die spezielle Materie des Fluglärmschutzes muß ich aus Zeitgründen leider ausklammern.

## II. Lärmschutz in der Fachplanung

1. Zu den abwägungserheblichen Gesichtspunkten einer Fachplanung gehört insbesondere der Schutz der Nachbarschaft vor durch das Vorhaben verursachten Immissionen. Zu den Immissionen gehören auch auf Menschen einwirkende Geräusche. Bei der Planung des Baus von Straßen und Schienenwegen sollen die durch die Verkehrslärmschutzverordnung festgesetzten Grenzwerte grundsätzlich sicherstellen, daß unzumutbare Verkehrsgeräusche, die von den geplanten Verkehrswegen ausgehen, nicht hingenommen werden müssen. Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts beschränkt sich aber das Fachplanungsrecht nicht auf diesen durch Grenzwerte vermittelten Schutz, sondern geht mit dem **Abwägungsgebot** darüber hinaus. Abwägungserheblich sind nicht nur private Rechte, sondern

---

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

auch alle sonstigen im jeweiligen Einzelfall von der Planung betroffenen Belange mit Ausnahme derjenigen, die objektiv geringwertig oder nicht schutzwürdig sind<sup>2</sup>. 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 einer bestimmten Situation vertrauen darf<sup>3</sup>. Zukunftsplanungen eines Grundstückseigentümers, die durch die Zulassung des Vorhabens unmöglich gemacht oder erschwert werden, müssen nur dann in die Abwägung eingestellt werden, wenn sie sich nach Lage und Beschaffenheit des Grundstücks bei vernünftiger und wirtschaftlicher Betrachtungsweise objektiv anbieten und nach dem Willen des Eigentümers in absehbarer Zeit verwirklicht werden sollen<sup>4</sup>. Nutzungen, die in Widerspruch zu den Darstellungen eines Flächennutzungsplans stehen, gehören nicht dazu<sup>5</sup>. Wenn erst auf Grund eines noch nicht vorliegenden konkreten Nutzungskonzepts beurteilt werden kann, ob das Vorhaben eine sich objektiv anbietende und nach dem Willen des Eigentümers in absehbarer Zeit zu verwirklichende Grundstücksnutzung unmöglich macht oder wesentlich erschwert, so kann die Planfeststellungsbehörde gemäß § 74 Abs. 3 VwVfG verpflichtet sein, im Planfeststellungsbeschluß eine – nach Vorlage eines Nutzungskonzepts zu treffende – Entscheidung über eventuelle Schutzvorkehrungen vorzubehalten<sup>6</sup>.

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 Immissionsgrenzwerten<sup>7</sup>. § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG, wonach dem Träger des Vorhabens Schutzmaßnahmen aufzuerlegen sind, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind, besagt nichts anderes. Diese Vorschrift kennzeichnet eine im Wege der Abwägung nicht zu überwindende Schwelle zum Schutz von Rechtspositionen und vermittelt einen Rechtsanspruch auf die Anordnung von

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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 – DVBl 2012, 501 Rn. 16.

<sup>4</sup> BVerwG, Urt. v. 28.1.1999 – BVerwG 4 A 18.98 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 146 S. 5.

<sup>5</sup> BVerwG, Urt. v. 14.7.2011 – BVerwG 9 A 14.10 – NVwZ 2012, 180 Rn. 39.

<sup>6</sup> BVerwG, Beschl. v. 16.2.2012 – BVerwG 9 A 14.11 – NVwZ-RR 2012, 303

<sup>7</sup> 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.

Schutzmaßnahmen<sup>8</sup>. Sie läßt aber nicht den Gegenschluß zu, daß nachteilige Wirkungen unterhalb dieser Schwelle Dritte nicht in schutzwürdigen und schutzbedürftigen Interessen betreffen. Vielmehr haben Planbetroffene Anspruch auf fehlerfreie Abwägung auch dann und insoweit, als ihre Betroffenheit die Behörde nicht schon nach § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG zu Schutzanordnungen verpflichtet. Ebensowenig hindert § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG die Behörde, abwägungserhebliche Belange nach Maßgabe der jeweiligen Gegebenheiten als so gewichtig zu betrachten, daß der Vorhabenträger zur Vornahme von Schutzmaßnahmen verpflichtet wird, obwohl die in Rede stehenden Einwirkungen als solche Rechte anderer nicht beeinträchtigen<sup>9</sup>.

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts kann sich ein Eigentümer gegen eine heranrückende Planung, die sein Grundstück noch nicht unmittelbar betrifft, zur Wehr setzen, wenn ein **Zwangspunkt** geschaffen wird, der im weiteren Planungsverlauf zur Betroffenheit dieses Grundstücks führen muß<sup>10</sup>. Eine solche vorbeugende Klagemöglichkeit ist zur Sicherung effektiven Rechtsschutzes auch demjenigen eröffnet, der geltend machen kann, es hätte eine andere Trasse gewählt werden müssen, weil sein im Folgeabschnitt liegendes und nicht durch das Vorhaben selbst in Anspruch genommenes Grundstück jedenfalls unvermeidbar und rechtswidrig durch von der Straße ausgehenden Verkehrslärm belastet werde. Entfaltet ein Planfeststellungsbeschluß für die Variantenauswahl im anschließenden Abschnitt nur insoweit eine Vorwirkung, als er die in Betracht kommenden Varianten reduziert, rechtfertigt dies allerdings noch nicht die Annahme eines Zwangspunktes<sup>11</sup>.

