

# Die Bewältigung von Baulärm in der Planfeststellung

Peter Durinke

1.	Einleitung.....	179
2.	Lärm und seine Folgen .....	180
3.	Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Baustellen.....	181
3.1.	Baustellen und der Anlagenbegriff des BImSchG .....	181
3.2.	Schädliche Umwelteinwirkungen .....	182
3.3.	Konkretisierung durch AVV Baulärm .....	183
3.4.	Betreiberpflichten nach § 22 Abs. 1 BImSchG.....	186
4.	Berücksichtigung von Baustellenimmissionen in der Planungsentscheidung .....	187
4.1.	Abwägung .....	187
4.2.	Anordnung von Schutzmaßnahmen .....	188
4.2.1.	Bestimmung der Zumutbarkeitsschwelle .....	188
4.2.2.	Baulärmprognose.....	190
4.2.3.	Schutzmaßnahmen .....	191
4.3.	Entschädigungsansprüche .....	192
5.	Fazit.....	194

## 1. Einleitung

Bautätigkeiten sind eine gesellschaftliche Notwendigkeit und ein erheblicher Wirtschaftsfaktor.<sup>1</sup> Von einer Baustelle gehen jedoch auch vielfältige Emissionen aus, welche die Lebensqualität der Anwohner im Umfeld einer Baustelle hinzunehmen haben. Dazu zählen Schmutz, unangenehme Gerüche und Erschütterungen, aber auch Lärm.<sup>2</sup> In der Planfeststellung sind diese und weitere Auswirkungen der Baustelle zu berücksichtigen. Die Planfeststellungsbehörde muss bewerten, ob das Vorhaben auch mit Blick auf die Bautätigkeit der Nachbarschaft zugemutet werden kann, es Möglichkeiten zur Verminderung der Beeinträchtigungen gibt, oder gegebenenfalls ein Entschädigungsanspruch besteht. Im Folgenden soll beispielhaft am Baulärm einer innerstädtischen U-Bahnbaustelle dargestellt werden, wie die negativen Folgen des Baubetriebs in der Planfeststellung bewältigt werden können.

<sup>1</sup> Müller/Zabel/Jansen, ZfIR 2011, 862.

<sup>2</sup> Klindt, Die Bekämpfung des Baustellenlärms: Produkt- und anlagenbezogener Immissionsschutz, 1997, S. 19.

## 2. Lärm und seine Folgen

Auch wenn Lärm allgegenwärtig ist und seine Auswirkungen auf die Gesundheit nicht zu bestreiten sind,<sup>3</sup> fehlt es an einer einheitlichen Lärmdefinition.<sup>4</sup> So wird Lärm u.a. als jedes störende Schallereignis,<sup>5</sup> als ein mindestens belästigend wirkendes,<sup>6</sup> störendes,<sup>7</sup> unerwünschtes oder gesundheitsschädliches<sup>8</sup> Geräusch beschrieben. Zum Teil wird zwischen Geräusch und Lärm gar nicht unterschieden.<sup>9</sup>

Messtechnisch exakt ermittelbar ist Lärm nicht. Menschen akzeptieren gleiche Lautstärken unterschiedlich. Freiwillig gewählte Beschallung, Geräusche sozial wertvoller Aktivitäten oder natürliche Geräusche werden eher akzeptiert, als aufgedrängte, von Fremden verursachte Laute gleicher Lautstärke.<sup>10</sup> So können Baustellengeräusche für den Bauherrn durchaus als wohlklingend wahrgenommen werden, während die betroffenen Nachbarn darin nicht selten eine erhebliche Störung der Nutzbarkeit ihres Eigentums sehen.<sup>11</sup> Somit ist nicht (allein) die Lautstärke entscheidend dafür, ob ein Schallereignis als Lärm wahrgenommen wird, sondern auch die Einstellung des Hörers.<sup>12</sup> Eine Zumutbarkeitsschwelle für Lärmereignisse kann daher nicht ausschließlich an Hand physikalischer Messgrößen festgelegt werden, sondern ist auch von Wertungen abhängig.<sup>13</sup>

Zu den Folgen von Lärm gehört neben Gesundheitsbeeinträchtigungen<sup>14</sup>, auch eine latente Störung durch eine Lärmerwartung<sup>15</sup>. Während bei sehr gleichförmigen Lärmereignissen eine Art Gewöhnung eintreten kann, erwartet der Betroffene bei unregelmäßigen Lärmereignissen unbewusst die nächste Störung. So kann auch ausbleibender Lärm zur Belastung werden.<sup>16</sup> Daneben führt Lärm zu einem Verlust an Wohnwert und Lebensqualität. Schallschutzmaßnahmen erfordern kostenintensive Investitionen, u.a. für den Ankauf leiserer Maschinen und den Einbau von Schallschutzfenstern.<sup>17</sup>

---

<sup>3</sup> Jedenfalls dem Grunde nach. Ab welcher Lärmbelastung mit welchen Gesundheitsfolgen zu rechnen ist, ist weiterhin gegen Gegenstand wissenschaftlicher Auseinandersetzungen.

<sup>4</sup> S.a. Klindt (Fn. 2), S. 24.

<sup>5</sup> Kutscheidt, NVwZ 1989, 193, 194.

<sup>6</sup> Rogall, in: Karlsruher Kommentar zum OWiG, OWiG § 117 Rn. 13.

<sup>7</sup> Kutscheidt, in Landmann/Rohmer, BImSchG § 3 Rn. 20g; Schulte, in: Beck'scher OK BImSchG, § 3 Rn. 24.

<sup>8</sup> Prunzel, RDG 2012, 196.

<sup>9</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 5; Dietrich, NVwZ 2009, 144.

<sup>10</sup> Klindt (Fn. 2), S. 25.

<sup>11</sup> Bodanowitz, NJW 1997, 2351.

<sup>12</sup> Hoffmann/von Lüpke/Maue, 0 Dezibel + 0 Dezibel = 3 Dezibel, 8. Aufl., S. 17 f.

<sup>13</sup> Michler, UPR 2012, 335, 336; Klindt (Fn. 2), S. 26, spricht in diesem Zusammenhang von der *Vernormung individueller Befindlichkeiten*

<sup>14</sup> S. dazu Becher, DWW 1994, 130.

<sup>15</sup> Klindt (Fn. 2), S. 26.

<sup>16</sup> Klindt (Fn. 2), S. 26.

<sup>17</sup> Klindt (Fn. 2), S. 26.

