

Mitteilungen

Zweiter Schienenlärmkongress

I. Einführung in die Problematik

Am 30. 4. 2010 richtete der Regionalverband Südlicher Oberrhein zusammen mit dem Universitätsklinikum Freiburg in Freiburg im Breisgau den *Zweiten Schienenlärmkongress* aus, dessen Ziel es war, aktuelle Fragen zum Schienenlärm und insbesondere zum Schienenbonus zu beleuchten.

Nach einer Begrüßung durch Professor *Dr. med. Charlotte Niemeyer*, Prorektorin der Albert-Ludwigs-Universität Freiburg, hob *Dr. jur. Dieter Karlin*, Direktor des Regionalverbands Südlicher Oberrhein, in seinem Einführungsvortrag hervor, dass die Bewältigung von Schienenlärm ein gesamtgesellschaftliches und politisches Problem darstelle. Mit der Lösung der von Schieneninfrastrukturvorhaben ausgelösten Lärmprobleme stehe und falle die *Akzeptanz* in der Bevölkerung. Im Koalitionsvertrag aus dem Jahr 2009 sei die Vereinbarung enthalten, den Schienenbonus schrittweise zu reduzieren mit dem Ziel, ihn ganz abzuschaffen. Bislang sei die Bundesregierung jedoch untätig geblieben. Daher stelle sich auch aus verfassungsrechtlicher Perspektive die Frage, ob der Staat mit den Lärmschutzvorgaben der 16. BImSchV noch seiner Schutzpflicht aus Art. 2 II GG nachkomme. Um dies näher zu untersuchen, habe der Regionalverband das Universitätsklinikum Freiburg mit der *Erstellung einer Studie* beauftragt, die den (weltweit) anerkannten Erkenntnisstand der Lärmwirkungsforschung im Bereich Schienenlärm darstellt und die Haltbarkeit des Schienenbonus aus lärmmedizinischer Sicht würdigt.

Das Ergebnis dieser Studie stellte Professor *Dr. med. Volker Mersch-Sundermann* vom Institut für Umweltmedizin und Krankenhaushygiene des Universitätsklinikums Freiburg vor. In die Literaturstudie wurden insgesamt 119 weltweit verfügbare medizinische Studien zum Schienenlärm einbezogen. Die Auswertung der Studien zur *Belästigungsforschung* habe ergeben, dass vor allem in den älteren Untersuchungen bis in die 1990er Jahre Schienenlärm als weniger belästigend beurteilt worden sei als Straßen- und Fluglärm. Dies könne auf Grund neuerer Studien so nicht mehr bestätigt werden. In zahlreichen Untersuchungen seit etwa 1993 zeige sich vielmehr, dass Schienenlärm als störender als die anderen beiden Lärmquellen empfunden werde. In anderen Untersuchungen ergäben sich durchmischte Befunde. Bei den Studien zu *Schlafbeschwerden* sei zu differenzieren: Während die (oft lückenhaften) Studien, die sich mit subjektiv empfundenen Schlafbeschwerden beschäftigen, überwiegend zu einem *Schienenbonus* gelangten, würden die neueren und qualitativ hochwertigen Laborstudien, die auch objektifizierbare Parameter (REM-Schlaf, Tiefschlaf, Aufwachreaktionen) auswerten, für einen *Schienenmalus* sprechen. Was *physiologische Reaktionen* auf Schienenlärm (wie etwa Herzfrequenz, Blutdruck und hieraus folgende manifeste Erkrankungen) angehe, so sei die Datenlage, anders als für Straßenverkehrs- und Fluglärm, noch völlig unzureichend, um gesicherte Rückschlüsse ziehen zu können.

II. Schienenbonus aus lärmmedizinischer Sicht nicht mehr haltbar

Insgesamt, resümierte *Mersch-Sundermann*, sei der *Schienenbonus* aus lärmmedizinischer Sicht aber nicht mehr haltbar, was sich insbesondere aus den neueren Belästigungs- und Schlafstudien ergebe. Eindeutigere Aussagen hatten sich wohl viele Zu-

hörer zu den von Schienenlärm ausgehenden manifesten Gesundheitsgefahren erhofft. Zum nächtlichen Fluglärm ist inzwischen – auch von der Rechtsprechung – als wissenschaftlich gesicherter Stand der Erkenntnis anerkannt, dass ab einer gewissen Häufigkeit erinnerbarer Aufwachreaktionen Gesundheitsgefahren drohen. Dies hat den Gesetzgeber dazu bewegt, im Fluglärmrecht ein Häufigkeits-Maximalpegel-Kriterium einzuführen. Jedenfalls aus Sicht des medizinischen Laien drängt sich der Analogieschluss auf, dass auch von Schienenlärm verursachte Aufwachreaktionen zu Gesundheitsgefährdungen führen können.

