Zum Schutz vor Umgebungslärm – Stand und Entwicklung des rechtlichen Instrumentariums[1)]

Franz-Josef Feldmann, Bonn[2)]

Der Umgebungslärm schränkt die Lebensqualität vieler Menschen in Deutschland erheblich ein. Trotz vielfältiger Bemühungen zur Bekämpfung des Umgebungslärms ist eine Trendwende nicht in Sicht. Im Jahr 2012 fühlten sich 26 % der Bevölkerung durch Straßenlärm, 6 % durch Fluglärm und 15 % durch Schienenlärm mittelmäßig bis stark belästigt. Auch für Industrie- und Gewerbelärm sowie für Nachbarschaftslärm liegen die entsprechenden Werte mit 13% bzw. 17 % sehr hoch[3)].

Aus den nach der EU-Umgebungslärmrichtlinie 2002/49/EG[4)] und dem Bundes-Immissionsschutzgesetz (BImSchG) erstellten Strategischen Lärmkarten (§ 47c BImSchG) ergibt sich erstmals ein objektives Bild über Umfang und Höhe des Verkehrslärms in Deutschland. Die Ergebnisse der Lärmkartierung 2007 und 2012 zeigen hohe Lärmbelastungen für weite Teile der Bevölkerung auf[5)]. Allein durch Straßenlärm an Hauptverkehrsstraßen[6)] und in Ballungsräumen[7)] sind 721 300 Menschen mit Mittelungspegeln (Tag-Abend-Nacht-Index L_{DEN}) über 70 dB(A) belastet. In der besonders sensiblen Nachtzeit sind es 886 000 Menschen mit Mittelungspegeln (Nacht-Index L_{Night}) über 60 dB(A), wobei Spitzenpegel weitaus höher liegen. Hinzu kommt noch der in den Lärmkarten ebenfalls erfasste Lärm von Haupteisenbahnstrecken[8)] und Großflughäfen[9)].

Hohe Lärmbelastungen können nicht nur zu erheblichen Belästigungen führen und eine wesentliche Ursache dafür sein, dass städtische Gebiete ihre Attraktivität als Wohn- und Lebensraum verlieren. Sie können auch ein gravierendes Gesundheitsrisiko[10)] darstellen. Die Weltgesundheitsorganisation (WHO) führt auf den Verkehrslärm in Europa 3 % aller Todesfälle infolge von Herzinfarkten oder Schlaganfällen zurück[11)]. Um nachteilige Gesundheitseffekte zu vermeiden, empfiehlt sie aktuell[12)] mit ihren „Night Noise Guidelines for Europe", dass die nächtliche Lärmbelastung einen Mittelungspegel (L_{Night}) von 40 dB(A) nicht überschreitet[13)]. Nur für außergewöhnliche lokale Situationen hält sie als Interimswert noch einen Mittelungspegel von 55 dB(A) für vertretbar. Aus der Diskrepanz zwischen den ermittelten und den empfohlenen Werten ist leicht zu ersehen, wo der Lärmschutz heute steht. Und leider gilt, dass hohe Lärmbelastungen insbesondere an vielen Straßen bestehen, wo einkommensschwache Teile der Bevölkerung wohnen.

Lärmschutz – im politischen Fokus oder im Abseits?

Die strategische Lärmkartierung und die darauf mit Beteiligung der Öffentlichkeit aufsetzende Lärmaktionsplanung (§ 47d BImSchG) der Gemeinden hat in den vergangenen Jahren die Politik auf Kommunal-, Landes- und Bundesebene in einem bisher nicht dagewesenen Maße für den Lärmschutz sensibilisiert. Die Ergebnisse der ersten Runde 2008 der Lärmaktionsplanung sind gleichwohl eher ernüchternd[14)]. Die Ergebnisse der zweiten Runde 2013 bleiben noch abzuwarten. Einer erfolgreichen Lärmaktionsplanung, die alle fünf Jahre durchzuführen ist, stehen aber nach wie vor verschiedene Hindernisse entgegen. Und das hergebrachte Lärmschutzinstrumentarium soweit vorhanden im Straßenverkehrsrecht, Eisenbahnrecht und Luftverkehrsrecht kann darüber auch nicht hinweghelfen.

---

1) Schriftfassung eines Vortrags auf dem Forschungssymposium „Grenzgänge zwischen Wissenschaft und Praxis", das das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung Speyer am 7. November 2014 zu Ehren von Prof. Dr. *Eberhard Bohne* veranstaltet hat.

2) Der Artikel gibt die persönliche Auffassung des Verfassers wieder.

3) Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (BMU) und Umweltbundesamt (UBA) (Hrsg.): Umweltbewusstsein in Deutschland 2012 Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, Januar 2013, S. 52 (www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4396.pdf).

4) Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 25. Juni 2002 über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm. ABl. L 189 vom 18. Juli 2002, S. 12, geänd. durch Verordnung (EG) Nr. 1137/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 22. Oktober 2008. ABl. L 311 vom 21. November 2008, S. 1, in deutsches Recht umgesetzt durch die §§ 47a ff. des Bundes-Immissionsschutzgesetzes.

5) Siehe Umweltbundesamt zum Thema Ergebnisse der Lärmkartierung (www.umweltbundesamt.de/daten/umwelt-gesundheit/laermkartierung-laermaktionsplanung und www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/umgebungslaermrichtlinie/laermkarten

6) Hauptverkehrsstraße i.S.d. § 47b Nr. 3 BImSchG (Verkehrsaufkommen von über 3 Mio. Kfz/a); Gesamtlänge in Deutschland: 44 000 km.

