

Rechtsgutachten

Motorradlärm

Rechtliche Handlungsmöglichkeiten und -pflichten auf der Ebene der Normsetzung

Auftraggeber:

Bürgerinitiative zum Schutz der Landschaftsschutzgebiete
in Baden-Baden und Umgebung e.V

15. März 2021

Karlsruhe

Rechtsanwälte:

Prof. Dr. Eberhardt Meiringer
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
Honorarprofessor am KIT

Dr. Michael Pap
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht

Dr. Oliver Melber
Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht

Alexander Doll

Hartmut Wichmann

Christian Walz
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht
Fachanwalt für Vergaberecht

Hartmut Stegmaier
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Bernd Schmitz
Fachanwalt für Bau- und Architektenrecht

Stefan Flaig
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht
Fachanwalt für Familienrecht

Karen Fiege
Fachanwältin für Arbeitsrecht

Dr. Michael Artner
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht

Ullrich Eidenmüller
Bürgermeister a.D.

Christian Schlemmer
Fachanwalt für Internationales Wirtschaftsrecht
Fachanwalt für Insolvenzrecht
Fachanwalt für Arbeitsrecht

Severine Deutsch
Fachanwältin für Bank- und Kapitalmarktrecht

Jörg Schröder
Fachanwalt für Handels- und Gesellschaftsrecht
Fachanwalt für Steuerrecht

Dr. Rico Faller
Fachanwalt für Verwaltungsrecht

Sebastian Jung
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht

Cornelius Weiß
Fachanwalt für Bank- und Kapitalmarktrecht

Vanessa Meiringer
Fachanwältin für Gewerblichen Rechtsschutz

Julia Stein
Fachanwältin für Verwaltungsrecht

Stephan Pap

Jan Stiewitz

Victor Diesinger

Wirtschaftsprüfer • Steuerberater:
Dr. Michael Ohmer, Dipl.-Kfm.

Basel

Advokaten • Notariat:

Dr. Felix Iselin, Notar

Dr. Gert Thoenen, LL.M. (Houston)

Dr. Benedikt A. Suter, Notar

Dr. Caroline Cron

Dr. Martin Lenz, Notar
Fachanwalt SAV Erbrecht

Dr. Beat Eisner

Carlo Scollo Lavizzari, LL.M. (Kapstadt)

Dr. Lucius Huber

Prof. Dr. Andrea Eisner-Kiefer

Dr. Cristina von Holzen

Dr. Philipp Ziegler, dipl. Steuerexperte

Marine Müllershausen, LL.M.

Dr. Michel Jutzeler

Basil Kupferschmid

Dr. Timon Reinau

Karlsruhe

Douglasstr. 11-15
76133 Karlsruhe

Telefon +49 721 91250-0
Telefax +49 721 91250-22
karlsruhe@caemmerer-lenz.de
www.caemmerer-lenz.de

Basel

Elisabethenstr. 15
4010 Basel / Schweiz

Telefon +41 61 2721330
Telefax +41 61 2721595
lc@lclaw.ch
www.lclaw.ch

In Kooperation mit

CL Wirtschaftsprüfung und
Steuerberatung GmbH & Co. KG
Wirtschaftsprüfungsgesellschaft

CL Compliance und Datenschutz
GmbH & Co. KG

Inhaltsverzeichnis

I. Zusammenfassung	3
II. Problemlage	4
III. Lösungsmöglichkeiten und Effektivität verschiedener Ansätze	5
IV. Handlungsrahmen und Maßnahmen der Europäischen Union	5
1. Europäisches Primärrecht	6
2. Europäisches Sekundärrecht	6
3. Verhältnis der unionsrechtlichen Vorschriften zur UN-Regelung Nr. 41.04	8
4. Unzureichende praktische Wirksamkeit der unionsrechtlichen Regelungen	9
V. Handlungsrahmen und Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland	15
1. Grundsätzliche Sperrwirkung	15
2. Überwindung der Sperrwirkung	17
2.1 Ergreifen einer einzelstaatlichen Schutzverstärkungsmaßnahme nach Art. 193 AEUV	17
2.2 Zurückbleiben hinter dem hohen Schutzniveau des Art. 114 Abs. 3 AEUV ..	21
3. Maßnahmen, die von vornherein nicht von der Sperrwirkung erfasst werden	24
4. Zwischenergebnis	25
VI. Grund- und menschenrechtliche Schutzpflichten	25
1. Grundgesetz	26
1.1 Grundrechtliche Schutzpflichten im Anwendungsbereich des Unionsrechts	26
1.2 Grundrechtliche Pflicht zum Schutz vor Motorradlärm aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG	27
1.3 Verstoß gegen die grundrechtliche Schutzpflicht	28

2. Europäische Menschenrechtskonvention und Grundrechtecharta der Europäischen Union	31
3. Ähnliches Schutzniveau	33
VII. Ergebnis	33

I.

Zusammenfassung

Die Schaffung eines höheren und effektiveren Schutzes gegen (technisch leicht vermeidbaren) Motorradlärm kommt nicht ohne Änderung der bestehenden Regelungen aus. Diese sollten primär an der Quelle des Lärms ansetzen, sich also auf die Zulassungs- und Genehmigungspraxis beziehen, oder aber zumindest (einstweilen) das Absperren von bestimmten Strecken, in Anhängigkeit von dem produzierten Lärm, in Erwägung ziehen.

Das Thema „Motorradlärm“ ist weitgehend auf unionsrechtlicher Ebene geregelt. Das betrifft insbesondere die Typgenehmigung. Allerdings erweisen sich die unionsrechtlichen Regelungen anerkanntermaßen als evident unzureichend. Beispielsweise kam eine im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellte Ausarbeitung über Geräuschemissionen von Motorrädern im realen Verkehr zu dem Ergebnis, dass zwischen Vorschrifts- und Wort-Case-Vorbeifahrten ein Unterschied von 10-23 dB besteht. Eine Pegeländerung von etwa 10 dB entspricht etwa einer Verdoppelung der Lautstärke. In diesem Abschlussbericht wird konkret vorgeschlagen, einen Worst-Case-Malus in die Prüfwertermittlung zu integrieren, um das Problem zu lösen.

Entgegen einer verbreiteten Auffassung hat der Mitgliedstaat Deutschland die Möglichkeit, den Lärmschutz zu verbessern bzw. zu effektivieren. Es könnte eine Schutzverstärkungsmaßnahme nach Art. 193 AEUV ergriffen werden. Auch wäre ein stärkerer Schutz wegen des Zurückbleibens der unionsrechtlichen Regelungen hinter dem hohen Schutzniveau des Art. 114 Abs. 3 AEUV möglich. Schließlich ist – zumindest einstweilen – an die Möglichkeit zu denken, bestimmte Strecken für Motorräder, die beispielsweise ein Standgeräusch von mehr als 95 dB(A) aufweisen, zu sperren.

Bei näherer Betrachtung ergibt sich, dass der Mitgliedstaat Deutschland nicht nur die Möglichkeit hat, schützend tätig zu werden, er hat auch die Pflicht dazu. Insbesondere gebieten die Schutzpflichten des Grundgesetzes (Art. 2 Abs. 1 Satz 1 GG und Art. 20a GG), dass von den sich bietenden Möglichkeiten auch Gebrauch gemacht wird.

II.

Problemlage

Die Lärmbelastung durch Motorräder stellt insbesondere für die Anwohner beliebter Motorradstrecken eine große Belastung dar und ist Anlass für zahlreiche Beschwerden; vgl. die Website des Ministeriums für Verkehr Baden-Württemberg (zuletzt abgerufen am 9. März 2021):

<https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mensch-umwelt/laermschutz/laermquellen/motorradlaerm/>

Weil das Thema vielerorts drängend ist und große Bedeutung für Wohlbefinden und Gesundheit der Betroffenen hat, sind in Baden-Württemberg der „Initiative Motorradlärm“ mittlerweile 158 Mitglieder beigetreten, davon 144 Städte und Gemeinden, zwölf Landkreise und der Regionalverband Südlicher Oberrhein; vgl. „Initiative Motorradlärm“ (zuletzt abgerufen am 9. März 2021):

<https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mensch-umwelt/laermschutz/initiative-motorradlaerm/>

Doch auch auf Ebene der Bundespolitik wird die Lärmbelastung durch Motorräder als aktuelles Problem gesehen, weshalb der Bundesrat im Mai 2020 eine EntschlieÙung zur wirksamen Minderung und Kontrolle von Motorradlärm verabschiedet hat (vgl. EntschlieÙung des Bundesrates zur wirksamen Minderung und Kontrolle von Motorradlärm, BR-Drucksache 125/20, 15. Mai 2020).

Angesichts der großen politischen Bedeutung des Themas soll im Folgenden untersucht werden, ob aus rechtlicher Sicht für den deutschen Staat Handlungsspielräume oder sogar rechtliche Handlungspflichten in Bezug auf die Reduzierung von Motorradlärm bestehen.

III.

Lösungsmöglichkeiten und Effektivität verschiedener Ansätze

Die Schaffung eines höheren und effektiveren Schutzes kommt nicht ohne Schaffung neuer Regelungen aus, die sich auf die Lärmquelle selbst, also auf die Motorräder, beziehen. Verkehrsleitende Maßnahmen, Tempolimits oder Motorradlärm-Displays am Straßenrand sind zwar Ansätze, um dem Problem Herr zu werden. Sie versprechen aber – genauso wenig wie das Einwirken auf Fahrer – keinen hinreichenden Schutz. Das zeigt die über viele Jahre hinweg immer wieder aufkeimende Diskussion um einen effektiven Schutz sowie die Entwicklung in den vergangenen Jahren. Diese war durch Maßnahmen im Wege des Trial-and-Error geprägt. Das ist gerade dann, wenn viele Unsicherheitsfaktoren eine verlässliche Prognose über die Wirksamkeit von Maßnahmen erschweren, nicht die schlechteste Methode – vorausgesetzt, es werden dann auch die richtigen Schlüsse gezogen, wenn klar ist, dass die bislang ergriffenen Maßnahmen nicht ausreichen. Die Erfahrung zeigt, dass ein effektiver und verlässlicher Schutz im Hinblick auf Motorradlärm genau dort ansetzen muss, wo das Problem liegt: bei den Motorrädern selbst, die mehr Lärm verursachen als angesichts der technischen Möglichkeiten erforderlich ist. Daher spricht sich z.B. der Bundesrat dafür aus, auf europäischer Ebene für die Zulassung und Genehmigung neuer Motorräder einen über alle Betriebszustände einzuhaltenden Grenzwert von maximal 80 dB(A) einzuführen (vgl. Entschließung des Bundesrates zur wirksamen Minderung und Kontrolle von Motorradlärm, BR-Drucksache 125/20, 15. Mai 2020). Im Folgenden soll deshalb nach einer Darstellung des europarechtlichen Handlungsrahmens (IV.) untersucht werden, ob ein derartiger Lärmgrenzwert nicht sogar auf nationaler Ebene eingeführt werden kann (V.) und aufgrund grundrechtlicher Schutzpflichten sogar eingeführt werden muss (VI.).