**2. Spezielle immissionsschutzrechtliche Anforderungen** an raumbedeutsame Planungen und Maßnahmen sind zunächst in **§ 50 BImSchG** normiert. Danach sind 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. Dieser **Trennungsgrundsatz**, der auf eine Lärmvorsorge schon unterhalb der durch die Grenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung

---

<sup>8</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 16.3.2006 – BVerwG 4 A 1075.04 – BVerwGE 125, 116 Rn. 251, 268.

<sup>9</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 31.1.2011 – BVerwG 7 B 55.10 – NVwZ 2011, 567 Rn. 7.

<sup>10</sup> BVerwG, Urt. v. 26.6.1981 – BVerwG 4 C 5.78 – BVerwGE 62, 342, v. 21.3.1996 – BVerwG 4 C 1.95 – Buchholz 407.4 § 17 FStrG Nr. 115 und v. 25.1.2012 – BVerwG 9 A 6.10 – Rn. 9.

<sup>11</sup> BVerwG, Urt. v. 25.1.2012 – BVerwG 9 A 6.10 – Rn. 21 ff.

normierten Zumutbarkeitsschwelle ausgerichtet ist<sup>12</sup>, kann jedoch im Rahmen der planerischen Abwägung überwunden werden, wenn dies durch entsprechend gewichtige sachliche Rechtfertigungsgründe geboten ist.

3. Aufgrund dieser Relativität der sich aus § 50 ergebenden Rechtsbindung ist nicht sicher, dass immer schon durch die räumliche Lage eines geplanten Verkehrswegebau- oder -änderungsvorhabens schädliche Umwelteinwirkungen dieses Vorhabens auf schutzbedürftige Gebiete vermieden werden. Soweit der Trennungsgrundsatz des § 50 nicht anwendbar ist oder zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche nicht ausreicht, normiert **§ 41 Abs. 1 BImSchG** unter entsprechender Begrenzung der Möglichkeit planerischen Abwägens das materiellrechtliche, bereits bei der Planung zu beachtende Gebot, durch **aktive Schallschutzmaßnahmen** bei der technischen Ausführung des Vorhabens sicherzustellen, dass das Vorhaben keine derartigen, nach dem Stand der Technik vermeidbaren Umwelteinwirkungen zur Folge haben kann. Er normiert zugleich damit korrespondierende Rechte der Planbetroffenen. Die Dimensionierung eines Verkehrsweges kann nicht als Schallschutzmaßnahme in diesem Sinne verstanden werden. Denn sie stellt eine wesentliche Eigenschaft des vornehmlich auf die jeweilige Verkehrsfunktion ausgerichteten Vorhabens selbst dar, nicht hingegen eine zu dem Vorhaben hinzutretende, primär dem Lärmschutz dienende Maßnahme<sup>13</sup>. § 41 BImSchG gewährt auch keinen Schutz vor Lärmeinwirkungen durch den Verkehr auf provisorisch eingerichteten Fahrbahnen, wenn deren Beseitigung absehbar ist<sup>14</sup>. Solche provisorischen Baumaßnahmen unterliegen lediglich dem Abwägungsgebot. Dabei ist sicherzustellen, daß ein durch solche Maßnahmen verursachter vorübergehender Lärmzuwachs nicht dazu führt, daß die Schwelle gesundheitsgefährdender Belastung überschritten oder eine solche Belastung verstärkt wird. Entsprechendes gilt für die durch den Baustellenverkehr und die Straßenbauarbeiten verursachten Lärmbelastungen. Sie müssen wegen ihres unregelmäßigen Entstehens nicht durch eine Lärmprognose ermittelt werden. Vielmehr reicht es aus, eine unzumutbare Baulärmbelastung durch die Überwachung der Einhaltung der dafür geltenden immissionsschutzrechtlichen Vorschriften auszuschließen<sup>15</sup>. Maßgeblich ist insoweit gemäß § 66 Abs. 2 BImSchG die

---

<sup>12</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 5.12.2008 – BVerwG 9 B 28.08 – n.v.

<sup>13</sup> BVerwG, Beschl. v. 15.1.2008 – BVerwG 9 B 7.07 – Buchholz 406.25 § 4 BImSchG Nr. 48 S. 11.

<sup>14</sup> BVerwG, Urt. v. 3.3.2011 – BVerwG 9 A 8.10 – BVerwGE 139, 150 ff., Rn. 60.

<sup>15</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 3.3.2011 – BVerwG 9 A 8.10 – BVerwGE 139, 150 ff., Rn. 110 f.

Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm<sup>16</sup>, die für Geräuschimmissionen von Baustellen den unbestimmten Rechtsbegriff der schädlichen Umwelteinwirkungen konkretisiert<sup>17</sup>.

