

BAUMANN RECHTSANWÄLTE
Annastraße 28 • 97072 Würzburg
Telefon 0931-46046-0
Telefax 0931-46046-70
info@baumann-rechtsanwaelte.de
www.baumann-rechtsanwaelte.de

10. Speyerer Planungsrechtstage und Speyerer Luftverkehrsrechtstag

Wertverluste bei Infrastrukturplanungen

**Rechtsanwalt Wolfgang Baumann,
Fachanwalt f. Verwaltungsrecht**

7. März 2008

I N H A L T S V E R Z E I C H N I S

Einleitung	6
I. Wertverluste an Grundstücken als Folge von Infrastrukturplanungen.....	11
II. Behandlung von planungsbedingten Wertverlusten im Fachplanungsrecht	18
1. kein Ausgleich allgemeiner Verkehrswertverluste	18
2. Werterhalt durch Lärmschutzregelungen	21
a) Beispiel: Lärmschutzregelungen für Straßen- und Schienenwege ...	22
aa) Gesetzliche Vorschriften	22
bb) Aktiver Lärmschutz	25
cc) Passiver Lärmschutz	28
b) Beispiel: Regelungen des Fluglärmschutzgesetzes	33
aa) Tag-Schutzzone 1	33
bb) Nacht-Schutzzone	36
cc) Übernahmegebiete	38
dd) Arbeitsschutz	39
ee) Außenbereichsentschädigung	40
c) Wertausgleich gemäß §§ 74 Abs. 2 S. 3, 75 Abs. 2 VwVfG?	51
3. Zwischenergebnis.....	54
III. Rechtliche Behandlung konkreter Planungsschäden	58
1. Funktionale Nutzbarkeit des Grundstücks.....	62
2. Begrenzte Entschädigung bei beschränkter funktioneller Nutzbarkeit	72
3. Folgen der begrenzten Entschädigung.....	75
a) Entwertung des Grundstücks	76
b) Gesundheitsbeeinträchtigung	82
c) Verlust der Freizügigkeit	84
IV. Zusammenfassung	85

Dank gilt Frau Rechtsanwältin Kunze für die kompetente Mitarbeit bei der Vorbereitung des Beitrags.

Einleitung

Spätestens seit dem Gesetz zur Beschleunigung von Planungsverfahren für Infrastrukturvorhaben vom 9. Dezember 2006 (BGBl. I 2833) - Infrastrukturplanungsbeschleunigungsgesetz – wissen wir, dass der Begriff Infrastruktur rechtlich sämtliche Projekte erfasst, die nach dem dort genannten Vorschriften planfestgestellt werden. Das sind

- nach den §§ 18 ff. des Allgemeinen Eisenbahngesetzes vom 27. Dezember 1993 (BGBl. I., 2378, 2396, 1994 I, 2439): die schienengebundenen Schienenwege
- nach den §§ 2 ff. des Magnetschwebbahnplanungsgesetzes vom 23. November 1994 (BGBl. I. 3486): die Magnetschwebbahnstrecken, speziell der – vulgär sogenannte – Transrapid,
- nach den §§ 17 ff. des Bundesfernstraßengesetzes in der gültigen neu bekannt gemachten Fassung vom 20. Februar 2003 (BGBl. I. 286): die Autobahnen und Bundesstraßen,
- nach den §§ 8 ff. Luftverkehrsgesetz in der neu bekannt gemachten Fassung vom 27.01.1999 (BGBl. I. 550): insbesondere die Flughäfen und Landeplätze und
- nach den §§ 14 ff. Bundeswasserstraßengesetz in der neu bekannt gemachten Fassung vom 4. November 1989 (BGBl. I. 3294): die Binnen- und Seewasserstraßen.

Die nach dem Energiewirtschaftsgesetz - §§ 43 ff. – planfeststellungsbedürftigen Hochspannungsfreileitungen und Gasversorgungsleitungen (größer 300 mm) sind so atypisch, dass sie hier nur erwähnt werden sollen. Dafür könnte man die in einem Planfeststellungsverfahren gem. §§ 28 ff. Personenbeförderungsgesetz (in der zuletzt bekannt gemachten Fassung vom 8. August 1990) zuzulassenden Betriebsanlagen von Straßenbahnen und O-Bussen sowie die nach ihrer Bau- und Betriebsweise ähnlichen Bahnen, wie Bergbahnen in ihrer mit den allgemeinen Schienenwegen vergleichbaren flächenhaften Erstreckung und ihren ähnlichen Auswirkungen auf ihre Umgebung in dem Begriff Infrastruktur mit einbeziehen. Punktanlagen, wie planfestzustellende Wasserkraftwerke, sind nicht erfasst.

Infrastrukturplanungen haben unmittelbare und mittelbare Auswirkungen auf ihre jeweilige Umgebung und zwar sowohl in positiver als auch in negativer Hinsicht. In diesem Vortrag geht es um mittelbare Auswirkungen, also nicht um die unmittelbare Inanspruchnahme von Grundstücken.

Positiv kann sich vor allem die infolge eines Infrastrukturprojekts, beispielsweise einer Autobahn oder Bundesstraße, verbesserte Anbindung und Erschließung der angrenzenden Ortschaften auswirken, insbesondere dann, wenn hierdurch eine schnellere Erreichbarkeit einer Agglomeration im Nahbereich hergestellt wird. Speziell dann, wenn

einer solchen Attraktivitätssteigerung keine negativen Auswirkungen wie erhöhte Lärm- und Schadstoffbelastung gegenüberstehen, das fragliche Grundstück also lediglich von der verbesserten Infrastruktur profitieren, präsentiert sich das Infrastrukturprojekt für diese Grundstücke als positiv wertbildender Faktor.

Problematisch wird es aus Sicht der betroffenen Grundstückseigentümer allerdings regelmäßig dann, wenn die durch eine verbesserte Anbindung des jeweiligen Grundstücks bewirkte Attraktivitätssteigerung durch die gleichzeitig infolge der Planung eintretenden Nachteile aufgezehrt oder gar in eine Attraktivitätsminderung verkehrt wird, die ihren spürbaren Ausdruck in erheblichen Wertverlusten findet. Insbesondere hinsichtlich von Wohngrundstücken sind derartige Nachteile neben Luftbelastungen die negativen Effekte von Lärm auf die Wohnqualität mit den Folgen, die die Lärmwirkungsforschung dokumentiert hat.¹ Allerdings sind diese Umwelteinwirkungen zunächst nur die auralen und olfaktorischen Wahrnehmungen, die freilich regelmäßig den Schwerpunkt juristischer Auseinandersetzungen rund um die Zulassung von Infrastrukturvorhaben bilden. Eng hiermit verbunden sind darüber hinaus aber die Auswirkungen der Planung und Realisierung solcher Infrastrukturprojekte auf den Wert der Grundstücke in der Nachbarschaft; Diese sollen im Folgenden näher beleuchtet werden.

Hierbei soll zunächst aufgezeigt werden, ob und wie Infrastrukturmaßnahmen die Grundstückssituation in der Nachbarschaft in Bezug auf deren Verkehrs- und Bodenwert beeinflussen (I.). Im Anschluss soll diskutiert werden, wie negative Auswirkungen in Form einer allgemeinen Grundstücksentwertung nach geltender Rechtslage behandelt werden (II.). Den Schwerpunkt der Ausführungen bildet die Analyse der Behandlung so genannter konkreter Planungsschäden. Diese sollen hinsichtlich ihres Ausmaßes und ihrer Auswirkungen untersucht und verfassungsrechtlich bewertet werden (III.).

¹ M. Kaltenbach, C. Maschke, R. Klinke, „Gesundheitliche Auswirkungen von Fluglärm“ (Übersichtsarbeit), Deutsches Ärzteblatt, Jg. 105, Heft 31-32, S. 548 ff. C. Maschke, K. Hecht, U. Wolf, „Nächtliches Erwachen durch Fluglärm“, Bundesgesundheitsblatt 10-2001, S. 1001 ff.

I. Wertverluste an Grundstücken als Folge von Infrastrukturplanungen

Die Entwertung des Grundeigentums betrifft nicht nur den aktuellen Bodenwert und den Wertstatus von Gebäuden, sondern auch deren mögliche Wertentwicklung. Eine umfassende Wertverlustanalyse muss deshalb auch die Wertentwicklung von Grundstücken und Gebäuden in die Betrachtung einbeziehen, um einigermaßen verlässliche Erkenntnisse über die konkrete Dimension der zu erwartenden Wertverluste als Folge eines Vorhabens zu erlangen. Bereits bloße Befürchtungen können zu gravierenden Wertverlusten beim Grundeigentum führen.

Aus der Sicht der Betroffenen ist hier regelmäßig zusätzlich problematisch, dass eine ausschließlich vorhabenbezogene Betrachtungsweise erfolgt, indem andere Lärmquellen als das zu genehmigende Vorhaben keine Berücksichtigung finden und dementsprechend eine Summenbetrachtung der Lärmwirkungen gerade nicht vorgenommen wird.

