

Flächenhafte Lärmsanierung – der energetische Ansatz

Teil 2: Rechtlicher Rahmen – Verhandlungsverfahren vor hoheitlichem Sanierungsverfahren

Felix Hornfischer, Dominik Kupfer, Freiburg, Christian Popp, Hamburg, Udo Weese, Stuttgart

Zusammenfassung Durch die Mobilisierung und Zusammenführung des Fachwissens der Baulastträger von Verkehrswegen sowie der Verkehrsbehörden können zur Entlastung von Verkehrslärm-Brennpunkten infolge von Mehrfachbelastungen die besten Ergebnisse erzielt werden. Die fachliche Voraussetzung hierfür – die Berechnung und Bewertung von Verursachungsanteilen einzelner Emissionsquellen an der eine Fläche treffenden Gesamtlärmbelastung anhand des energetischen Ansatzes – wurde in Teil 1 vorgestellt und erläutert [1]. Im Mittelpunkt dieses Teils stehen der rechtliche Rahmen, innerhalb dessen, und das Verfahren, nach dem die flächenhafte Lärmsanierung stattfinden soll. Unter den Verfahrensbeteiligten ist die jeweilige Belegenheitskommune die geborene Moderatorin, da die Bekämpfung von Verkehrslärm-Brennpunkten in der Gemeinde eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft ist. Soweit das Verfahren zwingenden Charakter hat, handelt es sich um einen rechtspolitischen Vorschlag [2].

Eine Schwachstelle von Lärmsanierung¹⁾ und Lärmvorsorge²⁾ im überkommenen Rechtsregime liegt im sektoralen, linienförmigen Baulastträger-Denken³⁾. Die Lärmaktionsplanung leidet, soweit die Gemeinden nach dem gesetzlichen Grundmodell gemäß § 47e Abs. 1 BImSchG für die Aufstellung von Lärmaktionsplänen zuständig geblieben sind, zunächst daran, dass Gemeinden häufig keine Lärmschutzbehörden sind und deshalb regelmäßig

¹⁾ Zur Lärmsanierung im bestehenden Recht siehe Kupfer, in [2], S. 24 ff.

²⁾ Zur Lärmvorsorge in der neueren Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zum Fachplanungsrecht Kupfer, Die Verwaltung 47 (2014), 77 (113 ff.); speziell zum Bereich Schiene jüngst Vallendar/Wurster, in: Hermes/Sellner (Hrsg.), Beckscher AEG-Kommentar, 2. Aufl. 2014, § 18 Rn. 179 ff.; zusammenfassend Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, §§ 41 ff.; Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl. 2012, § 4 Rn. 24 ff.

³⁾ Instruktiv Weese, in [2], S. 12 (15 f.).

⁴⁾ Zur Bindungswirkung eines Lärmaktionsplans näher Cancik, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, § 47d BImSchG, Stand: Januar 2014, Rn. 14b; Jarass, BImSchG, 10. Aufl. 2013, § 47d Rn. 14 f.; Berkemann, NuR 2012, 517 (521 f.); Kupfer, NVwZ 2012, 784 (786 f.).

⁵⁾ Soweit im Folgenden von „Lärmsanierung“ geschrieben wird, ist damit der von den Autoren im Auftrag des Ministeriums für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg erarbeitete neue konzeptionelle Ansatz einer gebietsbezogenen gesetzlichen Lärmsanierung gemeint. <http://mvi.baden-wuerttemberg.de/de/mensch-umwelt/laermschutz/aktionen-gegen-laerm/projekt-laermsanierung/>

⁶⁾ Der gebietsbezogene Lärmschutz muss mehr leisten als der quellenbezogene Ansatz. Die Ermittlung einer oder mehrerer relevanter Lärmquellen ist nicht ausreichend. Der gebietsbezogene Schutzansatz setzt voraus, dass das zu schützende Gebiet fachlich identifiziert und zweckmäßig abgegrenzt wird. Hierzu eingehend Popp, in [2], S. 45 ff. Da es sich bei der flächenhaften Lärmsanierung um einen Akt kommunaler (Fach-)Planung handelt, sollte das Lärmsanierungsgebiet rechtsförmlich durch Satzung festgelegt werden; hierzu Hornfischer, in [2], S. 112 (121 ff.).

⁷⁾ Näher Hornfischer/Kupfer, in [2], S. 139 ff.

