

Der rechtliche Rahmen für eine gesetzliche  
Lärmsanierung bei Mehrfachbelastungen  
durch Straßen und Schienenwege

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer

Kommentierte Fassung des Vortrages am 04.11.2013 in Berlin



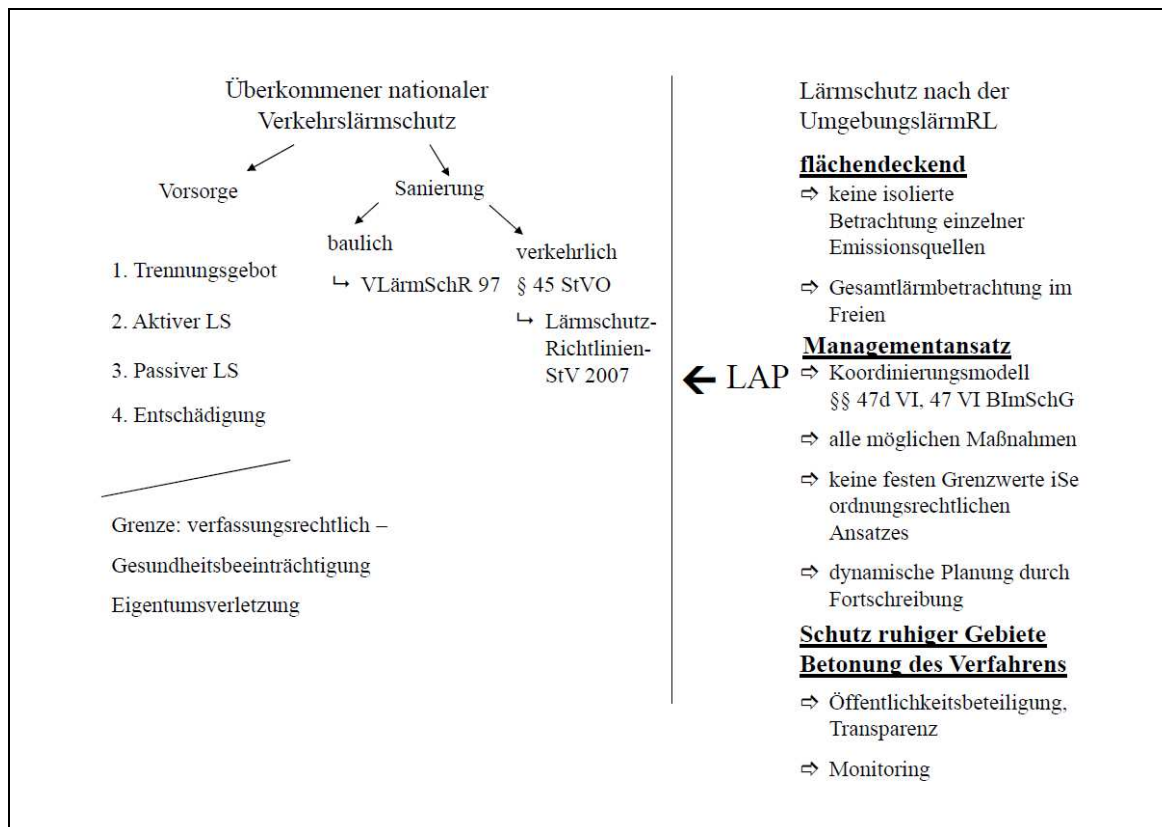
- A. Die aktuelle rechtliche Ausgangssituation
- B. Die Idee
- C. Das Verfahren zur Lärmsanierung
- D. Fazit





A. Die aktuelle rechtliche Ausgangssituation

am Beispiel des Straßenverkehrslärms

Die aktuelle rechtliche Ausgangssituation wird deshalb am Beispiel des Straßenverkehrs dargestellt, weil der Straßenverkehr die klassische und bei Betrachtung aller bewohnten Gebiete zugleich die Hauptlärmquelle darstellt.