Dr. rer. nat. Uwe Müller vom Deutschen Zentrum für Luft- und Raumfahrt e.V. in Köln berichtete über „Auswirkungen des nächtlichen Bahnlärms auf den Schlaf – Ergebnisse einer Feldstudie im Köln-Bonner Raum“. *Müller* stellte zunächst Aufbau und Ablauf der neuen Feldstudie vor, deren Datengrundlagen in den Jahren 2008–2009 erhoben, aber noch nicht vollständig ausgewertet wurden. Aus methodischen Gründen habe es sich bei den Probanden um schlafgesunde Personen gehandelt, deren Schlafqualität unter Bahnlärm aufwändig mittels *Polysomnographie* in neun aufeinanderfolgenden Nächten in ihren Wohnräumen untersucht worden sei. Separat seien dabei die Lärmereignisse vorbeifahrender Güterzüge, Personenzüge und des Straßenverkehrs ereignisgenau erfasst worden. Die bisherige Auswertung zeige in der *Tendenz*, dass die Aufwachwahrscheinlichkeit bei einem bremsenden Güterzug größer sei als bei Vorbeifahrt eines Güterzugs, gefolgt von Fluglärm und vorbeifahrenden Personenzügen. Insgesamt könne man bereits sagen, dass Güterverkehrslärm bei gleichem Maximalpegel den Schlaf mehr störe als der Lärm anderer Verkehrsträger. Die Auswirkungen seien jedoch nicht mit dem Ausmaß von klinischen Schlafstörungen zu vergleichen. Eine gewisse Anpassung (Gewöhnung) an Schienenlärm finde zwar statt, jedoch erfolge diese nicht vollständig. *Müller* betonte, dass die Studie weder Aussagen zur Auswirkung von Schienenlärm auf empfindliche oder kranke Menschen, noch zu Langzeitauswirkungen treffen könne.

Die technischen Möglichkeiten zur Verminderung von Bahnlärm beleuchtete Professor *Dr.-Ing. Markus Hecht* von der TU Berlin in seinem Vortrag „Schienengüterverkehrslärm – Minderung an der Quelle und administrative Hemmnisse“. *Hecht* zeigte auf, welchen Einfluss der Zustand von *Schiene* und *Radlaufflächen* auf das Ausmaß der Lärmemissionen haben. Alleine durch Umrüstung der heute am stärksten verbreiteten Grauguss-Bremsklötze auf K-Sohle ließen sich die Emissionen erheblich senken, noch größer sei das Potenzial von Scheibenbremsen. Bereits im Jahr 2006 sei nachgewiesen worden, dass durch ein besonderes Drehgestell (so genannten LEILA-DG) eine Emissionsminderung um 18 dB gegenüber Grauguss-Bremsen und bis zu 9 dB gegenüber K-Sohlen möglich sei.

III. Emissionsminderung um 25 dB technisch realisierbar

Insgesamt sei – auch unter Einbeziehung weiterer technischer Maßnahmen – heute eine Emissionsminderung von bis zu 25 dB ohne Bau von Lärmschutzwänden realisierbar. Gerade die in Deutschland verbreiteten *Lärmschutzwände* wiesen aber im Vergleich zu anderen technischen Maßnahmen eine schlechte Kosten-Nutzen-Relation auf. Sodann ging *Hecht* auf *strukturelle Defizite* ein, die in Deutschland einer Verminderung der

Schienenlärmissionen entgegenstünden. Zu Recht kritisierte er, dass nach geltender Rechtslage eine *Streckensperrung* für besonders laute Fahrzeuge nicht möglich sei und dass das derzeitige *Trassenpreissystem* keine Anreize für den Einsatz leiserer Fahrzeuge biete.