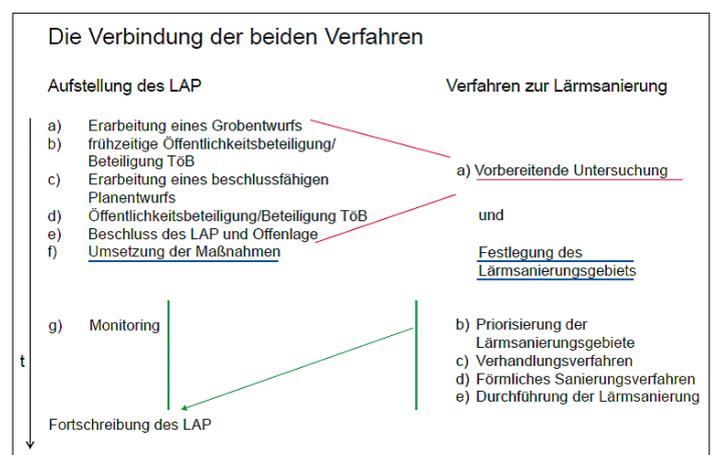
nicht über spezifisches Fachwissen in diesem Bereich verfügen. Mitunter kommt die Weigerung staatlicher Stellen hinzu, die Bindungswirkung nach §§ 47d Abs. 6, 47 Abs. 6 BImSchG anzuerkennen⁴⁾.

Ausgehend von dieser Problemlage baut das hier vorgeschlagene Modell einer gesetzlichen Lärmsanierung⁵⁾ auf folgenden Eckpunkten und grundsätzlichen Erwägungen sowie einem gestuften Verfahrenskonzept auf, wie nachfolgend erläutert wird.

Lärmsanierung als Ergänzung der Lärmaktionsplanung

Die Lärmsanierung tritt nicht an die Stelle der Lärmaktionsplanung, sondern ergänzt diese. Lärmsanierung und Lärmaktionsplanung stehen regelmäßig in einem engen sachlichen und zeitlichen Zusammenhang. Die Lärmsanierung übernimmt den gebietsbezogenen Schutzansatz der Lärmaktionsplanung und wendet sich wie diese gegen die Lärmbelastung, der die Menschen im (Lärmsanierungs-)Gebiet⁶⁾ insgesamt ausgesetzt sind. In die Lärmaktionsplanung können die die Lärmsanierung vorbereitende Untersuchung und die Abgrenzung des Lärmsanierungsgebiets selbst integriert werden. Über die Lärmaktionsplanung geht die Lärmsanierung hinaus, soweit sie durch die obligatorische Beteiligung aller betroffenen Stellen ein verbindliches Konzept von Einzelmaßnahmen zur Sanierung eines bestimmten Gebiets einfordert und zugleich eine Kostenaufteilung nach Verursachungsanteilen regelt. Hierdurch entlastet ein der Lärmaktionsplanung nachgeschaltetes Lärmsanierungsverfahren das Verfahren zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans fachlich und beschleunigt dieses zugleich. Die Durchführung einer Lärmsanierung kann als Maßnahme in einem Lärmaktionsplan festgelegt werden⁷⁾.

Die Verbindung der Lärmaktionsplanung (LAP) und der Lärmsanierung lässt sich wie im **Bild** grafisch darstellen.



Verbindung von Lärmaktionsplanung und Lärmsanierung.

Raum für Kreativität

Die Identifizierung der Verursacherbeiträge an der Gesamtlärmbelastung im betrachteten (Lärmsanierungs-⁶⁾Gebiet [1] ermöglicht es, zwischen einer Primärebene – Auswahl und Umsetzung von Lärmschutzmaßnahmen – und einer Sekundärebene – Frage der letztendlichen Kostentragung – zu unterscheiden. Auf der Primärebene kann zunächst die Maßnahme oder das Maßnahmenbündel erarbeitet werden, das die bestehende Lärmbelastungssituation am effektivsten und effizientesten verbessert⁸⁾. Anschließend werden auf der Sekundärebene die mit der Umsetzung des gewählten Maßnahmenbündels verbundenen Kosten auf die Verursacher der Lärmbelastungssituation entsprechend ihren Verursachungsbeiträgen verteilt⁹⁾. Das bedeutet: Derjenige Baulastträger, der eine Maßnahme durchführt, weil diese Maßnahme die Lärmbelastungssituation im konkreten Einzelfall tatsächlich am effektivsten und effizientesten verbessert, muss die mit dieser Maßnahme verbundenen Kosten nicht vollständig, sondern nur insoweit tragen, wie er zur bestehenden Lärmbelastungssituation tatsächlich anteilig beiträgt. Auf diese Weise ist es möglich, die Wahl des Maßnahmenbündels auf der Primärebene allein anhand fachlicher Kriterien zu treffen.