Welche Höhe planungsbedingte Wertverluste im Einzelfall erreichen, hängt von vielen verschiedenen Faktoren ab. Im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens für den Flughafen Berlin-Brandenburg International wurde beispielsweise seitens des Instituts für Bodenmanagement untersucht, inwieweit eine Realisierung des Ausbavorhabens für den Flughafen Berlin-Brandenburg International Auswirkungen auf die Kaufpreis- beziehungsweise Wertentwicklung bebauter und unbebauter Grundstücke im Innen- und Außenbereich hat. Auf Grundlage dieses Gutachtens hatte die Anhörungsbehörde im Rahmen des Planfeststellungsverfahrens konstatiert, dass negative Sonderentwicklungen im Hinblick auf die Bodenwerte in verschiedenen Ortschaften zu verzeichnen waren, die zumindest teilweise auf das Vorhaben zurückzuführen waren. Aus Sicht der Anhörungsbehörde war völlig ungewiss, ob diese negative Entwicklung nach dem Ausbau kompensiert werden könnte. Die im Gutachten festgestellten Wertverluste bewegten sich in einer Größenordnung von 30 bis 40% bezogen auf den Bodenrichtwert.² Ein weiteres Gutachten, das sog. Kühling-Gutachten ermittelte sogar Wertverluste in Höhe von 40 bis 60% bezogen auf das Grund- und Gebäudeeigentum.³

Sämtliche Untersuchungen kamen allerdings zu folgendem Ergebnis: Die Wertschätzung eines Grundstücks und der darauf befindlichen Gebäude ist unmittelbar abhängig von deren Zustand sowie von der sie umgebenden Infrastruktur und Wohnstruktur. Die Bauweise eines Gebäudes kann so sein, dass das Gebäude selbst zwar in bestem Zustand ist und an seinem bisherigen Standort die volle

² Das später von der Planfeststellungsbehörde im Rahmen der Abwägung zu Grunde gelegte Ergänzungsgutachten ermittelte nur noch Wertverluste von 10 bis 20%. Eine solche Wertminderung von im Schnitt 15% war aus Sicht der Planfeststellungsbehörde als Folge der Flughafenplanung hinzunehmen. Planfeststellungsbeschluss für den Flughafen Berlin-Brandenburg International, 2004, S. 984.

³ Vgl. W. Kühling, Ermittlung von Boden- und Gebäudewertverlusten bei Wohneigentum durch den geplanten Großflughafen Berlin-Schönefeld, Dortmund 2005, S. 41.

Wertschätzung verdient, aber durch die Veränderung der Umstände, nämlich die dramatische Zunahme der Lärmentwicklung, nun nicht mehr genutzt werden kann. Der Grund für die zukünftig beschränkte Nutzbarkeit eines verlärmten Grundstückes ist oft nicht auf eine schlechte Gebäudequalität zurückzuführen. Gerade besonders individuelle Baugestaltungen, wie beispielsweise eine Holz- oder Glasbauweise, können in besonderem Maße durch den Faktor Lärm betroffen werden, da die Nutzbarkeit des besonders hochwertigen Grundstücks gar nicht mehr möglich ist, ohne dass das Haus vollständig umgebaut oder neu errichtet wird. In solchen Fällen sinkt der Wert des Anwesens schon mit Bekanntwerden der Planung, mit Auslegung der Planfeststellungsunterlagen und dem Erlass des Planfeststellungsbeschlusses im freien Fall.

Trotz der Unsicherheiten im tatsächlichen Bereich, insbesondere hinsichtlich der Höhe der zu erwartenden Wertverluste lassen sich jedenfalls für den vorliegend interessierenden Zusammenhang zwei ganz wesentliche Aspekte herauskristallisieren.

- Erstens ist die Lärmbelastung von Grundstücken immer ein negativ wertbeeinflussender Faktor, der damit zwangsläufig und typischerweise mit Infrastrukturplanungen einhergeht, gerade keinen Ausnahmefall bildet und jedenfalls über einen bestimmten Zeitraum hinweg zu Wertverlusten im Bereich des Grundeigentums führt.
- Zweitens bewegen sich die Wertverluste in einer Größenordnung von 10 bis 60%, abhängig von Ermittlungsmethoden und der Frage, inwieweit positive Werteffekte der Infrastrukturmaßnahme durch die Lärmbelastung aufgezehrt werden. Hierbei gilt, je höher die Lärmbelastung, umso größer der Werteverfall. Sofern man einen Mittelwert bilden möchte, kann konstatiert werden, dass Infrastrukturplanungen des Luftverkehrs durchschnittliche Wertverluste von ca. 30% auslösen.⁴

Im Folgenden ist nun zu untersuchen, wie diese Wertverluste rechtlich einzuordnen sind und vor allem, welche Folgen sich hieraus auf Grundlage der aktuellen Rechtsprechung ergeben.

⁴ Diese Aussage gilt für das Beispiel des Fluglärms. Hierbei wurden folgende Analysen berücksichtigt: Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Flughafen Berlin-Brandenburg-International – Gutachten zur Bodenwertermittlung, 2001 (Wertverluste zwischen 30 und 40%); Institut für Bodenmanagement (IBoMa), Flughafen Berlin-Brandenburg-International – Gutachten zur Bodenwertermittlung, Dortmund, 2003, S. 38 und 136 (durchschnittlich 15% unabhängig vom Schallpegel allein infolge der Erwartung der Belastung mit Fluglärm, Schwankungen bis 30%); Hagedorn, Analyse von Immobilienpreisänderungen im Umfeld des Flughafens Frankfurt/Main, Detmold 2007, S. 15 (Wertverluste zwischen 5 und 25%); Kühling, Die Wertverlustanalyse bei Fluglärm – Eine Bewertungsmethode zur großflächigen Ermittlung fluglärmbedingter Wertverluste bei Wohneigentum, S. 51 (Wertverluste zwischen 40 und 60 %).

II. Behandlung von planungsbedingten Wertverlusten im Fachplanungsrecht

1. kein Ausgleich allgemeiner Verkehrswertverluste

Nach ständiger Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts sind mit Änderungen der Grundstücks Umgebung, aus denen sich bloße Änderungen der Attraktivität eines Grundstücks und insoweit Chancenverschiebungen hinsichtlich der wirtschaftlichen Verwertbarkeit aufgrund einer negativen Wertentwicklung der Liegenschaft ergeben können, keine Belange betroffen, für die der Träger des benachbarten Planungsvorhabens eine Entschädigung zu gewähren hätte. Ein Anspruch auf Ausgleich aller Vermögensnachteile, welche ein Infrastrukturvorhaben auslöst, besteht nicht. Art. 14 Abs. 1 Grundgesetz schützt danach nicht gegen eine Minderung der Wirtschaftlichkeit, nicht einmal jede wirtschaftlich vernünftige Nutzung ist gewährleistet.⁵

Eine Vorschrift des Inhalts, dass der Planungsträger Betroffene durch die Gewährung einer Entschädigung auch vor jeglichen Beeinträchtigungen und Vermögenseinbußen bewahren muss, ist der Rechtsordnung fremd. Dass insoweit einschlägige (Spezial)Normen nicht existieren, begegnet nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts auch keinen verfassungsrechtlichen Bedenken. Nicht jede Wertminderung eines Grundstücks, die durch die Zulassung eines mit Immissionen verbundenen Planvorhabens ausgelöst wird, begründe im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG eine Pflicht zu einem finanziellen Ausgleich. Kein Grundeigentümer könne auf einen unveränderten Fortbestand des von ihm zu einem bestimmten Zeitpunkt vorgefundenen Wohnumfelds vertrauen. Baue er auf die Lagegunst, so nutze er eine Chance, die nicht die Qualität einer Rechtsposition im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG habe. Aus dem Gewährleistungsgehalt der Eigentumsgarantie lasse sich kein Recht auf bestmögliche Nutzung des Eigentums ableiten. Eine Minderung der Wirtschaftlichkeit sei grundsätzlich ebenso hinzunehmen wie eine Verschlechterung der Verwertungsaussichten. Welcher Wertschätzung sich ein Grundstück erfreue, bestimme sich nicht nach starren unwandelbaren Regeln. Der Verkehrswert werde durch zahlreiche Umstände beeinflusst, die je nach der vorherrschenden Verkehrsauffassung positiv oder negativ zu Buche schlagen. Die Auswirkungen eines Planvorhabens kämen in der Gesamtbilanz lediglich als einer der in

⁵ Vgl. nur BVerwG, Urteil vom 21.03.1996, DVBl. 1996, S. 916 [919].

soweit maßgeblichen Faktoren zur Geltung. Welches Gewicht der Grundstücksmarkt ihnen beimesse, liege außerhalb der Einflussosphäre des Planungsträgers.⁶

Daher sei ein Entschädigungsanspruch aufgrund einer allgemeinen Verkehrswertminderung ausgeschlossen.

2. Werterhalt durch Lärmschutzregelungen

Ist Lärm ein wesentlicher Faktor für Wertverluste, sind gesetzliche Regelungen zum Lärmschutz in ihrer Wirkung grds. werterhaltend. Der Gesetzgeber hat zur Gewährleistung des Lärmschutzes für die jeweiligen Fachplanungsverfahren nur zum Teil Spezialregelungen getroffen, anders als beim Schutz vor Schadstoffbelastungen, der sich immer nach den allgemeinen Immissionschutzrechtlichen Vorschriften richtet. Die Lärmschutzregelungen sollen neben dem Schutz vor Eingriffen in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG gleichfalls den Schutz des Eigentums sicherstellen und damit – zumindest faktisch – auch den Schutz vor Wertverlust gewährleisten.

a) Beispiel: Lärmschutzregelungen für Straßen- und Schienenwege

aa) Gesetzliche Vorschriften

Für den Bau oder die wesentliche Änderung von öffentlichen Straßen sowie von Schienenwegen der Eisenbahnen und Straßenbahnen regelt die Verkehrslärmschutzverordnung (16. BImSchV)⁷ verbindliche Immissionsgrenzwerte. Die in § 2 der 16. BImSchV geregelten Immissionsgrenzwerte orientieren sich an den Flächenausweisungen der Baunutzungsverordnung. Sie lassen allerdings Beurteilungspegel für Verkehrsgeräusche zu, die gegenüber der TA-Lärm um bis zu 12 Dezibel höher liegen. Dasselbe gilt für die Magnetschwebebahn-Lärmschutzverordnung vom 23. September 1997⁸.

