

Aktuelle Rechtsprechung

BVerwG - Urteil - 4 C 9.95 - 21.03.96

Vorinstanz:

I. VGH München vom 5.7.1994 - Az.: VGH 8 A 93.40057 -

Norm:

16. BImSchV § 2 Abs. 1, § 3;

BImSchG § 41 Abs. 1, § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 2;

GG Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 S. 1

Fundstelle:

DVBl 1996, 916=

NVwZ 1996, 1003

Leitsatz:

»1. Bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung einer öffentlichen Straße besteht ein Anspruch auf Lärmschutz grundsätzlich nur, wenn der von der neuen oder geänderten Straße ausgehende Verkehrslärm den nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV maßgeblichen Immissionsgrenzwert überschreitet. Der hierfür maßgebende Beurteilungspegel ist grundsätzlich nicht als "Summenpegel" unter Einbeziehung von Lärmvorbelastungen durch bereits vorhandene Verkehrswege zu ermitteln.

2. Ein bereits vorhandener Verkehrslärm (Vorbelastung) und die durch den Bau oder durch die wesentliche Änderung einer öffentlichen Straße entstehende zusätzliche Lärmbeeinträchtigung dürfen zu keiner Gesamtbelastung führen, die eine Gesundheitsgefährdung darstellt.«

Entscheidungsgründe:

I.

Der Kläger wendet sich gegen den Planfeststellungsbeschluss der Regierung von Oberbayern vom 16. Juni 1993 für das Bauvorhaben Bundesautobahn A 99, Autobahnring München, Streckenteilabschnitt Langwied-Allach mit Spange Eschenried, Bau-km 97+650 bis Bau-km 102+110. Er ist Eigentümer eines mit einem Wohnhaus bebauten Grundstücks in Untermenzing.

Das Grundstück liegt im Kreuzungsbereich der projektierten Bundesautobahn A 99 mit der Bundesautobahn A 8 (Stuttgart-München) im Abstand von beiden Autobahnen von etwa 430 m. Der beklagte Freistaat errechnete den durch den Bau der A 99 und die Änderung der A 8 verursachten Immissionswert (Außenwert) unter Berücksichtigung der vorgesehenen aktiven Schallschutzmaßnahmen mit 58,3 dB(A) tags und 48,9 dB(A) nachts. Der Kläger meint, bei der Ermittlung des Lärmpegels sei der Verkehrslärm mitzurechnen, der von der Straße ausgehe, an der

sein Grundstück liegt (Summenpegel). Durch die Summenwirkung trete nach seinen Berechnungen ein Immissionswert von 61 dB(A) tags und 53 dB(A) nachts auf. Damit seien die maßgebenden Grenzwerte deutlich überschritten.

Der Verwaltungsgerichtshof hat die auf Aufhebung des Planfeststellungsbeschlusses, hilfsweise auf dessen Ergänzung um Lärmschutzaufgaben gerichtete Klage als unbegründet abgewiesen. Zu den allein noch im Revisionsverfahren verfolgten Hilfsanträgen hat das Gericht ausgeführt:

Der für das Wohnhaus des Klägers prognostizierte Immissionswert (Außenwert) liege unterhalb des nach der 16. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - 16. BImSchV - (Verkehrslärmschutzverordnung) vom 12. Juni 1990 (BGBl I S. 1036) für allgemeine und reine Wohngebiete geltenden Grenzwerts von 59 dB(A) tags und 49 dB(A) nachts. Deshalb bestehe kein Anspruch auf aktiven oder passiven Lärmschutz. Der von der Anliegerstraße ausgehende Verkehrslärm könne zum vorhabenbedingten Verkehrslärm nicht hinzugerechnet werden. Die hierauf zielende Ansicht des Klägers finde in § 41 BImSchG und in der 16. BImSchV keine Stütze. Es komme nur auf die Geräusche an, die von dem zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweg ausgingen. Die auf Sicherstellung eines bestimmten Innenpegels gerichtete Forderung sei nicht begründet. Der maßgebliche Immissionsort liege vor dem Gebäude in Höhe der Geschoßdecke (0,2 m über der Fensteroberkante) des zu schützenden Raumes (Anlage 1 der 16. BImSchV Parameter DSL). Die Immissionsgrenzwerte seien darauf abgestimmt. Sie führten, da ein einwandfreies Normalfenster in einer normalen Außenwand im geschlossenen Zustand Außengeräusche um 25 dB(A) und in leicht angelehntem oder gekipptem Zustand um 10 bis 15 dB(A) mindere, zu Innenwerten, die nach dem Stand der Lärmforschung zumindest hinnehmbar seien. Neuere Erkenntnisse habe der Kläger nicht vorgetragen.