Welche Grenzwerte grundsätzlich nicht überschritten werden dürfen und welchen technischen Anforderungen die Schallschutzmaßnahmen genügen müssen, überlässt das Gesetz in **§ 43 BImSchG** dem **Verordnungsgeber**, der diesem Auftrag durch die **Verkehrslärmschutzverordnung** (16. BImSchV) nachgekommen ist. Wenn eine wesentliche Änderung im Sinne 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 selbstverständlich auch dann, wenn diese Grenzwerte bereits vor der Änderung überschritten waren. Dabei ist der Beurteilungspegel gemäß § 3 Satz 1 der 16. BImSchV nicht zu messen, sondern nach dem in Anlage 1 der 16. BImSchV normierten Verfahren zu **berechnen**. Durchgreifende Zweifel, daß die Verkehrslärmschutzverordnung und das darin vorgeschriebene Berechnungsverfahren im Umfang ihrer Anwendbarkeit noch den gesetzlich vorgesehenen oder grundrechtlich gebotenen Schutz vor Straßenverkehrslärm gewährleisten, bestehen nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts nicht<sup>18</sup>.

Diese Berechnung kann nur aufgrund einer **Prognose des durchschnittlichen Verkehrsaufkommens** vorgenommen werden, die den an eine solche Prognose zu stellenden rechtlichen Anforderungen genügt: Sie muß mit den im Entscheidungszeitraum verfügbaren Erkenntnismitteln unter Berücksichtigung aller für sie erheblichen Umstände in einer der Materie angemessenen und methodisch einwandfreien Weise erarbeitet worden sein<sup>19</sup>. Die gerichtliche Überprüfung erstreckt sich allein auf die Wahl einer geeigneten fachspezifischen Methode, die zutreffende Ermittlung des der Prognose zugrunde liegenden Sachverhalts und darauf, ob das Ergebnis einleuchtend begründet worden ist<sup>20</sup>. Dabei ist regelmäßig nicht zu beanstanden, wenn die

<sup>16</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm – Geräuschimmissionen – (AVV Baulärm) vom 19.8.1970 (Beilage zum Bundesanzeiger Nr. 160 vom 1.9.1970).

<sup>17</sup> BVerwG, Urt. v. 10.7.2012 – BVerwG 7 A 11.11 – Rn. 26 ff.

<sup>18</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 - BVerwG 9 A 20.08 - NVwZ 2011, S. 177 Rn. 101 ff.

<sup>19</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 6.12.1985 - BVerwG 4 C 59.82 - BVerwGE 72, 282, 285 f.

<sup>20</sup> BVerwG, Urt. v. 27.10.1998 - BVerwG 11 A 1.97 - BVerwGE 107, 313, 326, v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 30 und v. 9.6.2010 - BVerwG 9 A 20.08 - NVwZ 2011, S. 177 Rn. 73.

Verkehrsprognose für ein fernstraßenrechtliches Straßenbauvorhaben auf der Grundlage der laufend aktualisierten bundesweiten Strukturdaten und Matrizes erstellt wird<sup>21</sup>. Steht ein erheblicher baulicher Eingriff in einen Verkehrsweg in engem konzeptionellen und räumlichen Zusammenhang mit einem bereits planfestgestellten oder während des Prognosezeitraums absehbaren Weiterbau dieses Verkehrsweges, so ist die durch den Eingriff bewirkte Erhöhung des Beurteilungspegels des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms nach § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV zu ermitteln aus der Differenz der im maßgeblichen Prognosezeitpunkt zu erwartenden Beurteilungspegel am Immissionsort für den Zustand ohne und für den Zustand mit der Gesamtplanung. Das gilt auch dann, wenn der Weiterbau teilweise ohne den in Rede stehenden baulichen Eingriff durchgeführt werden könnte<sup>22</sup>. Ist die Planfeststellungsbehörde gerichtlich verpflichtet worden, im Rahmen einer Planergänzung über den Anspruch des von einem Straßenbauvorhaben Betroffenen auf zusätzliche Schutzauflagen zur Vermeidung von Lärmbeeinträchtigungen unter Beachtung der Rechtsauffassung des Gerichts erneut zu entscheiden, so hat sie ihrer erneuten Entscheidung allerdings denselben (einheitlichen) Prognosehorizont zugrunde zu legen wie im ursprünglichen Planfeststellungsbeschluss<sup>23</sup>.

Da § 3 der 16. BImSchV die Berechnung und nicht die Messung der Schallemissionen und -immissionen vorschreibt, sind **Messergebnisse** grundsätzlich nicht geeignet, zur Beurteilung von Lärmschutzansprüchen herangezogen zu werden. Sie können keine Fehler bei der Erstellung der Verkehrsprognose selbst aufzeigen, sondern allenfalls zur Plausibilitätskontrolle einer Berechnung des bei der Annahme eines bestimmten durchschnittlichen Verkehrsaufkommens voraussichtlich entstehenden Lärmpegels dienen<sup>24</sup>. Bei der Prognose des zu erwartenden Verkehrsaufkommens darf die Planfeststellungsbehörde im Regelfall auch davon ausgehen, daß **straßenverkehrsrechtliche Ge- und Verbote**, etwa ein Durchfahrtsverbot für Lastkraftwagen, eingehalten werden. Erst wenn hinreichende Anhaltspunkte dafür vorliegen, daß solche Ge- oder Verbote im betreffenden Bereich generell nicht beachtet werden, muß dies bei der Sachverhaltsermittlung und den planerischen Entscheidungen berücksichtigt werden<sup>25</sup>. Erweisen sich im gerichtlichen Verfahren die Angriffe gegen Tatsa-

---

<sup>21</sup> BVerwG, Urt. v. 9.6.2010 - BVerwG 9 A 20.08 - NVwZ 2011, S. 177 Rn. 77.