W2K

Befund:

- ⇒ Es gibt kein systematisches deutsches Lärmschutzrecht!
- ↳ Verkehrslärmschutz ist nur bruchstückhaft und nach Bereichen uneinheitlich gesetzlich normiert.
- ↳ Überwiegend ist Verkehrslärmschutz quellenbezogen geregelt – das Unionsrecht forciert den gebietsbezogenen Lärmschutz.

04.11.2013

© Prof. Dr. Dominik Kupfer

**5**



- ⇒ Das traditionelle Lärmschutzrecht ist unter grundrechtlichen und rechtsstaatlichen Aspekten „problematisch“.
  - ↳ Kein Anspruch auf bauliche Lärmsanierung – unabhängig von der Intensität der Lärmbelastung.
  - ↳ Regelung durch Verwaltungsvorschriften.
  
- ⇒ Angesichts einer nachhaltig rückläufigen Entwicklung im Bereich „Verkehrswegeneubau“ wird die Lärmsanierung immer wichtiger.

Die überkommenen deutschen Vorschriften zum Schutz vor Lärm zeichnen sich durch eine sektorale, uneinheitliche und überwiegend quellenbezogene Betrachtungsweise aus. Im deutschen Recht gibt es nicht *das* Lärmschutzrecht. Der Schutz vor Lärm ist ein Teilbereich des Immissionsschutzrechts – die Regelwerke sind vielfältig. Im Verkehrslärmschutz für den Bereich Straße wird unterschieden zwischen Lärmvorsorge und Lärmsanierung. Nach §§ 2 Abs. 1 Nr. 4 und 41 Abs. 1 BImSchG gilt das BImSchG nur für den Bau sowie die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen. Eine Summation verschiedener Lärmquellen findet grundsätzlich nicht statt. Vielmehr werden einzelne Emissionsquellen – etwa eine neu zu errichtende Straße – in den Blick genommen. Geprüft werden grundsätzlich allein die von dieser – in der Regel linienhaft verlaufenden – Quelle ausgehenden Immissionen, soweit nicht eine Gesamtbelastung erreicht wird, welche die Grenze zum Verfassungsverstoß überschreitet (Grundrecht auf Leben und körperliche Unversehrtheit, Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG; Eigentumsfreiheit, Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG). Der Lärmschutz an bestehenden Anlagen, bei denen keine bauliche Veränderung im Sinne des § 41 Abs. 1 BImSchG vorgenommen wird – die sog. Lärmsanierung –, ist nicht Gegenstand der Regelungen des BImSchG. Die Lärmsanierung kann ihrerseits unterteilt werden in eine bauliche und eine verkehrliche. Für den Bereich Straße kommen insbesondere verkehrslenkende und -beschränkende Anordnungen nach

§ 45 StVO in Betracht. In der Praxis der Straßenverkehrsbehörden besitzen insoweit die „Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm“<sup>1</sup> erhebliche Bedeutung. Die bauliche Lärmsanierung von Straßen ist fachgesetzlich nicht normiert. Baulicher Lärmschutz an bestehenden Straßen<sup>2</sup> wird als „freiwillige“ Leistung auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen gewährt.

Auf diesen Rechtsbestand trifft das unionsrechtlich determinierte Regime des Schutzes vor Umgebungslärm: Die Umgebungslärm-Richtlinie dient zwar dem Gesundheitsschutz, richtet sich aber nicht erst und nur insoweit gegen Lärm, als bestimmte, von den Mitgliedstaaten zu bestimmende Grenzwerte überschritten werden. Ziel ist es auch, bisher ruhige Gebiete gegen eine Zunahme des Lärms zu schützen. Vor allem aber greift die Richtlinie einen Managementansatz auf. Art. 8 Abs. 1 Satz 1 Umgebungslärm-Richtlinie zielt darauf ab, Lärmprobleme und Lärmauswirkungen, erforderlichenfalls einschließlich der Lärminderung, zu „regeln“. Dabei richtet sich die Umgebungslärm-Richtlinie grundsätzlich gegen alle „unerwünschten Geräusche“<sup>3</sup> und bietet so eine lärmquellenübergreifende gebietsbezogene Schutzstrategie, die bereits unterhalb gesundheitsschädlicher oder auch nur gesundheitsgefährdender Lärmbelastungen greift. In Betracht kommen grundsätzlich alle Maßnahmen. Mit anderen Worten: Der Umgebungslärm-Richtlinie geht es darum, die Lärmbelastungssituation betroffener Menschen substanziell zu verbessern. Im Mittelpunkt steht der lärmbelastete Mensch – in seiner konkreten Situation soll seine Belastung mit Umgebungslärm gemindert werden.<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Lärmschutz-Richtlinien-StV vom 23.11.2007, VkB1. 2007, S. 767.