7) Ballungsraum i. S. d. § 47b Nr. 2 BImSchG (Einwohnerzahl von über 100 000 und Bevölkerungsdichte von mehr als 1 000 Einwohnern/km²); Anzahl in Deutschland: 71.

8) Haupteisenbahnstrecke i. S. d. § 47b Nr. 4 BImSchG (Verkehrsaufkommen von über 30 000 Zügen/a), Gesamtlänge in Deutschland: 13 700 km.

9) Großflughafen i. S. d. § 47b Nr. 5 BImSchG (Verkehrsaufkommen von über 50 000 Starts oder Landungen/a); Anzahl in Deutschland: 11.

10) Siehe Umweltbundesamt zum Thema „Lärmwirkungen" (www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/laermwirkungen)

11) World Health Organization, Regional Office for Europe, Burden of disease from environmental noise – Quantification of healthy life years lost in Europe, Copenhagen 2011 (www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0008/136466/e94888.pdf?ua=1)

12) Siehe ursprünglich: World Health Organization, Guidelines for Community Noise, Geneva 1999 (http://whqlibdoc.who.int/hq/1999/a68672.pdf)

13) World Health Organization, Regional Office for Europe, Night Noise Guidelines for Europe, Copenhagen 2009 (www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0017/43316/E92845.pdf?ua=1)

14) Siehe *Feldmann*, EU-Umgebungslärmrichtlinie – Erwartungen aus deutscher Sicht, Lärmbekämpfung 2011, S. 97 ff.

Vor diesem Hintergrund enthielt schon der Koalitionsvertrag für die 17. Legislaturperiode weitgehende Forderungen zur Verbesserung des Lärmschutzes[15]. Der Ertrag war allerdings auch hier ernüchternd. Nur die Abschaffung des sog. Schienenbonus[16] war ein Lichtblick. Und vielleicht war es noch der größte Erfolg, dass verschiedene Angriffe auf den Lärmschutz erfolglos geblieben sind, wenngleich mit der Privilegierung des Kinderlärms im Bundes-Immissionsschutzgesetz[17] und des Public Viewing bei Fußballwelt- und Europameisterschaften durch verschiedene BImSchG-Verordnungen[18] der Lärmschutz auch Federn lassen musste. Nunmehr greift der Koalitionsvertrag für die 18. Legislaturperiode[19] das Thema Lärmschutz wieder auf und betont dabei schon eingangs die Absicht, den Schutz vor Verkehrslärm deutlich zu verbessern, wenn auch nur unter der Prämisse, dass es um die Akzeptanz für Mobilität und die Modernisierung der Infrastruktur geht[20]. Beim Thema Sport wird es noch ambivalenter. Nachdem schon anlässlich der Fußball-Weltmeisterschaft 2006 die Sportanlagenlärmschutzverordnung geändert und eine Privilegierung für internationale und nationale Sportveranstaltungen von herausragender Bedeutung[21] eingeführt worden ist, sollen jetzt auch die Interessen des Breiten- und Vereinssports in immissionsschutzrechtlichen Konfliktlagen angemessen berücksichtigt und die einschlägigen Bestimmungen geprüft werden.

Lärmbekämpfung an der Quelle – Strategie oder Stellungskampf?

Bei dem politisch im Vordergrund stehenden Verkehrslärm lässt sich eine effektive Lärmminderung nur erreichen, wenn alle relevanten Handlungsfelder des Lärmschutzes berücksichtigt werden. Verschiedenartige Instrumente müssen kombiniert und noch effizienter und zielgerichteter eingesetzt werden[22]. Nach Auffassung der Bundesregierung soll die Lärmbekämpfung aber schwerpunktmäßig an der Quelle ansetzen. Dies sei die effizienteste und nachhaltigste Methode der Lärmminderung[23]. Dieser Ansatz wird auch im Nationalen Verkehrslärmschutzpaket 2009 des Bundesverkehrsministeriums[24] hervorgehoben. Danach soll die Einführung lärmarmer Techniken bei Kraft-, Schienen- und Luftfahrzeugen sowie bei Fahrbahnen, Gleisen und Flugverfahren Priorität haben. Die rechtlichen Instrumente dafür sind da, wenngleich heute für die Fahrzeuge entscheidend auf europäischer und internationaler Ebene angesiedelt. Die Umsetzungsperspektive ist allerdings nur langfristig – und im Hinblick auf den Erfolg für den Lärmschutz auch unterschiedlich, was die verschiedenen Verkehrsträger anbelangt.

Für Kraftfahrzeuge gibt es schon seit langem Emissionsgrenzwerte, die im Laufe der Jahre immer wieder verschärft worden sind. Die Wirkungen sind aber durch die Zunahme des Verkehrs auch immer wieder kompensiert worden. Die letzte Revision begann Anfang der vergangenen Dekade mit der Überarbeitung der UNECE Regulation No. 51[25] über das Geräuschmessverfahren. Nach langwierigen Verhandlungen greift darauf auch die neue EU-Verordnung Nr. 540/2014 über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen[26] zurück, die im Ergebnis aber enttäuschend ist. Trotz einer dreistufigen Verschärfung der Grenzwerte, die bis 2026 greift, ist ein erheblicher Minderungseffekt in der Praxis nicht zu erwarten. Schon heute werden nämlich die Anforderungen von einigen neuen Kraftfahrzeugmodellen vielfach erfüllt, sodass auch bei einer vollständigen Marktdurchdringung bis Mitte der 2030-iger- Jahre nicht einmal eine Lärmminderung von 2 dB(A) an der Straße erreicht wird – so Berechnungen des Umweltbundesamtes. Von daher ist dann wohl die Forderung im Koalitionsvertrag zu verstehen, dass der Stand der Technik zur Geräuschminderung konsequenter in die Praxis eingeführt werden muss.

