



---

## Sachstand

---

### **Lärmbekämpfung an Straßen und Eisenbahnstrecken**

Rechtliche Grundlagen von Lärmvorsorge und Lärmsanierung im Landverkehr



**Lärmbekämpfung an Straßen und Eisenbahnstrecken**

Rechtliche Grundlagen von Lärmvorsorge und Lärmsanierung im Landverkehr

Verfasser/in: [REDACTED]  
Aktenzeichen: WD 7 – 3000 – 213/1010  
Abschluss der Arbeit: 16. September 2010  
Fachbereich: WD 7: Zivil-, Straf- und Verfahrensrecht, Umweltschutzrecht,  
Verkehr, Bau und Stadtentwicklung  
Telefon: [REDACTED]

---

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Einführung</b>	<b>4</b>
<b>2.</b>	<b>Lärmvorsorge</b>	<b>4</b>
2.1.	Anwendungsbereich des BImSchG	4
2.2.	§ 50 BImSchG	4
2.3.	§§ 41 ff. BImSchG	5
2.4.	Durchsetzung der Maßnahmen	6
<b>3.</b>	<b>Lärmsanierung</b>	<b>6</b>
3.1.	Nachbesserungsanspruch auf gesetzlicher Grundlage	6
3.1.1.	Immisionsschutzrecht	6
3.1.2.	Planfeststellungsrecht	7
3.1.3.	Straßenverkehrsrecht	8
3.2.	Lärmsanierungsprogramme	8
3.3.	Lärminderungsplanung	9

## 1. Einführung

Bei der Lärmbekämpfung ist grundlegend zwischen Maßnahmen an neu zu bauenden bzw. wesentlich zu ändernden Verkehrswegen (Lärmvorsorge) und an bestehenden Verkehrswegen (Lärmsanierung) zu unterscheiden. Bei den im Bundesimmissionsschutzgesetz<sup>1</sup> (BImSchG) geregelten Lärmschutzmaßnahmen handelt es sich ausschließlich um Lärmvorsorgemaßnahmen. Lärmsanierungsmaßnahmen sind gesetzlich nicht explizit geregelt und werden grundsätzlich als freiwillige Leistung des Staates auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen durchgeführt.

## 2. Lärmvorsorge

### 2.1. Anwendungsbereich des BImSchG

Lärmvorsorgemaßnahmen an Verkehrswegen sind in § 50 BImSchG sowie §§ 41 ff. BImSchG geregelt. Der Anwendungsbereich von § 50 BImSchG und §§ 41 ff. BImSchG umfasst uneingeschränkt alle öffentlichen Straßen und Schienenwege. Die Regelungen gelten demnach gleichermaßen für Autobahnen, Fern-, Bundes-, Landes- und Kreisstraßen sowie Bahnstrecken<sup>2</sup>. Zur Klarstellung sei erwähnt, dass auch die Lärmbekämpfung an Landes- und Kreisstraßen dem Anwendungsbereich des BImSchG unterfällt. Hier sind nicht die Bundesländer für die Gesetzgebung zuständig. Die Bundeskompetenz für die Lärmbekämpfung ist in Artikel 74 Absatz 1 Nr. 24 Grundgesetz (GG) geregelt. Ausgenommen wird hier nur der verhaltensbezogene Lärm, der wegen seiner lokalen Bedeutung in den Landesimmissionsschutzgesetzen geregelt ist.

### 2.2. § 50 BImSchG

Gemäß § 50 BImSchG sind bei raumbedeutsamen Planungen und Maßnahmen die für eine bestimmte Nutzung vorgesehenen Flächen einander so zuzuordnen, dass schädliche Umwelteinwirkungen auf die ausschließlich oder überwiegend dem Wohnen dienenden Gebiete sowie auf sonstige schutzbedürftige Gebiete soweit wie möglich vermieden werden. § 50 BImSchG ist eine Grundsatznorm der räumlichen Gesamtplanung und der Fachplanung. Die Regelung gilt vor allem für die Erstellung von Plänen der Raumordnung und der Bauleitplanung, für Planfeststellungen sowie für die Zulassung raumbedeutsamer Vorhaben<sup>3</sup>.

---

1 Gesetz zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Luftverunreinigungen, Geräusche, Erschütterungen und ähnliche Vorgänge, in der Fassung der Bekanntmachung vom 26. September 2002 (BGBl. I S. 3830), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 11. August 2010 (BGBl. I S. 1163).