<sup>2</sup> Beachte: Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes – VLärmSchR 97 – vom 27.05.1997, S. 26 ff.

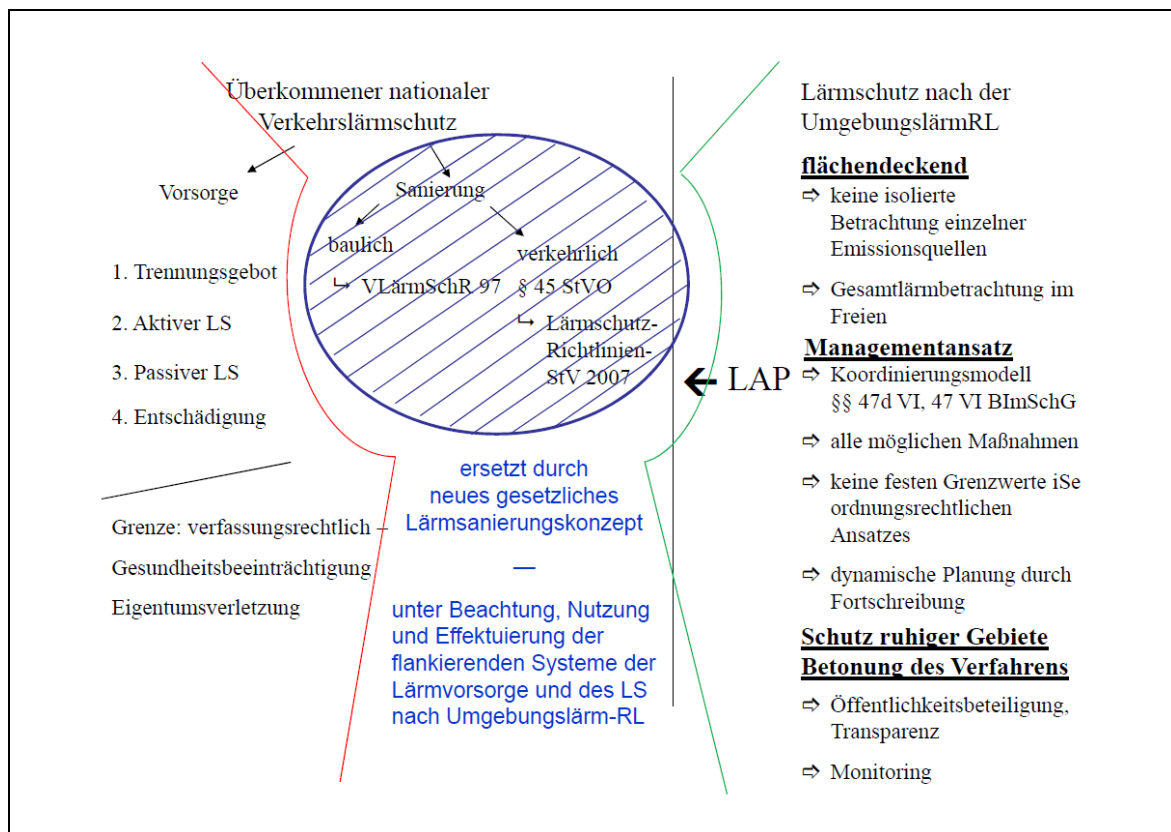
<sup>3</sup> Art. 3 lit. a; vgl. auch Art. 1 Abs. 1 S. 1: „einschließlich Belästigung“.

