WURSTER WEISS KUPFER
RECHTSANWÄLTE PARTNERSCHAFT MBB

FREIBURG

Hansjörg Wurster
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Prof. Dr. Dominik Kupfer
Dr. Holger Weiß, LL. M.
Prof. Dr. Alexander Wichmann
Dr. Björn Reith
Klaus Berger, LL. M.
Johannes Kupfer
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Dr. Till Götz Karrer
Dr. Christoph Mayer, LL. M.
Joel Stumpp

Kaiser-Joseph-Straße 247
D-79098 Freiburg
Telefon: (07 61) 21 11 49-0
Telefax: (07 61) 21 11 49-45
freiburg@w2k.de

STUTTGART

Alfred Bauer
Bastian Reuße, LL. M.
Fachanwalt für Verwaltungsrecht
Jörg Bossenmayer
Fachanwalt für Medizinrecht
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Charlottenstraße 21b
D-70182 Stuttgart
Telefon: (07 11) 24 85 46-0
Telefax: (07 11) 24 85 46-19
stuttgart@w2k.de

www.w2k.de

Grundlagenpapier

Schutz vor Verkehrslärm

–

zur Handlungspflicht des Staates im Bereich der Lärmsanierung von Straßen und Schienenverkehrswegen

erstellt im Auftrag des

Verkehrsministeriums Baden-Württemberg

durch

Rechtsanwalt Prof. Dr. Dominik Kupfer, Dipl.-Verwaltungswirt (FH)

Freiburg, den 12.07.2023

W2K

Gliederung

A. Befund: Dringender Handlungsbedarf für den Bundesgesetzgeber 3
B. Schutzlücken infolge inkonsistenter Rechtsregelungen 5
C. Bestehen einer staatlichen Schutzpflicht 9
D. Schutzpflichtverletzung 9
E. Gebotene Schutzregelungen 12

A. Befund: Dringender Handlungsbedarf für den Bundesgesetzgeber

In den Koalitionsverträgen der die jeweiligen Bundesregierungen tragenden Parteien finden sich seit mehreren Legislaturperioden immer wieder Aussagen dazu, das Recht zum Schutz der Bevölkerung vor Verkehrslärm deutlich verbessern, insbesondere die Erfassung und Bewertung des Gesamtlärms in der Rechtsordnung breiter und besser verankern zu wollen. Im rechtlichen Sinne Grundlegendes hat sich bisher insoweit jedoch nicht getan. Jüngst hat sich die EU-Kommission im Rahmen des Monitorings zur Umsetzung der Umgebungslärm-Richtlinie deutlich für eine Verbesserung der Schutzwirkung rechtlicher Regelungen ausgesprochen.

Nach den Erkenntnissen der Europäischen Umweltagentur ist **Lärm nach der Luftverschmutzung der zweitwichtigste Auslöser für umweltbedingte Erkrankungen**.

> „*Eine längere Exposition gegenüber einem hohen Maß an Lärmbelastung kann schwerwiegende gesundheitliche Auswirkungen nach sich ziehen, darunter Bluthochdruck, Herz-Kreislauf-Erkrankungen und vorzeitige Todesfälle, und die physische und psychische Gesundheit sowie das Wohlbefinden erheblich beeinträchtigen (u. a. durch chronische Störungen wie ein hohes Maß an Schlafstörungen, Stress und/oder Belästigung). 20 % der EU-Bevölkerung – einer von fünf Menschen in allen Altersgruppen – leben in Gebieten mit gesundheitsschädlichem Lärmpegel.*“
> EU-Kommission, Bericht v. 20.3.2023 über die Durchführung der Richtlinie über Umgebungslärm gemäß Artikel 11 der Richtlinie 2002/49/EG, COM(2023) 139 final, S. 1 f.

Vor diesem Hintergrund hat sich die EU das Ziel gesetzt, die Zahl der Menschen, die einer chronischen Belastung ausgesetzt sind, bis 2030 gegenüber 2017 um 30% zu senken (EU-Kommission a.a.O., S. 2). In der EU leben gegenwärtig rund 448 Millionen Menschen. Davon sind rund 90 Millionen Menschen gesundheitsschädlichen Lärmexpositionen ausgesetzt. Das bedeutet, dass nach der Zielvorstellung der EU-Kommission **bis 2030** gegenüber den Verhältnissen im Jahr 2017 **rund 27 Millionen Menschen von Lärmbelastungen deutlich entlastet** werden sollen.

