



Sachstand

Verkehrslärmschutz an Bestandsstraßen

Verkehrslärmschutz an Bestandsstraßen

Aktenzeichen: WD 7 - 3000 – 021/16
Abschluss der Arbeit: 03.03.2016
Fachbereich: WD 7: Zivil- Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutz, Verkehr,
Bau und Stadtentwicklung

Inhaltsverzeichnis

1.	Einleitung	4
2.	Rechtsgrundlagen zur verkehrsrechtlichen Lärmvorsorge und Lärmsanierung	4
2.1.	Die 16. Bundesimmissionsschutzverordnung (Verkehrslärmschutzverordnung)	5
2.2.	Die Verkehrslärmschutzrichtlinien	5
2.2.1.	Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes von 1997 (VLärmSchR 97)	6
2.2.2.	Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)	7
3.	Anwendbarkeit der 16. BImSchV auf Bestandsstraßen	7
3.1.	§ 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO	8
3.2.	Orientierungswerte zur Bestimmung der Zumutbarkeit	8
3.3.	Zwischenergebnis	9
4.	Fazit	9

1. Einleitung

Der Straßenverkehr stellt bereits seit geraumer Zeit eine ernst zu nehmende Lärmquelle in Deutschland dar.¹ Laut einer repräsentativen Umfrage mit circa 2000 Teilnehmer/-innen zum „Umweltbewusstsein in Deutschland 2012“ fühlt sich mehr als die Hälfte der deutschen Bevölkerung durch Straßenverkehrslärm gestört oder belästigt.²

Im Hinblick darauf stellt sich die Frage, welche verkehrsrechtlichen Lärmschutzvorgaben bestehen und ob Unterscheidungen beim Lärmschutz zwischen bereits bestehenden Straßen (Bestandsstraßen) und neu gebauten oder veränderten Straßen vorgenommen werden. Insofern gilt es zu klären, ob die in der Verkehrslärmschutzverordnung normierten Immissionsgrenzwerte auch auf Bestandsstraßen Anwendung finden.

2. Rechtsgrundlagen zur verkehrsrechtlichen Lärmvorsorge und Lärmsanierung

Eine generelle Regelung zum Schutz vor Straßenverkehrslärm gibt es in Deutschland nicht. Vielmehr sind verschiedene Regelungen zum Schutz vor Verkehrslärm einschlägig. Neben dem Lärmschutz durch Planung gibt es die Lärmvorsorge und die Lärmsanierung. Die **Lärmvorsorge** soll unzumutbare Einwirkungen durch Verkehrslärm beim **Neubau oder der wesentlichen Änderung von Straßen** vermeiden, während die **Lärmsanierung** darauf abzielt, die Lärmbelastung an **bestehenden Straßen** zu vermindern.

Die zentrale Norm für **vorsorgende** Verkehrslärmschutzmaßnahmen ist § 41 des Bundesimmissionsschutzgesetzes (BImSchG)³. § 41 Abs. 1 BImSchG normiert, dass bei dem **Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen** sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen unbeschadet des § 50 BImSchG sicherzustellen ist, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Derartige Vorkehrungen kommen nach § 41 Abs. 2 BImSchG nicht in Betracht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden.

¹ Umweltbundesamt, Straßenverkehrslärm, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrslaerm/strassenverkehrslaerm> (Stand: 03.03.2016).

² Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit, „Umweltbewusstsein in Deutschland 2012“, Ergebnisse einer repräsentativen Bevölkerungsumfrage, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/umweltbewusstsein-in-deutschland-2012> (Stand: 03.03.2016).

³ Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge (Bundes-Immissionsschutzgesetz - BImSchG) in der Fassung der Bekanntmachung vom 17. Mai 2013 (BGBl. I S. 1274), zuletzt geändert durch Art. 76 Zehnte Zuständigkeitsanpassungsverordnung vom 31. August 2015 (BGBl. I S. 1474).

