



Sachstand

Kostentragung des Bundes für Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen

Kostentragung des Bundes für Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 - 151/17
Abschluss der Arbeit: 30. November 2017
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht, Bau und Stadtentwicklung

Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages unterstützen die Mitglieder des Deutschen Bundestages bei ihrer mandatsbezogenen Tätigkeit. Ihre Arbeiten geben nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung der Verfasserinnen und Verfasser sowie der Fachbereichsleitung. Arbeiten der Wissenschaftlichen Dienste geben nur den zum Zeitpunkt der Erstellung des Textes aktuellen Stand wieder und stellen eine individuelle Auftragsarbeit für einen Abgeordneten des Bundestages dar. Die Arbeiten können der Geheimschutzordnung des Bundestages unterliegende, geschützte oder andere nicht zur Veröffentlichung geeignete Informationen enthalten. Eine beabsichtigte Weitergabe oder Veröffentlichung ist vorab dem jeweiligen Fachbereich anzuzeigen und nur mit Angabe der Quelle zulässig. Der Fachbereich berät über die dabei zu berücksichtigenden Fragen.

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Anwendbarkeit des Immissionsschutzrechts	4
3.	Kostentragung des Bundes im Rahmen der Lärmsanierung	6
4.	Kostentragung des Bundes im Rahmen der Lärmvorsorge	7
4.1.	Träger der Straßenbaulast	7
4.2.	Inhalt und Umfang der Straßenbaulast	8
4.3.	Erfordernis der Planfeststellung	9
5.	Fazit	9

1. Einleitung

Bei der Sanierung von Autobahnbrücken bietet es sich vielfach an, diese mit Lärmschutzmaßnahmen auszustatten. Es soll daher der Frage nachgegangen werden, ob und inwieweit der Bund verpflichtet ist, die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen, insbesondere der Errichtung von Lärmschutzwänden an bestehenden Bundesautobahnen zu tragen. Zunächst soll in diesem Zusammenhang auf die Anwendbarkeit des Immissionsschutzrechts eingegangen werden (Ziffer 2). Darauf folgt die Darstellung der Kostentragung des Bundes in den Bereichen der Lärmsanierung (Ziffer 3) und der Lärmvorsorge (Ziffer 4), wobei dort auf die jeweiligen Rechtsgrundlagen, Voraussetzungen und den Umfang einer Kostentragung für Lärmschutzmaßnahmen eingegangen wird.

Es ist darauf hinzuweisen, dass die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages gemäß Ziffer 1.7 ihrer Verfahrensgrundsätze keine Rechtsprüfungen für einen Einzelfall vornehmen. Die Frage der Beteiligung des Bundes an der Errichtung von Lärmschutzwänden auf einer genau bezeichneten Bundesautobahn würde eine derartige Einzelfallprüfung darstellen. Zu einer Beteiligungspflicht des Bundes kann daher nur summarisch und allgemein Stellung genommen werden.

2. Anwendbarkeit des Immissionsschutzrechts

Zunächst stellt sich die Frage, ob bei Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen die besonderen Vorschriften des Immissionsschutzrechts anwendbar sind. Den Trägern der Straßenbaulast¹ werden zur Erfüllung ihrer Aufgaben bestimmte Anforderungen auferlegt. So haben sie nach § 3 Abs. 1 Satz 2 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)² beim Bau oder dem Unterhalt der Bundesfernstraßen – wozu nach § 1 Abs. 2 Nr. 1 FStrG die Bundesautobahnen gehören – im Rahmen ihrer Leistungsfähigkeit, insbesondere die öffentlichen **Belange des Umweltschutzes**, zu berücksichtigen.

Als ein Belang des Umweltschutzes ist in diesem Zusammenhang der **Immissionsschutz** von besonderem Interesse, der in Bezug auf den **Bau oder die wesentliche Änderung** öffentlicher Stra-

1 Auf die Straßenbaulast wird unter Ziffer 4. näher eingegangen.

2 Bundesfernstraßengesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 28. Juni 2007 (BGBl. I S. 1206), zuletzt geändert durch Artikel 17 des Gesetzes vom 14. August 2017 (BGBl. I S. 3122), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/fstrg/BJNR009030953.html> [letzter Abruf: 30. November 2017].