<sup>4</sup> Zum Ganzen eingehend und mit weiteren Nachweisen *Kupfer*, Die Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit, VBIBW 2011, 128 (130 f.).



## B. Die Idee

vor dem Hintergrund der aktuellen rechtlichen Ausgangssituation am Beispiel des Straßenverkehrslärms



Ausgehend von der oben dargestellten „Quer-Lage“ der Lärminderungsplanung zu dem traditionellen nationalen Regelungsregime, soll es im Folgenden vor allem darum gehen, die Vorschriften im Bereich der Lärmsanierung durch ein neues Konzept zu ersetzen.



- Erarbeitung eines Konzepts für eine gesetzliche flächenhafte Lärmsanierung
  - ↪ „gesetzlich“ – Schaffung außenrechtsverbindlicher Regelungen
    - ⇒ „Mehr“ an Transparenz und an Rechtssicherheit
  - ↪ „flächenhaft“ – Schutz des Menschen an seinem Aufenthaltsort vor dem Lärm, der ihn insgesamt trifft



- „Raum für Kreativität“
  - ↪ Durch die Ableitung einer Kostenzurechnung aus den energetischen Verursachungsbeiträgen entsteht die Möglichkeit, zwischen einer Primärebene – Durchführung von LS-Maßnahmen – und einer Sekundärebene – Frage der letztendlichen Kostentragung – zu unterscheiden.
  - ↪ Gestaltungsspielraum für die energetischen Verursacher von Lärm (Störer!), gemeinsam zu entscheiden, welche Maßnahme(n) ergriffen werden sollen, um der Gesamtlärmbelastung im betrachteten Gebiet möglichst effizient entgegen zu wirken.





⇒ Akzessorietät gegenüber fiskalischen Rahmenbedingungen

Das vorgeschlagene Konzept ist funktionsfähig,

↳ bei gleichbleibenden Mitteln,

↳ bei Mittelerhöhung,

weil es auch als reines Verteilungssystem (! bei vorgegebenen / gleichbleibenden Mitteln !) eingesetzt werden kann.

Die Kernpunkte des neuen Konzepts sind:

- Die Schaffung verbindlicher gesetzlicher Regelungen zum Schutz vor einer steigenden Verkehrslärmbelastung. Dies führt zu einem „Mehr“ an Transparenz und Rechtssicherheit für die Bürgerinnen und Bürger.
- Die bisher typischerweise linienhafte – dem Verlauf der Straße folgende – Betrachtung der Verkehrslärmproblematik soll durch einen gebietsbezogenen, das heißt flächenhaften Schutzansatz ersetzt werden. Künftig steht der Schutz des Menschen vor dem Verkehrslärm im Vordergrund, der ihn in der Summe an seinem Wohnort belastet.
- Der energetische Ansatz, d.h. die Ermittlung der prozentualen Verursachungsanteile an einer Lärmbelastungssituation, erlaubt es, die effizientesten Lärmschutzmaßnahmen für das Sanierungsgebiet zu bestimmen. Diese werden von der jeweils zuständigen Stelle durchgeführt, welche einen Kostenausgleich von den anderen Mitverursachern entsprechend deren jeweiligen Verursachungsanteilen erhält. Damit entsteht ein Gestaltungsspielraum, gemeinsam für das Lärmsanierungsgebiet als Ganzes die effizientesten Maßnahmen zu finden und umzusetzen.

- In der Vergangenheit sind Versuche, die rechtliche Regelung der Lärmsanierung zugunsten der betroffenen Menschen zu verbessern, regelmäßig „am Geld“ gescheitert. Typischerweise wurden Berechnungen durchgeführt, was es für die Finanzen von Bund, Ländern und Kommunen bedeutete, wenn es ab einer bestimmten Lärmbelastung zu einem gerichtlich durchsetzbaren Sanierungsanspruch Lärmbetroffener kommen sollte. Hatte der Streit um den richtigen Grenzwert nicht bereits den Ansatz zum Scheitern gebracht, so gelang es der Frage nach der Finanzierung der zu erwartenden Lärmsanierungsmaßnahmen, die berechtigten Ansätze im Keim zu ersticken. Vor diesem Hintergrund bietet das vorgeschlagene Konzept die Möglichkeit, sich den haushalterischen Vorgaben und Notwendigkeiten anzupassen („Primat des Haushaltsrechts“).