<sup>22</sup> BVerwG, Urt. v., 23.11.2005 - BVerwG 9 A 28.04 - BVerwGE 124, 334 ff.

<sup>23</sup> BVerwG, Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 28.

<sup>24</sup> BVerwG, Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 36.

<sup>25</sup> BVerwG, Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 39.

chenermittlung, Methodik und Plausibilität der Ergebnisse einer Verkehrsprognose nicht als durchgreifend, so besteht kein Anlaß, an der Richtigkeit der Verkehrsprognose allein deswegen zu zweifeln, weil die einzelnen Rechenvorgänge dem Verkehrsgutachten nicht zu entnehmen sind<sup>26</sup>.

Das Gebot aktiver Schallschutzmaßnahmen gilt allerdings nach **§ 41 Abs. 2 BImSchG** nicht, soweit die Kosten einer technisch möglichen Schutzmaßnahme **außer Verhältnis** zu dem 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 entgegenstehen<sup>27</sup>. 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 Maßnahmen des passiven Schallschutzes durch Lärmschutzfenster<sup>28</sup>. Damit wäre es nicht vereinbar, die Unverhältnismäßigkeit der Kosten aktiven Schallschutzes allein daraus herzuleiten, dass die nach § 42 Abs. 2 BImSchG zu leistenden Entschädigungen für passiven Schallschutz – wie regelmäßig - erheblich billiger wären<sup>29</sup>. Ein Beurteilungsansatz, der das Verhältnis des finanziellen Aufwandes für aktiven Schallschutz zur Einsparung an Kosten für passive Schallschutzmaßnahmen als maßgeblich ansieht, ist deshalb von vornherein verfehlt. Ebensovienig zulässig wäre es, den Einsatz aktiven Schallschutzes generell nur dann für geboten zu halten, wenn er der Einhaltung des Immissionsgrenzwertes in einem Außenwohnbereich dient, und deshalb die Unverhältnismäßigkeit der Kosten aktiven Schallschutzes allein daraus herzuleiten, daß mangels schutzbedürftiger Außenwohnbereiche die nach § 42 Abs. 2 BImSchG zu leistenden Entschädigungen für passiven Schallschutz ausreichen, um in den schutzbedürftigen Räumen ein gesundheitlich unbedenkliches Innengeräuschniveau einzuhalten<sup>30</sup>.

<sup>26</sup> BVerwG, Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 93.

<sup>27</sup> 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.

<sup>28</sup> BVerwG, Urt. v. 24.9.2003 - BVerwG 9 A 69.02 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 39 S. 99.

<sup>29</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.3.2000 - BVerwG 11 A 42.97 - BVerwGE 110, 370, 390 und - BVerwG 11 A 46.97 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 34 S. 85; Urt. v. 13.5.2009 - BVerwG 9 A 72.07 - BVerwGE 134, 45 Rn. 63; Urt. v. 30.5.2012 - BVerwG 9 A 35.10 - Rn. 58.

<sup>30</sup> BVerwG, Urt. v. 14.4.2010 - BVerwG 9 A 43.08 - Rn. 43.



Da § 41 Abs. 2 BImSchG von der in Abs. 1 normierten Pflicht zu aktivem Lärmschutz nur entbindet, "**soweit**" die Kosten der Schutzmaßnahmen außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden, ist grundsätzlich vielmehr zunächst zu untersuchen, was für eine die Einhaltung der Immissionswerte vollständig sicherstellende Schutzmaßnahme aufzuwenden wäre. Sollte sich dieser Aufwand als unverhältnismäßig erweisen, sind schrittweise Abschlüsse vorzunehmen, um so zu ermitteln, welcher Aufwand nach den Umständen des Einzelfalles gerade noch verhältnismäßig ist, um eine maximale Verbesserung der Lärmsituation zu bewirken. Insbesondere ist zu prüfen, ob nicht zumindest sichergestellt werden kann, dass für keinen oder möglichst wenige der Nachbarn spürbare Grenzwertüberschreitungen verbleiben<sup>31</sup>. Dabei kann der Träger des Vorhabens zunächst eine auf repräsentative Varianten beschränkte **Grobuntersuchung** vornehmen und die genaue Ermittlung der von § 41 Abs. 2 BImSchG gezogenen Grenze mit einer **Detailuntersuchung** dann auf den Bereich beschränken, der nach dem Ergebnis der Grobuntersuchung hierfür noch ernsthaft in Betracht kommt<sup>32</sup>.

Bei welcher **Relation zwischen Kosten und Nutzen** die Unverhältnismäßigkeit des Aufwands für aktiven Lärmschutz anzunehmen ist, bestimmt sich nach den Umständen des Einzelfalles<sup>33</sup>. **Kriterien für die Bewertung des Schutzzwecks** sind die Vorbelastung, die Schutzbedürftigkeit und Größe des Gebiets, das ohne aktiven Schallschutz von schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche des zu ändernden Verkehrsweges betroffen wäre, die Zahl der betroffenen Personen sowie das Ausmaß der für sie prognostizierten Grenzwertüberschreitungen und des zu erwartenden Wertverlustes der betroffenen Grundstücke. Im Rahmen dieser Kriterien kann es auch eine Rolle spielen, wenn nach der baulichen Konstruktion der betroffenen Gebäude oder den bauplanerischen Festsetzungen nur Toiletten, Bäder und Küchen zur lärmenden Trasse hin ausgerichtet sind, so daß in den Wohnungen ausreichend ruhige Wohn- und Schlafräume zur Verfügung stehen.