Bei Schienen- und Luftfahrzeugen dauert die Marktdurchdringung von neuen Modellen sehr viel länger, weil Ausmusterungen erst nach Jahrzehnten erfolgen. Dies hat zur Folge, dass bei Schienenfahrzeugen, für die erstmals mit der Kommissionsentscheidung 2006/66/EG über die TSI „Fahrzeuge – Lärm"[27] Geräuschanforderungen für neue und erneuerte Fahrzeuge gelten, eine spürbare Lärmminderung erst dann eintritt, wenn auf nationaler Ebene bei den lauten Güterwagen der Bestandsflotte die längst überfällige Nachrüstung beim Rad-Bremse-System durchgeführt wird. Bei Flugzeugen der Bestandsflotte sind Nachrüstungen hingegen kaum möglich. Somit ist leider festzustellen, dass die technische Emissionsminderung bei Kraftfahrzeugen und Flugzeugen bis auf

---

15) Siehe *Feldmann*, Lärmschutzpolitik aktuell – Was bringt die neue Legislaturperiode für den Umweltschutz? KommunalPraxis spezial 1/2010.

16) Änderung des § 43 Abs. 1 S. 2 BImSchG durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, vom 2. Juli 2013 (BGBl. I S. 1943).

17) Zehntes Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutz – Privilegierung des von Kindertageseinrichtungen und Kinderspielplätzen ausgehenden Kinderlärms, vom 20. Juli 2011 (BGBl. I S. 1474).

18) Zuletzt: Verordnung über den Lärmschutz bei öffentlichen Fernsehdarbietungen im Freien über die Fußball-WM 2014, vom 23. Mai 2014 (BAnz AT 26. Mai 2014 V2).

19) Deutschlands Zukunft gestalten – Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD – 18. Legislaturperiode, Berlin, 16. Dezember 2013.

20) Siehe dazu: *Schulze-Fielitz*, Neue Impulse zum Verkehrslärmschutz an Straßen und Schienen. In: *Ewer/Ramsauer/Reese/Rubel* (Hrsg.): Methodik – Ordnung – Umwelt, Festschrift für Hans-Joachim Koch aus Anlass seines siebzigsten Geburtstags, Schriften zum Öffentlichen Recht, Berlin 2014, S. 463 ff.

21) Einfügung eines neuen § 6 über die Zulassung von Ausnahmen in der Sportanlagenlärmschutzverordnung (18. BImSchV), vom 18. Juli 1991 (BGBl. I S. 1588), durch die Erste Verordnung zur Änderung der Sportanlagenlärmschutzverordnung, vom 9. Februar 2006 (BGBl. I S. 324).

22) Siehe Umweltbundesamt, Schwerpunkte 2013, S. 44 ff., S. 65 (www.umweltbundesamt.de/sites/default/files/medien/publikation/long/4405.pdf).

23) So schon: Bundesregierung, Perspektiven für Deutschland Unsere Strategie für eine nachhaltige Entwicklung, 2002, S. 189 (www.bundesregierung.de/Webs/Breg/DE/Themen/Nachhaltigkeitsstrategie/5-Berichte/berichte-vorwort/_node.html).

24) Siehe Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Thema „Verkehrslärmschutz" (www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/verkehrslaermschutz.html)

25) UNECE Regulation No. 51 – Uniform provisions concerning the approval of motor vehicles having at least four wheels with regard to their noise emissions, Revision 2, including the amendments entered into force on 16 October 1995 (www.unece.org/fileadmin/DAM/trans/main/wp29/wp29regs/R051r2e.pdf).

26) Verordnung (EU) Nr. 540/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen und von Austauschschalldämpferanlagen sowie zur Änderung der Richtlinie 2007/46/EG und zur Aufhebung der Richtlinie 70/157/EWG (ABl. L 158 vom 27. Mai 2014, S. 131).

27) Entscheidung der Kommission 2006/66/EG vom 23. Dezember 2005 über die Technische Spezifikation für die Interoperabilität (TSI) zum Teilsystem „Fahrzeuge – Lärm" des konventionellen transeuropäischen Bahnsystems (ABl. L 37 vom 8. Februar 2006, S. 1), aufgehoben und ersetzt durch Beschluss 2011/229/EU der Kommission vom 4. April 2011 (ABl. L 217 vom 14. August 2011, S. 1), geändert durch Beschluss 2012/462/EU der Kommission vom 23. Juli 2012 (ABl. L 217 vom 14. August 2012, S. 1).

weiteres keine Lösung der Lärmproblematik verspricht, und bei Schienenfahrzeugen eine erste Verbesserung auch nur dann, wenn die Nachrüstung notfalls rechtlich durchgesetzt werden kann.

Im Ergebnis kommt es somit auf weitere Handlungsfelder des Lärmschutzes an, insbesondere auf lärmarme Techniken auch bei Fahrbahnen, Gleisen und Flugverfahren, auf lärmbedingte Betriebsbeschränkungen und lärmabhängige Nutzungsentgelte und auf baulichen Schallschutz.

Lärmaktionsplanung – Königsweg oder Sackgasse?

