

Schutz vor Schienenlärm im Immissionsschutzrecht – Defizite und Optimierungsmöglichkeiten, exemplarisch dargestellt an derzeit laufenden Gerichtsverfahren

Herbert Kaltenecker, Rechtsanwaltskanzlei Labbé&Partner, München

Der Konflikt zwischen Eisenbahnlärm und Wohnnutzung ist erheblich. Der Grund hierfür liegt zum einen in der Tatsache, dass Eisenbahnstrecken oftmals mitten durch dicht besiedelte Wohngebiete führen und auch mit hoher Geschwindigkeit befahren werden. Zum anderen liegt dies sicher auch an der oftmals veralteten und nicht ordnungsgemäß gewarteten Schienen- und Fahrzeugtechnik. Aufgrund dieser Umstände sind Menschen, die an Schienengleisen wohnen, erheblichen Lärmbelastungen ausgesetzt, die ein gesundes Wohnen, insbesondere auch in der Nachtzeit, unmöglich machen.

Die juristischen Probleme sind in diesem Zusammenhang vielfältig. Ein Themenbereich ist, welche Ansprüche auf „Lärmsanierung“ bestehen. Diese Diskussion betrifft die Ansprüche Lärmbetroffener auf Lärmschutz bei einer bestehenden Eisenbahnstrecke, die nicht wesentlich geändert wird. Diese Schutzansprüche, die bis dato nicht vollständig in einfachen Gesetzen normiert sind, orientieren sich an grundrechtlichen Schutzpflichten. Es bedarf keiner weiteren Erläuterung, dass es zwingend erforderlich wäre, diesen gesamten Themenkomplex einer detaillierten gesetzlichen Regelung zuzuführen. Es würde jedoch den Rahmen dieses Vortrags sprengen, dem Auditorium den Entwurf eines neuen Verkehrslärmschutzgesetzes vorzustellen.

Aufgrund dessen möchte ich mich den Lärmschutzansprüchen zuwenden, die bestehen, wenn eine Eisenbahnstrecke neu gebaut wird oder eine bestehende Eisenbahnstrecke wesentlich geändert wird.

Für diese Fallgestaltungen stehen folgende Schutzinstrumente zur Verfügung:

- §§ 41 bis 43 BImSchG iVm der Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV) und der Verkehrswege-Schallschutzmaßnahmenverordnung 24. BImSchV)
- das fachplanungsrechtliche Abwägungsgebot
- die grundrechtlichen Schutzpflichten im Zusammenhang mit Art. 2 Abs. 2 und 14 GG

Die zentrale Schutzvorschrift bildet § 41 BImSchG. Nach dieser Vorschrift ist unter anderem bei dem Bau und der wesentlichen Änderung von Eisenbahnen sicherzustellen, dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgerausche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind.

Lärmschutz setzt demnach den Bau oder die wesentliche Änderung von Eisenbahnen voraus. Während der Begriff des Baues keine weiteren Probleme macht, wirft die Auslegung der wesentlichen Änderung eine Reihe von Zweifelsfragen auf. Der Verordnungsgeber hat versucht in § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV den Begriff dahingehend zu konkretisieren, dass immer dann, wenn der Schienenweg um einen oder mehrere durchgehende Gleise baulich erweitert wird, die Änderung wesentlich ist. Wesentlich soll nach dieser Vorschrift eine Änderung auch sein, wenn durch einen erheblichen baulichen Eingriff der Beurteilungspegel um mindestens 3 dB (A) oder auf mindestens 70 dB (A) am Tag oder mindestens 60 dB (A) in der Nacht erhöht wird. Aktuell Gegenstand vom Gerichtsverfahren ist, wann ein baulicher Eingriff im Sinne des § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV erheblich ist, wo der bauliche Eingriff räumlich endet und unter welchen Voraussetzungen eine Addition von einzelnen baulichen Eingriffen zu einem erheblichen baulichen Eingriff führt. Der BayVGH hat in diesem Zusammenhang die Rechtstellung der Lärmbetroffenen erst kürzlich verbessert. Er hat ausgeführt, dass bauliche Eingriffe, die für sich genommen nicht erheblich sind, jedoch in einem engen räumlichen und betrieblichen Zusammenhang mit diesem erheblichen baulichen Eingriff stehen, zu diesem erheblichen baulichen Eingriff, der Lärmschutzansprüche begründet, zählen. Der BayVGH hat gegen diese Entscheidung die Revision zugelassen. Es wird abzuwarten sein, wie das Bundesverwaltungsgericht in diesem Zusammenhang entscheidet.