### 3. Immissionsschutzrechtliche Anforderungen an Baustellen

Mit Blick auf die Immissionen durch den Baubetrieb ist zunächst der Vorhabenträger gefordert. Ihn trifft die Betreiberpflicht aus § 22 Abs. 1 S. 1 BImSchG.<sup>18</sup>

#### 3.1. Baustellen und der Anlagenbegriff des BImSchG

Gemäß § 2 Abs. 1 Nr. 4 BImSchG gelten die Vorschriften dieses Gesetzes auch für den Bau von Straßenbahnen und – über § 4 Abs. 2 PBefG – von U-Bahnen.<sup>19</sup> Zwar ist dort einschränkend davon die Rede, dass die Vorschriften nach Maßgabe der §§ 41 bis 43 BImSchG gelten würden. Damit ist aber nicht gemeint, dass beim Verkehrswegebau nur der Verkehrslärm nach dem BImSchG zu beurteilen ist.<sup>20</sup> Die anlagenbezogenen Vorschriften des BImSchG sind ebenso zu beachten.<sup>21</sup> Dabei sind sowohl die eingesetzten Baumaschinen, als auch die Baustelle insgesamt Anlagen im Sinne § 3 Abs. 5 BImSchG.<sup>22</sup>

Hinsichtlich der Baumaschinen folgt dies aus § 3 Abs. 5 Nr. 2 BImSchG. Danach sind *Maschinen, Geräte und sonstige ortsveränderliche technische Einrichtungen sowie Fahrzeuge, soweit sie nicht der Vorschrift des § 38 BImSchG unterliegen* Anlagen im Sinne des Gesetzes. § 38 BImSchG zielt jedoch nur auf den verkehrsbezogenen Immissionsschutz ab.<sup>23</sup> Soweit ein Fahrzeug noch eine andere Funktion als Verkehrsfunktionen hat, stellt es eine Anlage dar.<sup>24</sup> Somit werden Baustellenfahrzeuge also vom Geltungsbereich des BImSchG eingeschlossen.<sup>25</sup> Zu den ortsveränderlichen technischen Einrichtungen gehören Baumaschinen aller Art, wie Kompressoren, Betonmischmaschinen, Planier- raupen, Bagger, Druckluftschlämmer, Bohrmaschinen, so dass auch deren Betrieb auf einer Baustelle den Anwendungsbereich des BImSchG eröffnet.<sup>26</sup>

Wenn nun bereits einzelne Maschinen, Geräte usw. als Anlagen im Sinne dieses Gesetzes zählen, muss dies erst recht für ein Zusammenspiel derartiger Vorkehrungen gelten.<sup>27</sup> Eine Baustelle ist eine funktionale Zusammenfassung von Maschinen, Geräten und ähnlichen Einrichtungen. Somit ist auch auf die Baustelle als Ganzes das BImSchG anwendbar.<sup>28</sup> Auch das Baugrundstück gilt gemäß § 3 Abs. 5 Nr. 3 als Anlage im

---

<sup>18</sup> Klindt (Fn. 2), S. 103.

<sup>19</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012 - Az: 7 A 11/11 – juris; VGH München, Beschluss v. 04.05.2011 – 22 AS 10.40045, Juris.

<sup>20</sup> Michler, UPR 2012, 335; Berner, UPR 2001, 418, 419.

<sup>21</sup> Michler, UPR 2012, 335 f.

<sup>22</sup> Klindt (Fn. 2), S. 102.

<sup>23</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 73; Bodanowitz, NJW 1997, 2351.

<sup>24</sup> Jarass, BImSchG, § 3 Rn. 73.

<sup>25</sup> Berner, UPR 2001, 418, 419; Müller/Zabel/Jansen, ZfR 2011, 862; Bodanowitz, NJW 1997, 2351.

<sup>26</sup> Müller/Zabel/Jansen, ZfR 2011, 862, 863.

<sup>27</sup> Berner, UPR 2001, 418, 419.

<sup>28</sup> Bodanowitz, NJW 1997, 2351; Michler, UPR 2012, 335, 336; Berner, UPR 2001, 418, 419.

Sinne des BImSchG, wenn auf ihm durch Arbeiten nicht nur gelegentlich Emissionen verursacht werden.<sup>29</sup>

Dass § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG öffentliche Verkehrswege vom Anlagenbegriff ausnimmt, ist insoweit unschädlich. Verständlich wird diese Ausnahme mit Blick auf § 41 BImSchG. Dort findet sich für den Bau und die wesentliche Änderung von Verkehrswegen eine Sonderregelung, die sich jedoch mit den verkehrsbezogenen Auswirkungen des Vorhabens beschäftigt.<sup>30</sup> Soweit es um Immissionen geht, die mit der Bautätigkeit verbunden sind, bietet § 41 BImSchG keine rechtliche Handhabe.<sup>31</sup> Die Ausnahme des § 3 Abs. 5 Nr. 3 BImSchG gilt daher nicht, soweit es nicht um verkehrstypische Immissionen geht, sondern um die Immissionen der Baustelle.<sup>32</sup>

Bei diesen Geräten wie auch bei gewöhnlichen baulichen Vorhaben handelt es sich regelmäßig um nicht genehmigungsbedürftige Anlagen gem. § 4 BImSchG i.V.m. 4. BImSchV, daher richten sich die Anforderungen an den Betrieb von Baustellen nach den §§ 22 ff. BImSchG.<sup>33</sup> Bei der Errichtung genehmigungsbedürftiger Anlagen entstehender Baulärm wird allerdings von den §§ 4 ff. erfasst.<sup>34</sup>

### 3.2. Schädliche Umwelteinwirkungen

Nach § 22 Abs. 1 BImSchG sind nicht genehmigungsbedürftige Anlagen so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind, verhindert werden und nach dem Stand der Technik unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen auf ein Mindestmaß beschränkt werden. Schädliche Umwelteinwirkungen sind gem. § 3 Abs. 1 BImSchG Immissionen, die nach Art, Ausmaß oder Dauer geeignet sind, Gefahren, erhebliche Nachteile oder erhebliche Belästigungen für die Allgemeinheit oder die Nachbarschaft herbeizuführen. Somit ist § 22 Abs. 1 BImSchG dritt-schützend.<sup>35</sup> Es ist keinesfalls erforderlich, dass die Immissionen ein gesundheitsgefährdendes Maß erreichen. Auch unterhalb dieser Schwelle liegende erhebliche – nicht mehr zumutbare – Nachteile und Belästigungen sind schädliche Umwelteinwirkungen im Sinne von § 3 Abs. 1 BImSchG.<sup>36</sup> Davon werden nicht nur Auswirkungen auf das körperliche oder seelische Wohlbefinden erfasst. Auch wirtschaftliche Nachteile, etwa in Form von Umsatzeinbußen benachbarter Gewerbebetriebe, können § 3 Abs. 1 BImSchG unterfallen.<sup>37</sup>

---

<sup>29</sup> Bodanowitz, NJW 1997, 2351; Michler, UPR 2012, 335, 336; Berner, UPR 2001, 418, 419.

<sup>30</sup> Berner, UPR 2001, 418, 419.

<sup>31</sup> Berner, UPR 2001, 418, 419.

<sup>32</sup> Berner, UPR 2011, 418, 419; Michler, UPR 2012, 335, 336.

<sup>33</sup> Müller/Zabel/Jansen, ZfIR 2011, 862 (863); Jarass, BImSchG, § 22 Rn. 11; Bodanowitz, NJW 1997, 2351, 2352; Berner, UPR 2001, 418, 419.

<sup>34</sup> Bejahend Jarass, BImSchG, § 22 Rn. 11; ablehnend Bodanowitz, NJW 1997, 2351, 2352.

<sup>35</sup> Müller/Zabel/Jansen, ZfIR 2011, 862, 863.

<sup>36</sup> Michler, UPR 2012, 335, 336.