Um Lärmprobleme und Lärmauswirkungen zu regeln, steht eigentlich mit der Lärmaktionsplanung ein Instrument zur Verfügung, in dessen Rahmen grundsätzlich alle geeigneten und angemessenen Maßnahmen vorgesehen werden können. Auch der von mehreren Lärmquellen verursachte Gesamtlärm sowie der Schutz ruhiger Gebiete sollen berücksichtigt werden. Die Gemeinden oder die nach Landesrecht zuständigen Behörden können daher mit Beteiligung der Öffentlichkeit ambitionierte Pläne aufstellen. Wenn gleichwohl die Ergebnisse der Lärmaktionsplanung unbefriedigend sind, liegt dies zu einem guten Teil daran, dass ihre Durchführung nicht nur auf widerstreitende Interessen und Belange, sondern auch auf finanzielle oder rechtliche Schwierigkeiten stößt. Von dem im Zuge der Finanz- und Wirtschaftskrise aufgestellten Konjunkturpaket II konnten kurzfristig nur verhältnismäßig wenig Finanzmittel für Lärmminderungsmaßnahmen abgerufen werden; einer weitergehenden Förderung der Gemeinden durch den Bund steht nach der Finanzverfassung die gebotene Deckungsgleichheit von Aufgaben- und Finanzierungsverantwortung entgegen. Und soweit es um die rechtliche Durchsetzung von Maßnahmen geht, fehlt es der Lärmaktionsplanung an einem eigenen Instrument: Durch Verweis auf die für die Luftreinhalteplanung geltende Regelung (§ 47d Abs. 6 i.V.m. § 47 Abs. 6 BImSchG) ist lediglich bestimmt, dass Maßnahmen durch Anordnungen der zuständigen Träger öffentlicher Verwaltung nach dem Bundes-Immissionsschutzgesetz oder nach anderen Rechtsvorschriften durchzusetzen sind oder dass planungsrechtliche Festlegungen von den zuständigen Planungsträgern bei ihren Planungen zu berücksichtigen sind[28]. Insoweit kommt es darauf an, ob Maßnahmen nach anderen Rechtsvorschriften durchgesetzt oder berücksichtigt werden können.

Das Bundes-Immissionsschutzgesetz – ein zahnloser Tiger?

Im Hinblick auf solche Rechtsvorschriften ist zunächst das gesamte Bundes-Immissionsschutzgesetz gefragt. Da es auch für die Beschaffenheit und den Betrieb von Kraft-, Schienen- und Luftfahrzeugen sowie für den Bau öffentlicher Straßen und Eisenbahnen gilt (§ 2 Abs. 1 Nr. 3 und 4 BImSchG), könnten darauf gestützte Lärmschutzmaßnahmen möglicherweise auch zur Durchsetzung der Lärmaktionspläne dienen.

Aufgrund des § 38 BImSchG können zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen im Einzelfall wie auch allgemein durch Rechtsverordnung Anforderungen an die Beschaffenheit und den Betrieb von Fahrzeugen gestellt werden, auch soweit diese den verkehrsrechtlichen Vorschriften unterliegen. Was Beschaffenheitsanforderungen anbelangt, ist aber bereits ausgeführt geworden, dass schon im europäischen und internationalen Recht die Geräuschanforderungen für Neufahrzeuge abschließend festgelegt sind und dass auf nationaler Ebene praktisch nur noch ein Regelungsspielraum für die Nachrüstung der lauten Güterwagen der Bestandsflotte vorhanden ist. Für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen kann § 38 BImSchG hingegen noch greifen. Damit lässt sich die Vorschrift auch für das Anliegen des Koalitionsvertrags in Stellung bringen, dass ab 2020 die lauten Güterwagen das deutsche Streckennetz nicht mehr befahren dürfen.

Es gibt nur an anderer Stelle ein Problem. Im Gegensatz zu den anlagenbezogenen Anforderungen fehlt es im Bundes-Immissionsschutzgesetz für die fahrzeugbezogenen Anforderungen des § 38 BImSchG wieder an einer Anordnungsbefugnis. Um lärmbedingte Betriebsbeschränkungen – seien sie nun in Lärmaktionsplänen vorgesehen oder unabhängig davon allein auf § 38 BImSchG gestützt – durchsetzen zu können, bedarf es deshalb wiederum weiterer Vorschriften.

Soweit ferner aufgrund des § 41 BImSchG beim Neu- und Ausbau von öffentlichen Straßen und von Schienenwegen sicherzustellen ist, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, und somit im Rahmen der Planfeststellung Auflagen sowohl für Flüsterasphalt oder baulichen Schallschutz als auch für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen möglich sind, ist zwar mit dem Planfeststellungsbeschluss die Durchsetzung gewährleistet. Allein Auflagen bei der Planfeststellung für den Neu- und Ausbau helfen aber nicht weiter, um am bestehenden Straßen- und Schienennetz die hohen Lärmbelastungen zu vermindern.

Die Lärmsanierungsprogramme – baulicher Schallschutz das Höchste der Gefühle?

Freilich gibt es noch die „freiwilligen" Lärmsanierungsprogramme des Bundes für bestehende Bundesfernstraßen und Schienenwege des Bundes[29]. Sie verpflichten allerdings niemanden und berechtigen die Anwohner allenfalls zu einer Gleichbehandlung nach Prioritäten. Darüber hinaus folgen diese Programme nur ihren eigenen Vorgaben. Nicht einmal für die Ermittlung der Lärmbelastung werden die Strategischen Lärmkarten herangezogen. Und von einer Verknüpfung mit der Lärmaktionsplanung kann schon gar keine Rede sein. So werden viele Anwohner vor allem an Schienenwegen noch Jahre auf den baulichen Schallschutz warten. Eine faktische Verbesserung könnte allerdings ab 2015 stattfinden, da ab diesem Zeitpunkt nicht mehr die Gemeinden umfassend für die Lärmaktionsplanung zuständig sind, sondern dem Eisenbahn-Bundesamt die Aufstellung eines bundesweiten Lärmaktionsplans für die Haupteisenbahnstrecken des Bundes aufgegeben ist (§ 47e Abs. 4 BImSchG)[30] und dann die Lärmaktionsplanung und die Lärmsanierung in einer Hand beim Bund liegen. Eine Verbesserung der unzureichenden Rechtslage ist aber erst zu erwarten, wenn die Lärmsanierungsprogramme nicht nur ausgebaut, die Finanzmittel erhöht und die Auslösewerte verschärft werden, sondern wenn laut Koalitionsvertrag die Lärmsanierung auch rechtlich abgesichert wird und dabei verkehrsträgerübergreifend der Gesamtlärm von Straße und Schiene als Beurteilungsgrundlage herangezogen wird.