IV.

Handlungsrahmen und Maßnahmen der Europäischen Union

Das Thema „Motorradlärm“ ist sehr weitgehend auf unionsrechtlicher Ebene geregelt. Generell ist das Geräuschverhalten von Kraftfahrzeugen durch EU-Vorschriften – und auch in internationalen

Vorschriften der UN (UNECE-Regelungen) – reguliert, indem Regelungen insbesondere für die Typgenehmigung für den gemeinsamen EU-Binnenmarkt vorgesehen sind. Seit langem sind beispielsweise der Geräuschpegel und die Auspuffvorrichtungen durch die EU reglementiert (vgl. Dausers/Ludwigs EU-WirtschaftsR-HdB, O. Umweltrecht, Rn. 445).

1. Europäisches Primärrecht

Im europäischen Primärrecht, also insbesondere in den Verträgen, unterfallen sowohl Maßnahmen im Zusammenhang mit der Verwirklichung des Binnenmarktes als auch Maßnahmen im Zusammenhang mit der Umwelt der geteilten Zuständigkeit zwischen Union und Mitgliedstaaten (Art. 4 Abs. 2 lit. a und e AEUV). Die Rechtsetzungskompetenzen der Europäischen Union sind für Binnenmarktharmonisierungsmaßnahmen in Art. 114 AEUV und für Umweltmaßnahmen in den Art. 191-193 AEUV geregelt. Bei der geteilten Zuständigkeit handelt es sich um eine Art konkurrierende Gesetzgebungskompetenz.

Angesichts dessen, dass die Voraussetzungen für einzelstaatliche Schutzverstärkungen sich danach unterscheiden, ob eine Unionsmaßnahme auf Art. 114 Abs. 1 AEUV oder auf Art. 192 AEUV gestützt wird, stellt sich die Frage nach dem Verhältnis der beiden Kompetenzgrundlagen. Mit der vorherrschenden und überzeugenden Auffassung ist davon auszugehen, dass beide Kompetenznormen gleichberechtigt nebeneinanderstehen. Welche Befugnisnorm einschlägig ist, richtet sich daher nach dem Schwerpunkt einer Unionsmaßnahme, also ob diese primär der Verwirklichung des Binnenmarktes dient oder ob sie primär auf den Umweltschutz ausgerichtet ist (m.w.N. Schröder, Art. 114 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 140).

2. Europäisches Sekundärrecht

Die europäische Union hat etliche Verordnungen in Bezug auf Fahrzeuge erlassen. Die oftmals zitierte Verordnung VO (EU) 2018/858 kommt hier allerdings nicht zur Anwendung. Denn nach Art. 2 dieser Verordnung gilt diese nicht für Motorräder. Für diese gelten hingegen die Anforderungen in der UN-Regelung Nr. 41, Änderungsserie 04 (UN-Regelung Nr. 41.04; BT, Wissenschaftliche Dienste, Dokumentation, WD 7 - 3000 - 088/18), welche für Motorräder der Klasse L3e über die delegierte Verordnung (EU) Nr. 134/2014 (die zur Ergänzung der Rahmen-Verordnung (EU) Nr.

168/2013 diente) zu erfüllen ist. Die Grenzwerte der UN-Regelung Nr. 41.04 ersetzen die in Anhang 6 Teil D der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 aufgelisteten Grenzwerte der Klasse L3e. Maßgeblich sind nunmehr folgende Regelwerke:

- UN-Regelung Nr. 41.04 (ABl. L 317/1 vom 14. November 2012), zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A42012X1114%2801%29&qid=1615306178308>

- Bundesministerium für Verkehr und digitale Infrastruktur (BMVI), Internationale Harmonisierung der technischen Vorschriften für Kraftfahrzeuge, zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/internationale-harmonisierung-der-technischen-vorschriften-fuer-kraftfahrzeuge.html>

- Delegierte Verordnung (EU) Nr. 134/2014 der Kommission vom 16. Dezember 2013 zur Ergänzung der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates in Bezug auf die Anforderungen an die Umweltverträglichkeit und die Leistung der Antriebseinheit sowie zur Änderung ihres Anhangs V (ABl. L 53/1 vom 21. Februar 2014), zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0134>

- Verordnung (EU) Nr. 168/2013 des Europäischen Parlaments und des Rates vom 15. Januar 2013 über die Genehmigung und Marktüberwachung von zwei- oder dreirädrigen und vierrädrigen Fahrzeugen (ABl. L 60/52 vom 02. März 2013); zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DE/TXT/?uri=celex%3A32013R0168>

Besonders hervorzuheben ist hier die UN-Regelung Nr. 41.04. Demnach muss das gemäß Anhang 3 ermittelte Fahrgeräusch unterhalb des in Anhang 6 genannten Grenzwertes liegen (z.B. für leistungsstarke Motorräder ≤ 77 dB(A)). Ebenfalls ist demnach das Standgeräusch zu ermitteln, welches nicht mit einem Grenzwert belegt ist und lediglich der vereinfachten Nachprüfung im Verkehr dient. Darüber hinaus müssen Motorräder mit einem bestimmten Leistungsgewicht (Power to Mass Ratio [PMR] > 50) die zusätzlichen Bestimmungen zu Geräuschemissionen (ASEP) im Geschwindigkeitsbereich zwischen 20 und 80 km/h in allen Betriebsarten erfüllen. Diese Regelungen gelten seit dem 1. Januar 2016 für Neuzulassungen.

3. Verhältnis der unionsrechtlichen Vorschriften zur UN-Regelung Nr. 41.04

Grundlage für die Harmonisierung technischer Vorschriften für Kraftfahrzeuge ist auf internationaler Ebene das im Rahmen der Wirtschaftskommission für Europa der Vereinten Nationen (UN/ECE) geschlossene Genfer Übereinkommen vom 20. März 1958, welches mit Wirkung vom 14. September 2017 geändert wurde (Revision 3). Diesem gehören derzeit 56 Vertragsparteien an, darunter Deutschland und die Europäische Union. Regelungen und Änderungen von Regelungen, die dem Übereinkommen jeweils als Anhang beigefügt werden, können entsprechend dem Beschluss 97/836/EG des Rates vom 27. November 1997 über den Beitritt der Europäischen Gemeinschaft zu dem geänderten Übereinkommen von 1958 (ABl. L 346/78 vom 17. Dezember 1997) sowohl von der Europäischen Union als auch von der Bundesrepublik Deutschland angenommen werden; zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://www.bmvi.de/SharedDocs/DE/Artikel/StV/Strassenverkehr/internationale-harmonisierung-der-technischen-vorschriften-fuer-kraftfahrzeuge.html>

Wenn die Union Regelungen oder Regelungsänderungen annimmt, gelten diese gem. Art. 216 Abs. 2 AEUV auch für Deutschland. Denn nach Art. 216 Abs. 2 AEUV sind völkerrechtliche Verträge der Union auch für die Mitgliedstaaten verbindlich, die damit unionsrechtlich zur innerstaatlichen Beachtung und Durchführung verpflichtet sind (vgl. Vöneky/Beylage-Haarmann, Art. 216 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL Februar 2020, Rn. 48). Hintergrund ist, dass die auf Grundlage einer Unionskompetenz geschlossenen Abkommen integrierender Teil der Unionsrechtsordnung sind

(Vöneky/Beylage-Haarmann, Art. 216 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL Februar 2020, Rn. 50).

Hinsichtlich des Ranges, den solches Völkervertragsrecht im Unionsrecht einnimmt, ist wie folgt zu differenzieren: Nach ständiger Rechtsprechung des EuGH geht Völkervertragsrecht dem sekundären Unionsrecht vor, welches daher selbst als zeitlich späteres Recht (sog. *lex posterior*) nicht von den völkerrechtlichen Bestimmungen abweichen kann (Schmalenbach, Art. 216 AEUV, in: Calliess/Ruffert (5. Aufl. 2016, AEUV), Rn. 50). Etwas anderes gilt jedoch für das Verhältnis von Primärrecht und Völkerrecht. Nach der Rechtsprechung des EuGH stehen völkerrechtliche Verträge im Rang unterhalb des Primärrechts, das ihnen damit vorgeht (vgl. m.w.N. Mögele, Art. 216 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 59).

Somit stehen die Verordnungen als sekundäres Unionsrecht zwar unter dem völkerrechtlichen Abkommen, welches sich jedoch seinerseits am europäischen Primärrecht messen lassen muss.

4. Unzureichende praktische Wirksamkeit der unionsrechtlichen Regelungen

Dass die unionsrechtlichen Regelungen evident unzureichend sind, um das oben genannte Schutzniveau von ≤ 77 dB(A) wirksam zu erreichen, ist zwischenzeitlich anerkannt. Nur als eines von etlichen Beispielen sei auf eine Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag (Drucksache 19/10404) verwiesen. Daraus ergibt sich u.a., dass das Schweizer Verbrauchermagazin „Beobachter“ am 11. Oktober 2018 den Beitrag „Die Lärmgrenzwerte sind reine Theorie“ veröffentlicht hat. Da auch in der Schweiz die europäischen Zulassungsvorschriften gelten, ist der Beitrag auch für Deutschland relevant. Die Beschwerden über Motorradlärm hätten, so die Ausführungen in diesem Bericht, seit 2016 nicht ab-, sondern zugenommen. Deshalb habe das Magazin die Geräuschemissionen von vier neu zugelassenen Motorrad-Volumenmodellen von einem Schweizer Prüfinstitut untersuchen lassen. Getestet worden sei nach EU-Vorschriften, aber nicht nach der aktuellen (vermeintlich strengeren) Euro-4-Norm, sondern nach der älteren und „lauteren“ Euro-3-Norm. Die Prüfung habe folgendes ergeben: Keines der geprüften neuen Modelle könnte nach der Euro-3-Norm eine Zulassung erhalten. Dennoch sind sie alle mit Euro-4-Zulassung auf den Straßen unterwegs.

Auch Messungen im Auftrag der Zeitschrift „Motorrad“ seien, so die Kleine Anfrage im Deutschen Bundestag, zu dem Ergebnis gelangt, dass eine Anzahl von Motorrädern seit 2016 nur auf dem Papier leiser geworden sei (Motorrad 26/2017, Euro 3- und Euro 4-Messungen: So laut sind Schall-dämpfer wirklich). Bei der Suche nach den Ursachen für diesen Befund sei der „Beobachter“ auf die Arbeitsgruppe Lärmschutz (GRB) der UN-Wirtschaftskommission für Europa (United Nations Economic Commission for Europe, UNECE) in Genf gestoßen. Die UNECE entwickelt im Bereich der Zulassung von Radfahrzeugen Vorschläge, Vorlagen und Vereinbarungen sowie Prüfverfahren für die Erteilung von Typgenehmigungen, die in EU-Recht und deutsches Recht übernommen werden. Deutschland ist Mitglied in der UNECE und entsendet Vertreter in deren Gremien. Diese Arbeitsgruppe schlage Lärmgrenzwerte für Motorräder vor und definiere die entsprechenden Messverfahren. Diese würden dann in EU-Recht und nationales Recht übernommen. Nach Aussagen des „Beobachter“ umfasst die Mitgliederliste dieser Arbeitsgruppe eine Vielzahl von Vertretern der globalen Auto- und Motorradindustrie. Ein Mitarbeiter des Schweizer Bundesamtes für Umwelt werde zudem mit der Aussage zitiert, der Prüfzyklus, den dieses Gremium auf den Weg gebracht habe, „sei unfassbar kompliziert.“ Auch das Team der Zeitschrift „Motorrad“ hält die neue ECE-Regelung für „extrem verklausuliert“.