Raum für Kreativität entsteht aber auch dadurch, dass an die Stelle mehrerer bilateraler Kommunikationsbeziehungen – zwischen der den Lärmaktionsplan erarbeitenden Stelle und dem jeweils betroffenen Träger öffentlicher Belange¹⁰⁾ – eine umfassende sternförmige Kommunikationsstruktur tritt. Die Belegenheitskommune ist nicht mehr planaufstellende Stelle, sondern Moderatorin einer umfassenden und grundsätzlich gleichberechtigten Verhandlungsrunde. Indem sich jeder betroffene Baulastträger, jede betroffene Fachbehörde im Rahmen der Lärmsanierungsverhandlung in die Erarbeitung des effektivsten und effizientesten Maßnahmenbündels einbringen kann, besteht ein maximaler Gestaltungsspielraum für die Akteure.

Einigungsdruck zur Erreichung der Sanierungsziele

„Raum für Kreativität“ ist eine notwendige, jedoch keine hinreichende Voraussetzung dafür, dass letztendlich die Lärmbelastungssituation der betroffenen Menschen im Lärmsanierungsgebiet tatsächlich spürbar verbessert wird. Erforderlich ist ein Einigungsdruck, der die Beteiligten motiviert, tatsächlich zu einem nach dieser Maßgabe „guten“ Ergebnis zu kommen.

⁸⁾ Dazu, wie die im konkreten Einzelfall geeigneten Maßnahmen bestimmt werden können, eingehend *Heinrichs*, in [2], S. 49 ff.

⁹⁾ Diese Differenzierung zwischen Primär- und Sekundärebene ist fester Bestandteil der Dogmatik des Polizei- und Ordnungsrechts; s. *Schock* in [3], 2. Kap. Rn. 233.

¹⁰⁾ Zum Verfahren zur Aufstellung eines Lärmaktionsplans näher *Kupfer/Wetzel/Wahl*, in [4], S. 17 ff.

¹¹⁾ *Hornfischer/Popp*, in [2], S. 102 ff.

¹²⁾ *Hornfischer/Kupfer*, in [2], S. 59 ff.

¹³⁾ BT-Drs. IV/183, S. 4 zu §§ 3, 5 Eisenbahnkreuzungsgesetz (EBKrG). Vgl. auch *Marschall/Schweinsberg*, Eisenbahnkreuzungsgesetz, 5. Auflage 2000, § 5 Rn. 1.1.

¹⁴⁾ BVerwG, Urt. v. 12. Juni 2002 – 9 C 6/01, juris, Rn. 34 f.

¹⁵⁾ Bis heute vermag die Rechtsprechung keine Verletzung der Schutzpflicht des Staates für Gesundheit und Eigentum seiner Bürger darin zu erkennen, dass Menschen Lärmbelastungen an bestehenden Straßen und Schienenwegen ausgesetzt sind, die deutlich oberhalb der in der Lärmvorsorge anerkannten grundrechtlichen Grenzen von 70 dB(A) tags und 60 dB(A) liegen. Vgl. hierzu etwa BVerwG, Urt. v. 21. November 2013 – 7 A 28/12 – juris, Rn. 45; *Kupfer*, Die Verwaltung 47 (2014), 77 (118 f.); *ders.*, in [2], S. 24 (29). Zu Recht kritisch zu dieser Rechtsprechung *Hornfischer/Popp*, in [2], S. 102 (104 ff.).

¹⁶⁾ Näher und mit Nachweisen s. *Hornfischer*, in [2], S. 151.

Doch was ist ein „gutes“ Ergebnis? Die Bestimmung der Ziele der Lärmsanierung ist in Erfüllung bestehender grundrechtlicher Schutzpflichten und unter Beachtung des Wesentlichkeitsgrundsatzes Aufgabe des unmittelbar demokratisch legitimierten parlamentarischen Gesetzgebers. Aus fachlicher Sicht könnte eine solche Zielvorgabe im Rahmen der Lärmsanierung wie folgt lauten: Als absolutes Ziel ist in Anlehnung an die Grenze zur fachplanerischen Unzumutbarkeit im Rahmen der Lärmvorsorge die Schwelle von 70 dB(A) tags/60 dB(A) nachts – oder in Anlehnung an die bisherige (haushaltsrechtliche) Lärmsanierung die Schwelle von 67 dB(A) tags/57 dB(A) nachts – jedoch: Gesamtlärm (!) – zu unterschreiten. Als relatives Ziel muss die Lärmkennziffer um einen bestimmten Faktor/Prozentsatz reduziert werden oder in angemessenem Umfang mit dem Ziel reduziert werden, die Auslöswerte zu unterschreiten. Wo Lärmbelastungen oberhalb der fachplanerischen Unzumutbarkeitsgrenze – oder der Auslöswerte der bisherigen Lärmsanierung – nicht bestehen, entfällt das absolute Ziel ersatzlos und es bleibt allein beim relativen Ziel¹¹⁾.