---

<sup>31</sup> BVerwG, Urt. v. 21. 4. 1999 - BVerwG 11 A 50.97 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 28 S. 39; Urt. v. 13.5.2009 - BVerwG 9 A 72.07 - BVerwGE 134, 45 Rn. 63.

<sup>32</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 15. 3. 2000 - BVerwG 11 A 42.97 - a.a.O. S. 388; Urt. v. 3. 3. 2004 - BVerwG 9 A 15.03 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 40 S. 110.

<sup>33</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 30. 8. 1989 - BVerwG 4 B 97.89 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 5 S. 2.

Bei einem erheblichen baulichen Eingriff im Sinne von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV findet allerdings die **Vorbelastung** bereits durch die Definition der - grundsätzlich zu aktivem Schallschutz verpflichtenden - „wesentlichen Änderung“ Berücksichtigung, nämlich im Erfordernis einer Pegelerhöhung durch diesen Eingriff um mindestens 3 dB(A) bzw. auf mindestens 70 dB(A) tags oder 60 dB(A) nachts. In diesem Fall rechtfertigt daher die Vorbelastung für sich genommen nicht ohne weitere Abwägung die Annahme der Unverhältnismäßigkeit aktiven Schallschutzes<sup>34</sup>.

Innerhalb von Baugebieten, die hinsichtlich der Betroffenheit und Schutzbedürftigkeit keine Ungleichbehandlung einzelner Gebäude rechtfertigen<sup>35</sup>, sind dem durch die Maßnahme **insgesamt** erreichbaren Schutz der Nachbarschaft grundsätzlich die hierfür **insgesamt** aufzuwendenden Kosten der Maßnahme gegenüberzustellen und zu bewerten. Ziel der Bewertung der Kosten hinsichtlich des damit erzielbaren Lärmschutzeffekts muß nämlich eine Lärmschutzkonzeption sein, die auch unter dem Gesichtspunkt der Gleichbehandlung der Lärmbetroffenen vertretbar erscheint<sup>36</sup>. Dabei sind **Differenzierungen nach der Zahl der Lärmbetroffenen** zulässig und geboten.

Deshalb muß in solchen Fällen zur Abschätzung der Zahl der potentiell lärmbeeinträchtigten Bewohner zunächst die Zahl der lärmbeeinträchtigten **Wohnungen** ermittelt werden, die nicht bereits durch die konstruktive Gestaltung der Häuser hinreichend geschützt sind<sup>37</sup>. Um eine geeignete Abwägungsgrundlage zu erhalten, müssen dann die für den baulichen Schallschutz nach den in Betracht kommenden Varianten zu erwartenden **Gesamtkosten** durch die **Gesamtzahl der Schutzfälle**, d.h. der Wohnungen dividiert werden, die bei der jeweiligen Variante vor sonst zu erwartenden Grenzwertüberschreitungen tags und Grenzwertüberschreitungen nachts **geschützt** werden. „Schutzfälle“ sind also weder die einzelnen Fenster noch die Wohngeschosse, sondern die einzelnen **Wohnungen** als Indikator für die Zahl der potentiell lärmbeeinträchtigten Bewohner. Die sich hieraus ergebenden **Kosten je Schutzfall** sind bei einem derartigen Sachverhalt ein geeigneter Parameter, um das optimale Kosten-Nutzen-Verhältnis für die möglichst weitgehende Einhaltung der Immissionsgrenz-

---

<sup>34</sup> BVerwG, Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 49.

<sup>35</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 14.4.2010 - BVerwG 9 A 43.08 - Rn. 45; Urt. v. 30.5.2012 - BVerwG 9 A 35.10 - Rn. 58.

<sup>36</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.5.2009 - BVerwG 9 A 72.07 - BVerwGE 134, 45 Rn. 64.

<sup>37</sup> BVerwG, Urt. v. 24. 9. 2003, a.a.O. S. 101.

werte zu ermitteln<sup>38</sup>. Einer vorherigen Monetarisierung des Schutzgutes bedarf es dabei nicht. Eine Differenzkostenbetrachtung, die - ausgehend von einem den rechtlichen Anforderungen nicht entsprechenden Minimalschutzmodell - lediglich das Verhältnis der durch Wanderhöhungen gegenüber diesem Modell entstehenden zusätzlichen Kosten zu dem dadurch entstehenden zusätzlichen Nutzen in den Blick nimmt, dürfte regelmäßig schon im Ansatz verfehlt sein. Denn es nimmt das fehlerhafte Ausgangsmodell als Grundlage in sich auf und ist dadurch schon selbst mit den Fehlern des Ausgangsmodells infiziert.

