

AUSARBEITUNG

Thema: **Rechtliche Grundlagen der Lärmsanierung bei Bundesstraßen**

Fachbereich VII Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht,
Umweltschutzrecht, Verkehr,
Bau- und Wohnungswesen

Verfasser:

Abschluss der Arbeit: 15. September 2005

Reg.-Nr.: 2. WF VII G - 162/05

Ausarbeitungen von Angehörigen der Wissenschaftlichen Dienste geben **nicht die Auffassung des Deutschen Bundestages, eines seiner Organe oder der Bundestagsverwaltung** wieder. Vielmehr liegen sie in der fachlichen Verantwortung des einzelnen Verfassers und der Fachbereichsleitung. Die Ausarbeitungen sind dazu bestimmt, das Mitglied des Deutschen Bundestages, das sie in Auftrag gegeben hat, bei der Wahrnehmung des Mandats zu unterstützen. Der Deutsche Bundestag behält sich die Rechte der Veröffentlichung und Verbreitung vor. Diese bedürfen der Zustimmung des Direktors beim Deutschen Bundestag.

Inhaltsverzeichnis

Seite

1.	Ausgangssituation.....	3
2.	Rechtliche Grundlagen des Lärmschutzes.....	3
3.	Rechtliche Möglichkeiten, eine Lärmsanierung zu erreichen	4

1. Ausgangssituation

Die vorliegende Fragestellung bezieht sich auf eine 20 Jahre alte Lärmschutzwand an einer Bundesstraße, die wegen ihres Alters und wegen des zwischenzeitlich erhöhten Verkehrsaufkommens den Lärm nicht mehr abhalte. Zu prüfen sind rechtliche Möglichkeiten von Betroffenen, den Bau einer höheren oder besseren Lärmschutzwand oder andere Lärmschutzmaßnahmen durchzusetzen.

2. Rechtliche Grundlagen des Lärmschutzes

Der Lärmschutz an Bundesstraßen ist nach einem gestuften Konzept geregelt, wobei ein grundlegender Unterschied zwischen bestehenden Straßen und neu zu bauenden (bzw. wesentlich zu ändernden) Straßen besteht.

Bereits bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen sind nach § 50 Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG)¹ schädliche Umwelteinwirkungen so weit wie möglich zu vermeiden (planerischer Lärmschutz). Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen ist nach § 41 Abs. 1 BImSchG sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind (aktiver Lärmschutz). Derartige technische Vorkehrungen im Bereich der Lärmquelle kommen aber nicht in Betracht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahmen außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden (§ 41 Abs. 2 BImSchG). In diesem Fall kommt eine Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen nach § 42 BImSchG (passiver Lärmschutz) in Frage. Immissionsgrenzwerte, technische Anforderungen an den Bau von Straßen sowie Art und Umfang der notwendigen Schallschutzmaßnahmen sind in der Verkehrslärmschutzverordnung² und in der Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung³ geregelt. Es handelt sich um Rechtsverordnungen der Bundesregierung auf der Grundlage von § 43 BImSchG zur Durchführung der §§ 41, 42 BImSchG.

1 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Gesetz vom 22. Dezember 2004 (BGBl. I S. 3704)

2 Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036)

3 Vierundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (24. BImSchV) vom 4. Februar 1997 (BGBl. I S. 172, berichtigt S. 1253), geändert durch Verordnung vom 23. September 1997 (BGBl. I S. 2329)

Bei bestehenden Straßen gelten diese Vorschriften nicht. Eine Lärmsanierung wird hier grundsätzlich als freiwillige Leistung des Staates auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen durchgeführt. Einzelheiten zur Lärmsanierung sind in den Verkehrslärmschutzrichtlinien (**Anlage**) geregelt.⁴

3. Rechtliche Möglichkeiten, eine Lärmsanierung zu erreichen

Vor diesem Hintergrund ist zu prüfen, ob und ggf. welche Möglichkeiten in Betracht kommen, um eine Lärmsanierung zu erreichen. Eine Verpflichtung, eine bestehende Lärmschutzwand auszubauen, ergibt sich nicht aus § 41 BImSchG, denn weder ein erhöhtes Verkehrsaufkommen noch Verschleißerscheinungen einer Lärmschutzwand können als „wesentliche Änderung“ einer Bundesstraße angesehen werden. Der Gesetzgeber wollte nämlich die „schleichende“, nicht durch (bauliche) Maßnahmen des Trägers der Straßenbaulast veranlasste oder ausgelöste Veränderungen der Verkehrsfunktion und die damit verbundene Steigerung des Verkehrslärms bewusst aus dem Regelungsbereich der §§ 41, 42 BImSchG herausnehmen. Ein solcher Sachverhalt sollte als Frage einer künftigen Lärmsanierung behandelt werden.⁵ Im Gegensatz zu anderen Vorschriften des Bundesimmissionsschutzgesetzes – z.B. §§ 5 und 22 – enthält § 41 BImSchG keine Dauerverpflichtung.⁶