Während die kooperative Lärmsanierung, d. h. die Abstimmung von Lärmschutzmaßnahmen und deren vertragliche Vereinbarung, bereits im bestehenden Rechtsrahmen grundsätzlich möglich ist¹²⁾, stellt die Erzeugung eines Einigungsdrucks auf die Akteure einen rechtspolitischen Vorschlag dar.

Dabei sind die Ansätze,

- die betroffenen Baulastträger und Verkehrsbehörden sollen sich untereinander um eine Verständigung über die Maßnahmen bemühen, die zu einer Verbesserung der Situation erforderlich sind,
- eine im Gesetz bestimmte Behörde wird angerufen, wenn eine Verständigung nicht gelingt,
- die angerufene Behörde ordnet in einem besonderen Verfahren die notwendigen Maßnahmen an und
- die mit der Durchführung der Maßnahmen verbundenen Kosten werden nach dem Veranlassungsprinzip verteilt, nicht neu. Vergleichbare Eckpunkte finden sich beispielsweise bereits in den Gesetzesmaterialien zum Entwurf eines Eisenbahnkreuzungsgesetzes¹³⁾. Kreuzen sich Eisenbahnen und Straßen, besteht zwischen den beteiligten Baulastträgern ein „kreuzungsrechtliches Gemeinschaftsverhältnis“¹⁴⁾. Gehen von mehreren Verkehrswegen relevante Verursachungsbeiträge aus, die insgesamt zu einer gesundheitsgefährdenden Gesamtlärmbelastungssituation in einem bestimmten Gebiet führen, kann durchaus von einem „Störer-Gemeinschaftsverhältnis“ gesprochen werden.

Die Finanzierungsfrage – ein gordischer Knoten?

Der Gesetzgeber kann ein solches Gemeinschaftsverhältnis rechtlich anerkennen und ausgestalten. Verpflichtet ist er hierzu – zumindest nach herrschender Meinung¹⁵⁾ – jedoch nicht. In der Vergangenheit sind Versuche, die Lärmsanierung zumindest fachgesetzlich oder gar unter Einräumung subjektiv-öffentlicher Rechte Lärmbelasteter zu verbessern, regelmäßig „am Geld“ gescheitert¹⁶⁾.

Insbesondere die Verankerung rechtlicher Ansprüche verbiete sich – so die abwehrenden Stimmen – infolge hieran anknüpfender unabschätzbare Folgen für die staatlichen und die kommunalen Haushalte von selbst. Typischerweise werden Berechnungen angestellt, die aufzeigen sollen, was es für die Finanzen von Bund, Ländern und Kommunen bedeuten würde, wenn es ab einer bestimmten Lärmbelastung zu einem gerichtlich durchsetzbaren Sanierungsanspruch Lärmbetroffener kommen sollte.

Vor diesem Hintergrund bietet das vorgeschlagene Konzept die Möglichkeit, sich bestehenden haushalterischen Vorgaben und Notwendigkeiten anzupassen („Primat des Haushaltsrechts“¹⁷⁾).

Denkbar ist, dass Lärmsanierungsverfahren nur dann durchgeführt werden, wenn die Finanzierung der erwartbaren Lärmschutzmaßnahmen im Vorhinein wahrscheinlich erscheint. Dabei können – wie bisher – die Lärmsanierungsmittel entsprechend der (internen¹⁸⁾) Baulast getrennt zur Verfügung gestellt werden; möglich sind aber auch Fondslösungen¹⁹⁾. Maßstab dafür, welche Lärmsanierungsgebiete in Lärmsanierungsverfahren gehen dürfen, kann die LärmKennZiffer etwa je Hektar (Priorisierungskennzahl) der einzelnen Lärmsanierungsgebiete sein [1]²⁰⁾. Der Nachteil dieses Vorgehens ist, dass bei fehlenden Mitteln Lärmsanierungsverfahren nicht durchgeführt werden, obwohl eine hinreichende Lärmbelastungssituation besteht und als solche auch identifiziert wurde.

Denkbar ist aber auch die unbedingte Durchführung von Lärmsanierungsverfahren. Erst die Umsetzung der Maßnahmen selbst würde unter den Vorbehalt hinreichender Haushaltsmittel gestellt werden. Der Nachteil dieses Vorgehens besteht darin, dass sich die Durchführung von Lärmsanierungsverfahren im Nachhinein als nutzlos erweisen kann.