Eine vergleichbare Regelung, die zur **Lärmsanierung** an Bestandsstraßen verpflichtet, besteht nicht, selbst dann nicht, wenn die Lärmkonflikte sich durch starke Verkehrszunahme erheblich verschlimmert haben.⁴

2.1. Die 16. Bundesimmissionsschutzverordnung (Verkehrslärmschutzverordnung)

Die Bundesregierung hat auf Grundlage des § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG die 16. Bundesimmissionsschutzverordnung (16. BImSchV)⁵ - Verkehrslärmschutzverordnung - sowie auf der Grundlage des § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 3 BImSchG die 24. Bundesimmissionsschutzverordnung (24. BImSchV)⁶ – Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung – erlassen. Die 16. BImSchV sieht neben Berechnungsgrundlagen für die Beurteilung des Lärmpegels konkrete Immissionsgrenzwerte vor. Die 24. BImSchV bezieht sich gem. § 1 Nr. 1 der 24. BImSchV auf die 16. BImSchV, indem sie Art und Umfang von notwendigen Schallschutzmaßnahmen normiert, soweit die in § 2 der 16. BImSchV festgelegten Immissionsgrenzwerte überschritten werden.

Gem. § 1 Abs. 1 der 16. BImSchV gilt die Verordnung für den **Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen** sowie von Schienenwegen der Eisenbahnen und Straßenbahnen (Straßen und Schienenwege).

Sollten die in der 16. BImSchV normierten Immissionsgrenzwerte überschritten werden, so hat der Eigentümer einer baulichen Anlage gem. § 42 Abs. 1, Abs. 2 BImSchG einen Anspruch gegen den Träger der Baulast auf angemessene Entschädigung in Geld für Schallschutzmaßnahmen, es sei denn, dass die Beeinträchtigung wegen der besonderen Benutzung der Anlage zumutbar ist.

Die Immissionsgrenzwerte sind in § 2 der 16. BImSchV geregelt und betragen beispielsweise in einem reinen und allgemeinen Wohngebiet und Kleinsiedlungsgebieten gem. § 2 Abs. 1 Nr. 2 der 16. BImSchV 59 Dezibel am Tag und 49 Dezibel in der Nacht.

2.2. Die Verkehrslärmschutzrichtlinien

Bestimmungen zur **Lärmsanierung bei Bestandsstraßen** finden sich in den Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes von 1997 (VLärmSchR 97)⁷ und den Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor

⁴ Reese, in: Giesberts/Reinhardt, BeckOK Umweltrecht, BImSchG, § 41, vor Rn. 1.

⁵ Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrslärmschutzverordnung - 16. BImSchV) vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert durch Art. 1 der Änderungs-Verordnung vom 18. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2269).

⁶ Vierundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes (Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung - 24. BImSchV) vom 4. Februar 1997 (BGBl. I S. 172, ber. S. 1253), zuletzt geändert durch Art. 3 Magnetschwebebahn-Verordnung vom 23. September 1997 (BGBl. I S. 2329).

⁷ Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes – VLärmSchR 1997, VkBl. 1997, S. 434.

Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)⁸ des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung von 2007.

2.2.1. Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes von 1997 (VLärmSchR 97)

In den VLärmSchR 97 wird unter A. I. normiert, dass die Richtlinien für bauliche Maßnahmen an **Bundesfernstraßen** in der Baulast des Bundes zum Schutz vor Verkehrslärm bei der Planung (Lärmschutz durch Planung), beim Bau neuer Straßen oder bei der wesentlichen Änderung bestehender Straßen (Lärmvorsorge), **bei der nachträglichen Minderung von Lärmbelastungen an bestehenden Straßen** (Lärmsanierung) sowie für Entschädigungen wegen verbleibender Beeinträchtigungen gelten. Zu den Bundesfernstraßen gehören Bundesstraßen und Autobahnen⁹. Kreis- und Kommunalstraßen sowie Straßen in Landesbaulast fallen somit nicht unter den Anwendungsbereich. Einige Bundesländer und Kommunen haben sich jedoch der Lärmsanierung und den diesbezüglichen Grenzwerten angeschlossen¹⁰.