Der Verdacht steht im Raum, dass die beabsichtigte Einführung niedrigerer Lärmgrenzwerte durch Anwendung unübersichtlicher Prüfverfahren unterlaufen werde. Die aus der Kleinen Anfrage ersichtliche Antwort der Bundesregierung lautet wie folgt:

„Die Geräuschvorschriften der UN-Regelung Nr. 41.04 sind seit 2012 verglichen mit der Vorgängerregelung realitätsnäher. Sie berücksichtigen jedoch neben der Konstantfahrt nur die Vollastbeschleunigung im Geschwindigkeitsbereich von 20 bis maximal 80 km/h. Durch die von der Technik mittlerweile möglichen Flexibilisierungen des Geräuschverhaltens ist die bisherige Übertragbarkeit des „Worst-Case-Falles“ (Messergebnisse der kritischsten Fahrsituation Vollastbeschleunigung in zwei Getriebestufen) auf den Gesamtnutzungsbereich des Zweirads (gesamter Geschwindigkeit in allen Getriebestufen und Fahrsituationen) nicht mehr gegeben.

Die Weiterentwicklung der UN-Regelung Nr. 41 innerhalb der „Informellen Arbeitsgruppe ASEP“ (IWG ASEP) soll diese flexibel gestaltbaren Geräuschemissionen berücksichtigen.

Hierzu sollen die zusätzlichen Geräuschbestimmungen (ASEP als Real Driving ASEP) auf alle Fahrsituationen bis 100 km/h und Getriebestufen ausgeweitet werden. Zusätzlich soll zukünftig die elektronische Manipulationserschwerung von Klappenschalldämpfern und Soundgeneratoren in die Regelung aufgenommen werden.

Die Sitzungstermine der Informellen Arbeitsgruppe ASEP (IWG ASEP) sind auf der Seite der UNECE (<https://wiki.unece.org/pages/viewpage.action?pageId=917781>) ersichtlich.

Die Teilnehmer der bisherigen Sitzungen der IWG ASEP sind die Europäische Kommission, China, Deutschland, Frankreich, Japan, Niederlande, Russland, Spanien, Vereinigtes Königreich, IMMA, ISO, CLEPA/MEMA/JAPIA, IMMA, OICA. Nicht alle Vertragsstaaten bzw. Organisationen haben an allen Sitzungen teilgenommen.“

Aus dieser Antwort ergibt sich, dass auch die Bundesregierung eine Weiterentwicklung des Lärmschutzes und eine Effektivierung für erforderlich hält, aber wohl nicht absehbar ist, wann und inwieweit dies im Wege der internationalen bzw. supranationalen Zusammenarbeit möglich sei. Das Ergreifen eigener Maßnahmen innerhalb der Bundesrepublik Deutschland wird gleichwohl nicht in Betracht gezogen.

Der Verkehrsminister des Landes Baden-Württemberg, der Lärmschutzbeauftragte der Landesregierung von Baden-Württemberg und die der Initiative beigetretenen Städte, Gemeinden und Landkreise aus Baden-Württemberg fordern, dass alle bestehenden Handlungsmöglichkeiten ergriffen werden, um Motorradlärm wirkungsvoll zu reduzieren („Initiative Motorradlärm“; zuletzt abgerufen am 9. März 2021):

<https://vm.baden-wuerttemberg.de/de/mensch-umwelt/laermschutz/initiative-motorradlaerm/>

Dort wird u. a. folgendes ausgeführt:

„Die rechtlichen Möglichkeiten, die das Land und die Kommunen haben, um Motorradlärm wirkungsvoll einzudämmen, sollen ausgeschöpft werden. Doch sind diese Möglichkeiten

durch ungenügende europäische Genehmigungs- bzw. Zulassungsregelungen und unzureichende bundesgesetzliche Regelungen begrenzt. Eine Anpassung ist notwendig. Dafür setzt sich die Initiative Motorradlärm ein und fordert:

Motorräder müssen leiser werden

Motorräder müssen leiser gefahren werden

Rücksichtsloses Fahren muss deutliche Folgen haben

[...]

1. Genehmigungs- und Zulassungsregeln müssen überarbeitet werden

Genehmigungs- bzw. Zulassungsregelungen müssen überarbeitet werden. Wir fordern die EU auf, die Genehmigungs- bzw. Zulassungsregelungen für Motorräder zu überarbeiten hin zu niedrigen Lärmgrenzwerten und realitätsnahen Messzyklen.

Die Lärmbelastung durch Motorräder rührt insbesondere von technisch zu lauten Motorrädern her. Aus Sicht des Lärmschutzes sind die europäischen Regelungen für die Typgenehmigung neuer Motorräder bzw. Fahrzeuge im gemeinsamen EU-Binnenmarkt ungenügend. Schon bei der Genehmigung von neuen Modellen (sog. Typen) muss der Grundstein gelegt werden, dass zu hohe Lärmemissionen vermieden werden.

Ein weiteres Problem stellen laute, aber dennoch typgenehmigte und damit zulässige Zubehörspuffe dar. Die Typgenehmigung für einen Zubehörspuff kann prinzipiell vom Teilersteller nach Belieben in jedem EU-Staat beantragt werden. Bei positiver Typgenehmigung sind diese Zubehörteile ohne weitere Prüfung in allen anderen EU-Mitgliedsstaaten zum Anbau an die Fahrzeuge freigegeben. Der Einsatz dieser Abgasanlagen ist nach geltendem Recht also zulässig und führt trotz hoher Lärmentwicklung nicht zum Erlöschen der Betriebs-erlaubnis des Fahrzeugs, d. h. es liegt keine unzulässige Manipulation vor.

Auch Auspuffanlagen in der Serienausstattung, die nicht unzulässig verändert wurden, können unangenehm laut werden. Seit einigen Jahren werden Motorräder verstärkt mit Klappen- auspuffanlagen auf den Markt gebracht. Je nach gefahrenem Gang, Drehzahl und Geschwindigkeitsprofil kann der Öffnungszustand der Auspuffklappe „intelligent“ gesteuert werden. Daraus ergeben sich je nach Öffnungsgrad der Auspuffklappe unterschiedlich laute Geräuschemissionen. Illegal sind solche Systeme nach derzeitiger Rechtslage in der Regel nicht. Kern des Problems bleiben daher die aus Lärmschutzsicht unzureichenden Prüfverfahren der Typgenehmigung, bei der die geltenden Emissionsgrenzwerte nur in bestimmten Fahrsituationen eingehalten werden müssen. Diese decken jedoch nur einen kleinen Teil des realen Betriebsbereichs solcher Fahrzeuge ab.

Zielführend ist eine Begrenzung der Geräuschemissionen in allen Fahrzuständen (real driving noise-emissions). Mit einem Grenzwert von maximal 80 dB(A), der für alle Neufahrzeuge über alle Betriebszustände einzuhalten ist, könnte die unnötige Geräuschemissionen von Motorrädern deutlich verhindert werden. Dadurch bestünde auch bei Kontrollen durch die Polizei ein geringerer Aufwand, um festzustellen, ob es sich um ein genehmigtes Motorrad in seinem typgenehmigten Zustand handelt.“

Dass Motorräder im realen Straßenverkehr den rechtlich vorgesehenen Grenzwert von ≤ 77 dB(A) überschreiten, wurde zudem durch eine Messung des TÜV Süd nachgewiesen. Diese Messung ergab, dass vier von vier getesteten Motorräder in verschiedenen Testsituationen einen Messwert von 80 dB(A) überschritten, einzelne Motorrädern sogar um mehr als 10 % (vgl. TÜV SÜD, Geräuschemessung an Kraffrädern am 15. Mai 2015 auf dem Gelände des Flughafens in Lahr/Schwarzwald (zuletzt abgerufen am 9. März 2021):

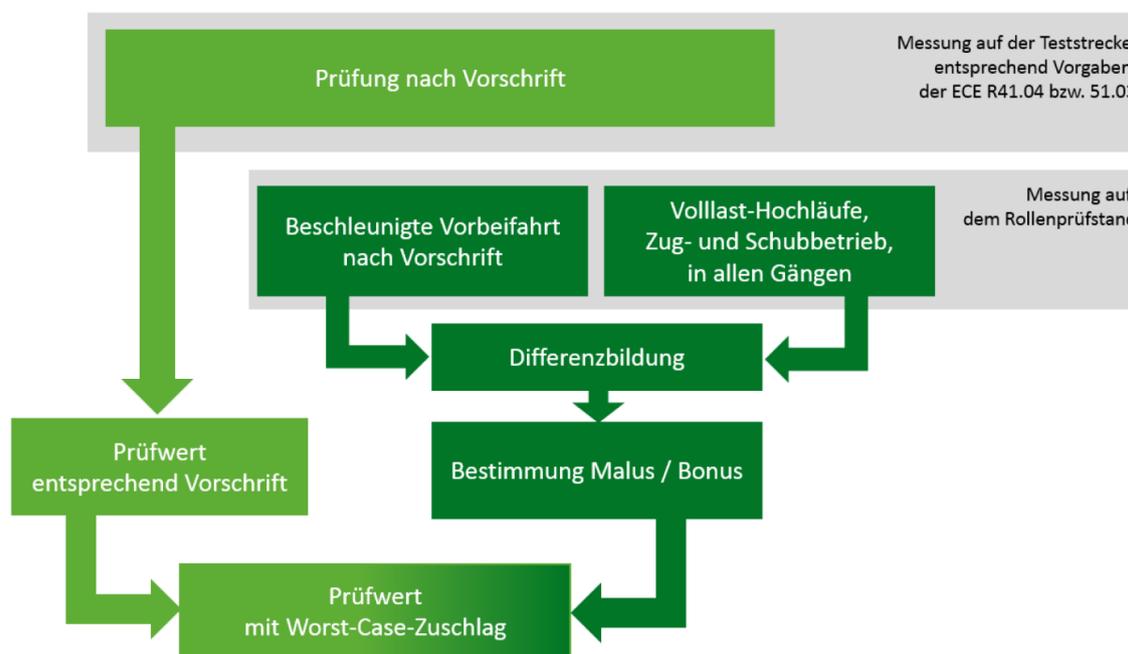
<https://vm.baden-wuerttemberg.de/en/service/media/mid/motorradlaermmessung-auf-dem-flughafen-lahr/>