> Die Problematik betrifft Deutschland in besonderem Maß, weil die Bundesrepublik das bevölkerungsreichste EU-Mitglied ist und dabei über ein relativ kleines Staatsgebiet verfügt. In einem dicht besiedelten Land treten Lärmbelastungssituationen typischerweise häufiger und intensiver auf als das in weniger dicht besiedelten Ländern der Fall ist.

Diesem deutlichen Entlastungsziel der Kommission steht ihr Befund zur bisherigen Effektivität der Umgebungslärm-Richtlinie geradezu diametral entgegen:

„*Obwohl die Richtlinie seit nunmehr 20 Jahren umgesetzt wird und weitere nationale Bestimmungen und Lärmgrenzwerte in Kraft sind, ist die Lärmexposition relativ stabil geblieben und nicht gesunken*."
EU-Kommission a.a.O., S. 6.

Damit steht fest: **Das von der EU-Kommission vorgegebene Entlastungsziel kann durch ein bloßes „*Weiter so*" im Lärmschutz nicht erreicht werden**. Die Schutzwirkung der rechtlichen Regelungen muss intensiviert werden.

Diesem Befund entsprechend will die Kommission Überlegungen anstellen, ob in der Umgebungslärm-Richtlinie konkrete Lärmreduzierungsziele festgelegt werden sollen (vgl. EU-Kommission a.a.O., S. 2).

Auch die Analyse der bestehenden einfachgesetzlichen Rechtslage in Deutschland macht den für den Gesetzgeber bestehenden Handlungsdruck deutlich: Egal wie laut es in bewohnten Gebieten infolge von Straßen- und/oder Schienenverkehrslärm ist – selbst bei Vorliegen extrem hoher Belastungswerte, die unzweifelhaft erheblich über den überkommenen Schwellenwerten von 70 dB(A) am Tag und 60 dB(A) in der Nacht liegen – gibt es keinen Rechtsanspruch Lärmbelasteter auf bauliche Lärmschutzmaßnahmen an der Straße oder dem Schienenverkehrsweg. Dies gilt zumindest dann, wenn die Lärmbelastung im Laufe der Zeit alleine infolge zunehmenden Verkehrs entstanden ist, die Straße oder der Schienenverkehrsweg also insbesondere nicht baulich verändert worden ist.[1] Dieser Befund ist verfassungswidrig, weil Grundrechte, insbesondere das Grundrecht auf Schutz der Gesundheit, missachtet werden. Folglich besteht eine staatliche Handlungspflicht, für einen besseren Schutz der Gesundheit Lärmbetroffener vor Verkehrslärm zu sorgen.

[1] Ist die Verkehrszunahme die Folge einer Vollsperrung der Hauptfahrbahn einer Bundesfernstraße in der Baulast des Bundes und dauert diese Verkehrszunahme voraussichtlich länger als zwei Jahre, dann kommt ausnahmsweise ein Ersatzanspruch des Eigentümers einer baulichen Anlage, die an der ausgewiesenen Umleitungsstrecke liegt, für den Einbau passiver (!) Schallschutzmaßnahmen aufgrund der im Juni 2022 eingeführten Sondervorschrift des § 14 Abs. 6 FStrG in Betracht. Näher BT-Drs. 20/1737, 10 ff.