### C. Das Verfahren

Das Konzept für eine gesetzliche Lärmsanierung ist nicht zwingend mit der Aufstellung von Lärmaktionsplänen verbunden

—

vielfach werden die gesetzliche Lärmsanierung und die Lärmaktionsplanung aber in einem engen fachlichen und zeitlichen Zusammenhang stehen.



Notwendigkeit, beide Verfahren effizient zu verknüpfen!

Zielt das neue Konzept auf einen Austausch des Moduls der Lärmsanierung im bestehenden Rechtsrahmen, darf es die benachbarten Regelungsbereiche der Lärmvorsorge und der Lärmaktionsplanung nicht vernachlässigen. Auf der einen Seite muss die gesetzliche Lärmsanierung den Anstoß aus der Lärmaktionsplanung aufnehmen. Auf der anderen Seite hat die gesetzliche Lärmsanierung die Lärmaktionsplanung fachlich zu entlasten. Die gesetzliche Lärmsanierung kann als eine Maßnahme in einem Lärmaktionsplan festgesetzt werden. Damit muss die Möglichkeit bestehen, beide Verfahren effizient zu verknüpfen.



## Das Verfahren zur Lärmsanierung

- a) Vorbereitende Untersuchungen und Festlegung des Lärmsanierungsgebietes
- (b) Priorisierung der Lärmsanierungsgebiete)
- c) Verhandlungsverfahren
- d) Förmliches Sanierungsverfahren
- e) Durchführung der Lärmsanierung

Einen Überblick über das Verfahren zur Lärmsanierung gibt die Broschüre „Konzept für eine ruhigere Umwelt – Lärmsanierung bei Mehrfachbelastungen durch Straßen und Schienenwege“, Seite 10.



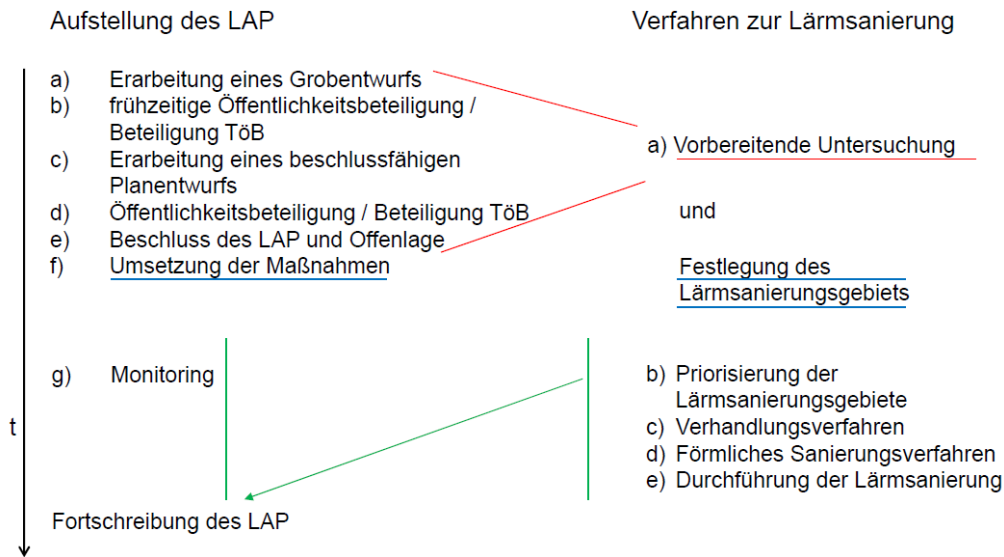
## Das Verfahren zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen

- a) Erarbeitung eines Grobentwurfs
  - b) frühzeitige Öffentlichkeitsbeteiligung / Beteiligung TöB
  - c) Erarbeitung eines beschlussfähigen Planentwurfs
  - d) Öffentlichkeitsbeteiligung / Beteiligung TöB
  - e) Beschluss des LAP und Offenlage
  - f) Umsetzung der Maßnahmen und
  - g) Monitoring
  - ⋮
- Fortschreibung des LAP

Die Eckpunkte des Verfahrens zur Aufstellung eines Lärmaktionsplanes sind in dem Leitfaden des MVI „Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit“, 2011, S. 17 ff. näher dargestellt. Der Leitfaden steht auf der Homepage des MVI zum Download bereit.