Ist der Anwendungsbereich des § 41 BImSchG eröffnet, weil eine Eisenbahntrasse neu gebaut wird oder eine solche wesentlich geändert wird, wird die zweite Frage entscheidungserheblich, ob durch den Bau oder die wesentliche Änderung schädliche Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden. Der unbestimmte Rechtsbegriff „schädliche Umwelteinwirkung“ bildet das Kernproblem des Lärmschutzes. Die sachgerechte Auslegung dieses Begriffes setzt zum einen eine wissenschaftliche Analyse voraus, welche konkreten Lärmphänomene für die Bewertung der Schädlichkeit maßgeblich sind. Diese Frage hat der Verordnungsgeber in der 16. BImSchV im Rahmen seines gesetzgeberischen Gestaltungsspielraums dahin entschieden, die Schädlichkeit anhand von Lärmittelwerten zu beurteilen. Aufgrund dessen enthält die 16. BImSchV einen Berechnungsalgorithmus, der versucht, das Phänomen Lärm und seine Schädlichkeit anhand einer Mittelwertbildung möglichst realitätsnah abzubilden. Dieser Rechenwert wird dann an bestimmten Grenzwerten, die für die Tag- und Nachtzeit unterschiedlich ausgestaltet sind, gemessen. Damit definieren der Berechnungsalgorithmus und die Grenzwerte der 16. BImSchV das Schienenlärmschutzsystem. Die Juristen neigen in aller Regel dazu, im Rahmen ihrer Rechtsprüfung beim Vergleich der durch ein Lärmgutachten berechneter Beurteilungspegel mit den in der 16. BImSchV enthaltenen Grenzwerten stehen zu bleiben. Hierbei wird jedoch übersehen, dass die tatsächlichen Zweifelsfragen nicht beim Vergleich des Beurteilungspegels mit dem Grenzwert bestehen. Interessanter und spannender, aber auch komplexer sind dagegen die Rechtsregeln zur Berechnung des Beurteilungspegels.

Die Berechnung des durch den Schienenverkehr entstehenden Beurteilungspegels beginnt mit der Lärmprognose. So ist zu entscheiden, welche Zugarten mit welcher Häufigkeit in einem bestimmten Prognosezeitraum auf der Schiene verkehren werden. All diese Umstände haben unmittelbare Auswirkung, sind für die in der

16. BImSchV enthaltenen Berechnungsalgorithmus entscheidend und beeinflussen den Beurteilungspegel erheblich. Es versteht sich von selbst, dass an dieser Stelle aufgrund des Wesens einer prognostischen Festlegung von Betriebszuständen eine erhebliche Unsicherheit in der Beurteilung, ob schädliche Umwelteinwirkungen zu erwarten sind, entstehen. Auch die Gerichtsverfahren, bei denen beurteilt werden muss, ob die vom Betreiber in das Verfahren eingebrachte Betriebsprognose richtig oder falsch ist, geben keine große Hoffnung, dem Lärmschutzanspruch Dritter zu genügen. In Zeiten des wirtschaftlichen Umbruchs und des technologischen Fortschrittes wird niemand vorhersagen können, wie sich in einem Zeitraum von 20 bis 30 Jahren der Schienenverkehr entwickeln wird. Aufgrund dessen kapituliert die Rechtsprechung in aller Regel an dieser Stelle und gibt den Schienenbetreibern einen erheblichen Prognosespielraum. Dies führt jedoch im Ergebnis dazu, dass sich der auf dieser Prognoseentscheidung aufbauende Lärmschutz schon nach kurzer Zeit als überholt darstellen kann, was zu einem offensichtlichen Defizit in Bezug auf den Schutz von Lärmbetroffenen führt. Zur Lösung dieses Problems haben wir im Planfeststellungsverfahren vorgeschlagen, den Emissionspegel der Schiene durch Lärmschutzaufgaben im Planfeststellungsbeschluss zu fixieren. Dieser Versuch ist jedoch in letzter Konsequenz mangels Rechtsgrundlage gescheitert. Aufgrund dessen sollte hierfür eine gesetzliche Grundlage geschaffen werden. Durch das Festlegen des Emissionspegels könnten eine Reihe von Streitigkeiten vermieden werden, da die „planfestgestellte Lärmschutzbasis“ dann durch Bescheid definiert wäre. Quälende Gerichtsverfahren über die Frage, ob eine Prognose falsch oder richtig ist, würden dadurch entbehrlich.

Ausgehend von der Lärmprognose wird auf der Grundlage des Berechnungsalgorithmus der 16. BImSchV der Emissionspegel als Mittelungspegel berechnet. Vereinfacht ausgedrückt geht der Berechnungsalgorithmus von einem abstrakten Zug, der einen Emissionspegel von 51 dB (A) produziert, aus und addiert oder subtrahiert Zuschläge und Abschläge, beispielsweise für Fahrzeugart, Geschwindigkeit, Zuglänge, Scheibenbremsanteile und Gleisart.