Die Lärmsanierung bietet die Möglichkeit, sich den bestehenden haushalterischen Verhältnissen anzupassen – zwingend ist das nicht. Der Gesetzgeber könnte – wie auch außerhalb der Lärmsanierung – den allgemeinen Vorrang der Fachgesetze vor dem Haushaltsgesetz²¹⁾ ganz oder teilweise zum Tragen kommen lassen. Die verschiedensten Ausgestaltungen sind insoweit denkbar.

Das Verhandlungsverfahren

Der energetische Ansatz zeigt die Verursachungsbeiträge der verschiedenen Emissionsquellen zu der im Lärmsanierungsgebiet bestehenden Gesamtlärmbelastung auf. Durch die Unterscheidung von Primär- und Sekundärebene entsteht ein Gestaltungsspielraum, um die Maßnahme oder das Maßnahmenbündel zu finden, das die Lärmbelastungssituation am effektivsten und effizientesten verbessert. Dieser „Raum für Kreativität“ soll durch das Verhandlungsverfahren strukturiert und in diesem ausgenutzt werden. Im Folgenden werden die Eckpunkte des Verhandlungsverfahrens skizziert.

Verhandlungsteilnehmer und Öffentlichkeitsbeteiligung

Das Verhandlungsverfahren wird durch die Belegenheitskommune geleitet.

Zum einen ist die Bekämpfung von „Verkehrslärm-Brennpunkten“ in der Gemeinde eine Angelegenheit der örtlichen Gemeinschaft und fällt in den Schutzbereich der gemeindlichen Selbstverwaltungsgarantie nach Art. 28 Abs. 2 S. 1 GG²²⁾. Zum anderen hat der Gesetzgeber auch die Lärmaktionsplanung gemäß § 47e Abs. 1 BImSchG dementsprechend grundsätzlich bei den Gemeinden belassen.

Neben der Kommune nehmen an der Verhandlung die betroffenen Träger öffentlicher Belange (Baulastträger der betroffenen Verkehrswege, für andere Lärminderungsmaßnahmen zuständige Behörden usw.) sowie die Bewohner und Eigentümer im Lärmsanierungsgebiet (Betroffene) teil²³⁾. Die Verhandlungen sind grundsätzlich öffentlich. Nichtöffentlich darf nur verhandelt werden, wenn es das öffentliche Wohl oder berechnigte Interessen Einzelner erfordern²⁴⁾.

Ausgestaltung der Verhandlung

Das Verhandlungsverfahren sollte nicht im luftleeren Raum starten. Diskussionsgrundlage des Verhandlungsverfahrens könnte ein Sanierungskonzept sein, das die verfahrensleitende Kommune als Grobkonzept der Verhandlung voranstellt. Ein ähnliches Vorgehen ist bereits von der Aufstellung von Lärmaktionsplänen bekannt. Regelmäßig hat die Kommune ein solches Konzept bereits im Rahmen der Aufstellung des Lärmaktionsplans erarbeitet, insbesondere, wenn sie die Durchführung des Lärmsanierungsverfahrens als Maßnahme im Lärmaktionsplan festgelegt hat.

Der Zeitraum, der den Beteiligten zur konsensualen Regelung der Lärmsanierung zur Verfügung steht, sollte durch eine Einigungsfrist begrenzt werden²⁵⁾. Eine Verschleppung durch langjährige Verhandlungsführung soll dadurch vermieden werden. Die Kommune sollte als Verhandlungsbehörde das Recht erhalten, spätestens am Ende der Einigungsfrist einen Einigungsvorschlag auf der Grundlage der durchgeführten Verhandlungen zu unterbreiten. Kommt auch dann keine Einigung unter den Beteiligten zustande, die durch die Vereinbarung rechtlich belastet würden, ist das Verhandlungsverfahren gescheitert. Die verfahrensleitende Kommune sollte die Befugnis erhalten, das Scheitern des Verhandlungsverfahrens für alle Beteiligten verbindlich festzustellen. Die Folge dieser Feststellung ist die Durchführung des hoheitlichen Lärmsanierungsverfahrens.

¹⁷⁾ Oder m. a. W.: „Akzessorietät gegenüber fiskalischen Rahmenbedingungen“; so *Hornfischer/Kupfer*, in [2], S. 74 (78).

¹⁸⁾ Nach Art. 90 Abs. 2 GG unterliegen die Bundesfernstraßen der Bundesauftragsverwaltung. Danach liegt die Sachkompetenz beim Bund, während die Wahrnehmungskompetenz den Ländern vorbehalten ist. Das bedeutet, dass allein die Länder befugt sind, außenwirksam zu handeln, während der Bund grundsätzlich darüber entscheidet, welche Projekte realisiert werden. Insoweit kann von einer geteilten Straßenbaulast gesprochen werden: Die Länder sind Träger der externen Straßenbaulast für Bundesfernstraßen, während die interne (finanzielle) Straßenbaulast beim Bund liegt. Dazu m. Nachw. *Hartwig/Huld/Kupfer/Schreiber/Peltzer/Weiß*, in: Verkehrsverband Westfalen e.V. (Hrsg.), *Mobilitätskonzept Straße – Die Zukunft der Verkehrsfinanzierung am Beispiel NRW*, 2009, S. 54 f.