Dagegen richtet sich die vom Senat zugelassene Revision des Klägers. Zu deren Begründung wird vorgetragen:

Das Erstgericht habe rechtsfehlerhaft abgelehnt, einen Summenpegel unter Berücksichtigung des bereits vorhandenen Straßenlärms zu bilden. Es müßten alle Verkehrsgeräusche berücksichtigt werden. Das folge aus § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV. Auch die gesetzliche Ermächtigungsnorm lasse eine Beschränkung auf den Schutz nur vor dem durch Neubau oder Änderung eines Verkehrswegs verursachten zusätzlichen Lärm nicht zu. Das Bundes-Immissionsschutzgesetz wolle vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche schützen. Daß das Gesetz diesen Schutz auf Fälle des Baus und der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen beschränke, stehe dem nicht entgegen. Dies bedeute nur, daß das Gesetz den Anlaß, durch den eine Verpflichtung zu Schutzmaßnahmen ausgelöst werde, festlegen und begrenzen wolle, nicht dagegen, daß es den Schutzzumfang beschränke auf Vorkehrungen zur Begrenzung nur des Lärms, der durch den Bau oder die wesentliche Änderung des Verkehrswegs (zusätzlich) entstehe. Nur das auf den Empfänger einwirkende Geräusch, also der Summenpegel, könne dafür maßgebend sein, ob es sich um eine Gesundheitsgefahr oder eine erhebliche Belästigung handle. Werde die Vorbelastung ausgeklammert, verletze dies den Schutzzweck des § 1 BImSchG. Dieser stelle die unmittelbar schädliche Wirkung auf den Menschen in den Vordergrund. Sei - wie in der 16. BImSchV - ein Grenzwert festgelegt, oberhalb dessen Lärm als erhebliche Belästigung zu gelten habe, so müsse dieser Grenzwert bei jeder Überschreitung maßgeblich sein. Das gelte unabhängig davon, ob der Wert ohne eine bereits vorhandene Vorbelastung entstehe oder unter Berücksichtigung einer Vorbelastung. In vielen Fällen bestehender Vorbelastung führe die Außerachtlassung der

Summenwirkung zu Ungereimtheiten, Ungerechtigkeiten und Ungleichbehandlungen. Theoretisch könnten nacheinander beliebig viele Verkehrswege parallel oder sonst massiert im selben räumlichen Bereich gebaut werden, die je einzeln nicht zu einer Grenzwertüberschreitung führten, dies aber in der Summe deutlich täten.

Der Kläger beantragt,

den Beklagten unter Änderung des erstinstanzlichen Urteils zu verpflichten,

(1) dem Träger der Straßenbaulast die Errichtung und Unterhaltung von aktiven Schallschutzmaßnahmen aufzuerlegen, damit sichergestellt ist, daß der auf das Anwesen des Klägers einwirkende Straßenverkehrslärm einen äquivalenten Dauerschallpegel von 59 dB(A) tagsüber und 49 dB(A) nachts nicht überschreitet,

(2) dem Träger der Straßenbaulast die Anschaffungs- und Unterhaltungskosten von passiven Lärmschutzmaßnahmen einschließlich Lüftungseinrichtungen in Höhe der notwendigen Aufwendungen aufzuerlegen, damit sichergestellt ist, daß der auf den Innenwohnbereich des Anwesens des Klägers einwirkende Straßenverkehrslärm einen äquivalenten Dauerschallpegel (Innenpegel bei Berücksichtigung aller Verkehrsgeräusche) von 35 dB(A) tagsüber und 25 dB(A) nachts, hilfsweise 40 dB(A) tagsüber und 30 dB(A) nachts und einen Maximalpegel von 40 dB(A) nachts nicht überschreitet,

(3) dem Träger der Straßenbaulast aufzuerlegen, dem Kläger für die Entwertung seines Anwesens infolge der von der A 99 ausgehenden Lärmbelastungen eine angemessene Entschädigung zu zahlen, wobei sich die Entschädigung für eine Lärmbeeinträchtigung des Außenwohnbereichs nach der hierdurch bedingten Wertminderung des gesamten Anwesens, nicht nur nach der dem "Wohnen im Freien" zugeordneten Teilfläche zu richten hat.

Der Beklagte beantragt,

die Revision zurückzuweisen

Er führt im wesentlichen aus: § 41 Abs. 1 BImSchG wolle nur jene schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche regulieren, die ihre eigentliche Ursache in einem, auch vermehrten, Verkehrsaufkommen haben, das seinerseits durch eine staatlich eingreifende Maßnahme ausgelöst oder erhöht werde. Das gesetzliche Tatbestandsmerkmal "durch diese" weise auf das Erfordernis eines unmittelbaren Kausalzusammenhangs hin. § 41 Abs. 1 BImSchG in Verbindung mit der nach § 43 Abs. 1 BImSchG zu erlassenden Rechtsverordnung treffe eine abschließende Regelung. Diese sei strikt zu handhaben. Gesetz- und Verordnungsgeber hätten beabsichtigt, eine Regelung zu treffen, die einerseits Zumutbarkeitsgesichtspunkten und andererseits der finanziellen Belastbarkeit der öffentlichen Haushalte Rechnung trage. Bei der Ermittlung des Immissionswerts für das Grundstück des Klägers sei der Verkehr auf der A 99 durchgehend bis zur A 96 (München-Lindau), also abschnittsübergreifend, berücksichtigt worden; die zu erwartende Entlastung der örtlichen Gemeindestraße durch den Bau der A 99 von bisher 5 000 Kfz/24 h auf 1 200 Kfz/24 h sei nicht berücksichtigt worden. Die Angaben des Klägers zur Höhe des Summenpegels (61/53, tags/nachts) seien unzutreffend errechnet worden.