B. Schutzlücken infolge inkonsistenter Rechtsregelungen

Ein wesentlicher Grund für die bestehenden eklatanten Schutzlücken im Verkehrslärmschutz

→ Fehlen von Grenzwerten, ab deren Erreichen oder Überschreiten eine gesetzliche Lärmsanierung durchzuführen ist,

→ keine Gesamtlärmbetrachtung trotz des akzeptorbezogenen Schutzansatzes in § 3 Abs. 2 BImSchG und

→ Fehlen von Rechtsansprüchen Lärmbetroffener auf Durchführung einer gesetzlichen Lärmsanierung,

besteht darin, dass es **kein konsistentes Lärmschutzrecht** gibt. Ein einheitliches Lärmschutzgesetz, in dem geregelt würde, wann von Schallquellen ausgehende Emissionen als gesundheitsschädliche Geräusche zu qualifizieren sind und wie dieser Lärm zu behandeln ist, wurde nie erlassen. Stattdessen bestehen unterschiedliche Regelungen für die Bereiche Straßen-, Schienen- und Flugverkehr sowie Gewerbe-, Sport-, Freizeit und Nachbarschaftslärm. Selbst innerhalb dieser sektorspezifischen Regelungsbereiche gelten mitunter unterschiedliche Anforderungen, insbesondere divergieren die Schutzniveaus.[2] Eine Gesamtlärmbetrachtung findet nur ausnahmsweise statt.[3] Dieser Befund ist jedoch nicht Folge einer differenzierten gesetzgeberischen Systementscheidung, sondern Ergebnis der rechtshistorischen Entwicklung und – für den Bereich des Straßen- und Schienenverkehrslärms – fiskalischer Erwägungen.[4]

Mit Blick auf den Schutz vor **Verkehrslärm**, der von Straßen und Schienenverkehrswegen ausgeht, kann zunächst zwischen **quellenbezogenem** und **gebietsbezogenem Schutz** unterschieden werden.

Dem **quellenbezogenen Verkehrslärmschutz** sind insbesondere die Regelungen zuzurechnen, die unmittelbar die von Fahrzeugen sowie die von einer befahrenen Infrastruktur ausgehenden Emissionen zum Regelungsgegenstand haben. Mit Blick auf die befahrene

---

[2] *Kment*, NJW-Beil 2022, 48 (50): auffällig inkonsistentes Recht des Lärmschutzes; Disbalancen bei der Lärmbekämpfung.

[3] Typischerweise nur im Bereich der Lärmvorsorge und auch dann nur im Rahmen der planerischen Abwägung; näher *Kupfer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: April 2022, Vorb § 72 Rn. 249; *Schmied*, Gesamtlärmbetrachtung, März 2022 (abrufbar unter: eba.bund.de; letzter Zugriff am 10.07.2023) –: „Lärmbewertung erfolgt bisher quellenspezifisch, aber rund 60 Millionen Menschen sind von mehr als einer Lärmquelle betroffen → **Gesamtlärmbetrachtung erforderlich**."

[4] So und mit Nachweisen *Kupfer*, in: Popp u.a., Lärmschutz in der Verkehrs- und Stadtplanung Handbuch Vorsorge Sanierung Ausführung, 2016, Kapitel 3 Rechtliche Grundlagen, S. 105 (126).

Infrastruktur ist dann wiederum – und in diesem Sinn nachgelagert – zwischen der sog. **Lärmvorsorge** und der **Lärmsanierung** zu unterscheiden.[5]

Mit „**Lärmvorsorge**“ werden allgemein die Maßnahmen bezeichnet, die beim Neubau oder bei einer wesentlichen baulichen Änderung eines Verkehrsweges zum Schutz gegen Verkehrslärm getroffen werden, der als Folge der Baumaßnahme für die Zukunft prognostiziert ist. Lärmvorsorge erfolgt vorrangig als sogenannte aktive Maßnahmen durch Schallschutzmaßnahmen an und/oder neben der Infrastruktur. Bei der Lärmvorsorge sind insbesondere die in der 16. BImSchV normierten Immissionsgrenzwerte einzuhalten.[6]

Während die Lärmvorsorge beim Neubau und bei wesentlichen Veränderungen von Straßen und Schienenwegen greift und auf die Lärmvorsorge ein gesetzlicher Anspruch besteht, handelt es sich nach herrschender Auffassung bei der ***baulichen*** **Lärmsanierung** dagegen um ein freiwilliges Programm des jeweiligen Baulastträgers auf haushaltsrechtlicher Grundlage mit Blick auf Straßen und Schienenwege, die baulich unverändert fortbestehen. Somit gibt es keinen (einfach) gesetzlichen Anspruch auf bauliche Lärmsanierung von hochfrequentierten Straßen und Schienenwegen.[7]

Die ***verkehrliche*** **Lärmsanierung** ist alleine im Bereich Straße gesetzlich näher geregelt – und zwar in § 45 StVO. Für den Bereich des Schienenverkehrs gibt es keine vergleichbare gesetzliche Regelung.