Ist im Rahmen einer **Planergänzung** über den Anspruch des von einem Straßenvorhaben Betroffenen auf zusätzliche Schutzauflagen zur Vermeidung von Lärmbeeinträchtigungen zu entscheiden, so muß die Planfeststellungsbehörde die Kosten-Nutzen-Analyse auf der Kostenbasis des Jahres des ursprünglichen Planfeststellungsbeschlusses anstellen<sup>39</sup>. Außerdem führt der Umstand, daß ein Planfeststellungsbeschuß gegenüber anderen Lärmbetroffenen bestandskräftig geworden ist, nicht dazu, daß die von der Planfeststellungsbehörde anzustellende Kosten-Nutzen-Analyse und deren gerichtliche Überprüfung in einem Klageverfahren auf die Wohnungen oder Gebäude der klagenden Lärmbetroffenen beschränkt wären<sup>40</sup>.

4. 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 Verordnungsgeber überlassen. 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.

5. Dem Gesetzeswortlaut ist allerdings nicht eindeutig zu entnehmen, ob sich das Gebot, schädliche Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche auszuschließen,

<sup>38</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 13.5.2009 - BVerwG 9 A 72.07 - BVerwGE 134, 45 Rn. 64 ff.; Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 48.

<sup>39</sup> BVerwG, Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 51.

<sup>40</sup> BVerwG, Urt. v. 20.1.2010 - BVerwG 9 A 22.08 - Buchholz 406.25 § 41 BImSchG Nr. 55 Rn. 50.

nicht über den Lärm des neu gebauten oder geänderten Verkehrswegs hinaus auf die Verkehrsgeräusche sämtlicher in Abs. 1 genannter 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 Verkehrslärmschutzverordnung nicht berücksichtigt. 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 stehen.

Dessen ungeachtet 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 Berücksichtigung im Rahmen der planungsrechtlich gebotenen Abwägung dann erforderlich sei, wenn der neue oder zu ändernde Verkehrsweg im Zusammenwirken mit vorhandenen Vorbelastungen durch andere Verkehrswege insgesamt zu einer Lärmbelastung führe, die die Gesundheit gefährdet oder mit einem die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändernden, schweren und unerträglichen Eingriff in das Eigentum verbunden ist<sup>41</sup>. 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

---

<sup>41</sup>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.

von Möglichkeiten im Rahmen tatrichterlicher Würdigung des Einzelfalles ziehen<sup>42</sup>. Dabei sei nicht nur auf das Ausmaß, sondern auch auf die Art des Lärms abzuheben<sup>43</sup>. Bei der Beurteilung könnten auch Gebietsart und Lärmvorbelastung eine wesentliche Rolle spielen<sup>44</sup>. Der Bundesgerichtshof hat sich dadurch jedoch nicht gehindert gesehen, selbst Werte zu nennen und entsprechend diesen Grundsätzen 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 anzusetzen<sup>45</sup>. 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 schon<sup>46</sup>. Dieser Rechtsprechung hat sich das Bundesverwaltungsgericht angeschlossen<sup>47</sup>. Die danach maßgeblichen Werte entsprechen den "Sanierungsgrenzwerten" in Nr. 37.1 der Verkehrslärmschutzrichtlinien 1997. Entsprechendes 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 Schlafers in einem Bereich zwischen 30 und 35 dB(A) und Pegelspitzen in der Größenordnung von 40 dB(A) nicht überschritten werden<sup>48</sup>.

Die Verkehrslärmschutzverordnung trägt bei der Festlegung der einfachrechtlichen Zumutbarkeitsgrenze der nach Einschätzung des Gesetz- und Verordnungsgebers vorhandenen größeren Akzeptanz des Schienenlärms in der Bevölkerung dadurch Rechnung, daß sie bei Schienenwegen einen Abschlag von 5 dB(A) auf den errechneten Beurteilungspegel vorschreibt. Dieser vom Ermessen des Gesetz- und Verord-

<sup>42</sup> 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.>.

<sup>43</sup> 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>.

<sup>44</sup> 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>.

<sup>45</sup> BGH, Urt. v. 25. 3. 1993 – III ZR 60/91 – BGHZ 122, 76 <81>.

<sup>46</sup> 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>.

<sup>47</sup> 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>.

<sup>48</sup> 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>.

nungsgebers bei der Lärmvorsorge wohl noch gedeckte **Schienenbonus**<sup>49</sup> ist bei der grundrechtlich gebotenen **Lärmsanierung** nicht anzusetzen. Denn die Gesundheitsgefährdung hängt nicht davon ab, ob der Schienenlärm im Vergleich zum Straßenlärm auf größere gesellschaftliche Akzeptanz stößt.

Die grundrechtlich begründete Schutzpflicht ist auch dann zu beachten, wenn eine tatsächliche Vorbelastung durch den betreffenden Verkehrsweg fehlt oder nur gering ist, dieser aber planungsrechtlich – fiktiv - noch vorhanden ist und deswegen § 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 der Planungsbehörde angesichts der konkreten Situation aufdrängen, so ist dies im Rahmen der **Abwägung** auch dann zu berücksichtigen, wenn sich diese Zunahme im Rahmen der bestehenden planungsrechtlichen Situation hält<sup>50</sup>. 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 gewähren<sup>51</sup>. Mangels Kausalität des Vorhabens gilt das auch dann, wenn in einem solchen Fall die Vorbelastung die Schwelle der Gesundheits- oder Eigentumsgefährdung überschreitet<sup>52</sup>.