Man konstruiert insoweit im Wesentlichen ein lineares System, obwohl der Lärm logarithmischen Naturgesetzen unterliegt. Aus diesem Grundkonflikt dieser gesetzgeberischen Vereinfachung entstehen nun eine Vielzahl von Detailproblemen. Kern all dieser Fragen ist, ob mit diesem Berechnungsalgorithmus die Schädlichkeit des Lärms auf Menschen sachgerecht und realistisch abgebildet wird.

Ein aktuell in Gerichtsverfahren hoch umstrittenes Thema ist, ob und in welcher Höhe für ein „besonders überwachtes Gleis“ ein Lärmabschlag sachgerecht und zulässig ist. Grundlage für das besonders überwachte Gleis ist die amtliche Anmerkung zur Tabelle C der Anlage 2 zu § 3 des BImSchG. Hiernach kann für Bahnhöfe, bei denen aufgrund besonderer Vorkehrungen eine weitergehende dauerhafte Lärminderung nachgewiesen ist, ein der Lärminderung entsprechender Korrekturwert zusätzlich berücksichtigt werden. Das Bundesverwaltungsgericht sieht derzeit den Nachweis in Höhe einer dauerhaften Lärminderung in Höhe von 3 dB (A) durch Gleispflegemaßnahmen grundsätzlich als erbracht an. Wir sind der Auffassung, dass diese Entscheidungen naturwissenschaftliche Gesetzmäßigkeiten nicht hinreichend beachten und meinen deshalb, dass derzeit anhängige Gerichtsverfahren dazu führen werden, dass ein Nachweis einer dauerhaften Lärmminde-

rung von 3 dB (A) derzeit nicht erbracht ist. Ich möchte die Problemstellung vereinfacht wie folgt skizzieren:

Man geht davon aus, dass ein durchschnittlich gepflegtes Gleis einen Emissionspegel von 51 dB (A) entstehen lässt. Dieser Pegel kann durch einen Schleifvorgang auf 45 dB (A) gesenkt werden. Im Folgenden steigen dann nach dem Gedankenmodell des Eisenbahnbundesamtes und der Deutschen Bahn AG die Lärmwerte wieder bis auf 51 dB (A) an. Bei Erreichen dieses Emissionspegels wird dann wieder geschliffen, was wiederum dazu führt, dass der Lärmpegel auf 45 dB (A) absinkt. Damit ergibt sich eine Art „Sägezahnkurve“, welche nach Berechnung der Deutschen Bahn AG zu einer mittleren, nachhaltigen Pegelminderung von 3 dB (A) führt. Dieses Gedankenmodell ist jedoch aus meiner Sicht aus zwei Gründen unrichtig. Zum einen führt die akustische Mittelung einer maximalen Lärminderung von 6 dB (A) nicht aufgrund der logarithmischen Gesetzmäßigkeiten zu 3 dB (A), sondern zu einem Wert von < 3 dB (A). Zum anderen ist unrichtig, dass nach dem Schleifvorgang der Lärm linear wieder bis auf einen Lärmwert von 51 dB (A), der als Eingriffswert für den (neuen) Schleifvorgang definiert ist, ansteigt. Wir haben dem Bundesverwaltungsgericht im Rahmen einer Nichtzulassungsbeschwerde diese Frage bereits vorgelegt. In diesem Verfahren hat der 9. Senat deutlich gemacht, dass dann, wenn diese Behauptungen akustisch zutreffen, der Nachweis von 3 dB (A) Pegelminderung nicht mehr geführt sei. Ob diese naturwissenschaftlichen Gesetzmäßigkeiten tatsächlich zuträfen, werde jedoch nicht vom Bundesverwaltungsgericht im Rahmen eines Nichtzulassungsverfahrens, sondern von den Tatsacheninstanzen geprüft.

Augenfällig ist auch, dass das für die Kontrolle und für das Fixieren des Zeitpunkts des Schienenschleifens erforderliche Mess- und Kontrollverfahren für die Lärmschutzbetroffenen nicht zufriedenstellend ist. So können die vom Vorhabensträger durchzuführenden Messreihen von dem einzelnen Lärmbetroffenen nicht nachvollzogen werden. So müsste der einzelne Lärmbetroffene sich einen entsprechenden Messwagen kaufen und mit diesem Kontrollfahrten durchführen. Dies ist weder finanziell noch rechtlich möglich oder zulässig. Aus all dem folgt, dass die gerichtliche Durchsetzung von Schienenschleifvorgängen in aller Regel an Beweisfragen scheitern wird. Lärmschutzaufgaben, die in letzter Konsequenz nicht überprüfbar und auch nicht einklagbar sind, stellen aus meiner Sicht keine geeigneten Lärmschutzinstrumente dar. Ich meine deshalb, dass es sinnvoller wäre, den Aufwand, der durch das Schienenschleifen entsteht, dazu zu nutzen, aktive Lärmschutzeinrichtungen zu errichten, die dauerhaft und nachhaltig Lärmschutz garantieren.