2 Jarass, Kommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, 8. Auflage, München 2010, § 41 Rn. 11.

3 Jarass (s. o. Fn. 2), § 50 Rn. 1.

### 2.3. §§ 41 ff. BImSchG

§ 41 Absatz 1 BImSchG regelt die lärmarme Ausgestaltung von Verkehrswegen und des darauf abzuwickelnden Verkehrs. Danach ist bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung (Neubau und Ausbau) öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen sicherzustellen, dass keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Die dabei zu berücksichtigenden Anforderungskriterien ergeben sich aus der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)<sup>4</sup>.

Das Lärmschutzkonzept der §§ 41 ff. BImSchG ist auf den Neubau und wesentliche Änderungen von Verkehrswegen begrenzt, wobei als wesentliche Änderung nur eine bauliche Änderung in Betracht kommt, nicht aber eine Änderung im Betrieb bzw. eine Verkehrszunahme. Es besteht demnach immissionsschutzrechtlich keine Verpflichtung, Maßnahmen zur Vermeidung schädlicher Lärmimmissionen an bestehenden, nicht wesentlich zu ändernden Verkehrswegen zu ergreifen, selbst wenn dort infolge beträchtlicher Verkehrszunahmen massive, gesundheitsschädliche Lärmimmissionen auftreten<sup>5</sup>. Das Bundesverwaltungsgericht hat dazu entschieden, dass die Anwendung von § 41 BImSchG eine bauliche Änderung voraussetzt, die in die Substanz des Verkehrswegs eingreift und über eine bloße Erhaltungsmaßnahme hinausgeht, indem sie die Funktionsfähigkeit der Straße steigert<sup>6</sup>.

Liegt eine solche Änderung vor, müssen allerdings gegebenenfalls auch schädliche Lärmemissionen beseitigt werden, die von dem Verkehrsweg bereits vor dem Eingriff ausgegangen sind<sup>7</sup>. § 41 BImSchG verlangt auch nicht nur die Vornahme der gebotenen Maßnahmen beim Neubau bzw. Ausbau eines Verkehrsweges. Damit die lärmschützende Wirkung nicht verkürzt wird, ist auch die laufende Instandhaltung und Unterhaltung der Lärmschutzeinrichtungen geboten<sup>8</sup>.

Soweit aktive Lärmschutzmaßnahmen unverhältnismäßig teuer sind, können sie gemäß § 41 Absatz 2 BImSchG unterbleiben. In diesem Fall haben Betroffene gemäß § 42 BImSchG einen Anspruch auf Ersatz der für die erforderlichen passiven Lärmschutzmaßnahmen anfallenden Kosten. Hierbei handelt es sich um eine Entschädigung für Schallschutzmaßnahmen an Gebäuden etwa in Gestalt von Lärmschutzfenstern und der Dämmung von Umfassungsbauteilen. Art und Umfang der zum Schutz vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche not-

---

4 Sechzehnte Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 12. Juni 1990 (BGBl. I S. 1036), zuletzt geändert durch Artikel 3 des Gesetzes vom 19. September 2006 (BGBl. I S. 2146).

5 Reese, Beck'scher Online-Kommentar, Umweltrecht, BImSchG, 16. Edition, München 2010, § 41 Rn. 3.

6 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 23. November 2005, Az. 9 A 28.04.

7 Jarass (s. o. Fn. 2) § 41 Rn. 4.

8 Jarass (s. o. Fn. 2) § 41 Rn. 48; Bracher, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, Band I - Bundesimmissionsschutzgesetz, 56. Ergänzungslieferung, München 2009, § 41 Rn. 62.

---

wendigen Schallschutzmaßnahmen für schutzbedürftige Räume in baulichen Anlagen werden durch die Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung (24. BImSchV) festgelegt<sup>9</sup>.

#### 2.4. Durchsetzung der Maßnahmen

Nicht geregelt wird durch § 41 BImSchG die Durchführung und Durchsetzung der Lärmvorsorgemaßnahmen.

Gleichwohl ist § 41 BImSchG als strikte Vorgabe sowohl bei der Errichtung oder wesentlichen Änderung eines Verkehrsweges im Rahmen einer Planfeststellung als auch bei der Zulassung des Baus oder der wesentlichen Änderung eines Verkehrsweges durch kommunalen Bebauungsplan zu beachten<sup>10</sup>. Im Planfeststellungsverfahren des jeweiligen Verkehrswegvorhabens sind die Lärmschutzanforderungen daher auf der Grundlage des § 74 Absatz 2 Satz 2 Verwaltungsverfahrensgesetz (VwVfG)<sup>11</sup> durch Nebenbestimmungen zum Planfeststellungsbeschluss festzulegen. Erfolgt die Zulassung des Baus durch Bebauungsplan, kommt ein ergänzendes Planfeststellungsverfahren in Betracht<sup>12</sup>.