6. Nach der Rechtsprechung des 4. Senats des Bundesverwaltungsgerichts<sup>53</sup> ist ferner dann, wenn infolge eines Straßenbauvorhabens der Verkehr auf einer anderen, vorhandenen Straße zunimmt, der von dieser ausgehende Lärmzuwachs, obwohl nicht von § 41 BImSchG erfasst, im Rahmen der durch § 17 Satz 2 FStrG gebotenen planerischen **Abwägung** zu berücksichtigen, wenn er **mehr als unerheblich** ist und ein **eindeutiger Ursachenzusammenhang** zwischen dem Straßenbauvorhaben und

<sup>49</sup> Dazu vgl. zuletzt BVerwG, Urt. v. 21.12.2010 – BVerwG 7 A 14.09 – NVwZ 2011, S. 676 ff., Rn. 51 ff.

<sup>50</sup> 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.>.

<sup>51</sup> 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.

<sup>52</sup> Vgl. BVerwG, Urt. v. 15.12.2011 – BVerwG 7 A 11.10 – NVwZ 2012, S. 1120 ff, Rn. 30 f.

<sup>53</sup> BVerwG, Urt. v. 17.3.2005 - BVerwG 4 A 18.04 - BVerwGE 123, 152 ff.

der zu erwartenden Verkehrszunahme auf der anderen Straße besteht. Entsprechendes muß auch dann 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 sind<sup>54</sup>.

Sind von einem solchen außerhalb des planfestgestellten Vorhabens bzw. Abschnitts auftretenden Lärmzuwachs **ausgewiesene Baugebiete** betroffen, können danach Gemeinden ihr Interesse an der Bewahrung der in der Bauleitplanung zum Ausdruck gekommenen städtebaulichen Ordnung vor nachhaltigen Störungen als eigenen abwägungserheblichen Belang geltend machen. Dabei bieten die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung eine Orientierung: Werden die in § 2 Abs. 1 Nr. 3 der 16. BImSchV für Dorf- und Mischgebiete festgelegten Werte [nachts 64 dB(A), tags 54 dB(A)] eingehalten, sind in angrenzenden Wohngebieten regelmäßig gesunde Wohnverhältnisse gewahrt und vermittelt das Abwägungsgebot keinen Rechtsanspruch auf die Anordnung von Lärmschutzmaßnahmen. Gleichwohl muß nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts auch in diesem Fall der Problembereich „Lärmschutz an der vorhandenen Straße“ in die Abwägungsentscheidung einbezogen und geprüft werden, ob – bei Abschnittsbildung zumindest übergangsweise - ein solcher Lärmschutz angeordnet werden kann. Ab welchem Wert der Lärmzuwachs **„mehr als unerheblich“** ist, dürfte sich - wie die Abwägungserheblichkeit von Belangen allgemein - nicht absolut, sondern nur in Relation zur so bestimmten Zumutbarkeitsschwelle bestimmen lassen: Der Belang, von einer Lärmzunahme verschont zu bleiben, ist um so gewichtiger, je näher schon die bestehende Lärmbelastung an diese Schwelle heranreicht, und sein Gewicht ist um so geringer, je weiter die bestehende Lärmbelastung noch hinter dieser Schwelle zurückbleibt. Davon hängt es ab, ob der Belang, von einer Lärmzunahme verschont zu bleiben, im Einzelfall als objektiv geringwertig oder nicht schutzwürdig außer Betracht bleiben kann. Reicht die Lärmbelastung eines ausgewiesenen Baugebiets bereits ohne das neue Straßenbauvorhaben an die genannte Zumutbarkeitsschwelle heran, wird jegliche noch so geringe Lärmzunahme als erheblich angesehen werden müssen. Bleibt diese Lärmbelastung weit hinter dieser Zumutbarkeitsschwelle zurück, wird entsprechend § 1

---

<sup>54</sup> Vgl. BVerwG, Beschl. v. 24.1.2012 – BVerwG 7 VR 13.11 – DVBl 2012, S. 1102 f., Rn. 16.

Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV erst eine Lärmzunahme um mindestens 3 dB(A) als erheblich angesehen werden müssen. Eine bestimmte **Entfernung**, ab welcher ein vorhabenbedingter Lärmzuwachs im übrigen Straßennetz nicht mehr zu berücksichtigen ist, gibt es nicht. Mit zunehmender Entfernung von dem Straßenbauvorhaben wird jedoch die für die Abwägungserheblichkeit erforderliche Feststellung eines „eindeutigen Ursachenzusammenhangs“ zwischen diesem Vorhaben und der zu erwartenden Verkehrszunahme auf der anderen Straße schwieriger. Jedenfalls setzt eine ordnungsgemäße Abwägung eine vollständige Ermittlung aller sich durch das Vorhaben ergebenden Lärmbelastungen voraus.