Während der quellenbezogene Lärmschutz an einzelnen Lärmquellen anknüpft, hat der „**gebietsbezogene Lärmschutz**“ die lärmbetroffenen Menschen in einem bestimmten Betrachtungsraum im Fokus. Handelt es sich hierbei um eine eindimensionale Planung in dem Sinn, dass für ein abgegrenztes Plangebiet primär ein Schutzziel – etwa die Minderung des Lärms oder die Reinhaltung der Luft – verfolgt wird, handelt es sich um einen Akt **räumlicher Fachplanung**. Geht es um die Entwicklung eines Plangebiets insgesamt, unter Berücksichtigung grundsätzlich sämtlicher relevanter Nutzungs- und Verschonungsinteressen – wie das typischerweise in der Bauleitplanung der Fall ist –, rechnet die Planung zu der Kategorie der

---

[5] *Kupfer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: April 2022, Vorb § 72 Rn. 187.
[6] Krankenhäuser und Schulen: 57 dB(A) tags und 47 dB(A) nachts; reine/allgemeine Wohngebiete: 59 dB(A) tags und 49 dB(A) nachts; Kern-, Dorf-, Mischgebiete und urbane Gebiete: 64 dB(A) tags und 54 dB(A) nachts; Gewerbegebiete: 69 dB(A) tags und 59 dB(A) nachts.
[7] Zum Ganzen *Springe*, in: Kodal, Handbuch Straßenrecht, 8. Aufl. 2021, Kap. 32 Rn. 166.

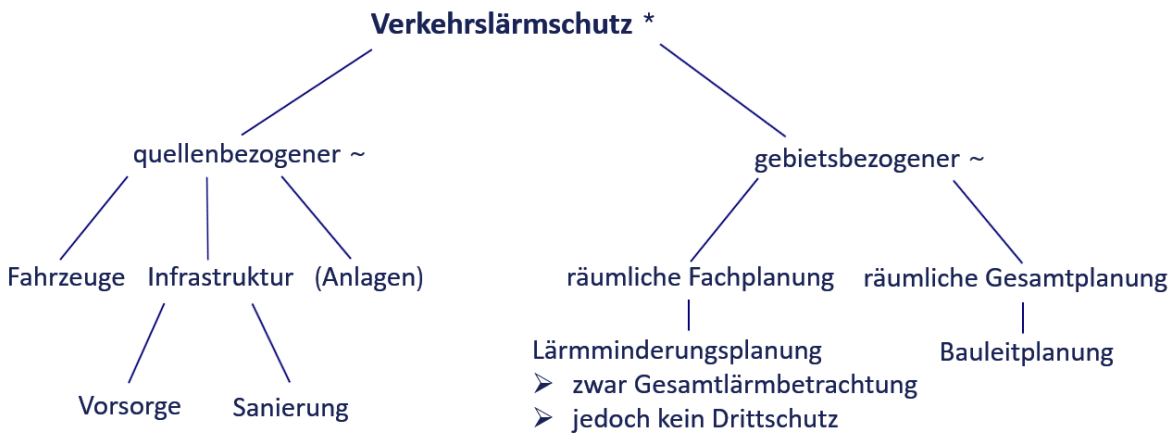
räumlichen Gesamtplanung.[8] Die Lärmminderungsplanung gemäß §§ 47a ff. BImSchG ist das in der Praxis wichtigste Instrument des gebietsbezogenen Lärmschutzes.