¹⁹⁾ Hierdurch entsteht kein Konflikt mit dem aus dem Konnexitätsprinzip gemäß Art. 104a Abs. 1 GG abzuleitenden Verbot der Mischfinanzierung, soweit für die Kostenverteilung auf die Verursachungsanteile abgestellt wird; eingehend *Hornfischer*, in [2], S. 154 ff.

²⁰⁾ Vgl. für den Bereich Lärmsanierung an bestehenden Schienenwegen der Eisenbahnen des Bundes Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur, Gesamtkonzept der Lärmsanierung, Stand März 2013, S. 9 f., www.bmvi.de//SharedDocs/DE/Artikel/LA/laermvorsorge-und-laermsanierung.html?nn=35974

²¹⁾ Näher *Siekman*, in: *Sachs* (Hrsg.), GG, 6. Aufl. 2011, Art. 110 Rn. 36 ff.; zur Frage eines Finanzierungsvorbehalts im Fall von Maßnahmen, die in einem Lärmaktionsplan festgelegt sind, *Kupfer*, NVwZ 2012, 784 (788).

²²⁾ Näher *Kupfer*, NVwZ 2012, 784 (790); *ders.*, VBIBW 2011, 128 und 136; *Hornfischer* in [2], S. 112 (116); tendenziell zustimmend OVG Lüneburg, Beschl. v. 10. Januar 2014 – 12 LA 68/13 – juris, Rn. 9; a. A. *Berkenann*, NuR 2012, 517 (529); VG Freiburg, Urte. 25. Juli 2014 – 5 K 1491/13 – juris, Rn. 29 ff.

²³⁾ Dabei können Bewohner und Eigentümer im Lärmsanierungsgebiet durch einen oder mehrere von ihnen entsandte Repräsentanten unmittelbar „am Verhandlungstisch“ vertreten werden. Ein sog. Sanierungsbeirat wäre dann berechtigt, zu allen Aspekten der Verhandlung Stellung zu nehmen.

²⁴⁾ Zur Öffentlichkeitsbeteiligung in der Lärmsanierung eingehend *Bonacker*, in [2], S. 143 ff.

²⁵⁾ Zum Beispiel 18 Monate, wobei die Frist einmalig durch Beschluss der die Verhandlung leitenden Kommune unter Angabe von Gründen um weitere sechs Monate verlängert werden kann.

Offenlage des Konsenses

Finden die betroffenen Baulastträger, Behörden und die Belegenheitskommune zu einem gemeinsamen Lärmschutzkonzept für das Lärmsanierungsgebiet, so ist dieses in eine gemeinsame Vereinbarung über die Verkehrslärmsanierung zu kleiden²⁶⁾ und offenzulegen. Zunächst können die Träger öffentlicher Belange hierzu Stellung nehmen, anschließend können betroffene Private in Kenntnis auch dieser Stellungnahmen Einwendungen erheben und die Öffentlichkeit kann Anregungen abgeben.

Vorlage des (modifizierten) Konsenses an die staatliche Lärmsanierungsbehörde

Im Anschluss an die Offenlage des in der Verhandlung erarbeiteten Lärmschutzkonzepts gegenüber den an der Verhandlung nicht unmittelbar beteiligten Trägern öffentlicher Belange, gegenüber den Betroffenen sowie der übrigen Öffentlichkeit wird dieses ggf. durch die Verhandlungsteilnehmer modifiziert. Haben sich keine erheblichen Änderungen am Lärmschutzkonzept ergeben, die eine erneute Offenlage erforderlich machen, legt die Gemeinde in ihrer Funktion als Verhandlungsleiterin den Entwurf für den Lärmsanierungsvertrag zur Prüfung der staatlichen Lärmsanierungsbehörde vor. Ist der Vertrag seinem Inhalt nach rechtsfehlerhaft²⁷⁾, beanstandet die Lärmsanierungsbehörde den Vertrag. Anderenfalls kann der Vertrag einen Monat nach Vorlage an die Genehmigungsbehörde von den Vertragspartnern abgeschlossen werden.