<sup>37</sup> Bodanowitz, NJW 1997, 2351, 2352.

Auch wenn der Definition der schädlichen Umwelteinwirkungen in § 3 Abs. 1 BImSchG eine akzeptorbezogene Betrachtungsweise zu Grunde liegt, geht das BVerwG davon aus, dass für die Beurteilung, ob Geräuschimmissionen zumutbar sind, vom Anlagenbezug des BImSchG ausgegangen werden muss.<sup>38</sup> Zwar ist bei der immissionsschutzrechtlichen Beurteilung die vorhandene Geräuschbelastung zu berücksichtigen, eine Gesamtbeurteilung durch Bildung eines Summenpegels ist gleichwohl nur zulässig, wenn es sich um gleichartige Anlagen handelt, die von demselben Regelwerk erfasst werden.<sup>39</sup> Nur wenn Anhaltspunkte dafür bestehen, dass die Gesamtbelastung aus mehreren Lärmquellen die Grenze zur Gesundheitsgefährdung übersteigt, ist die Bildung eines Summenpegels losgelöst von den verwendeten Regelwerken geboten.<sup>40</sup>

Wann Schallimmissionen von Baustellen die Schwelle zur schädlichen Umwelteinwirkung überschreiten, ist im BImSchG nicht geregelt. Eine Konkretisierung kann hier nur durch untergesetzliche Regelwerke erfolgen. Auf die TA Lärm<sup>41</sup> kann dabei nicht zurückgegriffen werden. Nach Nr. 1 Abs. 2 lit. f TA Lärm findet diese auf Baustellen keine Anwendung. Dies gilt auch dann, wenn es sich um eine für mehrere Jahre betriebene Baustelle handelt.<sup>42</sup> Auch wenn eine Vielzahl der auf Baustellen eingesetzten Maschinen der 32. BImSchV<sup>43</sup> unterfallen, lassen sich dieser für die Konkretisierung der Erheblichkeitsschwelle bei Baulärm keine Anhaltspunkte entnehmen.<sup>44</sup> Neben Regelungen für das Inverkehrbringen von Geräten und Maschinen enthält die 32. BImSchV in den §§ 7 f. zwar auch Vorgaben für den Betrieb. Immissionsgrenz- oder Richtwerte sind in ihr jedoch nicht enthalten.<sup>45</sup>

### 3.3. Konkretisierung durch AVV Baulärm

Zur Konkretisierung des Begriffs der schädlichen Umwelteinwirkungen ist bei Geräuschimmissionen von Baustellen vielmehr auf die AVV Baulärm<sup>46</sup> abzustellen.<sup>47</sup> Die AVV Baulärm wurde auf der Grundlage des § 3 Abs. 2 des Gesetzes zum Schutz gegen Baulärm vom 09.09.1965 erlassen. Dieses ist zwar zum 01.04.1974 außer Kraft getreten.

---

<sup>38</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 53, Juris; BVerwGE 101, 1, 7ff.

<sup>39</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 53, Juris; a.A. Dietrich, NVwZ 2009, 144, mwN.; Müller/Zabel/Jansen, ZfIR 2011, 862, 863; VG Frankfurt/M., Beschluss v. 21.04.2011 – 8 L 858/11.F Rn. 34, Juris.

<sup>40</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 53, Juris; Michler, UPR 2012, 335, 342.

<sup>41</sup> Die Sechste Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Bundes-Immissionsschutzgesetz (Technische Anleitung zum Schutz gegen Lärm) v. 26.8.1998.

<sup>42</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 25, Juris; Michler, UPR 2012, 335, 340.

<sup>43</sup> 32. Verordnung zur Durchführung des Bundesimmissionsschutzgesetzes (Geräte- und Maschinenlärmschutzverordnung) vom 29.08.2002, BGBl I, 3478.

<sup>44</sup> Dietrich, NVwZ 2009, 144, 145; Michler, UPR 2012, 335, 340.

<sup>45</sup> Dietrich, NVwZ 2009, 144, 145; Michler, UPR 2012, 335, 340.

<sup>46</sup> Allgemeine Verwaltungsvorschrift zum Schutz gegen Baulärm (AVV Baulärm) v. 19.08.1970.

<sup>47</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 53, Juris; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, 227; Dziallas/Kullick, NZBau 2011, 544; Müller/Zabel/Jansen, ZfIR 2011, 862, 863.

Nach § 66 Abs. 2 BImSchG ist die AVV Baulärm jedoch noch solange anzuwenden, bis entsprechende Rechtsverordnungen oder allgemeine Verwaltungsvorschriften nach dem BImSchG in Kraft treten. Die 32. BImSchV ist keine solche Regelung, da sie keine Aussage zur Konkretisierung der Schädlichkeitsschwelle enthält.<sup>48</sup>

Das BVerwG hat dabei jüngst bestätigt, dass die AVV Baulärm trotz ihres Alters und des zwischenzeitlichen technischen Fortschritts bei den Messverfahren noch nicht überholt ist.<sup>49</sup>

Für dieses Ergebnis spricht, dass der Gesetzgeber bei der Änderung des § 66 Abs. 2 BImSchG im Jahr 2005 die Fortgeltung der AVV Baulärm angeordnet hat, während zugleich acht weitere allgemeine Verwaltungsvorschriften zum Baulärm aus der Vorschrift gestrichen wurden.<sup>50</sup> Auch der Kritik, dass die AVV Baulärm keine Geräuschsummationen berücksichtigt und kein Maximalpegelkriterium enthält,<sup>51</sup> tritt das BVerwG entgegen.<sup>52</sup>

Bei der Bestimmung der Schädlichkeitsschwelle an Hand der AVV Baulärm ist auf die in Nr. 3.1.1 festgelegten Immissionsrichtwerte abzustellen. Dies sind auch die vom Betreiber der Baustelle einzuhaltenen Höchstwerte.<sup>53</sup> Der so genannte Eingriffswert nach Nr. 4.1. AVV Baulärm ist hingegen nicht maßgeblich.<sup>54</sup> Danach sollen Maßnahmen zur Minderung von Geräuschen angeordnet werden, wenn der nach Nr. 6 ermittelte Beurteilungspegel den Immissionsrichtwert um mehr als 5 dB(A) überschreitet. Der Sache nach handelt es sich bei dem Eingriffswert somit um eine Regelung zur Steuerung des behördlichen Ermessens.<sup>55</sup> Solange der Beurteilungspegel trotz Überschreitung des Immissionsrichtwerts den Eingriffswert nicht übersteigt, steht es im freien Ermessen der zuständigen Behörde, ob sie tätig wird.<sup>56</sup> Wird auch der Eingriffswert überschritten, reduziert sich ihr Handlungsermessen und sie muss im Regelfall tätig werden.<sup>57</sup>

Nr. 3.1.1. AVV Baulärm differenziert den maßgeblichen Immissionsrichtwert nach dem Gebietscharakter und hinsichtlich Tages- und Nachtzeit<sup>58</sup>. Dabei ist für die Zuordnung zu einem der Gebiete nach Nr. 3.1.1. AVV Baulärm nicht der konkrete Immissionsort

---

<sup>48</sup> Müller/Zabel/Jansen, ZfR 2011, 862, 863.