## Die Verbindung der beiden Verfahren



04.11.2013

© Prof. Dr. Dominik Kupfer

15

Hier sind dargestellt die Verfahren zur Aufstellung des Lärmaktionsplanes (linke Seite) und zur Lärmsanierung (rechte Seite) im zeitlichen Ablauf. Die Durchführung der vorbereitenden Untersuchung zur Lärmsanierung kann in das Verfahren zur Aufstellung des Lärmaktionsplanes eingebunden werden. Zur Aufstellung des Lärmaktionsplanes müssen „sowieso“ die lärmbelasteten Wohngebiete im Gemeindegebiet untersucht werden. Diese Untersuchung kann um die spezifischen Aspekte einer vorbereitenden Untersuchung zur Lärmsanierung ergänzt werden. Der Lärmaktionsplan selbst soll – auf der Grundlage der Ergebnisse der vorbereitenden Untersuchung – die Durchführung eines Lärmsanierungsverfahrens als eine seiner Maßnahmen festlegen können. Ist das der Fall, werden das Lärmsanierungsverfahren innerhalb von fünf Jahren durchgeführt und die Lärmsanierungsmaßnahmen vollzogen. Der Zeitraum von fünf Jahren entspricht dem Zeitintervall, in dem der Lärmaktionsplan regelmäßig zu überprüfen und gegebenenfalls fortzuschreiben ist. Die Durchführung des Verhandlungsverfahrens wird typischerweise ein bis zwei Jahre in Anspruch nehmen – im Fall erfolgreicher Verhandlungen unmittelbar gefolgt von der Umsetzung der vereinbarten Maßnahmen. Im fünften Jahr kann im Vorgriff auf diese Fortschreibung des Lärmaktionsplans ein Monitoring stattfinden, das die Erfolge der Lärmsanierung erfasst und Grundlage der Fortschreibung des Lärmaktionsplans sein kann.



## Das Verfahren zur Lärmsanierung

- a) Vorbereitende Untersuchungen und Festlegung des Lärmsanierungsgebietes
  - b) Priorisierung der Lärmsanierungsgebiete
  - c) Verhandlungsverfahren
  - d) Förmliches Sanierungsverfahren
  - e) Durchführung der Lärmsanierung
- i. F. d. Scheiterns des Verhandlungsverfahrens
- i. F. d. Abschlusses eines Lärmsanierungsvertrages
- 

Ist das Verhandlungsverfahren – Raum für Kreativität (vgl. Folie 9) – erfolgreich, schließen die für die konkrete Lärmbelastungssituation im Lärmsanierungsgebiet Verantwortlichen einen öffentlich-rechtlichen Lärmsanierungsvertrag, in dem die Lärmschutzmaßnahmen konkret vereinbart werden. Anschließend werden die vereinbarten Maßnahmen durchgeführt. Nur für den Fall, dass das Verhandlungsverfahren nicht erfolgreich mit dem Abschluss eines Lärmsanierungsvertrages abgeschlossen werden kann, wird das Verfahren mit dem förmlichen Lärmsanierungsverfahren fortgesetzt.



## Das Verhandlungsverfahren

- ↩ Hintergrund: Raum für Kreativität
- a) Verhandlungsleitung bei der Belegenheitskommune
- b) Öffentliche Verhandlungen
- c) Offenlage des Konsenses
- d) Vorlage des (modifizierten) Konsenses an die staatliche Lärmsanierungsbehörde
- e) Abschluss des Vertrages / Scheitern des Verhandlungsverfahrens

### a) Verhandlungsleitung

Das Verhandlungsverfahren wird durch die Belegenheitskommune geleitet. Sie unterbreitet zur Eröffnung des Verhandlungsverfahrens einen Vorschlag zur Verkehrslärmsanierung, der eine Verhandlungsgrundlage darstellt.