Der Oberbundesanwalt unterstützt den Rechtsstandpunkt des Beklagten.

II.

Die zulässige Revision des Klägers ist nicht begründet. Das vorinstanzliche Gericht hat die Hilfsanträge des Klägers ohne Verletzung revisiblen Rechts abgewiesen. Der Kläger hat keinen Anspruch auf aktiven oder passiven Lärmschutz. Auch ein Anspruch auf Ausgleich einer Wertminderung besteht nicht.

1. Nach § 41 Abs. 1 BImSchG besteht bei dem Bau oder einer wesentlichen Änderung einer öffentlichen Straße ein Anspruch auf aktiven wie auch auf passiven Lärmschutz. Es ist unbeschadet des § 50 BImSchG sicherzustellen, daß "durch diese" baulichen Maßnahmen keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Hierzu bestimmt die aufgrund des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG erlassene 16. Verordnung zur Durchführung des Bundes-Immissionsschutzgesetzes - 16. BImSchV - (Verkehrslärmschutzverordnung) vom 12. Juni 1990 (BGBl I S. 1036) Grenzwerte sowie das Verfahren zur Ermittlung der Immissionen. Die Grenzwerte dürfen zum Schutz der Nachbarschaft vor schädlichen Umwelteinwirkungen durch Geräusche nicht überschritten werden.

1.1 Die verordnungsrechtlich festgelegten Immissionsgrenzwerte werden für das klägerische Grundstück nicht überschritten. Das ergibt sich aufgrund der tatrichterlichen Feststellungen:

Das klägerische Grundstück wird durch den Verkehr auf der projektierten A 99 und der durch das Kreuzungsbauwerk mit der A 99 wesentlich geänderten A 8 durch Lärm beeinträchtigt. Dessen Pegel liegt mit 58, 3 dB(A) tags und 48, 9 dB(A) nachts noch, wenngleich nur geringfügig, unterhalb der hier für Wohngebiete maßgeblichen Grenzwerte des § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV. Das ergeben die dem Planfeststellungsbeschluß zugrunde gelegten Berechnungen der Planfeststellungsbehörde. Der Kläger stellt nicht in Frage, daß die Werte richtig errechnet wurden. Der Kläger hat auch keine Verfahrensrügen gegen die tatrichterlichen Feststellungen erhoben. Sollte die Revision möglicherweise annehmen, daß nur der Verkehrslärm der projektierten A 99, nicht auch der der geänderten A 8 errechnet worden sei, wäre dies ein Irrtum. Die Begründung des Planfeststellungsbeschlusses ergibt anderes.

1.2 Die Planfeststellungsbehörde hat den Verkehrslärm unberücksichtigt gelassen, der von der bereits vorhandenen Gemeindestraße ausgeht, an der das Grundstück des Klägers liegt. Diese Straße weist eine Belastung von 5 000 Kfz/24 h auf. Das Erstgericht hat aus Rechtsgründen gebilligt, daß diese Lärmbeeinträchtigung bei der Berechnung des maßgebenden Immissionswerts des planfestgestellten Vorhabens unberücksichtigt blieb. Darin liegt - jedenfalls bei dem hier zu beurteilenden Sachverhalt - kein Rechtsfehler.

1.2.1 Auszugehen ist von § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV. Das folgt aus dem in § 41 Abs. 1, § 42 Abs. 1 und namentlich in § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG enthaltenen gesetzlichen Regelungssystem. Danach stehen dem Kläger keine Ansprüche auf Lärmschutz zu.

Nach § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV ist bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung einer öffentlichen Straße sicherzustellen, daß der Beurteilungspegel einen der dort genannten Immissionsgrenzwerte nicht überschreitet. Auf welchen Verkehrslärm sich der Beurteilungspegel zu beziehen hat - auf den auf das Grundstück insgesamt einwirkenden oder nur auf den von der neuen oder zu ändernden Straße ausgehenden Lärm - ergibt sich aus § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV nicht. Eine Regelungslücke ist dies jedoch nicht. Zwar unterscheidet sich § 2 Abs. 1 von § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 der 16.

BImSchV. Dort ist ausdrücklich vom "Beurteilungspegel des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms" die Rede. Daraus kann jedoch nicht bereits geschlossen werden, bei der Berechnung des Beurteilungspegels seien nicht nur die Immissionsgrenzwerte des zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweges, sondern die Belastung des Grundstücks durch Verkehrslärm insgesamt (Summenpegel) zugrunde zu legen (hierfür Schulze-Fielitz, in: Koch/Scheuig, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 43 Rn. 82 ff.; ders., UPR 1994, 1 [4 f.]).