Diese Lärmschutzverordnungen beruhen auf § 43 Abs. 1 BImSchG i. V. m. § 41 Abs. 1 BImSchG, der regelt, dass bei dem Bau oder der wesentlichen Änderung öffentlicher Straßen sowie von Eisenbahnen, Magnetschwebebahnen und Straßenbahnen unbeschadet des § 50 BImSchG sicherzustellen (ist),

⁶ Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1074.04, Rn. 402 der Urteilsausfertigung – Flughafen Berlin-Schönefeld.

⁷ vom 12. Juni 1990 (BGBl. I. 1036)

⁸ BGBl. III./FNA 2129-31

dass durch diese keine schädlichen Umwelteinwirkungen durch Verkehrsgeräusche hervorgerufen werden können, die nach dem Stand der Technik vermeidbar sind. Diese Regelung steht allerdings unter dem Vorbehalt des § 41 Abs. 2:

„Abs. 1 gilt nicht, soweit die Kosten der Schutzmaßnahme außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck stehen würden.“

bb) Aktiver Lärmschutz

Unter § 41 BImSchG fallen Maßnahmen an der Quelle (zur Emissionsreduzierung), die Maßnahmen auf dem Übertragungsweg⁹, wie Schallschutzwände am Verkehrsweg. Nicht gemeint sind passive Schallschutzmaßnahmen an Einrichtungen der Betroffenen¹⁰, die von § 42 BImSchG erfasst werden. Denn das Vermeiden schädlicher Umwelteinwirkungen meint generell das Reduzieren von Emissionen und Immissionen, nicht die Begrenzung der Auswirkungen von Immissionen durch passive Schutzmaßnahmen.¹¹ Die in § 41 genannten aktiven Lärmschutzmaßnahmen sind allerdings begrenzt durch den Stand der Technik, der genereller Natur ist, so dass Besonderheiten des konkreten Falles nicht berücksichtigt werden können.

Besonders heikel ist die Beantwortung der Frage, wann die Kosten der gebotenen Maßnahme „außer Verhältnis zu dem angestrebten Schutzzweck“ stehen.¹² Zwar können wegen des Vorrangs des aktiven Lärmschutzes die Kosten nur in Ausnahmefällen außer Verhältnis stehen¹³, in der Rechtsprechung wird aber generalisierend auf die Zahl der Betroffenen abgestellt.¹⁴ Unverhältnismäßig sind die Kosten oft bei Einzelhäusern und im Außenbereich bei Streusiedlungen.¹⁵ Nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts können Überschreitungen nachts eher hingenommen werden als tags, wenn nur der Außenbe-

9 BVerwGE 115, 237, 244 = NVwZ-RR 2002, 178

10 BVerwG NJW 1995, 2572ff.

11 Jarass: Rdnr. 42 zu § 41 BImSchG

12 BVerwGE 110, 370, 382

13 so Storost in: Laubinger D5

14 BVerwGE 110, 370/383

15 BVerwGE 110, 370/382 f

reich betroffen ist, da dieser ja nachts nicht genutzt werde.¹⁶ Zudem kann die Vorbelastung herangezogen werden und der Grenznutzen, d. h. eine aufwändige Erhöhung einer Schallschutzwand dann abgelehnt werden, wenn sich die Lärmbelästigung dadurch nur noch unverhältnismäßig verringern lässt, selbst wenn durch passive Schallschutzmaßnahmen kein Innenraumschutz zu erzielen ist.¹⁷

cc) Passiver Lärmschutz

Gemäß § 42 Abs. 2 BImSchG hat der Eigentümer bei Überschreitung der durch Rechtsverordnung nach § 43 Abs. 1 S. 1 Nr. 1 festgelegten Immissionsgrenzwerte gegen den Träger der Baulast einen Anspruch auf angemessene Entschädigung in Geld, es sei denn, dass die Beeinträchtigung wegen der besonderen Benutzung der Anlage zumutbar ist.

Die Erstattung der Kosten für passive Schallschutzmaßnahmen sind keine (echte) Entschädigung für die Beeinträchtigung durch Verkehrsgeräusche. Vielmehr regelt

§ 42 die Frage, wie weit die Kosten für passive Schallschutzmaßnahmen zu ersetzen sind; es geht um einen Aufwendungsersatz¹⁸, also um einen zweckgebundenen Ausgleichsanspruch. Diese Regelung soll den im gesamten öffentlichen Planungsrecht herrschenden planerischen Nachteilsausgleich in öffentlich-rechtlich gestalteten Nachbarschaftsverhältnissen Rechnung tragen.¹⁹ Danach hat jeder in seinem nachbarlichen Recht durch die rechtsstaatliche Planung nachteilig betroffene als Ausgleich für die ihm auferlegte Duldungspflicht einen Anspruch auf einen angemessenen Nachteilsausgleich in Geld.

§ 42 BImSchG ist rechtsdogmatisch ein Zwitter: Er gewährt in manchen Fälle eine enteignungsrechtliche, in anderen eine einfach gesetzliche Entschädigung, besteht allerdings unabhängig von einem enteignungsrechtlichen Entschädigungsanspruch.²⁰

Was das Verhältnis zu § 74 Abs. 2 VwVfG angeht, gilt Folgendes: Soweit § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG zu passiven Schallschutz-

¹⁶ BVerwGE NVwZ 2001, 79

¹⁷ BVerwG NVwZ 2001, 81 f

¹⁸ BGH NVwZ 2003, 1287

¹⁹ BVerwGE 79, 254ff; 80, 184 ff.

²⁰ BVerfGE 80, 184 ff.

maßnahmen verpflichtet, ist die Regelung des § 42 – soweit deren Anwendungsbereich reicht – im Umkehrschluss zu Abs. 2 S. 2 vorrangig, da die Ansprüche im praktischen Ergebnis die gleiche Wirkung haben.

Von § 42 BImSchG nicht verdrängt wird ein Anspruch aus enteignendem Eingriff. Dieser Anspruch kommt nicht nur beim Bau oder der wesentlichen Änderung von Verkehrswegen zum Tragen, sondern bei schon lange bestehenden Verkehrswegen, und unabhängig davon ob ein Planfeststellungsverfahren stattgefunden hat.²¹ Voraussetzung für diesen Anspruch ist jedoch, dass das Nachbargrundstück schwer und unerträglich betroffen wird.²² Die Überschreitung der enteignungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle wird vom BGH im Allgemeinen bei einem Mittelungspegel ab 70 dB(A) tags und 60 dB(A) nachts angesetzt.²³

Auf die Regelung des § 74 Abs. 2 S. 3, wonach bei Untunlichkeit bzw. Unverhältnismäßigkeit nur eine angemessene Entschädigung in Geld zu zahlen ist, wird noch einzugehen sein.

b) Beispiel: Regelungen des Fluglärmschutzgesetzes

Auf Grundlage des novellierten Fluglärmschutzgesetzes (FluglSchG) werden folgende Lärmschutzbereiche eingerichtet:

aa) Tag-Schutzzone 1

Diejenigen Gebiete, in denen der durch Fluglärm hervorgerufene äquivalente Dauerschallpegel $L_{Aeq\ Tag}$ den Wert von 60 dB(A) überschreitet, werden nach § 2 Abs. 2 Nr. 1 in die Tag-Schutzzone 1 eingeordnet. Wird ein äquivalenter Dauerschallpegel von $L_{Aeq\ Tag}$ 55 dB(A) überschritten, wird das fragliche Grundstück in die Tag-Schutzzone 2 eingeordnet. Die Nacht-Schutzzone umfasst ein Gebiet, indem bis zum 31.12.2010 ein äquivalenter Dauerschallpegel von $L_{Aeq\ Nacht}$ 53 dB(A) - ab dem 01.01.2011 von $L_{Aeq\ Nacht}$ 50 dB(A) – sowie häufiger als 6 Mal ein Maximalpegel (L_{Amax}) von 57 dB(A) – ab dem 01.01.2011 von L_{Amax} 53 dB(A) – überschritten wird. Die Festlegung der Lärm-

21 BGH UPR 1988, 143

22 BGHZ 64, 220/229f = NJW 1975 1406; 97, 361/362f = NJW 1986 2421; BGH UPR 1988, 162f.; BayVGH BayVBl. 1998, 275

23 BGH NJW 1988, 900ff.; BGH Z 122, 76/80ff. = NJW 1993, 1700

schutzbereiche erfolgt durch Rechtsverordnung der Landesregierung, die vorgenommen werden soll, sobald die Planfeststellung erteilt ist.²⁴

Dem Eigentümer eines in der Tag-Schutzzone 1 gelegenen Grundstücks, auf dem bei Festsetzung des Lärmschutzbereichs Einrichtungen nach § 5 Abs. 1 S. 1 und 2 oder Wohnungen errichtet sind oder auf dem die Errichtung von baulichen Anlagen nach § 5 Abs. 4 zulässig ist, werden auf Antrag Aufwendungen erstattet. Sofern die Fluglärmbelastung einen Wert von 65 dB(A) übersteigt, entsteht der Anspruch mit der Festsetzung des Lärmschutzbereichs; ansonsten entsteht der Anspruch mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des Lärmschutzbereichs.²⁵