<sup>49</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 27, Juris.

<sup>50</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 28 f., Juris; Michler, UPR 2012, 335, 341.

<sup>51</sup> Dietrich, NVwZ 2009, 144, 146 f.; a. A. Michler, UPR 2012, 335, 341 ff.

<sup>52</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 53, 56, Juris

<sup>53</sup> Dziallas/Kullick, NZBau 2011, 544, 545; VG Frankfurt/M., Beschluss v. 21.04.2011 – 8 L 858/11.F.

<sup>54</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 45, Juris; a. A. VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Juris.

<sup>55</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 45, Juris; Dziallas/Kullick, NZBau 2011, 544, 545.

<sup>56</sup> Dziallas/Kullick, NZBau 2011, 544, 545.

<sup>57</sup> Dziallas/Kullick, NZBau 2011, 544, 545.

<sup>58</sup> Als Nachtzeit gilt die Zeit von 20 Uhr bis 7 Uhr (Nr. 3.1.2 AVV Baulärm).

entscheidend. Vielmehr ist auf den Einwirkbereich der Baustelle abzustellen.<sup>59</sup> Nach Nr. 2.1 AVV Baulärm ist eine Baustelle der Bereich, in dem Baumaschinen zur Durchführung von Bauarbeiten Verwendung finden, einschließlich der Plätze, auf denen Baumaschinen zur Herstellung von Bauteilen und zur Aufbereitung von Baumaterial für bestimmte Bauvorhaben betrieben werden. Bauarbeiten sind Arbeiten zur Errichtung, Änderung oder Unterhaltung von baulichen Anlagen sowie Abbrucharbeiten, Nr. 2.3 AVV Baulärm. Fraglich ist, inwieweit auch die Auswirkungen des Baustellenverkehrs zur Bestimmung des Einwirkbereichs der Baustelle herangezogen werden können.<sup>60</sup> Jedenfalls soweit sich der Baustellenverkehr noch nicht mit dem übrigen Straßenverkehr durchmischt hat, kann seine Einbeziehung gerechtfertigt sein.

Ist für das so ermittelte Gebiet ein Bebauungsplan festgesetzt, sind dessen Ausweisungen nach Nr. 3.2.1. AVV Baulärm grundsätzlich für die Gebietszuordnung heranzuziehen. Auf die tatsächliche bauliche Nutzung ist hingegen abzustellen, wenn kein Bebauungsplan aufgestellt ist, Nr. 3.2.3. AVV Baulärm, oder die tatsächliche bauliche Nutzung im Einwirkbereich erheblich von den im Bebauungsplan festgesetzten Nutzungen abweicht, Nr. 3.2.2 AVV Baulärm. Probleme bei der korrekten Gebietszuordnung können dadurch auftreten, dass der Katalog in Nr. 3.1.1. AVV Baulärm noch der BauNVO 1968 entspricht und die einzelnen Gebiete daher weniger ausdifferenziert sind als nach der BauNVO 1990. Dies kann im Einzelfall zur Folge haben, dass sich aus der Anwendung der AVV Baulärm höhere zulässige Immissionsrichtwerte ergeben, als dies im Anwendungsbereich neuerer Regelwerke, etwa der 16. BImSchV oder der 18. BImSchV der Fall wäre. Das BVerwG rechtfertigt dies mit einem Hinweis auf den temporären Charakter von Baustellen.<sup>61</sup> Anders als bei dauerhaften Lärmbeeinträchtigungen könne der Lärm von Baustellen auch bei einem größeren Differenzierungsgrad bewältigt werden und auch die Festlegung höherer Immissionsrichtwerte lasse sich so begründen.<sup>62</sup>

Auch wenn mit Blick auf die vorübergehenden Lärmbeeinträchtigungen ein höherer Immissionsrichtwert zulässig sein mag, verbleiben mit Blick auf den Katalog von Nr. 3.1.1. AVV Baulärm Anwendungsschwierigkeiten. Teilweise wird die Gebietszuordnung relativ unproblematisch erfolgen können. So lassen sich etwa allgemeine Wohngebiete im Sinne von § 4 BauNVO dem Gebiet nach Nr. 3.1.1. lit. d) AVV Baulärm zuordnen – Gebiete in denen vorwiegend Wohnungen untergebracht sind.<sup>63</sup> Streitig kann jedoch insbesondere die Zuordnung von kerngebietstypischen Nutzungen sein. Der VGH München ging bei einem Bereich mit *größtenteils hochwertigen gewerblichen und freiberuflichen Nutzungen, dem Rathaus und wenigen Wohnungen* von einem Gebiet nach Nr. 3.1.1. lit c) AVV Baulärm aus.<sup>64</sup> In einer vergleichbaren Konstellation

<sup>59</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 37, Juris.

<sup>60</sup> Die auf der Baustelle betriebenen Kraftfahrzeuge zählen nach Nr. 2.2 AVV Baulärm zu den Baumaschinen.

<sup>61</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 27, Juris.

<sup>62</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 27, Juris.

<sup>63</sup> Dziallas/Kulick, NZBau 2011, 544.

<sup>64</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 105, Juris.

– überwiegend hochwertige Ladengeschäfte und Büroflächen, Fünf-Sterne-Hotel, einige Apartments und Wohnungen – stellte das BVerwG auf ein Gebiet nach Nr. 3.1.1. lit b) AVV Baulärm ab und begründete dies unter anderem damit, dass auch ein Hotel eine gewerbliche Nutzung sei, deren Schutzwürdigkeit nicht mit jener von Wohnungen vergleichbar sei.<sup>65</sup>

### 3.4. Betreiberpflichten nach § 22 Abs. 1 BImSchG

Nach § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 BImSchG ist die Baustelle so zu errichten und zu betreiben, dass schädliche Umwelteinwirkungen verhindert werden. Dies gilt allerdings nur, soweit dies nach dem Stand der Technik möglich ist. Da nach § 3 Abs. 6 BImSchG zum Stand der Technik nur Maßnahmen gehören, die auch praktisch zur Emissionsbegrenzung geeignet sind, ist auch die wirtschaftliche Eignung zu prüfen.<sup>66</sup> Dabei ist nicht auf die individuelle Leistungsfähigkeit des Baustellenbetreibers abzustellen.<sup>67</sup> Mit *Stand der Technik* ist ein generell-abstrakter Maßstab in Bezug genommen, sodass zu fragen ist, ob die Maßnahme branchenüblich erwartet werden kann.<sup>68</sup> Als Vermeidungsmaßnahmen kommen insbesondere alle aktiven Schallschutzmaßnahmen in Betracht.<sup>69</sup> Dabei ist nicht nur an Schallschutzwände und den Einsatz besonders lärmarmen Technik zu denken. Auch lärmarme Verfahrensweisen, etwa der Verzicht auf ein Herabwerfen von Abfällen oder Baustoffen, können der Vermeidung dienen.<sup>70</sup>

Unvermeidbare schädliche Umwelteinwirkungen sind auf ein Mindestmaß zu beschränken, § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG. Dabei gilt ein striktes Stufenverhältnis, sodass nur, wenn Vermeidungsmaßnahmen nicht genügen, auf eine Beschränkung der Beeinträchtigungen ausgewichen werden kann.<sup>71</sup> Verlangt ist dabei nur eine Beschränkung auf ein Mindestmaß. Dies ist keineswegs mit der Zumutbarkeitsschwelle gleichzusetzen.<sup>72</sup> Erforderlich ist vielmehr eine Einzelfallbetrachtung.<sup>73</sup> Führt die Belastung mit Baulärm zu konkreten (Gesundheits)gefahren, ist zwingend eine Beschränkung erforderlich.<sup>74</sup> Letztlich kommt hier als äußerstes Mittel auch ein Verzicht auf die Baumaßnahme in Betracht.<sup>75</sup> Unterhalb dieser Schwelle erfolgt die Ermittlung des Mindestmaßes in

---

<sup>65</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 38, Juris.