Auch ein im Auftrag des Umweltbundesamtes erstellter Abschlussbericht über die Geräuschemissionen von Motorrädern im realen Verkehr kam durch Messungen zu dem Ergebnis, dass zwischen Vorschrifts- und Worst-Case-Vorbeifahrten ein Unterschied von 10-23 dB besteht. Dabei ist zu be-

rücksichtigen, dass unter dem Gesichtspunkt der energetischen Pegeladdition „ein Fahrzeug, welches unter Worst-Case-Bedingung 21 dB (= 7 x 3 dB) höhere Pegel verursacht, rechnerisch für die Anwohner/-innen gleichbedeutend mit einer Anzahl von 128 (= 2⁷) Fahrzeugen [wäre], die unter Vorschriften-Bedingungen vorbeifahren. Bezüglich der Lautheit kann ein Pegelunterschied von 10 dB jeweils mit einer Lautheitsverdoppelung abgeschätzt werden, womit einem Pegelunterschied von 20 dB ein Lautheitszuwachs um den Faktor 4 für die Anwohner/-innen entspricht.“ Somit kann im realen Straßenverkehr durch die individuelle Fahrweise und Hilfsmittel wie steuerbare Abgasklappen eine „komplett andere und deutlich unangenehmere Geräuschsituation“ entstehen (siehe Umweltbundesamt, Überprüfung der Geräuschemissionen von Motorrädern im Realen Verkehr – Abschlussbericht, 161/2020, S. 115-119; zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://www.umweltbundesamt.de/publikationen/ueberpruefung-der-geraeuschemissionen-von>

In diesem Abschlussbericht wird vorgeschlagen, einen Worst-Case-Malus in die Prüfwertermittlung zu integrieren; vgl. dort S. 120-125, insb. Abbildung 61 auf S. 122:



Quelle: eigene Darstellung, Möhler+Partner Ingenieure AG

Zusammenfassend lässt sich also festhalten, dass die gegenwärtigen Zulassungs- und Genehmigungsregelungen offensichtlich nicht verhindern können, dass viele – wenn nicht sogar die meisten – Motorräder den eigentlich vorgegebenen Grenzwert von 77 dB(A) im realen Straßenverkehr nicht einhalten. Hierfür gibt es verschiedene Gründe, von denen insbesondere das auf den Geschwindigkeitsbereich von 20-80 km/h begrenzte Messverfahren, die nicht erfassten fahrtechnischen Möglichkeiten sowie neue technische Entwicklungen hervorzuheben sind. Zudem ist auch die von Bundestagsabgeordneten formulierte Kritik (vgl. Drs. 19/10404) nachvollziehbar, dass die neue ECE-Regelung äußerst kompliziert und extrem verklausuliert sei. Die ausufernden, kleinteiligen und in höchstem Maße verschachtelten (insbesondere technischen) Regelungen sind kaum vollzugsfähig. Der sog. Kaskadenverweises in einer Widerrufsinformation, den der EuGH in der viel zitierten Entscheidung vom 26.03.2020 (C-66/19) wegen fehlender Klarheit und Verständlichkeit für unzulässig erklärt hat, ist dagegen ein Kinderspiel, oder anders formuliert: erhält ein Normgeber den Auftrag, ein Regelungsgeflecht zu schaffen, das kaum vollzugsfähig ist und dessen praktische Wirksamkeit deshalb gegen null tendiert, dann wäre diese ECE-Regelung die nahezu perfekte Umsetzung eines solchen Auftrages. Die ECE-Regelung ist, verfassungsrechtlich gesprochen, das Gegenteil dessen, was unter prozeduralem Grundrechtsschutz verstanden wird, und, unionsrechtlich gesprochen, das Gegenteil dessen, was mit praktischer Wirksamkeit gemeint ist.

V.

Handlungsrahmen und Maßnahmen der Bundesrepublik Deutschland

Dass das Unionsrecht Anwendungsvorrang genießt, ist unbestritten. Entgegen der weit verbreiteten Auffassung bedeutet dies aber nicht zwingend, dass die jeweiligen Mitgliedstaaten keinen Handlungsspielraum (mehr) haben.

1. Grundsätzliche Sperrwirkung

Macht die Union von ihrer Regelungskompetenz Gebrauch, hat dies gem. Art. 2 Abs. 2 AEUV den mitgliedstaatlichen Kompetenzverlust in Form einer Sperrwirkung zur Folge. Das gilt jedenfalls grundsätzlich im Umfang des Tätigwerdens der Union. Diese Sperrwirkung ist Ausdruck des Vorrangs des Unionsrechts (Nettesheim, Art. 288 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL, Februar

2020, Rn. 130). Das ist der Grund, weshalb oftmals angenommen wird, dass die Bundesrepublik Deutschland keine Möglichkeit hat, die Grenzwerte und das Verfahren im Hinblick auf Motorradlärm eigenständig zu regeln. Verwiesen wird stattdessen auf die Zuständigkeit der Europäischen Union. Jüngstes Beispiel dafür ist eine Entschließung des Bundesrats vom 15. Mai 2020 (vgl. Entschließung des Bundesrates zur wirksamen Minderung und Kontrolle von Motorradlärm, BR-Drucksache 125/20, 15.05.2020):

„1. Der Bundesrat bittet die Bundesregierung, sich bei der EU-Kommission für strengere Lärmemissionswerte durch Verschärfung der in der EU geltenden Grenzwerte bei der Genehmigung und Zulassung neuer Motorräder einzusetzen. Der Bundesrat hält dabei eine Begrenzung der Geräuschemissionen in allen Fahrzuständen (Real Driving Sound Emissions) auf einen Grenzwert von maximal 80 dB(A), der für alle Neufahrzeuge über alle Betriebszustände einzuhalten ist, für zielführend.

In der Begründung heißt es dann weiter:

„Das Geräuschverhalten von Kraftfahrzeugen wird in EU-Vorschriften und in internationalen Vorschriften der UN (UNECE-Regelungen) sowie im nationalen Recht im Rahmen der Straßenverkehrs-Zulassungs-Ordnung (StVZO) geregelt. Die Genehmigungs- und Zulassungsregelungen reichen bislang allerdings nicht aus. Die Fahrzeuge müssen nicht nur bei der Typprüfung, bei der die vorgeschlagene Höchstgrenze von 80 dB (A) bereits in der Regel eingehalten werden muss, sondern vor allem im normalen Fahrgeschehen deutlich leiser werden (Real Driving Sound Emissions).“

Auch das Rechtsgutachten „Stellungnahme zu Fragen des Lärmschutzes gegen Motorradlärm“ vom 11. September 2013 im Auftrag des BUND kommt zu dem Ergebnis, dass aufgrund der unionsrechtlichen Regelungen kein eigener mitgliedstaatlicher Gestaltungsraum existiert. Ähnlich verhält es sich auch mit einer Ausarbeitung des Bundestages (PE 6 - 3000 - 64/18, Motorradlärm, Vorgaben des Unionsrechts und Spielraum des nationalen Gesetzgebers) wo es heißt:

„Die Mitgliedstaaten dürfen gemäß Art. 6 Abs. 3 der Verordnung (EU) Nr. 168/2013 das Inverkehrbringen, die Zulassung oder die Inbetriebnahme von Fahrzeugen, Systemen, Bauteilen oder selbstständigen technischen Einheiten nicht unter Verweis auf die von dieser Verordnung erfassten Aspekte des Baus oder der Wirkungsweise untersagen, beschränken oder behindern, wenn diese den Anforderungen dieser Verordnung entsprechen. Es ist den Mitgliedstaaten mithin verboten, andere Vorgaben (zum zulässigen Geräuschpegel) für die Kfz-Zulassung festzulegen als in der Verordnung bestimmt oder eine Genehmigung von Kfz zu verweigern, wenn diese die unionsrechtlichen Grenzwerte für den Geräuschpegel erfüllen.“

Verwiesen wird dort auf Jarass BImSchG, 12. Aufl. 2017 Rn. 2, BImSchG § 38 Rn. 2:

„Um den Lärmschutz geht es v. a. in der Verordnung (EU) 540/2014 über den Geräuschpegel von Kraftfahrzeugen und von Austauschschalldämpferanlagen v. 16.4.2014 (ABl 2014 L 158/131), die strengere nationale Regelungen ausschließt (Knauff FÜ 7). Angesichts der weitreichenden EU-Regelungen (dazu Herrmann/Hofmann, in: Koch § 14 Rn.25 ff; Knauff FÜ 5 ff) ist die eigenständige Bedeutung des § 38 gering (vgl. Reese GR 4); § 38 ist aber bei der Anwendung von EU-Recht soweit möglich zu beachten.“

2. Überwindung der Sperrwirkung

In Anbetracht des allenthalben als defizitär wahrgenommenen Lärmschutzes (siehe IV. 4.) wird das Stehenbleiben bei der grundsätzlichen Sperrwirkung dem gebotenen Grundrechtsschutz (siehe VI.) nicht gerecht. Denn bei näherer Betrachtung ergibt sich, dass gerade bei einer solchen Konstellation wie hier, durchaus Handlungsmöglichkeiten bei den jeweiligen Mitgliedstaaten verbleiben, um einen effektiven Schutz zu erreichen.

2.1 Ergreifen einer einzelstaatlichen Schutzverstärkungsmaßnahme nach Art. 193 AEUV

Wenn die Union auf Grundlage von Art. 192 AEUV sekundärrechtliche Umweltschutzmaßnahmen getroffen hat, erlaubt Art. 193 AEUV den Mitgliedstaaten ihrerseits verstärkte Schutzmaßnahmen zu ergreifen, sofern diese mit dem Primärrecht vereinbar sind:

„Die Schutzmaßnahmen, die aufgrund des Artikels 192 getroffen werden, hindern die einzelnen Mitgliedstaaten nicht daran, verstärkte Schutzmaßnahmen beizubehalten oder zu ergreifen. Die betreffenden Maßnahmen müssen mit den Verträgen vereinbar sein. Sie werden der Kommission notifiziert.“

Die mitgliedstaatlichen Schutzverstärkungsmaßnahmen müssen der Kommission lediglich notifiziert werden, bedürfen also weder einer Begründung durch den Mitgliedstaat noch einer Bestätigung durch die Kommission (Kahl, in: Art. 193 AEUV, Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 26-27).

Gegen die Anwendung des Art. 193 AEUV scheint vorliegend auf den ersten Blick zu sprechen, dass die Verordnung Nr. 168/2013 selbst ausdrücklich auf eine andere Kompetenzgrundlage als Art. 192 AEUV, nämlich auf Art. 114 AEUV Bezug nimmt. Wie später noch ausführlicher dargestellt werden wird, erlaubt diese Kompetenzgrundlage zur Verwirklichung des Binnenmarktes einzelstaatliche Schutzverstärkungsmaßnahmen grundsätzlich nur unter den strengeren Voraussetzungen der Art. 114 Abs. 4 bis 6 AEUV.