Darüber hinaus wird gemäß § 9 Abs. 5 S. 1 FluglSchG dem Eigentümer eines in der Tag-Schutzzone 1 gelegenen Grundstücks eine angemessene Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs in Geld nach Maßgabe der nach § 9 Abs. 6 zu erlassenden Rechtsverordnung gewährt. Übersteigt die Fluglärmbelastung einen Wert von $L_{Aeq\ Tag}$ 65 dB(A), entsteht der Anspruch auf Erstattung mit der Inbetriebnahme des neuen oder wesentlich baulich erweiterten Flugplatzes; ansonsten entsteht der Anspruch mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des Lärmschutzbereichs.

bb) Nacht-Schutzzone

Dem Eigentümer eines in der Nacht-Schutzzone gelegenen Grundstücks, werden unter den schon genannten Voraussetzungen für Räume, die in nicht nur unwesentlichem Umfang zum Schlafen benutzt werden, Aufwendungen für bauliche Schallschutzmaßnahmen einschließlich des Einbaus von Belüftungseinrichtungen erstattet. Übersteigt die Fluglärmbelastung einen Wert von $L_{Aeq\ Nacht}$ 58 dB(A), entsteht der Anspruch mit der Festsetzung des Lärmschutzbereichs; ansonsten entsteht der Anspruch mit Beginn des sechsten Jahres nach Festsetzung des Lärmschutzbereichs.²⁶

²⁴ Vgl. § 4 Abs. 2 S. 1, Abs. 3 S. 3 FluglSchG

²⁵ Vgl. § 9 Abs. 1 S. 1, 2 und 4 FluglSchG

²⁶ vgl. § 9 Abs. 2 FluglSchG

cc) Übernahmegebiete

Ein Entschädigungsgebiet für Übernahmeansprüche umfasst das Gebiet, das von einem energieäquivalenten Dauerschallpegel ($L_{eq(3), Tag}$) von 70 dB(A) außen, ermittelt für die Zeit von 6.00 bis 22.00 Uhr nach der AzB, umschlossen wird. Der Eigentümer eines in dem Gebiet für Übernahmeansprüche gelegenen Grundstücks, auf dem zum Auslegungszeitpunkt Wohnungen errichtet waren oder für das zu diesem Zeitpunkt die Voraussetzungen für die Errichtung von baulichen Anlagen nach § 5 Abs. 4 des Gesetzes zum Schutz gegen Fluglärm erfüllt waren, kann anstelle der Schallschutzmaßnahmen aufgrund des FluglSchG eine Entschädigung in Höhe des Verkehrswertes des Grundstücks gegen Übereignung des Grundstücks verlangen. Gleiches gilt für Grundstücke, die durch die Grenzlinie nach Abs. 1 angeschnitten werden.

dd) Arbeitsschutz

Weiterhin kann der Eigentümer eines Grundstücks mit gewerblicher Nutzung, das innerhalb des Entschädigungsgebietes für Übernahmeansprüche gelegen ist und auf dem zum Auslegungszeitpunkt eine gewerbliche Nutzung ausgeübt wird oder deren Ausübung zulässig war, einen Anspruch auf Ersatz von Aufwendungen für bauliche oder betriebliche Schallschutzmaßnahmen geltend machen, wenn die zuständige Arbeitsschutzbehörde bestätigt, dass solche Schallschutzmaßnahmen erforderlich sind und diese maßgeblich durch den betriebsbedingten Lärm erforderlich wurden. Soweit bauliche oder betriebliche Schallschutzmaßnahmen untunlich sind, richtet sich der Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Geld²⁷.

ee) Außenbereichsentschädigung

Die Vorschrift des § 9 Abs. 6 ermächtigt die Bundesregierung durch Rechtsverordnung Regelungen über die Entschädigung für Beeinträchtigung des Außenwohnbereichs zu treffen, insbesondere über den schutzwürdigen Umfang des Außenwohnbereichs und die Bemessung der Wertminderung und Entschädigung, auch unter Berücksichtigung der Intensität der Fluglärmbelastung, der Vorbelastung und der Art der baulichen Nutzung der betroffenen Flächen.

²⁷ vgl. PFB, A XI 5.1.3 Nr. 1 und 3 zum Flughafen Berlin-Schönefeld

Systematisierung. Die geltenden Entschädigungsregelungen werden in der Tabelle 1 verdeutlicht.

Gebiet mit	(1) Übernahmeanspruch alternativ zu (3)	(2) Hilfsweise Übernahmeanspruch alternativ zu (4)	(3) Aufwendungsersatz für Schallschutz	(4) Aufwendungsersatz für Schallschutz an Schlafräumen	(5) Entschädigung für Außenwohnbereich	(6) Wertverlust
$L_{eq(3),Tag}$ >70 dB(A)	+	-	(+)	-	(+)	-
$L_{eq(3),Nacht}$ > 60 dB(A)	-	+	-	+	-	-
$L_{Aeq,Tag}$ > 60 dB(A)	-	-	+	-	+	-
$L_{Aeq,Tag}$ > 55 dB(A)	-	-	-	-	-	-
$L_{Aeq,Nacht}$ > 53 dB(A) <u>und</u> L_{Amax} 6 mal 57 dB(A)	-	-	-	+	-	-
$L_{Aeq,Tag}$ > 50 dB(A)	-	-	-	-	-	-

Die Tabelle zeigt, dass erst ab einer Fluglärmbelastung mit einem energieäquivalenten Dauerschallpegel von mindestens 60 dB(A) außen die Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen erstattet werden bzw. eine Entschädigung gewährt wird. Der nach dem Fluglärmenschutzgesetz vorgesehene Schutz der Tag-Schutzzone 2 (>55dB(A)) beschränkt sich gemäß § 5 Abs. 1 FluglSchG auf die Festlegung eines Bauverbotes für Krankenhäuser, Altenheime, Erholungsheime, Schulen, Kindergärten und ähnliche in gleichem Maße schutzbedürftige Einrichtungen. Für alle Grundstücke, die in der Tag-Schutzzone 2 gelegen sind, wird demzufolge keine Form von Entschädigung gewährt. Alle Beeinträchtigungen, die Grundstückseigentümer insoweit zu erdulden haben, bleiben entschädigungslos.

Diejenigen Grundstückseigentümer, die einen Übernahmean-spruch geltend machen können, stehen vor der schwierigen Entscheidung, entweder ihre Grundstücke zu verkaufen und wegzuziehen oder sich mit den in Anbetracht der erheblichen Lärmbelastung in diesen Gebieten sicher unzureichenden Schallschutzmaßnahmen zufrieden zu geben. Entscheidet sich der Grundstückseigentümer dafür, sich die Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen nach Maßgabe des Fluglärm-schutzgesetzes erstatten zu lassen, wird eine darüber hinausgehende Entschädigung für Beeinträchtigungen des Wohnens - mit Ausnahme der Beeinträchtigungen des Außenwohnbereiches - nicht gewährt.

Im Übrigen wird sowohl für die Tag-Schutzzone 1 als auch für die Nacht-Schutzzone nur die Erstattung von Aufwendungen für Schallschutzmaßnahmen geregelt, ohne dass dem Fluglärm-schutzgesetz zu entnehmen wäre, wie im Falle der Unmöglichkeit oder Untunlichkeit von Schallschutzmaßnahmen zu verfahren sein soll. Insbesondere kann dem Gesetz nicht entnommen werden, ob in diesen Fällen eine Entschädigung zu gewähren ist.

Festzustellen ist, dass das Fluglärmenschutzgesetz – jedenfalls explizit - eine Entschädigung für Wertverluste an Grundstücken nicht vorsieht.

Die Arbeitsgruppe Kostenfolgeabschätzung war im Gesetzgebungsverfahren noch der Auffassung, dass Außenwohnraum-entschädigungen keineswegs Wertverlustentschädigungen ersetzen können, sondern dass diese gesondert zu erheben und auszugleichen sind. In der Vorfassung des § 13 Fluglärm-schutzgesetz war deshalb eine besondere Öffnungsklausel für Entschädigungen vorgesehen, die im Ergebnis aber nicht in die Gesetzesfassung übernommen worden ist.

Wenn man - wie Gronefeld - davon ausginge, dass § 13 Abs. 2 Fluglärmschutzgesetz keine Öffnungsklausel ist, wäre im Fluglärmschutzgesetz abschließend und damit endgültig festgelegt, dass keine Entschädigung für Wertverluste gewährt wird. Die Regelungen im § 74 Abs. 2 i. V. m. S. 3 VwVfG wären dann allerdings für den Schutz gegen Fluglärm bedeutungslos, weil das Fluglärmschutzgesetz insoweit abschließend bestimmte, wann passiver Schallschutz gewährt wird und wann dieser untunlich ist.

Wesentlich wird in diesem Zusammenhang insbesondere die geplante Schallschutzverordnung sein, die als Höchstkostenverordnung gedacht ist. Damit würde die aus dem Schönefeld-Verfahren bekannte Kappungsgrenze ständige Rechtslage werden, es würden sozusagen pauschale Aufwendungssätze festgelegt, bis zu denen ein passiver Schallschutzaufwand noch tunlich ist.

Der 4. Senat des Bundesverwaltungsgerichts hat allerdings in seinem sog. Paetow-Beschluss²⁸ deutlich gemacht, dass § 13 Fluglärmschutzgesetz nicht abschließend ist.

„Die Lärmwertgrenze, die das Fluglärmgesetz für die Einrichtung von Lärmschutzbereichen festlegt und die in den luftverkehrsrechtlichen Zulassungsverfahren nunmehr zu beachten sind, stellen Grenzwerte dar, die zu Lasten der Lärmbetroffenen nicht überschritten werden dürfen. Der beschließende Senat sieht keine Anhaltspunkte dafür, dass die Neuregelungen im Fluglärmgesetz es der zuständigen Behörde bei der Festsetzung von Lärmschutzbereichen verwehren, diese Lärmgrenzwerte zum Schutz bestimmter Gruppen besonders schutzwürdiger Lärmbetroffener oder Einrichtungen zu unterschreiten. Dies wird auch in der abschließenden Beschlussempfehlung im Bericht des Unterausschusses vom 13. Dezember 2006 (BTDrucks 16/3813, S. 12, 19) zum Ausdruck gebracht.