Auf der Grundlage dieser Rechtsprechung dürfte eine **Verpflichtung** zur Durchführung von Lärmschutzmaßnahmen bestehen, wenn in einem zum Wohnen ausgewiesenen Baugebiet die in § 2 Abs. 1 Nr. 3 der 16. BImSchV für Dorf- und Mischgebiete festgelegten Werte durch den vorhabenbedingten Lärmzuwachs auf der vorhandenen anderen Straße überschritten werden oder eine dort schon vorhandene Lärmbelastung oberhalb dieser Werte durch den vorhabenbedingten Lärmzuwachs erhöht wird. Der Lärmschutz müsste so bemessen werden, daß entweder der vorhabenbedingte Lärmzuwachs vollständig kompensiert wird oder die in § 2 Abs. 1 Nr. 3 der 16. BImSchV für Dorf- und Mischgebiete festgelegten Werte eingehalten werden bzw. entsprechender passiver Schallschutz erfolgt. Wie diese Rechtsprechung handhabbar ist, wenn das Vorhaben entsprechende Auswirkungen auf die Nachbarschaft von Straßen anderer Baulastträger oder von Schienenwegen hat, hat das Bundesverwaltungsgericht noch nicht entschieden. In Betracht kommt jedoch die Anordnung entsprechender Schutzvorkehrungen gemäß § 74 Abs. 2 Satz 2 VwVfG oder die Zuerkennung einer angemessenen Entschädigung in Geld gemäß § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG. Die Kosten dafür müssen dem **Vorhabenträger** auferlegt werden. § 41 Abs. 2 BImSchG findet insoweit keine Anwendung; vielmehr ist im Rahmen der planerischen Abwägung ohne den dort niedergelegten Vorrang des aktiven Lärmschutzes dem Grundsatz der Verhältnismäßigkeit Rechnung zu tragen. Dabei können selbstverständlich auch starke Vorbelastungen schutzmindernd berücksichtigt werden. Zur Konfliktbewältigung kommt auch ein gemeinsames Planfeststellungsverfahren nach § 78 VwVfG in Betracht, wenn der für den vorhandenen Verkehrsweg zuständige Planungsträger damit einverstanden ist oder von der gemeinsamen Aufsichtsbehörde dazu angehalten werden kann.



7. Ist der Planfeststellungsbeschuß 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 Planfeststellungsbeschuß zugrunde liegenden Rechtslage einen Anspruch auf Schutzmaßnahmen gehabt hätte, wenn die nachteiligen Wirkungen bereits im Zeitpunkt der Planfeststellung voraussehbar gewesen wären<sup>55</sup>. Deshalb scheidet ein **Anspruch auf nachträglichen Lärmschutz** für solche baulichen Anlagen aus, die bei Erlaß des Planfeststellungsbeschlusses weder vorhanden noch auch nur planerisch hinreichend verfestigt waren<sup>56</sup>. Allerdings hätte der Umstand der (bloßen) Baureife des betreffenden Grundstücks bei der Abwägung berücksichtigt werden müssen. Daraus folgt jedoch, auch wenn die Baureife erst nachträglich eingetreten ist, kein Anspruch auf die Anordnung von Schutzmaßnahmen.

## 8. Zusammenfassende Würdigung

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz regelt den Lärmschutz nicht umfassend, sondern nur für einen Teilausschnitt. Gleichzeitig erhebt der Gesetzgeber den Anspruch, in den §§ 41 ff. BImSchG für den Verkehrswegebau eine unter dem Gesichtspunkt des Lärmschutzes lückenlose Regelung getroffen zu haben. Die Rechtsprechung, an Gesetz und Recht gebunden, muß diesem in sich spannungsreichen Befund auf **zwei Wegen** Rechnung tragen: Sie muß zum einen durch berechenbare und interessengerechte Auslegung der §§ 41 ff. BImSchG die damit getroffene Regelung tatsächlich so zur Anwendung bringen, dass für den Bereich des Verkehrswegebbaus unter dem Gesichtspunkt des Lärmschutzes keine Gesetzeslücken verbleiben. Sie muß zum anderen für die Fälle, in denen die §§ 41 ff. BImSchG nicht anwendbar sind, das fachplanungsrechtliche Abwägungsgebot so handhaben, dass auch in diesem Bereich jedenfalls die Überschreitung einer äußersten, mit einer Abwägung nicht

<sup>55</sup> BVerwG, Beschl. v. 19.10.2011 – BVerwG 9 B 9.11 – UPR 2012, 147 Rn. 4.

<sup>56</sup> BVerwG, Beschl. v. 19.10.2011 – BVerwG 9 B 9.11 – UPR 2012, 147 Rn. 5.

mehr überwindbaren Zumutbarkeitsgrenze von Rechts wegen ausgeschlossen ist. Wo diese verläuft, wird von der Rechtsprechung situationsbedingt nach den jeweiligen Umständen des Einzelfalles zu bestimmen sein. Dabei können betroffene Gemeinden beanspruchen, dass in ihren beplanten Wohngebieten durch Einhaltung zumindest der Immissionsgrenzwerte für Dorf- und Mischgebiete die Anforderungen an gesunde Wohnverhältnisse gewahrt werden. Für betroffene Anlieger darf in der Abwägung keine Lärmbelastung hingenommen werden, die deren Gesundheit gefährdet oder mit einem die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändernden, schweren und unerträglichen Eingriff in das Eigentum verbunden ist. Vorhabenträger und Planfeststellungsbehörden sind gut beraten, wenn sie sich bei ihren Planungen auf eine effektive gerichtliche Kontrolle dieser Anforderungen einstellen.