Allerdings könnten die Unionsverordnungen vorliegend sowohl auf Art. 114 Abs. 1 AEUV als auch auf Art. 192 Abs. 1 AEUV gestützt sein. Nach der ständigen Rechtsgrundlage des EuGH ist ein Rechtsakt grundsätzlich auf eine einzige Rechtsgrundlage zu stützen, deren Wahl nach objektiven und gerichtlich nachprüfbaren Umständen – zu denen insbesondere Ziel und Inhalt des Rechtsaktes gehören – erfolgen muss (m.w.N. Epiney, Art. 192 AEUV, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 92. EL, Februar 2020, Rn. 29). Da Art. 114 und Art. 192 AEUV nach der überzeugenden vorherrschenden Meinung gleichberechtigt nebeneinanderstehen, bemisst sich die einschlägige Kompetenzgrundlage danach, ob der Schwerpunkt der Unionsmaßnahme primär auf der Verwirklichung des Binnenmarktes oder primär auf dem Umweltschutz liegt (m.w.N. Schröder, Art. 114 AEUV, Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 140).

Möglich ist jedoch auch eine sog. Doppelabstützung. „[E]ine Doppelabstützung ist nach der Rechtsprechung [...] geboten, wenn ein Rechtsakt gleichzeitig zwei Zielsetzungen verfolgt und/oder mehrere Komponenten aufweist, die untrennbar miteinander verbunden sind, ohne dass die eine gegenüber der anderen zweitrangig ist, wobei allerdings der „Wesenskern“ der jeweiligen Rechtset-

zungsverfahren nicht beeinträchtigt werden dürfe“. (m.w.N. Epiney, Art. 192 AEUV, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht (92. EL, Februar 2020), Rn. 29).

Ob Art. 193 AEUV auch im Falle einer Doppelabstützung auf Art. 192 AEUV und eine weitere Kompetenzgrundlage herangezogen werden kann, ist bislang in der Rechtsprechung noch nicht geklärt (Nettesheim, Art. 193 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL, Februar 2020, Rn. 9). Allerdings geht die vorherrschende Auffassung in der rechtswissenschaftlichen Literatur davon aus, dass Art. 193 AEUV im Falle der Doppelabstützung in Bezug auf den gesamten Rechtsakt anwendbar ist (m.w.N. Kahl, Art. 193 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 13). Hierfür spricht zunächst einmal der Gedanke der Rechtssicherheit und -klarheit, da es im Falle der Doppelabstützung häufig kaum möglich sein dürfte, die einzelnen Bestimmungen einer einheitlichen Unionsmaßnahme den verschiedenen Kompetenzgrundlagen zuzuordnen (Epiney, Art. 193 AEUV, in: Landmann/Rohmer, Umweltrecht, 92. EL, Februar 2020, Rn. 6). Zudem verleiht nur diese Auffassung dem Art. 193 AEUV die unionsrechtlich gebotene praktische Wirksamkeit (*effet utile*). Denn Art. 193 AEUV ist nicht etwa eine eng auszulegende Ausnahme zum Ziel der Binnenmarktverwirklichung. Vielmehr dient diese Vorgabe dem ebenfalls auf Primärrechtsebene verankerten Ziel eines möglichst hohen und von Union und Mitgliedstaaten gemeinsam zu verwirklichenden Umweltschutzes und ist daher weit auszulegen (vgl. Kahl, Art. 193 AEUV, Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 3, 13).

Nach diesen Maßstäben kann Deutschland nach Art. 193 AEUV nationale Schutzverstärkungsmaßnahmen zu den auf Unionsebene geregelten Zulassungs- und Genehmigungsregeln für Motorräder erlassen. Deren Bestimmungen zu Lärmschutzgrenzwerten beruhen sowohl auf Art. 114 AEUV als auch auf Art. 192 AEUV und können weder der einen noch der anderen Kompetenzgrundlage trennscharf zugeordnet werden. Zwar erwähnt die Verordnung Nr. 168/2013 nur Art. 114 AEUV ausdrücklich, doch macht bereits die Formulierung „gestützt auf den Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union, insbesondere auf Artikel 114“ deutlich, dass daneben auch andere Kompetenzgrundlagen in Betracht kommen. Dass die Verordnung auch auf den Umweltschutz abzielt, zeigt sich zudem in den Erwägungsgründen. Diese erwähnen den Umweltschutz an nicht weniger als fünf Stellen ausdrücklich – und damit sogar häufiger als der Binnenmarkt (vgl. Erwägungsgrund 7, 9, 10, 12, 15 der Verordnung Nr. 168/2013). Besonders deutlich ist dabei Erwägungsgrund 9:

„Um die funktionale Sicherheit der Fahrzeuge, die Sicherheit am Arbeitsplatz und den Umweltschutz auf hohem Niveau zu gewährleisten, sollten die für Fahrzeuge, Systeme, Bauteile und selbstständige technische Einheiten geltenden technischen Anforderungen und Umweltauflagen im Bereich der Typgenehmigung harmonisiert werden.“ [Erwägungsgrund 7, 9, 10, 12, 15 Verordnung Nr. 168/2013].

Diese Formulierung könnte man sogar dahingehend verstehen, dass der Umweltschutz (neben Fahrzeugsicherheit und Sicherheit am Arbeitsplatz) das eigentlich vorrangige Ziel der Verordnung und die Harmonisierung nur das Mittel zum Zweck ist. Letztendlich kann jedoch dahinstehen, ob der Umweltschutz nicht vielleicht sogar das vorrangige Ziel ist. Da das Ziel des Umweltschutzes jedenfalls auch verfolgt wird, lässt sich zumindest eine den Rückgriff auf Art. 193 AEUV eröffnende Doppelabstützung nachweisen. Dies gilt umso mehr als sowohl Art. 114 Abs. 1 AEUV als auch Art. 192 Abs. 1 AEUV das ordentliche Gesetzgebungsverfahren vorsehen und damit auch aus dem durchlaufenen Rechtssetzungsverfahren keine Rückschlüsse auf die angewendete Kompetenzgrundlage gezogen werden können.

Weiterhin kann gerade ein Lärmgrenzwert weder ausschließlich Art. 114 Abs. 1 AEUV noch Art. 192 Abs. 1 AEUV zugeordnet werden. Zwar wurden damit unterschiedliche mitgliedstaatliche Anforderungen harmonisiert, doch dient gerade die Festlegung eines solchen Lärmgrenzwertes dem Umweltschutz. Schließlich gehört zu den Zielen der Umweltpolitik der Union gem. Art. 191 Abs. 1 AEUV gerade auch der durch Lärmgrenzwerte bewirkte Schutz der menschlichen Gesundheit. Somit lässt sich festhalten, dass der Lärmgrenzwert im europäischen Zulassungs- und Genehmigungsverfahren zumindest auch auf Art. 192 AEUV gestützt ist und Art. 193 AEUV Deutschland daher trotz der Vollharmonisierung die Möglichkeit zu einer einzelstaatlichen Schutzverstärkung eröffnet.

Der Erlass eines über alle Betriebszustände einzuhaltenden Lärmgrenzwertes durch Deutschland würde – insbesondere in Kombination mit einem realitätsnäheren Messverfahren – eine verstärkte Schutzmaßnahme i.S.d. Art. 193 AEUV darstellen. Schließlich würde dadurch nicht eine qualitativ andere, sondern lediglich eine quantitativ strengere Lösung gewählt, zu der die Union zu einem späteren Zeitpunkt ohne weiteres aufschließen könnte, wenn die Einheitlichkeit der Regelungen widerhergestellt werden soll (vgl. Krämer, Art. 193 AEUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Rn. 7). Zudem wäre eine solche einzelstaatliche Maßnahme auch mit den Verträgen

vereinbar. Zwar beruhen die unionsrechtlichen Regelungen auf einem völkerrechtlichen Abkommen, doch geht dieses lediglich dem europäischen Sekundärrecht, nicht aber dem Primärrecht vor (siehe IV. 3.). Folglich können die völkerrechtlichen Bestimmungen nicht dazu führen, dass die primärrechtlich geforderten Umweltschutzziele unterlaufen werden. Ein Verstoß gegen Unionsgrundrechte wiederum scheidet schon deshalb aus, weil diese nur bei der Anwendung und Durchführung von Unionsrecht anwendbar sind (vgl. Art. 51 Abs. 1 Grundrechtecharta), Deutschland mit einer verstärkten Schutzmaßnahme aber gerade eine verbleibende mitgliedstaatliche Kompetenz ausüben würde (vgl. Epiney, Landmann/Rohmer, 91. EL, September 2019, Rn. 20). Ebenfalls unbeachtlich ist, dass Art. 16 der delegierten Verordnung Nr. 134/2014 den nationalen Behörden die Untersagung einer Typgenehmigung aus Gründen der Umweltverträglichkeit verbietet, wenn die Prüfungsanforderungen dieser Verordnung und der Verordnung Nr. 168/2013 erfüllt werden. Schließlich verlangt Art. 193 AEUV nach zutreffendem Verständnis lediglich, dass die einzelstaatliche Schutzverstärkungsmaßnahme mit dem Primärrecht vereinbar ist, wohingegen eine Vereinbarkeit mit Sekundärrecht nach dem Wortlaut („mit den Verträgen vereinbar“) gerade nicht erforderlich ist (ausführlicher hierzu: Kahl, Art. 193 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 21).

2.2 Zurückbleiben hinter dem hohen Schutzniveau des Art. 114 Abs. 3 AEUV

Selbst wenn man entgegen der hier vertretenen Auffassung vertreten wollte, dass die europäischen Zulassungs- und Genehmigungsregelungen ausschließlich auf Art. 114 Abs. 1 AEUV beruhen, wären weitergehende mitgliedstaatliche Maßnahmen nicht ausgeschlossen.

Unterstellt man, dass die Verordnung Nr. 168/2013 nicht nur eine Mindest-, sondern eine Vollharmonisierung anstrebt, wären abweichende Regelungen der Mitgliedstaaten dennoch unter den in Art. 114 Abs. 4-6 AEUV aufgeführten Voraussetzungen zulässig (vgl. Schröder, Art. 114 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 46). Hintergrund dieser Ausnahmen ist die Befürchtung, dass die Unionsregelung trotz der in Art. 114 Abs. 3 AEUV ausgesprochenen Verpflichtung auf ein „hohes Schutzniveau“ hinter den in einigen Mitgliedstaaten bereits erreichten Standards zurückbleibt (vgl. Schröder, Art. 114 AEUV, (3. Auf. 2018, Rn. 82).

Für einzelstaatliche Maßnahmen, die nach Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme ergehen, ist daher Art. 114 Abs. 5 AEUV maßgeblich:

„(5) Unbeschadet des Absatzes 4 teilt ferner ein Mitgliedstaat, der es nach dem Erlass einer Harmonisierungsmaßnahme durch das Europäische Parlament und den Rat beziehungsweise durch den Rat oder die Kommission für erforderlich hält, auf neue wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte einzelstaatliche Bestimmungen zum Schutz der Umwelt oder der Arbeitsumwelt aufgrund eines spezifischen Problems für diesen Mitgliedstaat, das sich nach dem Erlass der Harmonisierungsmaßnahme ergibt, einzuführen, die in Aussicht genommenen Bestimmungen sowie die Gründe für ihre Einführung der Kommission mit.“

Ob diese Voraussetzungen im Einzelnen erfüllt sind und ob insbesondere „neue wissenschaftliche Erkenntnisse“ vorliegen, die eine mitgliedstaatliche Abweichung in Form einer Schutzverstärkung rechtfertigen können, kann letztlich dahinstehen. Denn soweit das Unionsrecht – wie im vorliegenden Fall – nicht ein hohes Schutzniveau iSv Art. 114 Abs. 3 AEUV gewährleistet, bleibt die betreffende Harmonisierungsmaßnahme hinter dem zurück, was unionsrechtlich erforderlich ist. In diesem Fall besteht kein Bedürfnis, von der Möglichkeit, die Art. 114 Abs. 5 AEUV unter den dort aufgeführten Voraussetzungen einräumt, Gebrauch zu machen (vgl. Tietje, Art. 114 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim (69. EL Februar 2020), Rn. 173).