<sup>66</sup> Bodanowitz, NJW 1997, 2351, 2352; Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>67</sup> Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>68</sup> Bodanowitz, NJW 1997, 2351, 2352; Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>69</sup> Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>70</sup> Klindt (Fn. 2), S. 134.

<sup>71</sup> Klindt (Fn. 2), S. 135.

<sup>72</sup> Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>73</sup> Klindt (Fn. 2), S. 136.

<sup>74</sup> Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>75</sup> Bodanowitz, NJW 1997, 2351, 2352; vgl. auch Nr. 5 AVV Baulärm.



Form eines Interessenausgleichs.<sup>76</sup> Hier können die Dauer des Baubetriebs, die Intensität der Lärmbelastung, der Zweck der Baustelle, die Lage der Baustelle, eine etwaige Vorbelastung und auch wirtschaftliche Erwägungen eine Rolle spielen.<sup>77</sup>

Maßnahmen zur Beschränkung werden regelmäßig nichttechnischer Natur sein. So kommen etwa Beschränkungen der Bauzeit in Betracht, die Einhaltung möglichst großer Abstände zu besonders lärmempfindlichen Nutzungen oder die Verlegung von Zufahrten oder Baugruben.<sup>78</sup> Die Gewährung von passivem Schallschutz ist hingegen keine Maßnahme im Sinne von § 22 Abs. 1 S. 1 Nr. 2 BImSchG.<sup>79</sup>

### 4. Berücksichtigung von Baustellenimmissionen in der Planungsentscheidung

Die Planfeststellungsbehörde ist verpflichtet, bei ihrer Planungsentscheidung alle Auswirkungen des Projektes zu betrachten. Dabei ist nicht nur das fertiggestellte Vorhaben in den Blick zu nehmen. Auch die mit der Umsetzung der Planung verbundenen Folgen sind zu berücksichtigen.<sup>80</sup> Da der Planfeststellungsbeschluss zugleich das Recht zu Bauen enthält und es insoweit keiner weiteren behördlichen Erlaubnis bedarf, muss auch die Bauausführung bereits Gegenstand der Planfeststellung sein.<sup>81</sup> So sind die Baustellenimmissionen in die Abwägung einzustellen und zu berücksichtigen, soweit sie nicht nur geringfügig, schutzwürdig und für die Planfeststellungsbehörde erkennbar sind.<sup>82</sup> Zudem kann der Vorhabenträger nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG zu Schutzauflagen verpflichtet werden.<sup>83</sup> Sind Schutzauflagen zwar an sich angezeigt, aber unzutunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar, ist über einen Entschädigungsanspruch dem Grunde nach zu entscheiden.

#### 4.1. Abwägung

Lärmbeeinträchtigungen, die so geringfügig sind, dass sie vernachlässigt werden können, müssen auch in der Abwägung nicht berücksichtigt werden. Jeder mehr als geringfügige Lärm hingegen ist in der Abwägung zu berücksichtigen. Dies gilt auch dann, wenn er unterhalb der Schwelle liegt, ab der er unzumutbar wäre. In die Abwägung einzustellen ist daher auch Baustellenlärm, der unterhalb der gesetzlichen Grenzwerte liegt.<sup>84</sup> Übersteigt der Baustellenlärm das Maß des Zumutbaren bedeutet dies noch

---

<sup>76</sup> Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>77</sup> Michler, UPR 2012, 335, 337; Klindt (Fn. 2), S. 136.

<sup>78</sup> Klindt (Fn. 2), S. 136 f.; Bodanowitz, NJW 1997, 2351, 2352; Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>79</sup> Klindt (Fn. 2), S. 1367; Michler, UPR 2012, 335, 337.

<sup>80</sup> Berner, UPR 2001, 418.

<sup>81</sup> Michler, UPR 2012, 335, 338.

<sup>82</sup> Berner, UPR 2001, 418, 421; VGH Mannheim, NVwZ-RR 1990, 227.

<sup>83</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 23, Juris; Michler, UPR 2012, 335, 338.

<sup>84</sup> BVerwG, NVwZ 1988, 363; Steinberg/Wickel/Müller, Fachplanung, 4. Aufl., § 4, Rn. 40.

nicht, dass die Abwägung nur rechtmäßig ist, wenn sie das Vorhaben nicht zulässt.<sup>85</sup> Allerdings ist dann zwingend ein Ausgleich vorzusehen, entweder durch Schutzmaßnahmen nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG oder durch einen Entschädigungsanspruch nach § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG.<sup>86</sup>

In der Abwägung zu berücksichtigen sind nicht nur mögliche gesundheitliche Folgen des Baulärms, sondern auch wirtschaftliche Aspekte.<sup>87</sup> Zu befürchtende Gewinnausfälle von Ladengeschäften sind daher ebenso in die Abwägung einzustellen, wie mögliche Mietminderungsansprüche gegenüber dem Vermieter.<sup>88</sup> Dabei können diese Belange sowohl vom betroffenen Gebäudeeigentümer oder Vermieter, als auch Mieter oder Betreiber eines Ladengeschäftes geltend gemacht werden.<sup>89</sup>

## 4.2. Anordnung von Schutzmaßnahmen

Nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG hat die Planfeststellungsbehörde dem Vorhabenträger Maßnahmen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Eine solche nachteilige Wirkung kann auch der Lärm darstellen, der auf Grund der Bauarbeiten für das planfestgestellte Vorhaben entsteht.<sup>90</sup> Die Anordnung von Schutzauflagen steht nicht im Ermessen der Planfeststellungsbehörde.<sup>91</sup> Fehlt eine erforderliche Schutzauflage, ist der Planfeststellungsbeschluss rechtswidrig.<sup>92</sup>

### 4.2.1. Bestimmung der Zumutbarkeitsschwelle

Das VwVfG konkretisiert nicht näher, wann eine nachteilige Wirkung im Sinne von § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG vorliegt. Auch wenn der Wortlaut der Vorschrift allein auf einen Nachteil abstellt, genügt nicht bereits jede Beeinträchtigung von Rechten oder Interessen. Vielmehr ist allgemein anerkannt, dass Schutzvorkehrungen nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG nur dann erforderlich sind, wenn es sich um eine erhebliche Beeinträchtigung handelt.<sup>93</sup> Die Vorschrift dient dem Ausgleich solcher nachteiligen Wirkungen, die ohne Ausgleich nicht mehr Ausdruck einer gerechten Abwägung sein können.<sup>94</sup>

---

<sup>85</sup> Dies wäre erst der Fall, wenn die Grenze der verfassungsrechtlichen Zumutbarkeit überschritten wird.