Da § 41 BImSchG und die 16. BImSchV drittschützende Wirkung haben, sind Betroffene, d.h. insbesondere Nachbarn, klagebefugt<sup>13</sup>.

### 3. Lärmsanierung

#### 3.1. Nachbesserungsanspruch auf gesetzlicher Grundlage

##### 3.1.1. Immisionsschutzrecht

Wie eingangs erwähnt, regelt das BImSchG ausschließlich Lärmvorsorgemaßnahmen. Eine entsprechende Pflicht zur Lärmsanierung bereits vorhandener Verkehrswege besteht nach diesem

---

9 Vierundzwanzigste Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes vom 4. Februar 1997 (BGBl. I S. 172, 1253), zuletzt geändert durch Artikel 3 der Verordnung vom 23. September 1997 (BGBl. I S. 2329).

10 Jarass (s. o. Fn. 2), § 41 Rn. 56, 59.

11 Verwaltungsverfahrensgesetz in der Fassung der Bekanntmachung vom 23. Januar 2003 (BGBl. I S. 102), zuletzt geändert durch Artikel 2 Absatz 1 des Gesetzes vom 14. August 2009 (BGBl. I S. 2827).

12 Jarass (s. o. Fn. 2), § 41 Rn. 58, 60, 62.

13 Jarass (s. o. Fn. 2), § 41 Rn. 66.

Gesetz auch dann nicht, wenn die Lärmkonflikte sich durch starke Verkehrszunahme erheblich verschärft haben<sup>14</sup>.

Hierzu hat die Bundesregierung jüngst in ihrer Antwort auf eine Anfrage der SPD-Fraktion zu Maßnahmen zur Verbesserung des Lärmschutzes im Landverkehr erklärt, dass nicht beabsichtigt sei, einen Rechtsanspruch auf die Durchführung von Lärmsanierungsmaßnahmen an vorhandenen Verkehrswegen gesetzlich zu normieren<sup>15</sup>.

### 3.1.2. Planfeststellungsrecht

Lärmsanierungsmaßnahmen an bereits bestehenden Straßen und Schienenwegen sind ausnahmsweise gemäß § 75 Absatz 2 Sätze 2 bis 4 VwVfG denkbar.

Grundsätzlich wird der Anwendungsbereich des VwVfG zwar von den speziellen Regelungen der §§ 41 ff. BImSchG verdrängt.<sup>16</sup> Da diese Vorschriften jedoch nur voraussehbare Lärmeinwirkungen erfassen, bleiben die in § 75 Absatz 2 Sätze 2 bis 4 VwVfG für den Fall getroffenen Regelungen anwendbar, dass nach Unanfechtbarkeit eines Plans nicht voraussehbare Wirkungen des Vorhabens oder der dem Plan entsprechenden Anlagen eintreten. Dann kann der Betroffene verlangen, dass dem Träger der Baulast durch die Planfeststellungsbehörde Maßnahmen auferlegt werden, welche die nachteilige Wirkung ausschließen. Ist dies nicht möglich kann er Entschädigung verlangen. Der Baulastträger muss allerdings nicht auf jede geringfügige Erhöhung der Lärmwirkungen mit Nachbesserungen reagieren.

Wann „nicht voraussehbare nachteilige Wirkungen“ i. S. von § 75 Absatz 2 Satz 2 VwVfG vorliegen, hat das Bundesverwaltungsgericht in einer Leitentscheidung festgelegt<sup>17</sup>. Diese Wirkungen liegen erst dann vor, wenn es zu einer erheblichen Steigerung der Lärmeinwirkungen kommt. Das ist grundsätzlich erst der Fall, wenn der nach der bei Aufstellung des Plans, methodisch korrekten Prognose zu erwartende Beurteilungspegel um mindestens 3 dB(A) überschritten wird. Eine Lärmzunahme von weniger als 3 dB(A) kann ausnahmsweise dann erheblich sein, wenn der Beurteilungspegel die sogenannte enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle übersteigt<sup>18</sup>. Der Anspruch besteht außerdem nur dann, wenn der Betroffene bei Voraussehbarkeit der Wirkungen nach der Rechtslage, die dem bestandskräftigen Planfeststellungsbeschluss zugrunde lag, einen Anspruch auf Schutzvorkehrungen gehabt hätte.