Eine Bewältigung der hohen Lärmbelastungen an Straße und Schiene ist gleichwohl nicht allein durch baulichen Schallschutz zu erreichen. Bei Lärmschutzwän-

---

[28] Zur Bindungswirkung des Lärmaktionsplans siehe *Cancik*. In: *Landmann/Rohmer*, Umweltrecht. Januar 2014, § 47d BImSchG Rn. 28 ff.

[29] Siehe Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur zum Thema „Lärmvorsorge und Lärmsanierung an Schienenwegen" (www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/LA/laermvorsorge-und-laermsanierung.html).

[30] Änderung des § 47e BImSchG durch das Elfte Gesetz zur Änderung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes, a.a.O.

den und -wällen hat die Höhe entscheidenden Einfluss nicht nur auf die lärmmindernde Wirkung, sondern auch auf die Kosten. Selbst wenn die weiterreichende Schutzwirkung dieser aktiven Maßnahmen zu berücksichtigen ist, ist die nach der Förderrichtlinie zur Lärmsanierung[31] erforderliche Abwägung zwischen und innerhalb aktiver und passiver Maßnahmen weitestgehend nur durch Nutzen-Kosten-Gesichtspunkte[32] bestimmt, sodass die Abwägung vielfach lediglich zu Schallschutzfenstern führt, die letztlich keine nachhaltige Lösung darstellen. Der Außenwohnbereich und das Wohnumfeld bleiben außen vor. Und im Innern von Aufenthaltsräumen ist die Schutzwirkung bei Spitzenpegeln begrenzt, sodass Kommunikations- und Schlafstörungen auftreten. Um den Straßen- und Schienenlärm wirksam zu bekämpfen, kommt es somit wiederum auf weiterführende Vorschriften an.

Das novellierte Fluglärmgesetz – und was kommt danach?

Die Begrenztheit des baulichen Schallschutzes gilt mit Besonderheiten auch für den Schutz vor Fluglärm, nicht nur weil baulicher Schallschutz hier von vorneherein nur in Schallschutzfenstern und sonstigen Schallschutzmaßnahmen an Aufenthaltsräumen bestehen kann. Auch in dem im Jahr 2007 novellierten Fluglärmgesetz[33] stellt der bauliche Schallschutz weiterhin lediglich die Kehrseite der durch Bauverbote bestimmten Anforderungen zur Flächennutzungsplanung im Umland der Flughäfen dar, wobei allerdings hervorzuheben ist, dass die Schallschutzanforderungen nicht nur beim Neu- und Ausbau von Flughäfen Geltung beanspruchen, sondern auch beim Bestand, wenn auch infolge der Novelle nicht mit gleichen Lärmwerten, sodass diese laut Koalitionsvertrag überprüft werden sollen.

Über den baulichen Schallschutz hinaus sind die Lärmwerte des novellierten Fluglärmgesetzes auch für weitere Handlungsfelder des Lärmschutzes von Bedeutung. Sowohl bei der Planfeststellung für den Neu- und Ausbau von Flughäfen als auch bei der Lärmaktionsplanung für den Bestand sind die Werte des Fluglärmgesetzes zu beachten (§ 8 Abs. 1 S. 3 und 4 LuftVG[34] bzw. § 14 FluglärmG). Während aber im Planfeststellungsbeschluss enthaltene Auflagen für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen durchsetzbar sind, fehlt es wiederum für diesbezügliche, im Lärmaktionsplan vorgesehene Maßnahmen an einer im Fluglärmgesetz oder im Bundes-Immissionsschutzgesetz geregelten Anordnungsbefugnis. Auch hier kommt es deshalb auf weiterführende Vorschriften an.

Lärmschutz im Verkehrsrecht – mehr als nur heterogene Regelungen?

Im Hinblick auf die Frage, ob das Verkehrsrecht weiterführende Vorschriften enthält und was es für die Durchsetzung von Lärmaktionsplänen oder auch unabhängig davon für den Schutz vor Straßen-, Schienen- und Fluglärm hergibt, ist der Befund erstaunlich. In den genannten Bereichen ist das rechtliche Instrumentarium sehr unterschiedlich ausgeprägt, von ausgefeilt bis kaum vorhanden, wobei die Rechtsfolgen nicht unbedingt linear dazu verlaufen.

Das Straßenverkehrsgesetz – ein Schilderwald für den Lärmschutz?