Mit der **Lärmminderungsplanung** soll Umgebungslärm, dem Menschen ausgesetzt sind, bekämpft werden. **Umgebungslärm** – so § 47b Nr. 1 BImSchG – sind „belästigende oder gesundheitsschädliche Geräusche im Freien, die durch Aktivitäten von Menschen verursacht werden, einschließlich des Lärms, der von Verkehrsmitteln, Straßenverkehr, Eisenbahnverkehr, Flugverkehr sowie Geländen für industrielle Tätigkeiten ausgeht". **Typischer Gegenstand eines Lärmaktionsplanes ist die Lärmsanierung öffentlicher Straßen und Schienenwege**. Abzustellen ist dabei auf den Gesamtlärm. In Betracht kommen grundsätzlich jegliche Maßnahmen – etwa die Anordnung einer Geschwindigkeitsbeschränkung, der Neubau einer Ortsumgehungsstraße oder die Errichtung von Lärmschutzwänden.[9] Inwieweit der für die Umsetzung einer in einem Lärmaktionsplan festgelegten Maßnahme zuständige „Träger öffentlicher Verwaltung" verpflichtet ist, diese Maßnahme umzusetzen, bestimmt sich nach §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG. Danach gilt: Bedarf die Maßnahme selbst einer Zulassung mit planungsrechtlichem Charakter, insbesondere des Erlasses eines Planfeststellungsbeschlusses, besteht keine strikte Umsetzungsverpflichtung des sachlich zuständigen Trägers öffentlicher Verwaltung. Dieser hat die im Lärmaktionsplan festgelegte Maßnahme bei seinen Planungen lediglich „zu berücksichtigen". Ganz wesentlich leidet die Effektivität der Lärmminderungsplanung jedoch darunter, dass die deutschen Verwaltungsgerichte den Standpunkt eingenommen haben, Lärmbetroffenen stehe weder ein Rechtsanspruch auf Aufstellung eines Lärmminderungsplanes noch ein Anspruch auf Umsetzung der in einem Lärmminderungsplan festgelegten Maßnahmen zu.[10]

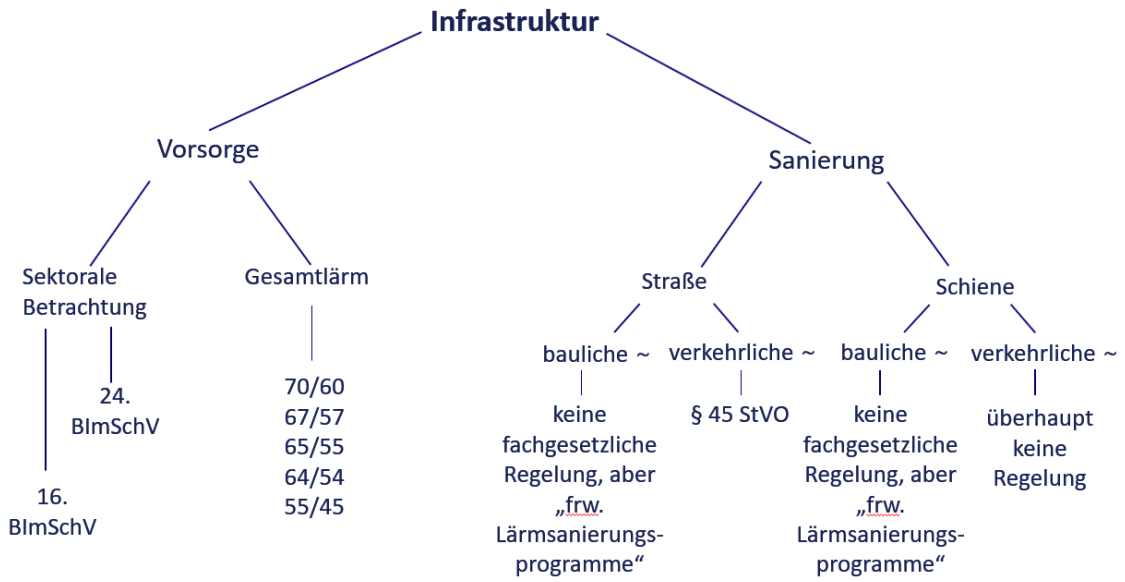
---

[8] Zum Ganzen *Kupfer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: April 2022, Vorb § 72 Rn. 55.
[9] Mit weiteren Nachweisen *Jarass*, BImSchG, 14. Aufl. 2022, § 47d Rn. 8.
[10] BVerwGE 150, 294 Rn. 19, 22 ff.