<sup>86</sup> Insofern stehen die Abwägung und die Anordnung von Schutzmaßnahme in einem engen Zusammenhang, vgl. Wickel, in: Fehling/Kastner, Verwaltungsrecht, 2. Aufl., § 74 VwVfG, Rn. 42.

<sup>87</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 109, Juris.

<sup>88</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 109, Juris.

<sup>89</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 109, Juris.

<sup>90</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 24, Juris.

<sup>91</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 5.

<sup>92</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 5.

<sup>93</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 18; Wickel (Fn. 86), Rn. 40.

<sup>94</sup> BVerwGE 91, 17, 19; Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 9; Wickel (Fn. 86), Rn. 41.

Nur bei Beeinträchtigungen, die einerseits zumindest so gravierend sind, dass sie auch in der Abwägung zu berücksichtigen sind, andererseits aber in der Abwägung überwunden werden können, kommt die Anordnung einer Schutzauflage in Betracht. In Bezug auf den Lärm einer Baustelle für ein planfeststellungsbedürftiges Vorhaben ist folglich zu prüfen, ob dieser der Nachbarschaft auch ohne Ausgleich zumutbar ist. Zur Ermittlung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle ist hier auf § 22 Abs. 1 BImSchG – und damit über § 3 Abs. 1 in Verbindung mit § 66 BImSchG – auf die AVV Baulärm abzustellen.<sup>95</sup>

Dabei ist zu beachten, dass die Immissionsrichtwerte in Nr. 3.1.1. AVV Baulärm zwar eine Konkretisierung der Zumutbarkeitsschwelle darstellen, gleichwohl aber nur für den Regelfall Bindungswirkung haben.<sup>96</sup> So kommen Abweichungen nach oben in Betracht, wenn die Schutzwürdigkeit des konkret betroffenen Gebietes geringer einzuschätzen ist, als dies dem Regelfall entspricht.

Eine solche Konstellation kann etwa bei einer Lärmvorbelastung des Gebietes bestehen, die über den Richtwerten der AVV Baulärm liegt.<sup>97</sup> Dabei sei nicht entscheidend, aus welcher Quelle die Vorbelastung herrührt.<sup>98</sup> Da nachteilige Wirkungen im Sinne von § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG nur solche Immissionen seien, die dem jeweiligen Gebiet unter Berücksichtigung der konkreten tatsächlichen Verhältnisse nicht mehr zugemutet werden können, seien alle Vorbelastungen relevant.<sup>99</sup> Ob die Lärmereignisse vergleichbar seien, sei unerheblich.<sup>100</sup> Mit Blick darauf, dass Verkehrsgeräusche in der Bevölkerung eher auf Akzeptanz stoßen als Baustellenlärm,<sup>101</sup> und Baulärm bei einem Mittelungspegel von 65 dB(A) die Gesundheit stärker gefährdet als Verkehrslärm,<sup>102</sup> lässt sich dieser Auffassung jedenfalls abstrakt entgegenhalten, dass die konkrete Schutzbedürftigkeit eines Gebietes auch von der jeweiligen Lärmquelle abhängig ist. Insofern kann eine bei gleicher Lautstärke weniger beeinträchtigende Lärmquelle als zu betrachtende Vorbelastung ausscheiden. Folgt man diesem Gedanken ist im Rahmen der Planfeststellung gegebenenfalls zu prüfen, ob der vorhandene Lärm und der Baustellenlärm vergleichbar sind. Ist dies der Fall, kann er auch eine relevante Vorbelastung darstellen.

Eine Erhöhung der Zumutbarkeitsschwelle allein mit Blick darauf, dass es um die Errichtung von in öffentlichem Interesse stehenden Infrastrukturvorhaben geht, ist

---

<sup>95</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 25, Juris; Michler, UPR 2012, 335, 339.

<sup>96</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 30, Juris. Das BVerwG betont jedoch zugleich, dass nur ein geringer Spielraum für Abweichungen verbleibt und die Immissionsrichtwerte nicht als Orientierungswerte missverstanden werden dürfen.

<sup>97</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 32, Juris.

<sup>98</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 32, Juris.

<sup>99</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 32, Juris.

<sup>100</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 42, Juris.

<sup>101</sup> BVerwG, DVBl. 1976, 779, 784; Klindt (Fn. 2), S. 108.

<sup>102</sup> Klindt (Fn. 2), S. 108, unter Verweis auf Becher DWW 1994, 130, 134.

nicht zulässig.<sup>103</sup> Ebenso wie bei der Bestimmung der Schädlichkeitsschwelle des § 3 Abs. 1 BImSchG ist auch für die Bestimmung der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle der Eingriffswert nach 4.1. AVV Baulärm nicht zu berücksichtigen.<sup>104</sup>

Zu beachten ist, dass das BVerwG mit zwei unterschiedlichen Zumutbarkeitsschwellen operiert. Einerseits stellt es auf den zumutbaren Außenpegel ab, um die erforderlichen aktiven Schallschutzmaßnahmen festzulegen.<sup>105</sup> Zur Beantwortung der Frage, ob ein Entschädigungsanspruch für Nutzungsbeeinträchtigungen von Innenräumen besteht, zieht das BVerwG demgegenüber die VDI-Richtlinie 2719 heran.<sup>106</sup>

#### 4.2.2. Baulärmprognose

Ob eine Prognose des bauzeitlichen Lärms erforderlich ist, hängt von den konkreten Umständen des Einzelfalls ab. Grundsätzlich muss sich die Planfeststellungsbehörde mit Art und Umfang der Baustellenimmissionen auseinandersetzen und diese bewerten.<sup>107</sup> Kann dabei ohne die Erstellung einer Baulärmprognose bereits sichergestellt werden, dass unzumutbare Beeinträchtigungen der Nachbarschaft ausgeschlossen sind, bedarf es keiner detaillierten Lärmprognose.<sup>108</sup> Ist eine solche Einschätzung hingegen nicht möglich, bedarf es einer Prognose. Auch wenn dabei zu berücksichtigen ist, dass der durch die verschiedenen Bauarbeiten ausgelöste Lärm ein sehr unterschiedliches Maß erreichen kann und genaue Aussagen zu Bauzeiten schwierig sind, empfiehlt sich eine möglichst detaillierte Prognose. Dies gilt umso mehr, wenn absehbar ist, dass der Baulärm die Schwelle der Zumutbarkeit übersteigen wird. Eine taggenaue Prognose kann gleichwohl nicht verlangt werden.<sup>109</sup>

Ein Summenpegel muss bei der Lärmprognose nur erstellt werden, wenn die Gesamtbelastung der im Einwirkungsbereich der Baustelle auftretenden Geräuschimmissionen die Grenze zur Gesundheitsgefährdung übersteigt.<sup>110</sup> Bei Baumaschinen, die im Katalog der 32. BImSchV aufgeführt werden, kann für die Erstellung der Lärmprognose vom Grenzwert für das Inverkehrbringen gemäß der EU-Richtlinie 2001/14/EG ein Betrag von 3 dB(A) abgezogen werden.<sup>111</sup> Dies rechtfertigt sich daraus, dass die Werte der Richtlinie als garantierte Schalleistungspegel die im Einsatz erreichten Werte übersteigen.