### b) Öffentliche Verhandlungen

Die Verhandlungen zwischen den betroffenen Baulastträgern, Behörden und der Belegenheitskommune finden öffentlich statt. Der von den Bewohnern und Grundeigentümern im Lärmsanierungsgebiet gebildete Sanierungsbeirat ist berechtigt, zu allen Aspekten der Verhandlung Stellung zu nehmen.

### c) Offenlage des Konsenses

Finden die betroffenen Baulastträger, Behörden und die Belegenheitskommune zu einem gemeinsamen Konsens, so ist dieser zu formulieren und offenzulegen. Zunächst können die Träger öffentlicher Belange hierzu Stellung nehmen, anschließend können betroffene Private Einwendungen erheben, die Öffentlichkeit kann Anregungen abgeben.



d) Vorlage des (modifizierten) Konsenses an die staatliche Lärmsanierungsbehörde  
Im Anschluss an die Offenlage und die gegebenenfalls erforderliche Korrektur des Konsensentwurfes beschließen die künftigen Vertragspartner den Entwurf als Lärmsanierungsvertrag einstimmig. Im Anschluss daran ist der Vertrag an die Lärmsanierungsbehörde des Landes weiterzuleiten. Diese überprüft die Rechtmäßigkeit des Vertrages.

e) Abschluss des Vertrages / Scheitern des Verhandlungsverfahrens

Bestätigt die Lärmsanierungsbehörde die Gesetzmäßigkeit des Lärmsanierungsvertrages, schließen die Vertragspartner den Vertrag. Können sich die Verhandlungspartner aber nicht einigen, scheidet das Verhandlungsverfahren. Das Scheitern wird durch die Belegenheitskommune mittels Beschluss festgestellt.



### Das förmliche Sanierungsverfahren

- a) Darstellung des bisherigen Verfahrens durch die Kommune im Abgabebereich an die staatliche Lärmsanierungsbehörde des Landes
- b) Erarbeitung eines Lärmsanierungsplans durch die Lärmsanierungsbehörde
- c) Anhörung betroffener Baulastträger, Verkehrsbehörden und sonstiger TöB
- d) Offenlage des Lärmsanierungsplanes samt der Stellungnahmen der TöBs
- e) Möglichkeit für private Betroffene, Einwendungen zu erheben / für die Öffentlichkeit Anregungen vorzutragen.
- [f) fakultative Erörterung]
- g) Lärmsanierungsbeschluss

Das hoheitliche Sanierungsverfahren wird nur im Falle des Scheiterns des Verhandlungsverfahrens eingeleitet und durchgeführt.

#### a) Darstellung des bisherigen Verfahrens

Die Belegenheitskommune legt der Lärmsanierungsbehörde eine zusammenfassende Darstellung des bisherigen Verfahrens vor. Zum Scheitern des Verhandlungsverfahrens hat die Belegenheitskommune eine Stellungnahme abzugeben.

#### b) Lärmsanierungsplan

Die Lärmsanierungsbehörde erarbeitet einen eigenen, konkreten Lärmsanierungsplan für das Lärmsanierungsgebiet. Dieser wird an die betroffenen Baulastträger, an die Verkehrsbehörden und die sonstigen Träger öffentlicher Belange sowie den Sanierungsbeirat übersendet. Die Adressaten haben binnen eines Monats Stellung zu den im Lärmsanierungsplan vorgesehenen Maßnahmen zu nehmen.