Gem. Nr. 35 der VLärmSchR 97 wird eine Lärmsanierung als freiwillige Leistung auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen gewährt. Eine Lärmsanierung wird dann vorgenommen, wenn zum einen eine Überschreitung der im Bundeshaushalt festgelegten Immissionsgrenzen vorliegt und zum anderen die für eine Lärmsanierung notwendigen finanziellen Mittel zur Verfügung stehen¹¹. Es besteht demnach **kein Anspruch auf eine Lärmsanierung** bei Überschreiten bestimmter Immissionsgrenzwerte. Es handelt sich bei den VLärmSchR 97 wohl um eine verwaltungsinterne Regelung ohne Außenwirkung.

Nr. 37.1 der VLärmSchR 97 normiert die Immissionsgrenzen, nach denen eine Lärmsanierung in Betracht kommen kann. Für Krankenhäuser, Schulen, Kurheime, Altenheime, reine und allgemeine Wohngebiete sowie Kleinsiedlungsgebiete beträgt gem. Nr. 1 der Grenzwert 70 dB am Tag und 60 dB in der Nacht. Mit dem Haushalt 2010 wurde entsprechend dem Nationalen Verkehrslärmschutzpaket II eine Absenkung der Immissionsgrenzwerte um jeweils 3 dB für eine Lärmsanierung an Bundesfernstraßen beschlossen, die Grenzwerte liegen mithin nunmehr bei 67 dB am Tag und 57 dB in der Nacht¹².

⁸ Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm – Lärmschutz-Richtlinien-StV, VkBBl. 2007, S. 767, abrufbar unter (Stand: 04.03.2016): <http://kiezgestalten.blog-sport.de/images/LrmschutzRichtlinienStV2007.pdf>.

⁹ Umweltbundesamt, Straßenverkehrslärm, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrs-laerm/strassenverkehrs-laerm> (Stand: 01.03.2016).

¹⁰ Umweltbundesamt, Straßenverkehrslärm, abrufbar unter: <https://www.umweltbundesamt.de/themen/verkehr-laerm/verkehrs-laerm/strassenverkehrs-laerm> (Stand: 01.03.2016); Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg, Städtebauliche Lärmfibel Online, abrufbar unter: <http://www.staedtebauliche-laermfibel.de/?p=99&p2=3.1.2.3> (Stand: 02.03.2016); Staatsministerium für Umwelt und Landwirtschaft Sachsen, Lärmsanierung, abrufbar unter: <http://www.umwelt.sachsen.de/umwelt/4000.htm> (Stand: 02.03.2016).

¹¹ BT-Drucks. 17/5077, S. 6.

¹² BT-Drucks. 17/5077, S. 1f.

Damit liegen die Grenzwerte für eine Lärmvorsorge nach der 16. BImSchV und einer Lärmsanierung nach der VLärmSchR 97 in einem vergleichbaren Gebiet um 8 dB auseinander.

2.2.2. Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm (Lärmschutz-Richtlinien-StV)

Die Lärmschutz-Richtlinien-StV gelten nur für bestehende Straßen und lehnen sich an die Grundsätze des baulichen Lärmschutzes an bestehenden Straßen (Lärmsanierung nach den VLärmSchR 1997) an. Im Unterschied zu den VLärmSchR 1997 beziehen sich die Lärmschutz-Richtlinien-StV nicht lediglich auf *Bundesfernstraßen*, sondern allgemein auf bestehende Straßen.¹³

Die Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm verfolgen das Ziel, den Straßenverkehrsbehörden eine Orientierungshilfe zur Entscheidung über straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Wohn-/Bevölkerung vor Straßenverkehrslärm in Bezug auf bestehende Straßen an die Hand zu geben.

Die in den Lärmschutz-Richtlinien-StV unter 2.1 festgelegten Immissionsgrenzen liegen in reinen und allgemeinen Wohngebieten, Kleinsiedlungsgebieten sowie an Krankenhäusern, Schulen, Kur- und Altenheimen beispielsweise bei 70 dB tagsüber und bei 60 dB in der Nacht.