Lärmgrenzwerte erlangen ihre Aussagekraft nur im Zusammenspiel mit einem Meß- oder Berechnungsverfahren, in dem sie zu ermitteln sind. Ohne Bezugnahme auf ein derartiges Verfahren wären die Grenzwerte unbestimmt. Ihnen fehlte die maßgebende Bezugsebene (vgl. BVerwG, Urteil vom 20. Oktober 1989 - BVerwG 4 C 12.87 - BVerwGE 84, 31 [42]). § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG ermächtigt demgemäß den Ordnungsgeber zum Erlaß von Vorschriften auch über das "Verfahren zur Ermittlung der Emissionen oder Immissionen". Dies ist für Straßen in der Anlage 1 zur 16. BImSchV geschehen. Diese Anlage läßt in die Berechnung des Beurteilungspegels nur Faktoren eingehen, welche sich auf die neue oder zu ändernde Straße beziehen. Auswirkungen, die von anderen Verkehrswegen ausgehen, bleiben gänzlich unberücksichtigt. Für die Ermittlung eines wie auch immer gearteten Summenpegels stellt die 16. BImSchV jedenfalls für den Regelfall kein Verfahren bereit. Das ergibt sich mit Eindeutigkeit auch aus dem Diagramm V der Anlage 1. Dort wird die Berechnungsweise eines Gesamtbeurteilungspegels dargestellt. Dieser betrifft - wie sich aus dem erläuternden Text der Anlage 1 ergibt - nur die zusammenfassende Berechnung zweier Beurteilungspegel der beiden äußeren Fahrstreifen derselben Straße. Dies legt den Umkehrschluß nahe, für alle anderen Fallbereiche den Ausschluß einer summativen Berechnung als verordnungsrechtlich gewollt anzusehen.

Das Schweigen der Anlage 1 des 16. BImSchV zur Einbeziehung des Lärms vorhandener Verkehrswege in den Beurteilungspegel kann nicht als bewußtes Offenhalten einer Regelungslücke verstanden werden (a.A. Schulze-Fielitz, a.a.O.). Es fehlt an einem tragfähigen Anhalt für die Annahme, der Ordnungsgeber habe angesichts unterschiedlicher Fälle von Vorbelastungen das Verfahren zur Ermittlung eines Gesamtbeurteilungspegels regelmäßig der Rechtsanwendung im Einzelfall überlassen wollen. Gegen diese Annahme sprechen sowohl die Komplexität des Problems als auch Fragen der kostenmäßigen Zuordnung und damit der Verteilungsgerechtigkeit. Es mag dahinstehen, ob tatsächlich strukturell unterschiedliche Fallgestaltungen der Vorbelastungen gegeben sind. In jedem Falle hätte sich durch eine verordnungsrechtliche Entscheidung leicht Klarheit etwa darüber erreichen lassen, ob Lärmschutzmaßnahmen auch an den vorhandenen oder nur an den neuen Verkehrswegen durchzuführen sind und ob sich die Maßnahmen - isoliert - am Schutzniveau des § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV oder unter Einschluß von näher bestimmten Vorbelastungen auszurichten hätten. Gleiches hätte für die Frage gegolten, ob in einen "Summenpegel" die Vorbelastungen nur von Verkehrswegen gleicher Art (z.B. beim Straßenbau nur Straßen, nicht Schienenwege) oder nur Verkehrswege desselben Baulastträgers einzubeziehen seien, und wie - wenn Verkehrswege unterschiedlicher Träger einzubeziehen sind - die Lasten zu verteilen sind. Gerade die zuletzt gestellte Frage, ob es gerechtfertigt sei, eine vorhandene Vorbelastung ausschließlich dem hinzutretenden Verkehrsträger "anzulasten", oder welcher Maßstab einer Verteilung zugrunde zu legen sei, verdeutlicht besonders die Notwendigkeit näherer rechtlicher Regelungen. Ob im letzteren Falle eine verordnungsrechtliche Lösung nach Maßgabe der gesetzlichen Ermächtigung möglich gewesen wäre, kann hier unentschieden bleiben. Die

aufgeworfenen Fragen zeigen in ihrer Gesamtheit, daß man dem Verordnungsgeber der 16. BImSchV nicht unterstellen kann, er sei bewußt von einer Regelungslücke ausgegangen.