Förmliches Sanierungsverfahren

Das förmliche – pointiert ausgedrückt: das i. e. S. hoheitliche – Sanierungsverfahren wird nur im Falle des Scheiterns des Verhandlungsverfahrens, d. h. nur dann eingeleitet und durchgeführt, wenn die Beteiligten es nicht schaffen, sich auf einen rechtmäßigen Lärmsanierungsvertrag zu einigen.

Das förmliche Sanierungsverfahren ist die ultima ratio! Es ist angelehnt an das Planfeststellungsverfahren gemäß §§ 72 ff. VwVfG. Während die Gemeinde – insoweit der Anhörungsbehörde vergleichbar – federführende Stelle und Moderatorin des dem förmlichen Lärmsanierungsverfahrens vorgelagerten Verhandlungsverfahrens war, ist die staatliche Lärmsanierungsbehörde – insoweit der Planfeststellungsbehörde vergleichbar – Herrin des nunmehr einseitigen hoheitlichen Lärmsanierungsverfahrens.

Wichtig: Der Begriff der „Lärmsanierungsbehörde“ bezeichnet keine neu zu schaffende Verwaltungseinheit, sondern die hiermit verbundene sachliche Aufgabe. Es bietet sich an, die Aufgabe der Lärmsanierungsbehörde den Regierungspräsidien zuzuordnen, z. B. den Referaten für Planfeststellung.

Das hoheitliche Lärmsanierungsverfahren nimmt folgenden Verlauf:

- 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.

- Lärmsanierungsplan: Die Lärmsanierungsbehörde erarbeitet einen eigenen, konkreten Lärmsanierungsplan für das Lärmsanierungsgebiet. Dieser wird an die Beteiligten des Verhandlungsverfahrens übersendet (Gemeinde, Baulastträger der betroffenen Verkehrswege, für andere Lärminderungsmaßnahmen zuständige Behörden und sonstige Träger öffentlicher Belange sowie Sanierungsbeirat).

- Anhörung der Träger öffentlicher Belange: Binnen eines Monats nach Zugang des Lärmsanierungsplans haben die Träger öffentlicher Belange fachlich Stellung zu nehmen.

- Offenlage des Lärmsanierungsplans und der Stellungnahmen: Nach Anhörung der Träger öffentlicher Belange wird der Lärmsanierungsplan einschließlich der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange offengelegt.

- Erhebung von Einwendungen: Betroffene Private können innerhalb einer bestimmten Frist nach Auslegung des Lärmsanierungsplans und der Offenlage der Stellungnahmen der Träger öffentlicher Belange in der Gemeinde Einwendungen gegen den Lärmsanierungsplan erheben. Die Öffentlichkeit kann binnen dieser Frist Anregungen abgeben.

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

- Erlass eines Lärmsanierungsbeschlusses: Schließlich entscheidet die Lärmsanierungsbehörde über den Lärmsanierungsplan, die Stellungnahmen, Einwendungen und Anregungen. Im Ergebnis stellt die Lärmsanierungsbehörde den Lärmsanierungsplan fest (Lärmsanierungsbeschluss).

Zusammenfassung: Fünf schlagende Vorteile

1. Vorteil: Verbindliche Regelung der Lärmsanierung

Ein Schutzanspruch der Bürger ist bislang gesetzlich nicht verankert. Gegenwärtig ist die bauliche Lärmsanierung bestehender Straßen und Schienenwege eine lediglich freiwillige Leistung der jeweiligen Baulastträger auf der Grundlage des Haushaltsrechts. Die Menschen, die durch Verkehrslärm erheblich belastet werden, sollen einen Anspruch auf Lärmsanierung erhalten.

2. Vorteil: Erfassung und Bekämpfung der Gesamtbelastung eines Gebiets

Das bisherige System des Schutzes vor Lärm von bestehenden Verkehrswegen verfolgt – mit Ausnahme der Lärmaktionsplanung – einen sektoralen, linienhaften Ansatz. Eine Gesamtlärmbetrachtung findet bislang in der Lärmsanierung grundsätzlich nicht statt. Damit werden Lärmprobleme in einem Gebiet und die Situation der betroffenen Menschen nur unzureichend erfasst.

3. Vorteil: Koordinierte Lärmsanierung

Den betroffenen Menschen ist – zu Recht (!) – nicht vermittelbar, dass die überkommene Lärmsanierung benachbarte Verkehrswege grundsätzlich nicht berücksichtigt und typischerweise unter den beteiligten Verkehrs- und Baulastträgern nicht abgestimmt wird. Die „Kooperative Lärmsanierung“, die auf die koordinierte Zusammenarbeit aller beteiligten Verkehrs- und Baulastträger abstellt, wird die Akzeptanz der Bürger finden und zur Vereinheitlichung und Transparenz des Verkehrslärmschutzes beitragen.