ßen – also auch Bundesautobahnen – seine gesetzlichen Regelungen im Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)³ und der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)⁴ erfahren hat. Während durch § 41 Abs. 1 BImSchG sichergestellt werden soll, dass in den genannten Fällen keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsräusche hervorgerufen werden, enthält § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV hierzu bestimmte Grenzwerte, deren Überschreitung durch Lärmschutzmaßnahmen verhindert werden soll.

Ob diese Grenzwerte auch für Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen gelten, ist jedoch fraglich.

Es kommt hier darauf an, was unter „Bau“ und der „wesentlichen Änderung“ einer Straße zu verstehen ist. Unter dem Begriff **Bau** im Sinne von § 41 Abs. 1 BImSchG ist nur die **Neuerrichtung eines Verkehrsweges** zu verstehen.⁵ Lärmschutzmaßnahmen an bereits bestehenden Verkehrswegen fallen demnach nicht darunter. Sie stellen aber auch keine **wesentliche Änderung** dar. Denn nach § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 1 der 16. BImSchV ist eine Änderung insbesondere dann wesentlich, „wenn eine Straße um einen oder mehrere durchgehende Fahrstreifen für den Kraftfahrzeugverkehr [...] baulich erweitert wird.“ Hierunter fällt die Errichtung von Lärmschutzwänden schon ausgehend vom Wortlaut gerade nicht. Im Übrigen liegt auch kein erheblicher Eingriff im Sinne des § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 der 16. BImSchV. Ein solcher setzt eine bauliche Änderung voraus, die in die Substanz des Verkehrswegs eingreift und über eine bloße Erhaltungsmaßnahme hinausgeht, indem sie die Funktionsfähigkeit der Straße steigert.⁶ Die Errichtung von Lärmschutzwänden stellt demnach keine wesentliche Änderung dar.⁷ Gleiches gilt für Instandhaltungs- und Unterhaltungsmaßnahmen, insbesondere auch dann, wenn sie aus technischer Sicht einem Neubau nahe kommen.⁸

In der Rechtsprechung herrscht die Auffassung, dass § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV das Merkmal der wesentlichen Änderung abschließend konkretisiert.⁹ In der Literatur wird dies allerdings kritisiert: der Anwendungsbereich des § 41 Abs. 1 BImSchG könne nicht durch die 16. BImSchV derart beschränkt werden. Die Begriffsbestimmung der Wesentlichkeit von Änderungen im Sinne

3 Bundes-Immissionsschutzgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 18. Juli 2017 (BGBl. I S. 2771), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchG/BJNR007210974.html> [letzter Abruf: 30. November 2017].

4 Verkehrslärmschutzverordnung vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 18. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2269), abrufbar unter: https://www.gesetze-im-internet.de/bimSchV_16/BJNR010360990.html [letzter Abruf: 30. November 2017].

5 Vgl. Jarass, BImSchG, 12. Auflage 2017, § 41, Rn. 21.

6 Bundesverwaltungsgericht (BVerwG), Urteil vom 23. November 2005 – 9 A 28/04; BVerwG, Urteil vom 9. Februar 1995 – 4 C 26/93.

7 Bracher in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 83. Ergänzungslieferung (EL) Mai 2017, BImSchG, § 41, Rn. 34.

8 Reese in: Giesberts/Reinhardt, Beck'scher Online-Kommentar (BeckOK) Umweltrecht, 44. Edition, Stand 1. August 2017, BImSchG § 41, Rn. 17.