Weder eine systematische Auslegung noch die Entstehungsgeschichte ergeben etwas anderes. Die Verkehrslärmschutzverordnung bestimmt in ihrem § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2 und Satz 2 den Anwendungsbereich. Die dort angegebenen Grenzwerte legen ausdrücklich den Beurteilungspegel des zu ändernden Verkehrsweges zugrunde. Das schließt die Annahme eines erheblichen "Summenpegels" aus. Daraus läßt sich zugunsten einer erweiternden Auslegung des § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV kein Gegenschluß ziehen. Zwar wäre es dem Verordnungsgeber durchaus möglich, zwischen einem isoliert zu berechnenden "Anlagenpegel", der den Anwendungsbereich bestimmt, und einem durch Vorbelastungen mitgeprägten "Summenpegel" zu unterscheiden. Der vorzunehmende Vergleich von § 1 und § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV ergibt dies indes nicht. § 1 Abs. 2 der 16. BImSchV qualifiziert die als wesentlich angesehene Änderung u. a. dadurch, daß bei bestimmten Pegelerhöhungen oder bestimmten Grenzwertüberschreitungen stets von einer wesentlichen Änderung auszugehen ist. Das soll unabhängig von Art und Umfang der baulichen Änderungsmaßnahme der Fall sein. Die normierten Werte sind erkennbar unter dem Gesichtspunkt der Zumutbarkeit der vom Verkehrslärm Betroffenen festgelegt worden. Stellt der Verordnungsgeber dabei nur auf den von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärm ab, wäre es immerhin naheliegend, bei den den Betroffenen zumutbaren Grenzwerten nicht auf den zu ändernden (oder neuen) Verkehrsweg abzustellen, sondern auf die Gesamtbelastung durch Verkehrslärm.

Wollte der Verordnungsgeber gleichwohl zugunsten der Beachtung vorhandener Vorbelastungen mit § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV großzügig sein, so hätte eine derartige auch politische Entscheidung im Verordnungstext seinen Ausdruck finden müssen. Gerade der Entstehungsgeschichte der 16. BImSchV ist anderes zu entnehmen. Im Entwurf der Bundesregierung zur 16. BImSchV war der Zusatz "des von dem zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms" nur in Satz 1 Nr. 2 des § 1 Abs. 2 enthalten. Die in Satz 2 enthaltene Ergänzung um dieselbe Wendung beruht auf dem Vorschlag des Bundesrates (BRDrucks 661/89 - Beschluß, Anlage Nr. 1, zu § 1 Abs. 2 Satz 2). Der Bundesrat hat seinen Ergänzungsvorschlag wie folgt begründet:

Für die Beurteilung nach § 1 Abs. 2, ob eine wesentliche Änderung vorliegt, sowie für die Bemessung des Schallschutzes nach § 2 ist ausschließlich der Beurteilungspegel des von dem zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms maßgeblich. Dies muß in § 1 Abs. 2 Satz 2 ebenso klargestellt sein, wie bereits jetzt in § 1 Abs. 2 Satz 1 Nr. 2.

Bei einem unterschiedlichen Wortlaut dieser beiden Sätze besteht sonst die Gefahr, daß insoweit auf einen unterschiedlichen Inhalt geschlossen wird. Insbesondere ist zu vermeiden, daß Summenpegel aus der Überlagerung mit dem Verkehrslärm vorhandener Verkehrswege der Beurteilung nach § 1 Abs. 2 Satz 2 zugrundegelegt werden. Dies liefe nämlich auf eine Lärmsanierung bestehender Verkehrswege hinaus, für die § 41 in Verbindung mit § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG keine Ermächtigung enthält."

Es sollte nach der Vorstellung des Bundesrates auch für § 2 ausschließlich der Beurteilungspegel des von dem zu bauenden oder zu ändernden Verkehrsweg ausgehenden Verkehrslärms maßgebend sein. Zwar ist nur § 1 Abs. 2, nicht aber auch § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV textlich ergänzt worden. Der

Bundesrat hat dies in seinem Vorschlag versäumt. Die Bundesregierung hat diese Konsequenz ersichtlich nicht bemerkt, als sie dem Vorschlag des Bundesrates folgte. Es mag auch sein, daß die Bundesregierung es als selbstverständlich angenommen hat, daß es bei § 2 der Ergänzung nicht bedürfe. Jedenfalls läßt sich aus der Entstehungsgeschichte nicht entnehmen, daß der Verordnungsgeber mit § 2 Abs. 1 der 16. BImSchV bei vorhandenen Vorbelastungen eine Regelung zugunsten eines Gesamtbeurteilungspegels schaffen wollte. Ob man die Regelung des Verordnungsgebers "aus schalltechnischer Sicht" für nicht sinnvoll ansieht (so etwa Hendlmeier NuR 1992, 463 [465 f.]), mag - etwa im Zusammenhang mit einer gesetzlichen Regelung einer Lärmsanierung - ein Grund für eine Novellierung sein, ändert an der vom Verordnungsgeber geschaffenen Rechtslage indes nichts.

1.2.2 Der geltend gemachte Anspruch des Klägers auf aktiven oder auf passiven Lärmschutz läßt sich - jedenfalls im vorliegenden Falle - auch nicht unmittelbar auf § 41 Abs. 1 BImSchG stützen.