Sollten Verschleißerscheinungen auf eine mangelnde Unterhaltung durch den Straßenbaulastträger zurückzuführen sein, so stellt sich die Frage, ob dieser aufgrund von § 41 Abs. 1 auch zur dauernden Unterhaltung einer Lärmschutzwand verpflichtet ist.⁷ Diese Auffassung würde dazu führen, dass § 41 BImSchG in einem gewissen Umfang doch eine Dauerverpflichtung enthält. Systematisch richtig und dem Willen des Gesetzgebers entsprechend dürfte es sein, die Pflicht zur Unterhaltung von Lärmschutzwänden aus der Straßenbaulast nach § 3 Bundesfernstraßengesetz (FStrG)⁸ herzuleiten, die alle mit dem Bau und der Unterhaltung der Bundesfernstraßen zusammenhängenden Aufga-

4 Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97), Stand: 27. Mai 1997, abgedruckt in: Informationssystem Lärm, S. 26 ff.; zu den rechtlichen Grundlagen des Lärmschutzes vgl. auch: Dieter Czajka in: Gerhard Feldhaus (Hrsg.), Kommentar zum Bundesimmissionsschutzrecht, 2. Aufl. (Loseblattsammlung), Stand: Dezember 1998, § 41 BImSchG, Rn. 8f.; Hans D. Jarass, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Aufl., 2002, § 41 Rn. 2; Dokumentation der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Fragen zum Lärmschutz an Bundesautobahnen“ vom 11. März 2004, WF VIII G – 034/04

5 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 9. Februar 1995, BVerwG 4 C 26.93, E 97, S. 367/369f.

6 Hans D. Jarass, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Aufl., 2002, § 41 Rn. 3a; Hans D. Jarass, Aktuelle Rechtsprobleme des Lärmschutzes an Straßen und Schienenwegen, UPR 1998, S. 415

7 In diesem Sinne: Dieter Czajka in: Gerhard Feldhaus (Hrsg.), Kommentar zum Bundesimmissionsschutzrecht, 2. Aufl. (Loseblattsammlung), Stand: Dezember 1998, § 41 BImSchG, Rn. 67.; Hans D. Jarass, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Aufl., 2002, § 41 Rn. 48

8 In der Fassung der Bekanntmachung vom 20. Februar 2003 (BGBl. I S. 286)

ben umfasst. Als öffentliche Aufgabe der Daseinsvorsorge besteht die Straßenbaulast ausschließlich im Interesse der Allgemeinheit.⁹ Dies bedeutet, dass der einzelne Bürger trotz Bestehens der objektiven Rechtspflicht kein eigenes (subjektives) Recht hat, die Ausführung von Reparaturarbeiten an einer Lärmschutzwand durchzusetzen.¹⁰

Da somit ein Anspruch aus § 41 Abs. 1 BImSchG ausscheidet, kann auch kein Anspruch auf Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen nach § 42 BImSchG geltend gemacht werden. Ein solcher setzt nämlich das Vorliegen der Tatbestandsvoraussetzungen des § 41 Abs. 1 BImSchG und die Unverhältnismäßigkeit einer Schutzmaßnahme (Schallschutzwand) nach § 41 Abs. 2 BImSchG voraus. Ebensowenig sind die Verkehrslärmschutzverordnung und die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung auf eine Konstellation der vorliegenden Art anzuwenden. Dies bedeutet z.B., dass die Immissionsgrenzwerte in § 2 Verkehrslärmschutzverordnung keine Geltung haben.

Ein Anspruch auf Lärmsanierung kann sich unter Umständen aus § 75 Abs. 2 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)¹¹ ergeben. Aufgrund der Unanfechtbarkeit des seinerzeitigen Planfeststellungsbeschlusses für den Bau der Bundesstraße und auch für den Bau der Lärmschutzwand sind Ansprüche auf Beseitigung oder Änderung (der Straße und der vorhandenen Lärmschutzwand) gemäß § 75 Abs. 2 Satz 1 VwVfG ausgeschlossen. Treten allerdings 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 Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Anlagen verlangen, welche die nachteiligen Wirkungen ausschließen (§ 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG). Sie sind gemäß § 75 Abs. 2 Satz 3 VwVfG dem Träger des Vorhabens durch Beschluss der Planfeststellungsbehörde aufzuerlegen. Sind solche Vorkehrungen oder Anlagen untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, so richtet sich der Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld (§ 75 Abs. 2 Satz 4 VwVfG).