---

<sup>103</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 32, Juris.

<sup>104</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 45, Juris.

<sup>105</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 46, Juris.

<sup>106</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 46, Juris; näher dazu unter 4.3.

<sup>107</sup> Berner, UPR 2001, 418, 421.

<sup>108</sup> BVerwG, NVwZ 2011, 1256, 1269.

<sup>109</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 68, Juris.

<sup>110</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 53, Juris.

<sup>111</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 51, Juris.

### 4.2.3. Schutzmaßnahmen

Ob die Voraussetzungen für die Anordnung einer Schutzmaßnahme vorliegen, unterliegt der gerichtlichen Kontrolle.<sup>112</sup> Dies gilt sowohl für das Fehlen erforderlicher Schutzauflagen, als auch für die Anordnung von nicht erforderlichen Auflagen.<sup>113</sup> Dabei verlangt § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG nicht nur, dass die Schutzauflage der Anwendung eines unzumutbaren Nachteils dient. Zwischen der Baustelle bzw. ihrem Betrieb und der Beeinträchtigung muss auch ein adäquater Ursachenzusammenhang bestehen.<sup>114</sup> Die Schutzmaßnahmen müssen verhältnismäßig, also zur Vermeidung oder Minderung der Beeinträchtigung geeignet und gegenüber dem Vorhabenträger nicht unverhältnismäßig sein.<sup>115</sup> Dabei können hohe Kosten für aktive Schallschutzmaßnahmen gerechtfertigt sein, wenn dadurch Entschädigungszahlungen an die Betroffenen verhindert werden können.<sup>116</sup> Bei der Wahl der Schutzauflage kommt der Planfeststellungsbehörde ein Ermessen zu, welches nur eingeschränkt gerichtlich überprüfbar ist.<sup>117</sup>

Im Fall von Baustellen muss es Ziel der Schutzmaßnahmen sein, die Nachbarschaft vor unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen zu schützen. Das BVerwG reduziert den Kreis der damit geschützten Personen auf all jene, die in der Nachbarschaft der Baustelle wohnen oder arbeiten.<sup>118</sup> Wer sich hingegen nur gelegentlich im Einwirkungsbereich einer Baustelle aufhält, sei es als Kunde oder als Passant, zählt zur Allgemeinheit, die von der AVV Baulärm nicht geschützt wird.<sup>119</sup> Dementsprechend betrachtet das BVerwG die Außenkontaktbereiche von Ladengeschäften auch nicht als schutzbedürftige Bereiche.<sup>120</sup>

Der Kreis der in Frage kommenden Schutzmaßnahmen ist weit zu ziehen. Alle Vorkehrungen, Maßnahmen, Anlagen etc., welche die Beeinträchtigung verhindern oder reduzieren können, kommen in Betracht.<sup>121</sup> Dies können technische Maßnahmen oder Vorkehrungen sein, zu errichtende Anlagen oder auch Anforderungen an den Betriebsablauf. In Bezug auf Baustellenlärm ist etwa an temporäre Schallschutzwände,

---

<sup>112</sup> BVerwGE 87, 332, 353; Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 4.

<sup>113</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 5; Berner, UPR 2001, 418, 421.

<sup>114</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 6; Bonk/Neumann, in: Stelkens/Bonk/Sachs, VwVfG, 7. Aufl., § 74, Rn. 174.

<sup>115</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 63, Juris; Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 97; Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 175.

<sup>116</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 113, Juris.

<sup>117</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 96; Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 177.

<sup>118</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 33, Juris.

<sup>119</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 33, Juris.

<sup>120</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 35, Juris. Eine andere Frage ist, ob es einen in die Abwägung einzustellenden Belang darstellt, wenn potentielle Kunden Ladengeschäfte auf Grund der Lärmbelästigung vor den Schaufenstern meiden, vgl. VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 110, Juris.

<sup>121</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 98; Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 169.

den Einbau von Schallschutzfenstern,<sup>122</sup> Anforderungen an die eingesetzten Baumaschinen,<sup>123</sup> die Beschränkung besonders lärmintensiver Arbeiten auf weniger schutzbedürftige Zeiten etc. zu denken. Da die tatsächliche Lärmbelastung an einer Baustelle nur schwer prognostiziert werden kann,<sup>124</sup> kommt auch die Anordnung eines Monitorings in Betracht. Schließlich ist es auch nicht ausgeschlossen anzuordnen, dass die Anforderungen bestimmter Verwaltungsvorschriften zwingend zu beachten sind.<sup>125</sup> Eines allgemeinen Vorbehalts, die geltenden Gesetze und Verordnungen zu beachten bedarf es demgegenüber nicht, da diese auch ohne eine solche Regelung im Planfeststellungsbeschluss vom Vorhabenträger zu beachten sind. Ein solcher Vorbehalt kann allenfalls eine deklaratorische Wirkung entfalten.<sup>126</sup>

### 4.3. Entschädigungsansprüche

Sind an sich erforderliche Schutzmaßnahmen untunlich oder mit der Maßnahme unvereinbar, tritt nach § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG an ihre Stelle ein Anspruch der Betroffenen auf angemessene Entschädigung in Geld. Dabei ist die Pflicht zur Anordnung von Schutzmaßnahmen vorrangig zu beachten.<sup>127</sup> Untunlich sind Schutzmaßnahmen, wenn der mit ihnen verbundene Aufwand außer Verhältnis zum angestrebten Zweck steht.<sup>128</sup> Dies ist nicht nur der Fall, wenn die Maßnahmen mit besonders hohen Kosten verbunden wären, sondern auch, wenn umgekehrt die erreichbare Abhilfe sehr gering ausfällt.<sup>129</sup> Mit dem Vorhaben unvereinbar sind solche Schutzmaßnahmen, die dem Zweck des Vorhabens zuwiderlaufen.<sup>130</sup>

Der Ausgleichsanspruch aus § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG stellt einen Ausgleich für einen sonst unverhältnismäßigen Eingriff dar.<sup>131</sup> Die Planfeststellungsbehörde muss folglich in der Abwägung zum Ergebnis gelangen, dass für das Vorhaben hinreichend gewichtige Belange des Allgemeinwohls<sup>132</sup> sprechen, sodass es trotz der unzumutbaren

---

<sup>122</sup> Nach Michler, UPR 2012, 335, 339 ist die materiell-rechtliche Ermächtigungsgrundlage für die Anordnung von Schallschutzfenstern § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG. Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 103 gehen davon aus, dass § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG anzuwenden ist, wenn *dem Betroffenen eine Aufwendungsersatz für die Herstellung von Vorkehrungen und Anlagen zugesprochen wird*. Auch das BVerwG nimmt an, dass der Aufwendungsersatz keine Entschädigung im Sinne von § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG darstellt, BVerwG NVwZ 2000, 68.