#### c) Anhörung betroffener Baulastträger, Verkehrsbehörden und sonstiger TöB

Die Lärmsanierungsbehörde übersendet ihren Entwurf für den Lärmsanierungsplan an die betroffenen Baulastträger, Verkehrsbehörden und sonstigen Träger öffentlicher Belange zur Stellungnahme.

d) Offenlage des Lärmsanierungsplans

Im Unterschied zum Planfeststellungsverfahren nach §§ 72 ff. VwVfG soll die öffentliche Auslegung des Lärmsanierungsplans in der Belegenheitskommune erst nach der Anhörung der Träger öffentlicher Belange und unter Offenlage ihrer Stellungnahmen stattfinden. Auf dieser, verglichen mit einem üblichen Planfeststellungsverfahren breiteren fachlichen Grundlage können sich die privaten Betroffenen und die Öffentlichkeit ein eigenes Bild von dem Lärmsanierungsplan machen. Die Unterlagen werden zudem auf der Homepage der Lärmsanierungsbehörde veröffentlicht.

e) Möglichkeit für private Betroffene, Einwendungen zu erheben / für die Öffentlichkeit Anregungen vorzutragen

Betroffene Private können binnen einer bestimmten Frist nach Ablauf der Offenlagefrist Einwendungen erheben. Die Öffentlichkeit kann binnen dieser Frist Anregungen abgeben.

[f) fakultative Erörterung]

Die Durchführung eines Erörterungstermins ist der Lärmsanierungsbehörde freigestellt. Zwingend durchgeführt werden muss eine Erörterung nicht.

g) Lärmsanierungsbeschluss

Schließlich entscheidet die Lärmsanierungsbehörde über den Lärmsanierungsplan, die Stellungnahmen, Einwendungen und Anregungen. Im Ergebnis fasst die Lärmsanierungsbehörde einen Lärmsanierungsbeschluss.

## D. Fazit

- Gesamtlärbetrachtung
- „Mehr“ an Transparenz durch intensive Öffentlichkeitsbeteiligung
- „Mehr“ an Rechtssicherheit durch klare gesetzliche Regelungen
- Effizientere Maßnahmen durch Raum für Kreativität und Flexibilität bei der Bestimmung der Maßnahmen
- Funktionsfähigkeit der gesetzlichen Lärmsanierung auch bei gleichbleibendem Einsatz staatlicher Lärmsanierungsmittel

*Die Idee ist gut!*

Für das neue Konzept der gesetzlichen Lärmsanierung sprechen viele gute Gründe. Im Sinne eines Fazits sind besonders hervorzuheben:

- Die gesetzliche Einführung der Gesamtlärbetrachtung in der Lärmsanierung ist längst überfällig. Maßgeblich ist, welcher Lärm insgesamt bei den betroffenen Menschen ankommt. Das rechtliche Ausblenden von Geräuscheinwirkungen, die vom menschlichen Gehör tatsächlich als relevant wahrgenommen werden, ist verfehlt.
- In der Öffentlichkeit ist weitgehend unbekannt, wie die Entscheidung über die Durchführung der Lärmsanierung im konkreten Einzelfall getroffen wird. Durch die hier vorgeschlagene intensive und kontinuierliche Öffentlichkeitsbeteiligung werden die Entscheidungsabläufe transparenter.
- Durch die Einräumung eines Rechtsanspruchs auf Durchführung des gesetzlichen Lärmsanierungsverfahrens wird der Bürger vom Objekt zum Subjekt. Das ist ein echtes Mehr an Rechtssicherheit.
- Künftig können die Maßnahmen durchgeführt werden, die die Lärmbelastungssituation im konkreten Einzelfall insgesamt am effizientesten verbessern.

- Der staatliche Haushalt wird nicht zwangsläufig überfordert. Das neue Konzept wird auch bei gleichbleibendem Mitteleinsatz zu besseren Ergebnissen für die lärmbelasteten Menschen im Land führen.



**W2K**

## **Noch Fragen?**

**Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer**

Wurster Wirsing Kupfer • Rechtsanwälte Freiburg Stuttgart

• Kaiser-Joseph-Straße 247 • 79098 Freiburg • Tel.: 0761-2 111 49-0 • Fax: 0761-2 111 49-45 •

E-Mail: [kupfer@w2k.de](mailto:kupfer@w2k.de)