9 Vgl. BVerwG, Urteil vom 23. November 2005 – 9 A 28/04.

des § 43 BImSchG enthalte keine Verordnungsermächtigung.¹⁰ Für die Bestimmung des Merkmals der Wesentlichkeit sei vielmehr auf die Regelung des § 16 Abs. 1 Satz 1 BImSchG zurückzugreifen, wonach eine Änderung wesentlich ist, wenn durch die Maßnahme nachteilige Auswirkungen hervorgerufen werden können.¹¹ Allerdings würde auch nach dieser Ansicht die Errichtung einer Lärmschutzwand keine wesentliche Änderung einer Bundesautobahn darstellen, da hierdurch gerade nachteilige Auswirkungen für die Umwelt vermieden werden.

Es ist also festzuhalten, dass das Immissionsschutzrecht lediglich für den Neubau von Bundesautobahnen oder deren Erweiterung um mindestens einen Fahrstreifen anwendbar ist. Die aktuellen Grenzwerte der 16. BImSchV finden auf nachträgliche Lärmschutzmaßnahmen keine Anwendung.

3. Kostentragung des Bundes im Rahmen der Lärmsanierung

Zum Bereich der **Lärmsanierung** gehören diejenigen Lärmschutzmaßnahmen, die gerade nicht im Zuge des Baus oder der wesentlichen Änderung einer Straße veranlasst werden, sondern vielmehr an bestehenden Straßen und ohne besonderen Anlass erfolgen.

Bei der Lärmsanierung handelt es sich jedoch um eine **freiwillige Leistung des Bundes**, die auf Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen durchgeführt wird und auf die es grundsätzlich keinen Rechtsanspruch gibt.¹² Für die Errichtung von Lärmschutzwänden oder anderen nachträglichen Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen hat der Bund daher grundsätzlich nicht die Kosten zu tragen.

Für den Bereich der Lärmsanierung gelten daher auch keine gesetzlichen Regelungen. Gewisse Voraussetzungen bestehen dennoch. Zunächst muss es sich um Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes handeln. Dies ist gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG bei Bundesautobahnen der Fall. Im Einzelnen sieht schließlich der **Bundshaushaltsplan**¹³ den finanziellen Umfang für eine freiwillige Kostentragung des Bundes für Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen

10 Im Einzelnen vgl. Bracher in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, § 41, Rn. 34 ff.; vgl. ebenso Reese in: Giesberts/Reinhardt, Umweltrecht, BImSchG § 41, Rn. 16 ff.

11 Bracher in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, BImSchG, § 41, Rn. 36.

12 Vgl. Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI): Lärmvorsorge und Lärmsanierung an Bundesfernstraßen, abrufbar unter: <https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StB/laermschutz.html> [letzter Abruf: 30. November 2017]; vgl. auch Springe in: Kodal, Straßenrecht Handbuch, 7. Auflage 2010, Kapitel 33, Rn. 8.40.

13 Gesetz über die Feststellung des Bundshaushaltsplans für das Jahr 2017 (Haushaltsgesetz 2017) vom 20. Dezember 2016 (BGBl. I S. 3016), abrufbar unter: https://www.bundshaushalt-info.de/fileadmin/de.bundshaushalt/content_de/dokumente/2017/soll/Gesamt_Haushalt_2017_mit_HG.pdf [letzter Abruf: 30. November 2017].

vor. Hierfür legt er auch – in Anlehnung an § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV, allerdings höher angesetzt – entsprechende Grenzwerte¹⁴ fest, deren Überschreitung den Bund zur Kostenübernahme veranlassen kann:

Gebietskategorie	Am Tag (6:00 bis 22:00 Uhr)	In der Nacht (22:00 bis 6:00 Uhr)
Krankenhäuser, Schulen, Kurheime, Altenheime, reine und allgemeine Wohn- und Kleinsiedlungsgebiete	67 Dezibel (A)	57 Dezibel (A)
Kern-, Dorf- und Mischgebiete	69 Dezibel (A)	59 Dezibel (A)
Gewerbegebieten	72 Dezibel (A)	62 Dezibel (A)
Rastanlagen (für LKW-Fahrer)		65 Dezibel (A)

4. Kostentragung des Bundes im Rahmen der Lärmvorsorge

Zum Bereich der **Lärmvorsorge** gehören alle Lärmschutzmaßnahmen, die im Zuge der Straßenbaulast veranlasst werden. Der Träger der Straßenbaulast hat daher in diesem Zusammenhang grundsätzlich alle sachbezogenen Kosten zu tragen.