1.2.2.1 Nach § 41 Abs. 1 BImSchG ist bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sicherzustellen, daß "durch diese" keine schädlichen Umwelteinwirkungen hervorgerufen werden, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Auch dies vermag - für sich gesehen - einen Anspruch des Klägers auf Lärmschutz mit dem Ziel der Beachtung vorhandener Vorbelastungen nicht zu begründen.

Als schädliche Umwelteinwirkungen gelten gemäß § 3 Abs. 1 BImSchG allerdings Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder für die Nachbarschaft herbeizuführen. § 3 Abs. 2 BImSchG verdeutlicht, daß es hierzu nicht darauf ankommt, woher die zu beurteilende Beeinträchtigung stammt. Maßgebend ist der Zustand. Grundsätzlich ist für den Begriff der Immissionen daher auch keinerlei Zuordnung zu irgendeiner Anlage erforderlich (vgl. Koch, in: Koch/Scheuig, Gemeinschaftskommentar zum Bundes-Immissionsschutzgesetz, § 3 Rn. 30 ff.). § 3 Abs. 2 BImSchG geht damit von der immissionsschutzrechtlichen Vorstellung einer "Summation" aus, grenzt diese - wie § 3 Abs. 3 BImSchG verdeutlicht - gerade von dem Begriff der Emission ab.

Indes kommt es für einen Anspruch des Klägers auf Vermeidung derartiger schädlicher Umwelteinwirkungen ferner darauf an, ob sich dieser Anspruch auch tatbestandlich gegen einen bestimmten Dritten richtet. Einen adressatenlosen Anspruch begründet das Bundes-Immissionsschutzgesetz nicht. Die Beziehung einzelner Anlagen zu dem bereits vorhandenen oder erst projektierten Immissionszustand stellt der Gesetzgeber vielmehr durch gesonderte Regelungen her. Nur wenn und soweit dies der Fall ist, läßt sich von einem Anspruchsverpflichteten sprechen. Eine derartige Zuordnung ist beispielsweise in § 5 Abs. 1 Nr. 1 BImSchG geschehen. Danach sind genehmigungspflichtige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, daß u. a. schädliche Umwelteinwirkungen nicht hervorgerufen werden können. Eine genehmigungspflichtige Anlage darf nicht errichtet oder betrieben werden, wenn unter Einbeziehung der Vorbelastungen durch bereits vorhandene Anlagen schädliche Umwelteinwirkungen in Gestalt z.B. von erheblichen Belästigungen hervorgerufen werden können. Für Verkehrsanlagen - anders als für gewerbliche Anlagen - regelt das Bundes-Immissionsschutzgesetz den Immissionsschutz nicht umfassend, sondern nur für einen Teilausschnitt. Das ergibt § 41 Abs. 1 BImSchG. Das Gesetz normiert nicht den Lärmschutz für den Gesamtbestand der vorhandenen Straßen und Schienenwege. Es enthält sich einer Regelung zu Fragen der Lärmsanierung (vgl. BVerwG, Urteil vom 9. Februar 1995 - BVerwG 4 C 26.93 - Buchholz 406. 25 § 41 BImSchG Nr. 7, DVBl 1995, 750). § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG stellt dies ausdrücklich klar.

Danach gilt das Bundes-Immissionsschutzgesetz für den Bau u. a. von öffentlichen Straßen nur "nach Maßgabe der §§ 41 bis 43".

Die Nachbarschaft wird für den Bereich des Verkehrslärms mithin nicht durch einheitliche, alle Vorbelastungen erfassende Grenzwerte geschützt. Das mögen die Betroffenen als ungerecht empfinden. Die tatsächliche Ungleichbehandlung der von Verkehrslärm Betroffenen wird vom Gesetzgeber indes mit verfassungsrechtlich nicht zu beanstandenden Gründen hingenommen. Eine einheitliche Zumutbarkeitsschwelle gegenüber jeglichem Verkehrslärm auf dem Niveau etwa der Grenzwerte der 16. BImSchV hätte nach der Einschätzung des Gesetzgebers die öffentlichen Haushalte überfordert. Dies wäre - wenn Lärmschutz gegenüber allen Verkehrswegen umfassend normiert worden wäre - angesichts der entstehenden finanziellen Belastungen nur zu erheblich höheren Grenzwerten möglich gewesen. Wenn sich der Gesetzgeber bei dieser Sachlage dazu entschied, in erster Linie einen Lärmschutz auf höherem Schutzniveau zunächst in solchen Fällen anzustreben, in denen der Staat eine neue Eingriffslage schafft, nämlich durch den Bau oder die wesentliche Änderung von Verkehrswegen, so ist dies verfassungsrechtlich hinzunehmen. Der Gesetzgeber überschreitet mit derartigen Erwägungen nicht den ihm zustehenden gesetzgeberischen Gestaltungsfreiraum. Das gilt um so mehr, wenn es - wie noch zu erörtern ist - auch in diesem Falle grundrechtliche Grenzen zugunsten der Betroffenen gibt.