So gibt es im Straßenverkehrsgesetz (StVG) verschiedene Verordnungsermächtigungen zum Umweltschutz. In § 45 der Straßenverkehrs-Ordnung (StVO) ist der straßenverkehrsrechtliche Lärmschutz eingehend geregelt. Eine Verknüpfung mit der Lärmaktionsplanung oder dem fahrzeugbezogenen § 38 BImSchG wird aber nicht hergestellt. Im Gegenteil wird in den Lärmschutz-Richtlinien-StV[35] betont, dass bei straßenverkehrsrechtlichen Maßnahmen sich die Anordnungsvoraussetzungen (nur) aus der Straßenverkehrs-Ordnung ergeben (Nummer 1.4). Und da diese Voraussetzungen restriktiv gefasst sind, insbesondere Verkehrsbeschränkungen, Verkehrsverbote und Verkehrsumleitungen nicht zu einer Beschränkung der Straßenwidmung führen dürfen (sog. Vorbehalt des Straßenrechts, Nummer 1.1) und die maßgeblichen Immissionsrichtwerte für Wohngebiete (Nummer 2.1) mit einem Mittelungspegel von über 70 dB(A) für den Tag (06:00 bis 22:00 Uhr) und über 60 dB(A) für die Nacht (22:00 bis 6:00 Uhr) noch über den aktuellen Werten des Sanierungsprogramms und weit über den Grenzwerten der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) liegen, kann nicht verwundern, dass weder in Lärmaktionsplänen vorgesehene, noch allein nach § 45 StVO immerhin mögliche Verkehrsbeschränkungen es vermögen, die Lärmbelastungen an Hauptverkehrsstraßen und in Ballungsräumen wesentlich zu senken. Insoweit tritt eine Verbesserung der Rechtslage erst ein, wenn in der Straßenverkehrs-Ordnung eine Verknüpfung mit der Lärmaktionsplanung erfolgt und die Anordnungsvoraussetzungen des § 45 StVO so weit geöffnet werden, dass zumindest an Kommunalstraßen, wo die Zahlenangaben zu Belasteten am höchsten sind, die Lärmaktionspläne der Gemeinden für die Straßenverkehrsbehörden verbindlich sind. Wenn Luftreinhaltepläne ein solcher Stellenwert zukommt (§ 40 BImSchG, § 6 Abs. 1 Nr. 5b StVG, § 45 Abs. 1f StVO), sollte dies auch für Lärmaktionspläne angezeigt sein, da es nach dem Feinstaub beim Verkehrslärm um eines der größten Gesundheitsrisiken geht[36].

Das Allgemeine Eisenbahngesetz – oder wie gemein ist es?

Im Gegensatz zum Straßenverkehrsgesetz entbehrt das Allgemeine Eisenbahngesetz (AEG) fast jeder auf den Umweltschutz bezogenen Regelung. Nur die Verordnungsermächtigung spricht in der Zweckbestimmung[37] den Umweltschutz an (§ 26 AEG). Bei der Bestimmung des Inhalts von möglichen Rechtsverordnungen geht es allerdings nicht um Anforderungen zum Schutz vor schädlichen Umwelt- oder Geräuscheinwirkungen, sondern nur generell um Anforderungen an Bau, Instandhaltung, Ausrüstung, Betrieb und Verkehr der Eisenbahnen. Danach kann zwar bei Betriebsregelungen eine „Mitregelung" zum Schutz der Umwelt erfolgen, sodass zu den Technischen Spezifikationen für die

---

[31] Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Richtlinie zur Förderung von Maßnahmen zur Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes, vom 7. Mai 2014 (www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Schiene/foerderrichtlinie-laermsanierung-schiene.pdf?_blob=publicationFile).

[32] Siehe § 7 Abs. 6 i.V.m. Anhang 1 der Förderrichtlinie.

[33] Gesetz zur Verbesserung des Schutzes vor Fluglärm in der Umgebung von Flugplätzen vom 1. Juni 2007 (BGBl. I S. 986).

[34] Satz 3 und 4 des § 8 Abs. 1 LuftVG eingeführt mit Artikel 2 Nr. 1 des o. g. Gesetzes.

[35] Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV), vom 23. November 2007 (VkBl. 2007 S. 767 ff.).

[36] Siehe Umweltbundesamt zum Thema „Wie krank machen Umwelteinflüsse?" (www.umweltbundesamt.de/themen/wie-krank-machen-umwelteinfluesse)

[37] Siehe *Wagner*, in: *Hermes/Sellner* (Hrsg.): Beck'scher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 26 Rn. 9.

Interoperabilität des Eisenbahnsystems (TSI) auch Emissionsgrenzwerte gehören. Diese Inhaltsbestimmung deckt aber kaum eine spezielle Rechtsverordnung über lärmbedingte Betriebsbeschränkungen ab. Und im AEG fehlt auch eine Verknüpfung mit dem fahrzeugbezogenen § 38 BImSchG und der Lärmaktionsplanung, sodass sich die Aufgaben und Befugnisse der Eisenbahnaufsichtsbehörden (§ 5a AEG) nicht auf die Durchsetzung der sich daraus ergebenden Anforderungen erstrecken.

Um das Anliegen des Koalitionsvertrags umzusetzen, dass ab 2020 die lauten Güterwagen der Bestandsflotte das deutsche Streckennetz nicht mehr befahren dürfen, bedarf es daher einer Anordnungsbefugnis zur Durchsetzung des § 38 BImSchG, entweder im Bundes-Immissionsschutzgesetz selbst oder auch im Allgemeinen Eisenbahngesetz. Ob allein das auf einer Vereinbarung mit der Bahn beruhende lärmabhängige Trassenpreissystem (LaTPS)[38] genügend Anreize zur Nachrüstung der lauten Güterwagen vermittelt, darf bezweifelt werden. Zumindest sollte es in dem in dieser Legislatur erneut zum Erlass anstehenden Eisenbahnregulierungsgesetz (ERegG)[39] abgesichert und auch ausgebaut werden, um über die Nachrüstung der lauten Güterwagen hinaus weiteres Lärmminderungspotenzial[40] bei Schienenfahrzeugen zu erschließen.

Das Luftverkehrsgesetz – Freiheit der Lüfte oder erdverbunden?