Wie bereits oben ausgeführt, beurteilt die 16. BImSchV die Schädlichkeit von Umwelteinwirkungen allein aufgrund eines Mittelungspegels. Ich habe in den Gerichtsverfahren immer wieder dargestellt, dass nicht nur dieser Mittelungspegel, sondern auch der Wirkpegel des einzelnen Verkehrereignisses am jeweiligen Immissionsort für die Schädlichkeit von Lärm Bedeutung hat. Der BayVGH hat noch kürzlich ausgeführt, dass sich die Lärmschutzansprüche Dritter ausschließlich anhand der Mittelungspegel beurteilen. Eine Ermittlung und Bewertung von Spitzenpegeln sei rechtlich nicht geboten. In einem von uns betriebenen Nichtzulassungsverfahren hat nun das Bundesverwaltungsgericht eindeutig klargestellt, dass zwar richtig sei, dass die Ansprüche von Lärmbetroffenen auf der Grundlage

des § 41 BImSchG sich ausschließlich an Mittelungspegel orientieren. Das Gericht hat jedoch auch dargestellt, dass im Rahmen des fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebots auch der Wirkpegel einzelner Lärmereignisse Bedeutung hat. Dies bedeutet konkret, dass alle Lärmphänomene, die über den Berechnungsalgorithmus der 16. BImSchV nicht sachgerecht abgebildet sind, im Rahmen des planungsrechtlichen Abwägungsgebotes rechtliche Bedeutung gewinnen. Solche in der 16. BImSchV nicht genügend berücksichtigten Phänomene sind beispielsweise der Spitzenpegel von Zügen im Zusammenhang mit Weichen, atypische Lärmphänomene, wenn ein Zug einen Tunnel verlässt oder aerodynamische Lärmphänomene im Zusammenhang mit Hochgeschwindigkeitszügen.

Gerade im Zusammenhang mit dem in der 16. BImSchV normierten Schienenbonus, der dazu berechtigt vom berechneten Emissionspegel pauschal 5 dB (A) abzuziehen, liegt in dieser Aussage des Bundesverwaltungsgerichtes erheblicher Zündstoff, da bei Berücksichtigung des Spitzenpegelphänomens im Rahmen der fachplanungsrechtlichen Abwägung die 24. BImSchV nach meiner Auffassung nicht sicherstellt, dass am Ohr des Schläfers während der Nachtzeit keine gesundheitsschädlichen Wirkungen entstehen. Auch neuere Untersuchungen des Robert-Koch-Institutes zur Wirkung von Infrastrukturlärm auf den Menschen bestätigen die Brisanz dieses Themas.

Wenn der Beurteilungspegel die Grenzwerte der 16. BImSchV überschreitet, ist grundsätzlich Lärmschutz in Form aktiver Lärmschutzmaßnahmen zu leisten. Dies gilt nach § 41 Abs. 2 BImSchG aber nur dann nicht, wenn die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen. In diesem Fall kann sich der Vorhabensträger begnügen, Entschädigung für passive Schallschutzmaßnahmen zu zahlen.

Nach Auffassung des für Schienenverkehr zuständigen Senats des Bundesverwaltungsgerichts stellt § 41 Abs. 2 BImSchG einen Teil der fachplanungsrechtlichen Abwägung dar. Im Rahmen dieses Abwägungsvorgangs kann die Vorbelastung ebenso bedeutsam sein, wie das Verhältnis der Kosten zwischen aktivem und passivem Lärmschutz. Die Ermittlung der Kosten für aktiven und passiven Lärmschutz ist in der Praxis aufwendig und umstritten.

Im Ergebnis sollte aufgrund dessen nach meiner Auffassung die Auslegung des § 41 Abs. 2 BImSchG wieder auf seinen Wortlaut zurückgeführt werden. Danach kann von aktiven Lärmschutzmaßnahmen nicht aufgrund des fachplanungsrechtlichen Abwägungsgebots abgewichen werden, sondern nur dann, wenn die Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck steht. Damit wird eine Art wirtschaftliche Unmöglichkeit formuliert, die nur dann berechtigt auf aktiven Lärmschutz zu verzichten, wenn die Kosten hierfür in Relation zum Wert der Schutzobjekte wirtschaftlich unmöglich erscheinen.

Wegen der derzeit gefestigten Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts halten wir es zum Schutz der Lärmbetroffenen für geboten, dass der Gesetzgeber diese gesetzgeberische Zielsetzung nochmals herausarbeitet. Passiver Lärmschutz ist im Verhältnis zum aktiven Lärmschutz nicht gleichwertig, sondern degradiert Lärmbetroffene zu einer Art „Käfighaltung“, die den Lärmbetroffenen einen angemessenen Kontakt zur Umwelt abschneidet.