Der Gesetzgeber hat bewußt keine Regelung zur Lärmsanierung des Gesamtbestandes von Straßen und Schienenwegen getroffen. Dies nötigt allerdings noch nicht zu der Annahme, daß er auch bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung einer Straße oder eines Schienenweges eine bestehende Verkehrslärmvorbelastung unberücksichtigt lassen wollte. Der Wortlaut des § 41 Abs. 1 und des § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BImSchG ist hierzu offen. Er schließt trotz des Verzichts auf eine Regelung zur umfassenden Lärmsanierung und auf ein einheitliches Schutzniveau für alle Fälle der Betroffenheit nicht aus, daß jedenfalls in den Fällen ein einheitliches Schutzniveau einschließlich vorhandener Vorbelastungen zu gewährleisten ist, in denen Verkehrswege neu gebaut oder wesentlich geändert werden. Indes gebietet der Wortlaut dies nicht. Der in § 41 Abs. 1 BImSchG enthaltene Ausdruck "durch diese" läßt eine solche verordnungsrechtliche Regelung ohne weiteres zu. Eine Novellierung der Verkehrslärmschutzverordnung wäre durchaus aufkommensneutral möglich, wenn zwischen nicht vorbelasteten und vorbelasteten Bereichen unterschieden und jeweils unterschiedliche Beurteilungspegel festgesetzt würden (vgl. Hendlmeier NuR 1992, 463 [465 f.]). Im Kern bleibt es allerdings eine politisch zu entscheidende Frage, ob in vorbelasteten Bereichen der Lärmschutz allein zu Lasten der neu anzulegenden bzw. wesentlich zu ändernden Verkehrsanlage geht oder auch vorhandene Verkehrsanlagen zu sanieren sind.

1.2.2.2 Eine Berechnung der Lärmbeeinträchtigung nach Maßgabe eines Summenpegels konnte geboten sein, wenn der neue oder der zu ändernde Verkehrsweg im Zusammenwirken mit vorhandenen Vorbelastungen anderer Verkehrswege insgesamt zu einer Lärmbelastung führt, die mit Gesundheitsgefahren oder einem Eingriff in die Substanz des Eigentums verbunden ist. Der Staat darf durch seine Entscheidungen keine verkehrliche Maßnahmen zulassen, die im Ergebnis einen nicht rechtfertigungsfähigen Eingriff in Leben, Gesundheit oder Eigentum auslösen. Dies gebieten die in Art. 2 Abs. 2 Satz 1 oder Art. 14 Abs. 1 Satz 1 GG enthaltenen Gewährleistungen. § 41 Abs. 1 und § 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG ermächtigen den Ordnungsgeber - was selbstverständlich ist - nicht, durch seine Berechnungsverfahren grundrechtswidrige Eingriffe zuzulassen.

Der Gesetzgeber hat Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG zu beachten. Er darf durch sein Verhalten die Gesundheit des einzelnen nicht verletzen. Dem Staat obliegt darüber hinaus im Schutzbereich des Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG eine grundrechtliche Schutzpflicht (vgl. BVerfGE 39, 1 [41]; 46, 160 [164]; 49, 89 [142]; 56, 54 [73 f.]; 88, 203 [251]). Er verstieße gegen diese verfassungsrechtliche Pflicht, ließe er es zu, daß durch den Bau oder durch die wesentliche Änderung eines öffentlichen Verkehrswegs eine die menschliche Gesundheit gefährdende Verkehrslärmbelastung entsteht, und sei es auch nur durch die Erhöhung einer bereits vorhandenen Vorbelastung. Der zum Schutz verpflichtete Staat darf sich dieser Verpflichtung auch nicht dadurch entziehen, daß er summierte Immissionen bereits konzeptionell unbeachtet läßt (vgl. allg. Murswiek WiVerw 1986, 179 [195 ff.]). Vielmehr gebietet die grundrechtliche Schutzpflicht dem Staat, sich durch geeignete Maßnahmen schützend vor den einzelnen zu stellen, wenn für diesen die Gefahr einer Schädigung der körperlichen Unversehrtheit besteht. Diese Verpflichtung trifft ihn erst recht, wenn der Eingriff auf seinem eigenen Verhalten beruht. Dabei kann sich der Staat nicht ohne weiteres mit vorhandenen Erkenntnisdefiziten "entschuldigen". Dies ist bereits dann nicht zulässig, wenn die Risiken einer Gesundheitsbeeinträchtigung bereits als solche bekannt sind. Die Gesundheitsschädlichkeit muß nicht erst bewiesen werden, um eine Regelungspflicht des Staates auszulösen. Auch Gesundheitsgefährdungen - werden sie erkannt oder als im Risikobereich liegend für hinreichend wahrscheinlich angesehen - verpflichten zum Handeln. Auch hier mögen vielfache Erkenntnisdefizite bestehen. Der Staat muß ihnen - etwa bei der Festsetzung von Grenzwerten - durch Sicherheitsmargen zu begegnen suchen.