Im Luftverkehrsgesetz (LuftVG) ist der Lärmschutz insgesamt nur schwach ausgebildet. Dies steht im Gegensatz zu den weit entwickelten Regelungen des Fluglärmgesetzes über die Flächennutzungsplanung und den baulichen Schallschutz. Im Sinne des Ausgewogenen Ansatzes („balanced approach")[41] der Internationalen Zivilluftfahrt-Organisation (ICAO) sind deshalb weitere Lärmschutzinstrumente wichtig[42]. Während die Lärmbekämpfung an der Quelle insbesondere durch Emissionsgrenzwerte in der EU-Verordnung Nr. 216/2008[43] über gemeinsame Vorschriften für die Zivilluftfahrt geregelt ist, allerdings nur längerfristig nennenswerte Verbesserungen verspricht, entbehren lärmbedingte Betriebsbeschränkungen, z. B. Nachtflugverbote, Abzug von lauten, knapp die Vorschriften erfüllenden Luftfahrzeugen oder Lärmkontingentierungen, einer hinreichenden Regelung. Selbst wenn sie im Sinne des Ausgewogenen Ansatzes nicht als erstes Mittel („not as a first resort") angewendet werden sollen, sondern erst nach Berücksichtigung des Nutzens auch anderer Instrumente, könnten sie doch im Einzelfall einen beträchtlichen Beitrag zur Lärmminderung leisten.

Zwar sind jetzt mit der neuen EU-Verordnung Nr. 598/2014[44] über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen detaillierte Vorschriften insbesondere über Informationsanforderungen für die Bewertung der Lärmsituation an Flughäfen vorhanden[45]. Und zur Einleitung eines Bewertungsverfahrens steht aufgrund einer Verknüpfung mit der EU-Umgebungslärmrichtlinie auch die Strategische Lärmkartierung und Aktionsplanung zur Verfügung. Es fehlt aber wiederum im Luftverkehrsrecht ein Instrument für die Durchführung von Maßnahmen zur Umsetzung des Bewertungsergebnisses. Allein die luftaufsichtsrechtliche Generalklausel zur Abwehr von betriebsbedingten Gefahren (§ 29 LuftVG) reicht dafür nicht aus[46]. Wohl hat die Rechtsprechung in den letzten Jahren bemerkenswerte Lärmschutzanforderungen entwickelt, die bei der Abwägung im Rahmen der Planfeststellung für den Neu- und Ausbau von Flughäfen zum Tragen kommen und die zu lärmbedingten Beschränkungen des Flugbetriebs führen. Diese Rechtsprechung hat auch entscheidend zur Verbesserung der Lärmsituation an einzelnen Flughäfen beigetragen, wenngleich die Regelungsabstinenz des Gesetzgebers ein rechtliches Problem bleibt. Die Rechtsprechung zur Planfeststellung von Neu- und Ausbauvorhaben hilft aber bei Bestandsflughäfen mit hoher und steigender Lärmbelastung nicht weiter.

Um im Sinne der EU-Verordnung sicherzustellen (Art. 5 Abs. 2), dass bei Bestandsflughäfen die vorgesehenen Maßnahmen durchgeführt werden, sind daher im innerstaatlichen Recht Vorschriften erforderlich, die zu nachträglichen Anordnungen ermächtigen und dabei gegebenenfalls auch die bei der Planfeststellung zugrunde gelegte Betriebskapazität nicht unberührt lassen. Dieses Erfordernis steht auch nicht im Gegensatz zum Koalitionsvertrag, der sich bei allem Einsehen für die Reduzierung des Fluglärms gegen generelle Betriebsbeschränkungen mit einem Nachtflugverbot ausspricht. Da nach der EU-Verordnung auf der Grundlage des Ausgewogenen Ansatzes die möglichen Maß-

---

[38] Eckpunktevereinbarung zur Einführung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems auf dem Schienennetz der DB Netz AG zwischen dem Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung und der Deutschen Bahn AG vom 5. Juli 2011 (www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Anlage/VerkehrUndMobilitaet/Schiene/eckpunktevereinbarung-vom-juli-2011.pdf?_blob=publicationFile)

[39] Der in der 17. LP von der Bundesregierung eingebrachte Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung der Regulierung im Eisenbahnbereich (BT-Drs. 17/12726 vom 13. März 2013) sah in § 45 Abs. 3 S. 2 und § 70 Abs. 2 des in Artikel 1 vorgesehenen Eisenbahnregulierungsgesetzes die Verankerung eines lärmabhängigen Trassenpreissystems vor. Das Entgelt für Pflichtleistungen des Schienengüterverkehrs sollte nach den Lärmauswirkungen differenziert werden. Das Gesetz ist im Vermittlungsverfahren gescheitert.

[40] Siehe Umweltbundesamt (Hrsg.): Ermittlung des Standes der Technik der Geräuschemissionen europäischer Schienenfahrzeuge und deren Lärmminderungspotenzial mit Darstellung von Best-Practice-Beispielen, Texte 12/2013. www.umweltbundesamt.de/publikationen/ermittlung-des-standes-technik-geraeuschemissionen

[41] International Civil Aviation Organization (ICAO), Assembly Resolutions in Force Doc 9848, Published by authority of the Secretary General (as of 8 October 2004), Assembly Resolution A35–5: Consolidated statement of continuing ICAO policies and practices related to environmental protection, Appendix C Policies and programmes based on a "balanced approach" to aircraft noise management. (www.icao.int/environmental-protection/Documents/a35–5.pdf).

[42] Der Balanced Approach stellt auf folgende Elemente ab: "Reduction of Noise at Source, Land-use Planning and Management, Noise Abatement Operational Procedures, Operating Restrictions". Auch "Noise Charges" spielen eine Rolle (www.icao.int/environmental-protection/Pages/noise.aspx).