Nachträgliche Auflagen gemäß §§ 75 Abs. 2 Sätze 2 und 3 VwVfG werden nicht durch die Regelung des § 41 BImSchG verdrängt, weil diese Vorschrift nur vorhersehbare,

9 Klaus Grupp, in: Marschall/Schroeter/Kastner, Kommentar zum Bundesfernstraßengesetz, 5. Aufl., 1998, § 3 Rn. 2

10 Hierfür spricht auch das von Willi Vallendar, Verkehrslärmschutz im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, UPR 2001, S. 171/176 zitierte Urteil des Bundesverwaltungsgerichts vom 22. November 2000, 11 C 2.00. Mit diesem Urteil ist ein Auflagenvorbehalt in einem Planfeststellungsbeschluss aufgehoben worden, der der DB Netz AG eine „Schallschutzgarantie“ (Kontrollmaßnahmen und ggf. Nachbesserungen) wegen der Unsicherheit einer Lärmprognose auferlegt hatte (Vorinstanz: OVG Koblenz, Urteil vom 15. Dezember 1999, 8 C 13126/97, in: UPR 2000, S. 152)

11 In der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102) geändert durch Gesetz vom 5. Mai 2004 (BGBl. I S. 718)

nicht jedoch unvorhersehbare Auswirkungen erfasst.¹² Somit kommt es darauf an, ob die Zunahme des Verkehrs als nicht voraussehbare Wirkung im Sinne des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG anzusehen ist. Die Voraussehbarkeit bestimmt sich nach objektiven Maßstäben. Nicht voraussehbar ist eine Entwicklung, mit der die Beteiligten im Zeitpunkt der Planfeststellung verständigerweise nicht rechnen konnten.¹³ Hierbei wird der Planfeststellungsbehörde ein Prognosespielraum (Beurteilungsspielraum) zuerkannt. Das allgemein jeder Prognose innewohnende Risiko, die spätere Entwicklung könne von der Prognose abweichen, reicht nicht aus, um eine Entwicklung als nicht voraussehbar einzustufen.¹⁴ Ob es sich bei der Verkehrsentwicklung an der B 10 (Ausgangssituation) um unvorhersehbare Lärmbeeinträchtigungen handelt, kann nicht beurteilt werden.

Bejaht man diese verfahrensrechtliche Voraussetzung des § 75 Abs. 2 Satz 2 VwVfG, so müsste noch die materiellrechtliche Berechtigung von Schutzauflagen nach dem Immissionsschutzrecht geprüft werden.¹⁵ Für eine Lärmsanierung kann allerdings nicht auf das Schutzniveau des § 3 Abs. 1 BImSchG zurückgegriffen werden, weil diese Vorschrift nicht nur Gefahren, sondern auch erhebliche Belästigungen durch Immissionen umfasst. Da die Immissionsgrenzwerte der Verkehrslärmschutzverordnung Vorsorgengrenzwerte sind, können sie nicht herangezogen werden. Für die Frage, welche Lärmbelastungen zumutbar sind, kommt es darauf an, ob die Schwelle des durch Art. 14 Grundgesetz (GG) bzw. des durch Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG Gebotenen überschritten ist.¹⁶ Keinen Anspruch auf Schutzmaßnahmen hat, wer „sehenden Auges“ in einem stark belasteten Gebiet baut.¹⁷

Anträge, mit denen Ansprüche auf nachträgliche Schutzauflagen (oder angemessene Entschädigung) geltend gemacht werden, sind schriftlich an die Planfeststellungsbehörde zu richten (§ 75 Abs. 3 Satz 1 VwVfG). Sie sind nur innerhalb von drei Jahren nach dem Zeitpunkt zulässig, zu dem der Betroffene von den nachteiligen Wirkungen des dem unanfechtbar festgestellten Plan entsprechenden Vorhabens oder der Anlage Kenntnis erhalten hat; sie sind ausgeschlossen, wenn nach Herstellung des dem Plan entsprechenden Zustands 30 Jahre verstrichen sind (§ 75 Abs. 3 Satz 2 VwVfG).

12 Hans D. Jarass, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Aufl., 2002, § 41 Rn. 62

13 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 1. Juli 1988, BVerwG 4 C 49.86, E 80, S. 7/14f.; Dieter Czajka in: Gerhard Feldhaus (Hrsg.), Kommentar zum Bundesimmissionsschutzrecht, 2. Aufl. (Looseblattsammlung), Stand: Dezember 1998, § 41 BImSchG, Rn. 84

14 Willi Vallendar, Verkehrslärmschutz im Spiegel der aktuellen Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts, UPR 2001, S. 171/176

15 Ferdinand O. Kopp/Ulrich Ramsauer, Kommentar zum Verwaltungsverfahrensgesetz, 9. Aufl., 2005, § 75 Rn. 20

16 Hans-Peter Michler, Planfeststellung und Immissionsschutz, Verwaltungsarchiv 1999, S. 21, 30f.; a.A. Hans D. Jarass, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Aufl., 2002, § 41 Rn. 62

17 Hans D. Jarass, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 5. Aufl., 2002, § 41 Rn. 62

Besteht – wie dies in der Regel der Fall sein wird - kein Anspruch auf eine nachträgliche Schutzauflage nach § 75 Abs. 2 Satz 2 und 3 VwVfG , so kommt nur die Lärmsanierung als freiwillige Leistung des Staates auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen in Betracht. Im Falle der Überschreitung der in VLärmSchR 97 (s. Anlage) enthaltenen Immissionsgrenzwerte (Nr. 37.1) kommen eine Erhöhung einer vorhandenen Lärmschutzwand oder andere Lärmschutzmaßnahmen im Rahmen vorhandener Haushaltsmittel in Betracht. Einzelheiten sind den VLärmSchR 97 (Nrn. 35ff.) zu entnehmen.