Professor Dr. jur. Helmuth Schulze-Fielitz von der Universität Würzburg referierte über „Rechtliche Defizite in der Bekämpfung des Schienenverkehrslärms“. Zunächst erläuterte er das dreistufige *Lärmschutzkonzept* der §§ 41 ff. BImSchG, das bei Neubau und wesentlicher Änderung von Verkehrswegen eingreife. Die *Schwächen* dieses Modells lägen darin, dass im Rahmen der planerischen Abwägung *Bagatellbelastungen*, je nach Situation, unberücksichtigt bleiben könnten. Bei Überschreitung der Grenzwerte der 16. BImSchV spielten für die zu gewährende Form des Lärmschutzes letztlich *finanzielle Erwägungen* eine entscheidende Rolle. Das Lärmschutzkonzept des Bundes-Immissionsschutzgesetzes gelte zudem nicht bei *Bestandsstrecken* und bei *bloßer Verkehrszunahme*. Im Anwendungsbereich der 16. BImSchV finde auch keine *Gesamtlärbetrachtung* statt. Schulze-Fielitz pflichtete *Mersch-Sundermann* bei, dass die Begründung, die seinerzeit zur Einführung des *Schienenbonus* geführt habe, auf Grund neuerer medizinischer Studien nicht mehr haltbar sei.

IV. Verstoß gegen Art. 2 II GG?

Eine *verfassungsrechtliche Pflicht* des Gesetz- und Verordnungsgebers zur Änderung des geltenden Verkehrslärmschutzrechts vermochte Schulze-Fielitz nicht zu erkennen: Ein Verstoß gegen den Schutzauftrag aus Art. 2 II GG liege erst bei gesetzgeberischer Willkür oder bei Missachtung von nachweisbaren Gesundheitsgefährdungen durch den Gesetzgeber vor. Die Beein-

trächtigungen durch Verkehrslärm bewegten sich jedoch lediglich im Bereich der *Vorsorge*. Hier kann man kritisch fragen, ob sich nicht aus neueren Studien zum Schienenlärm – wenn man deren Ergebnis mit dem anerkannten wissenschaftlichen Stand zur Fluglärmforschung vergleicht – zumindest ein starker Verdacht ergibt, dass ab einer bestimmten Zahl durch Schienenlärm verursachter nächtlicher Aufwachreaktionen die *Gefahrenschwelle* überschritten wird und deswegen verfassungsrechtlich die Einführung eines Häufigkeits-Maximalpegel-Kriteriums geboten ist.

Großes Potenzial sah Schulze-Fielitz in den auf Grund der *Umgebungsärmrichtlinie* und der §§ 47 a–47 f BImSchG zu erstellenden Lärmkarten und Lärmaktionsplänen. Bei der Erstellung von *Lärmaktionsplänen* seien zwar keine europarechtlich vorgegebenen Grenzwerte zu beachten, ihr Potenzial, Verbesserungen für die vom Schienenlärm Betroffenen zu erreichen, liege aber in der Aktivierung der Bevölkerung.

In den sich anschließenden politischen Statements waren sich die auf dem Podium vertretenen Bundestagsabgeordneten (*Winfried Hermann*, Bündnis 90/Die Grünen, *Steffen Bilger*, CDU, *Ute Kumpf*, SPD und *Werner Simmling*, FDP, alle Mitglieder des Verkehrsausschusses) einig, dass es an der Zeit sei, der Schienenlärmproblematik stärkere Beachtung zu schenken. Der (schrittweise) Abbau des Schienenbonus müsse nun zeitnah angegangen werden. Dem kann man nur beipflichten und, wie *Karlin* in seinem Schlusswort zum Ausdruck brachte, hoffen, dass durch eine zeitnahe Novellierung der 16. BImSchV ein 3. *Schienenlärmkongress* überflüssig wird.

Rechtsanwalt Dr. Markus Edelbluth,
Kanzlei Sparwasser & Heilshorn, Freiburg

Buchbesprechungen

Parteiengesetz (PartG) und europäisches Parteienrecht.

Kommentar. Hrsg. von Jens Kersten und Stephan Rixen. – Stuttgart, Kohlhammer 2009. XXXVIII, 684 S., geb. Euro 109,-. ISBN: 978-3-17-019131-0.