Dies lässt die Annahme zu, dass der Rückgriff auf § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG bzw. auf allgemeine Entschädigungsregelungen nicht ausgeschlossen ist:

- c) Wertausgleich gemäß §§ 74 Abs. 2 S. 3, 75 Abs. 2 VwVfG?

Auch im Verwaltungsverfahrensgesetz vermag das Bundesverwaltungsgericht keine Vorschriften zu entdecken, die einen Ausgleich für

²⁸ BVerwG, Beschluss vom 13. September 2007, Az.: BVerwG 4 A 1007.07/4 A 1006.07

planungsbedingte Wertverluste gewähren. Nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG hat die Behörde dem Träger des Vorhabens, von dem Immissionen ausgehen können, die Vorkehrungen oder die Errichtung und Unterhaltung von Auflagen aufzuerlegen, die zum Wohl der Allgemeinheit oder zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen auf Rechte anderer erforderlich sind. Ist dies nicht möglich oder unzutunlich, steht dem Betroffenen nach § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG ein Anspruch auf eine angemessene Entschädigung in Geld zu.

Was im Sinne dieser Bestimmung „angemessen“ ist, ist von § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG her zu beurteilen. Die Geldentschädigung dient, anders als die Enteignungsentschädigung, die dazu bestimmt ist, die Vermögensnachteile auszugleichen, die der Betroffene durch den staatlichen Eingriff erleidet, zumindest nach Auffassung des Bundesverwaltungsgerichts einem beschränkten Zweck. Sie sei nicht als Ausgleich dafür gedacht, dass das Planvorhaben mit (zusätzlichen) Lärmbelastungen verbunden ist.

Nachteilige Folgen, die im Wege der Abwägung überwindbar sind, weil sie die Grenze der Unzumutbarkeit nicht erreichen, bedürften nach der gesetzgeberischen Konzeption nicht zwingend eines finanziellen Ausgleichs, auch wenn sie zu Wertminderungen führen.²⁹

§ 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG gibt nach Ansicht des Bundesverwaltungsgerichts damit nichts für einen Anspruch auf Entschädigung für infolge einer Planung hervorgerufene Wertminderungen her. Die Norm hat nach Auffassung des Gerichts lediglich Sekundärcharakter. Ihr Anwendungsbereich reicht nach diesem Ansatz nicht weiter als die Primärregelung des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG, die einen Ausgleich nur für den Fall vorsieht, dass die Planung die dort bezeichneten unzumutbaren Nachteile zur Folge hat.³⁰

3. Zwischenergebnis

Insgesamt betrachtet kann als Zwischenergebnis formuliert werden, dass nach geltender Rechtslage allgemeine Planungsschäden, wie beispielsweise Grundstückswertverluste, die flächendeckend in einem größeren Gebiet eintreten, grundsätzlich – jedenfalls bis zu einer noch zu präzisierenden Grenze – nicht zu entschädigen sind. Diese Ausprägung zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmungen ist beispielsweise auch im Recht der Bauleitplanung allgemein anerkannt und begegnet zunächst auch keinen durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

²⁹ Vgl. BVerwG, Beschluss vom 5.3.1999 - BVerwG 4 A 7.98 – NVwZ-RR 1999, S. 556 [557].

³⁰ Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1074.04 Flughafen Berlin-Schönefeld, Rn. 402 der Urteilsausfertigung

Anhand der obigen Ausführungen ist des weiteren Folgendes deutlich geworden: Die Frage, welche Schutzansprüche die von Infrastrukturplanungen Betroffenen geltend machen können, lässt sich von der Frage der funktionalen Nutzbarkeit eines Grundstücks nicht trennen. Dies bedeutet, dass die Schutzansprüche immer darauf gerichtet sind, eine Einschränkung der tatsächlichen Nutzbarkeit des Grundstücks zu kompensieren. Demzufolge ist die Reichweite der Schutzansprüche regelmäßig davon abhängig, welche Einschränkungen der Nutzbarkeit infolge der Lärmbelastung zu besorgen sind. Im Folgenden soll deshalb untersucht werden, inwieweit entschädigungslos hinzunehmende Grundstückwertverluste weitergehende Auswirkungen auf tatsächliche Schutzansprüche und damit über bloße Eigentumsbeeinträchtigungen hinausgehende Wirkungen entfalten. Einfach ausgedrückt, soll nun beurteilt werden, inwieweit allgemeine, nicht ausgleichspflichtige Planungsschäden in konkrete Planungsschäden im Sinne einer besonderen Betroffenheit umschlagen können.

Die Ansprüche nach § 74 Abs. 2, 75 Abs. 2 VwVfG, und damit auch die auf Geldentschädigung, die nichts anderes als Ersatz für nicht mögliche Schallschutzmaßnahmen darstellen, sind schon bei Überschreiten der (fachplanungsrechtlichen) Erheblichkeitsschwelle gegeben, nicht erst, wenn auch die deutlich höher liegende enteignungsrechtliche Zumutbarkeitsschwelle erreicht ist,³¹ die nach der Rechtsprechung des BGH zugleich das zumutbare Maß bezeichnen soll, bis zu dem der Eigentümer Beeinträchtigungen nach § 906 Abs. 2 S. 2 BGB entschädigungslos hinnehmen muss.³² Da folglich die fachplanungsrechtlichen Regelungen einen weitergehenden Schutz gewährten, stünde der Betroffene durch diese Regelungen ohnehin besser, als wenn er sich um zivilrechtlichen Ausgleich bemühen würde, so dass nach Auffassung des BGH für diesen umso weniger ein Bedarf besteht.

Es kann also resümiert werden, dass im Recht der Infrastrukturplanungen neben einem Anspruch auf Erstattung von Aufwendungen für passiven Schallschutz und einer eventuellen Entschädigung für Beeinträchtigungen des Außenwohnbereiches weitere Entschädigungen für gleichwohl verbleibende Wertverluste an Grundstücken für die Planungsbetroffenen nicht gewährt werden. Insoweit kann man von einem allgemeinen Planungsschaden sprechen, der nach Ansicht der Rechtsprechung als Ausdruck zulässiger Inhalts- und Schrankenbestimmung des Eigentums entschädigungslos hinzunehmen ist.

³¹ So BGHZ 140, S. 285 [298].

³² Vgl. BGHZ 122, S. 76 [79].

III. Rechtliche Behandlung konkreter Planungsschäden

Trotz dieses aus Sicht der Betroffenen restriktiven Ansatzes geht die Rechtsprechung aber im Ergebnis nicht davon aus, dass Verkehrswertminderungen, die über den Schutzbereich der Entschädigungsregelungen hinaus durch ein Planvorhaben ausgelöst werden, rechtlich irrelevant sind. Es besteht insoweit die Pflicht, planbedingte Wertverluste gegebenenfalls als private Belange im Rahmen der Abwägungsentscheidung zu berücksichtigen. Dem Planungsträger bleibt es jedoch unbenommen, solche Wertminderungen nach den zum Abwägungsgebot entwickelten Grundsätzen hinter gegenläufige öffentliche Interessen zurücktreten zu lassen. Wie auch sonst ist es ihm allerdings verwehrt, eine äußerste durch Abwägung nicht überwindbare Schwelle zu überschreiten. Die Grenze zur Abwägungsdisproportionalität ist erreicht, wenn die Wertverluste so massiv ins Gewicht fallen, dass dem Betroffenen ein unzumutbares Opfer abverlangt wird.

Auch Belastungen, die sich in Wertverlusten äußern, dürfen nicht zur Folge haben, dass die Gewährleistung des Art. 14 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz angetastet wird. Das verfassungsrechtlich garantierte Eigentum ist dadurch gekennzeichnet, dass es einen privatnützigen Gebrauch ermöglicht und die grundsätzliche Befugnis umfasst, über den Eigentumsgegenstand zu verfügen. Es soll dem Eigentümer als Grundlage privater Initiative dienen und ihm im eigenverantwortlichen privaten Interesse von Nutzen sein. Es darf dieses Inhalts nicht entleert und wirtschaftlich völlig entwertet werden. Auch wenn Art. 14 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz den eigentumsrechtlich geschützten Rechtspositionen keinen bestimmten Wert verbürgt und deshalb grundsätzlich nicht vor Wertverlusten schützt, für welche die öffentliche Hand verantwortlich zeichnet, darf das Eigentum in seinem Wert nicht soweit gemindert werden, dass die Befugnis, das Eigentumsobjekt nutzbringend zu verwerten, praktisch nur noch als leere Rechtshülle übrig bleibt.³³

Diese Rechtsprechung lässt aus Sicht der Betroffenen die entscheidende Frage nach handhabbaren und greifbaren Kriterien für die Bestimmung der Zumutbarkeit im Einzelfall offen. Wann eine wirtschaftlich betrachtet vollständige Entwertung des Grund- und Gebäudeeigentums infolge von Wertverlusten im Sinne der geschilderten Rechtsprechung vorliegt, ist unklar. Das Bundesverwaltungsgericht hat sich jedenfalls dahingehend geäußert, dass bei einer Verkehrswertminderung eines Grundstücks um bis zu 20% noch keine Rede davon sein könne, dass das Grundeigentum praktisch funktionslos wird.³⁴ Ob dem in dieser Allgemeinheit generell gefolgt werden kann, mag bezweifelt werden.