Die sog. Schutzniveaunklausel in Art. 114 Abs. 3 AUEV enthält für Rechtsangleichungsmaßnahmen nach Art. 114 Abs. 1 AEUV eine Kompetenzausübungsschranke (Korte, Art. 114 AEUV, in: Calliess/Ruffert, 5. Aufl. 2016, Rn. 52). Demnach gilt:

„Die Kommission geht in ihren Vorschlägen nach Absatz 1 in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit, Umweltschutz und Verbraucherschutz von einem hohen Schutzniveau aus und berücksichtigt dabei insbesondere alle auf wissenschaftliche Ergebnisse gestützten neuen Entwicklungen. Im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse streben das Europäische Parlament und der Rat dieses Ziel ebenfalls an.“

Ob ein hohes Schutzniveau im Sinne von Art. 114 Abs. 3 AEUV (noch) besteht, hängt davon ab, wie diese unionsrechtliche Vorgabe einzuordnen und zu interpretieren ist. Es kann als geklärt angesehen werden, dass der Verweis in Art. 114 Abs. 3 S. 1 AEUV darauf, dass die Kommission von einem hohen Schutzniveau ausgeht, eine Rechtsverpflichtung und nicht nur ein politischer Appell

ist (vgl. Tietje, Art. 114 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL Februar 2020, Rn. 136; Schröder, Art. 114 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 73). Hinsichtlich des Verpflichtungsgehalts dieser Norm wird man feststellen können, dass diese Vorgabe eine der zentralsten Ausprägungen des „bestmöglichen Umweltschutzes“ ist (vgl. Tietje, Art. 114 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL Februar 2020, Rn. 136 m.w.N.). Die geschilderte Rechtspflicht der Unionsorgane besteht neben dem Umweltschutz auch in den Bereichen Gesundheit, Sicherheit und Verbraucherschutz. Hinsichtlich der Schutzintensität zeigen schon die in Art. 114 Abs. 4 und 5 AEUV vorgesehenen Möglichkeiten zur Schutzverstärkung durch die Mitgliedstaaten, dass Art. 114 Abs. 3 AEUV nicht bereits das höchstmögliche Schutzniveau voraussetzen kann (Schröder, Art. 114 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 76). Vielmehr handelt es sich bei Art. 114 Abs. 3 AEUV im Sinne der Erkenntnisse zu Optimierungsgeboten um eine Rechtsnorm, die „gebiete[t], dass etwas in einem relativ auf die rechtlichen und tatsächlichen Möglichkeiten hohen Maße realisiert wird“ (Tietje, Art. 114 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL Februar 2020, Rn. 138). Insofern ist die Beachtung eines hohen Schutzniveaus vielmehr eine Abwägungsentscheidung, welche die tatsächlichen Umstände sowie die rechtlichen Prinzipienvorgaben aus dem AEUV berücksichtigen muss. Als Untergrenze lässt sich festhalten, dass die Harmonisierung nicht „auf dem kleinsten gemeinsamen Nenner oder dem Durchschnittsniveau aller Mitgliedstaaten“ basieren darf, sondern es bezogen auf die gesamte Union zu einer Verbesserung des Schutzniveaus kommen muss (Schröder, Art. 114 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 76).

Indem Art. 114 Abs. 3 AEUV „auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützte neue Entwicklungen“ Bezug nimmt, konkretisiert er den Maßstab für die Ermittlung eines hohen Schutzniveaus und sieht zugleich eine fortlaufende Überwachungs- und Revisionspflicht für einmal getroffene Rechtsangleichungsmaßnahmen vor (Tietje, Art. 114 AEUV, in: Nettesheim/Tietje, 9. EL Februar 2020, Rn. 143). Hinsichtlich der Anwendung des Art. 114 Abs. 3 AEUV ist weitgehend unstrittig, dass den Unionsorganen ein weiter Beurteilungsspielraum zusteht, was jedoch keine Entbindung von der Rechtspflicht nach sich zieht (Tietje, Art. 114 AEUV; Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL Februar 2020, Rn. 147). Vielmehr unterliegt die Einhaltung der inhaltlichen Anforderungen aus Art. 114 Abs. 3 AEUV der gerichtlichen Kontrolle, die sich jedoch auf die Frage beschränkt, ob die Entscheidung offensichtlich fehlerhaft oder unangemessen ist (Schröder, Art. 114 AEUV, in: Streinz, 3. Aufl. 2018, Rn. 78). Der EuGH konzentriert sich dabei bei seiner Prüfung oftmals auf Verfahrensanforderungen, wie z. B. die Anhörung Betroffener und eine ausreichende Begründung i.S.d. Art. 296 AEUV (vgl.

m.w.N. Tietje, Art. 114 AEUV, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, 69. EL Februar 2020, Rn. 148). Darüber hinaus wird man jedoch auch einen materiellen Mindeststandard voraussetzen müssen. Denn andernfalls bleibt die praktische Wirksamkeit, die der EuGH in seiner Rechtsprechung immer wieder betont, auf der Strecke (vgl. EuGH, Urteil vom 4. März 2021 – C-473/19, C-474/19). Im Rahmen eines solchen materiellen Mindeststandards wird man trotz der erforderlichen Berücksichtigung widerstreitender Interessen erwarten können, dass zumindest ein effektiver Schutz der betroffenen Rechtsgüter angestrebt wird (vgl. Classen, Art. 114 AEUV, in: von der Groeben/Schwarze/Hatje, 7. Aufl. 2015, Rn. 171, 175). Insofern kann man davon ausgehen, dass eine fehlende praktische Wirksamkeit bereits die Nicht-Erreichung des hohen Schutzniveaus indiziert.

Gemessen an diesem Maßstab wird das unionale Zulassungs- und Genehmigungsverfahren dem hohen Schutzniveau als Kompetenzausübungsschranke nicht gerecht. Wie oben bereits ausführlich dargestellt wurde, ist allgemein anerkannt und objektiv nachweisbar, dass die europäischen Regelungen die Einhaltung des von ihnen selbst vorgesehenen Grenzwerts von ≤ 77 dB(A) in der Praxis nicht gewährleisten können (siehe IV.4). Somit bleiben die unionsrechtlichen Zulassungs- und Genehmigungsvoraussetzungen hinter den Anforderungen des Art. 114 Abs. 3 AEUV zurück.

3. Maßnahmen, die von vornherein nicht von der Sperrwirkung erfasst werden

Doch selbst wenn man die Auffassung vertritt, dass eine Regelungsänderung auf Ebene der Union erfolgen sollte, verlangt das Unionsrecht keineswegs, dass bis dahin gesundheitliche Beeinträchtigungen hinzunehmen sind. So hat z. B. das Land Tirol in Österreich bereits eigene, mit dem Unionsrecht vereinbare Maßnahmen gegen besonders laute Motorräder ergriffen, indem es einzelne Strecken für Motorräder mit einem Standgeräusch von mehr als 95 dB(A) gesperrt hat; zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://www.tirol.gv.at/verkehr/verkehrsrecht/motorrad-fahrverbot/fragen-antworten/>

Derartige Straßensperrungen sind zwar weniger effektiv als ein Lärmgrenzwert im Zulassungs- und Genehmigungsverfahren und wirken auch nicht über die betroffenen Strecken hinaus. Sie können aber für sich in Anspruch nehmen, dass die europäischen Verordnungen verwendungsbezogenen

Maßnahmen der Mitgliedstaaten, insbesondere „Zugangsregelungen für bestimmte Straßen“, ausdrücklich nicht entgegenstehen (vgl. Erwägungsgrund 4, Verordnung Nr. 168/2013). Aus diesem Grund hat die Europäische Kommission im Januar 2021 (nach dem Bericht in einer Zeitschrift) eine Beschwerde gegen die Tiroler Motorrad-Fahrverbote abgelehnt; zuletzt abgerufen am 9. März 2021:

<https://www.motorradonline.de/ratgeber/laerm-fahrverbote-tirol-eu-weist-beschwerde-ab/>

4. Zwischenergebnis

Als Zwischenergebnis lässt sich festhalten, dass die Zulassungs- und Genehmigungsvoraussetzungen für Motorräder zwar auf europäischer Ebene geregelt werden, es jedoch zwei Ansätze gibt, aufgrund derer Deutschland durch stärkere Schutzmaßnahmen über diese unzureichenden Regelungen hinausgehen könnte:

- Es könnte eine Schutzverstärkungsmaßnahme nach Art. 193 AEUV ergriffen werden.
- Ein stärkerer Schutz könnte aufgrund Zurückbleibens hinter dem hohen Schutzniveau des Art. 114 Abs. 3 AEUV ergriffen werden.

Auch besteht – zumindest einstweilen – die Möglichkeit, bestimmte Strecken für Motorräder, die beispielsweise ein Standgeräusch von mehr als 95 dB(A) aufweisen, zu sperren.

VI.

Grund- und menschenrechtliche Schutzpflichten

Im Folgenden wird untersucht, ob Deutschland nicht sogar durch grund- und menschenrechtliche Schutzpflichten dazu verpflichtet ist, von diesen Möglichkeiten der Effektivierung des Schutzes Gebrauch zu machen. Der rechtliche Maßstab, an dem zu messen ist, ob die seitens des Staates ergriffenen Maßnahmen als ausreichend zu betrachten sind oder nicht, ergibt sich insbesondere

aus den Grund- und Menschenrechten, die sowohl im Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland als auch in der Europäischen Menschenrechtskonvention und der Grundrechtecharta der Europäischen Union verbürgt sind.

1. Grundgesetz

1.1 Grundrechtliche Schutzpflichten im Anwendungsbereich des Unionsrechts

Nur wenn Regelungen unionsrechtlich vollständig vereinheitlicht sind, werden sie wegen des Anwendungsvorrangs des Unionsrechts grundsätzlich nicht am Maßstab der deutschen Grundrechte gemessen (vgl. BVerfG, Recht auf Vergessen II, NJW 2020, 314 (316-317)). Hintergrund ist, dass Deutschland hier zum Zwecke der Rechtsvereinheitlichung Hoheitsrechte auf die Europäische Union übertragen hat und dieser Zweck nicht erreicht werden könnte, wenn die unterschiedlichen Grundrechtsstandards der Mitgliedstaaten zu einer divergierenden Anwendung des Unionsrechts führen würden (vgl. BVerfG, Recht auf Vergessen II, NJW 2020, 314 (316-317)). Wird deutsches Recht hingegen vom Unionsrecht nicht vollständig determiniert, muss es sich auch in dessen Anwendungsbereich grundsätzlich primär an den deutschen Grundrechten messen lassen (vgl. BVerfG, Recht auf Vergessen I, NJW 2020, 300 (301)). Schließlich besteht hier eine politische Entscheidungsverantwortung von Exekutive und Legislative, mit der nach Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 und 93 Abs. 1 Nr. 4a GG die Bindung an die Grundrechte einhergeht (vgl. BVerfG, Recht auf Vergessen I, NJW 2020, 300 (301)).