4. Vorteil: Kooperativer Ansatz

Die „Kooperative Lärmsanierung“ greift den kooperativen Ansatz der gesetzlich geregelten und etablierten Lärmaktionsplanung auf und baut diesen aus. Alle beteiligten Behörden, Verkehrs- und Baulastträger werden zur Kooperation verpflichtet. Die „Kooperative Lärmsanierung“ ermöglicht es, über die Zuständigkeitsgrenzen hinweg Maßnahmenkonzepte zu entwickeln. So entsteht Raum für Kreativität, um effizient und intelligent die Lärmbelastung ins-

²⁶⁾ Ein entsprechendes Vertragsmuster findet sich bei *Hornfischer/Kupfer*, in [2], S. 59 (68 ff.).

²⁷⁾ Etwa weil die gesetzlichen Lärmsanierungsziele nicht erreicht werden (vgl. [2])! Die Lärmsanierungsbehörde prüft den Lärmsanierungsvertrag aber nur auf seine Rechtmäßigkeit. Eine Zweckmäßigkeitkontrolle führt sie nicht durch.

gesamt zu verringern. Die Sachaufgabe der Lärminderung steht im Vordergrund.

5. Vorteil: Verursachungsgerechte Verteilung der Kosten der Lärmsanierung

Der energetische Ansatz macht es möglich, auf Grundlage der akustischen Einwirkungen auf ein Gebiet die Kosten der Lärmsanierung verursachungsgerecht zu verteilen. Die „Kooperative Lärmsanierung“ erleichtert durch die prozentuale Gewichtung von Verursachungsanteilen den Umgang mit der Gesamtlärmbelastung.

Praxistest

Derzeit wird das hier vorgestellte Konzept im Rahmen des Modellprojekts „Leise(r) ist das Ziel!“ erprobt²⁸⁾. Gemeinsam mit den Kommunen Eislingen, Salach und Süßen und in Zusammenarbeit mit dem Landkreis Göppingen sammelt das Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg gegenwärtig Praxiserfahrungen mit dem neuen Lärmsanierungskonzept. Dazu stellen die drei Kommunen in interkommunaler Zusammenarbeit Lärmaktionspläne auf²⁹⁾. An die eigentliche Lärmaktionsplanung schließt sich dann das Verhandlungsverfahren des Lärmsanierungskonzepts an. Eine erste Verhandlungsrunde soll Ende dieses Jahres stattfinden. Das Land Baden-Württemberg, die beteiligten Kommunen und Projektpartner hoffen, im Rahmen dieses Modellprojekts aussagekräftige Erfahrungen, insbesondere zur gemeinsamen Maßnahmenentwicklung, zur Verteilung der mit diesen Maßnahmen verbundenen Kosten, zur Zusammenarbeit aller beteiligten Träger öffentlicher Belange und zur Akzeptanz des neuen Modells in der Öffentlichkeit gewinnen zu können, die einen Vorstoß auf Bundesebene erfolgversprechend erscheinen lassen.

²⁸⁾ www.leiser-ist-das-ziel.de.

²⁹⁾ Speziell zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in kommunaler Zusammenarbeit Kupfer, VBIBW 2011, 128 sowie *ders.* in [4].

Literatur

- [1] Hornfischer, F.; Kupfer, D.; Popp, C.; Weese, U.: Flächenhafte Lärmsanierung – der energetische Ansatz; Teil 1: Vorgehensweise. *Lärmbekämpfung*. 9 (2014) Nr. 4, S. 162-165.
- [2] Hornfischer, F.; Kupfer, D.; Popp, C.; Weese, U.: *Kooperatives Management der Lärmsanierung*. Bonn: Kirschbaum Verlag 2014.
- [3] Schoch, F. (Hrsg.): *Besonderes Verwaltungsrecht*. 15. Aufl. Berlin: De Gruyter 2013.
- [4] Kupfer, D.; Wetzel, M.; Wahl, W.: *Strategie für einen lärmarmen Verdichtungsraum – Leitfaden zur Aufstellung von Lärmaktionsplänen in interkommunaler Zusammenarbeit*. Hrsg.: Ministerium für Verkehr und Infrastruktur Baden-Württemberg. Stuttgart 2011.

Dr. **Felix Hornfischer**, Prof. Dr. **Dominik Kupfer**,
W2K Wurster Weiß Kupfer Rechtsanwälte
Partnerschaft mbB, Freiburg.
Dipl.-Ing. **Christian Popp**,
LÄRMKONTOR GmbH, Hamburg.
Dr. **Udo Weese**, Ministerium für Verkehr und
Infrastruktur Baden-Württemberg, Stuttgart.