Nach der Rechtsprechung sind für die Frage, welche Ansprüche die infolge von Infrastrukturplanungen Lärmbetroffenen geltend machen können, verschiedene Stufen der

³³ Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1074.04, Rn. 404 der Urteilsausfertigung – Flughafen Berlin-Schönefeld.

³⁴ Vgl. BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1074.04, Rn. 406 der Urteilsausfertigung – Flughafen Berlin-Schönefeld.

Beeinträchtigung zu unterscheiden, die jeweils unterschiedliche Ausgleichsansprüche auslösen und allesamt an den Grad der Beeinträchtigung der funktionellen Nutzbarkeit des Grundstückes anknüpfen.

1. Funktionale Nutzbarkeit des Grundstückes

Die Zugrundelegung eines rein funktionalen Ansatzes meint, dass allein anhand der Intensität der Lärmbelastung festgelegt wird, inwieweit eine Nutzung des Grundstückes noch zumutbar ist, als zumutbar noch wahrgenommen werden kann. Um diese Zumutbarkeit zu gewährleisten, werden auf Grundlage des § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG aktive oder passive Schallschutzmaßnahmen verfügt. Passive Schallschutzmaßnahmen haben dabei regelmäßig das Ziel, bestimmte Lärmwerte im Inneren betroffener Gebäude zu vermeiden. Die äußere Verlärmung eines Grundstückes, die hierdurch bedingte erhebliche Herabsetzung der Wohn- und Lebensqualität und das Fallen des Grundstückeswertes werden hierdurch nicht vermieden.

- a) In Bezug auf die funktionale Nutzbarkeit des Grundstückes ist deshalb nach der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zunächst eine Beeinträchtigung der Nutzbarkeit des Außenwohnbereichs zu entschädigen.³⁵ Rechtsgrundlage hierfür ist regelmäßig § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG bzw. die jeweilige inhaltsgleiche Vorschrift der Landesverwaltungsverfahrensgesetze, die ergänzend neben eventuellen Vorgaben des Fachplanungsrechts zur Anwendung kommt.

Beeinträchtigungen des Außenwohnbereichs, die von vornherein nicht durch passive Schallschutzmaßnahmen abgefangen werden können, wurden in bisherigen Planfeststellungsverfahren zumeist auf Grundlage des § 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG mit einem Entschädigungsanspruch belegt. Allerdings lohnt hier eine Betrachtung der tatsächlich gewährten Höhe der Entschädigung, die sich beispielsweise im Planfeststellungsverfahren für den Flughafen Berlin-Schönefeld bei 2% des Verkehrswertes bewegte und mit der Inbetriebnahme des Flughafens an einen Stichtag anknüpfte, zu dem der Verkehrswert der beeinträchtigten Grundstücke bereits gemindert gewesen war.

Berücksichtigt werden muss in diesem Zusammenhang auch der seitens des Bundesverwaltungsgericht vertretene Begriff des Außenwohnbereiches. Hiernach muss in jedem Einzelfall festgestellt werden, inwieweit Flächen im Freien tatsächlich zum „Wohnen“ geeignet sind. Freiflächen sind insoweit gegenüber Verkehrslärm nicht allein deswegen schutzbedürftig, weil Immissionsgrenzwerte überschritten sind. Vielmehr müssen die fraglichen Flächen darüber hinaus zum

³⁵ Vgl. beispielhaft BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1074.04, Rn. 396 der Urteilsausfertigung – Flughafen Berlin-Schönefeld.

„Wohnen im Freien“ auch geeignet sein. Ein Außenwohnbereich liegt danach insbesondere dann nicht vor, wenn es sich um Vorgärten, die dem regelmäßigen Aufenthalt dienen, Flächen, die nicht zum Wohnen im Freien benutzt werden dürfen und um Balkone handelt, die nicht dem regelmäßigen Aufenthalt von Menschen zu dienen bestimmt sind.³⁶

Überspitzt formuliert muss man sich hinsichtlich der Bestimmung der schutzwürdigen Außenwohnbereichsflächen an einem sitzenden Menschen orientieren, der bewegungslos an einen bestimmten Platz „wohnt“. Aktivitäten in Vorgärten sind hierbei grundsätzlich zu unterlassen, auch nur gelegentlich frequentierte Balkone sind nicht schutzwürdig.

- b) Weiterhin ist auf Grundlage von § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG passiver Schallschutz vorzusehen, so dass die Betroffenen regelmäßig Anspruch auf die Erstattung der Kosten für Schallschutzfenster, Belüftungseinrichtungen und gegebenenfalls Klimaanlage haben. Solche Ansprüche stehen den Betroffenen nach der Rechtsprechung des BGH unabhängig von § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG aus dem Gesichtspunkt des enteignenden Eingriffs dann zu, wenn Lärmimmissionen von hoher Hand, deren Zuführung nicht untersagt werden kann, sich als ein Eingriff in nachbarliches Eigentum darstellen und die Grenze dessen überschreiten, was ein Nachbar nach § 906 BGB entschädigungslos hinnehmen muss. Der Anspruch besteht auch hierbei grundsätzlich in einem Geldausgleich für Schallschutzeinrichtungen. Eine Entschädigung für einen Minderwert des Grundstücks kommt erst in Betracht, wenn Schutzeinrichtungen keine wirksame Abhilfe versprechen oder unverhältnismäßige Aufwendungen erfordern.³⁷ Dieser Entschädigungsanspruch setzt, wenn keine Enteignung von Grundeigentum erfolgt ist, weiter voraus, dass die zugelassene Nutzung des lärmemittierenden Grundstücks die vorgegebene Grundstückssituation nachhaltig verändert und dadurch das benachbarte Wohneigentum schwer und unerträglich trifft.³⁸

Aus Sicht der Betroffenen ist damit ein Anspruch wegen enteignenden Eingriffs noch weniger wahrscheinlich als Ansprüche auf Grundlage des einfachen Rechts, da das Maß der Lärmbelastung für die Aktivierung des Anspruchs erheblich über der fachplanungsrechtlichen Zumutbarkeitsschwelle liegt.

³⁶ Siehe zum Außenwohnbereich BVerwG, Urteil vom 11.11.1988 – 4 C 11/87, NVwZ 1989, S. 255.

³⁷ Vgl. nur BGHZ 129, 124 – 136, Rn. 6, zitiert nach Juris.

³⁸ Vgl. nur BGHZ 129, 124 – 136, Rn. 6, zitiert nach Juris.

- c) Die Erhaltung der Nutzbarkeit des Grundstücks ist aber vornherein begrenzt, wie unmittelbar aus 74 Abs. 2 S. 3 VwVfG erhellt. Hiernach ist ein Ausgleich in Form einer angemessenen Entschädigung in Geld zu gewähren, wenn Maßnahmen und Einrichtungen nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG untunlich oder mit dem Vorhaben unvereinbar wären. Interessant für den hier vorliegenden Zusammenhang ist insbesondere das Merkmal der Untunlichkeit. Untunlich sind danach Schutzvorkehrungen, wenn es entweder gar keine Vorkehrungen gibt, die einen wirksamen Schutz bieten könnten – dies meint insbesondere die Fälle der Außenwohnbereichsentschädigung – oder wenn die geeigneten Vorkehrungen unzumutbare oder außer Verhältnis zum Schutzzweck stehende, nicht mehr vertretbare Aufwendungen erfordern würden.³⁹

Bedeutsam sind hierbei vor allem die schon oben angesprochenen Fälle einer besonderen Bauweise, die dämmende Maßnahmen nicht zulässt. Nach der Rechtsprechung ist nämlich die Verpflichtung des Vorhabensträgers, eine bestimmte Schutzvorkehrung oder Schutzanlage herzustellen, auch mit Blick auf Umfang und Bedeutung des Vorhabens und unter Berücksichtigung der Relation zwischen Schutzwirkung und finanziellem Aufwand abhängig. Anders ausgedrückt sind all diejenigen Schutzmaßnahmen, die im Ergebnis zu teuer sind, untunlich im Sinne der Vorschrift, so dass die Betroffenen insoweit auf eine „angemessene“ Entschädigung in Geld zu verweisen sind.

Zusammenfassend kann damit festgestellt werden, dass nach derzeitiger Rechtslage die Erhaltung der funktionellen Nutzbarkeit der Nachbargrundstücke von Infrastrukturvorhaben von vornherein begrenzt ist.

2. Begrenzte Entschädigung bei beschränkter funktioneller Nutzbarkeit

Die Auswirkungen der Beschränkung der funktionellen Nutzbarkeit sollen im Folgenden an einem konkreten Beispiel verdeutlicht werden.

So hat namentlich das BVerwG es gebilligt, von einer wirtschaftlichen Unzumutbarkeit dann zu sprechen, wenn die Kosten der passiven Schallschutzmaßnahmen 30% des Verkehrswertes des Grundstückes übersteigen. In einem derartigen Fall sei es rechtlich nicht zu beanstanden, wenn der Betroffene lediglich eine Entschädigung in Höhe von maximal 30% des Verkehrswertes des Grundstückes erhalte.⁴⁰

³⁹ Vgl. nur Kopp/Ramsauer, VwVfG, § 74 Rn. 122 f. m.w.N.

⁴⁰ Vgl. beispielhaft BVerwG, Urteil vom 16.03.2006 – 4 A 1074.04, Rn. 421 f. der Urteilsausfertigung – Flughafen Berlin-Schönefeld.

Diese Fälle sind zwar eher selten, können aber insbesondere dann auftreten, wenn ein von einer Planung Betroffener über besonders individuelle Gebäudesubstanz auf seinem Grundstück verfügt. Spezielle Bauweisen wie reine Holz- oder Glasbauten können dazu führen, dass die Kosten für Schallschutzmaßnahmen in die Höhe schnellen und gar die Qualität eines völligen Neubaus erhalten.