Die Grundrechte des Grundgesetzes erschöpfen sich nicht in ihrer Funktion als Abwehrrechte, sondern können der deutschen öffentlichen Gewalt auch Schutzpflichten auferlegen. Aus der Anwendbarkeit der Grundrechte in unionsrechtlich nicht vollständig vereinheitlichten Regelungsbereichen folgt daher, dass die öffentliche Gewalt hier auch eine grundrechtliche Schutzpflicht treffen kann. Insofern kann es verfassungsrechtlich geboten sein, dass die öffentliche Gewalt von den vom Unionsrecht eröffneten Spielräumen Gebrauch macht und deutsche Regelungen schafft, die einen höheren Schutz als die unionsrechtlichen Normen bieten.

Im vorliegenden Fall besteht daher Raum für eine grundrechtliche Schutzpflicht, da das Unionsrecht

keine abschließende Regelung zu Lärmgrenzwerten für die Zulassung und Genehmigung von Motorrädern trifft. Zwar streben die entsprechenden Unionsmaßnahmen eine Vollharmonisierung an, doch besteht aus den bereits dargelegten Gründen (siehe V.) ein Handlungsspielraum für die Mitgliedstaaten. Folglich steht der Anwendungsvorrang des Unionsrechts der Anwendung der Grundrechte nicht entgegen. Vielmehr besteht für Regierung und Gesetzgeber ein politischer Handlungsspielraum, bei dessen Ausübung sie gem. Art. 1 Abs. 3, 20 Abs. 3 und Art. 93 Abs. 1 Nr. 4a GG der Grundrechtsbindung – und damit grundrechtlichen Schutzpflichten – unterliegen.

1.2 Grundrechtliche Pflicht zum Schutz vor Motorradlärm aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG

Das Recht auf körperliche Unversehrtheit in Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG schützt über die Unversehrtheit im biologisch-physischen Sinne hinaus auch das psychische Wohlbefinden, wenn Einwirkungen auf dieses mit körperlichen Beeinträchtigungen vergleichbar sind (Di Fabio, Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 GG, in: Maunz/Dürig, 90. EL, Februar 2020, Rn. 55). Insofern ist die öffentliche Gewalt im Rahmen ihrer grundrechtlichen Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG verpflichtet, Maßnahmen zu ergreifen, um Grundrechtsträger vor den gesundheitsschädigenden und gesundheitsgefährdenden Auswirkungen von Lärm zu schützen (vgl. BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (993)). Dabei darf der Staat nicht auf das Eintreten eines Schadensfalls warten, sondern hat gerade bei flächendeckenden Schadensmöglichkeiten unter Umständen auch eine Pflicht zur Risikoversorge (vgl. BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (993); Di Fabio, Art. 2 Abs. 2 Nr. 1 GG, in: Maunz/Dürig, 90. EL, Februar 2020, Rn. 90). Dies beinhaltet, dass er Regelungen und Verfahren in einer Weise ausgestaltet, die bereits die Gefahr von Grundrechtsverletzungen eindämmt (vgl. BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (993)).

Wendet man diese Maßstäbe auf Motorradlärm an, trifft den Gesetzgeber und die Bundesregierung eine grundrechtliche Schutzpflicht zur Eindämmung der durch den Lärm verursachten Gesundheitsrisiken. Nach den Erkenntnissen der Wissenschaft kann die Belastung durch Lärm neben Schlafstörungen unter anderem zu Herz-Kreislauf- und psychischen Erkrankungen führen (zu diesen und weiteren Gesundheitsbeeinträchtigungen siehe Sachverständigenrat für Umweltfragen, Umweltgutachten 2020 – Kapitel 5: Weniger Verkehrslärm für mehr Gesundheit und Lebensqualität, 271-273).

Entsprechend gehen die Leitlinien der Weltgesundheitsorganisation davon aus, dass Straßenverkehrslärm tagsüber 53 dB(A) und nachts 45 dB(A) nicht überschreiten sollte, da anderenfalls nachteilige Gesundheitsauswirkungen drohen (vgl. World Health Organization, Environmental Noise Guidelines for the European Region (2018), 30). Mit Blick auf Motorräder ist dabei weiterhin zu berücksichtigen, dass diese nach der obergerichtlichen Rechtsprechung für die Betroffenen eine besondere Belastung darstellen, weil ihre Geräuschstruktur aufgrund bestimmter Eigenschaften als besonders lästig empfunden wird (vgl. OVG Münster, NJOZ 2009, 1737, 1939-1940). Insofern trifft Regierung und Gesetzgeber jedenfalls unter dem Gesichtspunkt der Risikovorsorge eine grundrechtliche Schutzpflicht zur Eindämmung von Motorradlärm.

Daneben kann Verkehrslärm nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts auch das Eigentumsgrundrecht der Anlieger aus Art. 14 Abs. 1 GG beeinträchtigen (vgl. BVerfG, NJW 1989, 1271 (1272)). Insofern kann sich auch aus diesem Grundrecht für die öffentliche Gewalt eine Schutzpflicht ergeben (vgl. Papier/Shirvani, Art. 14 GG, in: Maunz/Dürig (90. EL, Februar 2020), Rn. 133).

1.3 Verstoß gegen die grundrechtliche Schutzpflicht

Wenngleich dem Gesetzgeber bei der Erfüllung der grundrechtlichen Schutzpflichten ein weiter Einschätzungs-, Wertungs- und Gestaltungsspielraum zukommt, ist dieser nicht grenzenlos. So muss der Gesetzgeber seinen Einschätzungsspielraum in vertretbarer Weise handhaben und darf seine Schutzpflichten nicht evident verletzen (vgl. BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (993-994)). Unter „besonderen Umständen kann sich diese Gestaltungsfreiheit in der Weise verengen, dass allein durch eine bestimmte Maßnahme der Schutzpflicht Genüge getan werden kann [...]“. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber das Untermaßverbot zu beachten. Die Vorkehrungen des Gesetzgebers müssen für einen – unter Berücksichtigung entgegenstehender Rechtsgüter – angemessenen und wirksamen Schutz ausreichend sein und zudem auf sorgfältigen Tatsachenermittlungen und vertretbaren Einschätzungen beruhen“ (BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (993-994)). Nicht ausreichend ist es daher, „wenn die öffentliche Gewalt Schutzvorkehrungen überhaupt nicht getroffen hat oder die getroffenen Maßnahmen gänzlich ungeeignet oder völlig unzulänglich sind, das gebotene Schutzziel zu erreichen oder erheblich dahinter zurückbleiben“ (vgl. BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (994)).

Weiterhin befreit eine einmal getroffene Maßnahme den Gesetzgeber nicht von seinen Schutzpflichten. Vielmehr muss er den Erkenntnisfortschritt der Wissenschaft beobachten und kann verpflichtet sein, eine ursprünglich getroffene Regelung nachzubessern (vgl. BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (994)). „Eine solche Nachbesserungspflicht kann in grundrechtsrelevanten Bereichen vor allem dann in Betracht kommen, wenn der Staat durch die Schaffung von Genehmigungsvoraussetzungen und durch die Erteilung von Genehmigungen eine eigene Mitverantwortung für etwaige Grundrechtsbeeinträchtigungen übernommen hat“ (BVerfG, Fluglärm, NJW 1981, 1655 (1657)). Gegen seine Nachbesserungspflicht verstößt der Gesetzgeber, wenn neue Erkenntnisse oder eine veränderte Situation dazu führen, dass eine ursprünglich rechtmäßige Regelung evident nicht mehr tragbar ist (vgl. BVerfG, Fluglärmschutzgesetz, NVwZ 2011, 991 (994)).

Gemessen an den soeben dargestellten Maßstäben verletzt der Gesetzgeber seine grundrechtlichen Schutzpflichten, wenn er für die Zulassung von Motorrädern keinen über alle Betriebszustände einzuhaltenden Geräuschgrenzwert einführt.

Ein Verstoß gegen die Schutzpflicht liegt schon allein deshalb vor, weil sie sich mit Blick auf das Ausmaß des Schadens und die flächendeckende Natur des Phänomens ausnahmsweise dahingehend verdichtet, dass eine an der Lärmquelle ansetzende und über alle Betriebszustände einzuhaltende Geräuschgrenze die einzige geeignete und angemessene Schutzmaßnahme darstellt. Dies gilt umso mehr als die Grundrechte der vom Lärm Betroffenen gegenüber den Grundrechten der Motorradfahrer und -hersteller überwiegen. Schließlich stehen den vom Lärm Betroffenen mit Art. 2 Abs. 2 S.1 GG und Art. 14 Abs. 1 GG abstrakt gewichtige Grundrechte zur Seite, die durch das Nichtergreifen effektiver Lärmschutzmaßnahmen stark beeinträchtigt werden. Auch verleiht das in Art. 20a GG verankerte Staatsziel des Umweltschutzes der Position der vom Lärm Betroffenen zusätzliches Gewicht. Denn obwohl das Staatsziel des Umweltschutzes als solches nicht von Bürgern eingeklagt werden kann, muss es im Rahmen der grundrechtlichen Abwägung neben den Grundrechten auf Gesundheitsschutz und Eigentum berücksichtigt werden; vgl. Murswiek, Klimaschutz und Grundgesetz: Wozu verpflichtet das „Staatsziel Umweltschutz“?, 11-12, zuletzt abgerufen am 29.07.2020:

https://www.wbu.de/media/seiten/verein/ausschuesse/20191022_Murswiek_Vortrag_Klimaschutz.pdf

Doch selbst wenn dem Gesetzgeber aus grundrechtlicher Sicht ein Gestaltungsspielraum verbleiben würde, wären die bislang getroffenen Maßnahmen jedenfalls evident unzureichend. Insbesondere die europäischen Zulassungs- und Genehmigungsregelungen sind evident unzureichend, da sie nicht gewährleisten, dass der von ihnen vorgegebene Grenzwert von 77 dB(A) im realen Straßenverkehr tatsächlich eingehalten wird. Dass der Grenzwert nicht eingehalten wird, wird von staatlichen Stellen nicht nur eingeräumt, sondern wurde auch durch Messungen bestätigt (siehe IV.4.).