Die vorstehend skizzierte Systematik des gegenwärtigen Verkehrslärmschutzrechts lässt sich vereinfacht grafisch wie folgt darstellen:



* Straßen- und Schienenverkehr



W2K

C. Bestehen einer staatlichen Schutzpflicht

Es gibt eine verfassungsrechtliche Pflicht des Staates, seine BürgerInnen vor gesundheitsschädlichem Lärm zu schützen. Die Schutzpflicht leitet sich aus den Grundrechten auf körperliche Unversehrtheit (Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG) und Eigentum (Art. 14 GG) ab. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein – unabhängig davon, von wem und durch welche Umstände sie drohen.[11] Die aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG folgende Schutzpflicht des Staates umfasst auch die Verpflichtung, Leben und Gesundheit vor den Gefahren des Lärms zu schützen.[12] Dieser Schutz wird verstärkt durch Art. 8 Abs. 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention[13] und Art. 3 Abs. 1 der Charta der Grundrechte[14].

D. Schutzpflichtverletzung

Allein aus dem Bestehen von Schutzlücken kann nicht ohne weiteres auf deren Verfassungswidrigkeit – mit anderen Worten: auf eine Schutzpflichtverletzung – geschlossen werden. Vielmehr kommt dem Gesetzgeber bei der Erfüllung der ihn treffenden Schutzpflichten zugunsten seiner BürgerInnen grundsätzlich ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zu. Es ist die Aufgabe des unmittelbar demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers zu entscheiden, wie er dem verfassungsrechtlichen Schutzauftrag nachkommt. Dies gilt in besonderem Maß für das Lärmschutzrecht, das als normativer Rahmen für die Austarierung konfligierender Interessen charakterisiert werden kann. Handlungsinteressen, die dem Entstehen von Geräuschen zugrunde liegen, laufen dem Interesse zuwider, von Lärm verschont zu bleiben – zumindest aber weniger belastet zu werden. In einem Rechtsstaat vollzieht sich dieser Ausgleich auf verfassungsrechtlicher Grundlage als Ergebnis eines parlamentarischen Willensbildungsprozesses durch Rechtsregeln.

Dabei liegt, wenn eine den Gesetzgeber treffende verfassungsrechtliche Schutzpflicht dem Grunde nach besteht, die Frage der Wirksamkeit staatlicher Schutzmaßnahmen allerdings nicht außerhalb gerichtlicher Kontrolle:

---

[11] BVerfGE 157, 30 Rn. 147.
[12] BVerfG, Beschl. v. 2.7.2018 – 1 BvR 612/12 – juris, Rn. 39 ff.
[13] Insbesondere EGMR, Urt. v. 9.11.2010 – 2345/06 – Rn. 22 ff.
[14] *Jarass*, GRCh, 4. Aufl. 2021, Art. 3 Rn. 10 und Art. 7 Rn. 9.

„Das Bundesverfassungsgericht stellt die Verletzung einer Schutzpflicht dann fest, wenn Schutzvorkehrungen entweder überhaupt nicht getroffen sind, wenn die getroffenen Regelungen und Maßnahmen offensichtlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen, oder wenn sie erheblich hinter dem Schutzziel zurückbleiben".

BVerfGE 157, 30 Rn. 152 – Klimaschutz.

Zwar hat der deutsche Gesetzgeber Lärmschutzregelungen getroffen. Diese sind jedoch offensichtlich ungeeignet, die BürgerInnen vor gesundheitsschädlichem Lärm zu schützen bzw. bleiben erheblich hinter diesem Schutzziel zurück. Denn egal wie laut[15] es in bewohnten Gebieten infolge von Straßen- und[16]/oder Schienenverkehrslärm ist – selbst bei Vorliegen extrem hoher Belastungswerte, die unzweifelhaft erheblich über den überkommenen Schwellenwerten von 70 dB(A) am Tage und 60 dB(A) in der Nacht liegen – gibt es keine Rechtsansprüche Lärmbelasteter auf bauliche Lärmschutzmaßnahmen an der relevanten Straße oder auf verkehrliche oder bauliche Lärmschutzmaßnahmen an dem die Belastung auslösenden Schienenverkehrsweg. Dies gilt zumindest dann, wenn die Lärmbelastung alleine infolge zunehmenden Verkehrs entstanden ist, die Straße oder der Schienenverkehrsweg also insbesondere nicht baulich verändert worden ist.