[43] Verordnung (EG) Nr. 216/2008 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. Februar 2008 zur Festlegung gemeinsamer Vorschriften für die Zivilluftfahrt und zur Errichtung einer Europäischen Agentur für Flugsicherheit, zur Aufhebung der Richtlinie 91/670/EWG des Rates, der Verordnung (EG) Nr. 1592/2002 und der Richtlinie 2004/36/EG (EU ABl. L 79 vom 19. März 2008, S. 1). Ihr Artikel 6 über grundlegende Anforderungen für den Umweltschutz verweist auf Band II des Anhangs 16 des Abkommens über die internationale Zivilluftfahrt.

[44] Verordnung (EU) Nr. 598/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 16. April 2014 über Regeln und Verfahren für lärmbedingte Betriebsbeschränkungen auf Flughäfen der Union im Rahmen eines ausgewogenen Ansatzes sowie zur Aufhebung der Richtlinie 2002/30/EG (EU ABl. L 173 vom 12. Juni 2014, S. 65).

[45] Siehe auch schon die §§ 48a ff. der Luftverkehrs-Zulassungs-Ordnung, mit denen die Richtlinie 2002/30/EG in deutsches Recht umgesetzt worden ist.

[46] Siehe *Schwenk/Giemulla:* Handbuch des Luftverkehrsrechts, 4. Auflage, 2019, Kap. 9 Rn. 254.

nahmen zwar in einheitlicher Weise geprüft werden, es aber lediglich um die kosteneffizienteste und nicht einmal die effektivste Lösung des Lärmproblems auf einzelnen Flughäfen geht (Art. 2 Nr. 3), ist dieser Regelungsansatz noch weit von der generellen Einführung lärmbedingter Betriebsbeschränkungen entfernt.

Sollten lärmbedingte Betriebsbeschränkungen nicht stärker zum Einsatz kommen, sind lärmreduzierende flugbetriebliche Verfahren und eine unter Lärmschutzaspekten optimierte Festlegung von Flugrouten umso wichtiger, wenngleich bei Weitem nicht so wirksam. Das Luftverkehrsgesetz enthält für dahingehendes Verordnungsrecht die erforderlichen Ermächtigungen (§ 32 Abs. 1 S. 1 Nr. 15, Abs. 4 Nr. 8 LuftVG), auch um dem Anliegen des Koalitionsvertrags Rechnung zu tragen, bei der Festlegung von Flugrouten den Lärmschutz insbesondere in den Nachtstunden zu verbessern. Dafür bedarf es aber einer Variantenprüfung, die dem Lärmschutz einen weitergehenden Vorrang im Verhältnis zu anderen Belangen einräumt. Und Flugverkehrskontrollfreigaben dürfen dabei nicht außen vor bleiben; sie müssen in die Flugrouten eingebunden werden, soll das mit der lärmschutzoptimierten Festlegung von Flugrouten verfolgte Ziel erreicht werden.

Für ein transparentes Festlegungsverfahren mit frühzeitiger Information der Öffentlichkeit und mit Beteiligung auch der Kommunen und der Fluglärmkommissionen fehlt es allerdings an den gesetzlichen Vorgaben. Gleiches gilt für eine Verknüpfung mit der Lärmaktionsplanung, sodass darin bislang eine Überprüfung der Flugroutenfestlegung nicht verbindlich vorgesehen werden kann. Um das Anliegen des Koalitionsvertrags umzusetzen, in diesem Bereich zu Verbesserungen zu kommen, bedarf es daher weiterführender Vorschriften im Luftverkehrsgesetz.

Letztlich können auch lärmabhängige Start- und Landeentgelte einen Beitrag zur Reduzierung des Fluglärms leisten. Eine deutlichere Spreizung der Tag- und Nachttarife, so wie im Koalitionsvertrag vorgesehen, kann bewirken, dass zumindest in der Nachtzeit laute, knapp die Vorschriften erfüllende Flugzeuge auf Starts und Landungen verzichten. Im Luftverkehrsgesetz ist zwar vorgesehen, dass in der Entgeltordnung von Verkehrsflughäfen eine Differenzierung der Entgelte nach Lärmschutzgesichtspunkten vorzunehmen ist (§ 19b Abs. 1 S. 6 LuftVG). Für die deutlichere Spreizung fehlt es aber an Vorgaben, sodass auch hier eine Änderung des Luftverkehrsgesetzes erforderlich ist.

Fazit: Prinzip Hoffnung oder mehr?

Lärmschutz tut not und das Lärmschutzrecht ist verbesserungsbedürftig. Es ist nicht nur zersplittert und uneinheitlich, es ist auch unzureichend und unausgewogen, sodass es ziemlich hilflos einem immer weiter wachsenden Verkehr und einer immer weiter steigenden Lärmbelastung gegenübersteht. Um eine Trendwende herbeizuführen, muss das rechtliche Instrumentarium gestärkt und ausgebaut werden. Die Politik erkennt dies zunehmend. Inwieweit den Erkenntnissen auch Taten folgen und ob am Ende gar ein einheitliches Lärmschutzgesetz stehen könnte, ist nicht absehbar. Letzteres wäre wünschenswert, ist aber nicht entscheidend. Jedenfalls sollte die Politik ihre Bemühungen um eine Verbesserung des Lärmschutzes wesentlich verstärken und dabei auf eine ausgewogene Entwicklung der verschiedenen Handlungsfelder des Lärmschutzes Wert legen.

MR a.D. Dr. **Franz-Josef Feldmann** war bis Ende 2013 Leiter des Referats „Schutz vor Lärm und Erschütterungen" im Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz, Bau und Reaktorsicherheit (BMUB), Bonn. Er ist derzeit Berater des BMUB.