Das Parteiengesetz und sein eigentlicher Kern, die Finanzierung der Parteien durch den Staat, die 1967 auch Anstoß zur erstmaligen gesetzlichen Regelung gegeben hatte, waren lange Jahre eine Geheimwissenschaft. Völlig unterschiedliche Beurteilungen durch die einzelnen Instanzen waren und sind deshalb auch in den bedeutenderen Verfahren die Regel. So unterlag die FDP im Streit um ihre Teilnahme an der Finanzierung für 1997 vor den Instanzgerichten ganz bzw. teilweise, war aber schlussendlich erfolgreich (*BVerwGE* 111, 175 = *NJW* 2000, 3278). Die CDU wiederum hatte mit ihrer Klage gegen den 41 Millionen DM-Sanktionsbescheid des Präsidenten *Thierse* zunächst Erfolg (*NJW* 2001, 1367), unterlag dann aber vor dem *OVG Berlin* (*NJW* 2002, 2896). Karlsruhe bestätigte zwar das Ergebnis, wählte aber wiederum eine andere Begründung (*BVerfGE* 111, 54 = *NJW* 2005, 126), der die Richter *Di Fabio* und *Mellinghoff* widersprachen (*BVerfGE* 111, 54 [110] = *NJW* 2005, 126 [133]). Vor diesem Hintergrund ist es ausgesprochen zu begrüßen, dass nach dem 2008 erschienenen Kommentar von *Jörn Ipsen* nunmehr von *Jens Kersten* und *Stephan Rixen* ein zweiter, etwas detaillierterer Kommentar vorgelegt worden ist. Er bringt in jedem Fall einen Zuwachs an dogmatischer Durchdringung und erleichtert den Zugriff auf den aktuellen Stand der Gesetzesauslegung. Trotzdem bestätigt der Kommentar, wie schwierig die Rechtsanwendung ist und wie zweifelhaft die jeweils von den Gerichten gefundenen Ergebnisse sein können. Wie schon

der „*Ipsen*“ (durch den Bearbeiter *Torsten Koch*, Rdnrn. 11–17 zu § 19 a PartG) wendet sich auch der neue „*Kersten/Rixen*“ durch den Bearbeiter *Kyrill-A. Schwarz* (Rdnr. 6 zu § 19 a PartG) gegen die von der Mehrheit der Verfassungsrichter im erwähnten CDU-Fall gefundene Lösung. Die praktischen Erfahrungen, die die Autoren des Kommentars mit dem Parteiengesetz gewonnen haben, kommen der Kommentierung durchaus zugute. So kann *Kersten* bei seiner Kommentierung des maßgeblichen Zeitpunkts für die Frage, ob eine anonyme Spende i. S. von § 25 II Nr. 6 PartG vorliegt, deshalb mit überzeugenden Gründen auf den Ablauf der Nichterlangungsfiktion abstellen, weil er das schon aus Anlass des *Möllemann-Flyers* gemeinsam mit *Ulrich Battis* gutachterlich und literarisch herausgearbeitet hat (Rdnr. 103 zu § 25 PartG). Ob sich in dieser Frage die Position des Kommentars oder die gegenteilige des *VG Berlin* (Urt. v. 8. 12. 2009 – 2 K 126/09, BeckRS 2009, 42134) durchsetzt, wird man abwarten müssen. Etwas enttäuschend ist allerdings, dass der Kommentar ausgerechnet dort Fehler aufweist, wo es gar nicht um theoretische oder praktische Fragen des Parteiengesetzes geht, sondern um elementare Fragen des Verwaltungsprozessrechts. Wenn es bei Rdnr. 25 zu § 31 a PartG heißt, gegen einen Rücknahme- oder Rückforderungsbescheid für die gewährte staatliche Teilfinanzierung stehe der politischen Partei der Widerspruch nach §§ 68 ff. VwGO offen, entspricht das zwar der Kommentierung im „*Ipsen*“ (Rdnr. 12 zu § 31 a PartG), widerspricht aber der Praxis und vor allem der Regelung des § 68 I 2 Nr. 1 VwGO. Solche Flüchtigkeitsfehler werden aber mehr als aufgewogen dadurch, dass der Kommentar zusätzlich eine sehr detaillierte und inhaltlich überzeugende Darstellung des im Entstehen befindlichen europäischen Partei-