<sup>123</sup> Eine Auflage nur Baumaschinen mit dem Umweltzeichen *Blauer Engelf* oder einer vergleichbaren Zertifizierung zu verwenden, setzt voraus, dass für die auszuführenden Arbeiten entsprechende Maschinen zur Verfügung stehen, BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 59, Juris.

<sup>124</sup> BVerwG, NVwZ 2011, 1256, 1269.

<sup>125</sup> Berner, UPR 2001, 418, 421.

<sup>126</sup> Berner, UPR 2001, 418, 421.

<sup>127</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 103.

<sup>128</sup> Berner, UPR 2001, 418, 421; Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 106.

<sup>129</sup> Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 193; vgl. auch BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 63, Juris.

<sup>130</sup> Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 194.

<sup>131</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 71, Juris; Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 192.

<sup>132</sup> Dies führt im Fall privatrechtlicher Vorhaben dazu, dass diese unzulässig sind, wenn physisch-reale Schutzvorkehrungen nicht möglich sind, Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 104.

Folgen realisiert werden soll.<sup>133</sup> Dies stellt nur dann einen verhältnismäßigen Eingriff in die Rechte des Betroffenen dar, wenn er dafür finanziell entschädigt wird.<sup>134</sup> Der Entschädigungsanspruch geht dabei nicht weiter als die Pflicht zur Anordnung von Schutzvorkehrungen. Für Beeinträchtigungen, vor denen § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG nicht schützt, kann auch keine Entschädigung gewährt werden.<sup>135</sup> Solange die Beeinträchtigungen durch den Baulärm nicht das Maß des Zumutbaren übersteigen, besteht der Anspruch nach § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG nicht.

Nach diesen Kriterien können auch Umsatzverluste zu entschädigen sein.<sup>136</sup> Dies gilt jedenfalls dann, wenn sie auf das Überschreiten der Zumutbarkeitsschwelle zurückzuführen sind.<sup>137</sup> Die Bestimmung der konkreten Entschädigungshöhe ist dabei eine besondere Herausforderung, denn es verbleibt das Problem, dass zwischen den Ertragseinbußen und den unzumutbaren Lärmbeeinträchtigungen vom Anspruchsberechtigten ein Kausalzusammenhang hergestellt werden muss.<sup>138</sup> Für eine gewisse Erleichterung sorgt dabei, dass das BVerwG anerkennt, dass Ertragsausfälle auch dann kausal auf eine Grenzwertüberschreitung zurückzuführen sein können, wenn sie an Tagen auftreten, an denen selbst keine Grenzwertüberschreitung zu verzeichnen ist.<sup>139</sup>

Während die fachplanungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle maßgeblich auf den Außenlärm abstellt, kann für die Bemessung der Entschädigung wegen der Nutzungsbeeinträchtigung von Innenräumen auf die Anhaltswerte der VDI-Richtlinie 2719 *Schalldämmung von Fenstern und deren Zusatzeinrichtungen* Bezug genommen werden.<sup>140</sup> Bei Anwendung der VDI 2719 ist sichergestellt, dass unzumutbare Kommunikationsbeeinträchtigungen im Gebäudeinnern vermieden werden.<sup>141</sup> Zwar geht die VDI 2719 für die Bemessung eines dauerhaften Schallschutzes davon aus, dass innerhalb der in ihr normierten Anhaltswerte eine weitere Differenzierung an Hand der Schutzbedürftigkeit der konkreten Nutzungen vorzunehmen ist. Die vorübergehende Beeinträchtigung durch eine Baustelle soll gleichwohl eine Orientierung an den oberen Anhaltswerten rechtfertigen.<sup>142</sup>

---

<sup>133</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 71, Juris.

<sup>134</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 71, Juris; Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 195.

<sup>135</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 73, Juris.

<sup>136</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 113 f., Juris.

<sup>137</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 83, Juris.

<sup>138</sup> Dies gesteht auch das BVerwG ein, BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 87, Juris.

<sup>139</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 84, Juris, in Bezug auf einen Hotelbetrieb. Das Gericht nahm an, dass im Einzelfall auch an Tagen ohne unzumutbaren Lärm eine Zimmervermietung nicht sinnvoll möglich sein kann. Für den Umgang mit Mietminderungen kann es daher angemessen sein, die Entschädigung nicht auf jene Tage zu beschränken, an denen der Baulärm die Zumutbarkeitsschwelle überschritten hat.

<sup>140</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 104, Juris; BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 77 f., Juris.

<sup>141</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 79, Juris.

<sup>142</sup> VGH München, Urt. v. 24.01.2011, 22 A 09.40045 u.a., Rn. 104, Juris; BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 79, Juris.

Über die Entschädigung nach § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG muss dem Grunde nach zwingend bereits im Planfeststellungsbeschluss entschieden werden.<sup>143</sup> Regelungen zum Ablauf des Entschädigungsverfahrens oder zur methodischen Ermittlung der Entschädigungshöhe sind von der Planfeststellungsbehörde hingegen nicht vorzusehen.<sup>144</sup> Die Angemessenheit der Entschädigungshöhe hängt von den konkreten Umständen des jeweiligen Einzelfalls ab.<sup>145</sup>

Neben dem Entschädigungsanspruch aus § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG ist kein Raum für Ansprüche aus enteignendem oder enteignungsgleichen Eingriff.<sup>146</sup> Auch ein Anspruch aus § 906 Abs. 2 BGB besteht nicht.<sup>147</sup> Dies gilt auch dann, wenn der Planfeststellungsbeschluss fehlerhaft keinen Entschädigungsanspruch festsetzt. Dem Betroffenen bleibt in dieser Situation nur, gerichtlich einen Anspruch auf Planergänzung geltend zu machen.<sup>148</sup>

## 5. Fazit

Auch wenn die mit einer Baustelle verbundenen Beeinträchtigungen nur temporärer Natur sind, kann die Planfeststellungsbehörde die Bewältigung der damit verbundenen Probleme nicht auf die Phase der Umsetzung des Planfeststellungsbeschlusses verschieben, sondern muss bereits im Planfeststellungsbeschluss für einen sachgerechten Interessenausgleich sorgen. Für den Baulärm stellt dabei die AVV Baulärm grundsätzlich ein auch heute noch geeignetes Instrument dar, um die Schwelle des zumutbaren Lärms zu bestimmen. Eine Weiterentwicklung ihrer Regelungen scheint gleichwohl zunehmend geboten, um auf die besonderen Umstände konkreter Einzelfälle angemessener reagieren zu können. Dabei ist auch zu hinterfragen, ob die zeitliche Beschränkung der Beeinträchtigung es stets rechtfertigen kann, im Zweifel den Interessen des Bauherrn den Vorrang einzuräumen.

---

<sup>143</sup> Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), Rn. 117; Bonk/Neumann (Fn. 114), Rn. 198.

<sup>144</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 86, Juris.

<sup>145</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 86, Juris; Berner, UPR 2001, 418, 421.

<sup>146</sup> BVerwG, Urt. v. 10.07.2012, 7 A 11.11, Rn. 72, Juris.

<sup>147</sup> BGH, MDR 2010, 142.

<sup>148</sup> näher dazu Steinberg/Wickel/Müller (Fn. 84), § 6, Rn. 219 ff.