---

14 Jarass (s. o. Fn. 2), § 41 Rn. 19.

15 Bundesregierung, Antwort auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Gustav Herzog, Sören Batol, Uwe Beckmeyer, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD vom 26. Juli 2010, Bundestag-Drucksache 17/2638, S. 4 (Frage 13).

16 Bracher (s. o. Fn. 8) Rn. 8; Jarass (s. o. Fn. 2), § 41 Rn. 56.

17 Bundesverwaltungsgericht, Urteil vom 7. März 2007, Az. 9 C 2/06.

18 Dabei sollen laut Bundesverwaltungsgericht keine Bedenken bestehen, auch insoweit die Aufrundungsregel gemäß Anlage 1 und 2 zu § 3 der 16. BImSchV anzuwenden, so dass die Schwelle bereits bei 2,1 dB(A) beginnt.

### 3.1.3. Straßenverkehrsrecht

Soll der Verkehrslärm an bestehenden Straßen reduziert werden, ohne dass eine wesentliche Änderung erfolgt und damit § 41 BImSchG anwendbar ist, können im Rahmen des Straßenverkehrsrechts gemäß § 45 Absatz 1 Satz 2 Nr. 3 Straßenverkehrsordnung (StVO)<sup>19</sup> verkehrslenkende Maßnahmen ergriffen werden. Nach dieser Norm kann die Straßenverkehrsbehörde die Benutzung bestimmter Straßen oder Straßenstrecken zum Schutz der Wohnbevölkerung vor Lärm beschränken oder verbieten und den Verkehr umleiten. Lärmgrenzwerte sind hier nicht gesetzlich vorgegeben. Straßenverkehrsrechtliche Maßnahmen kommen aber vor allem dann in Betracht, wenn die in § 2 Absatz 1 16. BImSchV festgelegten Grenzwerte überschritten werden<sup>20</sup>. Zu berücksichtigen ist allerdings, dass nach der StVO selbst bei intensiver Lärmbelästigung nur ein Anspruch auf ermessensfehlerfreie Entscheidung, d. h. auf eine umfassende Interessenabwägung, besteht. Da straßenverkehrsrechtliche Lärmschutzmaßnahmen häufig nicht zur Beseitigung des Lärms, sondern nur zu dessen Verlagerung führen, hat die Verkehrsbehörde auch die Belange der Anlieger zu berücksichtigen, die durch den verlagerten Lärm beeinträchtigt werden könnten<sup>21</sup>.

### 3.2. Lärmsanierungsprogramme

Darüber hinaus werden Lärmsanierungsmaßnahmen an Verkehrswegen lediglich als freiwillige Leistungen des Staates zur Lärmbekämpfung auf der Grundlage haushaltsrechtlicher Regelungen erbracht<sup>22</sup>. So stellt das Bundesministerium für Verkehr, Bau und Stadtentwicklung (BMVBS) für die Lärmsanierung an Bundesfernstraßen bereits seit 1978 Mittel zur Verfügung. Seit 1999 läuft zudem ein Lärmsanierungsprogramm für Schienenwege von Eisenbahnen des Bundes.<sup>23</sup> Die Bundesländer betreiben eigene Lärmsanierungsprogramme für Verkehrswege in ihrer Zuständigkeit.

Die Voraussetzungen für den Einsatz von Bundeshaushaltsmitteln für Lärmsanierungsmaßnahmen sind in den Richtlinien für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97) geregelt<sup>24</sup>, deren Immissionsgrenzwerte der Richtlinien auch für die

---

19 Straßenverkehrsordnung vom 16. November 1970 (BGBl. I S. 1565), zuletzt geändert durch Artikel 1 der Verordnung vom 5. August 2009 (BGBl. I S. 2631).

20 Link, Rechtliche Rahmenbedingungen des Schutzes vor Verkehrslärm von Bahn und Schiene, S. 11, <http://www.baumann-rechtsanwaelte.de/aktu/download/2605ReferatSL.pdf> [Stand: 16. September 2010].