Die Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts zur Untunlichkeit des Schallschutzes in diesen Konstellationen führt aus Sicht der Betroffenen dazu, dass eine bestimmungsgemäße Nutzung des Grundstückes nicht mehr möglich ist. Der gewährte Geldausgleich reicht nicht aus, um die Gebäude mit adäquatem Schallschutz auszustatten, sodass eine Nutzung, die keine Gesundheitsrisiken in sich birgt, ohne erhebliche Aufwendung von Eigenmitteln nicht mehr realisiert werden kann.

Dies hat einerseits zur Folge, dass die betroffenen Anwohner an sich schon einen dramatischen Wertverlust erleiden. Sie werden für die Nachbarschaft zur Infrastrukturplanung dann ein weiteres Mal „bestraft“, indem man ihnen von dem niedrigen Verkehrswert dann 30 % erstattet, die noch nicht einmal zu einer Außenrenovierung reichen würden. Diesen Menschen wird zugemutet, dass sie zukünftig in ihren Häusern ohne Schallschutz leben und ihre Gesundheit ruinieren oder wegziehen.

Bis zum Erreichen der Enteignungs- bzw. enteignungsgleichen Zumutbarkeitsschwelle existiert folglich eine offenkundig klaffende Schutzlücke, die nach hiesigem Dafürhalten allein durch die Erwägung der Sozialbindung des Eigentums nach Art. Art. 14 Abs. 2 GG gerechtfertigt werden kann.

3. Folgen der begrenzten Entschädigung

Wie im folgenden zu zeigen sein wird, zeitigt die begrenzte Entschädigung, die aus der „Untunlichkeitsrechtsprechung“ des Bundesverwaltungsgerichts resultiert, Folgen, die weit über eine bloße Eigentumsbeeinträchtigung hinausgehen.

a) Entwertung des Grundstücks

Die oben unter II. als „allgemeiner Planungsschaden“ eingeordnete Wertminderung des Grundstücks führt aufgrund der Verknüpfung mit der Untunlichkeit von Schallschutzmaßnahmen zu konkreten und funktionalen Beeinträchtigungen der Nutzbarkeit des Grundstücks.

Bereits insoweit stellt sich die Frage, ob im Lichte einer die funktionale Nutzbarkeit des Grundstücks beeinträchtigenden Verkehrswertminderung eine Verletzung des Grundrechts aus Art. 14 Abs. 1 GG angenommen werden muss.

Wie das Bundesverfassungsgericht in zahlreichen Entscheidungen ausgesprochen hat, muss der Gesetzgeber bei Regelungen im Sinne des Art. 14 Abs. 1 S. 2 GG sowohl der grundgesetzlichen Anerkennung des Privateigentums durch Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG als auch dem Sozialgebot des Art. 14 Abs. 2 GG in gleicher Weise Rechnung tragen. Er hat dabei die schutzwürdigen Interessen der Beteiligten in einen gerechten Ausgleich und in ein ausgewogenes Verhältnis zu bringen. Das Maß und der Umfang der dem Eigentümer von der Verfassung zugemuteten und vom Gesetzgeber zu realisierenden Bindung hängt hiernach wesentlich davon ab, ob und in welchem Ausmaß das Eigentumsobjekt in einem sozialen Bezug und in einer sozialen Funktion steht.⁴¹ Diesen Anforderungen entspricht es, wenn Eigentumsbindungen stets verhältnismäßig sein müssen. Sie dürfen, gemessen am sozialen Bezug und an der sozialen Bedeutung des Eigentumsobjekts sowie im Blick auf den Regelungszweck, insbesondere nicht zu einer übermäßigen Belastung führen und den Eigentümer im vermögensrechtlichen Bereich unzumutbar treffen.⁴²

Es muss beachtet werden, dass unsere Rechts- und Wirtschaftsordnung dazu zwingt, die Interessen der Allgemeinheit beim Boden in weit stärkerem Maße zur Geltung zu bringen als bei anderen Vermögenswerten.⁴³ In jedem Fall ist eine Rücksichtnahme auf die Belange anderer, die auf die Nutzung der betreffenden Eigentumsgegenstände angewiesen sind, geboten.⁴⁴

Diese besondere Bindung des Grundeigentums durch Art. 14 Abs. 2 Grundgesetz zeigt sich im Zusammenhang mit Infrastrukturplanungen in erster Linie durch die Duldungspflicht, der die Betroffenen dann unterliegen, wenn öffentliche Interessen für das Vorhaben streiten. Hierdurch wird die soziale Bindung des Eigentums bereits hinreichend aktualisiert und den Betroffenen zugemutet, dass sie Einwirkungen auf ihr Grundstück insoweit nicht abwehren können. Die Belastungen, das sollte einmal deutlich gesagt werden, werden durch Gewährung passiver Schutzeinrichtungen nicht gänzlich ausgeschlossen. Diese Einrichtungen haben lediglich den Zweck, unzumutbare Einwirkungen auszuschließen. Mit den verbleibenden, durchaus belästigenden Immissionen haben die Betroffenen zu leben. Hinzu treten diejenigen Beeinträchtigungen infolge von Lärm, die sich einstellen, sobald geschlossene Räumlichkeiten verlassen werden. Zu den Verlusten einer Wohn-, Lebens- und Arbeitsqualität gesellen sich dann noch die Wertverluste. Diese führen dazu, dass Veräußerungen oder Belas-

41 Vgl. BVerfGE 58, S. 137 [148 f.].

42 Vgl. BVerfG, aaO., S. 148.

43 Vgl. BVerfGE 21, 73 ff.

44 Vgl. hierzu BVerfGE 37, 132 ff.; 38, 348 ff.

tungen des Grundstücks erschwert, im schlimmsten Fall unmöglich gemacht werden.

Daher muss bedacht werden, dass Verkehrswertverluste sich nicht in einer rechnerischen Minderung des Grundstückswertes erschöpfen, sondern Folgewirkungen entfalten. Wertverluste werden dann konkret und greifbar, wenn der Verkehrswert eines Grundstückes eben nicht nur ein fiktiver Zahlenwert ist, der in einem bloß hypothetischen Verkaufsfall prognostizierbar ist, sondern wenn an den Verkehrswert konkrete negativ eigentumsrelevante und noch darüber hinaus grundrechtsbeeinträchtigende Folgen geknüpft werden.

Dies ist im Infrastrukturplanungsrecht eben gerade dann der Fall, wenn der Verkehrswert eines Grundstückes Grundlage für die Beurteilung der Tunlichkeit und Angemessenheit zu gewährender Schallschutzmaßnahmen ist. Ein Grundstückseigentümer erhält diese Ausgleichsansprüche regelmäßig nur, wenn sich diese im Hinblick auf den Verkehrswert seines Grundstückes als wirtschaftlich sinnvoll und zumutbar erweisen. Hierbei wird bisher in der Rechtsprechung nicht berücksichtigt, dass die in den Planungsverfahren regelmäßig festgesetzten Stichtage für die Berechnung des Verkehrswertes so angelegt sind, dass bereits eingetretene, planungsbedingte Wertverluste gerade nicht einkalkuliert werden.

b) Gesundheitsbeeinträchtigung

Die Betroffenen, denen nur eine begrenzte Entschädigung trotz begrenzter Nutzbarkeit ihrer Grundstücke gewährt wird, sehen sich nun in der Situation, dass eine weitere Nutzung des Grundstücks möglicherweise nur noch unter Inkaufnahme von Gesundheitsbeeinträchtigungen möglich ist. Der eigentliche Zweck des § 74 Abs. 2 VwVfG, die zur Vermeidung schädlicher Umwelteinwirkungen notwendigen Vorkehrungen zu Gunsten der Betroffenen zu sichern, wird in dieser Konstellation ganz offensichtlich verfehlt. Der Bürger wird ohne einen Erstattungsanspruch für Schallschutzmaßnahmen mit einem Entschädigungsanspruch alleingelassen, der bei weitem nicht ausreicht, das Grundstück derart gegen Lärm zu isolieren, dass Gesundheitsbeeinträchtigungen sicher ausgeschlossen werden können. Der Staat hat seine ihm aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 Grundgesetz obliegende Schutzpflicht ersichtlich verfehlt. Verkehrswertminderungen, die bisher in der Rechtsprechung ausschließlich im Angesicht des Art. 14 Grundgesetz behandelt werden, haben damit unmittelbare Auswirkungen auf die körperliche Unversehrtheit der Planungsbetroffenen.

c) Verlust der Freizügigkeit

Soweit die Betroffenen nicht bereit sind, mögliche Gefahren für ihre Gesundheit in Kauf zu nehmen, haben sie regelmäßig nur noch die Möglichkeit, von dem nun lärmbelasteten Ort wegzuziehen. So gesehen besteht durchaus noch ein Wahlrecht, aus Sicht der Betroffenen ist es aber wohl eher die Wahl zwischen Pest und Cholera. Der Einwand, man könne zur Vermeidung der Gesundheitsbeeinträchtigung schließlich umziehen, ist gerade im Lichte des Art. 11 Grundgesetz unzulässig. Im Übrigen ist zu beachten, dass insoweit auch Vorgaben des Art. 8 EMRK maßgeblich sind.