4.1. Träger der Straßenbaulast

Gemäß § 5 Abs. 1 Satz 1 FStrG ist der Bund Träger der Straßenbaulast für die Bundesautobahnen. Gemeint ist damit die **finanzielle Straßenbaulast**: der Bund hat danach im Innenverhältnis zu den Ländern, denen die nach außen wirkende Verwaltungstätigkeit zur Erfüllung der Straßenbaulast obliegt, sämtliche **sachbezogenen Ausgaben** für den **Bau**, die **Unterhaltung** und die **sonstigen Maßnahmen** für die Bundesautobahnen zu tragen.¹⁵ Diese Pflicht zur Kostentragung ergibt sich

14 Vgl. BMVI: Lärmvorsorge und Lärmsanierung an Bundesfernstraßen (dort unter Bezugnahme zum Bundeshaushaltsplan 2016, Anlage zum Einzelplan 12, Kapitel 1201, Titel 74139 und 74149 – es ergibt sich jedoch keine Abweichung der Grenzwerte im Bundeshaushaltsplan 2017).

15 Gröpl in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, 80. EL Juni 2017, Art. 90, Rn. 47 f.

bereits aus Art. 104a Abs. 2 Grundgesetz (GG),¹⁶ da die Länder die Bundesautobahnen entsprechend Art. 90 Abs. 2 GG im Auftrag des Bundes verwalten.¹⁷ Die Länder tragen demgegenüber nach Art. 104a Abs. 5 Satz 1 GG grundsätzlich nur die Kosten des Verwaltungspersonals und der entsprechenden Einrichtungen.¹⁸ Bei der Ausführung der Auftragsverwaltung genießen sie grundsätzlich eine gewisse Eigenständigkeit, soweit sie entsprechend Art. 85 Abs. 4 GG die Gesetz- und Zweckmäßigkeit wahren. Den Ländern steht nämlich die **Wahrnehmungskompetenz** für den Vollzug nach außen und die **Sachkompetenz** für die inhaltlichen Entscheidungen über die Art und Weise des Vollzugs der Bundesgesetze zu.¹⁹ Allerdings unterstehen sie nach Art. 85 Abs. 3 GG dem Weisungsrecht des Bundes, das ihm die Befugnis verleiht, im Einzelfall die Sachkompetenz vollständig an sich ziehen.²⁰

4.2. Inhalt und Umfang der Straßenbaulast

Ausgehend von der Regelung des § 3 Abs. 1 Satz 1 FStrG umfasst die Straßenbaulast alle mit dem **Bau** und der **Unterhaltung** der Bundesautobahnen zusammenhängenden Aufgaben im technischen und funktionalen Sinn. Räumlich bezieht sie sich dabei auf die in § 1 Abs. 4 FStrG aufgezählten Bestandteile, unter anderem den Straßenkörper, Zubehör sowie Nebenanlagen. Zur Straßenbaulast gehören darüber hinaus aber auch solche Maßnahmen, die dem Schutz ihrer Anlieger dienen.²¹

Im Gegensatz zum immissionsschutzrechtlichen Begriffsverständnis ist der Begriff „Bau“ im Rahmen von § 3 Abs. 1 Satz 1 FStrG nicht nur im Sinne eines erstmaligen, vollständigen Neubaus einer Straße zu verstehen. Vielmehr gehören hier der **Aus- und Umbau** einer bestehenden Straße sowie alle **wesentlichen Veränderungen** am Straßenkörper dazu.²² Da zum Straßenkörper gemäß § 1 Abs. 4 Nr. 1 FStrG auch ausdrücklich **Lärmschutzanlagen** gehören, stellt die Errichtung insbesondere von Lärmschutzwänden eine wesentliche Veränderung im Sinne eines Baus dar. Zum Begriff „Unterhaltung“ gehören schließlich Instandhaltungs- und Instandsetzungsmaßnahmen,

16 Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 1 des Gesetzes vom 13. Juli 2017 (BGBl. I S. 2347), abrufbar unter: <https://www.gesetze-im-internet.de/gg/BJNR000010949.html> [letzter Abruf: 30. November 2017].