Für die Auslegung und Anwendung der §§ 41 Abs. 1 und 43 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 BImSchG folgt aus dieser verfassungsrechtlichen Vorgabe: Der Gesetzgeber ermächtigt den Ordnungsgeber nicht, Immissionsgrenzwerte festzulegen, die im Falle einer summierten Immission zu einer Gesundheitsgefährdung der Betroffenen führen. Es bedarf hier keiner näheren Erörterung, ob die Verkehrslärmschutzverordnung restriktiv auszulegen wäre, wenn der Fall einträte, daß das neue Vorhaben eine solche Wirkung auslöst. Unterschiedliche Lösungen wären denkbar, um einen verfassungskonformen Zustand zu gewährleisten. Dazu könnte die Pflicht zählen, das neue Vorhaben zu unterlassen oder die Vorbelastung durch eine gleichzeitig eingeleitete Lärmsanierung zu verringern. Nur das Ziel ist verfassungsrechtlich vorgegeben, nicht jedoch die einzusetzenden Mittel. Für den Bereich des Art. 14 Abs. 1 GG läßt sich Ähnliches erwägen.

Für eine weitere Erörterung bietet der vorliegende Sachverhalt keinen Anlaß. Zwar ist bislang nicht hinreichend gewiß, bei welcher Schwelle die Grenze zur Gefährdung der menschlichen Gesundheit überschritten wird. Auch der Gesundheitsbegriff selbst ist umstritten (vgl. BVerfGE 56, 54 [73]). Das alles kann hier unentschieden bleiben. Nach dem eigenen Vorbringen des Klägers entsteht unter Einrechnung der Vorbelastung ein Gesamtbeurteilungspegel von 61 dB(A) tags und 53 dB(A) nachts als Außenwohnwert. Das erreicht nach dem allgemeinen Kenntnisstand der Lärmforschung keineswegs jene Grenze, für die von einer Gesundheitsgefährdung auszugehen wäre.

2. Der vom Kläger geltend gemachte Anspruch auf finanziellen Ausgleich für die behauptete Wertminderung ist nicht begründet.

Die Voraussetzungen eines Zahlungsanspruchs nach § 42 Abs. 2 BImSchG und nach § 74 Abs. 2 Satz 3 VwVfG liegen nicht vor. Voraussetzung ist, daß technisch-reale Maßnahmen sich als unzureichend oder angesichts der Höhe der Kosten als unverhältnismäßig erweisen. Das ist nicht der Fall. Dagegen eröffnen die genannten Vorschriften keinen Anspruch auf einen Ausgleich aller Vermögensnachteile,

welche ein Planungsvorhaben auslöst (vgl. BVerwG, Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 [377 ff.]). Diese Begrenzung des finanziellen Ausgleichs ist verfassungsgemäß. Es handelt sich um eine zulässige Bestimmung von Inhalt und Schranken des Eigentums im Sinne des Art. 14 Abs. 1 Satz 2 GG (vgl. auch BVerwG, Beschluß vom 5. Oktober 1990 - BVerwG 4 CB 1.90 - NVwZ-RR 1991, 129; Urteil vom 29. Januar 1991 - BVerwG 4 C 51.89 - BVerwGE 87, 332 [380]). Der Gesetzgeber muß nicht vorsehen, daß jede durch staatliches Verhalten ausgelöste Wertminderung ausgeglichen wird. Art. 14 Abs. 1 schützt grundsätzlich nicht gegen eine Minderung der Wirtschaftlichkeit (vgl. BVerfGE 37, 132 [142]; 38, 348 [371]; 39, 210 [237]). Art. 14 Abs. 1 GG gewährleistet nicht einmal jede wirtschaftlich vernünftige Nutzung (vgl. BVerfGE 58, 300 [334]; 71, 230 [253]; 84, 382 [384]). Allerdings wird in der Rechtsprechung ein Anspruch auf Übernahme des Grundstücks erwogen, wenn die Beeinträchtigungen des Grundstücks faktisch ein derartiges Gewicht haben, daß jede weitere Nutzung als unzumutbar erscheinen muß. Das ist etwa bei schweren und unerträglichen Lärmbelastungen angenommen worden (vgl. BVerwG, Urteil vom 23. Januar 1981 - BVerwG 4 C 4.78 - BVerwGE 61, 295 [305]; Urteil vom 5. Dezember 1986 - BVerwG 4 C 13.85 - BVerwGE 75, 214 [260]; Urteile vom 22. Mai 1987 - BVerwG 4 C 17-19.84 - BVerwGE 77, 295 [298]; Urteil vom 29. Januar 1991, a.a.O., BVerwGE 87, 332 [383]). Eine derartige Lage besteht hier nach dem eigenen Vorbringen der Kläger nicht.

Die Kostenentscheidung beruht auf § 154 Abs. 2 VwGO.

Beschluß

Der Wert des Streitgegenstandes wird für das Revisionsverfahren auf 10000 DM festgesetzt.