Prägnant etwa BVerwG, Urt. v. 9.7.2008 – 9 A 5/07 – juris, Rn. 17:

„*Führt ein Planvorhaben im Vergleich zu dem Zustand des Schienenwegs, der ohne die Planung bestünde, zu keiner Verschlechterung der Lärmsituation für die Nachbarschaft, so braucht die Planfeststellungsbehörde die Lärmproblematik im Rahmen der Abwägung grundsätzlich nicht aufzugreifen (...). Lärmschutzbelange sind also grundsätzlich nur dann in die Abwägung einzubeziehen, wenn die Lärmbelastung durch das Vorhaben ansteigt (...). Denn nur unter dieser Voraussetzung besteht ein Zurechnungszusammenhang zwischen dem Vorhaben und der Lärmbelastung, der es rechtfertigt, Letztere als ein im Rahmen der Planung bewältigungsbedürftiges Problem zu behandeln. Das gilt unabhängig von der Höhe der Lärmbelastung;* ***selbst grundrechtlich bedenkliche Belastungswerte****, wie sie die Klägerin ... für ihr Grundstück geltend macht,* ***bilden nicht stets****, sondern nur dann* ***die Grundlage einer*** *in der Planfeststellung zu berücksichtigenden* ***Schutzpflicht****, wenn sie dem planfestgestellten Vorhaben zuzurechnen sind.*" (Hervorhebungen nicht im Original)

Ausdrücklich bestätigt in BVerwG, Urt. v. 21.11.2013 – 7 A 28/12 – juris, Rn. 45.

Diese Rechtsprechung verkennt, dass das Bestehen einer grundrechtlichen Schutzpflicht nicht voraussetzt, dass die Lärmquelle dem Staat als solche zurechenbar sein muss. Der Schutz des Lebens und der körperlichen Unversehrtheit nach Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG schließt den Schutz

---

[15] Fehlen von Grenzwerten, ab deren Erreichen oder Überschreiten eine Lärmsanierung durchzuführen ist!
[16] Keine Gesamtlärmbetrachtung trotz des akzeptorbezogenen Schutzansatzes in § 3 Abs. 2 BImSchG!

vor Beeinträchtigungen durch Umweltbelastungen ein – unabhängig davon, von wem und durch welche Umstände sie drohen.[17] Aber selbst dann, wenn man der Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts folgen wollte und eine solche Zurechnung voraussetzen würde, ist der von Straßen und Schienenverkehrswegen ausgehende Verkehrslärm selbstverständlich dem Staat zuzurechnen, da er die Infrastruktur zugelassen,[18] zumeist auch errichtet und den Verkehr darauf eröffnet hat.

Das Fehlen einer gesetzlichen Lärmsanierung ist angesichts der Häufigkeit hoher Lärmbelastungssituationen keine bloß punktuelle Unzulänglichkeit des nationalen Lärmschutzrechts. Für die Bereiche des Straßenverkehrs- und des Schienenverkehrslärms kennt das deutsche Recht keinen Anspruch auf bauliche Lärmsanierung – unabhängig von der Höhe der Lärmexposition betroffener Menschen. Im Bereich des Schienenverkehrslärms gibt es nicht einmal einen Anspruch auf verkehrliche Lärmsanierung. Die partielle Schaffung freiwilliger Lärmsanierungsprogramme ist weder in rechtlicher noch in tatsächlicher Hinsicht hinreichend. Eine aus Grundrechten abgeleitete Schutzpflicht wird nur dann effektiv umgesetzt, wenn das einfache Recht dem Grundrechtsträger entsprechende Rechtsansprüche, zumindest prozeduraler Art, einräumt. Hinzu kommt, dass keineswegs alle Baulastträger für ihre jeweils bestehende hochfrequentierte Infrastruktur Lärmsanierungsprogramme aufgelegt haben. Schließlich ist – bereits mit Blick auf den Straßenverkehrslärm – ein erheblicher Teil der Bevölkerung hohen bis sehr hohen Lärmbelastungen ausgesetzt.