21 Heß, Straßenverkehrsrecht, 2. Teil Straßenverkehrsordnung, 21. Auflage, München 2010, § 45 Rn. 9a.

22 Richtlinie für den Verkehrslärmschutz an Bundesfernstraßen in der Baulast des Bundes (VLärmSchR 97), S. 26, Nr. 35, <http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/publikationen/vlschr97.pdf> [Stand: 15. September 2010].

23 Die Lärmsanierungsprogramme des Bundes sind Bestandteile des Nationalen Verkehrslärmschutzpakets II, <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/27798/publicationFile/58/nationales-verkehrslaerm-schutzpaket-ii.pdf/nationales-verkehrslaerm-schutzpaket-ii.pdf> [Stand: 15. September 2010].

24 VLärmSchR 97 (s. o. Fn. 22), S. 26 f. Nr. 37.

Lärmsanierung beim Schienenverkehr herangezogen werden<sup>25</sup>. Die Art der Lärmschutzmaßnahmen entspricht denen der Lärmvorsorge<sup>26</sup>.

Zum aktuellen Stand der Verkehrslärmschutzpolitik, insbesondere auch zum Einsatz der Haushaltsmittel und zum prognostizierten Investitionsbedarf, sind in der oben erwähnten Antwort auf die Kleine Anfrage der SPD-Fraktion sowie der Internetseite des zuständigen BMVBS zusammengefasst<sup>27</sup>.

### 3.3. Lärminderungsplanung

Die staatlichen Lärmsanierungsprogramme werden flankiert durch Maßnahmen der Lärminderungsplanung nach Maßgabe der §§ 47a bis § 47f BImSchG, die zur Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie<sup>28</sup> eingeführt worden sind<sup>29</sup>. Danach sind die zuständigen Behörden zur Erarbeitung von sog. Lärmkarten (§ 47c BImSchG) und zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen (§ 47d BImSchG) verpflichtet.

Vereinzelt wird diskutiert, ob sich aus dieser Verpflichtung der Behörden ein Anspruch auf Aufstellung von Lärmaktionsplänen<sup>30</sup> bzw. sogar auf die Vornahme konkreter Maßnahmen ableiten lässt<sup>31</sup>. Überwiegend wird ein solcher Anspruch verneint<sup>32</sup>. Verwiesen wird dabei auf die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichtes zu den ebenfalls im BImSchG geregelten Luftreinhal-

- 
- 25 Umweltbundesamt, Schienenverkehrslärm, <http://www.umweltbundesamt.de/laermprobleme/hauptlaermquellen/schienenverkehrslaerm.html> [Stand: 16. September 2010].
- 26 VLärmSchR 97 (s. o. Fn. 22), S. 27 Nr. 38.
- 27 Bundestag-Drucksache 17/2638 (s. o. Fn. 15), insbesondere Fragen 25, 58 f., 63 f. Siehe auch auf der Website des BMVBS die Seiten zu den Themen Verkehrslärmschutz, <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/verkehrslaermschutz.html> [Stand: 15. September 2010] und Lärmsanierungsprogramm an Bundesschienenwegen, <http://www.bmvbs.de/SharedDocs/DE/Artikel/UI/laermsanierungsprogramm-an-bundesschienenwegen.html> [Stand: 15. September 2010].
- 28 Richtlinie 2002/49/EG des Europäischen Parlamentes und des Rates über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm, 25. Juni 2002, Amtsblatt der Europäischen Gemeinschaften L 189/12.
- 29 Gesetz zur Umsetzung der EG-Richtlinie über die Bewertung und Bekämpfung von Umgebungslärm vom 24. Juni 2005, BGBl. I S. 1794.
- 30 Söhnlein, Die Umsetzung der Umgebungslärmrichtlinie in deutsches Recht, Natur und Recht (NuR) 2006, S. 276, 279.
- 31 Cancik, Aktionspläne zur Lärminderung – effektives Instrument oder „Aktionismus“?, Zeitschrift für Umweltrecht (ZUR) 2007, S. 169, 176.
- 32 Jarass (s. o. Fn. 2) § 47d Rn. 15; Hansmann, in: Landmann/ Rohmer, Umweltrecht, Band I - Bundesimmissionschutzgesetz, 56. Ergänzungslieferung, München 2009, § 47d Rn. 28.

teplänen, die einen Anspruch auf Aufstellung dieser in ihrer Rechtsnatur den Luftaktionsplänen vergleichbaren Pläne ausdrücklich verneint<sup>33</sup>.

██████████

██████████

---

33 Vgl. Bundesverwaltungsgericht, Beschluss vom 29. März 2007, Az. 7 C 9/06.