Die aus Sicht des Gesundheits- und Umweltschutzes evident unzureichende Ausgestaltung der europäischen Zulassungs- und Genehmigungsregelungen ist dabei nicht etwa auf einen gegenläufige Interessen berücksichtigenden Abwägungsprozess des Gesetzgebers zurückzuführen. Vielmehr hat der deutsche Gesetzgeber es bislang schlichtweg unterlassen, von seinem Entscheidungsspielraum Gebrauch zu machen, weil er fälschlicherweise davon ausgeht, dass das Unionsrecht ihm hinsichtlich der Zulassungs- und Genehmigungsverfahren keinen eigenen Regelungsspielraum belässt. Aus diesem Grund war auch die Entschließung des Bundesrates lediglich darauf gerichtet, dass die Bundesregierung sich bei der EU-Kommission für strengere Lärmgrenzwerte einsetzt (vgl. Entschließung des Bundesrates zur wirksamen Minderung und Kontrolle von Motorradlärm, DS 125/20, 15.05.2020, 1). Wie bereits ausführlich dargestellt wurde, besteht jedoch durchaus ein Regelungsspielraum für den deutschen Gesetzgeber (siehe V.). Folglich ist gegenwärtig noch nicht einmal die Anforderung aus der grundrechtlichen Schutzpflicht erfüllt, dass der Gesetzgeber seinen Regelungsspielraum erkennen und bewusst entscheiden muss, ob und wie er diesen ausfüllt.

Zwar hat der Gesetzgeber andere Regelungen geschaffen, doch können diese das Fehlen einer Geräuschgrenze für alle Betriebszustände nicht auffangen, da bei ihnen jedenfalls ein Vollzugsdefizit besteht. Abgesehen davon, dass anlassbezogene Verkehrskontrollen durch die Polizei keine Maßnahmen des Bundes darstellen, sondern der Zuständigkeit der Länder unterliegen, sind sie unzureichend. Denn die dabei durchgeführte Standgeräuschemessung lässt nur in begrenztem Umfang Rückschlüsse auf andere Betriebszustände zu. Hinzu kommt, dass Verstöße gegen die StVZO und das Ordnungswidrigkeitenrecht nur schwer gerichtsfest bewiesen werden können und die vorgesehenen Bußgelder aufgrund ihrer geringen Höhe von 20 bis maximal 270 € keine ausreichende Abschreckungswirkung entfalten. Weiter erschwert wird der Vollzug dadurch, dass die Helmpflicht

und fehlende Frontkennzeichen eine Identifizierung und Verfolgung der Motorradfahrer oftmals verhindern (so auch vgl. Initiative Motorradlärm, Forderungskatalog zur Reduzierung von Motorradlärm (siehe oben). Zwar besteht die Möglichkeit, nach § 45 Abs. 9 StVO Beschränkungen und Verbote des fließenden Verkehrs wie z. B. Geschwindigkeitsbeschränkungen oder zeitlich beschränkte Verkehrsverbote anzuordnen. In der Praxis stellen jedoch auch solche verkehrsrechtlichen Maßnahmen kein geeignetes Mittel zum Lärmschutz dar. Da die Lärmsituation anhand eines jahresbezogenen Mittelungspegels ermittelt wird, können Lärmspitzen durch Motorräder schon gar nicht erfasst werden (so auch vgl. Initiative Motorradlärm, Forderungskatalog zur Reduzierung von Motorradlärm, siehe oben).

Somit verstößt der Gesetzgeber gegen seine grundrechtliche Schutzpflicht, da die von ihm getroffenen Maßnahmen keinen effektiven Lärmschutz bieten und er von seinem bestehenden Regelungsspielraum hinsichtlich des Zulassungs- und Genehmigungsverfahrens keinen Gebrauch macht.

2. Europäische Menschenrechtskonvention und Grundrechtecharta der Europäischen Union

Ähnliche Schutzpflichten ergeben sich auch aus der Europäischen Menschenrechtskonvention („EMRK“) und der Charta der Grundrechte der Europäischen Union („GRC“). Die Grundrechtecharta bindet gem. Art. 51 Abs. 1 GRC die Unionsorgane und bei der Durchführung von Unionsrecht auch die Mitgliedstaaten. Die EMRK wiederum gilt unmittelbar zwar nur für die Mitgliedstaaten, ist jedoch mittelbar über die allgemeinen Grundsätze i.S.d. Art. 6 Abs. 3 EUV auch Teil des Unionsrecht.

Zudem sind sowohl die EMRK als auch die Grundrechtecharta bei der Auslegung des Grundgesetzes zu berücksichtigen. Nach der ständigen Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts müssen die EMRK und ihre Auslegung durch den Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte („EGMR“) bei der Anwendung der Grundgesetze als Auslegungshilfe herangezogen werden. Wenngleich dies keine schematische Parallelisierung erfordert, müssen ihre Wertungen aufgenommen werden, soweit dies methodisch vertretbar und mit dem Grundgesetz vereinbar ist (vgl. BVerfG, Recht auf Vergessen I, NJW 2020, 300 (303)). Ähnliches gilt für die Grundrechtecharta. Wenngleich unionsrechtlich nicht vollständig determinierte Regelungen primär am Maßstab der Grundrechte zu messen sind (siehe 1.a.), sind die deutschen Grundrechte im Lichte der Charta auszulegen (vgl.

BVerfG, Recht auf Vergessen I, NJW 2020, 300 (303)).

Folglich sind die Vorgaben von Grundrechtecharta und EMRK nicht nur für die Unionsorgane wichtig, sondern müssen auch bei der Auslegung der deutschen Grundrechte berücksichtigt werden. Der Möglichkeit zur Berücksichtigung der EMRK steht dabei im vorliegenden Fall nicht entgegen, dass die EMRK selbst kein Recht auf körperliche Unversehrtheit kennt und dessen Teilaspekte durch andere Vorschriften schützt. Wenn das Grundgesetz keine schematische Parallelisierung, sondern die Angleichung der Wertungen verlangt, müssen bei der Anwendung des Art. 2 Abs. 2 S. 1 GG auch die Grundsätze zum Schutz vor Lärm berücksichtigt werden, welche der EGMR zum Recht auf die Achtung der Wohnung in Art. 8 Abs. 1 EMRK entwickelt hat.

Das Recht einer Person auf die Achtung ihres Privat- und Familienlebens aus Art. 8 Abs. 1 EMRK umfasst auch die ruhige Nutzung des als Wohnung geschützten Bereichs und kann den Staat daher verpflichten, die Person vor erheblichen Beeinträchtigungen durch von Dritten verursachtem Lärm zu schützen (vgl. EGMR, *Dées v. Hungary* (2010), App. no. 2345/06, Rn. 21). Zwar verfügt der Staat hinsichtlich der zu ergreifenden (Regulierungs-)maßnahmen über einen gewissen Einschätzungsspielraum, doch dürfen sich die ergriffenen Maßnahmen nicht als unzureichend („insufficient“) darstellen (vgl. EGMR, *Dées v. Hungary* (2010), App. no. 2345/06, Rn. 23). Insofern kann überprüft werden, ob ein Staat mit der erforderlichen Sorgfalt („due diligence“) vorgegangen ist und alle widerstreitenden Interessen berücksichtigt hat, wobei auch die Einhaltung des innerstaatlichen Rechts eine Rolle spielt (vgl. EGMR, *Mileva and Others v Bulgaria* (2011), App. nos. 43449/02 and 21475/04, Rn. 98). Entsprechend ist in der Rechtsprechung des EGMR anerkannt, dass eine Verletzung von Art. 8 Abs. 1 EMRK jedenfalls dann vorliegen kann, wenn der Lärm erheblich über dem gesetzlich vorgeschriebenen Grenzwert liegt und der Staat hierauf nicht mit angemessenen Maßnahmen reagiert (vgl. EGMR, *Dées v. Hungary* (2010), App. no. 2345/06, Rn. 23). In seinen bisherigen Entscheidungen hat der EGMR dabei insbesondere Maßnahmen als unzureichend befunden, die zwar die Rechte des Betroffenen schützen sollten, aber letztendlich nicht durchgesetzt wurden (vgl. z.B. EGMR, *Mileva and Others v Bulgaria* (2011), App. nos. 43449/02 and 21475/04, Rn. 99-100)).

Ähnliche Vorgaben für Maßnahmen gegen Motorradlärm ergeben sich aus der Grundrechtecharta. Zwar dürfte die Bedeutung des Art. 37 GRC begrenzt sein, da der Grundsatz des Umweltrechts für

ein unmittelbar geltendes subjektives Recht zu unbestimmt ist und eine Querschnittsregelung darstellt, die durch andere Bestimmungen konkretisiert werden muss (vgl. Jarass, Art. 37 GRC, in: Jarass, 3. Auflage 2016, Rn. 3). Bedeutsamer erscheint jedoch das Recht auf körperliche und geistige Unversehrtheit in Art. 3 GRC, welches in Bezug auf die Belastung durch Lärm und andere Immissionen grundsätzlich dem Recht auf Achtung des Privat- und Familienlebens in Art. 7 GRC vorgehen dürfte (vgl. Jarass, Art. 7 GRC, in: Jarass, 3. Auflage 2016, Rn. 9). Soweit Art. 3 GRC vor Umweltbelastungen wie Lärm schützt, kann für seinen Inhalt auf die bereits dargestellte Rechtsprechung des EGMR zu Art. 8 EMRK zurückgegriffen werden (vgl. Jarass, Art. 3 GRC, in: Jarass, 3. Auflage 2016, Rn. 10). Insofern verlaufen die Gewährleistungen der EMRK und der Grundrechtecharta in Bezug auf den Schutz vor Motorradlärm parallel.

3. Ähnliches Schutzniveau

Es lässt sich festhalten, dass das rechtliche Schutzniveau, welches die europäische Grundrechtecharta und die Europäische Menschenrechtskonvention einerseits und das Grundgesetz andererseits gewährleistet, einheitlich zu verstehen ist und im Grunde die gleichen Anforderungen an den Staat richtet. Deshalb sind sowohl die an der Gesetzgebung der Europäischen Union beteiligten Organe, als auch die Gesetzgebungsorgane der in der Pflicht, einen effektiven Schutz zu gewährleisten. Dieser Verpflichtung werden sie gegenwärtig aus den bereits dargestellten Gründen (siehe 1.b.) nicht gerecht.

VII. Ergebnis

Als Ergebnis der vorliegenden Untersuchung lässt sich somit festhalten, dass Maßnahmen gegen Motorradlärm nur dann verlässlich Erfolg versprechen, wenn sie an der Quelle ansetzen. Zwar sieht das europäische Zulassungs- und Genehmigungsverfahren bereits einen Lärmgrenzwert vor, doch führt es aufgrund verschiedener Defizite nicht dazu, dass dieser Grenzwert im realen Straßenverkehr eingehalten wird. Das Problem ist in der politischen Diskussion bekannt, doch wird fälschlicherweise davon ausgegangen, dass eine Lösung nur auf Ebene der Europäischen Union möglich ist. Dabei wird verkannt, dass Art. 193 AEUV und Art. 114 Abs. 3 AEUV Deutschland durchaus die

Möglichkeit eröffnen, selbst effektivere Schutzmaßnahmen zu ergreifen. Und auch sperrt sich das Unionsrecht nicht dagegen, zumindest einstweilen bestimmte Strecken für Motorräder, die beispielsweise ein Standgeräusch von mehr als 95 dB(A) aufweisen, zu sperren. Die grund- und menschenrechtlichen Schutzpflichten gebieten, dass der Staat von dieser Möglichkeit auch Gebrauch macht.



Dr. Rico Fallier
Rechtsanwalt
Fachanwalt für Verwaltungsrecht