17 Zwar erfolgt die Verwaltung der Bundesautobahnen nach der Neufassung des Art. 90 Abs. 2 GG nunmehr in Bundesverwaltung. Übergangsweise gilt jedoch nach Art. 143e Abs. 1 Satz 1 GG, dass die Bundesautobahnen längstens bis zum 31. Dezember 2020 in Auftragsverwaltung durch die Länder geführt werden.

18 Maunz in: Maunz/Dürig, Art. 104a, Rn. 10.

19 F. Kirchhof in: Maunz/Dürig, Art. 85, Rn. 14.

20 Ebd. (Rn. 63).

21 Witting in: Müller/Schulz, FStrG, 2. Auflage 2013, § 3, Rn. 30.

22 Vgl. Grupp in: Marschall, FStrG, 6. Auflage 2012, § 3, Rn. 6.

die den früheren Zustand des Straßenkörpers wiederherstellen oder erneuern, ohne ihn wesentlich zu verändern.²³

Daraus folgt, dass der Bund als Träger der Straßenbaulast für Maßnahmen, wie die Errichtung von Lärmschutzwänden an bestehenden Bundesautobahnen, die Kosten zu tragen hat, soweit derartige Maßnahmen im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung als Gegenstand der Straßenbaulast veranlasst werden.

4.3. Erfordernis der Planfeststellung

Es stellt sich schließlich noch die Frage, ob für die Errichtung von Lärmschutzwänden die Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens erforderlich ist. Nach § 17 FStrG gilt dies jedenfalls für den **Bau** und die **Änderung** einer bestehenden Bundesautobahn.

Die Begriffe sind hier deckungsgleich mit denen des § 41 BImSchG zu verstehen,²⁴ sodass auf die Ausführungen zu Ziffer 2. verwiesen werden kann.²⁵ Demnach handelt es sich weder bei Unterhaltungs- und Instandsetzungsarbeiten, noch bei der Errichtung von Lärmschutzwänden um den Bau oder eine Änderung einer bestehenden Bundesautobahn im Sinne der §§ 17 FStrG, 41 BImSchG, sodass es hierfür keines Planfeststellungsbeschlusses bedarf.²⁶ Im Übrigen ist auch die Lärmsanierung nicht Gegenstand der Planfeststellung.²⁷

Somit bedarf es keiner Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens für die Errichtung von Lärmschutzwänden an bestehenden Bundeautobahnen.

5. Fazit

Zusammenfassend ist Folgendes festzuhalten:

die Grenzwerte der 16. BImSchV in der aktuellen Fassung gelten nicht für nachträgliche Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen, da der Anwendungsbereich des Immissionsschutzrechts für derartige Maßnahmen nicht eröffnet ist.

Grundsätzlich trägt der Bund im Bereich der Lärmvorsorge die Kosten für Lärmschutzmaßnahmen an bestehenden Bundesautobahnen, soweit sie im Rahmen der Bundesauftragsverwaltung als Gegenstand der Straßenbaulast veranlasst werden.

23 Ebd. (Rn. 9.)

24 Ronellenfitsch in: Marschall, FStrG, § 17, Rn. 38; vgl. auch Kromer in: Müller/Schulz, FStrG, § 17, Rn. 9 ff.

25 Vgl. oben Ziffer 2.

26 Vgl. Dürr in: Kodal, Straßenrecht Handbuch, Kapitel 36, Rn. 7.3.

27 Ronellenfitsch in: Marschall, FStrG, § 17, Rn. 38.

Die Einhaltung bestimmter Grenzwerte wird bei bestehenden Bundesautobahnen hingegen nur im Rahmen der Lärmsanierung gewährt, bei der es sich jedoch um eine freiwillige Leistung des Bundes handelt, die auf Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen durchgeführt wird und auf die es grundsätzlich keinen Rechtsanspruch gibt.

* * *