IV. Zusammenfassung

Grundstückseigentümer, deren Grundstücke durch Infrastrukturplanungen und insbesondere durch die von diesen ausgehenden Lärmimmissionen entwertet werden, erhalten einen Wertausgleich dann, wenn Schutzeinrichtungen unmöglich oder unverhältnismäßig sind. Die Unverhältnismäßigkeit knüpft dabei unter anderem an die wirtschaftliche Zumutbarkeit an, die dann in der Regel verneint wird, wenn die Aufwendungen für Schutzeinrichtungen einen bestimmten Prozentsatz des Verkehrswertes des Grundstücks überschreiten.

Auffallend ist hierbei, dass eine Anknüpfung an den Verkehrswert in der Rechtsprechung zwar dann vorgenommen wird, wenn es um die Frage der wirtschaftlichen Zumutbarkeit von Schutzeinrichtungen geht, der Verkehrswert aber dann als rein fiktive Rechengröße eingeordnet wird, wenn konkreter Ausgleich der Nachteile begehrt wird. Der Eingriff verstärkt sich aus Sicht der Betroffenen dadurch, dass der Berechnungszeitpunkt für die Beurteilung der Verhältnismäßigkeit der Anordnung von Schutzeinrichtungen und damit auch der Zeitpunkt für die Berechnung einer eventuellen Entschädigung in der Regel so gestaltet ist, dass nur noch ein geminderter Verkehrswert in die Berechnung eingestellt wird.

Die regelmäßig infolge der Durchführung eines Planfeststellungsverfahrens eintretende Duldungspflicht der betroffenen Grundstückseigentümer ist Ausdruck der Sozialbindung des Eigentums und stellt insoweit die jeweils betroffenen Grundstücke in den besonderen sozialen Bezug, den das Grundeigentum aufgrund seiner beschränkten Verfügbarkeit aufweist. Aus meiner Sicht ist damit gerade auch im Lichte des Art. 3 Abs. 1 GG eine besondere Belastung der Grundeigentümer verbunden, die intensiv auf die Eigentumsgarantie einwirkt. Bedacht werden muss in diesem Zusammenhang, dass Art. 14 Abs. 1 S. 1 GG in erster Linie ein Freiheitsrecht verbürgt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kommt Art. 14 GG im Gesamtgefüge der Verfassung zunächst die Aufgabe zu, dem Träger des GGs durch Zubilligung und Sicherung von Herrschaft-, Nutzungs- und Verfügungsrechten einen Freiheitsraum im vermögensrechtlichen Bereich zu gewährleisten und ihm damit die Entfaltung und eigenverantwortliche Gestaltung des Lebens zu ermöglichen; insoweit steht die Eigentumsfreiheit in einem inneren Zusammenhang mit der Garantie der persönlichen Freiheit.⁴⁵ Dieser enge Zusammenhang des Eigentumsrechts mit der Garantie der persönlichen Freiheit bewirkt, dass gerade die Art und Weise der Nutzung des Eigentums grundsätzlich im Belieben des jeweiligen Eigentümers steht. Insoweit weist Art. 14 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz auch einen engen Bezug zur Menschenwürde nach Art. 1 Abs. 1 S. 1 Grundgesetz auf, der es erfordert, dass prinzipiell auch Grundstücksnutzungen, die untypisch sind, aber mit der geltenden Rechtslage in Einklang stehen, dem Eigentumsschutz unterfallen müssen.

Eine Lösung des Problems kann darin liegen, mit einer konsequenten Anwendung der Grundsätze des Übermaßverbotes und des Gleichheitssatzes die Beeinträchtigungen

⁴⁵ Vgl. BVerfGE 21, 73 [86]; 24, 367 [389 ff.].

der Betroffenen auf ein Mindestmaß zu reduzieren. So hat sich das Bundesverfassungsgericht in seiner Entscheidung zur Mineralölbevorratung, auch wenn diese im wesentlichen zur Berufsfreiheit nach Art. 12 Abs. 1 Grundgesetz ergangen ist, mit der Zulässigkeit der Inanspruchnahme von Privatpersonen zur Erfüllung öffentlicher Aufgaben befasst.⁴⁶ Die Situation einer Indienstnahme Privater unterscheidet sich nicht wesentlich von der Verpflichtung der Grundstückseigentümer, die von im öffentlichen Interesse stehenden Infrastrukturplanungen ausgehenden Immissionen zu dulden. Auch insoweit kann von einer Inanspruchnahme des Eigentums der Betroffenen gesprochen werden. Zwar handelt es sich dabei nicht um eine gezielte Inanspruchnahme in Form einer Enteignung durch unmittelbare Verwendung der Grundstückssubstanz zum Zwecke der Realisierung des Vorhabens. Doch muss berücksichtigt werden, dass die Infrastrukturplanung notwendig darauf angewiesen ist, - neben der unmittelbaren Inanspruchnahme von Grund und Boden Dritter - Grundstücke in einem Maße zu beanspruchen, das unterhalb der enteignungsrechtlichen Schwelle liegt. Auch hierin ist eine Inanspruchnahme Privater zu erblicken. Es spricht aber kein einleuchtender Grund dafür, dass dann, wenn der Staat zur Verfolgung zulässiger Zwecke Tätigkeiten Privater in Anspruch nimmt und auch nehmen darf, dies automatisch und im Wesentlichen kostenlos geschehen darf.⁴⁷

Es ist aus meiner Sicht deshalb notwendig, die Rechtsfigur der ausgleichspflichtigen Inhalts- und Schrankenbestimmung im Interesse der Grundstückseigentümer weiter auszugestalten. Der Überlegung bedarf dabei insbesondere, inwieweit die Ausgleichspflicht bereits an einem Punkt ansetzen kann, der im Vorfeld der Enteignungsschwelle liegt. Hierfür spricht insbesondere, dass mit der Zulassung von Infrastrukturplanungen für den Grundstückseigentümer in der Nachbarschaft permanente und dauerhafte Beeinträchtigungen verbunden sind, auch wenn eine Nutzbarkeit des Grundstücks hierdurch nicht vollkommen ausgeschlossen wird. Im Gegensatz dazu wird im Falle der Enteignung das Eigentumsobjekt vollständig entzogen mit der Folge, dass die Bestandsgarantie sich umwandelt in eine Eigentumswertgarantie, die ihren Ausdruck in einer vollständigen Entschädigungspflicht des Staates findet. Die spürbare und dauerhafte Beschränkung der Ausübung der Eigentümerbefugnisse durch eine Inhalts- und Schrankenbestimmung ist aus Sicht der Betroffenen jedenfalls dann unbillig, wenn die Rechtsordnung eine Entschädigungspflicht bis zur Enteignungsschwelle ausschließt. Es ist nicht einsichtig, wieso nicht ein zumindest anteiliger Ausgleich gewährt werden soll.

Dies muss umso mehr gelten, als aus Sicht der von Infrastrukturplanungen Betroffenen und auch anhand der zu konstatierenden Tendenz in der Rechtsprechung davon ausgegangen werden muss, dass das eigentlich primäre Geltung beanspruchende Abwehrrecht aus Art. 14 Abs. 1 S. GG sich im Verhältnis zur regelmäßig als im öffentlichen Interesse stehend eingeordneten Planungsmaßnahme nur in den wenigsten Fällen durchzusetzen vermag. Den Betroffenen ist mit der jedem geschulten Juristen leicht von der Hand gehenden Argumentation, man habe private Belange abgewogen, im

⁴⁶ Vgl. BVerfGE 30, S. 292 [311 ff.]; zu Übermaßverbot und Gleichheitssatz als Grenze der Inanspruchnahme des Eigentumswertes auch BVerfGE 31, S. 229 [242 ff.]; 49, S. 382 [399 ff.].

⁴⁷ Vgl. Schulze-Osterloh, NJW 1981, S. 2537 [2542] m.w.N.

Ergebnis aber weggewogen, nicht gedient, da hiermit weder eine ideelle Befriedigung noch ein materieller Ersatz verbunden sind. Übrig bleibt aus Sicht des Einzelnen vielmehr ein ausgeprägtes Ohnmachtgefühl und die Erkenntnis, dass der einzelne Bürger, der sprichwörtliche „kleine Mann“ und sein Eigentum im wahrsten Sinne des Wortes „nichts wert“ sind.

Es tut daher Not, über den Begriff der Untunlichkeit im § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG nachzudenken: Vor allem dann, wenn die Begrenzung der Entschädigung wegen angeblicher Untunlichkeit von Schutzmaßnahmen nach § 74 Abs. 2 S. 2 VwVfG zu Folgewirkungen in Form von weiteren Grundrechtsverletzungen oder -gefährdungen führt, müssen in die notwendig zu treffende Abwägungsentscheidung, inwieweit die Gewährung von passivem Schallschutz noch zulässig ist oder nicht, alle, insoweit auch perspektivisch mittelbar betroffenen Grundrechte eingestellt werden. Insbesondere bedarf die Wertigkeit der insoweit tangierten Grundrechtspositionen offenkundig einer kritischen Überprüfung, da das Verhältnis zwischen dem Schutzbedürfnis der lärmbeeinträchtigten Bürger und den Interessen der Vorhabensträger ersichtlich in eine Schiefelage geraten ist. Man sollte sich daran erinnern, dass das Interesse des Vorhabensträgers, von zu teuren Schutzmaßnahmen zu Gunsten der Anwohner verschont zu bleiben, allenfalls unter dem Blickwinkel des Art. 2 Abs. 1 Grundgesetz relevant sein kann, während zu Gunsten der Betroffenen hochrangige Rechtsgüter aus Art. 2 Abs. 2 S. 1, Art. 14 Abs. 1 S. 1 und Art. 11 GG streiten. Werden auf der einen Seite Schutzmaßnahmen als erforderlich angesehen, muss Betroffenen zum Schutz vor weiteren Grundrechtsverletzungen voller Ausgleich gewährt werden.

Würzburg, den 07.03.2008