---

[17] BVerfGE 157, 30 Rn. 147.

[18] Mit Erlass eines Planfeststellungsbeschlusses – etwa zur Errichtung und zum Betrieb einer Straße – übernimmt die Planfeststellungsbehörde „nach außen“ gegenüber allen, die von dem Planfeststellungsbeschluss betroffen werden, die rechtliche Verantwortung dafür, dass sich das Vorhaben in seine Umgebung verhältnismäßig, d.h. möglichst sachgerecht und ausgewogen einfügt; *Kupfer*, in: Schoch/Schneider, VwVfG, Stand: April 2022, Vorb § 72 Rn. 20.

E. Gebotene Schutzregelungen

Für den Gesetzgeber besteht eine verfassungsrechtliche Pflicht, seine BürgerInnen vor gesundheitsschädlichem Lärm zu schützen. Dieser Pflicht ist er bis heute nicht in hinreichendem Maß nachgekommen. Denn egal wie laut es in bewohnten Gebieten infolge von Straßen- und/oder Schienenverkehrslärm ist – selbst bei Vorliegen extrem hoher Belastungswerte –, gibt es keinen Rechtsanspruch Lärmbelasteter auf bauliche Lärmschutzmaßnahmen an der Straße oder auf bauliche oder verkehrliche Lärmsanierung des die Belastung auslösenden Schienenverkehrsweges. Dies gilt insbesondere für den in der Lebenswirklichkeit am häufigsten auftretenden Fall, dass die Lärmbelastung im Laufe der Zeit alleine infolge zunehmenden Verkehrs entstanden ist.

Die Schutzpflicht verlangt keine allumfassende – gar bestmögliche – Lärmsanierung. Das verfassungsrechtliche Untermaßverbot wäre eingehalten, würde der Gesetzgeber in einem Lärmsanierungsgesetz die – relativ betrachtet vorrangigen – Hauptlärmquellen im Bestand, also Straßen und Schienenverkehrswege, erfassen und in ihren Lärmauswirkungen insoweit wirksam begrenzen, dass bestehende gesundheitsschädliche Lärmbelastungssituationen in absehbarer Zeit möglichst beseitigt und das Entstehen neuer Belastungsschwerpunkte möglichst verhindert wird.[19] Ausgehend von den Erkenntnissen der Lärmwirkungsforschung sollten die Zumutbarkeitsgrenzen dabei nicht über 65 dB(A) tags und 55 dB(A) nachts[20] liegen.[21]

Prof. Dr. Kupfer
Rechtsanwalt

---

[19] Ein ausgearbeiteter und in einem Planspiel konkret erprobter Vorschlag für ein über das verfassungsrechtliche Untermaßverbot hinausgehendes Lärmsanierungsgesetz findet sich in dem Abschlussbericht zu dem vom Umweltbundesamt durchgeführten Forschungsvorhaben „Gesamtlärmbewertung – Umsetzungskonzept und Planspiel“: *Liepert/Forstreuter/Schreckenberg/Benz/Kupfer/Hild/Ewen*, in: Umweltbundesamt, Gesamtlärmbewertung – Umsetzungskonzept und Planspiel, Abschlussbericht, 2023, S. 69 (71 ff.).

[20] *Brink/Lechner/Moebus/Müller/Schreckenberg/Seidler*, Memorandum of Understanding, Lärm und seine Auswirkungen auf die Gesundheit, 2019, S. 2. Bereits *Weese*, in: Hornfischer/Kupfer/Popp/Weese, Kooperatives Management der Lärmsanierung, 2014, S. 12 (15).

[21] *Zimmer/Deutschendorf/Haase/Hauer*, Gemeinsame Erklärung der Länder Baden-Württemberg, Hessen, Nordrhein-Westfalen und Rheinland-Pfalz zur Schaffung besserer rechtlicher Rahmenbedingungen zum Schutz vor Verkehrslärm, 2023 (vgl.: www.baden-wuerttemberg.de; letzter Zugriff am 10.07.2023).