Damit liegen die Grenzwerte für eine Lärmvorsorge nach der 16. BImSchV und einer Lärmsanierung nach den Lärmschutz-Richtlinien-StV in einem vergleichbaren Gebiet um 11 dB auseinander.

3. Anwendbarkeit der 16. BImSchV auf Bestandsstraßen

Eine unmittelbare Anwendung der 16. BImSchV auf Bestandsstraßen ist aufgrund des auf den Bau oder eine wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen beschränkten Anwendungsbereichs nicht möglich.

In der höchstrichterlichen Rechtsprechung und der Rechtsprechung der Instanzgerichte werden die Grenzwerte der 16. BImSchV jedoch im Rahmen der Prüfung gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO auch für Bestandsstraßen als Orientierungswert herangezogen¹⁴.

¹³ Einleitung zu den Richtlinien für straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen zum Schutz der Bevölkerung vor Lärm des Bundesministeriums für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung vom 23.11.2007 (Lärmschutz-Richtlinien-StV), VkB1. 2007, 767.

¹⁴ BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1993 – 11 C 45/92 – zitiert nach juris, Rn. 30; VG Oldenburg, Urteil vom 13. Juni 2014 – 7 A 7110/13 – zitiert nach juris, Rn. 88; Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 21. März 2012 – 11 B 10.1657 – zitiert nach juris, Rn. 28; VG Bremen, Beschluss vom 22. Oktober 2015 – 5 V 1236/15 – zitiert nach juris, Rn. 16.

3.1. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO

Gem. § 45 Abs. 1 S. 1 StVO **können** die Straßenverkehrsbehörden die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken aus Gründen der Sicherheit oder Ordnung des Verkehrs beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Gem. § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO haben sie das gleiche Recht zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm und Abgasen. Es handelt sich um eine Ermessensvorschrift.

Aus § 44 Abs. 1 in Verbindung mit § 45 Abs. 1 S. 2 Nr. 3 StVO ergibt sich auch für den Einzelnen grundsätzlich eine Anspruchsgrundlage hinsichtlich des Schutzes vor Lärm und Abgasen.¹⁵ Dabei setzt dieser Anspruch nicht die Überschreitung einer bestimmten Immissionsgrenze voraus, sondern es kommt darauf an, ob der Lärm Beeinträchtigungen mit sich bringt, die jenseits dessen liegen, was unter Berücksichtigung der Belange des Verkehrs im konkreten Fall **als ortsüblich hingenommen werden muss und zumutbar ist**. Somit ergibt sich auch kein gesetzgeberischer oder verordnungsrechtlicher Grenzwert, bei dessen Überschreitung eine Verpflichtung zum Einschreiten im Sinne eines rechtlichen Automatismus besteht.¹⁶

3.2. Orientierungswerte zur Bestimmung der Zumutbarkeit

Für die Frage, wann die Zumutbarkeit einer Lärmbelastung überschritten wird, (und somit gegebenenfalls ein Anspruch gegen die zuständige Behörde auf ein Einschreiten besteht) können neben den Lärmschutz-Richtlinien-StV die Grenzwerte aus § 2 der 16. BImSchV als Orientierungswerte herangezogen werden.¹⁷

Denn durch die in der 16. BImSchV normierten Grenzwerte kommt ganz allgemein die Wertung des Normgebers zum Ausdruck, von welcher Schwelle an eine nicht mehr hinzunehmende Beeinträchtigung anzunehmen ist. Eine Unterschreitung der Immissionsgrenzwerte der 16. BImSchV ist damit ein Indiz dafür, dass die Lärmbelastung die Zumutbarkeitsschwelle **nicht** erreicht.¹⁸

Die in den Lärmschutz-Richtlinien-StV normierten Grenzwerte sollen dabei die Obergrenze bilden. Nach höchstrichterlicher Rechtsprechung wird in der Überschreitung eines Lärmpegelwerts von 60 dB am Tag und 70 dB in der Nacht in einem allgemeinen Wohngebiet ein kritischer Be-

¹⁵ VG Oldenburg, Urteil vom 13. Juni 2014 – 7 A 7110/13 – zitiert nach juris, Rn. 77.

¹⁶ BVerwG, Urteil vom 04.06.1986 – 7 C 76/84 – zitiert nach juris, Rn. 13; BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1993 – 11 C 45/92 – zitiert nach juris, Rn. 26; VG Bremen, Beschluss vom 22. Oktober 2015 – 5 V 1236/15 – zitiert nach juris, Rn. 16.

¹⁷ BVerwG, Urteil vom 22. Dezember 1993 – 11 C 45/92 – zitiert nach juris, Rn. 30; VG Oldenburg, Urteil vom 13. Juni 2014 – 7 A 7110/13 – zitiert nach juris, Rn. 90f.

¹⁸ Bayerischer Verwaltungsgerichtshof, Urteil vom 21. März 2012 – 11 B 10.1657 – zitiert nach juris, Rn. 28.

reich hinsichtlich einer Gesundheitsgefährdung nach Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG für lärmbeeinträchtigte Anwohner erreicht.¹⁹ So hat es das Bundesverwaltungsgericht in einer Entscheidung vom 15. Dezember 2011 es für ausreichend erachtet, ein nächtliches Lkw-Fahrverbot mit dem Erreichen eines Lärmpegels von 60 dB an Ortsdurchfahrten von Bundesstraßen zu rechtfertigen.²⁰

3.3. Zwischenergebnis

Daraus ergibt sich mithin Folgendes: Werden beispielsweise in einem allgemeinen Wohngebiet die **Werte der 16. BImSchV** von 59 dB am Tage und 49 dB in der Nacht **nicht überschritten**, ist davon auszugehen, dass überhaupt **kein Anspruch** gegenüber der Straßenverkehrsbehörde auf ein Einschreiten gegeben ist.²¹

Bei **Überschreitung der Grenzwerte der 16. BImSchV** sind die tatbestandlichen Voraussetzungen für ein Tätigwerden der Straßenverkehrsbehörde erfüllt und die Behörde hat unter Gebrauch ihres Ermessens über Beschränkungen des fließenden Verkehrs zu entscheiden bzw. ist bei einem entsprechenden Antrag **zu einer Ermessensentscheidung verpflichtet**.²²

Werden jedoch die **Werte nach den Lärmschutz-Richtlinien-StV** mit 70 dB am Tag und 60 dB in der Nacht in einem allgemeinen Wohngebiet **überschritten**, wird sich ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung gegebenenfalls auch auf null reduzieren.²³

4. Fazit

Die in der 16. BImSchV genannten Immissionsgrenzen sind gemäß dem Anwendungsbereich unmittelbar nur auf den Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen anwendbar. Insofern wird beim Lärmschutz zwischen Lärmvorsorge und Lärmsanierung unterschieden.

Gleichwohl sind auch nach der einschlägigen Rechtsprechung die im Verhältnis niedrigeren Grenzwerte der 16. BImSchV (im Vergleich zu den Grenzwerten der Lärmschutz-Richtlinien-StV und der VLärmSchR 97) als Orientierungswerte für eine Prüfung nach § 45 Abs. 1 S. 1 und 2 Nr. 3 StVO heranzuziehen.

Ende der Bearbeitung

¹⁹ BVerwG, Urteil vom 10. November 2004 – 9 A 67/03 – zitiert nach juris, Rn. 44.

²⁰ BVerwG, Urteil vom 15. Dezember 2011 – 3 C 40.10 – zitiert nach juris, Rn. 11.

²¹ VG Oldenburg, Urteil vom 13. Juni 2014 – 7 A 7110/13 – zitiert nach juris, Rn. 96f.

²² VG Oldenburg, Urteil vom 13. Juni 2014 – 7 A 7110/13 – zitiert nach juris, Rn. 90.

²³ VG Oldenburg, Urteil vom 13. Juni 2014 – 7 A 7110/13 – zitiert nach juris, Rn. 96f.

